

# **Participace občanů na činnosti veřejné správy v České republice – s přihlédnutím k participaci občanů v obcích okresu Karviná**

Bc. Dalibor Třaskoš

---

Diplomová práce  
2009



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2008/2009

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

Jméno a příjmení: Bc. Dalibor TRÁSKOŠ  
Studijní program: N 6202 Hospodářská politika a správa  
Studijní obor: Veřejná správa a regionální rozvoj

Téma práce: Participace občanů na činnosti veřejné správy  
v České republice – s přihlédnutím k participaci  
občanů v obcích okresu Karviná

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Charakterizujte zakotvení participace občanů na činnosti veřejné správy v České republice.

II. Praktická část

- Zhodnoťte míru participace občanů v jednotlivých obcích okresu Karviná.
- Srovnejte míru participace občanů v obcích s rozšířenou působností s ostatními obcemi v okrese Karviná.
- Navrhněte možnosti zlepšení participace občanů na činnosti ve veřejné správě.

Závěr

Rozsah práce: cca 70  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. Územní samospráva v České republice a Evropě. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-0281-4.
- [2] LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.
- [3] MANSFELDOVÁ, Z., KROUPA, A. Participace a zájmové organizace v České republice. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 244 s. ISBN 80-86429-53-9.
- [4] NEJDL, P., ČERMÁK, D. Participace a partnerství v místní veřejné správě. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav akademie věd České republiky, 2007. 124 s. ISBN 978-80-7330-130-9.
- [5] PRŮCHA, P. Veřejná správa a samospráva. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004. 241 s. ISBN 80-86775-03-8.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání diplomové práce: **21. května 2009**  
Termín odevzdání diplomové práce: **21. srpna 2009**

Ve Zlíně dne 21. května 2009

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
děkanka



prof. RNDr. Reně Wokoun, CSc.  
ředitel ústavu

## **ABSTRAKT**

Diplomová práce se zabývá participací občanů na činnosti veřejné správy v České republice s přihlédnutím k politické participaci na lokální úrovni. V její teoretické části se práce zaměřuje na definování základních pojmů a popisu možností občanské participace v České republice. V praktické části práce zkoumá uplatňování participace občanů v rámci jednotlivých obcí okresu Karviná. Stěžejním tématem je aktivita občanů v rámci voleb, zapojení se do orgánů obcí a ochota účasti na správě věcí veřejných. V závěrečné kapitole bylo provedeno zhodnocení stavu participace na lokální úrovni a shrnutí diplomové práce.

Klíčová slova: participace, stát, veřejná správa, občan, občanská společnost, obec, referendum, volby,

## **ABSTRACT**

The Master's thesis deals with citizen's participation in public administration in the Czech Republic with regard to citizen's participation on a local level. In the theoretical part the work focuses on defining the basic ideas and description of possibilities of citizen's participation in the Czech Republic. In the practical part the work explores claiming citizen's participation in towns in the district of Karvina. The main theme is citizen's activity during election, participation in the local authorities and willingness to take part in managing the public administration. In the last chapter there was made evaluation of participation level and resumé of the thesis.

Keywords participation, state, public administration, citizen, civic society, municipality, referendum, election,

:

*„Nepotřebujeme hrdiny, ale občanskou angažovanost, pěstovat vědomí, že odmítáme-li se vměšovat do našich vnitřních věcí, necháváme za sebe rozhodovat jiné. Jen aktivním podílem na věcech veřejných můžeme něčeho dosáhnout.“*

*výrok Galileo Galileia o bídě a společnosti ve hře Bertolta Brechta*

Děkuji vedoucímu práce JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za odbornou pomoc, za cenné rady a připomínky, při vypracování mé diplomové práce. Rád bych poděkoval i mé rodině a manželce za podporu, kterou mi projevovali po celou dobu mého studia.

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>8</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>9</b>
<b>1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ</b> .....	<b>10</b>
1.1 PARTICIPACE .....	10
1.2 STÁT.....	12
1.3 VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	14
1.4 VÝVOJ SYSTÉMŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE PO ROCE 1989 .....	19
1.5 OBEC .....	21
1.6 OBČAN .....	22
1.7 VOLBY .....	25
1.8 REFERENDUM .....	26
<b>2 MOŽNOSTI PARTICIPACE OBČANŮ NA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR</b> .....	<b>28</b>
2.1 PROCES ROZVOJE PARTICIPACE PO ROCE 1989.....	28
2.2 CENTRÁLNÍ ÚROVEŇ PARTICIPACE.....	30
2.2.1 Svoboda projevu a právo na informace.....	31
2.2.2 Právo petiční.....	32
2.2.3 Právo shromažďovací.....	33
2.2.4 Právo sdružovací .....	33
2.2.5 Právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců .....	35
2.3 REGIONÁLNÍ ÚROVEŇ PARTICIPACE.....	36
2.3.1 Krajské referendum .....	38
2.4 MÍSTNÍ ÚROVEŇ PARTICIPACE .....	39
2.4.1 Právní úprava místního referenda .....	40
<b>3 PROJEKT OTEVŘENÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY</b> .....	<b>44</b>
3.1 INTERAKTIVNÍ MODEL VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	44
3.2 OTEVŘENÉ PODMÍNKY PRO MOŽNOST PARTICIPACE .....	45
3.3 E-PARTICIPACE (E-GOVERNMENT, WEBCASTING,).....	49
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>53</b>
<b>4 PARTICIPACE NA OBČANŮ NA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V OKRESE KARVINÁ</b> .....	<b>54</b>

