

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Občanská participace na správě a rozvoji obce

Zpracovala:

Jana Machová

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Plzeň, 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Jana MACHOVÁ**
Osobní číslo: **R20B0034P**
Studijní program: **B0421A220009 Právní specializace**
Téma práce: **Občanská participace na správě a rozvoji obce**
Zadávající katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

Úvod
1. Charakteristika občanské participace
2. Ústavně-právní zakotvení
3. Volby
4. Místní referendum
Závěr

Rozsah bakalářské práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

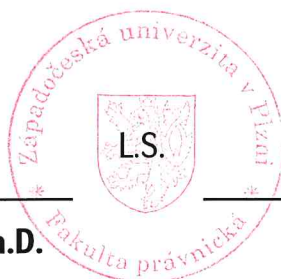
ANTOŠ, M. Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-734-8, 290 s.
PODHRÁZKÝ, M. Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran. Praha: ASPI, 2008. Přehledy judikatury (ASPI). ISBN 978-80-7357-291-4, 392 s.
SCHELLE, K. Vývoj volebního práva do obecních orgánů. Brno: Masarykova univerzita, 1994. Právnícké sešity. ISBN 80-210-1018-5, 52 s.
HUSSEINI, F. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-812-2, 1451 s.
Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2022**
Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2023**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2023

Jana Machová

PODĚKOVÁNÍ

Na tomto místě chci poděkovat JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc., mému vedoucímu, za podnětné rady při sepisování této bakalářské práce. Dále chci poděkovat své rodině za podporu při celém mém studiu.

OBSAH

ÚVOD	1
1 OBČANSKÁ PARTICIPACE A JEJÍ VYMEZENÍ	3
1.1 Jednotlivé úrovně (stupně) participace.....	4
1.2 Kdo se občanské participace účastní?	6
1.3 Důležitost občanské participace	8
1.4 Výhody občanské participace	9
1.5 Úskalí občanské participace.....	10
2 VOLEBNÍ PRÁVO JAKO NEJVÝZNAMNĚJŠÍ PROJEV OBČANSKÉ PARTICIPACE	12
2.1 Volební právo, jeho charakteristika, ústavně-právní zakotvení a principy	12
2.1.1 Definice volebního práva, jeho charakteristika a možnosti jeho omezení	12
2.1.2 Ústavně-právní zakotvení volebního práva	15
2.1.3 Principy voleb v České republice	17
2.2 Volby do obecních orgánů v historickém vývoji	21
2.2.1 Počátky obecního zřízení a voleb do orgánů obcí	21
2.2.2 Konečná podoba obecní samosprávy a volebního práva do orgánů obcí v habsburské monarchii	23
2.2.3 Obecní zřízení a volby do orgánů obcí v první Československé republice	25
2.2.4 Období vlády Komunistické strany Československa.....	28
2.2.5 Volby do orgánů obcí v 90. letech 20. století	30
2.3 Volby do obecních zastupitelstev dle současného práva.....	30
3 MÍSTNÍ REFERENDUM.....	33
3.1 Institut referenda a jeho postavení v českém právním řádu	33
3.2 Charakteristika institutu místního referenda a jeho vývoj.....	34
3.3 Právní úprava místního referenda v současnosti	36
3.4 Průběh místního referenda	37

4	ÚČAST OBČANŮ OBCE NA ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA	41
4.1	Charakteristika zastupitelstva jakožto orgánu obce	41
4.2	Zasedání zastupitelstva obce	42
4.3	Realizace práva vyjádřit se na zasedání zastupitelstva obce	43
5	PARTICIPATIVNÍ PROJEKTY	45
5.1	Vznik participativního projektu v obci.....	46
5.2	Realizace participativního projektu v obci.....	48
	ZÁVĚR.....	49
	RESUMÉ.....	51
	SEZNAM ZDROJŮ	52

SEZNAM ZKRATEK

ČR	Česká republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
EÚLP	sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících (Evropská úmluva o ochraně lidských práv ve znění dodatkových protokolů)
informační zákon	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
KSČ	Komunistická strana Československa
Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
MV ČR	Ministerstvo vnitra České republiky
NS ČR	Nejvyšší soud České republiky
NSS ČR	Nejvyšší správní soud České republiky
obecní zřízení	zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 11. 11. 2000
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
ÚS ČR	Ústavní soud České republiky

Ústava 1920	ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění účinném do 8. 6. 1948
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
VolObZák	zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o místním referendu	zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o obcích	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

ÚVOD

Občanská participace patří mezi ne tolika užívané pojmy, byť je v současnosti velmi významná a důležitá pro fungování nejenom komunální politiky a s tím spojené správy obce. Přitom způsoby, jak přizvat občany ke spolupráci, dnes hledá mnoho politiků, jelikož s ohledem na postup demokracie od roku 1989 vědí, že zejména mladí lidé si nebojí své zástupce vybírat, a to i na úrovni nižších samosprávných celků, tedy obcí.

Mnoho sdružení, která kandidovala v posledních komunálních volbách, vzešla právě z občanské snahy o maximální participaci a stala tak z nich politická hnutí, příp. politické strany. Důvodem tohoto přístupu může být i fakt, že mladí lidé nebo i starousedlíci v pokročilém věku vnímají dostupnost současných komunálních politiků jako nedostatečnou až nemožnou. Navíc možnost ovlivňovat věci veřejné, tedy přinášet poznatky a nastolovat témata ve veřejném prostoru a být tak aktivní i při správě a rozvoji své vlastní obce, je jednou z kritérií zdravé demokracie, která je součástí tzv. dobrého vládnutí, tedy *good governance*.¹

Ovšem občanská participace není pouze o pasivním volebním právu neboli právu být volen. Občanská participace je mnohem širší problematika, v níž má voličův hlas, a to jak ten ve volební urně, tak i při osobním setkání s představiteli obce, velkou váhu. I proto je občanská participace považována za účinný prostředek k rozšíření řad těch občanů, kteří se na věcech veřejných podílí i nad rámec účasti ve volbách. Občanská participace je tedy takovým pojmem, který je součástí moderního vedení obce, a tedy i jejího budoucího směřování. Dále je občanská participace propojena s občanskou angažovaností bez konkrétního formálně stanoveného rámce ve smyslu přesného zákonného definování. Právě určitá neformálnost způsobu, jak občanskou participaci realizovat, otevírá možnost účasti na věcech veřejných všem občanům bez rozdílu či specifického vybavení nebo znalostí. Postačí pouze zájem o konkrétní problematiku, která občany tíží, a kterou chtějí efektivně řešit.

Právě proto bude obsahem této bakalářské práce představení institutu občanské participace zejména z pohledu voličů, kteří se chtějí účastnit na správě a rozvoji obce, a to i právě nad rámec volebního práva. Avšak i tak jsou volby,

¹ *About good governance* [online]. UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. [cit. 12-03-2023]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>.

resp. aktivní volebního právo, jedním z nejdůležitějších aspektů občanské participace, neboť se jedná o velmi dostupnou možnost, jak ovlivnit, kdo bude občany zastupovat a realizovat představy a přání občanů o tom, kam má jejich obec směřovat.

Je však třeba zdůraznit, že ani pro zastupitele získáním mandátu realizace občanské participace nekončí, příp. nezačíná s další volební kampaní. Občanská participace je proces, který nikdy nekončí a ani nikdy nezačíná. Právě proto je třeba neopomínat také instituty, jako je místní referendum, účast na zastupitelstvu či participační projekty, které v současnosti nabývají na významu.

Je však skutečně současné pojetí občanské participace dostačující a neměly by existovat určité legislativní záruky toho, aby občané obce měli větší záruky pro realizaci jejich podnětů? Nebo by sami občané měli vyvinout silnější iniciativu tak, aby získali potřebné informace o tom, jak se více angažovat při rozvoji a správě obce a více tak rozvíjet i vlastní občanskou participaci? Právě pro zodpovězení těchto otázek bude nutné nejprve rozvést a vymezit instituty související s občanskou participací a po jejich podrobnějším zkoumání budou v závěru této bakalářské práce uvedené otázky zodpovězeny.

1 OBČANSKÁ PARTICIPACE A JEJÍ VYMEZENÍ

Participací se obecně rozumí účastnit, podílet se na něčem. V případě občanské participace jde o účast veřejnosti v rozhodovacích a plánovacích procesech, přičemž je stavěna na přímém a aktivním zapojování občanů do rozhodovacích procesů, a to zejména na regionální a lokální úrovni. Důležité je přitom propojení s fungováním zastupitelských mechanismů tak, aby nebyly zcela potlačeny. „V širším pojetí lze za participaci považovat jakýkoli druh dobrovolné činnosti občanů za účelem ovlivňování věcí veřejných. V tomto případě se obsah pojmu participace limitně blíží obsahu pojmů, jako jsou občanský aktivismus a občanská angažovanost.“²

Aktivní občanskou participaci lze obecně charakterizovat tak, že volení představitelé obce přizvou k procesu hledání řešení a přípravy rozhodnutí občany obce či spolky angažující se ve věcech týkající se dané obce;³ konečné rozhodnutí však i nadále zůstává na zastupitelích, resp. zastupitelstvu obce. Tuto aktivní participaci lze pak označit za tzv. politickou participaci. Sama participace zahrnuje velmi širokou škálu aktivit, jejichž obsah a formy se mění dle vývoje společnosti. Do participačních aktivit lze pak mj. zahrnout hlasování ve volbách, kontaktování politiků, účast v předvolební kampani, diskutování o politice, petice, demonstrace, stávky, bojkoty a blokády. Petice, demonstrace, stávky, bojkoty a blokády pak lze označit za tzv. nekonvenční participace, která je naplňována právě prostřednictvím výše uvedených nestandardních, nevolebních a procesních aktivit.⁴ Ovšem právě nekonvenční participaci by se mělo předcházet, neboť je obecně nežádoucí.⁵

² FRIČ, P.: *Participace* [online]. 2022. [cit. 03-03-2023]. Dostupné z: <https://ksos.fhs.cuni.cz/KOS-227.html>.

³ Pro realizaci občanské participace mohou své podněty občané přenést jako jednotlivci nebo i jako spolek či jiná podobná entita.

⁴ FRIČ, P.: *Participace* [online]. 2022. [cit. 03-03-2023]. Dostupné z: <https://ksos.fhs.cuni.cz/KOS-227.html>.

⁵ Uvedené tvrzení o tom, že by se mělo obecně nekonvenční participaci předcházet, nelze striktně vztáhnout na všechny formy této podoby participace. Například petiční právo patří k nejstarším politickým právům a v historickém vývoji České, resp. Československé, republiky má poměrně významné místo. Jedním z příkladů je Charta 77. V některých případech může mít i sama petice informativní charakter pro další zlepšování veřejného prostoru ze strany volených orgánů obce či státu obecně. A dále, jak i z výše uvedeného vyplývá, mohou mít petice i informativní charakter z pohledu právně-historického. Petiční právo lze obecně charakterizovat jako právo občanů předkládat příslušným orgánům své představy o změně a tito předkladatelé pak mají od příslušného orgánu právo na odpověď (viz blíže HUSSEINI, F.: Čl. 18 [Petiční právo]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 571 a násl.).

Občanská participace je v současnosti poměrně moderní, ale v některých aspektech až kontroverzní téma. Obecně se ví, že účast veřejnosti na veřejném rozhodování je nezbytná, neboť se jedná o součást demokratického uspořádání společnosti.⁶ Je však velmi obtížné nalézt shodu v tom jak a do jaké míry se mají občané na správě veřejných věcí účastnit. Jeden univerzální postup neexistuje. I přes to lze nalézt model, který srozumitelně popisuje různé formy zapojení občanů. Jedná se o tzv. participační žebřík. Ten má šest úrovní; od nejnižší úrovně participace jsou to: informování, námítka, zpětná vazba, konzultace, partnerství a přenesení rozhodování do vůle občanů.⁷

1.1 Jednotlivé úrovně (stupně) participace

Jak bylo uvedeno výše, tak se tzv. participační žebřík skládá ze šesti úrovní, resp. stupňů. Tím nejzákladnějším, a tedy i nejnižším stupněm, je stupeň informování. V současnosti lze tento stupeň charakterizovat jako jednostranný, neboť informování je realizováno ze strany obecní správy směrem k občanům, nikoli i naopak. Dá se říci, že se ještě ani nejedná o participaci jako takovou, ale bez dostatku informací není možné se dostat dále. Informace je třeba poskytovat včas, srozumitelně a všem, koho se daná věc týká. Právě v případech, kdy obecní správa, resp. obec, realizuje informační povinnost z moci úřední, tak tak zpravidla činí prostřednictvím informací vyvěšených na úřední desce obce.⁸ Tato povinnost obci vyplývá např. z § 12, § 29, § 68 odst. 2 či z § 93 zákona o obcích.

Druhým stupněm jsou námítky. Občané mají právo vznášet námítky v návaznosti na poskytnuté informace. Právo vznášet námítky mají lidé často i v relativně nedemokratických společnostech. Ovšem s námítkami mohou občané přijít zpravidla až po přijetí rozhodnutí, a tak reálná šance, že se na základě podnětů občanů změní již přijaté rozhodnutí, je minimální. Naopak kdyby veřejná moc dala prostor občanům k vyjádření se ještě před vydáním rozhodnutí, nastala by zcela

⁶ Souhlasně viz VALEŠ, L.: Exekuce, volby a občanská participace v české republice. In: *Komorní listy*, č. 3 [online]. 2019. [cit. 10-03-2023], s. 27 a násl. Dostupné z: <https://ekcr.cz/admin/priloha/2019-03-Komorni-listy.pdf>.

⁷ *Jak přizvat občany ke spolupráci aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí* [online]. Agora Central Europe, společnost pro demokracii a kulturu, 2006. [cit. 03-03-2023], s. 11. Dostupné z: https://agorace.cz/wp-content/uploads/2019/05/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolupraci.pdf.

⁸ Součástí informační úrovně může být také samotné právo na poskytnutí informací. Právo na poskytnutí informací při podání žádosti je zakotveno zejména v informačním zákoně a dále pak i v zákoně o obcích, a to ve vztahu k informačnímu právu členů zastupitelstva obce. Ovšem právo na informace je v tomto případě charakterizováno odlišně, neboť se nejedná o jednostranný úkon ze strany obce, nýbrž o žádost ze strany konkrétního jednotlivce či skupinu jedinců.

odlišná situace.⁹ Včasné zjišťování zpětné vazby může pomoci odhalit, co se lidem líbí a co ne a v případě zásadních připomínek je ještě dostatek času na to je zapracovat do konečného řešení. Může se tak předejít i soudním sporům, které se mohou řešit i po několik let.

