

Obsah

I. Úvod

II. Municipalita a občané v historickém kontextu

- 1 Antická polis..... str. 5
2. Moderní teorie demokracie, demokracie jako ochrana (Johen Locke)str. 8
3. Demokracie a elitystr. 12
4. Současné teorie demokraciestr. 15
5. Základní problémy a otázky demokracie str. 18

III. Občané a veřejná správa

1. Občanský statusstr. 20
2. Občané municipalitystr. 24
3. Občané krajestr. 26
4. Občan a obecstr. 27

IV. Vnější formy participace

1. Místní referendum str. 30
2. Petiční právo str. 36
3. Právo na sdružování str. 38
4. Shromažďovací právostr. 39
5. Komunikace s veřejností str. 40
6. Právo na informacestr. 41
7. Jednací řád obcestr.43
8. Svobodný přístup k informacímstr.46
9. Institut veřejného slyšenístr.49

V. Vnitřní formy participace

1. Občan jako součást veřejné správystr. 51

VI. Závěrstr.54

Resumestr.55

Poznámkový aparátstr. 56

I. Úvod

Po pádu totalitních režimů v zemích bývalého východního bloku se i Československo po roce 1989 zařadilo mezi demokratické státy. Z existujících asi 160 suverénních států je demokracie jako forma vlády uplatňována v méně jak polovině z nich. Máme tedy vlastně štěstí, že jsme občany státu, který uznává lidská práva a svobody, státu kde jediným suverénem je lid a kde základním prostředkem legitimizace demokratické státní moci jsou svobodné volby. Během jediného roku po listopadu 1989 vzniklo na území České republiky šest desítek politických stran a hnutí. Politické strany reprezentují víceméně dílčí společenské zájmy. Nabízejí své programy a týmy politiků, jsou jakýmsi mostem mezi lidem a vládou, zprostředkovávají spojení mezi státem a občanskou společností. Díky účasti politických stran v pravidelně se opakujících volbách se v České republice zformoval klasický parlamentní systém. A jsou to zejména politické strany, které v něm sehrávají úřední roli. Složení volených orgánů tak odráží hlavní trendy v mínění voličů.

Samotné konání voleb a přítomnost politických stran v nich ještě nezaručuje, že „vláda“ bude uspořádána na základě jejich výsledku. Politické strany stejně jako institut voleb existují i v nedemokratických režimech. Zde však politické strany nehrají roli nástroje demokracie, ale jsou zdrojem tyranie a útlaku. Volby, ve kterých voličům nejsou nabízeny alternativy nebo je jim znemožněno volit, nejsou volbami, ale plebiscitem, který slouží diktátorovi k ospravedlnění jeho postavení suveréna. Volby i politické strany tedy mohou existovat bez demokracie, ale demokratický režim se neobejde bez svobodných voleb a politických stran oddělených od státu. V demokratickém režimu na rozdíl od jakékoli formy diktatury směřuje formování politické vůle opačným směrem, tedy zdola nahoru. Proto také demokratický režim předpokládá a je založen na účasti občanů na řízení společenských věcí. Svobodná soutěž politických stran o hlasy voličů je základním, nikoli však jediným způsobem hledání vůle občanů.

Proto je také úvodní kapitola této práce věnována teoretickému vymezení demokracie, různým modelům demokracie, od klasické antické demokracie, po současnou liberální demokracii. Jsou zde definovány znaky a instituce bez jejichž

existence, fungování a náležitá ochrana nelze o státním režimu hovořit jako o demokracii. Tento přehled některých politologických a sociologických teorií by nám měl pomoci nejen pochopit vývoj fundamentálních zásad a principů demokracie, ale také lépe porozumět některým jevům, které dnes a denně zažíváme jako občané společnosti, která se snaží svou reálnou demokracii co nejvíce přiblížit demokracii ideální.

Dosavadní zkušenost se společenskou transformací ukazuje, že po relativně rychlém naplnění kvantitativních, formálně a institucionálně orientovaných cílů začínou se objevovat značné problémy při naplňování cílů kvalitativních. V praxi se obtížně reálným obsahem naplňují běžné demokratické procedury. Obtížně se zavádějí a rozšiřují hodnoty otevřené demokraticky spravované občanské společnosti. Rozvoj komunikující, participující a aktivní společnosti, v níž občan funguje ve vztahu k obci, jako reálný a respektovaný partner bývá považována za zátěž a komplikaci rozhodovacích procedur.

Vzhledem k tomu, že inspirací pro obnovu obecní samosprávy byla historická rakouská a rakousko-uherská právní úprava, mela jsem za to, že pro zdárné pochopení vztahu občana a obce bude dobré a vhodné se zevrubně zamyslet nad uplynulým historickým vývojem a zevrubně se pokusit přiblížit jednotlivé etapy vývoje.

Existence a pojetí občanské společnosti podmiňuje existenci a pojetí svobodné společnosti a demokracie. Občané participují ze tří důvodů: protože mohou, protože chtějí nebo protože jsou požádáni. První důvod se vztahuje vůbec k obecné možnosti, i která dovoluje jednotlivci participovat. Druhý důvod souvisí s pozitivními postoji a motivacemi se angažovat a třetí s přístupem těch institucí, které mohou mobilizovat ty, kteří by se jinak aktivními nestali. Mezi politické instituce, které výrazně ovlivňují hladinu občanské participace patří i místní územní samospráva. Proto se politická stránka reforem veřejné správy v evropských zemích soustředí zejména na posilování občanské participace na místní samosprávě. Podmínkou dobrého fungování obce se stává kvalita vztahu občanů k ní, který je v podstatné míře závislý na tom, zda a jakým způsobem mohou ovlivňovat jednání a rozhodování orgánů místní samosprávy, zda se mohou k některým otázkám vyjadřovat přímo nebo o nich dokonce sami

rozhodnout. Cílem této práce je popsat některé instituty stojící na různých patrech participačního žebříku. Snahou je popsat vztah a přístup municipalit k jednotlivým participačním institutům v kontextu.

II. Municipalita a občané v historickém kontextu

1. Antická polis

Demokracie, (řec.), vláda lidu, původně starořecké označení politického zřízení městských států (polis), zejména Athén 6.-4. st. př. n. l. Demokratické zřízení je založeno na principu podřízení menšiny většině a uznání rovnosti, svobod a politických práv občanů. Součástí moderní demokracie jsou tradiční lidská práva (svoboda projevu, vyznání, spolčování), princip suverenity lidu (moc vychází z vůle lidu), tvorba vůle lidu se realizuje všeobecnými volbami. Základní formy demokracie jsou: přímá a zastupitelská.¹

S tímto pojmem – demokracie – se spojují různé významy, jednak představa o reálném fungování demokratických společností, jednak představa o ideálu, ke kterému bude naše nedokonalá reálná demokracie směřovat. Existuje a existovala řada teorií neboli modelů demokracie, z nichž každý používá vlastní verzi vlády lidu. Tím jsou také definovány základní vztahy mezi municipality a občany a zpravidla také základní rozsah nástrojů participace občanů na správě věcí veřejných.

Historicky se klasický model demokracie rozvinul v největším a nejmocnějším řeckém městském státě, v Aténách 5. a 4. století př. Kr.²

Vláda lidu se uskutečňovala především ve dvou institucích: lidovém sněmu (ekklesia) a lidovém soudu (heliaia). Účast na sněmu byla odměňována platem a sněm se scházel minimálně čtyřicetkrát do roka. Členy sněmu byli svobodní athénští občané, schopní nosit zbraň, starší dvaceti let. Vyloučení z politické participace byli cizinci (metoikové), ženy a otroci. Vzhledem k tomu, že athénská demokracie nebyla založena na konceptu dělby moci znamenalo to, že Sněm, který přijímal všechna významná rozhodnutí, měl kompetence nejen zákonodárné, ale i výkonné a soudní. Rada pěti set (bulé) působila jako výkonný výbor Sněmu. Návrhy pak předkládal Radě padesátičlenný Výbor. V čele Výboru stál předseda, který byl volen losem každý den a nikdo nesměl tento úřad zastávat déle než 24 hodin a pouze jedenkrát v životě.

Výjimku tvořili nejvyšší vojenští velitelé, kteří mohli být s odvoláním na potřebu odbornosti a zkušenosti voleni opětovně.

Výše zmíněná rada jejich činnost, nepředstavovala však v našem slova smyslu vládu, své činnosti konala, dávala příkazy úředníkům a kontrolovala jejich činnost, avšak nebyla vládou, činila tak jako zmocněnec Sněmu a ne jako nezávislý výkonný orgán. Úředníci byli voleni vždy na jeden rok a obvykle nepobírali žádný plat.

Specifickým právem sněmu byl institut tzv. ostrakismu k vyhoštění athénských občanů ze země na dobu 10 let, aby nemohli zneužít své popularity ke svržení demokracie.

Lidový soud čítal šest tisíc volených občanů starších třicet let. Z nich pět tisíc bylo rozděleno do deseti sborů po pěti stech. Zbývajících tisíc bylo náhradníky. Soud rozhodoval veřejné trestní žaloby a plnil funkci odvolacího soudu v občanskoprávních sporech.³

Nejproslulejším kritikem klasické demokracie athénské byl filozof Platón a jeho žák Aristoteles. Platón charakterizuje jednotlivé formy státního zřízení a jim odpovídající principy vládnutí. Z aristokracie, kterou považuje za správnou formu státního zřízení, se postupným procesem degenerace vyvíjejí nesprávné formy vlády: tímokracie, oligarchie, demokracie a tyranie.

Podle Platóna představuje demokracie hned po tyranii druhou nejhorší formou vlády. Demokracie podle něj vzniká rozkladem oligarchie (vláda menšiny majetných). V oligarchii existuje ve společnosti malá skupina majetných a velká většina nemajetných. Majetná skupina obyvatel se po čase stává snadnou kořistí pro daleko početnější skupinu nemajetných, kteří např. s pomocí demokratů z jiné obce vládu majetných svrhnou. Novým zřízením je pak demokracie založená na principu rovnosti a svobody všech příslušníků lidu. Tato nabytá svoboda však má být zároveň příčinou přeměny demokracie v tyranii. Hlavním nebezpečím pro demokracii je podle Platóna možnost, že veškerou moc v obci na sebe mohou strhnout demagogové. Kromě nich existují v demokratické společnosti ještě dvě skupiny obyvatel, kteří jsou strženi do

konfliktu: bohatí a obyčejný lid. Bohatí jsou vykořisťováni demagogy, tím jsou nuceni k obrannému postoji, lid se cítí ohrožen a ze svých vůdců si vyvolí ochránce, který ve správný okamžik na sebe svrhne veškerou moc. Demokracie se tak zvrhne v tyranii.

Rovněž Aristoteles považoval demokracii za závadnou formu vlády. Klasifikoval formu vlády podle počtu vládců a podle toho zda vládnoucí vládnou ve svůj prospěch nebo ve prospěch všech. V monarchii vládne jeden vládce ve prospěch všech, naopak v tyranii vládne pouze ve svůj prospěch. V aristokracii pak vládne malá skupina bohatých ve prospěch všech, v oligarchii pak pouze ve svůj vlastní prospěch. Formu vlády, kde vládne většina ve prospěch všech a nezabývá se intrikami proti bohaté menšině označuje Aristoteles termínem politeia. V demokracii pak vládne většina ve svůj prospěch a tím utiskuje menšiny.

Demokracii je Aristoteles ochoten vzít na milost tehdy, pokud lid většinu času musí pracovat pro svou obživu a nemá tak čas na demokratické politikaření. Také přichází s myšlenkou, že každá jednostranná forma vlády by se měla snažit potlačit svůj přirozený sklon k znevýhodňování menšin. Demokracie by tak měla zajistit rovnost popř. i zvýhodnění bohatým, oligarchie pak analogicky chudým.

Všechny výše zmíněné Aristotelovy formy vlády ohrožuje konflikt mezi bohatými a chudými. Velkého vlivu se tak dostává střední třídě, která nezávidí bohatým a netrpí ani jejich arogancí a je tedy podle Aristotela nejlepším základem stabilních forem vlády, tedy i demokracie.

Stejně tak jako pro Platóna je i pro Aristotela slabinou demokracie náchylnost většiny lidu nechat se manipulovat demagogy. Demagogové útočí proti bohatým, ti jsou nuceni se bránit a výsledkem je svržení demokracie. Masa prostě není dostatečně moudrá, aby mohla vládnout.

Fakticky hlavním zjevným nedostatkem athénské demokracie bylo, že mohla prakticky fungovat pouze díky vyloučení většiny obyvatel z politické participace. Politicky aktivní mohli být pouze athénští občané. Otroci, ženy a cizinci neměly žádná

politická práva. Athénští občané mohli v aktivní politice věnovat právě proto tolik svého času, že je otroci tvořící většinu společnosti zbavili nutnosti soustavně pracovat. Přesto však je tento klasický model přímé politické participace lidu na správě věcí veřejných základem současných demokratických politických systémů i demokratické správy municipalit stejně tak, jako vzorem pozitivním i negativním pro využívání nástrojů přímé demokracie – zejména referend.⁴

2. Moderní teorie demokracie; demokracie jako ochrana (John Locke)

Zánikem klasických řeckých demokracií ve 4. stol. př. kr. počíná dlouhé období v dějinách lidstva, kdy demokracii jako reálně fungující politické zřízení nenajdeme v žádném státě. Až do 17. století trvá období, kdy demokracie je pouze termín pro označení formy vlády založené na vládě většiny nebo davu.

V 17. a 18. století ožívají znovu demokratické ideje v podobě tzv. ochranné demokracie. Demokracie se zde nechápe jako mechanismus jehož prostřednictvím veřejnost participuje na politickém životě, ale jako nástroj ochrany před zásahy všemocného státu.

Anglický empirický filosof John Locke (1632-1704), vyjadřuje ve svém díle Dvě pojednání o vládě svou obavu z ničím nebrzděné moci. „*Stav přirozený má zákon přirozený, aby jej řídil, který zavazuje každého, a rozum, který je tento zákon, učí veškeré lidstvo, které jen chce jít k němu na radu, že proto, že jsou si rovni a nezávislí, nikdo nemá poškozovat druhého v jeho životě, zdraví, svobodě nebo majetku...*“⁵

Ačkoli Lockovy politické názory se formovaly na pozadí anglické revoluce a často se chápou jako její ospravedlnění sehrál Locke jednu s klíčových rolí svým zdůrazňováním přirozených tj. Bohem daných práv: právo na život, právo na svobodu a právo na majetek.