4.1	KATEGORIE OBECNÍCH ÚŘADŮ .....	54
4.2	VÝBORY A KOMISE OBCE.....	56
4.3	DOTAZNÍKOVÝ VÝZKUM.....	58
4.4	VYHODNOCENÍ DOTAZNÍKOVÉHO VÝZKUM .....	59
4.4.1	Účast ve volbách – cíl 1 .....	59
4.4.2	Zájem o členství ve výborech a komisích obcí – cíl 2 .....	60
4.4.3	Podněcování obcí k účasti občanů na správě věcí veřejných – cíl 3 .....	62
4.4.4	Aktivita občanů při zapojování se do věci veřejných – cíl 4.....	64
4.4.5	Využití institutu místního referenda – cíl 5.....	65
4.4.6	Míra participace v jednotlivých obcích okresu Karviná.....	66
<b>5</b>	<b>MOŽNOSTI ZLEPŠENÍ PARTICIPACE OBČANŮ NA ČINNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....</b>	<b>68</b>
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>70</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>73</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>	<b>77</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>78</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>79</b>

## ÚVOD

S transformací veřejné správy, která započala od roku 1990 a s pokračující reformou veřejné správy, která byla zakončena zrušením okresních úřadů na konci roku 2002 obce na území České republiky získaly zpět svou samostatnost. Došlo tak ke změně struktury a činnosti veřejné správy od postavení veřejné správy jako nástroje prosazování mocenských zájmů k chápání veřejné správy jako služby pro občana, od centralistického rozhodování po samosprávnost obcí a krajů. Nové způsoby vládnutí a proměna vztahu veřejné správy a občanů umožnila občanům participovat na rozhodování a tvorbě agendy, stejně jako na posuzování těchto příležitostí ze strany občanů. Paleta možností participace je velmi pestrá od účasti ve volbách k nevolebním politickým aktivitám jako je kontaktování politiků nebo úředníků státní správy či místní samosprávy, práce v politické straně nebo aktivistické skupině, práce v jiné organizaci či sdružení, podepsání petice, účast na legální demonstraci, darování peněz politické straně či skupině, účast na nelegálním protestu.

Cílem diplomové práce není vysvětlit jednotlivé možnosti participace občanské společnosti, ale zaměřit se na možnosti podílení se na různých úrovních výkonu veřejné správy. Dále popsat projekt otevřenosti veřejné správy. Vedle toho bude cílem teoretické části definování základních pojmů, které bude vycházet ze studia odborné literatury zabývající se touto problematikou.

Cílem praktické části diplomové práce je zjistit jaká je míra participace občanů na činnosti veřejné správy v obcích okresu Karviná. V kapitole se zaměřím na definování některých potřebných pojmů a dále pomocí vlastního dotazníkového šetření, budu zjišťovat zda jsou občané ochotni se zapojovat do činnosti veřejné správy na lokální úrovni, jestli jsou k této aktivitě podněcováni, zjišťovat volební účast v posledních volbách do obecních zastupitelstev a zda využívají možnosti místního referenda jako prvku přímé demokracie.

V poslední kapitole zhodnotím participaci občanů ve vybraném území a uvedu vlastní možnosti zlepšení spolupráce obcí a občanů.



## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

## 1.1 Participace

První pojem, jehož definování považuji za nezbytné je participace. Encyklopedický slovník tento pojem definuje takto: „*Participace [lat.] účast podíl, v sociologii svazek (spojení) mezi lidmi, založeno na vzájemných vztazích; participace je podkladem pro sjednocení v jednom společenství.*“<sup>1</sup>

K. Žaloudek ve své knize Encyklopedie politiky nabízí užší definování pojmu participace a to takto: „*Participace (z lat. Participace – sdílet, účastnit se), v politice podílení se na rozhodování. Participací se v politice rozumí přímá účast lidí na procesu, vedoucí k přijetí rozhodnutí. Může mít různé formy: referendum, plebiscit, petice, občanská iniciativa nebo účast v politických diskuzích, ve kterých se utváří stanoviska politických stran a dalších institucí. Princip participace se někdy staví do protikladu s principem zastupitelské demokracie, ve které se účast na tvorbě politiky často omezuje na účast ve volbách.*“<sup>2</sup>

M. Illner ve svém článku blíže upozorňuje na participaci, kdy „*se jedná o institucionalizovanou politickou participaci občanů jako jednotlivců nebo jako kolektivů v různé míře integrovaných (dobrovolných aktivit), jejichž cílem je ovlivňovat nebo jednorázově ovlivnit místní politiku.*“<sup>3</sup>

U pojmu participace, je třeba pojmově rozlišit její dva základní typy. Obvykle se v tomto spojení hovoří o politické participaci, která vyjadřuje přímou účast občanů na procesech vládnutí a to na úrovni celostátní, regionální nebo komunální. Druhým typem je širší občanská participace, která zahrnuje aktivity, při nichž se občané účastní veřejného života v jakékoliv podobě, která se vládnutí nutně přímo týkat nemusí.<sup>4</sup>

Základním aktem politické participace v demokratickém státě představuje volební účast, ale neomezuje se v každém případě jen na ní. Jedná se o aktivity, kterými se členové spo-

---

<sup>1</sup> Kolektiv autorů, *Encyklopedický slovník*, 1993 s. 812.

<sup>2</sup> ŽALOUDEK, K. *Encyklopedie politiky*, 1996, s. 231.

<sup>3</sup> ILLNER, M. *Institucionalizované formy spolupráce, partnerství s participací v místní veřejné správě a jejich právní regulace*. In NEJDL, P., ČERMÁK, D. (eds.) *Participace a partnerství v místní veřejné správě*, 2007, s. 18.