Třetím stupněm je zpětná vazba. Ta obecně navazuje na samotné námitky, neboť i zpětná vazba je součástí projevu občanské participace až po zveřejnění rozhodnutí zástupců občanů. Nevylučuje se však, aby občané zpětnou vazbu aplikovali i na ty případy, kdy jsou svými zástupci informováni o postupu řešení. V takových případech je obsahem zpětné vazby to, zda se přijímané řešení občanům líbí či nikoli. A pokud se tedy občanům nelíbí a mají své připomínky, mají jejich zástupci ještě možnost tyto připomínky v podobě zpětné vazby zapracovat a navrhnout tak alternativní řešení, které bude občany akceptováno.¹⁰

Čtvrtým stupněm jsou konzultace. Dá se říci, že teprve zde hovoříme o opravdové participaci. Konzultace probíhají tak, že občané jsou přizváni prostřednictvím veřejných setkání, městských diskuzí atp. a konečné řešení hledají společně s představiteli obce. Díky konzultacím občané mohou vyjádřit své názory a připomínky a zároveň jsou jim ze strany radnice vysvětleny důvody navrhovaného řešení, organizační náležitosti i to, jaké se očekávají dopady. Veřejnost tak ví, co se chystá a jak to může ovlivnit život v jejich obci.¹¹

Za pátý stupeň, resp. za pátou úroveň občanské participace, se považuje partnerství. Při partnerství je občanům obce, potažmo i místním podnikatelům, neziskovým organizacím atp. nabízena možnost hledat řešení společně s obcí, resp. s představiteli její správy. Musí při tom být respektována rovnost všech účastníků.¹²

Nejvyšším stupněm, tedy stupněm šestým, participace je přenechání rozhodování přímo občanům. Není to příliš časté a u nás známe pouze jeden z nástrojů rozhodování tohoto výkonu přímé demokracie, a to místní referendum. Ostatně cílem občanské participace není to, aby se do rukou občanů přenesla většina

⁹ *Jak přizvat občany ke spolupráci aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí* [online]. Agora Central Europe, společnost pro demokracii a kulturu, 2006. [cit. 03-03-2023], s. 11. Dostupné z: https://agorace.cz/wp-content/uploads/2019/05/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolupraci.pdf.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

rozhodnutí,¹³ neboť jsou to právě občané, kdo si volí své zástupce, aby za ně primárně rozhodovali a tito zástupci jsou pak i za své rozhodnutí odpovědní. Pokud by většina rozhodnutí byla přenesena právě na občany, jednalo by se o narušení zastupitelské demokracie, na níž demokratická společnost jako taková stojí. Ono i v případě místního referenda již dochází k určitému zbavování se odpovědnosti, neboť, jak již bylo nastíněno výše, se jedná o nástroj přímé demokracie, jehož prostřednictvím občané přímo rozhodují o zásadních otázkách a jejich volení zástupci při splnění zákonných podmínek musí toto rozhodnutí občanů respektovat.¹⁴

1.2 Kdo se občanské participace účastní?

Občanské participace se v první řadě účastní občané. Dále jsou na ni účastní politici a úředníci a dále mohou být do projektů zapojeni různí experti, popř. i nezávislý koordinátor, který může zejména zaručit to, že celý proces nebude nikým manipulován. Občané se na občanské participaci mohou účastnit také prostřednictvím spolků či jiných zájmových organizací. Obecně však občané do projektů vstupují zejména jako aktivní jednotlivci, ať už sami za sebe, jako zástupci jednotlivců, především osob blízkých či jako zástupci různých organizovaných skupin. Za organizované skupiny se v tomto veřejném prostoru rozumí především neziskové organizace či spolky.¹⁵

Sami občané hrají v demokracii velmi významnou roli. Ostatně jak stanoví čl. 2 odst. 1 věta první Ústavy, tak zdrojem veškeré státní moci je lid. Uvedené ustanovení Ústavy tak stanoví suverenitu lidu a právo rozhodovat i tom, kdo bude jeho zástupcem, kdy „nej důležitějším politickým rozhodnutím občanů jsou svobodné volby, na jejichž základě se formuje systém orgánů, vytvářejících státní vůli.“¹⁶ To neznamená, že účast lidu má končit tím, že půjde jednou za zákonem

¹³ Jak přizvat občany ke spolupráci aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí [online]. Agora Central Europe, společnost pro demokracii a kulturu, 2006. [cit. 03-03-2023], s. 11. Dostupné z: https://agorace.cz/wp-content/uploads/2019/05/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolupraci.pdf.

¹⁴ MIKEŠ, V. a Rytíř, J.: *Referendum a zastupitelská demokracie* [online]. Edice Strategie AV21 | Evropa a stát: mezi barbarstvím a civilizací, Středisko společných činností AV ČR, v. v. i., pro Kancelář Akademie věd ČR, Praha, 2019, [cit. 04-03-2023], s. 9. Dostupné z: <https://www.academia.cz/uploads/media/preview/0001/07/e2f2ff9133db9a79727d59632697f1540572171c.pdf>.

¹⁵ FRIČ, P.: *Participace* [online]. 2022. [cit. 03-03-2023] Dostupné z: <https://ksos.fhs.cuni.cz/KOS-227.html>.

¹⁶ SLÁDEČEK, V. a SYLLOVÁ, J.: Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, V. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 21.

stanovený termín k volbám a poté bude pouze přihlížet, jak zástupci rozhodují. Zároveň je však nutné si uvědomit, že participačních projektů se v rámci obcí účastní mnohem menší procento obyvatel, než je tomu u voleb. To může dáno mj. tím, že starší generace podobné projekty neznají nebo nevědí, jak se účastní v takových projektech účastnit. Proto lze shrnout, že aktivní volební právo je nejdůležitější formou občanské participace. Je totiž jednoduché jej uplatnit, jeho obsah je znám každému bez dalšího a k jeho uplatnění postačí se osobně dostavit k místně příslušné volební komisi.¹⁷

Zvolení občané, tedy hlavně zastupitelé dané obce, potažmo rada a starosta, pak nesou odpovědnost za přijetí a realizaci rozhodnutí. V rámci participačních procesů mají jedinečnou příležitost navázat se svými voliči kontakt. Mohou veřejně obhajovat a vysvětlovat své názory, komunikovat s občany a dokázat jim, že jsou právě oni jsou správnými lidmi na správných místech. Přitom vztah politiků k občanské participaci může být různý. Odvíjí se od toho, jak vnímají svou roli. Někteří to, že se občané zapojují, pokládají za samozřejmé a počítají tak s přímou komunikací s občany. Jiní se po volbách svého postu zhostí s tím, že byli zvoleni, aby na sebe vzali správu obce namísto občanů a dalším participačním procesům nejsou příliš nakloněni.

Dále jsou důležitou součástí participace i úředníci příslušného obecního úřadu. Právě oni mají s participačními projekty nejvíce práce. Musí předávat informace, připravovat podklady pro jednání s veřejností atd. Navíc jak stanoví § 82 písm. c) zákona o obcích, tak úředníci, nebo i jiní zaměstnanci, zařazení do obecního úřadu, musí zastupitelům obce poskytovat součinnost, a to ve všech oblastech, které souvisí s výkonem funkce. Žádost zastupitele musí být vyřízena do 30 dnů. Je však třeba zdůraznit, že se jedná o žádost o informace, která je realizována mimo režim informačního zákona.¹⁸

¹⁷ Blíže k volebnímu právu viz kapitola 2 **VOLEBNÍ PRÁVO JAKO NEJVÝZNAMNĚJŠÍ PROJEV OBČANSKÉ PARTICIPACE.**

¹⁸ FUREK, A.: § 82 [Práva člena zastupitelstva obce]. In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2019, s. 497 a násl.

1.3 Důležitost občanské participace

Neefektivní komunikace a práce s veřejností může často vést k tomu, že se občané obrátí proti obci i přes to, že se obec, resp. starosta, rada a zastupitelé snaží o dobré vedení. Například zastupitelstvo se snaží o zlepšení ekonomické situace obce a rozhodne se, že vytvoří nová pracovní místa tím, že volné plochy poblíž sídliště nabídne k pronájmu soukromé společnosti, která zde bude i podnikat a bude potřebovat další zaměstnance. S tímto přístupem k principu řádného hospodaření s majetkem však nemusí souhlasit ostatní obyvatelé obce a mohou tak ve formě stížností či petic navrhnout řešení jiné. Ideálně takové, které bude v nejlepším zájmu občanů, tedy aby se na takovém prostoru vybudovalo ideálně parkoviště, dětské hřiště nebo park.

Takovéto konflikty mezi vedením obce a občany často eskalují a vzniklý problém je pak velmi složité vyřešit. Účinnější, i ekonomicky výhodnější je takovým problémům předcházet. Dříve, než zastupitelstvo rozhodne o využití doposud nevyužitého majetku obce, měla by připravené rozhodnutí důsledně projednat s obyvateli, kterých se dané rozhodnutí týká a případně ho pozměnit dle jejich podnětů. Většina nedorozumění a následných konfliktů vychází z toho, že občané nebyli dostatečně informováni, a proto je důležité se zaměřit na maximální informovanost ze strany obce. Pokud například občané neví, jaké stavby mají být na území obce realizovány a až v průběhu stavebních prací zjistí, že se např. na území obce buduje průmyslová továrna, mohou občané obce svůj nesouhlasný postoj vyjádřit právě prostřednictvím nekonvenční participace. To by však byl problém. Dále je nutné zdůraznit, že součástí šíření informací ze strany obce a jejích představitelů by mělo být i zjišťování zpětné vazby. Ta se zjišťuje např. prostřednictvím průzkumů nebo veřejného setkání, kde se občanům plánovaný projekt vysvětlí. Občané sami pak mohou vyjádřit svůj názor prostřednictvím dotazů nebo podnětů k realizaci.

Ještě větší zapojení občanů do rozhodování je možné realizovat prostřednictvím partnerství a spolupráce. To spočívá v tom, že řešení je připravováno společně představiteli obce, jednotlivými občany, podnikateli realizující svou podnikatelskou činnost na území dotčené obce atd., jakožto

rovnocennými partnery a občané jsou pak přímo zapojeni do plánování.¹⁹ V takových případech je rozhodování plně přeneseno do rukou občanů. Podmínky pro realizaci a následnou platnost výsledků místního referenda stanoví zákon místním referendu.

Jedním z aktuálních příkladů, kde je možné vidět příkladnou občanskou participaci ve smyslu spolupráce mezi vedením obce a občany, je případ letištně Plzeň – Líně. Zde má být realizována výstavba tzv. *gigafactory*.²⁰ Nicméně dotčené obce, zejména Dobřany a Plzeň, s vybudováním *gigafactory* nesouhlasí. Nesouhlas je zřejmý i ze strany občanů. Současné zastupitelstvo města Dobřany, resp. i rada města Dobřany, v čele se svým starostou se snaží prostřednictvím sociální sítě *Facebook* informovat občany Dobřan o současném dění kolem *gigafactory* a dávají tak občanům i prostor se k celé věci vyjádřit.²¹ Jedná se tak o moderní způsob komunikace s občany, která je však pro občany města Dobřany přínosná, protože je dostupná i pro mladší ročníky a nabádá tak mladé občany Dobřan se informovat o dění v obci a účastnit se tak na občanské participaci i jinou formou, než je aktivní volební právo. Ovšem ani seniorním občanům není ten způsob komunikace cizí, byť je jejich prostřednictvím obecně méně využíván. Je však nutné zdůraznit, že se jedná o formu méně formalizovaného způsobu informování občanů. I nadále zůstává hlavním informačním zdrojem určeným nejen pro občany Dobřan úřední deska tohoto města, která je dostupná i v elektronické formě.

1.4 Výhody občanské participace

Občanská participace přináší spoustu výhod. Dokonce můžeme tvrdit, že rozhodovací proces se díky aktivní občanské participaci stává kvalitnějším a efektivnějším. Důvodem pro toto tvrzení je, že se hledání řešení účastní více aktérů, čímž se i zvyšuje možnost objevovat nová řešení. Běžní občané znají místní prostředí ze všech nejlépe, a tak často dokážou upozornit na ty nejzásadnější dopady zamýšleného rozhodnutí, které by nemuseli napadnout ani odborníky. Výsledkem

¹⁹ *Jak přizvat občany ke spolupráci aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí* [online]. Agora Central Europe, společnost pro demokracii a kulturu, 2006. [cit. 03-03-2023], s. 9. Dostupné z: https://agorace.cz/wp-content/uploads/2019/05/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolu_praci.pdf.

²⁰ *Gigafactory* koncernu Volkswagen má být průmyslový komplex, kde budou vyráběny baterie do elektroaut. Dopad výstavby a provozu tohoto komplexu na životní prostředí, infrastrukturu a životní podmínky obyvatel dotčených obcí je však výrazný, a to v negativním slova smyslu.

²¹ Blíže dále profil Aktivních Dobřan na sociální síti *Facebook* [cit. 03-03-2023]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/aktivnidobransy>.

otevřeného rozhodovacího procesu je pak nezezení kompromisního řešení s výraznou veřejnou podporou, přičemž veřejnost toto rozhodnutí bere za své a díky tomu má i daleko větší zájem kontrolovat jeho naplnění. A tím je i naplněna právě zejména efektivita rozhodování.²²

Občanská participace přináší lidem celou řadu možností, jak mohou ovlivnit podmínky, ve kterých žijí. U veřejného rozhodování dosahujeme vyššího stupně samosprávy, jelikož celý participační proces s sebou nese nutnost komunikace s občany. Komunikace má při tom probíhat nejenom s občany aktivně zapojenými do občanské participace, nýbrž i s těmi, kteří se občanské participace přímo aktivně neúčastní. V takových případech se nevyhneme sdílení emocí a často dochází k navázání nových kontaktů. Samotným budováním nových vazeb a vztahů mezi členy dané komunity dochází k jejímu posilování. Občanskou participací je navíc i posilována demokracie, neboť každý občan se zde stává rovnocenným partnerem.²³

1.5 Úskalí občanské participace

Zdá se, že zapojováním obyvatelstva do řízení obce můžeme vyřešit většinu problémů obce. Na druhou stranu participace s sebou nese celou řadu úskalí. Nejčastějšími námitkami proti participaci je to, že laická veřejnost nemá dostatek informací a její pohled pouze naruší promyšlené a dlouhodobé koncepce. Zejména se zdůrazňuje neznalost předpisů souvisejících s výstavbou nebo tvorby rozpočtu. V mnoha případech chybí občanům i znalost a přehled o rozpočtu obce, který však musí být každému občanovi přístupný bez rozdílu. Tak vysloveně stanoví § 16 odst. 2 písm. d), písm. e) zákona o obcích. Naopak „jiné osoby než občané obce (případně osoby podle § 16 odst. 2 či § 17) mohou o přístup k těmto dokumentům obec požádat, avšak výlučně podle SvInf. Stejně tak občan obce, bude-li žádat jiné dokumenty než ty, které jsou uvedeny v § 16 odst. 2 písm. e), musí postupovat podle SvInf.“²⁴

²² *Jak přizvat občany ke spolupráci aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí* [online]. Agora Central Europe, společnost pro demokracii a kulturu, 2006. [cit. 03-03-2023], s. 12. Dostupné z: https://agorace.cz/wp-content/uploads/2019/05/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolupra_ci.pdf.

²³ Ibidem.

²⁴ FUREK, A.: § 16 [Občan obce a jeho práva]. In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 101.

Další úskalí občanské participace lze spatřovat ve smyslu nebezpečí zneužití občanů nátlakovými skupinami. Ty mohou na občany působit právě díky otevřeným rozhodovacím procesům, aby si prosadily své až radikální a často neefektivní názory. Dále lze negativa spatřovat v samotné nákladovosti. Rozhodovací proces při zapojení široké veřejnosti je totiž delší, a tudíž i nákladnější. Na druhou stranu však mohou odpadnout náklady spojené s případnými spory mezi občany a jejich zvolenými zástupci. Setkáváme se i se strachem z toho, že participativní demokracie nahradí demokracii zastupitelskou. Také existují oblasti, ve kterých je zapojení občanů zcela nemožné. Takovýmito oblastmi jsou například obrana, soudnictví, krizové situace atp.²⁵

Je však otázkou, jaká množina převažuje; tedy zda množina hledisek negativních, či množina hledisek pozitivních. Obě hlediska však můžeme zjistit pouze při aplikaci občanské participace nad rámec realizace aktivního volebního práva. Zároveň je důležité, aby i občany zvolení zástupci přistupovali k občanské participaci zodpovědně a prostřednictvím předem nastavených pravidel a opatření tak dokázali eliminovat právě negativní hlediska. Mezi taková pravidla a opatření může patřit stanovení termínu pro vyjádření ze strany občanů nebo i forma, jak se mohou občané k dané problematice vyjádřit. Důležité je i to, aby občany zvolení zástupci navrhli případné varianty řešení.²⁶

²⁵ *Jak přizvat občany ke spolupráci aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí* [online]. Agora Central Europe, společnost pro demokracii a kulturu, 2006. [cit. 03-03-2023], s. 13. Dostupné z: https://agorace.cz/wp-content/uploads/2019/05/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolupraci.pdf.

²⁶ *Ibidem*, s. 14. Dostupné z: https://agorace.cz/wp-content/uploads/2019/05/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolupraci.pdf.

2 VOLEBNÍ PRÁVO JAKO NEJVÝZNAMNĚJŠÍ PROJEV OBČANSKÉ PARTICIPACE

2.1 Volební právo, jeho charakteristika, ústavně-právní zakotvení a principy

Volební právo obecně je chápáno jako základ občanské participace, a to právě díky jeho dostupnosti a možnosti jeho realizace. Prostřednictvím aktivního, ale i pasivního volebního práva totiž mohou občané ovlivnit samotný proces rozhodování v obci a dále mohou ovlivnit způsob, jakým bude správa, ale i samotná participace občanů probíhat. Ono totiž každý volič i komunální politik mají odlišnou představu o tom, co, jak a kým má být obec spravována.