Občané jsou podle Locka oprávněni se chránit před zásahy státu tím, že budou mít pod kontrolou složení orgánu, který má moc dávat zákony tj. zákonodárného

sboru. Demokracie zde tedy znamená systém vládnutí se souhlasem ovládaných prostřednictvím zastupitelského sboru

Zatímco John Locke svými názory prosazoval zastupitelský princip vlády, francouzský osvícenský filosof Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) přichází s daleko radikálnějším modelem demokracie. Pro Rousseaua je zastupitelský princip naprosto nepřijatelný, lid se podle jeho názoru nemůže nechat zastupovat.

Rousseau rozlišuje dělbu moci na výkonnou a zákonodárnou. Demokracie je zde taková forma vlády, v níž obě tyto moci tvoří lid. Rousseauovská varianta společenské smlouvy říká, že svoboda znamená být poslušen obecné vůle.

*„Každý člen dává svou osobu a všechnu svou moc pod nejvyšší řízení obecné vůle a každý je také přijímán jako neoddělitelná část celku“*⁶

Svobodným smluvním aktem jednotlivec rezignuje na právo uplatňovat svou vlastní vůli a podřizuje se vůli společenského tělesa, jehož se tak stává členem. Obecná vůle je pak vyjádřením společného zájmu všech občanů. To, co chce lid jako celek, se však musí nutně lišit od toho, co chce jakákoli část lidu nebo jednotlivec. Po určitou dobu se sice může vůle jednotlivce nebo části lidu shodovat s obecnou vůlí, ale není možné, aby tato shoda byla trvalá. Tak jako nemůže jeden jednotlivec předat svou vůli druhému, nemůže předat svou vůli ani lid. Proto se lid nemůže nechat zastupovat (viz výše). Zastoupení parlamentem známé ze zastupitelských demokracií není možné. Lid se usnází přímo a jakožto nositel obecné vůle je jediným zákonodárcem. Nemůže však vládnout, protože vládnout znamená dělat konkrétní rozhodnutí, které se odlišují od obecné vůle. Lid má pouze vybrat vládce, ten pak jedná v souladu se zákony, které lid schválil.⁷

Teorie obecné vůle znamená, že lid svou moc vykonává přímo. Sám Rousseau si uvědomuje, že jeho pojetí demokracie, v níž výkonnou moc drží lid je vhodné pro malé státy, zatímco pro střední státy navrhuje aristokracii a pro největší monarchii.⁸

Rousseauova varianta společenské smlouvy obsahuje mlčky závazek, který státnímu tělesu dává takovou sílu, jež každého, kdo by odepřel poslechnout obecnou

vůli, k tomu může donutit. Každá odchylka od této vůle je namířena proti celku a zaslouží si proto potrestání. Tato koncepce přímé demokracie posloužila k legitimizaci jakobínského teroru a nepřímo vyústila v komunistických diktaturách.

Nemožnost přímé demokracie vyplývá z několika faktů. Jedním z nich je nutná existence politické avantgardy. Ta vznikne ze dvou důvodů: jednak z přirozené potřeby obecnou vůli vůbec formulovat, jednak díky oblastem života společnosti vyžadující vyšší kvalifikaci. Avantgarda pak může tuto vůli zneužít ve svůj prospěch. Přímá demokracie dále nemůže trvat v důsledku tzv. železného zákona oligarchie, který formuloval Robert Michels: v důsledku rostoucího významu organizovanosti se nutně musí vytvořit určitá mocenská oligarchie, která celku postupně přestává sloužit a začíná mu vládnout.

Rousseauovy myšlenky měly také vliv na formování idejí participativní demokracie, se kterou přichází v 60. a 70. letech Nová levice. V participativní společnosti se každý občan může podílet na rozhodnutích, která ovlivňují jeho život. Základem tohoto modelu je přesvědčení, že politická moc by se měla vykonávat na co možná nejnižší úrovni.

Tohoto cíle je možné dosáhnout jedině stále větší otevřeností a decentralizací všech společenských institucí: rodiny, školy, pracoviště, obce, politické strany, zájmové skupiny atd.⁹

Rovněž John Stuart Mill, anglický liberální ekonom a filosof, věnoval problému demokracie své Úvahy o zastupitelské vládě. Podle Milla je hlavní předností demokracie, že pomáhá maximálně rozvíjet schopnosti jednotlivce. Svou účastí na politickém životě se občané stávají vnímavějšími a dosahují vyšší úrovně svého osobního rozvoje. Nejlepší je taková forma organizace společnosti, v níž všichni mohou hájit své zájmy a všichni maximálně přispívají k jejímu blahu. Maximálně přispívat k blahu společnosti pak bude ten, kdo má plnou účast na právech a výsadách jejich členů. Demokracie je tedy vyšší formou vlády než monarchie nebo oligarchie. Mill byl radikálním obhájcem svobody a práva jedince utvářet svůj život nezávisle na diktátu společnosti. Velké obavy měl proto zejména z tyranie většiny, stavu kdy

jednotlivec ve svém veřejném i soukromém počínání následuje ať již dobrovolně nebo z donucení vzory jednání, jež mu vnucuje všemocná většina společnosti.¹⁰

Obavy z převahy většiny nad menšinami a jeho přesvědčení o blahodárnosti všeobecné účasti na veřejném životě ho vedou k návrhům na rozšíření politické participace; tvrdí, že s výjimkou negramotných by volební právo měly mít všichni, tedy i ženy. Odmítá však představu formální politické rovnosti. Stejně jako Platón ani Mill nepřipouští, že všechny politické názory mají stejnou váhu. Mill má obavy z rozšíření volebního práva na dělnické vrstvy; nekvalifikovaní dělníci by měli mít pouze jeden hlas, kvalifikovaní dva, absolventi vysokých škol a osoby vykonávající tzv. učená povolání pět nebo šest hlasů. Rovné všeobecné hlasovací právo by podle jeho názoru mohlo vést k prosazování zákonů nepřátelských menšině dělnickou většinou v parlamentu.

Toto přesvědčení o nutnosti ochrany menšin před většinou bylo také příčinou Millovy kritiky jednokolového většinového volebního systému. V britských volbách totiž těsná menšina, třeba i rozdílem jediného hlasu, může zůstat bez zástupce v parlamentu. Takovou demokracii nazývá Mill nepravou demokracií. Pravá zastupitelská demokracie je naproti tomu taková, v níž každá část lidu získá odpovídající zastoupení v parlamentu. Mill se proto vyslovoval pro přeměnu britského volebního systému na proporční. Zavedení proporčního volebního systému společně s přidělováním počtu hlasů podle vzdělanostního cenzu, mělo zajistit křesla v parlamentu elitě, která za stávajícího systému byla bez šance na zvolení. Tato elita by v parlamentu vyjadřovala individuální nesouhlas s vládoucí mocí a poskytovala by podporu názorům a zájmům, které vláda podporovaná většinou veřejnosti znevýhodňuje či dokonce pronásleduje.

Millovo pojetí demokracie vychází z názoru, že svoboda a možnost každého podílet se na politickém rozhodování vede k rozkvětu společnosti. Mezi příslušníky lidu však neexistuje absolutní rovnost co do odbornosti a způsobilosti činit správná rozhodnutí. Má být proto posílena účast menšiny vzdělaných. Mill doporučuje nepřímou, zastupitelskou demokracii se všeobecným, ale nikoli rovným hlasovacím právem.¹¹

3. Demokracie a elity

Rovnostářské ideje demokracie obdobně, jako koncept Platónův kritizuje teorie elit. Ta vychází z představy, že společnost je rozdělena na dvě vrstvy.

- vyšší, tvořená elitou která vládne;
- nižší, tvořená masou jež je ovládána.

Veškeré dění ve společnosti je redukováno na dění v elitě. Všechn společenský a politický pohyb lze vyvodit z pohybu elity. Elita jsou ti, kdo nejen v politice, ale i v kterékoliv jiné oblasti dokáží obsadit špičkové pozice. Jestliže elita ztrácí své vlastnosti, je vystřídána kontraelitou a veškeré dějiny jsou tak koloběhem elit. Demokracie je pouhou pošetilou iluzí, protože politickou moc vždy vykonává privilegovaná menšina, tj. elita. Robert Michels (1876-1939) přichází s argumentací, která vychází z toho, že ve všech organizacích, navenek sebedemokratičtějších, existuje tendence k soustředění moci v rukou malé skupiny dominantních osobností, které dokáží organizovat a rozhodovat, než ponechání moci v rukou apatických řadových členů. Michels ji pojmenoval **ž e l e z n ý z á k o n o l i g a r c h i e**. Zatímco klasičtí představitelé teorie elit se snažili dokázat, že demokracie je vždy mýtus, moderní elitisté se snažili poukazovat, nakolik jsou jednotlivé politické systémy vzdáleny demokratickému ideálu. V sociologii vznikla na počátku šedesátých let určitá polemika mezi dvěma americkými autory: C.W. Mills¹² (1916-1962) dokazoval tendenci ke koncentraci moci ve špičce, tj. ve vládnoucí elitě, (k níž řadil celý vojensko průmyslový komplex). Svých cílů dosahuje prostřednictvím autority a manipulace. Autorita je podle něho moc, která se netají tím, že je mocí. Manipulace je moc nezjevná, která se tváří, jako by mocí nebyla. D. Riesman prosazoval koncept disperze moci, jejího rozložení mezi řadu navzájem soupeřících subjektů, z nichž některé mohou získat právo veta. Tuto druhou linii podpořil na úrovni studia místních společenství americký politolog a sociolog Robert Dahl, který demonstroval že vliv každé, byť nevelké skupiny místních autorit je jen dílčí. Tedy neexistuje skupina, která by disponovala neomezenou mocí.¹³

Zatímco model mocenské elity vydává elitu za kompaktní celek, který drží pohromadě díky společným a překrývajícím se zájmům, konkurenční elitismus, poukazuje na rivalitu uvnitř elity. Elita, složená s navzájem si konkurujících osobností a skupin, je elita fragmentarizovaná. Tento názor se obvykle spojuje s modelem demokracie, který ve své knize *Kapitalismus, socialismus a demokracie* předložil Joseph A. Schumpeter.¹⁴ Americký ekonom a sociolog rakouského původu Joseph A. Schumpeter (1883-1950) vyložil své pojetí demokracie v práci *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Vůdčí myšlenkou této knihy je přesvědčení, že západní kapitalismus se v důsledku své vlastní úspěšnosti postupně přetvoří v jakousi formu socialismu. Ve svém výkladu o demokracii se Schumpeter zabývá základními otázkami demokracie. Na otázku **k d o j e l i d** si odpovídá, že není jasné, co se rozumí pojmem lid. Každá společnost upírá některým svým členům právo volit, ať už na základě pohlaví, rasy, náboženského vyznání, rasy, zletilosti či duševního zdraví. V odpovědi na otázku **c o j e d e m o k r a c i e** se Schumpeter zamýšlí nad povahou politického rozhodování, jež má lid vykonávat. Klasické pojetí demokracie Johna S. Milla a jeho koncept obecného blaha podrobuje ostré kritice. Nejzávažnější výhradou je tvrzení, že pro různé jednotlivce a skupiny obecné blaho znamená pokaždé něco jiného; tato výhrada se samozřejmě týká i Rousseaua a jeho konceptu obecné vůle. I kdyby hypoteticky došlo ke shodě v otázce obecného blaha, budou přetrvávat rozdíly v názorech na vhodné prostředky k jeho dosažení. Protože neexistuje žádné obecné blaho, neexistuje ani obecná vůle, jejíž předmětem by obecné blaho mělo být. Nejen, že lid není schopen se shodnout na tom, co je tím obecným a všeobecně uznávaným blahem, ale podle Schumpetera k tomu nemá ani kognitivní předpoklady.

Racionální rozhodování jednotlivců lze předpokládat v těch politických záležitostech, které se jich bezprostředně týkají (především záležitosti komunální politiky a z těch celostátních pak ty, které se týkají jejich peněženky). „*Jakmile typický občan vstoupí do politické oblasti, propadne se na nižší úroveň mentálního výkonu. Argumentuje a analyzuje způsobem, který by ve sféře svých skutečných zájmů ochotně uznal za dětinský. Stává se opět primitivem*“¹⁵ Občan ztrácí smysl pro realitu a schopnost racionálně uvažovat, kdykoli se má účastnit rozhodování o obecných politických záležitostech. Navíc pro běžného občana jsou tyto problémy a otázky méně důležité, protože nejsou ve středu jeho osobních zájmů. Takový občan z prostého

nezájmu nebude chtít o politických záležitostech racionálně uvažovat a jeho myšlení bude ovlivňováno iracionálními pohnutkami a podléhat technikám masového ovlivňování.

Z toho podle Schumpetera vyplývá, že demokracie není vládou lidu v tom smyslu, že lid si vytvoří názor na řešení politických otázek (obecné blaho), a jejich uskutečněním pověří volené zástupce, jak tvrdí klasická teorie Johna S. Milla. Schumpeter své pojetí demokracie definuje následovně: „*Demokratická metoda je takové institucionální uspořádání pro činění politických rozhodnutí, v němž jednotlivci získávají moc rozhodovat v konkurenčním souboji o hlas lidu.*“¹⁶ Podle klasické teorie rozhodnutí činí lid, a lid pak také pověřuje zvolené zástupce výkonem těchto rozhodnutí. Podle Schumpeterovy koncepce lid o politických záležitostech sám přímo nerozhoduje, ale vybírá si ve volbách osoby, které pak rozhodnutí činí. Schopnost činit správná rozhodnutí pak musí osvědčit ten, kdo od voličů získal největší počet hlasů. Lid projevuje svou suverenitu a politickou kompetenci tím, že vládu nejen vybírá, ale v případě nespokojenosti ji také v příštích volbách zatracuje.¹⁷

Hlavní funkcí voleb v demokracii je podle Schumpetera vytvoření vlády. Obsazení vlády a konkrétní politická rozhodnutí jsou pak již věcí premiéra, který za ně nese odpovědnost před parlamentem.