<sup>4</sup> BERNARD, J. *Participace a partnerství na lokální úrovni v českém sociálním výzkumu*. In NEJDL, P., ČERMÁK, D. (eds.) *Participace a partnerství v místní veřejné správě*, 2007, s. 28.

lečnosti podílejí na volbě vládnoucích představitelů a přímo či nepřímo na formování veřejné politiky. Množství možných participačních aktivit je nepřehledně velká, obvyklé způsoby měření intenzity participace pracují s indikátory založenými na omezeném výčtu vybraných participačních aktivit. Na rozdíl od volebního aktu jsou nevolební formy politické participace často neformální a ne vždy legislativně upraveny. Jejich vliv na výsledné politické rozhodnutí se proto neodvíjí od přesně stanovených pravidel a není založen na principu reprezentativity. Právě proto jejich povaha z nich činí značně komplikovaný prostor střetávání. Na straně jedné je zde nezbytný prostor pro vyjádření různých zájmů a postojů, na straně druhé, jsou-li tyto zájmy jasně mířené na prosazení určitého záměru, jsou vystaveny sporům ohledně jejich legitimacy.<sup>5</sup>

*„Existují tři teorie politické participace: teorie elitní demokracie, teorie racionálního výběru a teorie participační demokracie. Zatímco první dvě teorie jsou instrumentalistické a participaci chápou jen jako prostředek k dosažení politických cílů, teorie participační demokracie považuje politickou aktivitu za prostředek k budování demokracie, občanské společnosti a výchově občanů k vládnutí. Hierarchii forem konvenční politické participace sestavil v šedesátých letech dvacátého století Milbrath (1965). Tato hierarchie zahrnuje většinu politických aktivit od vystavení se politickým stimulům a účasti ve volbách až po zastávání vysokých veřejných či politických funkcí, které jsou charakteristické pro normální demokratický proces. Škálu nekonvenční politické participace sestavil o dvanáct let později Marsh (1977). Zahrnovala aktivity od podepsání petice až po demonstrace, obsazení budovy, ničení majetku a osobní násilí. Marsh dal tyto činnosti do kontextu „tlaků na změnu“ a měřil jimi protestní potenciál.“<sup>6</sup>*

Širší občanská participace naproti tomu nemá bezprostřední vztah k vládnutí, ale při analýze politických efektů participace od ní nelze odhlédnout, jelikož i tam, kde se občanské aktivity netýkají přímo politického procesu (např. vytváření občanských sdružení), mají svůj určitý politický rozměr a nepřímo tak mají významný vliv na politickou situaci.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> BERNARD, J. *Participace a partnerství na lokální úrovni v českém sociálním výzkumu*. In NEJDL, P., ČERMÁK, D. (eds.) *in Participace a partnerství v místní veřejné správě*, 2007, s. 28.

<sup>6</sup> VLACHOVÁ, K., LEBEDA, T. *Formy a typy nevolební participace v Evropě*, URL: <http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=373&lst=106>.

<sup>7</sup> BERNARD, J. *Participace a partnerství na lokální úrovni v českém sociálním výzkumu*. In NEJDL, P., ČERMÁK, D. (eds.) *in Participace a partnerství v místní veřejné správě*, 2007, s. 28.

„Občanská participace je významnou funkcí občanské společnosti, která přispívá k integraci společnosti. Pro teoreticko-empirické spojení obou pojmů občanská společnost a občanská participace je klíčový fakt, že demokratický politický systém je postaven na možnosti občana přímou participací ovlivňovat věci veřejné.“<sup>8</sup>

Přes svou dlouhou tradici a dnešní aktuálnost je pojem občanská společnost velmi obecný a je využíván především teoreticky a konceptuálně, zatímco při empirickém zkoumání občanské společnosti je nejčastěji využíván praktický a konkrétní koncept neziskových organizací, které jsou institucionalizovanou formou a součástí občanské společnosti, jakousi podmnožinou občanské společnosti. Souhrnným označením neziskových organizací je pak termín neziskový sektor a jeho synonyma jako občanský sektor či třetí sektor. Občanská společnost je pojem označující prostor mezi oblastí privátních zájmů a státem. Jedná se o oblast dobrovolného sdružování mimo sféry trhu, státu i soukromého života, v níž si uvědomujeme společnou provázanost našeho světa.<sup>9</sup>

## 1.2 Stát

Dalším pojmem, který pokládám za vhodné ozřejmit, je pojem stát. Encyklopedický slovník tento pojem definuje takto: „*Stát je forma organizace lidské společnosti, vyznačující se sdružením obyvatel určitého území v právní celek (státním územím jako věcným podkladem a občany jako osobním podkladem). Státní moc je nezávislá, neodvozená od žádné jiné (suverenita, svrchovanost), omezena jen prostorově (státním územím).*“<sup>10</sup>

J. Svatoň ve své kapitole knihy *Základy státovědy* vysvětluje nejen co samotný pojem stát znamená, ale také k čemu slouží, jaký druh společenských vztahů zahrnuje, kterých se dotýká, působí v nich a ovlivňuje je.

Slovo stát sice etymologicky pochází z latinského status neboli stav, ústava, řád, ale ve vztahu k danému problému bylo používáno až v období italských městských republik. Původně označovalo vládnoucí i ovládané, a to včetně území na němž vztahy mezi nimi probíhaly. Machiavelli, kterému se přisuzuje zavedení tohoto termínu jako termínu odborného,

---

<sup>8</sup> RAKUŠANOVÁ, P. *Civil Society and Civic Participation in the Czech Republic*, 2005, s. 11.

<sup>9</sup> RAKUŠANOVÁ, P. *Civil Society and Civic Participation in the Czech Republic*, 2005, s. 17.