2.1.1 Definice volebního práva, jeho charakteristika a možnosti jeho omezení

Volební právo lze definovat jako „*souhrn právních pravidel stanovených zejména Ústavou a volebním zákonodárstvím, na jejichž základě se volbami utvářejí orgány zastupitelské demokracie.*“²⁷ Podstatnou náležitostí volebního práva je pak i možnost realizovat jej pasivní a aktivní formou. Při definování volebního práva v prostředí ČR však nelze opomenout fakt, že je zde uplatňován princip všeobecného volebního práva. Všeobecné volebního právo spočívá v tom, „*že aktivní volební právo i pasivní volební právo je rozšířeno na maximální počet aktivně i pasivně legitimovaných voličů; obecně může volit každý občan, volební právo není omezeno cenzy (majetku, pobytu, vzdělání apod.).*“²⁸ Všeobecné volební právo se v ČR ve smyslu čl. 21 Listiny vztahuje na všechny formy voleb; tedy na volby prezidenta, na volby do obou komor parlamentu, a i pro volby do zastupitelstev nižších a vyšších územních samosprávných celků.²⁹ Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, tak pojem „volebního právo“ je pojem širší, než pojem „všeobecné volebního právo“.

²⁷ HŘEBEJK, J.: Volební právo: In: HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Souhlasně viz Ibidem.

Ovšem byť je všeobecné volební právo dáno všem občanům bez rozdílu, je přípustné, aby určité limity pro jeho výkon existovaly. Nejznámějším limitem výkonu volebního práva je věk. V těchto případech je omezenost volebního práva přípustná. Přitom kvalifikační podmínky, jako je věk a státní občanství, nelze přímo označit jako omezení, jelikož „*jsou i s ohledem na výše uvedenou povahu tohoto práva přiměřená a nezbytná k zajištění organizace voleb, a tedy v konečném důsledku k zajištění realizace subjektivního volebního práva.*“³⁰ Proto je zcela legitimní a legální, když současná právní úprava stanoví, že aktivní volební právo má občan starší 18 let. Pro pasivní volební právo jsou stanoveny různé věkové hranice, a to v podobě 18, 21 a 40 let. Dalším zákonným přípustným omezením zejména pro výkon aktivního volebního práva, může být např. duševní nezpůsobilost nebo nesplnění dalších, příslušným zákonem stanovených, podmínek. Proto lze samotné volební právo chápat jako omezené subjektivní právo veřejné.³¹ A právě z důvodu, že se jedná o subjektivní právo veřejné, tak se jeho případná obrana v rámci soudního sporu realizuje prostřednictvím správního soudnictví.³²

K samotnému omezení volebního práva lze pak dále uvést, že zákonné možnosti omezení volebního práva, které stanoví např. § 4 VolObZák, je i nadále třeba podrobit proporcionalitě jednotlivých práv. Na samotném principu proporcionality je totiž obecně postaveno demokratické chápání, uspořádání a ochrana lidských práv a svobod.³³ Jedním z typických příkladů, kdy může být volební právo omezeno, je řízení o svéprávnosti, které je realizováno dle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů. Ještě donedávna se o tomto možném omezení volebního práva prostřednictvím soudního rozhodnutí vedly spory. MV ČR často zodpovídalo mnoho dotazů týkajících se možnosti soudu na omezení volebního práva, neboť mnoho správních úřadů interpretovalo soudní rozhodnutí o rozsahu omezení svéprávnosti různě. Proto

³⁰ Usnesení ÚS ČR ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02.

³¹ BARTOŇ, M.: Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 663.

³² Viz blíže HLAVA II, Díl 4, příp. Díl 5 SŘS.

³³ Principem proporcionality se rozumí vyřešení střetu dvou práv tak, aby hodnotnější z práv bylo chráněno, ale zároveň aby bylo druhé právo minimálně omezeno. Při aplikaci principu proporcionality se obecně využívá tři kritérií: vhodnost (způsobilost), potřebnost, přiměřenost (viz např. nález ÚS ČR ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97).

se MV ČR obrátilo na NS ČR, aby získalo jednoznačné stanovisko o tom, zda je omezení volebního práva výše uvedeným typem soudního rozhodnutí přípustné.

Problém zde byl spatřován i pro ten důvod, že volební právo je veřejným subjektivním právem, zatímco omezení svéprávnosti je institutem občanského práva.³⁴ NS ČR tak zde musel užít princip proporcionality u práv, které spolu běžně nesouvisí. NS ČR dospěl k závěru, že přípustnost omezení, resp. zbavení volebního práva při omezení svéprávnosti soudním rozhodnutím je přípustné. Vycházel přitom z čl. 21 odst.3 Listiny, který hovoří o tom, že volební právo může být omezeno, ale pouze zákonem. Dotčený článek Listiny sice nehovoří explicitně o možnosti omezení práva, ale používá obecnější výraz, tedy že podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. NS ČR k tomuto přímo uvedl, že za přípustné „omezení je všeobecně pokládáno též omezení volebního práva ve smyslu stanovení překážky jeho výkonu; i to – samo o sobě – je způsobilé být omezením ústavně konformním, je-li stanoveno zákonem, sleduje-li legitimní cíl a je-li omezením potřebným a proporcionálním. Což lze uvažovat rovněž ohledně té klíčové překážky, kterou představuje ‚omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva‘, jmenovitě jestliže tak dovedl v obdobné souvislosti ve vztahu ke ‚zbavení způsobilosti k právním úkonům‘ Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 3102/08.“³⁵ NS ČR dále dodal, že přímo právní řád ČR stanoví, že omezení svéprávnosti je překážkou k výkonu volebního práva, což vyplývá i ze samotné podstaty volebního práva jako takového. I proto vnímá omezení volebního práva soudním rozhodnutím jako naprosto legitimní.³⁶

Při definování volebního práva je vedle možností jeho omezení a zařazení do českého právního řádu nutné zmínit také jeho obsah. Obsah volebního práva lze definovat jako právo podílet se na správě věcí veřejných svobodnou volbou svých zástupců, a to do všech zastupitelských orgánů, do kterých zákon stanoví, že mohou být tito zástupci voleni. Je přitom rozhodující, aby byla prostřednictvím těchto orgánů vykonávána správa věcí veřejných.³⁷ Součástí obsahu volebního práva jsou pak tzv. negativní a pozitivní závazky. Za negativní závazky je považována povinnost státu nezasahovat do autonomie jednotlivce, a to tak, že stát realizuje

³⁴ Stanovisko NS ČR ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016, bod 30.

³⁵ Ibidem, bod 39.

³⁶ Ibidem, bod 40 – 42.

³⁷ BARTOŇ, M.: Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 671.

tajné hlasování, jednotlivec má možnost svobodného rozhodnutí, vybrat si z nabízených variant kandidátů nebo že má právo být volen. Pozitivními závazky se pak rozumí povinnost státu vytvořit takové záruky volebního práva, které „*primárně ve vytvoření institucionálních záruk pro realizaci zastupitelské demokracie, tedy přijetí příslušné právní úpravy (volebních zákonů), zajištění realizace všech principů volebního práva, tedy svobodných, všeobecných a přímých voleb, rovného volebního práva a tajného hlasování, zajištění s tím související efektivní soudní kontroly voleb atd. Stát je zároveň povinen zajistit dostatečnou ochranu nerušeného výkonu volebního práva před zásahy ze strany soukromých subjektů.*“³⁸

Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, tak v případě volebního práva jsou stanoveny povinnosti především pro stát. Je však nutné zdůraznit, že každý má právo na svobodnou volbu využít či nevyužít svého volebního práva a nikdo k jeho aplikaci nemůže být nucen či uplácen.³⁹ Každý jednotlivec má zároveň právo na to, aby nebyl diskriminován pro své politické názory. To ostatně vyplývá ze zásad, na nichž je postavena Listina. O zákazu diskriminace konkrétně hovoří čl. 3 odst. 1 Listiny.

Ve smyslu občanské participace je volební právo jedním z nejvýznamnějších instrumentů, kterým se mohou občané na správě a rozvoji obce účastnit. Důvodem pro toto tvrzení je zejména fakt, že volby jsou známy české společnosti již po stovky let a lidé si i díky tomu uvědomují jeho důležitost. Navíc realizace volebního práva je jedním z hlavních stavebních kamenů zastupitelské demokracie, která podporuje realizaci občanské participaci tak, aby odpovědnost rozhodování i nadále zůstala v rukou volených zastupitelů.

2.1.2 Ústavně-právní zakotvení volebního práva

Jak již bylo zmíněno v předchozí podkapitole, tak volební právo je primárně zakotveno v čl. 21 Listiny. Ústavně-právní zakotvení volebního práva však nebylo na území České, resp. Československé republiky vždy samozřejmostí. Ono totiž až do nabytí účinnosti současné Listiny, tj. 1. 1. 1993, bylo volební právo zakotveno

³⁸ BARTOŇ, M.: Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 673.

³⁹ Viz blíže např. nálezy ÚS ČR ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10-2.

pouze na úrovni zákonné.⁴⁰ Ani Ústava 1920 nijak volební právo nekonkretizovala. Hlava pátá Ústavy 1920 o politických právech nehovořila vůbec. Na druhou stranu je nutné podotknout, že listiny o lidských právech a svobodách začaly ve velkém vznikat až po 2. světové válce. Jedním z hlavních důkazů tohoto tvrzení je Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948.

Samotná Listina je součástí ústavního pořádku ČR. Tak vysloveně stanoví čl. 3 Ústavy ČR. Jak pak dále stanoví čl. 21 Listiny, tak občané mají právo podílet se na správně veřejných věcí přímo nebo svobodnou volnou svých zástupců, a to prostřednictvím všeobecného a rovného volebního práva, které je vykonáváno tajným hlasováním. Samotná garance „*práva podílet se na správě věcí veřejných v ústavní rovině je důsledkem konceptu moderního demokratického státu, kdy lid je zdrojem veškeré státní moci – suverénem*“,⁴¹ což i vyplývá z čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Dle tohoto článku lid svou moc vykonává právě prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, příp. ji ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR může i vykonávat přímo on sám, pokud to neodporuje zákonům. Proto lze lid označit nejen za zdroj státní moci, ale také za „*vykonavatele této moci prostřednictvím státních orgánů*.“⁴²

V ústavně-právním smyslu je volební právo primárně koncipováno jako tzv. právo státoobčanské, tedy že náleží pouze občanům ČR. To však neplatí výlučně, neboť podústavní právní předpisy, mezinárodní smlouvy či právo EU mohou okruh adresátů aktivního i pasivního volebního práva rozšířit o osoby bez českého občanství, avšak s usazením na území ČR.⁴³ Jedním takovým příkladem je SFEU. Dle čl. 22 odst. 1. SFEU má každý občan EU mající bydliště v členském státě, jehož není příslušníkem, právo volit a být volen v obecních volbách obce, v níž má bydliště, a to za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Nejedná se tedy o rozšíření na všechny druhy voleb, nýbrž výlučně na volby do obecních zastupitelstev.

⁴⁰ ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 21.

⁴¹ BARTOŇ, M.: Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 660.

⁴² Ibidem, s. 660.

⁴³ Ibidem, s. 661 – 662.

2.1.3 Principy voleb v České republice

Samotné volební právo, stejně jako jiné ústavně-právní instituty, je založeno na určitých principech. Mezi základní principy, na nichž volební právo v ČR stojí, lze označit ty, které přímo vyplývají z čl. 21 Listiny. Jedná se tedy o všeobecnost, rovnost, přímost a tajné hlasování. Ovšem i obecné a partikulární „*mezinárodní právo obsahuje normy, které státům ukládají konání svobodných voleb a zakotvují jejich základní principy. Z hlediska České republiky je třeba vycházet především ze tří základních dokumentů, kterými jsou: a) Všeobecná deklarace lidských práv; b) Mezinárodní pakt o občanských a politických právech; c) Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. její Dodatkový protokol.*“⁴⁴

V článku 21 Všeobecné deklarace lidských práv je stanoveno, že každý má právo, aby se účastnil vlády své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Dále má každý také právo na rovné podmínky pro vstup do veřejných služeb své země. Také jsou zde vymezeny základní principy voleb, a to výslovně tak, že „*základem vládní moci má být vůle lidu, vyjádřená správně prováděnými volbami, které se mají konat v pravidelných obdobích na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním nebo jiným rovnocenným postupem, zaručujícím svobodu hlasování*“⁴⁵

Dále je stěžejní také Mezinárodní pakt o ochraně občanských a politických práv,⁴⁶ který je součástí českého ústavního pořádku. Ten volební právo a práva s ním spojená upravuje ve svém čl. 25. Tento článek stanoví, že každý občan, a to bez jakýchkoliv rozdílů rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnosti, sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení má právo a možnost se podílet na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců a vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země. Dále uvedený Čl. 25 Mezinárodního paktu o ochraně občanských a politických práv stanoví, že každý má právo volit a být volen.

⁴⁴ ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 13.

⁴⁵ Ibidem, s. 13.

⁴⁶ Celým názvem vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, v platném znění. Je však obecně přípustné užívat v textu zkrácené označení, neboť toto označení používá i odborná literatura, aniž by toto označení bylo uvedeno jako zkratka.

Nad rámec Všeobecné deklarace lidských práv tak Mezinárodní pakt o ochraně občanských a politických práv hovoří také o pasivní formě volebního práva.⁴⁷

Principy voleb jsou mj. zakotveny taktéž v Kodexu správných postupů ve volebních záležitostech. Tento dokument zpracovala Benátská komise při Radě Evropy v roce 2002 a v roce 2003 byl Parlamentním shromážděním Rady Evropy schválen. Z hlediska mezinárodního práva jde sice o právně nezávazný dokument, ale jeho důležitost tkví v tom, že je často používán jako hlavní interpretační pramen pro řešení různých úskalí v případě voleb a výkonu práv s volbami spojenými. Mimo jiné je také hojně užíván jako argumentační pramen u ESLP. Nejednou Kodex správných postupů ve volebních záležitostech citovaly nejenom jednotlivé senáty, ale i Velký senát ESLP. Samotný „*kodex vychází z pěti základních principů, které – zřejmě pod vlivem preambule Evropské úmluvy, jež odkazuje na společné dědictví politických tradic smluvních stran – označuje za součást evropského volebního dědictví. Za tyto principy označuje všeobecné, rovné, svobodné, tajné a přímé volební právo a dále přidává požadavek, aby se volby konaly v pravidelných intervalech.*“⁴⁸

Obecným východiskem české vnitrostátní úpravy voleb je ovšem již výše zmíněný čl. 21 Listiny, který je ve srovnání s právem na konání voleb a právem účastnit se jich podle EÚLP obecnější, jelikož se netýká pouze voleb, ale zakotvuje obecné právo na politickou participaci občanů. Je zde požadavek na existenci svobodných a pravidelných voleb, všeobecnost a rovnost volebního práva a na tajné hlasování. Vztah k volbám pak mají i další články Listiny, zejména pak ty, které se dotýkající politických práv.⁴⁹

⁴⁷ Je vhodné zdůraznit, že i Mezinárodní pakt o občanských a politických právech neřadí věk mezi případná hlediska diskriminace ve smyslu nemožnosti realizovat volební právo aktivní či pasivní. K přípustnosti omezit volební právo věkovou hranicí blíže viz **2.1.1 Definice volebního práva, jeho charakteristika a možnosti jeho omezení.**

⁴⁸ ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 17.

⁴⁹ BARTOŇ, M.: Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 667.