Lid podle Schumpetera potřebuje politické vedení, politického vůdce, který činí a realizuje politická rozhodnutí místo lidu, přičemž lidu zůstává právo jej nahradit někým jiným, není-li s ním spokojen. Voličstvo může rozhodovat o tom, která elita bude vládnout, nic však nemůže změnit na tom, že to vždy bude nějaká elita, kdo moc vykonává.¹⁸

4. Současné teorie demokracie

Pluralistické myšlenky, které nacházíme v ranném liberalismu zejména u Johna Locka a Charlese Montesquieua¹⁹ se prvního soustavného rozvedení dočkaly v člancích, jimiž do sborníku *Listy federalistovy*²⁰ přispěl James Madison. Madison tvrdil, že demokratické vládnutí neomezené žádnými brzdami, může vést k majoritarismu. Obává se podobně jako Tocqueville nepřiměřeného vlivu většinových, ale i menšinových zájmových skupin. Klade proto důraz na mnohost zájmů a skupin ve společnosti a navrhuje systém děleného vládnutí, založený na dělbě moci, bikameralismu a federalismu, nabízející vzájemně si konkurujícím skupinám a zájmům celou řadu vstupů.

Madisonův model demokracie je první rozvinutou formulací pluralistických zásad. K zajištění existence a trvání takového modelu demokracie je třeba alespoň těchto dvou podmínek: zákonodárná, výkonná, ani soudní moc se nesmí hromadit v rukou jednotlivce nebo jedné skupiny a zájmové skupiny je třeba hlídat, aby nejednaly proti zájmům jiných občanů nebo obecným zájmům společnosti.²¹

Jinou modifikací pluralitní demokracie je teorie **p o l y a r c h i e** amerického politologa Roberta A. Dahla. Termín polyarchie (z řečtiny – vláda více osob) má tedy označovat vládu mnohých na rozdíl od vlády všech. U Dahla demokracie vystupuje jako ideální stav společenského uspořádání a polyarchie označuje určitou míru, ve které se reálný politický režim ideálu demokracie přibližuje. Dahl postupuje srovnávací metodou; vychází z rozlišení mezi zastupitelskou demokracií ideální a reálnou. Definice polyarchie vychází z pozorování existujících politických režimů, které jsou považovány za demokratické a vypočítává znaky, které musí tyto režimy obsahovat, aby mohly být považovány za nedokonalé demokracie (viz tabulka 1 Dahlova definice polyarchie).

Tabulka 1

Dahlova definice polyarchie:
Při volbách: <ol style="list-style-type: none">1. Každý člen organizace činí úkony, o nichž předpokládáme, že jsou výrazem jeho preferencí vzhledem k předloženým alternativám, tj. volí.2. Při sčítání těchto výrazů (hlasů) má volba každého jednotlivce stejnou váhu3. Za vítěznou je vyhlášena alternativa, která získala největší počet hlasů.
Před volbami: <ol style="list-style-type: none">1. Každý člen organizace, který si je vědom souboru alternativ, z nichž alespoň o jedné se domnívá, že je lepší než kterákoli z těch, které jsou předkládány k hlasování, může přidat vlastní alternativu, které dává přednost k těm, o nichž se má volbou rozhodovat.2. Všichni jednotlivci jsou stejně informováni o alternativách.
Po volbách: <ol style="list-style-type: none">1. Alternativy (vůdcové nebo politické programy), které získaly nejvíce hlasů, nahrazují alternativy, jež získaly hlasů méně.2. Příkazy zvolených zástupců se plní.
V období mezi volbami: <ol style="list-style-type: none">1. Buď všechna rozhodnutí učiněná v období mezi volbami se podřizují rozhodnutím učiněným při volbách, tj. volby mají v jistém smyslu kontrolní úlohu.2. Nebo se nová rozhodnutí učiněná v době mezi volbami řídí předchozími sedmi podmínkami, které se ale realizují za poněkud odlišných institucionálních okolností.3. Nebo platí obojí.

Z tabulky je patrné, že polyarchie klade důraz na zásadu vlády většiny a s ní spojené principy svrchovanosti lidu a rovnosti. Znakem polyarchie je také vysoká míra kontroly vládnoucích ze strany ovládaných, která je možná při zachování těchto tří podmínek:

- občané mají možnost formulovat své preference
- občané mají možnost sdělit své preference druhým občanům a vládě, a to jak individuálním, tak skupinovým jednáním

- občané mají zajištěnu rovnost svých preferencí při výkonu vlády, tzn. jejich preference nejsou ohodnocovány nerovně vzhledem k svému obsahu nebo zdroji.²²

Předkládá také seznam sedmi institucí, které musí existovat, aby se o daném režimu dalo hovořit jako o polyarchii. Je třeba si uvědomit, že samotná existence těchto institucí ještě nezaručí, že režim je plně demokratický.

Instituce polyarchie:

- volení vládní úředníci (kontrola nad vládním rozhodováním o politice je ústavně svěřena voleným vládním úředníkům),
- svobodné a spravedlivé volby (volení vládní úředníci jsou vybíráni v častých a spravedlivě prováděných volbách, ve kterých je nátlak poměrně vzácný),
- všeobecné volební právo (prakticky všichni dospělí mají právo hlasovat ve volbách vládních úředníků),
- právo ucházet se o úřad (prakticky všichni dospělí mají právo ucházet se o volené úřady ve vládě, i když věková hranice pro zastávání úřadu může být vyšší než u volebního práva),
- svoboda projevu (občané mají právo vyjadřovat se bez nebezpečí přísného trestu k politickým záležitostem, včetně kritiky úředníků, vlády, zřízení, společensko-ekonomického řádu a převažující ideologie),
- alternativní informace (občané mají právo vyhledávat alternativní zdroje informací, navíc tyto zdroje existují a jsou chráněny zákonem),
- svoboda sdružování (aby občané mohli dosáhnout různých práv včetně výše uvedených, mají také právo vytvářet relativně nezávislá sdružení nebo organizace, včetně nezávislých politických stran a zájmových skupin).²³

Teorie polyarchie se pokouší skloubit principy pluralismu (více politických stran, nátlaková politika různých skupin atd.) s realitou vývoje soudobého průmyslově rozvinutého státu (jistá tendence k centralizaci moci, skutečnost že v oblasti administrativy, firem, politických stran atd. se neuplatňují principy pluralismu) se základním pravidlem demokracie – co největší účast lidí na politickém životě, zvláště ve volbách.

5. Základní problémy a otázky demokracie

Proč demokracie ? Demokracie ještě nikde není důsledně uskutečněna, všechny demokratické státy jsou pouze pokusem o demokracii. V demokracii, protože je vládou všech jde o správu a samosprávu o harmonizaci všech státoporných sil ve státě, potažmo v obci.

Co vnímáme pod pojmem většina ? Ideálem by byla vláda a správa přímá, ale při množství členů společnosti může být jen nepřímá, prováděná zvolenými představiteli občanů, parlamentem. Autorita parlamentu a vlády vychází z delegování voliči. Protože shody všech nelze dosáhnout svobodně, tj. bez donucení, rozhoduje většina lidu.

Kdo je vlastně lid ? V moderní demokracii se lidem myslí všichni dospělí občané neboli všichni, kdo mají rovné volební právo. Jedinými podmínkami k jeho získání je občanství a věk. Hovoříme-li o demokracii v dějinách, pak demokracií je politický systém, ve kterém má volební právo velký počet lidí. Demokracie nutně a svou podstatou hájí individualismus - svoboda je cílem a podstatou demokracie. Demokracie proto má za úkol organizovat a zabezpečovat autoritu volených zástupců a vychovávat je. Demokracie spočívá na individualismu, ale individualismus neznamená libovůli, ale úsilí o silnou individualitu všech občanů.

Co se myslí většinou ? Většinou se myslí více než polovina, pokud se rozhoduje mezi dvěma alternativami (většina absolutní). Máme-li tři nebo více alternativ, považuje se za většinovou ta, která získá nejvyšší počet stoupců (relativní většina). Při hlasování se také obvykle stanoví základ, ze kterého se určí většina: tímto základem může být většina z celkového počtu, většina ze zúčastněných, nebo se přímo stanoví tzv. kvalifikovaná většina. Znakem demokratického hlasování je dobrovolnost, tzn. že většinou může být i pouhý zlomek všech voličů.

Jak zabráníme tyranii většiny ? Vládnou-li v demokracii zástupci většiny, neznamená to, že nebude utiskovat menšinu. Nástrojem je tzv. omezená vláda. Vládní rozhodování se může pohybovat jen v mezích, ve kterých je k

tomu vláda zmocněna. Výkonná moc je vázána zákonem, tj. může být uplatňována jen v mezích a způsoby které stanoví zákon. Protože i zákon může být represivní, musí být zákonodárná moc parlamentu vázána ústavou. O tom, zda vláda nebo parlament překročil své pravomoci, a tím zasáhl do sféry nedotknutelných lidských práv, rozhoduje ústavní soud. Omezená vláda tedy předpokládá dělbu moci na tři nezávislé složky: zákonodárnou, výkonnou a soudní. Jinými slovy, tyranii většiny zabráníme omezenou vládou a ochranou lidských práv tvořících hodnotový základ a cíl demokracie. Tato individuální práva jsou považována za nedotknutelná, tzn. že žádné hlasování nemůže nikoho o jeho práva připravit.

Je zcela nepochybné, že existuje celá řada různých modelů demokracie, různých modelů polis, různých modelů vztahů municipalit a občanů. Každý vychází z vlastní interpretace vlády lidu, aktivní účasti lidu, participace lidu na správě věcí veřejných. Klasická demokracie, která se opírá o politický systém, jaký existoval v antických Athénách, se hájí s poukazem na to, že jedině ona zaručuje vládu lidu. Demokracie jako ochrana, dává lidem největší prostor žít, jak sami chtějí. Rousseauovo stanovisko, že lid má vykonávat svou pravomoc jako nedílný celek a přímo představuje jeden pól ideálu. Na druhé straně stojí Schumpeterova teorie elitní demokracie, podle které se svrchovanost lidu omezuje pouze na právo zvolit si své zástupce. U Schumpetera je výkon svrchovanosti lidu minimální, u Rousseaua maximální. V praxi se široce přijímá model demokracie, kterému se říká liberální demokracie. Jedná se převážně o demokracii nepřímou a zastupitelskou, opírající se o pravidelné volby, doplňovanou v různé míře nástroji přímé demokracie. Principem je soutěž politických stran a výběr voličů, respektuje rozdíl mezi státem a občanskou společností, čímž umožňuje existenci nestátních skupin a organizací a respektuje soukromé vlastnictví. Rozhoduje se na základě dialogu a dosaženého konsenzu všech, kteří projevují svobodnou vůli se na dosažení konsenzu podílet. Zejména na úrovni municipalit je demokracie zastupitelská, nepřímá výrazně doplňována demokracií přímou. Tato úplná demokracie je cíl. Nicméně demokracie jako taková, je rovněž cílem sama o sobě, to znamená, že její reálná podoba je vždy jen fází v procesu uskutečňování ideálu, teoretické úvahy jak o faktickém stavu tak i o ideálu jsou nedílnou součástí jejího budování.

III. Občané a veřejná správa

1. Občanský status

Zamyslíme-li se nad vymezením základních vztahů a základních pojmů definujících tyto vztahy, lze konstatovat, že v podstatě existují tři základní možnosti, resp. formy ovlivňování občana veřejnou správou. Pokusím se je stručně charakterizovat:

–normativní činnost (tvorba práva) – podíl veřejné správy na legislativě a vydávání podzákonných právních předpisů veřejnou správou samotnou.

–aplikací práva – rozhodováním o individuálních právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

–mimoaplikační činností – ovlivnění občana faktickými úkony veřejné správy, které nepředstavují aplikací práva. Může jít o individuální působení (bezprostřední zásah) nebo může působit na životní podmínky (např. Přijmutí řešení problematiky ochrany životního prostředí v dané oblasti). I samotné naplňování ovlivní chování občanů. Je pochopitelné, že existují rozdílné zájmy občanů samosprávného celku a společnosti a logicky mezi nimi může docházet ke konfliktům. Mohou existovat i rozdílné, často protikladné zájmy i v rámci jednotlivých samosprávných celků, v rámci jednotlivých municipalit. Jejich řešení není nikdy jednoduché – individuální nebo parciální zájem může také převážit, může být i zájmem společenským, řekněme i veřejným a naopak.

Základní pojem v těchto souvislostech představuje obecně používaný **občanský status**. Jde o souhrn právního postavení, práv a povinností občanů. Podle jeho vztahu k veřejné správě ho rozlišujeme na:

- **aktivní** – určuje, jakým způsobem a v jakém rozsahu se občan může podílet na činnosti veřejné správy. Je to např. Volební právo do orgánů samosprávy, všechny práva spojená s tzv. participací,

- **pasivní** – určuje jaké jednání veřejné správy je občan povinen strpět. Povinností občanů vůči veřejné správě jsou nejenom aktivní, ale i pasivní podrobit se rozhodnutí orgánu veřejné správy,

- **pozitivní** – jaké nároky má občan ve vztahu k veřejné správě, čeho se může domáhat, jaké jsou povinnosti veřejné správy vůči němu. Jsou to nejen přímé povinnosti, ale i nepřímé (hájit požadavky občana vůči třetímu subjektu). Tento pozitivní status stojí na zásadě – vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno,

- **negativní** – určuje jisté meze zachování veřejné správy do činnosti občanů. Kam veřejná správa zasahovat nesmí (sféra autonomie občanů). Orgány veřejné správy nesmí činit nic, co není zákonem výslovně stanoveno.

V případě aktivního občanského statusu nejde o nic jiného než o participaci – aktivní účast občanů na rozhodování záležitostí v rámci veřejné správy. Ta může být vnitřní – tzn., že občan sám aktivně působí, pracuje ve veřejné správě, je tedy její součástí, nebo vnější, kdy se snaží ovlivňovat decizní aktivity veřejné správy z vnějšku – z veřejného prostoru.

Vnitřní participace je limitována (otázka vztahu demokracie a odbornosti) Rozdíl mezi samosprávou a státní správou – samospráva je opřena o vnitřní participaci (členové obecního zastupitelstva tuto funkci nevykonávají jako zaměstnání, pobírají pouze takzvané náhrady). Ve státní správě a aparátu samosprávy se uplatňují osoby zaměstnané na základě pracovního nebo služebního poměru, není to participace. Ve státní správě je významnější uplatnění prvku odbornosti (stejně tak v aparátu samosprávy). Občané se mohou účastnit na veřejné správě buď v zájmu vlastním nebo mohou reprezentovat nějaké občanské zájmové či profesní sdružení, mohou reprezentovat neziskový sektor.