<sup>10</sup> Kolektiv autorů, *Encyklopedický slovník*, 1993, s. 1038.

pod státem rozuměl veřejnou moc působící nezávisle na vládnoucích a ovládaných a vytvářející ústřední institucionalizovanou moc.<sup>11</sup>

Nicméně již dávno předtím Aristoteles nazýval člověka tvorem společenským (zoon politikon), upozorňoval tím především na jeho seberealizaci ve společnosti prostřednictvím organizovaných institucí určitého druhu. A to těch, pro něž je typický veřejně zájmový charakter jejich působení. Má-li však být povaha tohoto působení ve vztahu k celé společnosti univerzální, musí mít taková instituce specifickou podobu, vliv a vyvíjet tomu odpovídající činnost. Jedním z rysů této specifikace je zejména všeobecný nutně mediační charakter této instituce, pod níž se obvykle rozumí zajišťování srovnatelných podmínek pro seberealizaci jednotlivců a pro vytváření stavu obecného dobra ve společnosti. Tato zprostředkující funkce současně předpokládá nejen schopnost tvorby a případně akceptace všeobecně závazných pravidel chování, ale také jejich realizace. Institucí, která svou univerzalitou obecně politickou formou organizace společnosti, jakož i veřejným charakterem vytváření a uplatňování pravidel chování ve společnosti byl a je stát.<sup>12</sup>

Stát vzniká v takové fázi utváření společnosti, v níž již nestačí organizace a vztahy omezené jen na určitá uskupení lidí (rodiny, rodu) s dovnitř orientovaným řádem (pravidla chování). Prohlubující a rozšiřující se charakter vztahů lidí s sebou již přináší požadavky na takovou jejich obecnou úpravu, která se týká společenských poměrů na určitém území, na němž je subjekt takové úpravy schopen ji nejen uplatňovat, ale také vynucovat vůči všem. Subjektem je v tomto případě stát a prostředkem je pak právo tj. souhrn pravidel chování, které stát stanoví a svou mocí je také schopen vynutit.<sup>13</sup>

J. Jellinek uvádí jako nezbytný předpoklad pro fungování státu tříprvkovou charakteristiku státu. Podle této se každý stát skládá ze<sup>14</sup>:

- státního území
- obyvatelstva (lidu) jej obývajících
- určité organizace tohoto obyvatelstva, která slouží výkonu státní moci

Tyto tři prvky Jellinek považuje za nutné pro existenci státu.

---

<sup>11</sup> SVATOŇ, J. in *Základy státovědy*, 2001, s. 21.

<sup>12</sup> SVATOŇ, J. in *Základy státovědy*, 2001, s. 5-6.

<sup>13</sup> SVATOŇ, J. in *Základy státovědy*, 2001, s. 7.

<sup>14</sup> SVATOŇ, J. in *Základy státovědy*, 2001, s. 8.

*Provedená analytická charakteristika moderního státu vypovídá o tom, že se jedná o obecně politickou formu organizace společnosti, která má podobu společensky univerzální instituce založené na zásadách politické legitimacy a legality. To konkrétně znamená, že se jedná o subjekt:*<sup>15</sup>

- demokracie
- nejvyšší veřejné moci ve vztahu k danému území
- vytvářející jednotný právní řád
- zajišťující ústavnost a legalitu
- zajišťující základní podmínky existence společnosti.

Na tomto základě lze pojmově vymezit stát jako institucionalizovanou formu společenského života na určitém území, která prostřednictvím všeobecně závazných pravidel chování, za nimiž stojí jeho mocenská autorita (tj. prostřednictvím právního řádu), působí na společenské vztahy.<sup>16</sup>

### 1.3 Veřejná správa

Další pojmem, který považuji za vhodné vysvětlit, je pojem veřejná správa.

V politologickém slovníku nalezneme definici pojmu správa veřejná, kdy se jedná o: „*organizaci správy veřejných záležitostí. Správa veřejná jako výkonná moc je spojena v první řadě se státem. Dělí se na státní správu a samosprávu (jde prioritně o decentralizovanou veřejnou moc v nižších územních jednotkách). Tu vykonávají příslušné správní orgány mající postavení orgánu správy veřejné.*“<sup>17</sup>

D. Hendrych ve své knize člení správu v obecném pojetí a to, zda jde o správu veřejných záležitostí nebo záležitostí soukromých. Samotnému pojmu veřejná správa přikládá dvojitý význam: „*bud' pod tímto označíme rozumíme určitý druh činnosti (tj. spravování) – nebo organizační jednotku – instituci (útvár, úřad), která veřejnou správu vykonává.*“ U prvního uvedeného se jedná o správu v materiálním pojetí u druhého se jedná o správu ve formálním pojetí.

---

<sup>15</sup> SVATOŇ, J. in *Základy státovědy*, 2001, s. 21.

<sup>16</sup> SVATOŇ, J. in *Základy státovědy*, 2001, s. 22.

<sup>17</sup> ADAMOVÁ, K., KRÍŽKOVSKÝ, K., SOUŠA, L., SOUŠOVÁ, J. *Politologický slovník*, 2001, s. 235.

*V materiálním pojetí* je veřejná správa činností státních nebo jiných orgánů veřejné moci nebo subjektů, kterým byl výkon veřejné správy propůjčen za účelem plnění určitých úkolů označovaných jako úkoly veřejné. Tyto úkoly můžeme vymezit pozitivně nebo negativně.

*Pozitivní vymezení* je spojováno s veřejnými úkoly, které má veřejná správa zabezpečovat. V této souvislosti není podstatné, zda veřejné úkoly budou plnit státní úřady a jiná státní zařízení nebo orgány samosprávné, či dokonce subjekty soukromoprávní, ale stanovení poměru působností mezi nimi jako jedné z důležitých výpovědí o míře centralizace a decentralizace veřejné moci ve státě. Základní problém pozitivního vymezení veřejné správy spočívá v tom, že objem a formy správní činnosti se mění v závislosti na úkolech, které veřejné správě přisuzují nejen v různých typech států, ale i v historickém kontextu.