Ze všech výše zmíněných dokumentů a právních předpisů lze vyvodit, že obecně zakotvují šest základních principů voleb:

- i) všeobecnost volebního práva,
- ii) rovnost volebního práva,
- iii) přímost volebního práva,
- iv) tajné hlasování,
- v) zásady poměrného zastoupení a většinového systému a
- vi) svobodné (skutečné) volby.⁵⁰

Jedná se však o obecných korektiv, který je uznáván většinou, neboť v odborné literatuře nenajdeme shodu o tom, co vše do okruhu základních principů voleb spadá. Například J. Filip v roce 1992 neobsáhl mezi základní principy voleb jejich svobodné konání. Důvodem by mohla být skutečnost, že toho času nebyla podoba volebního systému zakotvena v ústavních předpisech, jako je tomu v současnosti. Je však pozoruhodné, že J. Filip tento postoj zastával i později, neboť ve stejné podobě obsáhl principy volebního práva i do učebnice ústavního práva. Ta však byla vydána až v roce 2003. Dále ani V. Pavlíček princip svobodných (skutečných) voleb neobsáhl ani do svého komentáře k Listině a Ústavě, který byl vydán v roce 1998. Ani další autoři významných ústavněprávních děl, jako je J. Wintr, Z. Horská (Vostrá) a V. Jirásková uvedený princip do svých odborných publikací a komentářů neobsáhli. J. Wintr dokonce za princip voleb neoznačuje ani tajné hlasování.⁵¹

Jednotlivé principy, které byly výše uvedeny pod body i) – vi), je však třeba obecně blíže rozvinout. Všeobecnost volebního práva stanoví, že právo volit mají všichni zletilí občané ČR bez jakýchkoliv omezení týkajících se rasy, barvy pleti, příslušnosti k národu nebo k národnosti, jazyka, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.⁵² Ostatně to vyplývá z nejdůležitější zásady zákazu diskriminace, která je zakotvena v čl. 3 odst. 1 Listiny. Případné omezení z důvodu věku je přípustné, neboť se nejedná přímo o omezení,⁵³ nýbrž o způsob, jak zajistit, aby do dané veřejné funkce

⁵⁰ ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 18 a 19.

⁵¹ Ibidem, s. 19.

⁵² Ibidem, s. 24 – 25.

⁵³ ÚS ČR ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02.

nastoupili ideálně lidé se zkušenostmi nebo lidé již morálně zralí a připravení tak na výkon dané veřejné funkce. V praxi však k naplnění těchto ideálů nedochází.

Princip rovnosti volebního práva spočívá v tom, že každý volič má jeden hlas a váha všech hlasů je stejná.⁵⁴ Princip přímosti je dán tím, že volba je prováděna přímo voličem, kdy toto právo nelze na nikoho převést.⁵⁵ Princip tajnosti hlasování znamená, že nikdo si nemůže konkrétního voliče spojit s konkrétním odevzdaným hlasem.⁵⁶

Zásadu poměrného zastoupení a většinového systému lze charakterizovat tak, že ve většinovém systému je zvolen ten kandidát, který získá většinu a vítězem je tak pouze tento kandidát a hlasy ostatních propadají. Naopak u poměrného systému jsou mandáty rozdělovány poměrně dle počtu hlasů a počtu mandátů.⁵⁷ Poměrný systém je tedy uplatňován u většiny voleb v ČR. Většinový systém je uplatňován v případě volby prezidenta ČR a v případě voleb do horní komory Parlamentu ČR. Je zde však určitá výjimka v tom, že pokud kandidát nezíská více jak 50 % všech hlasů, koná se druhé kolo, a to u obou zmíněných typů voleb. Poměrný systém je naopak uplatňován u voleb do dolní komory Parlamentu ČR, do zastupitelstev obcí a do zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků.

Posledním principem je pak princip svobodných voleb. Ovšem jak již vyplývá z výše uvedeného, tak tento princip není explicitně všemi autory odborné ústavně-právní literatury za princip považován.⁵⁸ Proto lze princip svobodných (skutečných) voleb charakterizovat jako specifický princip, neboť se skládá jak z ostatních principů voleb, tak je i součástí uplatňování „*dalších zásad liberálního demokratického státu, mezi něž patří ochrana politických práv. Princip svobodných voleb je do určité míry nadřazen ostatním principům, má obecnější charakter a je předpokladem pro jejich uplatnění. A contrario si lze přitom představit – a ve světě snadno najít řadu příkladů – takové volby, které sice budou všeobecné, rovné, přímé a tajné, ale vzhledem k zásahu do svobodné soutěže politických sil v nejrůznější podobě, či dokonce kvůli manipulaci ve volebním procesu, nebudou*

⁵⁴ ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 35.

⁵⁵ Ibidem, s. 65.

⁵⁶ Zde se částečně naráží na to, že pokud by existovalo elektronické hlasování, resp. by bylo umožněno prostřednictvím novely volebních zákonů, mohl by být tento princip narušen. V online prostoru je totiž mnohem složitější plně skrýt svou identitu.

⁵⁷ ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 82.

⁵⁸ Ibidem, s. 19.

svobodné.“⁵⁹ Ostatně pro příklad není třeba chodit ihned do mezinárodního prostoru, neboť tento princip byl uplatňován na území Československé republiky po tom, co se dne 25. 2. 1948 ujali moci komunisté. Postupně zlikvidovali celou opozici a představovali jedinou vládnoucí, a tedy i volitelnou politickou stranu. Ostatně svou vedoucí pozici pak KSČ upevnila ještě tím, když v čl. 4 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění účinném do 29. 11. 1989, zakotvila svou vedoucí úlohu. Lze tedy shrnout, že princip svobodných (skutečných) voleb je významným a důležitým principem voleb, který nelze opomínat. Ostatně v současnosti je již tento princip zakotven i všech lidskoprávních dokumentech, který byly zmíněny výše v této podkapitole.⁶⁰

2.2 Volby do obecních orgánů v historickém vývoji

Jelikož samotný institut volebního práva je velmi širokým tématem, tak ani jeho historický vývoj nebude opakem. Nicméně s ohledem na fakt, že celá tato bakalářská práce je zaměřena na problematiku participace občanů na správě a rozvoji obce, tak i samotný historický vývoj volebního práva bude zaměřen právě pouze na volební právo související s volbou členů orgánů obcí, resp. s volbou členů zastupitelstva obce, příp. jeho historických období.

2.2.1 Počátky obecního zřízení a voleb do orgánů obcí

Stejně jako po celé Evropě, tak i v habsburské říši zažívali lidé roku 1848 velké společenské změny. Právě roku 1848 byl dán i počátek vývoje volebního práva v obcích. Tehdy revoluční vření, které procházelo Evropou, „*zlikvidovalo i poslední zbytky feudalismu v habsburské monarchii... Zavedení ústavnosti roku 1848 vedlo k úplné přestavbě veřejné správy.*“⁶¹ Dále v návaznosti na zrušení poddanství bylo třeba rozhodnout, na které úřady je možné obecní správu přenést. Vycházelo se přitom z teorie existence přirozených společenských útvarů na územním podkladu mající jistá přirozená práva. Vytvořením územních samosprávných útvarů bylo sledováno vyvolání představy spravedlivého uspořádání státu, v němž by obyvatelstvu určitých místních svazků byla dána možnost vyřizovat si určité záležitosti samostatně, tedy nezávisle na vládní státní

⁵⁹ ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, s. 21.

⁶⁰ Souhlasně viz Ibidem, s. 21.

⁶¹ SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, s. 3.

správě. Tyto útvary místní samosprávy měly v zásadě plnit úkoly obhájců národních zájmů a potřeb proti rakouským státním orgánům. Ono i „*hlavní zásady samosprávy se objevily již v návrhu kroměřížské ústavy, kde se jako nezadatelná práva obce prohlašovala svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění a výkon místní policie, zveřejňování výsledků obecního hospodářství a zpravidla veřejnost jednání. Tyto zásady přešly i do oktrojované březnové ústavy z roku 1849.*“⁶²

První zákonnou úpravou obecní samosprávy bylo tzv. Stadionovo prozatímní obecní zřízení, které bylo v říšském obecním zákoníku vyhlášeno 20. 3. 1849. V jeho úvodu byla vytyčena zásada, že základem svobodného státu je svobodná obec. Stadionovo prozatímní obecní řízení hovořilo o obci místní, o obci okresní a o obci krajské. Byla snaha o zavedení celé hierarchie obcí, ale platnosti nabyly pouze předpisy o obcích místních.⁶³ Podle podrobné instrukce ze dne 8. 4. 1850 pak byly provedeny volby do obcí. Jelikož však již docházelo k nastolení absolutismu, konstituování orgánů obecní samosprávy, probíhalo v podmínkách, které obecní samosprávě nepřály. Volební právo do obcí mělo být upraveno tak, aby interesům převažujícím se propůjčilo působení převažující. Rovněž bylo zastaveno přidělování všeho státního území k některé obci, což se nelíbilo šlechtě.⁶⁴

Později měla být obecní samospráva postavena na nový základ, jenž měl tvořit Bachův obecní řád z roku 1859. Ten vycházel z diferenciací obcí, jež měla být v podrobnostech provedena v obecních zřízeních vydaných pro jednotlivé země. Bachův obecní řád byl tzv. rámcový zákon, podle něhož se mělo rozlišovat mezi obcemi městskými a venkovskými. Počítalo se přitom i se samostatnými velkostatkami mimo rámec obcí. Ovšem období tzv. Bachova absolutismu, který se vyznačoval i jako policejní stát, „*však neměl dlouhého trvání. Hlubokou ránu mu zasadila porážka Rakouska u Solferina roku 1859, která v plné nahotě ukázala neudržitelnost dosavadní státní správy a samosprávy.*“⁶⁵

⁶² SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, s. 3.

⁶³ *Ibidem* s. 4.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 4.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 5.

2.2.2 Konečná podoba obecní samosprávy a volebního práva do orgánů obcí v habsburské monarchii

Vydání Říjnového diplomu a poté i únorové ústavy z roku 1861 znamenalo návrat ke konstitucionalismu, a tedy odstranění absolutismu. Koncem 50. a začátkem 60. let 19. století došlo k zásadnímu zlomu ve prospěch trvalého nastolení parlamentarismu. Obnovení konstitučního monarchistického režimu umožnilo doplnit rakouský státní aparát také o zastupitelské organizace na úrovni obcí a okresů. Po vydání Říjnového diplomu bylo totiž nutné uvolnit byrokratické řízení v místní správě, a proto došlo k obnovení samosprávných institucí zatím na podkladu dosud formálně nezrušeného Stadionova prozatímního obecního zřízení. Zároveň byla provedena příprava voličských seznamů a byly vypsány obecní volby. Politici s českými kořeny zároveň i „*správně postřehli, že v obcích je první odraziště, kterého mohou využít k získání pozic ve veřejné správě.*“⁶⁶

Samotné obecní volby přinesly cenné zisky českému měšťanstvu. Pokus dosáhnout společně s obnovením obecní samosprávy také zřízení volených okresních zastupitelstev se však zatím nepodařil. Obnovení obecní samosprávy podle Stadionova prozatímního obecního zřízení znamenalo pro českou politiku velký přínos. Samosprávný život v obcích si rychle vytvořil tradici, a to znesnadňovalo prosazení jiného konceptu samosprávy.⁶⁷

Nejnižšími samosprávnými útvary byly obce. Byly to tedy takové útvary, k nimž se vázalo bydliště osob, kdy v obcích bydleli buďto občané, nebo tzv. přespolní. Občané měli domovské právo v obci a zároveň platili daň. Ta se však týkala především obcí na Moravě a ve Slezsku. V moravských obcích měla daň zajišťovat volební právo, ve slezských obcích stačilo platit jakoukoli přímou daň. Za přespolní byli označováni všichni ostatní mimo občany a tito zároveň neměli volební právo. Přespolní mohli být i z obce v určitých případech vypovězeni. To se týkalo např. situací, kdy přespolní porušovali zákonné povinnosti. Ve městech a městečkách mohl obecní výbor udělit měšťanské právo. Měšťané dále mohli užívat fondy, fundace a ústavy vyhrazené pro měšťany.⁶⁸

⁶⁶ SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, s. 7.

⁶⁷ Ibidem, s. 7.

⁶⁸ Ibidem, s. 8.

V čele obce stálo obecní zastupitelstvo, jehož hlavní činností bylo obstarávání obecních záležitostí. To bylo voleno občany obce, kteří měli volební právo dle příslušných právních předpisů. Zastupitelstvo obce se skládalo z obecního výboru a obecního představenstva. Obecní výbor měl moc usnášecí a moc dozírací. Obecní představenstvo bylo voleno z řad obecního výboru a tvořil jej starosta a obecní radní. Jejich počet nesměl překročit jednu třetinu počtu členů obecního výboru a zároveň nemohl klesnout pod dva. Působnost obcí byla dvojí; jednak přenesená, která zahrnovala obstarávání určitých veřejných věcí, jež na obce delegoval stát, a jednak vlastní neboli přirozená působnost.⁶⁹ Do tzv. přirozené působnosti obce spadala i správa nemovitostí. Do této správy nebylo možné řadit rezidence, zámky a jiná stavení, ve kterých se zdržoval císař a jeho dvůr. Mimo tyto vyňaté nemovitosti, na nichž vykonával správu příslušný císařský úředník, spadala správa nemovitostí zpravidla do správy obecního zastupitelstva. Dále se dovolovalo slučování a rozdělování obcí.⁷⁰

Dále existoval obecní výbor. Členy obecního výboru volili oprávnění voliči, přičemž členové obecního výboru, ale i představenstva byli voleni na tři roky. Ovšem ve funkci zůstávali až do doby, dokud nebyli zvoleni jejich nástupci. Jejich mandát tedy mohl trvat déle jak 3 roky. Pokud se ve funkčním období uvolnilo místo starosty nebo obecního radního, konala se do 14 dnů nová volba. V případě, že se uvolnilo místo člena obecního výboru, povolal starosta na toto místo náhradníka, který dostal nejvíce hlasů ve voličském sboru, v němž byl zvolen chybějící člen. Jen v případech, kdy nebyl žádný náhradník, se konala nová volba, kterou vyhlašoval starosta. Ovšem samotné volby do obecních orgánů se po roce 1863 realizovaly dle krajně problematických právních předpisů. I nadále měli volební, resp. hlasovací právo, pouze svéprávní a zletilí muži se státním občanstvím, kteří nebyli z výkonu hlasovacího práva vyloučeni ze zákona stanoveného důvodu. Ovšem „*bez ohledu na to, jestli platili daň nebo ne, měli volební právo pouze příslušníci tzv. honorace, mezi níž zákony počítaly duchovní křesťanských vyznání v duchovní správě, rabíny židovských náboženských obcí, úředníky dvora, státu, země a veřejných fondů, důstojníky a vojenské zaměstnance s důstojnickým titulem i bez něho, kteří byli na odpočinku a ponechávali si vojenský charakter, doktory, kteří dosáhli akademického titulu na některé zdejší univerzity,*

⁶⁹ Dnes je přirozená působnost pojmenována jako působnost samostatná. Označení „přenesená působnost“ přetrvalo dodnes.

⁷⁰ Princip slučování a rozdělování obcí funguje dodnes. Blíže viz blíže § 19 a násl. zákona o obcích.

*a představení a vyšší učitelé obecních škol a ředitelé, profesori a učitelé na středních a vyšších školách a učilištích.*⁷¹ V moravských obcích dále měli volební právo čestní občané, sousedé a příslušníci obce, kteří platili ročně alespoň 1 zlatý přímé daně. Obecní výbor měl dále mj. právo zřídit komise.

Samotné volební právo se realizovalo prostřednictvím voličských sborů. Ty se tvořily tak, že se veškerá přímá daň v obci rozdělila na tři stejné části a poplatníci, kteří dohromady platili po jedné třetině této daně, tvořili jeden volební sbor a volili tedy i třetinu členů výboru. Docházelo tedy k tomu, že v prvním sboru byl malý počet voličů, kteří platili nejvyšší daně a svými několika málo hlasy volili třetinu výboru. Oproti tomu ve třetím sboru bylo podstatně více voličů. I oni platili daně a taktéž volili třetinu výboru, ovšem jejich daň byla výrazně nižší.

V rámci voleb do obecního zastupitelstva se volilo podle většinového systému na 3 roky a vedle volby členů obecního výboru se volili současně i náhradníci. Obecní volby se konaly veřejně, z čehož vyplývá, že nebyly tajné. Úřad starosty i ostatní funkce byly zpravidla čestné, ale ve velkých městech bylo možno starostům, případně i náměstkům, vyměřit plat nebo odměnu.⁷² Bohužel však většina obyvatelstva byla podle výše popsaného systému z výkonu volebního práva do obcí vyloučena. Proto v období habsburské monarchie nelze hovořit o naplnění nejenom principu všeobecnosti volebního práva, ale dále i principu tajnosti či principu rovnosti.

2.2.3 Obecní zřízení a volby do orgánů obcí v první Československé republice

Vznikem první Československé republiky dne 28. 10. 1918 se problematika obecní samosprávy dostala do zcela nové situace. Obecní orgány přestaly plnit funkci tzv. „ochránců národních zájmů“ před z Vídně centrálně řízenými politickými úřady. Levice začala poukazovat na to, že v obcích má zcela nedostatečné zastoupení dělnictvo a byla vytvořena soustava národních výborů. V návaznosti na to, několik dní po vzniku samostatného československého státu,

⁷¹ SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, s. 9.