Vnitřní formu participace je možno rozčlenit z celé řady různých hledisek :

-hledisko založení participace

a) na základě volby – členové zastupitelstev a jejich orgánů voleni na základě nepřímé i přímé volby

b) jmenování – buď je volné poradní např. se může jednat o sbor orgánu veřejné správy nebo vzniká na základě návrhu územní či zájmové samosprávy a jejich orgánů

-hledisko funkce, kterou mají občané v příslušném orgánu

- a) laici – bez zřetele na svůj speciální vztah k činnosti, které se účastní, tedy jako laici

- b) se zřetelem ke zcela určitému podmínění jeho účasti na činnosti veřejné správy jako experta, osoby disponující specifickými odbornými znalostmi, kompetencemi a schopnostmi

- c) jako virilisté, kdy jejich účast má základ a nebo vyplývá z nějaké zastávané funkce a nebo z členství v jiném orgánu veřejné správy či specifickém grémiu. Třeba podotknout, že jde o záležitost v dnešní době poměrně řídkou, uplatňovanou spíše v 19.století.

-hledisko vztahu participace k rozhodovacímu procesu

- a) decizní nebo-li rozhodovací participace předpokládá, že občané se aktivně účastní přímo na rozhodování, podílí se na vzniku projednání a schválení příslušné decize, např. členové volených orgánů územní samosprávy.

- b) konzultativní participace, předpokládající zejména aktivní účast na počátečních fázích rozhodovacího procesu nebo vycházející z té skutečnosti, že občan nedisponuje hlasem rozhodujícím, ale pouze poradním, jeho stanovisko je konzultováno. V těchto souvislostech, zejména ve vztahu k municipalitám hovoří se o konzultativní demokracii a nebo také o demokracii dialogické, která předpokládá, že jednotlivé decize vznikají v průběhu průběžného dialogu mezi občany a orgány veřejné správy.²⁴ Na rozhraní participace a pozitivního občanského statusu nachází se možnost účasti na jednání orgánu veřejné správy, aniž by do jeho průběhu a rozhodovacího procesu mohl občan aktivně zasahovat.

-hledisko druhu orgánu kde se participace uplatňuje

- a) uplatňuje se tam, kde se pracuje s existencí prvku zastoupení, tedy v samosprávě územní, profesní, zájmové. Aktivní účast občanů na participaci zakládá se volbou a občan se na vzniku decize podílí rozhodujícím hlasem.

- b) uplatňuje se v rámci poradních orgánů samospráv. V tomto případě jsou vhodným

příkladem komise zřizované na úrovni orgánů obce především mají se na mysli komise rad zastupitelstev obcí měst a krajů. Obvykle se vychází ze skutečnosti, že komisi tvoří jak členové zastupitelstva, tak i laici, nečlenové zastupitelstva, tedy představitelé občanské veřejnosti disponující zpravidla nejen vůlí a přáním aktivně se podílet na rozhodování, ale též odbornými znalostmi. Pochopitelně podobná struktura účasti občanů na rozhodování vzniká i členstvím a zvolením do jednotlivých výborů, jednotlivých zastupitelstev. Postavení občanů zde není vždy stejné. Předsedou výboru (s výjimkou výboru osadního) může se stát např. jen člen příslušného zastupitelstva.

c) může se jednat též o poradní orgán ve státní správě vytvářený při konkrétním oránu státní správy v podobě komise nebo výboru pro řešení konkrétních záležitostí jako orgán zřizovaný adhoc nebo jako orgán stálý. Občané se stávají členy takovýchto poradních orgánů především jako experti či zástupci odborných gremií, zájmových a profesních sdružení, eventuelně jako zástupci neziskového sektoru. Účastníci mají rovné postavení, zpracovávají návrhy, posuzují, konzultují, vyjadřují se k předkládaným decizním podkladům, nicméně sami o sobě nejsou konečnou decizní úrovní. Orgány státní správy zpravidla z jejich záběrů ve své rozhodovací činnosti vycházejí.

d) nelze opomenout existenci kolektivních, respektive kolegiálních orgánů veřejné správy s rozhodovací funkcí, které mohou mít povahu obecnou, rozhodují o obecných záležitostech nebo záležitostech dotýkajících se blíže neurčeného počtu adresátů, jako jsou například komise a výbory nebo kolegiální orgány rozhodující o individuálních právech a povinnostech občanů. Má se na mysli např. účast občanů – expertů v přestupkové komisi. Ve své podstatě je to velmi podobné aktivní účasti občanů na rozhodování soudním v podobě laického prvku přisedícího v rámci soudní aplikace práva.

Vnější participace spočívá dle mého názoru ve dvou formách – rozhodovací, která nejčastěji bývá spojována s činností volených orgánů samosprávy a s možností občanů aktivně prostřednictvím voleb ovlivnit složení a vznik samosprávných orgánů. Rozhodně sem je třeba zařadit i základní institut přímé demokracie, který představuje referendum. Ve vztahu k municipalitám půjde především o referendum místní. Druhou

formu vnější participace představuje participace konzultativní v podobě institucionalizované a neinstitucionalizované. V případě participace institucionalizované má se na mysli široká škála možností působení institucí občanské společnosti na rozhodovací proces tak, jak byl již výše částečně popsán v podobě konsensuální demokracie. V případě neinstitucionalizované demokracie jde o ovlivňování decizního procesu prostřednictvím různých forem zejména právních. Tím se má na mysli např. petiční právo, právo shromažďovací a nebo využívání jiných forem, které zpravidla nebývají právně upravovány. Tím se mají na mysli další nástroje, které ve vztahu k decizním orgánům občané při své snaze aktivně zasahovat do decizních procesů na všech úrovních veřejné správy využívají ve veřejném prostoru nebo jak přímo aktivně veřejný prostor svými činnostmi vyplňují. Může se jednat o využívání mediálního veřejného prostoru nebo-li používání soudobých masových sdělovacích prostředků, ale i sociálních sítí, kterými občané směrem k decizní sféře vysílají různé řekněme kontrolní signály. Je třeba zdůraznit, že zejména veřejný mediální prostor může sehrávat v případě vnější participace občanů při ovlivňování rozhodovacích procesů veřejné správy a ve veřejné správě stále významnější roli.

2. Občané municipality

Občanem obce je dle platné právní úpravy fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Podle předchozí právní úpravy byl občanem obce každý, kdo měl v obci trvalý pobyt a to bez ohledu na státní občanství. Novou právní úpravou tedy dochází ke zmenšení počtu občanů obce, neboť občanem obce je nadále jen ten, kdo má v obci trvalý pobyt a současně je státním občanem České republiky.²⁵

Mezi práva občanů obce, kteří dosáhli věku 18 let²⁶, patří práva, která jsou zakotvena ve zvláštních zákonech – jsou to právo volit a být volen do zastupitelstva obce²⁷, hlasovat v místním referendu²⁸, účastnit se zasedání zastupitelstva obce²⁹, vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce za podmínek stanovených v jednacím řádu zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným bodům, vyjadřovat se k návrhu

rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce a to jak písemně, tak i v rozpravě na zasedání zastupitelstva obce a v tomto případě bez ohledu na případná omezení diskusních příspěvků občanů stanovených jednacím řádem, dále mají právo nahlížet do rozpočtu a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, právo nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce (nikoli do zápisů ze zasedání rady obce – ty jsou neveřejné), do zápisů ze zasedání výborů zastupitelstva a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy. Občan obce může uplatňovat právo podávat návrhy, připomínky a podněty všem orgánům obce, má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce radou obce nebo zastupitelstvem obce (např. žádost o výstavbu chodníku v určité lokalitě obce, zavedení nové linky MHD, projednání rekultivace obecní skládky apod.) Tato kategorie občanů je zpravidla označována jako oprávnění občané obce.

Tato veškerá práva platí nejenom pro občany České republiky, ale také pro cizí státní občany, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika (nikoli tedy obec) vázána a která byla vyhlášena.

Veškerá práva občanů obce s výjimkou práva volit a být volen do zastupitelstva obce a hlasovat v místním referendu náležejí i fyzickým osobám, které dosáhli věku 18ti let a v katastru obce vlastní nemovitost. Na základě této právní konstrukce se mohou i fyzické osoby mající takto právně kvalifikovaný vztah k obci, podílet na správě veřejných záležitostí obce, byť občany obce nejsou.

Zvláštní postavení mají také ti občané obce, kteří se hlásí k jiné než české národnosti. Jestliže se jich v obci podle výsledků posledního censu tedy sčítání lidu nalézá alespoň 10%, mají právo na zřízení zvláštního výboru zastupitelstva pro národnostní menšiny. Za tímto účelem sčítají se všechny národnostní menšiny. Jestliže jich je podle posledního sčítání lidu alespoň 10% mají rovněž právo na označování názvu obce, jejích částí, ulic, veřejných prostranství a budov státních orgánů a územních samosprávných celků také v jazyce této národnostní menšiny, požaduje-li to peticí alespoň 40% zletilých občanů obce hlásících se k té určité národnostní menšině.

Pro tento účel se již rozdílné národnostní menšiny nesčítají. Paradoxně tato práva nepřísluší občanům, kteří se hlásí k české národnosti a žijí na Moravě a ve Slezsku.

3. Občané kraje

Občanem kraje je každá fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášená k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu nacházející se v územním obvodu kraje.

Mezi základní práva občanů kraje patří právo volit a být volen do zastupitelstva podle zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, právo zúčastňovat se zasedání krajského zastupitelstva a vyjadřovat na něm svá stanoviska k projednávaným otázkám, právo nahlížet do zápisu a usnesení ze zasedání zastupitelstva kraje a dalších orgánů kraje a pořizovat si z nich výpisy v souladu s právními předpisy upravujícími nakládání s osobními údaji, utajovanými skutečnostmi a zásadami svobodného přístupu k informacím³⁰.

Významné je rovněž právo občanů kraje požadovat projednání určité záležitosti samostatné působnosti kraje zastupitelstvem kraje nebo krajskou radou. Podle dikce platné právní úpravy mají veškerá tato výše uvedená práva i ti cizí státní příslušníci, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v některé obci nebo ve vojenském újezdu v územním obvodu kraje, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla řádně ratifikována a vyhlášena.

Obdobně jak na úrovni obce, tak na úrovni kraje výše uvedená práva občanů kraje s výjimkou práva volebního do krajského zastupitelstva náleží i osobám fyzickým starším 18ti let, které vlastní na území kraje nemovitost, aniž by byli v územním obvodu kraje přihlášení k trvalému pobytu a byli tudíž občany kraje. Rovněž kraj, v jehož územním obvodu žije v posledním sčítání obvodu alespoň 5% občanů hlásících se k jiné než české národnosti, zřizuje obligatorně výbor zastupitelstva pro národnostní menšiny.

4. Občan a obec

Moderní společnosti představují celky z bohatě diferencovanou, heterogenní vnitřní strukturací. Vedle jejich základních elementů, tedy jednotlivců v celé bohatosti, komplexu, vzájemných vztahů, rodin, domácností, ale i dalších sociálních a ekonomických celků, zájmových a společenských organizací, sociálních skupin a národností, zde stojí společenství uspořádáno územně. Fundamentální entitou takového územního společenství jsou jednotlivci, kteří jako osoby s formálně rovnými právy a povinnostmi vystupují v roli občanů. Právě svojí úlohou aktivních občanů – nikoli pouhých obyvatel – účastní se na faktickém naplňování demokratického uspořádání společnosti, které může být skutečně aktivní participací a nikoliv pouze formálně naplněním jejich občanských práv a jejich občanské role. Jako nikoliv banální připomínkou v těchto souvislostech jest upozornění, že toliko ten příslušník územního společenství přestává být pouhým obyvatelem – to jest tím o němž je rozhodováno - jenž je schopen aktivní účasti na správě věcí veřejných ba se takové participace přímo dožaduje a tak stává se občanem, jenž má prostřednictvím územních společenství Ústavou garantované právo na samosprávu.

Jak bylo již řečeno dříve, občané mají právo na správě věcí veřejných se podílet buď přímo - prostřednictvím instrumentária přímé demokracie nebo svobodnou volbou svých zástupců, tedy prostřednictvím instrumentária demokracie nepřímé, zastupitelské. Evropská úmluva o ochraně lidských práv stejně tak, jako evropská charta místní samosprávy náš státu zavazují konat v rozumných, zákonem stanovených časových intervalech svobodné, tajné, přímé volby s tajným hlasováním v takových podmínkách a za takových podmínek, které zajistí svobodné vyjádření zájmů a názorů občanů při volbě zastupitelských sborů.

Aktivní participace občana na veřejné správě může být, jak bylo již uvedeno na jedné straně vnitřní, což znamená, že se občan přímo aktivně jsou podílí na výkonu veřejné správy tím, že se sám stává součástí, členem určitého správního orgánu. Typicky - jest zvolen do některého ze samosprávných orgánů municipality tedy do zastupitelstva či rady obce nebo dalších jimi pravidelně zřizovaných poradních orgánů, výborů či komisí. Druhým a vskutku mnohem fragmentovanějším typem participace

je participace vnější, kdy, jak bylo rovněž již dříve uvedeno,, občan pokouší se ovlivňovat rozhodování orgánů veřejné správy, aniž by sám byl členem organizační struktury veřejné správy. Sem patří využívání katalogu občanských a politických práv zaručených Ústavou nebo využívání nástrojů přímé demokracie nabízených klasicky koncepty úplných demokratických politických systémů pracujících s úplnou demokracií.

IV. Vnější formy participace

1. Místní referendum

Místní referendum je v našich podmínkách dekonstitucionalizovanou formou výkonu práva na samosprávu.³¹ Právo na referendum je zakotveno v čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky. Referendum je jedním ze způsobů jak lid může vykonávat státní moc přímo.

Právo na místní referendum vyplývá z čl. 100 Ústavy, kterým se naplňuje právo občanů na samosprávu, dále čl. 21 Listiny, kde je stanoveno, právo občanů podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců v neposlední řadě také z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, kterým je Česká republika vázána. Ve čl. 25, kde je stanoveno, že každý občan právo podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.

Ve veřejné správě, a to zejména v souvislosti se samosprávou se může výrazně uplatnit demokracie přímá. Vše je závislé na tom, jaké jsou tradice a jaká je právní úprava v jednotlivých státech. V České republice, stejně tak jako předtím v Československu, lid státní moc přímo a v celostátním měřítku nevykonává a nevykonával. V našem právním řádu je upraveno pouze místní a krajské referendum³². Specificky se vzhledem k tématu práce budu nadále zabývat referendem místním.

Referendum umožňuje, aby na místo orgánu veřejné moci jakým je například zastupitelstvo obce, či kraje rozhodl o určité věci přímo lid, resp. oprávnění občané hlasováním, popř., aby lid svým hlasováním se vyslovil k určitému problému, vyslovil na řešení konkrétní věci svůj názor. V takovém případě pak jde o referendum konzultativní.