*Negativní vymezení* veřejné správy má svůj původ v nepřesvědčivých pokusech definovat veřejnou správu pozitivně. V podstatě je založeno na abstrakci a vyjadřuje se takto: „*veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárné ani jako soudní.*“ Ovšem i toto vymezení není dokonalé a dává jen hrubou představu o jevu správy. Je jakýmsi řešením nouze, byť většinou přijímaným, zejména ve vědě správního práva při vymezování základního institutu tohoto právního oboru, kterým je právě veřejná správa.

*Ve formálním pojetí* správy se klade důraz nikoli na činnost, ale na organizace, kterým je svěřena působnost řešit určité veřejné úkoly, pokud nejsou svěřeny zastupitelským sborům nebo soudům. Správa ve formálním pojetí je v zásadě soustavou jednotlivých správních úřadů nebo orgánů jako vykonavatelů veřejné správy ve smyslu materiálním, tj. jako určité činnosti.<sup>18</sup>

R. Pomahač a O. Vidláková ve své knize rovněž dělí veřejnou správu v souvislosti s funkcí státu na materiální a formální funkci. „*Zatímco veřejnou správou v materiálním smyslu je označován souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb, veřejná správa ve formálním smyslu je činností organizačních jednotek a osob, jímž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy, anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy.*“ Veřejná správa v Českém pro-

---

<sup>18</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*, 2007, s. 15-16.

středí je definována jako součet disjunktně vymezené státní správy a územní, případně zájmové samosprávy.<sup>19</sup>

Vymezení veřejné správy ve smyslu materiálním a formálním je spojeno s dělbou moci, která je v moderním státě charakterizována oddělením moci:

- výkonné (exekutivní)
- zákonodárné (legislativní)
- soudní (judikativní).

Toto dělení moci je základní, nikoli však jediné. Další dělení moci ve státě spočívá v jejím rozdělení podle úrovně daných územním členěním unitárního státu

- země
- kraje
- okresy
- obce

nebo federativním uspořádáním. Organizace veřejné správy je závislá na obou dělbách moci, které výrazně ovlivňují rozhodnutí o tom, co bude z veřejné správy ponecháno přímo státu a vykonáváno prostřednictvím jeho orgánů i úřadů a na jakém stupni, a co bude svěřeno jiným subjektům. Tyto aspekty mají také vliv na členění veřejné správy.<sup>20</sup>

Úkolem orgánů veřejné správy je, obdobně jako u ostatních orgánů veřejné moci, v souladu s principem legality uplatňovat a chránit veřejný zájem. Poskytnuli stát určité sociální skupině více nebo méně výhod než jiné, může tak činit pouze ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho.<sup>21</sup>

Státní orgány jako organizace státu mají postavení základních a rozhodujících složek státního mechanismu. Toto postavení je odvozováno prostřednictvím právem koncipované a stanovené působnosti, pravomoci a státně mocenského charakteru činnosti. Základní vlastností, kterou se státní orgán odlišuje od ostatních složek státního mechanismu, je státně mocenský charakter jeho činnosti. V právně legitimním smyslu se jedná o oprávnění a také povinnost státního orgánu státně mocensky působit ve společenských vztazích, což se

---

<sup>19</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002, s. 63.

<sup>20</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*, 2007, s. 21.

<sup>21</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002, s.2.



konkrétně projevuje v uplatňování pravomoci zajišťovaném případně i možností státního donucení. Těchto státně mocenských oprávnění se státní orgán nemůže vzdát, neboť by přestal vystupovat jako vykonavatel (nositel) státní moci a nemohl by tak realizovat práva a povinnosti v různých věcně vymezených oblastech působnosti. Při této realizaci státní moci vystupuje státní orgán jménem státu.<sup>22</sup>

L. Linek a D. Trnka ve svém článku uvádějí, že „*veřejná správa má být vykonávána ve veřejném zájmu a tedy v zájmu občanů daného území. Právem můžeme očekávat, že veřejná správa na místní (obecní zastupitelstva), regionální (v Česku krajská zastupitelstva) a ústřední (v Česku především ministerstva a parlament), případně evropské úrovni, bude komunikovat s občany proto, aby zjišťovala jejich postoje a zájmy, rozhodovala v souladu s nimi nebo je alespoň při svém rozhodování zvažila.*“<sup>23</sup>

Jak již bylo zmíněno výše, veřejná správa se dělí na státní správu a samosprávu. „*Charakteristickým rysem státní správy je jednotná úprava jejího výkonu pro celé území státu daná zákonem, omezení autonomie a monokratismus rozhodování a vertikální hierarchická struktura podřízenosti nižších orgánů státní správy vyšším orgánům. Nositelem správy je v tomto případě stát a vykonavateli jsou orgány státu. Naproti tomu územní samospráva vyjadřuje právo občanů žijících na určitém území samostatně spravovat své záležitosti. Při výkonu veřejné správy se v samosprávě uplatňuje autonomie rozhodování, která může být omezena pouze zákonem. V samosprávě neplatí vertikální hierarchie, orgány samosprávy nejsou podřízeny ani orgánům státu ani vyšším orgánům samosprávy.*“<sup>24</sup>

Státní správa je organizující a mocensko – ochranná činnost státu, výkonného, podzákonného a nařizovacího charakteru, která se realizuje ve vztazích, kde na straně jedné vystupují státní orgány (vykonavatelé státní správy) a na straně druhé subjekty působení státní správy, vůči kterým je státní správa vykonávána.<sup>25</sup>

Vykonavateli státní správy v ČR jsou:<sup>26</sup>

- ministerstva, jiné správní úřady, veřejné sbory (jako přímí vykonavatelé);

---

<sup>22</sup> SVATOŇ, J. in *Základy státovědy*, 2001, s. 29-35.