⁷² *Ibidem*, s. 9 – 10.

přišly požadavky na rozpuštění všech obecních zastupitelstev zvolených na základě majetkových výsad.⁷³

Předmětem pozornosti Národního shromáždění se nejprve stala reforma volebního práva do obcí. Totiž dne 1. 12. 1918 byl předložen návrh na vypracování zákona o obecním zřízení, a ten byl následně předán ústavnímu výboru. Nejprve byl Národním shromážděním přijat zákon č. 75/1919 Sb., ze dne 31. 1. 1919, kterým vydává se volební řád v obcích republiky Československé. Krátce na to byl přijat i návrh novely k obecnímu zřízení, a to zákon č. 76/1919 Sb., ze dne 7. 2. 1919, kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice (Novela k obecním zřízením). Novela obecního zřízení platila z počátku pouze pro české země, a navíc se jednalo pouze o částečnou kodifikaci reagující na zastaralá a nedostatečná ustanovení dosavadních obecních zřízení nejnutnějšími změnami.⁷⁴

Dle znění výše uvedených zákonů právo volit do obecního zastupitelstva příslušelo všem občanům Československé republiky od 21 let bez ohledu na pohlaví. Tito občané však museli v dané obci bydlet alespoň 3 měsíce a nesměli být zákonem přímo vyloučeni z volebního práva. Zákon o volbách do obcí lze tedy považovat za významný krok ve vývoji a přistoupení k všeobecnému volebnímu právu u nás. Pro zajištění rovnosti volebního práva bylo určeno, že každý smí volit pouze v jedné obci a volební právo muselo být vykonáváno osobně.⁷⁵

Ovšem výše zmíněné prvorepublikové zákony nedefinovaly volební právo pouze jako právo, nýbrž především jako povinnost. Tento fakt vyplýval především ze znění § 7 zákona č. 75/1919 Sb. Je však třeba dodat, že povinnosti účastnit se aktivního výkonu volebního práva byli osvobozeni lékaři, osoby starší 70 let, ti, co se nemohli dostavit pro nemoc nebo kvůli neodkladným povinnostem, ti, kteří měli místo volby vzdálené alespoň 25 kilometrů a dále ti, kteří byli v den voleb zdrženi přerušáním dopravy nebo nepřekonatelnými okolnostmi. Každý zaměstnavatel byl povinen umožnit svým zaměstnancům se voleb účastnit.⁷⁶

⁷³ SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, s. 11.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 12 a s. 29 a násl.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 13.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 14.

Prvorepubliková právní úprava neopomínala ani podmínky pro pasivní volební právo. Dle § 4 zákona č. 75/1919 Sb., byl do zastupitelstva obce volitelný ten, kdo měl aktivní volební právo do obcí, bylo mu 26 let, alespoň 1 rok v obci bydlel a nebyl výslovně z volitelnosti vyloučen. Těmto osobám tedy náleželo tzv. pasivní volební právo. Bylo též určeno, kdo do obecních zastupitelstev a komisí volen být nemohl a dále i to, kdo nemohl být členem obecní rady. Toto vyloučení z pasivního volebního práva měli v první řadě rodinní příslušníci členů zastupitelstva. Dále pasivní volební právo nepříslušelo těm zaměstnancům obce, nad nimiž příslušena obecnému zastupitelstvu nebo radě disciplinární pravomoc. To se však týkalo pouze obcí, které měly méně jak 5 000 obyvatel. Výše popsané skupiny občanů obcí v obcích nad 5 000 obyvatel nemohli být pouze starostou, jeho náměstkem nebo členem obecní rady. Dále neměli pasivní volební právo úředníci všech správních úřadů, jimž příslušela dohlédací pravomoc nad příslušnou obcí a osoby, které déle než 1 rok nezaplátily nějakou obecní veřejnou dávku. Počet členů obecního zastupitelstva byl stanoven podle počtu obyvatel od 9 do 60 členů. Pro hlavní město Prahu byl počet členů zastupitelstva určen statutem. Počet členů obecní rady tvořil jednu třetinu počtu všech členů obecního zastupitelstva. Počet komisí a členů komisí stanovovalo zastupitelstvo, přičemž ale bylo tehdejší právní úpravou dáno to, že počet členů komise nesmí překročit polovinu členů zastupitelstva. Je však zároveň vhodné zdůraznit, že také existovalo omezení pro to, kdo mohl a nemohl být členem rady, byť mu náleželo pasivní volební právo.⁷⁷

Přijmout volbu, tedy povinnost přijmout zvolený mandát zastupitele, byla rovněž povinnost upravená zákonem. Ovšem i zde existovaly výjimky. Odmítnout mandát mohly ženy, osoby starší 60 let, osoby, které byly členem zastupitelstva již dvě předchozí volební období, dále nemocní atp. Tehdejší právní úprava dokonce stanovovala trestní sankci za odmítnutí převzetí funkce, do níž byl člověk zvolen. Ve vztahu k této problematice jsou velmi zajímavá trestní ustanovení v zákoně č. 75/1919 Sb.: „*Jako přečin trestaný vězením od jednoho do 6 měsíců se považovalo: 1. Odepřel-li starosta nebo obecní zřízenec přijmout kandidátní listinu a vyhovět i jinak povinností vyplývajících ze zákona o volbách do obcí z ustanovení o kandidátních listinách. 2. Dal-li starosta nebo obecní zřízenec*

⁷⁷ SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, s. 13 – 15.

*úmyslně nebo z nedbalosti vyhlásit nebo rozmnožit nesprávné kandidátní listiny.*⁷⁸ Uvedený volební zákon obsahoval také přestupky, za něž hrozil trest pokuty v rozmezí 50 – 500 Kč nebo vězení na dobu 1 týdne až 3 měsíců. Přestupky se týkaly problematiky výkonu volebního práva ve věci než 1 obci, neumožnění realizace volebního práva zaměstnavatelem, provádění neoprávněných změn ve voličských seznamech nebo odepření vydání legitimačního nebo hlasovacího lístku osobě oprávněné k volbě.⁷⁹ Zákon č. 75/1919 nabyl účinnosti dnem vyhlášení v českých zemích a na Slovensku od 31. prosince 1920.⁸⁰

Pro první volby bylo volební období 3leté. Pro následující volební období si občané obce své zastupitele již volili na dobu 4 let. Volby do zastupitelstev obcí se musely vyhlásit v úředním listu, a kromě toho v každé obci zvlášť vyhláškami na veřejných místech na dobu 14 dnů. Voličské seznamy sestavovala zvláštní komise, sestávající ze starosty, popřípadě jeho zástupce a 4 až 6 přisedících jmenovaných obecním úřadem. Mělo se přihlížet k tomu, aby v komisi byly rovnoměrně zastoupeny všechny politické strany, které budou ve volbách kandidovat. Obce pod 5 000 obyvatel tvořily jeden obvod. Voličský seznam se sestavoval podle popisných čísel domů a v domech podle abecedy seřazených voličů. Obce s více než 5 000 obyvateli byly dohlédacím úřadem rozděleny na více volebních obvodů. Volby do obecního zastupitelstva se konaly buďto podle systému poměrného zastoupení nebo podle většinového systému. Pro aplikaci toho či onoho volebního systému byla rozhodující velikost obce. Členové nově zvoleného zastupitelstva na své první schůzi zvolili ze svých řad starostu obce a jeho náměstky a dále i ostatní členy obecní rady.⁸¹

2.2.4 Období vlády Komunistické strany Československa

Pojem „výbor“ byl českému právnímu řádu znám již od vydání dekretu prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. Ovšem po roce 1950, tedy po tom, co se vlády chopilo KSČ, získaly výbory zcela odlišné postavení. Podle dekretu

⁷⁸ SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, s. 22.

⁷⁹ Nelze přehlédnout skutečnost, že správní orgány mohly dle tehdejších právních předpisů uložit i trest vězení. Dnes lze toto omezení na svobodě postihnout výlučně zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Dle současného práva je tedy trest odnětí svobody výlučně institutem trestního práva.

⁸⁰ SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, s. 22 – 23.

⁸¹ *Ibidem*, s. 17 – 20.

prezidenta republiky byly přitom národní výbory vytvořeny za účelem očisty Československa od zrádců a kolaborantů.⁸² Ovšem v rukou KSČ se postavení, poslání a účel nejen národních výborů, ale výborů obecně zcela změnilo. Výbory se totiž staly hlavním orgánem KSČ pro realizaci její politiky i na nejnižší úrovni správy.⁸³ Nakonec se tedy v roce 1950 na základě vládního nařízení č. 14 Sb. ustavily místní národní výbory. Ty byly ve své činnosti podřízeny vládě a nahradily v obcích jejich zastupitelstva. Byla tak zcela zrušena samospráva obcí, a tedy i decentralizace státní správy, jak je nám známa dnes.

Mandát člena národního výboru vznikl na základě volby a trval 3 roky. Aktivní volebního právo bylo občanům přiznáno bez ohledu na pohlaví od 18 let, pasivní od 21 let. V 60. letech 20. století byly národní výbory rozděleny na městské a místní, a to zákonem č. 65/1960 Sb., o národních výborech.⁸⁴ Toto rozdělení výborů bylo spojeno s velikostí daných obcí, neboť „*městské národní výbory působily ve městech, která byla sídly krajů a okresů, a v ostatních velkých obcích městského charakteru, které určil krajský národní výbor.*“⁸⁵

Následně v roce 1967 získaly národní výbory opět novou podobu, a to prostřednictvím zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, který byl zrušen až dne 23. 11. 1990. Uvedený zákon ve svém § 1 stanovoval, že národní výbory jsou orgány socialistické státní moci a správy v krajích, v okresech a v obcích. Ve své činnosti upevňují pod vedením KSČ socialistické společenské zřízení, řídí se ústavou, ostatními zákony a právními předpisy. Hlavní činností národních orgánů byla správa obce, a to včetně ekonomického a sociálního rozvoje při spojení se s občany, za jejich aktivní účasti a pod jejich stálou kontrolou. Národní výbory zároveň měly soustavně zkoumat zájmy občanů, jejich potřeby a názory a radit se s nimi o dalším fungování a pokračování politiky a správy obce. Tak vysloveně stanovoval § 2 a § 3 zákona č. 69/1967 Sb. Volby do národních výborů se uskutečňovaly dle zákona č. 54/1971 Sb., o volbách do národních výborů v České socialistické republice, ve znění účinném do 4. 9. 1990. Tento zákon zrušil

⁸² VOJÁČEK, L. a kol. *České právní dějiny, 3. upravené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 399.

⁸³ Je však třeba zdůraznit, že původně národní výbory nebyly komunistickým počinem. KSČ si tento orgány pouze přizpůsobila tak, aby naplňovaly cíle její politiky. I nejspíše proto jsou výbory obecně nejčastěji spojovány právě s komunistickým režimem, který na území České, resp. Československé republiky působil od roku 1948 do roku 1989.

⁸⁴ VOJÁČEK, L. a kol.: *České právní dějiny, 3. upravené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 534 – 535.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 536.

zákon č. 114/1967 Sb., o volbách do národních výborů, ve znění zákona č. 29/1968 Sb., ve znění účinném do 31. 7. 1971. Právě tento zákon byl prvním zákonem, který samostatně upravoval volby do národních výborů.

2.2.5 Volby do orgánů obcí v 90. letech 20. století

Po tom, co byla díky listopadovým událostem v roce 1989, zejména díky osudovému 17. 11. 1989, zrušena vedoucí úloha KSČ a celý,⁸⁶ tehdy ještě československý, národ chtěl opět směřovat k demokratickému uspořádání státu. Bylo tedy i třeba, aby došlo k návratu územní samosprávy, a tedy i k obnově orgánů obcí v podobě zastupitelstva, rady a starosty. Proto byly Národní výbory roku 1990 zrušeny, a to obecním zřízením.⁸⁷ Spolu s obecním zřízením nabyly účinnosti také zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění účinném do 30. 6. 1992, který zrušil zákon č. 54/1971 Sb., o volbách do národních výborů v České socialistické republice, ve znění účinném do 4. 9. 1990. Zákon č. 368/1990 Sb., již v podstatě předestřel současnou podobu voleb do obecních zastupitelstev.⁸⁸

Uvedený zákon č. 368/1990 Sb., byl zrušen již necelé 2 roky po své účinnosti, a to zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, který nabyly účinnosti dne 1. 7. 1992. Volební zákon z roku 1992 byl již podrobnější a mj. obsahoval i ustanovení o místním referendu. Společné oba zákony měly to, že volby trvaly pouze 1 den. Zákon č. 298/1992 Sb., byl následně částečně zrušen nabytím účinnosti VolObZák,⁸⁹ který je účinný dodnes a dle nějž se i volby do zastupitelstev obcí v současnosti realizují. Zákon č. 298/1992 Sb., byl pak zcela zrušen ke dni 1. 2. 2004, neboť tohoto dne nabyly účinnosti zákon o místním referendu.

2.3 Volby do obecních zastupitelstev dle současného práva

Jak bylo uvedeno již v předchozí podkapitole **2.2.5 Volby do orgánů obcí v 90. letech 20. století**, tak v současnosti jsou volby do obecních zastupitelstev realizovány prostřednictvím VolObZák. Volby do zastupitelstev obcí jsou také

⁸⁶ Čl. 4 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, který zakotvoval vedoucí úlohu KSČ, byl zrušen s účinností ode dne 30. 11. 1989.

⁸⁷ VOJÁČEK, L. a kol. *České právní dějiny, 3. upravené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 537.

⁸⁸ Vůbec první svobodné volby do zastupitelstev obcí po pádu komunistického režimu se konaly dne 24. 11. 1990. [cit. 12-03-2023]. Údaj dostupný z: <https://www.volby.cz/pls/kv1990/kv?xjazyk=CZ&xid=1>.

⁸⁹ Zajímavostí u VolObZák je, že nabyly účinnosti dnem jeho vyhlášení. Viz blíže § 82 VolObZák.

označovány jako komunální volby,⁹⁰ a proto jsou i právní předpisy spojené s touto problematikou součástí komunálního práva. Volby do obecních zastupitelstev se konají dle § 1 odst. 2 VolObZák každé 4 roky, a to po dobu 2 dnů, jak stanoví § 3 odst. 3 VolObZák. První den voleb se otevírají volební místnosti ve 14:00 a zavírají ve 22:00. Ve druhý den voleb začíná hlasování v 8.00 hodin a končí ve 14.00 hodin. Dle § 3 odst. 1 VolObZák vyhláší volby nejpozději 90 dnů před jejich konáním prezident republiky. Tři dny před začátkem voleb začíná platit zákaz zveřejňování předvolebních a volebních průzkumů a od stejného termínu musí voliči obdržet hlasovací lístky.⁹¹ Samotné volební právo v komunálních volbách má dle § 4 VolObZák každý občan ČR, který má v dané obci trvalé bydliště, nejpozději druhý den voleb mu bude 18 let a jeho volební právo nebylo omezeno. Volit může i občan členského státu EU s trvalým nebo přechodným pobytem v dané obci, který požádal o zápis do dodatku stálého seznamu voličů a taktéž splňuje uvedenou věkovou podmínku.

Naopak volit nemůže ten občan obce, u nějž nastala alespoň jedna z překážek, kterou stanoví § 4 odst. 2 VolObZák:

- a) je ve výkonu trestu odnětí svobody,
- b) má v tom rozsahu omezenou svéprávnost soudním rozhodnutím,
- c) je omezen na osobní svobodě z důvodu ochrany zdraví lidu nebo
- d) vykonává službu vojáka z povolání v zahraničí.

Voličský průkaz se pro komunální volby nevydává a ani nelze v komunálních volbách volit ze zahraničí. VolObZák tuto možnost na rozdíl např. od zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů, neumožňuje. Pokud má k tomu volič závažné důvody, může požádat obecní úřad nebo volební komisi o hlasování mimo volební místnost. Tuto možnost výslovně upravuje § 33 odst. 7 VolObZák.

⁹⁰ *Volby do zastupitelstev obcí* [online]. gov.cz. [cit. 12-03-2023]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/rozcestniky/volby-do-zastupitelstev-obci-2022-RZC-118>.