Je důležité zdůraznit, že v místním referendu se rozhoduje ve věcech, které patří do samostatné působnosti obce. To je stanoveno v §6 a jde o pozitivní vymezení předmětu místního referenda, v §7 je stanoveno v jakých případech je konání místního

referenda nepřípustné. Tento výčet je taxativní a jedná se o negativní definici předmětu místního referenda.

Jedná se o rozhodování:

- o místních poplatcích,
- o rozpočtu obce,
- o zřízení nebo zrušení orgánů obce,
- o volbě a odvolání starosty, místostarosty, dalších členů zastupitelstva a členů dalších orgánů obce,
- o schválení, změně, zrušení obecně závazné vyhlášky obce,
- dále pokud by položená otázka nebo rozhodnutí byly v rozporu s právními předpisy.
- pokud se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení např. ve správním řízení.
- pokud by se rozhodovalo o uzavření veřejnoprávní smlouvy.

A dále pokud od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Otázka položená v místním referendu musí být položena jednoznačně a to tak, aby se na ní dalo odpovědět ano nebo ne. Otázka nesmí být zavádějící, nesmí připouštět dvojí výklad a nesmí v ní být naznačeno, jak má být odpovězeno.

Je obvyklé, že se koná před referendem kampaň srovnatelná se standardní volební kampaní, ve které jsou občané informováni a přesvědčováni o správnosti toho či onoho stanoviska. Kampaň a propagace je zakázána v den hlasování a v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost.

Základní principy při konání místního referenda se shodují s principy volebního práva a vychází z Ústavy a Listiny. Hlasování se koná tajně na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Oprávněné osoby hlasují osobně a pokud hlasují na základě hlasovacího průkazu, jsou povinni ho odevzdat okrskové komisi. Každý hlasuje sám, to znamená, že vstupuje sám, bez doprovodu další osoby za plentu. Pouze osoba, jež není ze zdravotních důvodů schopna upravit svůj hlasovací lístek, může tak udělat v doprovodu jiné oprávněné osoby. Občané hlasují o předloženém návrhu tak, že se vyjádří pro něj nebo proti němu, tedy odpovídají na konkrétní položenou otázku

ano či ne, jiná možnost nepřichází v úvahu. Oprávněná osoba označí křížkem předtištěnou odpověď ano nebo ne v příslušném rámečku podle toho pro kterou hlasuje. Odlišná úprava hlasovacího lístku se nepřipouští.³³ Referendum zásadně probíhá z důvodu hospodárnosti v jednom dni. Připouští se ovšem výjimka, je-li referendum vyhlášeno zastupitelstvem na stejné období jako jiné volby, jako jsou např.volby do místního nebo krajského zastupitelstva, poslanecké sněmovny, senátu nebo do Evropského parlamentu. V takovémto případě je nutné zřídit dvě okrskové volební komise přičemž jedna představuje výkon přenesené státní správy a druhá je realizací samostatné působnosti obce.

Místní referendum se koná do 90ti dnů od jeho vyhlášení zastupitelstvem pokud v návrhu není stanovena lhůta delší. Za zmínku stojí, že datum konání místního referenda nesmí být stanoveno do období nového funkčního období zastupitelstva. Konkrétní dobu a místo konání stanoví v minimálně 15ti denním předstihu starosta obce. Místní referendum se koná pokud se na tom usnese zastupitelstvo nadpoloviční většinou nebo pokud podá návrh na vyhlášení místního referenda přípravný výbor, přičemž návrh musí být podpořen příslušným procentem občanů obce. To představuje v obci do 3 tisíc obyvatel alespoň 30% oprávněných osob, v obcích do 20ti tisíc alespoň 20% oprávněných osob, v obcích do dvou set tisíc obyvatel alespoň 10% oprávněných osob a nad dvě sta tisíc obyvatel alespoň 6% oprávněných osob. Počet oprávněných se zjišťuje dle stavu k 1. lednu roku, ve kterém referendum se má konat.

K výše uvedené obecné charakteristice referenda jako takového sluší se dodat, že v obecné rovině se od referenda odlišuje tzv.lidová iniciativa, kdy lid hlasováním rozhoduje o předložení určitého návrhu např.návrhu zákona, který je zastupitelský orgán povinen projednat a rozhodnout o něm.

Referendum může být fakultativní, které se uskutečňuje pouze na návrh a nebo referendum obligatorní, které se používá ve dvou případech. V prvním případě je stanoveno, že určité rozhodnutí může být učiněno pouze v referendu a v druhém případě, kdy ústava nebo zákon vyžadují k platnosti konkrétního rozhodnutí ještě jeho schválení v referendu. Dobrý příklad fakultativního a obligatorního referenda lze nalézt v ustanoveních zákona o obcích, která se týkají institutu sloučení obcí, resp.

připojení obce a na druhé straně institutu oddělení části obce.³⁴ V případě sloučení obcí, resp. připojení obce je postup takový, že k uzavření dohody o sloučení obcí nebo připojení obce je možné přistoupit na základě rozhodnutí příslušných zastupitelstev obcí, to však jen za předpokladu, že ve lhůtě 30 dnů od zveřejnění takového rozhodnutí není podán návrh na rozhodnutí této otázky v místním referendu. V takovém případě je podmínkou pro uzavření dohody o sloučení obcí, příp. připojení obce souhlasný výsledek místního referenda v obcích, či obci, kde byl návrh na konání místního referenda podán. Tedy místní referendum v tomto případě může být vyhlášeno, pokud je v zákonné lhůtě podán návrh na rozhodnutí této otázky v místním referendu (popř. také pokud samo zastupitelstvo obce uzná, že se jedná o tak závažnou otázku, kterou je nutno rozhodnout v místním referendu), ale i nemusí, pokud návrh na rozhodnutí této otázky v místním referendu podán není. Při oddělení části obce vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit – toto konání místního referenda je obligatorní podmínka, která musí být vždy splněna. Možnost využití místního referenda jednoznačně posiluje samosprávnou roli občanů, kteří touto cestou mohou vyjádřit svůj názor, který může být odlišný od názoru zastupitelstva obce.³⁵

Referendum se koná na základě obecného, rovného a přímého hlasovacího práva uskutečňovaného tajným způsobem. Občany oprávněnými k hlasování jsou státní občané České republiky, kteří dosáhli věku 18ti let, mají v obci trvalý pobyt, nebyli zbaveni způsobilosti k právním úkonům ani tato jejich způsobilost jim nebyla omezena a nenastala u nich některá ze stanovených překážek výkonu hlasovacího práva, tzn. omezení osobní svobody z důvodu zadržení, výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody nebo v zájmu zabránění šíření přenosných nemocí. Dále právo rozhodovat v referendu podle výše uvedených podmínek má fyzická osoba, která dosáhla věku 18ti let, je cizím státním občanem a je v obci přihlášená k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána (tzv. oprávnění občané).

Obce, městské obvody a městské části vedou seznamy oprávněných občanů. Každý oprávněný občan smí do seznamu na obecním úřadě nahlížet, upozornit na chyby a nesprávnosti a navrhnout opravu.

Místní referendum se koná buď přímo v celé obci, popř. v celém městském obvodu nebo městské části, anebo jen v určité části obce. Může se týkat pouze věcí, které patří do samostatné působnosti obce, nebo jiných věcí, u nichž to dovoluje zákon. Jak bylo již dříve uvedeno zákon taxativně vymezuje oblasti, o kterých místní referendum nelze konat, jsou to např. místní poplatky, rozpočet, věci o kterých je nutno rozhodovat ve správním řízení.³⁶

Návrh na konání referenda může podat oprávněný občan, kterého podpořil svým podpisem na podpisové listině stanovený počet dalších oprávněných občanů. Návrh musí mít předepsané náležitosti, kterými jsou např. přesné určení území, na němž se konání referenda navrhuje, určení věcí, o nichž se navrhuje rozhodnout referendem, odůvodnění návrhu, přesné znění otázky položené v referendu, jméno, příjmení a trvalý pobyt, rodné číslo a vlastnoruční podpis navrhovatele a dvou jeho náhradníků.

Při shromažďování podpisů na podpisové listině se postupuje přiměřeně podle zákona o právu petičním, podpisové listiny však nesmí být vystaveny v prostorách státních orgánů. Návrh se podává radě obce.

Rada obce návrh obsahově posoudí z hlediska zákonných požadavků a rozhodne, že referendum buď nevyhlásí, o čemž je povinna navrhovatele vyrozumět nebo rozhodne o vyhlášení referenda. Rozhodnutí musí obsahovat přesné znění otázky, která má být referendem rozhodnuta, den, čas a místo konání referenda a musí být zveřejněno jednak na úřední desce obecního úřadu, jednak i jiným způsobem v místě obvyklém (např. ve vývěsní desce osadního výboru části obce, které se referendum týká). Obecní rada je povinna seznámit s návrhem na konání referenda zastupitelstvo obce.

Členy okrskové a místní komise jmenuje rada obce. Členem těchto komisí může být i zástupce navrhovatele z řad oprávněných občanů, pokud jej navrhovatel delegoval. Proti postupu komise může každý oprávněný občan podat stížnost, o které rozhoduje komise vyššího stupně a pokud taková komise není, rozhoduje o podané stížnosti rada obce. Proti rozhodnutí o podané stížnosti může podat oprávněný občan odvolání, o němž rozhodne zastupitelstvo obce. Na toto řízení neplatí správní řád³⁷.

Základní podmínkou platnosti rozhodnutí v referendu je skutečnost, že se referenda zúčastnilo alespoň 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Na tomto místě je třeba připomenout, že původní znění zákona o referendu v roce 2004 požadovalo účast více než 50ti % oprávněných osob, čímž byla místní referenda kromě malých obcí v zásadě znemožněna. Neblahá praxe a příklad brněnského referenda o přesunu centrálního nádraží českých drah zákonodárce přesvědčil o nutnosti snížení požadované výše účasti oprávněných. Při splnění této podmínky je rozhodnutí referendem závazné, jestliže pro něj platně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Pokud se však v referendu rozhodovalo o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci, je rozhodnutí přijato, jestliže pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob

- a) v případě oddělení v té části obec, popřípadě částech obce, která se má oddělit
- b) v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán

Výsledek hlasování vyhlásí místní komise na úřední desce obecního úřadu bezodkladně po vyhotovení zápisu o výsledku hlasování.

Každý oprávněný občan, který má za to, že došlo k závažnému porušení právních předpisů o hlasování v referendu, které mohlo podstatným způsobem ovlivnit jeho výsledek, může do deseti dnů po vyhlášení výsledků hlasování podat příslušnému krajskému soudu stížnost na platnost hlasování. V řízení před soudem se přiměřeně použijí ustanovení o správním soudnictví. Usnesením soudu, že stížnost je nebo není oprávněná a že případným porušením předpisů o referendu došlo nebo nedošlo k podstatnému ovlivnění výsledků hlasování je obecní zastupitelstvo vázáno.

Náklady na konání místního referenda jsou hrazeny z rozpočtu obce.³⁸ Součástí výdajů však pochopitelně nejsou náklady spojené se získáním podpisů podporovatelů

návrhu na konání referenda náklady na kampaň.

Maření přípravy a průběhu referenda je trestným činem. Dopustí se ho ten, kdo jinému násilím nebo pohrůzkou násilí nebo lstí brání ve výkonu hlasovacího práva v referendu nebo naopak jiným takovým způsobem k výkonu hlasovacího práva někoho nutí. Dále se ho dopustí ten, kdo padělá údaje v dokumentu souvisejícím s referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého nebo, kdo jinak hrubým způsobem maří přípravu nebo průběh referenda.

Zákon výslovně neřeší otázku teorie referenda, totiž zda je zastupitelstvo obce oprávněno přijmout po vykonání referenda jiné rozhodnutí v téže věci nebo je změnit. V odborné literatuře lze najít názor, že pokud zastupitelstvo obce v dané věci samo nerozhodne, přenechává rozhodnutí oprávněným občanům a bude tím pádem rozhodnutí respektovat. Nové zastupitelstvo obce však výsledkem místního referenda zřejmě vázáno již nebude.³⁹

Místní referendum podléhá doзору krajského úřadu resp. ministerstva vnitra. Je nutné splnit oznamovací povinnost o vyhlášení referenda a výsledek hlasování a provedení rozhodnutí přijatého v místním referendu. Výše uvedené úkony je nutné oznámit v pětidenní lhůtě od okamžiku, kdy nastala rozhodná skutečnost. Od vyhlášení výsledků referenda počíná běžet třicetidenní lhůta, kdy je třeba příslušnému orgánu oznámit, že přijaté rozhodnutí není možné realizovat pro jeho rozpor s právními předpisy. Taková skutečnost bude prověřena a buď bude shledána důvodnou nebo pokud nebude shledána důvodnou a bude učiněno opatření v rámci doзору nad samostatnou působností obcí V takovém případě může dojít k rozpuštění zastupitelstva obce. K rozpuštění zastupitelstva obce může dojít v případě, že dojde k porušení povinností zastupitelstva vyhlásit místní referendum tak ředitel krajského úřadu v takovém případě vyzve zastupitelstvo, aby zjednálo nápravu, pokud se tak nestane ve stanovené lhůtě dvou měsíců, oznámí se tato skutečnost ministerstvu vnitra a to zastupitelstvo obce rozpustí. Proti takovému kroku se zastupitelstvo může bránit podáním správní žaloby u místně příslušného krajského úřadu.

Při provádění místního referenda může dojít ke spáchání správního deliktu. Jedná se o přestupky, které mohou být spáchány pouze oprávněnou osobou, pokud úmyslně podepíše podpisovou listinu k jednomu a témuž návrhu přípravného návrhu více než jednou. O přestupek se jedná také v případě, pokud jakákoliv fyzická osoba úmyslně podepíše podpisovou listinu, ač sama není oprávněnou osobou nebo pokud uvede v podpisové listině nepravdivé údaje. Na každé podpisové listině musí být uvedeno, že takovým jednáním se osoba dopouští přestupku. Tato úprava je pochopitelná. Je zde snaha zabránit tomu, aby se neobjevovali opakovaně jednotlivé osoby na stejné listině a předešlo se tak předložené zastupitelstvu vadného přípravného návrhu. Zákon stanoví za takový přestupek sankci. Touto sankcí je uložení pokuty do maximální výše 3000,- korun českých.