<sup>23</sup> LINEK, L., TRNKA, D. *Participace a zájmové organizace V České republice*, 2005, s. 41.

<sup>24</sup> LINEK, L., TRNKA, D. *Participace a zájmové organizace V České republice*, 2005, s. 41.

<sup>25</sup> SCHELLE, K. *Základy veřejného práva*, 1993, s. 58.

<sup>26</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*, 2007, s. 106.

- orgány územní samosprávy a jiné subjekty veřejného nebo soukromého práva, je-li na ně výkon státní správy zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona delegován (nepřímí vykonavatelé).

Činnost státní správy jako ručitele a garanta zákonného stavu se zaměřuje na realizaci státního systému. Vystupuje vůči fyzickým a právnickým osobám ve prospěch společnosti k prosazování veřejného zájmu, slouží veřejnosti chrání občany a stát. Státní správa je autoritativní, nezastupitelná a má tyto pravomoci:<sup>27</sup>

- výkonné, které spočívají v plnění úkolů a zajištění státních činností
- zákonodárné, které se uplatňují v tvorbě právních norem
- nařizovací, které spočívají ve vydávání závazných nařízení
- kontrolní, které se zakládá v provádění kontroly prostřednictvím státního dozoru a státní inspekce

Samospráva je organizující a mocensko – ochranná činnost samosprávných korporací jakožto nepřímého vykonavatele veřejné správy, přičemž je oprávněna sama tvořit v rámci samosprávné moci podzákonné právní předpisy, které realizuje ve vztazích kde na straně jedné vystupují samosprávné orgány a na straně druhé subjekty v jejich působnosti.<sup>28</sup>

Samosprávu vykonávají orgány jiných právních subjektů než státu, pokud zákonem je na ně výkon veřejné správy delegován a trvale svěřen do jejich samostatné odpovědnosti. Takto delegovaná veřejná správa se odděluje od státní správy a procedur spojených s jejich výkonem, neztrácí však charakter plnění veřejných úkolů a nositelé samosprávy charakter orgánů veřejné moci. Samosprávu dělíme na územní a zájmovou.<sup>29</sup>

Samospráva má dlouhou tradici již od středověku. V české republice měla obecní (územní) samospráva své kořeny od poloviny 19. století a již od samého počátku v sobě obecní samospráva obsahovala i výkon určitých funkcí státní správy v přenesené působnosti. Samospráva je tedy organizací, která vykonává:<sup>30</sup>

- své vlastní (samosprávné) záležitosti
- záležitosti ve veřejném zájmu (přenesené).

---

<sup>27</sup> KÁŇA, P. *Základy veřejné správy*, 2004 s. 29.

<sup>28</sup> SCHELLE, K. *Základy veřejného práva*, 1993, s. 59.

<sup>29</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*, 2007, s. 112.

<sup>30</sup> Kolektiv autorů. *Veřejná správa v České republice*, 2005, s. 9.

K tomu, aby samospráva vykonávala svou moc, má k tomuto výkonu své kompetence:<sup>31</sup>

- jedná svým jménem
- rozhoduje samostatně o správních záležitostech
- rozhoduje podle své vlastní vůle
- je právnickou osobou a má právní subjektivitu
- hospodaří samostatně dle schváleného rozpočtu.

Zájmová samospráva je vedle územních samosprávních celků vykonavatelem veřejné správy v rozsahu stanoveném zákonem i subjekty z oblasti zájmové (též profesní či jiné) samosprávy.<sup>32</sup>

Zájmová samospráva vychází z konceptu občanské společnosti. Jedná se tedy o pospolitost občanů, která umožňuje uplatnění zájmů jednotlivým skupinám prostřednictvím bohaté vnitřní struktury společnosti a procedur, které tyto zájmy zajišťují. Realizuje se formou různých občanských organizací, sdružení spolků apod., které jsou výrazem iniciativ občanů pro vyjádření jejich konkrétních zájmů v rámci celé pospolitosti. Jedná se tedy o sdružení občanů, kteří mají společné zájmy a společné cíle, případně vykonávají stejnou profesi. Stát nezasahuje do jejich činnosti (pokud nejsou v rozporu se zákonem, neurčuje, kdo bude ve vedení těchto organizací či jaké akce budou podnikat. Zájmová samospráva má své sídlo, vlastní představitel, kteří jsou voleni, vlastní aktivity a registruje se na Ministerstvu vnitra nebo na jiných evidenčních místech.<sup>33</sup>

#### 1.4 Vývoj systémů veřejné správy v České republice po roce 1989

Systémovou transformací se podstatně změnil předcházející stav veřejné správy a vytvořily se postupně základy nového ústavního a správního systému. V roce 1989 byla Česká republika součástí československého federativního státu a struktura zákonodárných, výkonných a soudních orgánů české republiky nemohla být komplexní z pohledu kompetencí státu. V této době již existovaly všechny nejvyšší státní orgány České republiky jako členského státu federace. Rozdíly v názorech na novém způsobu uspořádání federace mezi po-

---

<sup>31</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*, 2007, s. 114.

<sup>32</sup> HENDRYCH, D. *Správní věda - Teorie veřejné správy*, 2007, s. 120.