⁹¹ *Ibidem*, [cit. 12-03-2023]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/rozcestniky/volby-do-zastupitelstev-obci-2022-RZC-118>.

Volby do zastupitelstev obcí se konají ve všech obcích na území ČR. Ve městech, která se dělí na městské obvody nebo městské části, hlasují voliči nejen do zastupitelstva celého města, ale zároveň do jednotlivých obvodů či částí. Volič hlasuje ve svém volebním okrsku podle místa trvalého bydliště.⁹²

⁹² *Volby do zastupitelstev obcí* [online]. gov.cz. [cit. 12-03-2023]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/rozcestniky/volby-do-zastupitelstev-obci-2022-RZC-118>.

3 MÍSTNÍ REFERENDUM

3.1 Institut referenda a jeho postavení v českém právním řádu

Referendum obecně lze charakterizovat jako jednu z forem přímé demokracie, která se projevuje ve formě lidového hlasování o položené otázce, na kterou lze odpovědět pouze ano / ne.⁹³ Občané tak mají možnost rozhodnout o zákonodárných nebo výkonných otázkách. Samo referendum je platné pouze tehdy, kdy se dostaví předem stanovené procento oprávněných hlasujících. V ČR se referendum dělí na celostátní, krajské či místní.⁹⁴

Na úrovni ústavního pořádku je možnost realizace referenda zakotvena v čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR. Tímto referendem se však rozumí pouze tzv. celostátní referendum, které je dle uvedeného článku Ústavy ČR možné vyhlásit výlučně prostřednictvím ústavního zákona. Proto lze ústavněprávní úpravu možnosti realizace referenda definovat jako velmi limitující. Je však třeba zdůraznit, že to, že Ústava ČR obecně stanoví možnost realizace referenda a nestanoví další konkrétní podmínky jeho realizace, tak to znamená, že rigidní forma ústavního zákona musí mj. stanovit, v jakém případě je možné referendum vyhlásit. Není přitom Ústavou ČR stanoveno, jakým způsobem. Může tak „jít o jednorázové referendum nebo o obecnou úpravu podmínek referenda, může jít o referendum obligatorní i fakultativní, schvalovací či potvrzovací. Sám ústavní zákon přitom nemusí stanovit, kdo referendum vyhláší a za jakých dalších podmínek se bude konat, ani další podrobnosti. To může stanovit obyčejný zákon, který ústavní zákon provádí.“⁹⁵

Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, tak celostátní referendum nikdy nebylo v podmínkách ČR plně zakotveno jako institut, který by měl vlastní, trvalou právní úpravu.⁹⁶ Dokonce ani Ústava 1920 o celostátním referendu nehovořila

⁹³ SYLLOVÁ, J.: Referendum. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ SLÁDEČEK, V. a SYLLOVÁ, J.: Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, V. a kol: *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 26 – 30.

⁹⁶ Naopak např. Švýcarsko je stát, ve kterém je institut celonárodní referenda poměrně dost často aplikovaným institutem. Švýcaři sami rozhodují o tom, zda přijmou či nepřijmou zákonodárným sborem navrhované znění příslušného zákona. Naposledy Švýcaři takto přijali zákon, kterým je povoleno manželství všech osob bez ohledu na pohlaví. Viz blíže B. H. NEGHAWI: *Swiss to allow simple legal gender transition from Jan. 1* [online]. Reuters, 2021. [cit. 18-03-2023]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/swiss-allow-simple-legal-gender-transition-jan-1-2021-12-26/>.

v tom slova smyslu, že by jej bylo možné vykonat lidem bez dalšího provádějícího předpisu. V minulosti se sice objevily snahy o jeho relativně trvalé zanesení do právního řádu ČR, ovšem tyto návrhy ústavních zákonů nikdy nenabýly účinnosti. Jediné celostátní referendum, které se kdy na území ČR konalo, bylo referendum o přistoupení ČR k EU v roce 2003. Jednalo se tak o první všelidové hlasování od založení Československa v roce 1918.⁹⁷ Pro toto referendum byl *ad hoc* schválen ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Je však důležité zmínit, že s ohledem na znění čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, tedy že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo, naše Ústava ČR, počítá s možností existence, a tedy i s realizací celostátního referenda.⁹⁸

Naopak institut krajského referenda již své zakotvení v českém právním řádu má. Jedná se o zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Je však třeba podotknout, že krajské referendum se doposud na území ČR nekonalo,⁹⁹ byť v nedávné minulosti snahy o jeho konání byly. Třetí formou referenda je referendum místní. I tento institut má své řádné legislativní zakotvení. O tomto však budou konkrétně a hlouběji pojednávat následující podkapitoly.

3.2 Charakteristika institutu místního referenda a jeho vývoj

Místní referendum je českému právnímu řádu jako legálně definovaný a jasně zákonně vymezený institut přímé demokracie známo nejdéle. Ovšem možnost referenda, který umožňovala Ústava 1920, bylo chápáno pouze jako celostátní referendum, a to bez možnosti přímého výkonu, jak bylo uvedeno již v předchozí kapitole. Počátek vzniku institutu místního referenda tak lze spojovat až s rokem 1992, kdy nabyt účinnosti zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění účinném do 31. 1. 2004.

⁹⁷ LEBEDA, T.: Referendum o přistoupení ČR k Evropské unii. Několik různých pohledů na první všelidové hlasování v Česku. In: *Politologický časopis* č. 3/2004 [online]. [cit. 18-03-2023], s. 206 – 207. Dostupné z: https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2004/3/Polcas_2004_3_pp_206_223.pdf.

⁹⁸ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část. 2 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 121.

⁹⁹ RIGEL, F.: § 60 [Volby do zastupitelstev obcí a místní referendum]. In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 320.

Jiná forma referenda, tedy celostátního či krajského, nebyla před rokem 1992 zákonodárcem vytvořena ve smyslu řádného legislativního zakotvení.

Výše uvedený zákon z roku 1992 jako první stanovil podmínky pro konání místního referenda. Zároveň ve svém § 10 vyloučil skutečnosti, o kterých místní referendum konáno být nesmělo. Jednalo se o otázky týkající se rozpočtu obce, místních poplatků, volby a odvolání starosty, zástupce starosty, obecní rady a členů dalších orgánů volených zastupitelstvem. Dále se místní referendum nesmělo konat, pokud by rozhodnutí referenda na základě položené otázky bylo v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo pokud od rozhodnutí referenda do podání návrhu na konání referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců. Místní referendum bylo nepřipustné také konat o věcech, o nichž se rozhodovalo ve správním řízení. Uvedená právní úprava však také neopomínala to, aby se místní referendum nekonalo v průběhu posledních 6 měsíců volebního období zastupitelstva nebo aby se v něm nerozhodovalo o věcech, o kterých zastupitelstvo rozhodlo po podání návrhu na konání referenda, kromě případu, kdy navrhovatel nebo jeho náhradník trvá na vyhlášení referenda a podá do 14 dnů od doručení rozhodnutí zastupitelstva nové odůvodnění k původnímu návrhu na konání referenda. Místní referendum se také nesmělo konat v otázkách rozdělení obce, o rozdělení obce, pokud by jí měla vzniknout obec s méně než 300 občany s trvalým pobytem.¹⁰⁰

Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění účinném do 31. 1. 2004, pak dále upravoval způsob a dobu hlasování v místním referendu, obsah podpisových listin, jejichž prostřednictvím bylo možné místní referendum vyvolat a také způsob, jak měly být podpisy na tyto listiny shromažďovány. Výše uvedenou právní úpravu institutu místního referenda pak zrušil až i v současnosti účinný zákon o místním referendu. Právě dle zákona o místním referendu „rozhodují oprávněné osoby (fyzické, které mají právo volit do zastupitelstva obce) formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce.“¹⁰¹

¹⁰⁰ Uvedené skutečnosti, o nichž se místní referendum nesmělo konat dle právní úpravy předcházející té současné obsažené v zákoně o místním referendu, jsou téměř totožné. Viz srov. § 10 zákona č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění účinném do 31. 1. 2004 a § 7 zákona o místním referendu.

¹⁰¹ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část. 2 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 121.

Samotné hlasování v místním referendu, resp. možnost uplatnit svá občanská práva prostřednictvím hlasování v místním referendu jakožto formy přímé demokracie, lze obecně označit za součást participace občanů i proto, že občané mohou touto formou vyjádřit svůj nesouhlas nebo názor na současné fungování či nefungování obce. Prostřednictvím institutu místního referenda se totiž může i část obce oddělit si sloučit s jinou obcí. Pokud jsou totiž občané nespokojeni se současným vedením obce, mohou si vytvořit buďto vlastní samosprávu, nebo mohou přistoupit k jiné samosprávě, kterou ve smyslu budoucího rozvoje obce považují za správnou.

3.3 Právní úprava místního referenda v současnosti

Jak bylo uvedeno již v předchozí podkapitole, tak v současnosti je institut místního referenda upraven v zákoně o místním referendu. Ovšem samotná možnost realizace místního referenda, na rozdíl od celostátního, vyplývá z čl. 21 odst. 1 Listiny. Ten stanoví, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. „*Místní referendum lze konat na celém území obce či městské části, resp. obvodu (týká se i hlavního města Prahy) a výjimečně také jen na území části obce, která není městskou částí či obvodem.*“¹⁰² K čl. 21 odst. 1 Listiny je pak třeba doplnit, že ÚS ČR tento článek Listiny označuje za přímé právo občanů podílet se na správě věcí veřejných pouze institut místního referenda.¹⁰³ Zároveň je vhodné poukázat na fakt, že čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR se v případě místního referenda neaplikuje, neboť se tento článek aplikuje výlučně na celostátní referendum.¹⁰⁴

O možnosti realizovat místní referendum hovoří i zákon o obcích. Dle § 16 písm. b) zákona o obcích mají občané obce právo hlasovat v místním referendu. Dále § 19 odst. 4 zákona o obcích stanoví, že dohodu o sloučení obcí nebo o připojení obce lze uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstev dotčených obcí, pokud do 30 dnů od zveřejnění tohoto rozhodnutí není podán návrh na konání místního referenda o této věci. Stejně tak lze dle § 20 odst. 1 zákona o obcích

¹⁰² RIGEL, F.: § 60 [Volby do zastupitelstev obcí a místní referendum]. In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 321.

¹⁰³ BARTOŇ, M.: Čl. 21 [Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím]. In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 669.

¹⁰⁴ Souhlasně viz SLÁDEČEK, V. a SYLLOVÁ, J.: Čl. 2 [Státní moc]. In: SLÁDEČEK, V. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 29 a násl.

prostřednictvím místního referenda rozhodnout o zřízení či zrušení městského obvodu či městské části. O možnosti konat místní referendum pojednává také § 21 zákona o obcích, který upravuje podmínky vzniku nové obce. Místní referendum lze dle § 22 odst. 1 zákona o obcích konat také z důvodu oddělení části obce. Ovšem zákon o obcích samotný průběh místního referenda neupravuje a sám ve svém § 60 odkazuje na speciální zákon. Tím je právě zákon o místním referendu.

Dle § 2, § 3 a § 6 zákona o místním referendu mohou v místním referendu hlasovat pouze občané obce, kteří mohou volit do zastupitelstva obce, a to pouze o věcech, které patří do samostatné působnosti obce.¹⁰⁵ Dále pak § 7 zákona o místním referendu stanoví, o jakých oblastech spadajících jinak od samostatné působnosti nemůže být místní referendum konáno. Oproti předchozí právní úpravě, která byla zmíněna v předchozí podkapitole **3.2 Charakteristika institutu místního referenda a jeho vývoj**, je taxativní výčet kratší. Nepřípustné je také konat místní referendum o tom, zda má být referendum konáno. Pokud by totiž již bylo jednou referendum vyhlášeno, postrádalo by zcela smysl vyhlášovat další referendum, v němž by se rozhodovalo o obdobné či stejné otázce.¹⁰⁶ Ostatně tato judikatorní nepřípustnost pro konání místního referenda navazuje i na zákonnou nepřípustnost ve smyslu § 7 písm. h) zákona o místním referendu. Uvedené ustanovení dotčeného zákona totiž stanoví, že místní referendum nelze konat, jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců. Dále je důležité zmínit, že na rozdíl od voleb, se hlasování v místním referendu dle § 5 zákona o místním referendu koná pouze v průběhu 1 dne.

3.4 Průběh místního referenda

Místní referendum lze dle § 8 zákona o místním referendu konat pouze tedy, kdy se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo pokud přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda a zastupitelstvo obce rozhodne o jeho vyhlášení. S ohledem na skutečnost, že konání místního referenda je projevem výkonu přímé demokracie občany, je pravděpodobnější, že jeho vyhlášení budou primárně

¹⁰⁵ Zákon o místním referendu rozlišuje na občany obce, občany městské části a občany městského obvodu. Pro účely této bakalářské práce však bude aplikováno pouze sousloví „občané obce“ mimo ty případy, kdy zákon o místním referendu výslovně stanoví odlišný přístup pro občany jednotlivých druhů obcí, resp. obcí či jejich částí.

¹⁰⁶ PODHRÁZKÝ, M.: *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. ASPI, a. s., Praha 2008, s. 256.

iniciovat právě občané prostřednictvím přípravného výboru. Dle § 9 zákona o místním referendu se musí přípravný výbor skládat alespoň ze 3 oprávněných osob, tedy z občanů, kteří mají v dané obci či městské části volební právo do zastupitelstva obce a nejsou omezeny ve výkonu práva na hlasování v místním referendu dle § 4 zákona o místním referendu. Návrh, který přípravný výbor předloží, pak musí obsahovat určení území, na němž se má referendum konat a odůvodnění, v němž bude vysvětlen smysl a účel otázky, která má být v referendu položena. Součástí odůvodnění může být i návrh termínu konání místního referenda a odhad nákladů spojených s jeho konáním. Podstatnou náležitostí návrhu pak je přesné a doslovné uvedení otázky, o níž má být v místním referendu rozhodováno, a na kterou lze odpovědět pouze ano / ne, informace o přípravném výboru, označení zmocněnce, který je členem výboru a který jedná jménem celého přípravného výboru. Také nesmí v návrhu absentovat podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy.¹⁰⁷ Podpisová listina dle § 11 odst. 1 zákona o místním referendu musí obsahovat označení území, na němž se má místní referendum konat, znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu, jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresy. Nedílnou součástí je také upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda tohoto znění: „Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč. Dle § 11 odst. 2 zákona o místním referendu musí uvést ten, kdo arch podepisuje, vedle svého podpisu také čitelně své jméno, příjmení, datum narození a adresu.

Samotný návrh přípravného výboru přitom musí podpořit určité procento obyvatel obce, příp. městské části, a to tak, že:

- a) do 3 000 obyvatel musí návrh podpořit alespoň 30 % oprávněných osob,
- b) do 20 000 obyvatel musí návrh podpořit alespoň 20 % oprávněných osob,
- c) do 200 000 obyvatel musí návrh podpořit alespoň 10 % oprávněných osob a

¹⁰⁷ *Místní a krajské referendum: Jak dosáhnout jeho vyhlášení a jak probíhá?* [online]. Frank Bold: Poradna, 2022. [cit. 18-03-2023]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/spolky-a-zapojeni-verejnosti/mistni-referendum/vyhlaseni-mistniho-referenda/rada/mistni-a-krajske-referendum-jak-dosahno#ft1>.

d) nad 200 000 obyvatel musí návrh podpořit alespoň 6 % oprávněných osob.