2. Petiční právo

Základní právní úpravu petičního práva najdeme jednak v Listině základních práv a svobod a jednak v zákoně č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Listina základních práv a svobod výslovně zaručuje každému právo podávat petice orgánům územní samosprávy. Peticemi se může každý sám nebo společně s jinými obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu, které patří do jejich působnosti. Petiční právo patří mezi základní lidská práva a svobody, nikomu proto nesmí být způsobena újma na právech proto, že petici sestavil, podepsal nebo doručil. Peticemi se však nesmí vyzívat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a nesmí se jimi zasahovat do nezávislosti soudů.

Zákon o právu petičním obsahem petičního práva podrobněji upravuje a výslovně stanoví, že ve výkonu petičního práva nesmí být nikomu bráněno. Výkon tohoto práva nesmí být nikomu na újmu.

K sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni a k doručení petice příslušnému orgánu a k jednání s ním mohou občané vytvořit petiční výbor. Pokud je sestaven petiční výbor, jeho členové jsou povinni určit osobu, která je bude zastupovat ve styku se státními orgány – tato osoba musí být starší 18ti let.

Občan nebo petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili, např. podpisové archy mohou být za podmínek stanovených v zákonně vystaveny na místech veřejnosti přístupných aniž by k tomu bylo třeba povolení státního orgánu, přitom však nesmí dojít k rušení veřejného pořádku a k omezení provozu motorových a jiných vozidel. Petici mohou podat občanské sdružení dle zák. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů a může také vzejít i ze shromáždění ve smyslu zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím – pak v ní musí být uvedeno z jakého shromáždění vzešla a jak byla shromážděním schválena.

Orgán územní samosprávy nebo státní orgán je povinen petici přijmout, posoudit její obsah a do 30 dnů na ni písemně odpovědět. Způsob přijímání a vyřizování petic mají státní orgány územní samosprávy upravit ve svých jednacích řádech nebo obdobných předpisech, např. ve formě směrnice. Stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petice u orgánů územní samosprávy je v pravomoci rady obce.

Petiční právo tedy slouží veřejnosti k individuálnímu i kolektivnímu uplatnění stanovisek ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, čímž se realizuje jeden z nejdůležitějších způsobů komunikace mezi občany a státními orgány, resp. orgány územní samosprávy a je prostředkem působení veřejnosti na tyto orgány.

Ten, kdo petici podal nemá nárok na to, aby petice byla vyřízena způsobem, který v petici navrhuje a nemá ani právní prostředky, jimiž by zabránil nečinnosti orgánu, jemuž byla petice doručena. Petice je zvláštní formou projevu názoru působící především politicky – porušení právních povinností při vyřizování petice může mít především politické důsledky.

V některých případech je předložení petice se stanoveným počtem podpisů hmotněprávní podmínkou určitého práva (např. přijetí kandidátní listiny nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstev v obcích, registrace nové politické strany nebo hnutí). Jindy se vyžaduje doklad petici blízkce příbuzný (např. návrh na konání místního referenda musí být podpořen podpisem určitého počtu občanů oprávněných k účasti v místním referendu. Peticí nebo obdobným dokladem se v takových případech prokazuje, že zamýšlené jednání má v požadované míře veřejnou podporu.

3. Právo na sdružování

Veřejnost se může zapojit do činnosti veřejné správy členstvím v politické straně či jiném sdružení. Právo svobodně se sdružovat můžeme nalézt v čl. 20 Listiny lidských práv a svobod. Můžeme rozlišit několik typů sdružení. Prvním typem jsou sdružení, která může zakládat kdokoli. Tato sdružení nemusí mít žádnou registraci a nepodléhají právní subjektivitě. Druhým typem sdružení jsou spolky a jiná sdružení, které se vyznačují právní subjektivitou, tudíž jejich vznik je podmíněn registrací u ministerstva vnitra. Takové občanské sdružení je právnickou osobou, má právní subjektivitu a může jednat svým jménem. V tomto typu se nemohou sdružovat cizinci, a to podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.⁴⁰ Takové sdružení je klíčovým nástrojem k prosazování zájmů ochrany životního prostředí. Má možnost účastnit se těch řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Dalším typem sdružení jsou politická hnutí a strany. Posledním typem jsou nevládní organizace jako např. Greenpeace, hnutí Duha nebo Děti země. Tyto organizace plní důležitou úlohu v ovlivňování celkové státní environmentální politiky.

4. Shromažďovací právo

Další možností občanů jak projevit veřejně svůj názor je prostřednictvím práva shromažďovacího, které je zaručeno v čl. 19 Listiny základních práv a svobod. Tímto právem může veřejnost vytvořit tlak na orgány a může z části ovlivnit rozhodnutí orgánů veřejné moci. Právo shromažďovat se lze omezit zákonem a to v případě shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo bezpečnosti státu. Podrobnější úprava je stanovena v zákoně č. 84/1990 Sb.,⁴¹ jenž stanoví konkrétní podmínky pro shromáždění a podmínky pro jejich zákaz nebo rozpuštění.

Shromáždění většinou slouží k výměně informací, stanovisek a názorů, slouží k vyjádření postojů a stanovisek občanů i účastníků shromáždění. Pod pojmem veřejné shromáždění jest si třeba představit především pouliční průvody, demonstrace, happeningy a schůze každému přístupné a konané na veřejném prostranství. Zákon obyvatelům obcí dává právo pokojně se shromažďovat, setkávat a to i formou průvodu či manifestace. Veřejná shromáždění a akce konaná na veřejných prostranstvích se místně příslušnému orgánu veřejné moci ohlašují.

Shromáždění může svolat občan starší 18ti let nebo právnická osoba se sídlem na území České republiky anebo skupina osob. Svolavatel je povinen shromáždění písemně oznámit úřadu tak, aby úřad oznámení obdržel alespoň 5 dnů předem. K oznámení, které svolavatel podá dříve než je 6 měsíců přede dnem konání shromáždění se nepřihlíží. Ve smyslu zákona se za shromáždění nepovažují taková shromáždění, která souvisejí s činností státních orgánů upravenou právními předpisy a také shromáždění související s poskytováním služeb. Oznámení nepodléhají shromáždění pořádaná právníckými osobami přístupná jen jejich členům a pracovníkům a jmenovitě zvaným hostům, dále shromáždění organizovaná církvemi a náboženskými společnostmi v kostelích nebo modlitebnách, procesí, poutě a obdobné průvody a shromáždění, která slouží projevům náboženského vyznání a konečně také shromáždění konaná v obydlích občanů a shromáždění jmenovitě zvaných osob v uzavřených prostorech.

V případě oznámeného shromáždění může místně příslušný orgán veřejné moci s ohledem na místní podmínky a veřejný pořádek navrhnout svolavateli jinou lokalitu nebo jiný čas konání. Rovněž může nařídit, aby shromážděním ve večerních hodinách nemohlo dojít k rušení nočního klidu.

Příslušný úřad může shromáždění řádně ohlášené zakázat jen, pokud by došel k závěru, že shromáždění směřuje k výzvě popírat nebo omezovat osobní politická a jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo by mohlo sloužit k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti nebo by mohlo dojít při něm k násilí nebo k hrubým neslušnostem a mohla by být jinak porušována Ústava a zákony. Shromáždění jest možno zakázat také z toho důvodu, že ve stejném místě, ve stejnou dobu má se konat jiné shromáždění nebo akce a mohlo by dojít k vzájemným konfliktům. Příslušný orgán může také shromáždění na místě rozpustit, pokud se shromáždění koná bez předchozího oznámení nebo se odchýlilo od oznámeného účelu nebo účastníci shromáždění páchají trestné činy. Přestože drtivá většina shromáždění, manifestací, happeningů probíhá v souladu se zákonem a občanská veřejnost svá politická práva realizuje standardními formami máme již dostatek zkušeností se zneužíváním těchto participačních nástrojů nejen vůči municipalitám, ale též vůči státu a jeho reprezentantům na straně jedné, ale také na straně druhé již mnohokrát došlo ke zneužití tohoto prostoru k šíření xenofobie a rasové a náboženské nesnášenlivosti.

5. Komunikace s veřejností

Z hlediska míry participace občanů stojí mezi tradičními způsoby komunikace na nejnižším stupni informování občanů o činnosti územní samosprávy, poté následuje, jak bylo již řečeno, zapojování občanů do konzultací zejména ve formě jejich účasti ve výborech zastupitelstva a v komisích rady a nejvyšší úroveň představuje aktivní participace občanů na správě věcí veřejných prostřednictvím účasti ve volbách nebo v místním referendu. Ke kontrole kvality vykonávané správy pak občanům slouží, jak

jsme si ukázali zejména petice, nástroje přímé demokracie, možnosti plynoucí z aplikace práva shromažďovacího a také stížnosti, o kterých je dále pojednáno.

6. Právo na informace

Mezi principy fungování vyspělých demokratických států patří princip publicity veřejné správy, to znamená právo občanů na přístup k informacím o činnosti veřejné správy. Právo na informace má význam pro realizaci ostatních politických práv, zejména pak při uplatňování práva občanů aktivně se podílet na správě věcí veřejných. Ústavní základ práva na informace je obsažen v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Listina základních práv a svobod garantuje právo informace přijímat a sdělovat, z čehož vyplývá povinnost veřejné moci toto právo neomezovat, pokud není dán důvod dle čl. 17 odst. 4 Listiny. Toto ustanovení obsahuje pravidla pro možné omezení svobody projevu a práva na informace. Omezit právo na informace je tak možné pouze, stanoví-li tak zákon, současně je při tomto omezení třeba šetřit podstatu a smysl garantovaného práva (srovnej čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny základních práva a svobod), a zároveň se musí jednat o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost a ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Právo na informace jakožto zásadní politické právo je možné omezit pouze tehdy, není-li možno zmíněné hodnoty jinak chránit než zásahem do uvedeného práva. Podstatou záruky práva na informace je umožnit svobodnou diskusi zejména o věcech veřejného zájmu a tím umožnit veřejnému mínění neformálně kontrolovat výkon moci ve státě.⁴² Každá fyzická tak právnická osoba je subjektem práva na informace. Tomuto právu odpovídá povinnost orgánu veřejné moci to jest orgánu státních, tak orgánů územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti přiměřeným způsobem, přičemž přiměřenost je možno pojmově vnímat ve dvou rovinách. Jednak vždy půjde o povinnost informovat o všem, pokud to není v rozporu s ostatními zákony, které právo na informace legitimně omezují a jednak se bude jednat o přiměřeně vhodnou formu, v jaké je nebo bude požadovaná informace poskytnuta nebo poskytována. Listinou vyjmenované subjekty vždy jsou povinni poskytovat takové informace, o kterých tak praví zákon a to formou a prostředky

určenými zákonem a obvyklými. Článek 17 odst. 5 Listiny odkazuje z hlediska podmínek a provedení na zvláštní zákon.

Obecným právním předpisem je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Dále ještě existuje podrobná úprava zvláštní, která se týká jednotlivých oblastí veřejné moci. Ve vztahu k územní samosprávě, resp. k municipalitám se jedná o obecní zřízení a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a rovněž zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Lze ovšem i konstatovat, že právo na informace v souladu s článkem 41 odst. 1 Listiny je právem vlastně přímo vykonatelným, protože v dikci listiny k jeho vymožení není takového prováděcího zákona, jako byly ty výše uvedené zapotřebí.

Bude-li se přesto vycházet z výše uvedených zákonů mohou být informace o činnosti územní samosprávy a jejich orgánů získávány z vnějšku v zásadě třemi způsoby:

- 1) účastí na veřejném jednání orgánů územně samosprávného celku zejména tedy zastupitelstva
- 2) ze zveřejňovaných informací orgánů územně samosprávných celků prostřednictvím tradičních pomůcek jako je úřední deska, informační vývěsní skříňky a tabule, municipalitou vydávaných tiskovin a nebo též prostřednictvím soudobých informačních zdrojů jako jsou webové stránky municipality apod.
- 3) postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Právo na informace je zajištěno prostřednictvím zásady veřejnosti jednání zastupitelstev všech územních samosprávných celků.⁴³ Z této zásady plyne, že se jednání zastupitelstva mohou zúčastnit nejen občané obce či kraje, ale kdokoli. Výše uvedené právní úpravy přitom nepřipouští žádné možné výjimky nebo omezení této zásady. Nesplnění podmínky veřejnosti jednání zastupitelstva vede k jeho neplatnosti.⁴⁴ Přítomná veřejnost si může dělat z jednání poznámky nebo i jinak zaznamenávat obsah

jednání. O místu, době a programu chystaného zasedání zastupitelstva informuje úřad na úřední desce nejméně sedm dní před konáním. Mimo to může informaci o konání uveřejnit ještě jiným v místě obvyklým způsobem.

7. Jednací řád obce

Povinnost vydat jednací řád zastupitelstva obce vychází přímo ze zákona. Zastupitelstvo obce vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce. Právní úprava jednacího řádu je však skromná. Pomůckou obcím však může být metodické doporučení vydané Ministerstvem vnitra ČR⁴⁵. V jednacím řádu se stanovují např. zásady přípravy, postup jednání, způsob usnášení, náležitosti rozhodování, způsob kontroly přijatých usnesení či zabezpečení stanovených úkolů. O jednacím řádu se zmiňuje i ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, kdy občan obce, který dosáhl 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.

Jednací řády by se daly přirovnat ke statutárním předpisům či vnitřním řádům. Zákon sice neukládá povinnost jednací řády zveřejňovat, ovšem vzhledem k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím by právě tento dokument měl být veřejně zpřístupněn a to na základě § 5 odst. 2 písm. b), zákona, neboť tento stanoví, že povinné subjekty jsou ve svém sídle povinny v úředních hodinách zpřístupnit a) právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti b) seznamy hlavních dokumentů, zejména koncepční, strategické, a programové povahy, které mohou být poskytnuty podle tohoto zákona včetně případných návrhů licenčních smluv podle § 14 a to tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídit si opis, výpis nebo kopii. Jednací řád nepochybně tuto dikci zcela naplňuje. Municipality zpravidla mají na svých stránkách své jednací řády zveřejněné. Myslím si, že takový přístup obce umožňuje občanům se s jednacím řádem zastupitelstva jednak seznámit a jednak má občan možnost být svým způsobem i informován o průběhu samotného zasedání. Pokud není jednací řád na stránkách obcí nebo na úřední desce zveřejněn, má občan možnost obrátit se na příslušný obecní či městský úřad, kde by měl být každému občanu obce, který o něj

požádá, tento dokument poskytnut k nahlédnutí, popřípadě by mu mělo být umožněno pořídit si jeho opis.