<sup>33</sup> JIRÁSKOVÁ, V. *Občan v demokratické společnosti*, 1999, s.31.

litickými silami obou republik tvořících federaci, byl jedním z důvodů, který vedl k rozpadu federace. Česká republika se stala k 1. lednu 1993 samostatným státem s novou strukturou nejvyšších správních orgánů, jednotným zákonodárstvím, jedním občanstvím a s jedním parlamentem a vládou. Další vývoj veřejné správy byl dynamický zejména ve sféře územní správy než u ústředních státních orgánů.<sup>34</sup>

Orgány veřejné moci v území byla do roku 1990 soustava národních výborů, které působily prakticky jako orgány státu, i když formálně měly i svou zastupitelskou složku. Samospráva v obvyklém významu tohoto slova neexistovala. Obnova demokratického právního státu s sebou přinesla zrušení soustavy národních výborů a obnovení obecní (místní) samosprávy. Novelizovaná (federativní) ústava nejprve na ústavní úrovni obnovila místní samosprávu (opět zahrnující jednak přenesenou, jednak samostatnou působnost), na což navázal zákon České národní rady o obcích (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Pro realizaci těchto zákonů měly v praxi pak rozhodující úlohu demokratické volby do obecních zastupitelstev.<sup>35</sup>

Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady, které měly povahu orgánů státní správy a vzhledem k vymezeným funkcím při rozdělování státních prostředků na jednotlivé obce dále působilo okresní shromáždění, do něhož jednotlivé obce vysílaly své zástupce. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady. Okresní úřady byly koncipovány jako orgány s výrazným časovým, maximálně dvouletým omezením, jelikož se předpokládala rovněž existence vyšší samosprávy, jejichž zřízení se pak oddalovalo. Tento přechodný systém byl pak dlouhodobějším a přinášelo zejména pro obecní samosprávy určité problémy.<sup>36</sup>

Druhou etapou procesu legislativní revitalizace obecní (místní) samosprávy se stalo přijetí Ústavy České republiky (Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů).<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Kolektiv autorů. *Veřejná správa v České republice*, 2005, s. 8-9.

<sup>35</sup> KADEČKA, S. *České obecní zřízení a jeho vývoj po roce 2000*. In GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 2007, s.131.

<sup>36</sup> Kolektiv autorů. *Veřejná správa v České republice*, 2005, s. 9.

<sup>37</sup> KADEČKA, S. *České obecní zřízení a jeho vývoj po roce 2000*. In GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 2007, s.131.

Až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky vymezil územně nové kraje, ale nestanovil jejich konkrétní kompetence a způsob organizace. Z tohoto důvodu byl stanovena dlouhá legisvakance, tj. lhůta mezi platnosti a účinnosti zákona. Účinnost zákona byla stanovena na 1. ledna 2000. Nové samosprávné kraje ovšem automaticky nezrušily kraje dané zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, jelikož by některé orgány státní správy a soudy ztratily územní základ své působnosti daný okresy a kraji.<sup>38</sup>

Druhou fází reformy územní veřejné správy byla změna uspořádání státní správy na okresní úrovni, vyvolána z potřebnosti změny dosavadního územního uspořádání výkonu státní správy založeném rovněž v roce 1960. Od tohoto roku se okresy v zásadě nezměnily, v České republice přibyl pouze jediný okres Jeseník. Důležitým hlediskem rovněž byla skutečnost, že okresní úřady jako orgány výlučně státní správy byly prvkem odděleného modelu výkonu veřejné správy, zatímco v obcích a krajích se uplatňuje spojený model. S ohledem na sídelní strukturu České republiky, na přirozené geografické mikroregiony i na možnost kvalitního zajištění výkonu veřejné správy by navržen vhodný počet jednotek pro základní výkon státní správy v rozsahu většiny kompetencí okresních úřadů (obce s rozšířenou působností). Zákon č. 314/2002 Sb., stanovil nejen obce s touto rozšířenou působností, ale dal také zákonnou formu i existenci konkrétních pověřených obecních úřadů, do té doby stanovených pouze vyhláškou Ministerstva vnitra ČR.<sup>39</sup>

## 1.5 Obec

Hlava sedmá čl. 99 Ústavy České republiky (zákon č. 1/1993 Sb.) definuje, že „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“ Tyto územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Uvedená definice vystihuje tři prvky, jejichž spojení tvoří podstatu obce:<sup>40</sup>

- územní základ obce;
- osobní základ obce;

---

<sup>38</sup> Kolektiv autorů. *Veřejná správa v České republice*, 2005, s. 10.

<sup>39</sup> Kolektiv autorů. *Veřejná správa v České republice*, 2005, s. 10-12.

<sup>40</sup> KADEČKA, S. *České obecní zřízení a jeho vývoj po roce 2000*. In GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 2007, s. 133.

- samosprávný základ obce.

Zákonem je následně stanoven, kdy jsou správními obvody, že obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku a vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem, územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Důležitým ustanovením je, že „členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.“ Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem (např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)). Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku, zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky a výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.<sup>41</sup>

V zákoně o obcích je definování postavení obcí, kdo jsou občané obce, území obce a jeho změny, jaké činnosti spadají do samostatné působnosti a do přenesené působnosti obce, jaké jsou orgány obce a také kdo a jak vykonává nad obcemi dozor.

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek a vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech. Obec je spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta a obecní úřad.<sup>42</sup>

## 1.6 Občan

Mezi další pojmy, jejichž definování považují za důležité je pojem občan.