Samotný přezkum návrhu přípravného výboru pak musí příslušný obecní úřad přezkoumat do 15 dnů od jeho podání. Tak stanoví § 12 odst. 1 zákona o místním referendu. Lhůta pro případnou nápravu chyb není stanovena ve smyslu horního limitu. Ovšem dle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu nesmí být tato lhůta kratší 7 dnů. Pokud by se obecní úřad do 30 dnů ode dne podání návrhu přípravného výboru nevyjádřil, má se ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o místním referendu za to, že je návrh bezvadný. O takovém návrhu pak dle § 13 zákona o místním referendu musí zastupitelstvo obce rozhodnout na svém nejbližším zasedání. Výsledkem rozhodnutí musí být vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání. Pokud o navržené otázce nelze konat místní referendum, tak jej nevyhlásí. Ovšem pokud by zastupitelstvo obce místní referendum nevyhlásilo, byť mu v tom nebrání žádné zákonem stanovené překážky, „*má přípravný výbor právo domáhat se ochrany u soudu v rámci správního soudnictví – rozhodnutí soudu o návrhu na vyhlášení místního referenda nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva.*“¹⁰⁸

V případě, že je místní referendum vyhlášeno, musí být dle § 17 zákona o místním referendu zřízena v obci okrsková komise a místní komise, ve statutárním městě okrsková komise, místní komise a městská komise. Jejich členy při tom může delegovat i přípravný výbor, a to nejpozději 15 dnů přede dnem hlasování. Členem volební komise může být pouze ten, kdo „*může hlasovat v samotném referendu (tedy pouze oprávněný volič).* Nejméně jednoho člena okrskové a místní komise deleguje starosta obce. ... Referendum probíhá podobně jako volby. Každý občan dotčeného území se ho může zúčastnit a svým hlasem hlasovat buď pro, nebo proti návrhu referenda. Volební komise poté, co vyhotoví zápis o výsledku hlasování, zveřejnění výsledky na úřední desce obecního úřadu.“¹⁰⁹

Samotné hlasování v místním referendu je obdobné jako při výkonu volebního práva dle VolObZák. To ostatně vyplývá ze znění § 28 a násl. zákona o místním referendu. Po sečtení hlasů je pro platnost rozhodnutí v místním

¹⁰⁸ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část. 2 vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, s. 122.

¹⁰⁹ *Místní a krajské referendum: Jak dosáhnout jeho vyhlášení a jak probíhá?* [online]. Frank Bold: Poradna, 2022. [cit. 18-03-2023]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/spolky-a-zapojeni-verejnosti/mistni-referendum/vyhlaseni-mistniho-referenda/rada/mistni-a-krajske-referendum-jak-dosahno#ft1>.

referendu rozhodné, zda v něm hlasovalo alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Tak vysloveně stanoví § 48 odst. 1 zákona o místním referendu. Závaznost rozhodnutí občanů pro zastupitelstvo obce, je pak dle § 48 odst. 2 k § 49 zákona o místním referendu nastavena tak, že pro danou odpověď musí hlasovat nadpoloviční většina všech zúčastněných oprávněných osob a zároveň tato nadpoloviční většina čítá alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.¹¹⁰ Jiný postup se dle § 48 odst. 3 zákona o místním referendu uplatní v případě, kdy by se místní referendum konalo v otázkách o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci.

V praxi však může nastat to, že i tehdy, kdy bylo v místním referendu rozhodnuto a toto rozhodnutí je platné, a tedy i závazné ve smyslu § 48 zákona o místním referendu, nebude výsledek místního referenda respektován ze strany orgánů obce, zejména ze strany zastupitelstva. Tehdy se mohou všichni, kdo se cítí být dotčeni nekonáním orgánů obce ve smyslu nerespektování výsledku místního referenda, obrátit na správní soud dle § 82 SŘS. Toto ustanovení SŘS sice hovoří o možnosti podat žalobu ve smyslu ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, avšak jak rozhodl NSS ČR ve svém rozsudku ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32, tak nečinnost lze chápat jako nezákonný zásah, a tudíž je proti tomuto přípustné podat správní žalobu dle § 82 SŘS. Ostatně i ze starší judikatury NSS ČR vyplývá, že soudní ochrana při nečinnosti orgánů ve věcech místního referenda osobám dotčených touto nečinností náleží, a to právě prostřednictvím § 82 SŘS.¹¹¹

¹¹⁰ Pokud tedy bude např. 100 000 oprávněných hlasujících a k hlasování v místním referendu se dostaví 60 000 oprávněných hlasujících, kdy 40 000 bude rozhodných pro ano, tak tak byly naplněny podmínky pro závaznost rozhodnutí v místním referendu dle § 48 odst. 2 k § 49 zákona o místním referendu. Minimální počet hlasujících pro závaznost rozhodnutí by v tomto případě bylo 25 001 oprávněných hlasujících.

¹¹¹ PODHRÁZKÝ, M.: *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. ASPI, a. s., Praha 2008, s. 263.

4 ÚČAST OBČANŮ OBCE NA ZASEDÁNÍ ZASTUPITELSTVA

Aktivní účast plnoletých občanů, tj. občanů starších 18 let, v podobě práva vyjádřit se na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem je jedním z práv občanů obce, které garantuje § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích. Toto právo pak mají dle § 16 odst. 3 zákona o obcích i ty fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Původně zákonodárce zvažoval i to, že toto právo budou mít i právnické osoby, které mají v obci sídlo. Následně byl však v průběhu legislativního procesu tento navrhovaný text vypuštěn.¹¹²

I toto právo vyjadřování se na zasedání zastupitelstva obce lze označit za součást participace občanů na správě a rozvoji obce. Zejména občané obce zde totiž mají prostor pro vyjádření a mohou se zde uplatnit rovnou dva stupně úrovně participace, tedy stupeň námitek a stupeň konzultací. Právě totiž na zasedání zastupitelstva se řeší nejdůležitější otázky související s hospodařením obce, jejím udržováním a modernizací.

4.1 Charakteristika zastupitelstva jakožto orgánu obce

Jak již vyplývá přímo z čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR, tak obec je samostatně spravována zastupitelstvem, které je jejím orgánem dle § 67 a násl. zákona o obcích. Tento orgán obce lze definovat jako kolegiální orgán složený z členů volených v přímých volbách občany obce, a který je „nejvyšším orgánem obce, kterému náleží rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti.“¹¹³ Jedná se tedy o základní orgán obce. Jak vyplývá i ze samotného čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR a zákona o obcích, tak je zastupitelstvo zřizováno v každé obci, a to na rozdíl od rady obce. Členové zastupitelstva jsou voleni přímou volbou každé 4 roky, jak vyplývá z § 1 odst. 2 VolObZák. Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením, jak stanoví § 69 odst. 1 zákona o obcích. Ve vztahu k počtu občanů může mít obec 5 – 55 zastupitelů, jak přímo vyplývá z § 68 odst. 1 zákona o obcích.

¹¹² FUREK, A.: § 16 [Občan obce a jeho práva]. POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 116.

¹¹³ KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část. 2 vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 116.

4.2 Zasedání zastupitelstva obce

Zasedání zastupitelstva svolává dle § 92 odst. 1 zákona o obcích starosta obce podle potřeby, minimálně však jednou za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva musí být navíc svoláno vždy, kdy o to požádá alespoň jedna třetina zastupitelů a dále starosta *ex lege* danou povinností zasedání svolat, požádá-li o to hejtman kraje. V těchto případech se navíc zasedání zastupitelstva musí konat do 21 dnů. Zastupitelstvo je usnášení schopné, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů.¹¹⁴

Jak stanoví § 93 odst. 3 zákona o obcích, tak je zasedání zastupitelstva veřejné. Tudíž se jej může zúčastnit každý, resp. každá fyzická osoba. Ovšem právo vyjádřit se na zastupitelstvu náleží výlučně občanům obce, příp. fyzickým osobám, které na území obce vlastní nemovitost, jak vyplývá z § 16 zákona o obcích. Ovšem z pravidla, že zasedání zastupitelstva má být veřejné, zákon o obcích žádné výjimky nepřipouští. Není však vyloučeno, aby zastupitelé předem prodiskutovali určité záležitosti na neveřejných pracovních poradách. Tyto porady by však měly sloužit pouze k základnímu seznámení se s problematikou za účelem umožnit vést zasedání zastupitelstva bez zbytečných průtahů. Přitom je důležité zdůraznit, že tyto porady nemohou v žádném případě zasedání zastupitelstva nahradit.¹¹⁵

Každý občan obce má právo se zapojit do zasedání zastupitelstva. Zjistit, kdy a kde se bude zasedání zastupitelstva konat, lze jednoduše, protože informace o zasedání zastupitelstva jsou vždy k nalezení na úřední desce.¹¹⁶ Jedná se totiž o zákonné pravidlo, které stanoví § 93 odst. 1, odst. 2 zákona o obcích. Na úřední desce tedy musí být uvedeno alespoň 7 dní předem, že se ono zasedání zastupitelstva bude konat. Informuje se zde o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání. Pokud by obec tyto informace nezveřejnila, došlo by k porušení zákona a občan se může obrátit s podnětem na MV ČR.

¹¹⁴ *Zastupitelstvo obce a kraje: o čem rozhoduje a jak?* [online]. Frank Bold: Poradna, 2022. [cit. 18-03-2023]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/organy-obce-a-kraje/organy-obce-a-kraje/rada/zastupitelstvo-obce-a-kraje-o-cem-rozhoduje-a-jak>.

¹¹⁵ RIGEL, F.: § 93 [Informování o připravovaném zasedání zastupitelstva; některá pravidla pro zasedání]. POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 582 – 583.

¹¹⁶ Dle § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, musí každý správní orgán, a to i obce, vést úřední desku, a to jak ve fyzické, tak i elektronické podobě. Zároveň musí každý správní orgán umožnit, aby fyzická úřední deska byla nepřetržitě veřejně přístupná.

4.3 Realizace práva vyjádřit se na zasedání zastupitelstva obce

Jak již vyplývá i z výše uvedeného textu, tak dle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích mají občané starší 18 let právo se na jednání zastupitelstva vyjadřovat. Mimo občanů obce mají právo se zde vyjadřovat také lidé, kteří vlastní na území dané obce nemovitost a občané EU, kteří zde mají trvalý pobyt, jak vyplývá z čl. 22 odst. 1. SFEU.

Vyjádřit se k projednávané věci musí občané ještě před tím, než je o dané věci hlasováno. Není možné odkázat občany s jejich vyjádřeními např. na konec jednání, kdy má probíhat diskuze, a při tom by již bylo o věci odhlasováno. Není zároveň důležité, jestli o konkrétní projednávané záležitosti zastupitelstvo bude přijímat usnesení či nikoli. Občané se mohou vyjadřovat i například k samotnému programu zasedání, a nejen k věcem zařazeným do programu projednávání.¹¹⁷

Konkrétní procesní pravidla určující, jakým způsobem má zasedání zastupitelstva probíhat, obsahuje dle § 96 zákona o obcích jednací řád zastupitelstva. Jednací řád je interním aktem zastupitelstva, který je obligatorní a podle MV ČR musí obec jednací řád zastupitelstva zveřejnit a umístit na své webové stránky. Jednacím řádem je upravena například maximální délka vystoupení občana, maximální počet občanových vystoupení k věci, pořadí udělování slova občanům nebo i možnost vystupujícím odejmut slovo. Při realizaci práva vyjádřit se na zastupitelstvu obce musí občan znění jednacího řádu respektovat. V případě, že občanovi není umožněno se na zasedání zastupitelstva vyjádřit, je na místě obrátit se na právě na MV ČR s podnětem, aby provedlo kontrolu výkonu samostatné působnosti dané obce.¹¹⁸

Chce-li občan, aby byla nějaká konkrétní záležitost projednána, může toho dosáhnout tak, že sesbírání podpisů dalších občanů a obrátí se na zastupitelstvo s žádostí, aby byla jím navrhovaná věc byla projednána. Je přitom třeba podpisů od 0,5 % občanů obce a pokud jsou tyto sesbírány, zastupitelstvo má povinnost do 90 dnů danou záležitost projednat. (u hlavního města Prahy je třeba 1000 podpisů a projednat se daná věc musí do 60 dnů). Tak výslovně stanoví

¹¹⁷ *Jak se zapojit do zasedání zastupitelstva?* [online]. Frank Bold: Poradna, 2022. [cit. 19-03-2023]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/organy-obce-a-kraje/organy-obce-a-kraje/rada/jak-se-zapojit-do-zasedani-zastupitelstva>.

¹¹⁸ RIGEL, F.: § 96 [Jednací řád zastupitelstva obce]. POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 589 – 591.

§ 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Druhou možností je zkontaktovat některého zastupitele, který tento požadavek na schůzi vznesení sám. Pokud totiž některý ze zastupitelů přednese požadavek občana ze své vůle, není třeba sbírat podpisy, jak bylo uvedeno výše v tomto odstavci.

Pokud se občan z nějakého důvodu nemohl zasedání zastupitelstva obce účastnit, má alespoň možnost nahlédnout do zápisu ze zasedání, jak stanoví § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Ten se dle § 95 zákona o obcích pořizuje z každého zasedání zastupitelstva do 10 dnů po jeho skončení a je v něm uveden počet přítomných členů, schválený pořad jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Tyto zápisy taktéž musí být veřejně přístupné a jsou uloženy na obecním úřadu k nahlédnutí. Zde může občan nahlížet do všech usnesení a pořizovat si z nich výpisy. Toto mimo jiné podléhá právu, které vyplývá z informačního zákona. Kromě zápisů z jednání zastupitelstva má občan taktéž právo nahlížet do usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady a právo pořizovat si z nich výpisy.¹¹⁹

¹¹⁹ *Jak se zapojit do zasedání zastupitelstva?* [online]. Frank Bold: Poradna, 2022. [cit. 19-03-2023]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/organy-obce-a-kraje/organy-obce-a-kraje/rada/jak-se-zapojit-do-zasedani-zastupitelstva>.

5 PARTICIPATIVNÍ PROJEKTY

Participativní projekty jsou jedním z nejmodernějších způsobů, jakým se občané mohou podílet na participaci ve smyslu rozvoje obce. Cílem participativních projektů je zapojit občany do plánování změny veřejného prostoru. Financování však i nadále zůstává na volených zastupitelích.

Samotné rozhodnutí v participativním projektu realizované prostřednictvím občanů má tak i přinést maximálně efektivní výsledek, neboť zde rozhodnou přímo sami občané a může se tak předejít následným zbytečným sporům.¹²⁰ Nemusí se přitom jednat pouze o způsob, jak lze např. využít veřejná prostranství v obci. Důvodem konání participativních projektů může být i tvorba participativních rozpočtů nebo volba toho, na co budou veřejné prostředky v obci využity. Zpravidla se přitom těmito pojmy rozumí totéž. Nevylučuje se však, aby byly v praxi rozděleny a znamenaly např. to, že u participativních rozpočtů bude rozhodováno, na co budou dané finanční prostředky užity nebo naopak co vše bude obsahem rozpočtu, tedy jaké v něm budou položky.

Samotnou tvorbu rozpočtu nebo způsob, jak mají být veřejné prostředky využity prostřednictvím participace, pak lze chápat jako inovativní způsob hospodaření s veřejnými financemi.¹²¹ S ohledem na charakter a způsob realizace participačního projektu je možné participativní plánování a projekty zařadit mezi prvky přímé demokracie.

Obsahem participativních projektů tedy může být v podstatě cokoli, co s danou samosprávou souvisí. Neexistuje totiž žádná definice, která by výslovně stanovila, co může a nemůže být participačním projektem. Právě díky tomu je tu velmi široký prostor pro to, co lze prostřednictvím participativních projektů realizovat. Velkou výhodou participativních projektů je dále skutečnost, že na rozdíl od možnosti účastnit se zasedání zastupitelstva obce zde mohou svůj názor vyjádřit i občané mladší 18 let. Nevylučuje se však, aby i tak byla určitá věková hranice nastavena. Zpravidla je tato hranice nastavena na 15 či 16 let. Není přitom vyloučena ani účast právnických osob, jako je tomu v případě možnosti

¹²⁰ Je však vhodné doplnit, že ne vždy je možné předejít sporům i tehdy, kdy o věci rozhodnou sami občané. Nemusí se totiž jednat o rozhodnutí všech občanů, a tak ani nebude všem občanům vyhověno. Nicméně při zapojení občanů do samotného rozhodování může pravděpodobnost budoucích sporů řešených např. před soudy eliminovat.