Zákon pouze zakládá povinnost zastupitelstvu jednací řád vydat s tím, že podrobnosti si stanoví zastupitelstvo samo. Ponechává se tedy úprava na konkrétním zastupitelstvu a jeho vůli a představě jak široce své jednání otevřít participaci občanů a jejich aktivitám. Jednací řády municipalit jeví se být obsahově značně heterogenní . Na stránkách Ministerstva vnitra ČR se obcím předkládá k dispozici metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, zaměřené právě na jednací řády obcí s tím, že jednací řád by měl alespoň upravovat otázky vlastního průběhu, a to včetně přípravy zasedání, to jest předkládání materiálů, pozvánky členům zastupitelstva nebo také vyhotovení zápisu, jeho zveřejnění apod. Hlavní podstatu jednacího řádu tvoří pochopitelně úprava postupu při projednávání jednotlivých bodů a hlasování o nich včetně používané formy hlasování např. čipové karty. Pochopitelně důležitá jsou ustanovení týkající se rozšiřování navrženého programu jednání, přerušení jednání, stanovení maximální délky jednání. Mimořádně důležitá ustanovení jsou ta, která upravují diskuzi k jednotlivým projednávaným bodům, udělování slova, eventuelně odebrání slova. Důležitá jsou rovněž ustanovení, která neomezují nebo naopak omezují délku diskusních příspěvků a eventuelní možnost a četnost replik. Tím je totiž jasně určen charakter a koneckonců délka rozpravy. Charakter rozpravy tedy její regulace nebo naopak její otevřenost velice významně předurčuje zejména pro občany možnost aktivně svými náměty, podněty a diskusními příspěvky participovat na tvorbě konkrétních rozhodnutí zastupitelstva, resp. municipality.

Proto by měla být v člancích jednacích řádů upravujících rozpravu a možnosti občanů do ní zasahovat svými připomínkami maximální pozornost. Zde by měl být dán tedy prostor pro vyjádření občanů k projednávaným věcem, určeno kdo a kdy a s jakým příspěvkem může vystoupit. Mělo by být jasně určeno kdo je občanem obce s právem aktivního vystoupení na jednání.

Názvy článků a obsah mohou samozřejmě být rozdílné, to záleží na představě a hlavně potřebě každého zastupitelstva. Některé články nemusí jednací řád obsahovat vůbec. Na druhou stranu může být jednací řád doplněn třeba i o technické otázky, jako

např. stanovení kapacity sálu nebo pořizování zvukových či obrazových záznamů ze zasedání. Také může jednací řád řešit pořádková opatření, mezi která patří například vykázaní z místnosti, odejmutí slova, pokud by se dotyčný odchyloval od projednávané věci a s tím související také přerušování věci související s neukázněností občanů.

Je třeba opětovně zdůraznit, že jednací řád neměl by obsahovat možnost konání neveřejného zasedání nebo projednání věci bez rozpravy.

Výsledkem každého zasedání je veřejně přístupný zápis, jak bylo již výše zdůrazněno, který vyhotovují zapisovatelé a shrnuje průběh zasedání zastupitelstva. Povinnost pořízení zápisu a jeho ověření plyne ze zákona, stejně tak jako jeho obsah.

Zápis podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. Zápis je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání a musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí.

Zápis mnohdy bývá zveřejněn na internetových stránkách obce i když to není zákonnou povinností. Tato zveřejněná verze je mnohdy upravena, a to z důvodu přiměřenosti zveřejňovaných osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Jednací řád je schvalován jako usnesení. Jakákoli změna může být provedena pouze novým usnesením. Nebývá pravidlem, že zvolením nového zastupitelstva se jednací řád zásadně mění či ruší.

Předpokládá se, že jednací řád bude pochopitelně používán a dodržován. Kontrola dodržování jeho ustanovení se vlastně provádí nepřetržitě jak jednotlivými zastupiteli, tak přirozeně i zúčastněnou občanskou veřejností. Konflikt mezi občany a zastupitelstvem však nepředstavuje nic výjimečného a několikrát byl řešen i soudně. Zpravidla je v praxi porušováno právo zletilého občana obce vyjadřovat se na jednání a předkládat zastupitelstvu svá stanoviska k projednávaným záležitostem. Jakkoli toto právo přímo je dáno zákonem, mnohé jednací řády se jej snaží omezovat či přímo obcházet. Staví se tedy proti této formě aktivní participace občanů na správě obce. Jak

bylo již konstatováno, jsou již v těchto záležitostech známy judikáty, se jednoznačně vyslovily ve prospěch občanů dožadujících se svého práva na aktivní účast na rozhodování o osudu své obce. Zejména je vhodné upozornit na rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ve věci práva veřejnosti se vyjadřovat k programu zasedání zastupitelstva kraje publikované ve Sb NNS – 11/2006 str. 965 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu věci možnosti občana se vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce Roudnice – rozsudek srov. NSS čj, Aps 7/2006-103 ID JUD 48914CZ.

8. Svobodný přístup k informacím, zveřejňování a poskytování informací

V demokratickém právním státě je veřejná správa službou veřejnosti, i když se mnohdy opírá o autoritu založenou na veřejné moci. S touto funkcí správy by nebylo v souladu, kdyby mezi ní a veřejností byly uměle vytvářeny informační bariéry, které by občanům bránily dozvědět se, co veřejná správa dělá a jak to dělá, jinými slovy aby občané měli možnost kontrolovat její činnost. Právo svobodného přístupu občanů k informacím je úzce spojeno s participací občanů na veřejné správě. Aby se občan mohl úspěšně podílet na výkonu veřejné správy, je nutné, aby byl co možná nejvíce informován o všech jejích krocích.

Listina základních práv a svobod stanoví, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení pak stanoví zákon. Zájem na přístup k informacím, které má veřejná správa ve své dispozici, se někdy může dostávat do rozporu s veřejným zájmem na utajení určitých informací, popř. s obdobným soukromým zájmem⁴⁶ – tento rozpor musí být řešen zákonem.

Problematika svobodného přístupu k informacím je upravena již dříve uváděným zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Zákon upravuje podmínky práva svobodného přístupu k informacím a stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány. V souladu s tímto účelem je v zákoně

upravena povinnost poskytovat informace, zveřejňování informací, ochrana utajovaných informací, důvěrnosti majetkových poměrů a další omezení práva na informace a je zde také upravena žádost o poskytnutí informace a postup při podávání a vyřizování písemných žádostí. Zákon se nevztahuje neposkytování osobních údajů a informací podle zvláštního zákona, např. podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, resp. zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytnout informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy, veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky a subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, avšak jen v rozsahu jejich rozhodovací činnosti.

Základním pojmem je žadatel, jímž je každá fyzická nebo právnická osoba, která žádá o informaci. Každý povinný subjekt je povinen k informaci veřejnosti zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné i další informace, které vyjmenovává zákon. Jedná se zejména o uvedení popisu své organizační struktury, místa a způsobu, kde a jak získat potřebnou informaci, postupu při vyřizování žádostí o informace, přehledu nejdůležitějších předpisů, které se k poskytování informací vztahují, sazebníku úhrad za poskytování informací, výroční zprávy za předcházející kalendářní rok o činnosti v oblasti poskytování informací. Zveřejňovány by měly být též údaje o tom, kde lze podat samotnou žádost nebo stížnost, předložit návrh či podnět a dále místo, lhůta a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob. Mezi povinnosti municipality dále patří zajistit, aby v jejím sídle v úředních hodinách byly zpřístupněny seznamy hlavních dokumentů především koncepční, strategické a programové povahy. Tyto informace by měly být současně zveřejněny ve formě umožňující dálkový přístup.

Informace o utajovaných skutečnostech a informace, jejichž poskytnutím by byla porušena ochrana osobnosti a soukromí fyzických osob, obchodního tajemství a důvěrnosti majetkových poměrů lze poskytnout jen při splnění zvláštních podmínek. Další omezení práva na informace jsou fakultativní nebo obligatorní – povinný subjekt

může o mezit poskytnutí informace, která se vztahuje výlučně k jeho vnitřním pokynům a personálním předpisům, nesmí však poskytnou informace o probíhajícím trestním řízení, o rozhodovací činnosti soudů, o plnění úkolů zpravodajských služeb aj.⁴⁷.

Žádost o poskytnutí informace se podává ústně nebo písemně a to i prostřednictvím telekomunikačního zařízení. U podání prostřednictvím telekomunikačního zařízení musí být uvedena příslušná identifikace žadatele, např. elektronická adresa. Specificky je upraven postup při podávání a vyřizování písemných žádostí. Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt. Ze žádosti musí být zjevné, kterému povinnému subjektu je určena a kdo ji podává. Povinný subjekt je povinen posoudit obsah žádosti. Zákon vymezuje varianty výsledků posouzení tak, že rozlišuje jednak výzvu povinného subjektu adresovanou žadateli k upřesnění žádosti např. tehdy, je-li nesrozumitelná nebo je formulována příliš obecně. Dále odmítnutí žádosti v případě, že nebyla v zákonem stanovené lhůtě žadatelem upřesněna, nebo odložení v případě, když poskytované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu a nebo povinný subjekt poskytne požadovanou informaci v zákonem stanovené lhůtě a to písemně nebo nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit si kopii nebo ji poskytne na paměťových médiích.

Jestliže povinný subjekt požadovanou informaci poskytne, je tím věc vyřízena. Jestliže však žádosti třeba jen částečně nevyhoví, musí o tom vydat ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí. Neposkytne-li ve stanovené lhůtě informaci ani nevydá zamítavé rozhodnutí, nastává uplynutím zákonné lhůty právní fikce, že bylo vydáno rozhodnutí, jímž bylo poskytnutí informace odepřeno. Proti rozhodnutí lze podat odvolání, které se podává u subjektu, který rozhodnutí vydal nebo vydat měl. O odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhoduje subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo vydat měl. Jde-li o rozhodnutí obecního úřadu, které se týká informací ve věcích samostatné působnosti obce, je odvolacím orgánem rada obce, pokud zastupitelstvo obce nestanoví, že o odvolání rozhoduje jiný orgán obce. V ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který podnětné rozhodnutí vydal nebo měl vydat a je oprávněn za něj jednat. Jestliže odvolací orgán o odvolání nerozhodl ve lhůtě 15 dnů

ode dne jeho doručení, nastává ze zákona uplynutím 15ti denní lhůty právní fikce, že bylo vydáno rozhodnutí, jímž bylo odvolání zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno. Proti rozhodnutí o odvolání se nelze odvolat. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti je přezkoumatelné podle občanského soudního řádu.

V souvislosti s podáním žádosti o poskytnutí informace se neplatí žádný poplatek, avšak povinný subjekt je oprávněn žádat úhradu nejvýš v rozsahu nákladů spojených s vyhledáním informací, pořizováním kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Žadateli musí být na jeho žádost potvrzena předpokládaná výše úhrady nákladů. Povinný subjekt může vydání informací podmínit právě zaplacením úhrady nebo zálohy s tím, že úhrada je příjmem povinného subjektu.

9. Institut veřejného slyšení

Veřejné slyšení, jinak též veřejné projednání v samostatné působnosti obce je z pohledu platné zákonné úpravy téma okrajové, těžko bychom hledali v českém právním řádu jeho legální definici. Z praktického hlediska se však bezesporu jedná o jeden z prostředků, jak zapojit občany do věcí veřejných, navíc o prostředek, který je poměrně často využíván, i když mnohdy s rozpačitými závěry. Klady tohoto institutu lze spatřovat v přímém kontaktu vedení obce s občany obce při samotném projednávání konkrétní otázky, zápornou stránkou je skutečnost, že výsledek veřejného slyšení není právně závazný pro další činnosti obce.⁴⁸

Faktický průběh veřejného slyšení je zahájen rozhodnutím obce o tom, že konkrétní otázka v samostatné působnosti obce je natolik závažná pro další chod obce, že bude vhodné, resp. nutné projednat danou otázku s občany obce, následně se zveřejní pozvánka na veřejné slyšení, jehož předmětem bude veřejné projednání konkrétní otázky s cílem vědět co možná nejvíce názorů od občanů obce. Závěrem je třeba zdůraznit, že institut veřejného slyšení může ideálně plnit, jak úlohu informační vůči občanům, tak jim umožnit aktivní spoluúčast na rozhodování. Proto je to ideální prostor pro řešení koncepčních, rozvojových a plánových rozhodnutí, je to prostor,

kterým je možné občany motivovat k naplňování projednaných a sdílených strategických vizí na jedné straně, tak je s nimi možné projednávat i konkrétní koncepce rozvoje územního obvodu obce i jejich dílčích částí, je to ideální prostředí pro projednávání územně plánovací dokumentace a pro řešení zásadních otázek ochrany a tvorby životního prostředí na území obce. Využívání tohoto prostoru by mělo být jednou z fundamentálních součástí komunikačních strategií municipalit.

V. Vnitřní formy participace občana, občan jako součást veřejné správy

1. Občan jako součást veřejné správy

Jak již bylo v předchozím textu uvedeno, občan se může podílet na výkonu veřejné správy přímo jako člen určitého správního orgánu. Tento způsob participace se dá účinně uplatnit především v samosprávě obce.

Veřejná správa je bezpochyby formou společenského řízení – na tom je založen personální základ veřejné správy. Lze ji definovat jako správu, kde lidé řídí jiné lidi. Právní předpisy stanoví, vůči jakému okruhu osob je veřejná správa adresována, rovněž určují jaké osoby a s jakými osobnostními předpoklady mohou veřejnou správu vykonávat. V rámci této problematiky je jednou z citlivých otázek lidský činitel při výkonu veřejné správy. Vykonavateli veřejné správy jsou lidé a lidmi jsou též adresáti jejího působení. Proto je nutné věnovat výběru personálního obsazení institucí veřejné správy patřičnou pozornost, protože pracovníci veřejné správy jsou ve většině případů osobami, které se přímo setkávají s adresáty správy a dotváří představu o fungování nejen konkrétního úřadu, ale i celého systému veřejné správy a v neposlední řadě i o činnosti dalších orgánů obce v samostatné i přenesené působnosti.

Současná právní úprava postavení pracovníků veřejné správy je prozatím především provedena v rámci norem pracovního práva. Většina pracovníků ústřední úrovně veřejné správy vykonává svou činnost na základě pracovní smlouvy. Pro řadu segmentů státní správy byly postupně vydány zvláštní zákony služební. Lze tedy konstatovat, že platná právní úprava státní služby je v současné době v našem právním řádu značně fragmentalizována.

Status úředníka se vyvíjel v souladu s potřebami a vývojem celé společnosti. S koncem absolutistického státu se již vytváří profesionální byrokracie, která je v pozdějším období páteří aparátu státní správy. Stát vytváří pro upevnění pozic

státního úřednictva a především ve snaze o stabilitu této významné profesní skupiny právní úpravou statusu úředníka. Status zajišťoval úředníkům ochranu před útoky vedenými mimo státní správu, privilegia a stabilní pracovní místo v rámci proměnlivé situace na trhu práce. Výhody z postavení úředníka byly vyváženy větší disciplinární odpovědností. Status pracovníka administrativy obsahoval i jistá omezení v oblasti občanských svobod, zvláště s ohledem na členství v odborech, právo na stávku a svobody šíření názorů na činnost státního aparátu. Teprve období po druhé světové válce přináší určitou liberalizaci. Např. ve Francii teprve pragmatika z roku 1946 přiznává právo funkcionářům správy sdružovat se v odborech, které však mohou mít za cíl řešení výhradně profesní záležitosti a teprve roku 1950 bylo uznáno právo na stávku s podmínkou, že stávka nenaruší veřejný pořádek. Ve Spojených státech až v roce 1979 předpisy o federální administrativě připouštějí možnost sdružovat se v odborech.

Postavení pracovníka ve státní správě tzv. socialistických států vycházelo z názoru, že profesionální pracovník státního aparátu musí být vykonavatelem vůle orgánů reprezentujících společnost a má podléhat společenské kontrole. Úřednické povolání se mělo stát povoláním otevřeným pro široké vrstvy pracujících a to s ohledem na odstranění znaků jakési privilegované kasty. Úřednické povolání se de iure stalo rovné jakémukoli jinému povolání a zvláštní úprava jeho statusu podléhala obecné pracovněprávní úpravě.

Obecně lze shrnout, že převažující část pracovníků ve veřejné správě je do své funkce ustavována na základě pracovní smlouvy uzavírané mezi konkrétním zaměstnancem a obcí, přičemž další možnosti jsou volba a jmenování. Smutnou skutečností zůstává, že v roce 2002 byl po dlouhé přípravě přijat a schválen relativně velkoryse koncipovaný zákon o státní službě, který měl zajistit vyšší efektivitu výkonu státní správy na ústřední úrovni, především tím, že zakládal státní službu jako v zásadě na politickém vedení státu nezávislou činnost. Tato koncepce státní služby založené na kariérním řádu a určité definitivě, odpovídající jak evropským standardům, tak středoevropské správní kultuře a konec konců i požadavkům Evropské unie však bohužel dosud nenabyla účinnosti.

Postavení zaměstnanců municipalit upravuje zvláštní zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, který jasně vymezuje postavení občana jako vnitřní součásti veřejné správy na příslušné územní úrovni.

VI. Závěr

Vztah obce a občana a občana ku obci se v běhu času projevoval v různých formách a podobách v závislosti na historických podmínkách a historické situaci, a lze předpokládat, že současná institucionalizace a strukturace těchto vztahů není definitivní podobou a že se bude dále přetvářet a proměňovat. Bylo by jen ku prospěchu věci, aby se další vývoj partnerství občana a obce orientoval především a zejména na prohlubování kvalitativních stránek tohoto vztahu a ve výsledné podobě směřoval ke konsensuální a dialogicky koncipované správě obce, respektive správě věcí veřejných. Tomu měla posloužit i tato zevrubná analýza vztahu občana a jeho obce, tím spíše, že hlavním východiskem a do značné míry i vzorem, obnovené územní samosprávy po roce 1989 byla historická koncepce rakouská.

Z hlediska intenzity participace občanů stojí mezi tradičními způsoby komunikace na nejnižším stupni informování občanů o každodenní činnosti municipality. Následuje zapojování občanů do konzultací, zejména ve formě jejich účasti v jednotlivých orgánech obce a bezpochyby nejvyšší úroveň představuje aktivní participace občanů na správě veřejných záležitostí prostřednictvím účasti ve volbách nebo místním referendu. Ke kontrole realizované správy slouží zejména petice a stížnosti. Ideálním nástrojem aktivního projednávání veřejných záležitostí jsou bezpochyby veřejná slyšení, nicméně významnou roli mohou hrát průzkumy veřejného mínění, sociologické průzkumy nebo dílčí ankety zjišťující preference a přání občanů. Současná praxe prozatím participačním mechanismům příliš nepřeje, stejně tak nejsou s vyšší frekvencí akceptovány nástroje přímé demokracie jako jsou místní referenda. Stále se jejich prostřednictvím spíše zažehnávají municipalitám hrozící nebezpečství v podobě hrozící těžby či umístování zdraví a kvalitu života ohrožujících podnikatelských záměrů, radarů apod. Nerozhoduje se za pomoci místních referend o záležitostech strategických, koncepčních, rozvojových, neužívají se referenda příliš často při konsensuálně a dialogicky koncipované správě věcí veřejných. To se pochopitelně může v čase proměňovat.

Resumé

Local authorities introduce a democratic form of welfare where citizens take care of their own affairs. It is derived from the right and ability of local authorities within the limits set by law, within their legal, political and social responsibility and interest of local communities to manage public affairs.

Forms of public involvement in public decision-making are often viewed as a ladder which begins by informing citizens at the lowest level and then they get to climb the ladder to the top, where people actually make decisions. Providing information is a prerequisite for citizen involvement in the management of communities, and currently serves as a tool to control public authorities in managing public affairs, Right to information is ensured by the public's dealing with the municipal and county representatives. Higher form of public involvement in decision making is to consult a two-way exchange of information, opinions, and suggestions. In terms of local government engagement it is in such a form that citizens participate in the work of commissions or committees of municipal council. On the highest level of the participatory ladder stand the institute of local referendum and regular municipal election.

Every process of public involvement in decision-making should be based on a coherent and logically thought scenario / strategy. In order to guarantee successful public involvement it is important to recognize the various stages of pre-preparation process, project or decision. And then one can assign them an appropriate intensity of public engagement, including appropriate methods and techniques. The advantage of involving the public is a generally better decision making process. It increases the transparency and credibility of the decision making process, different opinions and points of view are involved, and it is possible to detect unintended consequences in time. Overall, this represents the development of social capital in the community because its work is often associated with successful negotiations in order to achieve public goals.

Poznámkový aparát

1. Diderot spol. s.r.o., Encyklopedie Diderot 2002
2. Dahl R.: O demokracii, průvodce pro občany, Portál 2001, str. 17 a násl.
3. Cabada L. a kolektiv: Úvod do studia politické vědy, Praha Eurolex Bohemia 2004, str. 324
4. Heywood A: Politologie, Praha, Eurolex Bohemia 2004, str. 92
5. Locke J.: Druhé pojednání o vládě, Praha, Svoboda 1992, str. 32
6. Rousseau J.J.: Rozpravy, Praha, Svoboda, 1989, str. 226
7. Rousseau J.J.: O původu nerovnosti mezi lidmi, Praha, Svoboda 1949, str.108-111
8. Rousseau J.J.: Rozpravy, str. 279
9. Heywood A: Politologie, str. 95
10. Alexis de Tocqueville, francouzský politik a historik v letech 1830 až 1832 strávených ve spojených státech, pečlivě analyzoval tamní demokratický politický systém, jeho klady i nedostatky. Demokratické vládě tak jak byla zorganizována ve Spojených státech nejvíce má za zlé její neodolatelnou sílu. Protiví se mu málo záruk proti tyranii většiny. Většinou je ve Spojených státech je jak veřejné mínění, tak zákonodárný sbor, který zastupuje většinu a její slepě poslušen. Výkonná moc je jmenována většinou a pasivně ji slouží. Represivní moc není nic jiného než většina ve zbrani. Soudci jsou převážně voleni většinou, porota vynáší verdikt také většinou.
11. Cabada L. a kolektiv: Úvod do studia politické vědy, str. 340-343
12. Mills Ch. Wright: Mocenská elita, Praha, Orbis 1966
13. Dahl uskutečnil svůj empirický výzkum distribuce moci ve městě New Haven v americkém státě Connecticut, který později popsal ve své knize „Kdo vládne ? Demokracie a moc v jednom americkém městě“ (1961)
14. Schumpeter J.: Kapitalismus, socialismus a demokracie, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, str. 244 – 245
15. Schumpeter J.: Kapitalismus, socialismus a demokracie, str. 262
16. Schumpeter J.: Kapitalismus, socialismus a demokracie str. 269
17. Schumpeter J.: Kapitalismus, socialismus a demokracie str. 260 – 262, 270
18. Heywood A: Politologie, str. 100
19. Montesquieu Ch. L. ve své knize Perské listy kritizuje tehdejší společenské poměry panující v absolutní monarchii a ze své kritiky dovozuje požadavek na dělbu moci, která má zabezpečit ochranu svobody občanů proti despocii státu

20. sbírka dopisů adresovaných veřejnosti pod pseudo. Publius, publikovaných v New Yorku v r. 1787 – 8, autoři kromě J.Madisona, A.Hamiltona a J.Jay, kteří usilovali o ratifikaci Ústavy USA
21. Heywood A: Politologie, str. 98
22. Cabada L. a kolektiv tamtéž str. 351
23. Cabada L. a kolektiv tamtéž str. 353
25. Zajímavý je názor právního odboru Mmp ze dne 29.6.2000, kde se konstatuje, že nová právní úprava představuje změnu k horšímu a zasahuje více než nepřiměřeným způsobem do výsostných záležitostí obce jakožto přirozeného společenství občanů v zásadě přecházejícímu státní formě uspořádání společnosti
26. Nelze zaměňovat se zletilostí, která může nastat i dříve – viz §8, odst. 2 zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění
27. viz zák.č. 491/2001 Sb., o volbách do obcí a o změně některých zákonů, v platném znění
28. viz zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, v platném znění
29. zasedání zastupitelstva je ze zákona veřejné, takže toto právo má každá fyzická osoba nejen občané obce
30. např. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění a zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, v platném znění
31. Filip J.:Ústavní právo, Brno, Masarykova universita 1999, str. 373
32. zák. č. 22/2004 Sb., o místním referendu
33. blíže viz §§ 18 – 26 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění
34. Koudelka Z., Ondruš R., Průcha P.,: Zákon o obcích (obecní zřízení), Linde Praha 2005
35. Srov. Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové č.j. 30 Ca18/2004 ze dne 10.5.2004 a nález Ústavního soudu č.j. IUS 101/05 ze dne 13.3.2007 – o přípustnosti a účelu místního referenda. Účelem místního referenda je umožnit občanům přímou správu věcí veřejných (čl. 21, odst. 1 Listiny základních práv a svobod) náležejících do samostatné působnosti obce s výjimkami v zákoně o místním referendu uvedenými. Ve vztahu k posuzované věci je to v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení podle § 7 písm.e) zákona. Judikatura zaujala stanovisko, že vyloučeny jsou jen případy kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci v samostatné působnosti ve zvláštním řízení tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem.

Konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je, či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.

36. zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

37. Filip J., tamtéž str. 381

38. dle čl. 3 odst. 3 Listiny

39. viz nálezy Ústavního soudu č. 35/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ze dne 23.6.1994 podle něhož nelze nečinnost orgánu jemuž byla petice doručena napadnout Ústavní stížností

40. zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů v platném znění

41. zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím v platném znění

42. Klíma K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, Čeněk 2005, str. 735

43. srov. § 93 odst. 2 zák. o obcích

44. Koudelka Z., a kol. tamtéž, str. 333

45. Hrubý J., a kol.: Práva občanů obce, Edice dobrá správní praxe, MVČR 2010

46. dle čl. 10 odst. 3 Listiny má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě

47. viz § 11 zák. o svobodném přístupu k informacím

48. Filip J., tamtéž, str. 395

Použitá literatura

- Blažek B.: Venkov města média, Praha, Slon 1998
- Cabada L. a kol.: Úvod do studia politické vědy, Praha, Eurolex Bohemia
- Dahl R.: O demokracii, průvodce pro občany, Praha, Portál 2001
- Filip J.: Ústavní právo 1, Masarykova universita, Brno 1999
- Filip J.: Ústavní právo České republiky, vydání 4, Masarykova universita, Brno 2003
- Fiala P.: Pitrová M.: Evropská referenda, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2005
- Grospič J., Louda T., a kol.: Územní samospráva v ČR a Evropě – její problémy a perspektivy v 21. století, Plzeň, Čeněk, 2007
- Grospič J., Louda T., a kol.: Modernizace veřejné správy v Evropě a ČR, Plzeň, Čeněk 2006
- Hendrich D., a kol.: Správní právo - obecná část, vydání 8, Praha, C.H.Beck 2009
- Heywood A.: Politologie, Praha, Eurolex Bohemia, 2004
- Hrubý J., a kol.: Práva občanů obce, edice Dobrá správní praxe, MVČR 2010
- Kadečka S.: Právo obcí a krajů v ČR, C.H.Beck, Praha 2003
- Keller J.: Politika s ručením omezeným, Proměny moci na prahu 21.století, Slon 2001
- Koudelka Z., a kol.: Zákon o obcích (obecní zřízení) 2009
- Koudelka Z.: Obce a kraje, Linde Praha 2001
- Klíma K., a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Plzeň, Čeněk 2005
- Klíma K., a kol.: Ústavní právo, Plzeň, Čeněk 2006
- Nahodil T.: Říčka T.: Místní referendum v ČR, Linde, Praha 2004
- Petrusek M.: Společnosti pozdní doby, Slon 2006
- Schumpetr J.: Kapitalismus, socialismus, demokracie, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2004

Prameny

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Evropská charta místní samosprávy MZVČR č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení č.369/1999 Sb.,

Zák. č. 83/1990 Sb., O sdružování občanů, v platném znění

Zák. č. 84/1990 Sb., O právu shromažďovacím, v platném znění

Zák. č. 85/1990 Sb., O právu petičním, v platném znění

Zák. č. 40/1993 Sb., O nabývání a pozbývání státního občanství ČR

Zák. č. 106/1999 Sb., O svobodném přístupu k informacím, v platném znění

Zák. č. 128/2000 Sb., O obcích (obecní zřízení), v platném znění

Zák. č. 129/2000 Sb., O krajích (krajské zřízení), v platném znění

Zák. č. 150/2000 Sb., Soudní řád správní

Zák. č. 491/2001 Sb., O volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

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

Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 11/2006, Aps ID JUD34466CZ

Rozsudek NSS č.j.3 Aps 7/2006-103 ID JUD48914CZ

Rozsudek NSS č.j. 3 Aps 1/2008-151

Rozsudek NSS č.j. 3 Aps 40/2004-62