¹²¹ Inspiračně [cit 18-03-2023] viz <https://www.participace21.cz/produkty/participativni-rozpocet>.

uplatnění práv občanů obce a jiných fyzických osob na zasedání zastupitelstva obce ve smyslu § 16 zákona o obcích. Proto lze konstatovat, že možnost účastnit se na participativních projektech je často širší než jiné, v předchozích kapitolách popsaných formách občanské participace. Je ovšem třeba zároveň zdůraznit, že žádnou právní úpravou zároveň stanoveno, že možnost účastnit se v rozhodování v participativním projektu je osobám mladších 18 let či právnickým osobám vysloveně zaručena.¹²²

5.1 Vznik participativního projektu v obci

Aktuálně nejčastěji aplikovaným participativním projektem je tvorba participativních rozpočtů, které byly zmíněny již výše. Obecně jde o proces, jehož prostřednictvím obyvatelé obce, příp. i jiné komunity mohou přímo rozhodovat o využití části rozpočtu na realizaci projektu investičního charakteru.¹²³ Obyvatelé obce tak mají možnost využít vyčleněný objem peněz z rozpočtu obce na uskutečnění projektů, které si lidé sami předloží a následně z návrhů i sami vyberou svého favorita.

V případě, kdy se obec, resp. její zastupitelé, rozhodnou realizovat participativní rozpočet nebo jakýkoli jiný participativní projekt, musí nejprve o celé věci informovat občany obce. To funguje zpravidla tak, že se na úřední desce dané obce vyvěsí informace o možnosti podávat podněty v podobě návrhů. Je při tom důležité, aby každá obec stanovila základní pravidla, jak je možné návrhy v takovém participativním projektu podávat a co takový návrh musí obsahovat. Zároveň by neměla pro co největší transparentnost chybět informace o částce, která je pro konkrétní participativní projekt z rozpočtu obce vyčleněna. Žádná právní norma sice nestanoví povinnost zveřejnit částku, nicméně pokud není částka zveřejněna, může opadnout zájem občanů o tento způsob participace, příp. budou zahlcovat danou obec dotazy. Důsledkem takového jednání ze strany občanů může být to, že nakonec bude částka dodatečně zveřejněna. A navíc, jak již bylo zmíněno výše, je oznámení výše částky součástí maximální transparentnosti, která má obecně zvyšovat důvěru ve veřejnou správu.

¹²² Obecně je však výhodou to, že participativní projekty nejsou obecně součástí politických práv, které mohou náležet pouze fyzickým osobám. Proto lze tvrdit, že obecná participace může zahrnout obecně více subjektů, které mohou napomoci rozvoji obce.

¹²³ Inspiračně [cit 18-03-2023] viz <https://www.mesto-sedlcany.cz/cs/mesto-sedlcany/rozpocet-mesta/participativni-rozpocet-mesta-sedlcany-2023-napady-pro-sedlcany.html>.

Jak již bylo nastíněno výše, tak každé oznámení o realizaci participativního rozpočtu musí mít i předem nastavená pravidla, aby bylo jasné kam, do kdy a komu mohou být návrhy podávány. Zpravidla se i určuje, kolik návrhů může jedna fyzická osoba podat, od jakého věku a zda se může účastnit i osoba právnická. Prostřednictvím předem nastavených pravidel může být i stanoveno, že každý navrhovatel bude muset svůj návrh přednést na veřejném setkání s ostatními občany. Samotným obsahem návrhu by pak měly být následující informace:

- a) název,
- b) popis návrhu participačního projektu,
- c) veřejný přínos,
- d) lokalizace, kde by měl být participační projekt umístěn nebo realizován,
- e) fotodokumentace či vizualizace současného stavu,
- f) předpokládaná finanční náročnost,
- g) náčrt předpokládané budoucí vizualizace,
- h) kontakt na navrhovatele participačního projektu.¹²⁴

Nevylučuje se, aby pravidla pro participativní návrhy byla podrobnější, širší nebo naopak obecnější, neboť je to vždy na konkrétní obci, jak bude chtít konkrétní participativní projekt realizovat a jaké stanoví podmínky pro návrhy a jejich příp. realizaci. Příkladem takových podmínek může být i finanční nákladovost údržby návrhu nebo i samotná udržitelnost navrhovaného projektu.¹²⁵

Po posouzení přípustnosti návrhu participativního projektu a jeho prezentaci dochází k hlasování. Hlasovat může každý, komu právo hlasovat stanoví pravidla participativního projektu, která daná obec nastavila.¹²⁶ Dále obec může stanovit, že hlasování může probíhat i elektronickou formou, a to včetně SMS zpráv. Oproti tomu právní úpravy klasických institutů občanské participace, jako je aktivní volebního právo či hlasovací právo v místním referendu, elektronické hlasování nepřipouští.

¹²⁴ Inspiračně [cit 18-03-2023] viz <https://www.mesto-sedlcany.cz/cs/mesto-sedlcany/rozpocet-mesta/participativni-rozpocet-mesta-sedlcany-2023-napady-pro-sedlcany.html>.

¹²⁵ Inspiračně [cit 18-03-2023] viz <https://www.mesto-sedlcany.cz/cs/mesto-sedlcany/rozpocet-mesta/participativni-rozpocet-mesta-sedlcany-2023-napady-pro-sedlcany.html>.

¹²⁶ Jelikož se jedná o samostatnou působnost obce, měla by být daná pravidla rozhodována na základě usnesení zastupitelstva obce.

5.2 Realizace participativního projektu v obci

Po zpracování výsledků hlasování dochází k realizaci občanů vybraného návrhu. Občané jsou pak průběžně informováni o stavu realizace vítězného návrhu v participativním projektu prostřednictvím úřední desky nebo i jinou formou. I občané sami mají právo dohlížet na to, jak je participativní projekt realizován a zda se skutečně naplňován účel, pro který byl projekt vybrán.

Jak tedy vyplývá z výše uvedeného, tak v případě participativních projektů, zejména pak v případě participativních rozpočtů, je obec v podstatě třetím nestranným a investorem. Občané jsou pak ti, kdo si z navržených projektů vybírá. Není však vyloučeno, aby si obec v pravidlech kromě podmínek pro podávání návrhů, hlasování a základního rámce následné realizace vymínila i to, že na realizaci participativního projektu není právní nárok. Je však důležité zmínit, že schválení samotné možnosti realizovat participativní projekt je podmíněno tím, aby se o tom zastupitelstvo usneslo. Ideálním výsledkem je však samotná realizace vítězného participativního projektu.

ZÁVĚR

Jak vyplývá z textu této bakalářské práce, tak participace občanů na správě a rozvoji obce je velmi důležitým tématem moderní demokratické společnosti. V současnosti občanům již nedostačuje pouze možnost hlasovat ve volbách a volit si tak své zástupce; chtějí se realizovat ve veřejném životě i mimo volby. Ovšem i tak je nutné volební právo pokládat za velmi významný institut, jehož prostřednictvím se mohou občané účastnit na správě a rozvoji obce. Prostřednictvím voleb totiž občané rozhodují o tom, kdo bude nakládat s prostředky obce a jaký způsob jejich využití zvolí. Dále jsou to pak zvolení zastupitelé, kdo má naslouchat svým voličům nebo obecně občanům obce, kteří v dané obci žijí. Pokud by tomu tak nebylo, nebude zajištěna ani efektivní správa obce ze strany zastupitelstva, neboť realizace plánů, které budou uskutečněny na území obce, nebude skutečným zájmem občanů. Navíc pokud zastupitelé nenaplňují představy občanů obce o tom, kam má obec směřovat a jak mají být užívány veřejné prostředky, nejspíše dojde k tomu, že svůj mandát již neobhájí.

Jak totiž vyplývá z textu této bakalářské práce, tak volby jsou v zastupitelské demokracii nejmocnějším nástrojem, kterým může občan i na nejnižší úrovni rozhodování ovlivnit fungování a směřování dané obce. Tudiž lze shrnout, že volby jsou jedním z hlavních pilířů, jak mohou občané obce ovlivnit, resp. se účastnit na správě a rozvoji obce. A pokud jsou nespokojeni s tím, jak jejich zastupitelstvo funguje, mohou sami kandidovat a využít tak nejlépe svou představu o tom, jak ideálně má vypadat nejenom správa obce, ale zejména jak nejlépe lze občany obce do správy zapojit a naplnit tak svou ideální představu o občanské participaci. Nevylučuje se při tom, aby vznikala nová sdružení, která následně jako celek, tedy jako politické hnutí, kandidovala do dalších komunálních voleb.

Zároveň je však nutné zdůraznit, že dalším významným prostředkem participace je účast občanů obce na zasedání zastupitelstva a participativní projekty. Výhodou účasti občanů obce na zasedání zastupitelstva je dostatečné právní zakotvení. Naopak pro realizaci participativních projektů nejsou v podstatě stanoveny žádné právní normy, které by jakkoli s participativními projekty pracovaly. To může být výhodou, ale i nevýhodou, neboť byt' mají občané větší možnosti a volnost v tom, co mohou prosadit do participativního rozpočtu,

tak zároveň nejsou chráněni před příp. zrušením participativního projektu ze strany obce bez náhrady.

Je tedy otázkou, zda by zákonodárce neměl uvažovat o určitém právním rámci, který by mohl institut participativních projektů do českého právního řádu zakotvit a dát tak občanům obce větší záruky ohledně samotné realizace. Vystává však i otázka, jak a kde by měly být participativní projekty zakotveny. Nabízí se dvojí řešení; buďto budou participační projekty zakotveny do zákona o obcích a budou se tak týkat pouze problematiky obcí, nebo bude vypracován zcela nový zákon, který bude počítat s participativním rozpočtem nebo participativními projekty obecně na více úrovních samosprávy.

Na druhou stranu je třeba zvážit i fakt, že přílišný formalismus v podobě nastavení pravidel právní úpravou může přinést i problémy. Občané i obce budou muset dodržovat předem nastavený právní rámec, který může být časem zastaralý, a tedy i nedostačující. Každá obec a její občané má jiné potřeby a je třeba, aby potřeby občanů byly uspokojovány právě s ohledem na určitý individuální přístup. Je tedy vhodné alespoň prozatím ponechat současný právní stav, kdy nejsou participativní rozpočty nijak blíže vymezeny konkrétním právním předpisem či vícero předpisy a vyčkat, jak se bude problematika s tímto spojená vyvíjet v blízké budoucnosti.

RESUMÉ

A civil participation of citizens of municipalities is one of a modern topics of current public law. This is a topic that essentially affects each of us, as every citizen should be interested in the development of their community. At the same time, it is important that every citizen knows that not only through the right to vote can he influence the direction in which the administration and development of the municipality will be carried out.

The concept of civil participation should therefore not only be used in the future in connection with all municipal projects that can affect the lives of citizens in any way. However, modern civil participation is also connected with the progress of democratic thinking in society.

This thesis in 5 chapters deals with suffrage and other forms of a civil participation too. These other forms are citizens' participation in council meetings, local referendums, participatory projects, petitions, complaints, etc. This thesis doesn't forget nor to the representatives of the municipality and their roles in a civil participation.

SEZNAM ZDROJŮ

1) MONOGRAFIE

ANTOŠ, M.: *Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]*. Praha: Linde, 2008, 191 s. ISBN: 978-80-7201-734-8

KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s. ISBN: 978-80-7400-820-7.

PODHRÁZKÝ, M.: *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. ASPI, a. s., Praha 2008, 392 s. ISBN: 978-80-7357-291-4

SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*. Masarykova univerzita, Brno, 1994, 52 s. ISBN:80-210-1018-5

VOJÁČEK, L. a kol. *České právní dějiny, 3. upravené vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, 696 s. ISBN: 978-80-7380-575-3

2) KOMENTÁŘE

HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s. ISBN 978-80-7400-812-2

POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s. ISBN 978-80-7400-739-2

SLÁDEČEK, V. a kol: *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s. ISBN 978-80-7400-590-9

3) ELEKTRONICKÉ ČLÁNKY ODBORNÉ

FRIČ, P.: *Participace* [online]. [cit. 03-03-2023]. 2022. Dostupné z: <https://ksos.fhs.cuni.cz/KOS-227.html>.

LEBEDA, T.: Referendum o přistoupení ČR k Evropské unii. Několik různých pohledů na první všelidové hlasování v Česku. In: *Politologický časopis č. 3/2004* [online]. [cit. 18-03-2023], s. 206 – 223. Dostupné z: https://www.politologicky-casopis.cz/userfiles/file/2004/3/Polcas_2004_3_pp_206_223.pdf. ISSN: 1805-9503.

VALEŠ, L.: Exekuce, volby a občanská participace v české republice. In: *Komorní listy 3/2019* [online]. 2019. [cit. 10-03-2023], s. 26 – 34. Dostupné z: <https://ekcr.cz/admin/priloha//2019-03-Komorni-listy.pdf>. ISSN 1805-109X

4) DALŠÍ ODBORNÉ ZDROJE

HENDRYCH, D. a kol.: *Právníký slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

Stanovisko NS ČR ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. Cpjn 23/2016.

5) DALŠÍ ODBORNÉ ELEKTRONICKÉ ZDROJE

Jak přizvat občany ke spolupráci aneb jak dát radnici uši, aby slyšela, co lidé chtějí [online]. Agora Central Europe, společnost pro demokracii a kulturu, 2006. [cit. 03-03-2023], 52 s. Dostupné z: https://agorace.cz/wp-content/uploads/2019/05/Participace_-_Jak_prizvat_obcany_ke_spolupraci.pdf.

MIKEŠ, V. a Rytíř. J.: *Referendum a zastupitelská demokracie* [online]. Edice Strategie AV21 | Evropa a stát: mezi barbarstvím a civilizací, Středisko společných činností AV ČR, v. v. i., pro Kancelář Akademie věd ČR, Praha, 2019, [cit. 04-03-2023], 50 s. Dostupné z: <https://www.academia.cz/uploads/media/preview/0001/07/e2f2ff9133db9a79727d59632697f1540572171c.pdf>. ISBN 978-80-200-3136-5

Místní a krajské referendum: Jak dosáhnout jeho vyhlášení a jak probíhá? [online]. Frank Bold: Poradna, 2022. [cit. 18-03-2023]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/spolky-a-zapojeni-verejnosti/mistni-referendum/vyhlaseni-mistniho-referenda/rada/mistni-a-krajske-referendum-jak-dosahno#ft1>.

Volby do zastupitelstev obcí [online]. gov.cz. [cit. 12-03-2023]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/rozcestniky/volby-do-zastupitelstev-obci-2022-RZC-118>.

Zastupitelstvo obce a kraje: o čem rozhoduje a jak? [online]. Frank Bold: Poradna, 2022. [cit. 18-03-2023]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/organy-obce-a-kraje/organy-obce-a-kraje/rada/zastupitelstvo-obce-a-kraje-o-cem-rozhoduje-a-jak>.

6) ZAHRANIČNÍ ZDROJE

About good governance [online]. UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. [cit. 12-03-2023]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>.

B. H. NEGHAWI: *Swiss to allow simple legal gender transition from Jan. 1* [online]. Reuters, 2021. [cit. 18-03-2023]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/swiss-allow-simple-legal-gender-transition-jan-1-2021-12-26/>.

7) DALŠÍ ZDROJE

<https://www.facebook.com/aktivnidobran>

<https://www.mesto-sedlcany.cz/cs/mesto-sedlcany/rozpocet-mesta/participativni-rozpocet-mesta-sedlcany-2023-napady-pro-sedlcany.html>

<https://www.participace21.cz/produkty/participativni-rozpocet>

<https://www.volby.cz/pls/kv1990/kv?xjazyk=CZ&xid=1>

8) JUDIKATURA

Nález ÚS ČR ze dne 13. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97.

Usnesení ÚS ČR ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02.

Nález ÚS ČR ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10-2.

Rozsudek NSS ČR ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32.

9) PRAMENY

Zákon č. 75/1919 Sb., ze dne 31. 1. 1919, kterým vydává se volební řád v obcích republiky Československé, v platném znění.

Zákon č. 76/1919 Sb., ze dne 7. 2. 1919, kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice (Novela k obecním zřízením), v platném znění.

Ústavní zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, ve znění účinném do 8. 6. 1948.

Všeobecná deklarace lidských práv ze dne 10. 12. 1948.

Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech, ve znění účinném do 31. 12. 1967.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění účinném do 31. 12. 1992.

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění účinném do 23. 11. 1990.

Zákon č. 114/1967 Sb., o volbách do národních výborů, ve znění zákona č. 29/1968 Sb., ve znění účinném do 31. 7. 1971.

Zákon č. 54/1971 Sb., o volbách do národních výborů v České socialistické republice, ve znění účinném do 4. 9. 1990.

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 11. 11. 2000.

Zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění účinném do 30. 6. 1992.

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

ve znění dodatkových protokolů)

Zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění účinném do 31. 1. 2004.

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

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

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

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

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

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

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

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.