---

<sup>41</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>42</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

*„V užším slova smyslu představuje pojem občan naší přináležitost k určité pospolitosti či společenství. Jako občané jsme členy určité obce, společenství, státu, což znamená, že občanem může být člověk pouze v rámci určitého ústavního zřízení, které vymezuje práva a povinnosti spojená s občanstvím.“*

*V širším slova smyslu pak „býti občanem“ znamená vědomé převzetí a skutečné naplňování odpovědnosti jednotlivce za celek, znamená to morální závazek jedince vůči společnosti, v níž žije.“<sup>43</sup>*

Být občanem určitého státu neznamena jen jakési vyjádření příslušnosti k tomuto státu (tj. naplnění formálních, zpravidla právních předpokladů, které umožňují stát se příslušníkem daného státu), ale také představuje i naplnění vztahu člověka ke státu, k uskutečňování práv a povinností, které vůči občanství cítí sám občan. Být občanem tak znamená nejen právo volit si své zástupce (po splnění stanovených podmínek), ale současně mít možnost tohoto práva využít, být zainteresován ve věcech veřejných a občanských.

Při pohledu do historie zjistíme, že prvními občany, kteří zavedli naše pojetí občanství, byli občané starořeckých městských států – polis. Občanem byl svobodný člověk, který:<sup>44</sup>

- se měl účastnit činnosti soudů a vlády;
- měl rovné postavení před zákonem;
- mohl participovat na veřejných záležitostech;
- měl rovnost šancí na uplatnění v politickém životě (rozhodují schopnosti a dispozice, nikoli původ a majetek).

V dnešní době pojem občan souvisí s pojmem státní občanství tj. jeho příslušnosti k určitému státu. Podmínky pro vznik občanství stanoví každý stát odlišným způsobem, přitom není vždy nutné, aby každý kdo sídlí v určitém státě a podléhal tamním zákonům (např. platil daně) byl jeho občanem.<sup>45</sup>

*„Problematika státního občanství ČR je prioritně řešena právem ústavním, avšak má také mezinárodněprávní, trestněprávní a další souvislosti. V souvislosti se státním občanstvím Ústava ČR zejména stanoví, že nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství.“*

---

<sup>43</sup> JIRÁSKOVÁ, V. *Občan v demokratické společnosti*, 1999, s.13.

<sup>44</sup> JIRÁSKOVÁ, V. *Občan v demokratické společnosti*, 1999, s.14.

<sup>45</sup> SVATOŇ, J. in *Základy státovědy*, 2001, s.42.

*V dalších otázkách nabývání a pozbývání státního občanství odkazuje na zákonnou úpravu, která je provedena zákonem ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, v platném znění.*<sup>46</sup>

Podle současné právní úpravy lze státního občanství České republiky nabýt:<sup>47</sup>

- narozením (např, je-li jeden z rodičů občanem České republiky);
- osvojením (je-li alespoň jeden z osvojitelů dítěte státním občanem České republiky);
- určením otcovství (je-li dítě narozeno mimo manželství a jeho matka je cizí státní občankou nebo bezdomovkyní a otec je občanem České republiky);
- nalezením na území České republiky (je-li fyzická osoba mladší 15 let nalezena na území České republiky, pokud se neprokáže, že nabyla občanství narozením státní občanství jiného státu);
- prohlášením (jestliže fyzická osoba, která byla k 31. prosinci 1992 státním občanem ČSFR, ale neměla státní občanství České ani Slovenské republiky si zvolí své občanství prohlášením);
- udělením (na základě žádosti, kdy žadatel musí splňovat zákonem stanovené podmínky).

Státní občanství má svůj význam i z hlediska práv a svobod, protože některá práva jsou přiznána pouze státním občanům tj. těm, kteří mají státní příslušnost. Nositeli lidských práv a svobod jsou zásadně všichni lidé, tj. podle Všeobecné deklarace lidských práv se tato práva přiznávají všem jedincům bez ohledu na státní příslušnost. Základní lidská a občanská práva jsou zakotveny v ústavách, ústavních zákonech, listinách práv mnoha států světa a byla ovlivněna významnými mezinárodními dokumenty. Především se jedná o Všeobecnou deklaraci lidských práv (přijata Valným shromážděním OSN v roce 1948), o Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966). Podstatnými právy pro účely této diplomové práce jsou zejména práva politická (jsou vázána na státní občanství):<sup>48</sup>

- právo volit a být volen;

---

<sup>46</sup> SKULOVÁ, S. in *Správní právo – zvláštní část*, 2004 s. 52.

<sup>47</sup> JIRÁSKOVÁ, V. *Občan v demokratické společnosti*, 1999, s.17-18.

<sup>48</sup> JIRÁSKOVÁ, V. *Občan v demokratické společnosti*, 1999, s. 20-27.



- právo sdružovat se;
- právo shromažďovací;
- právo svobody projevu.

*„Občan má v demokratickém státě rozsáhlá práva, má ale i povinnosti. Teprve vyváženost práv a povinností občana zaručuje řádné fungování celé společnosti.“*

## 1.7 Volby

Jednou ze základních forem občanské participace, které je součástí přímé demokracie jsou volby.

Je to pojem, který vyjadřuje způsob, jakým jsou vybíráni členové některých státních a jiných orgánů, zejména zastupitelských sborů. Představují časově a místně sladěný, v základních otázkách právními normami upravený proces ustavování jednotlivých funkcí či celých zastupitelských sborů. Jako jedna z forem výběru představitelů moci se volby uplatňovaly a uplatňují ve všech sociálně ekonomických formacích od rozpadu prvobytně pospolné společnosti. Již v demokratických městských státech starověkého Řecka, volby králů Svaté říše římské, volby poslanců zastupitelských sborů v soudobých demokratických politických systémech. Původně se volební právo omezovalo podle určitých kritérií jen na část obyvatelstva (podle společenského statusu, majetku, výše daní apod. Postupně<sup>49</sup> se rozšiřovalo na stále větší okruh lidí (např. po 1. světové válce získaly v mnoha státech volební právo ženy. Pomocí voleb se vytvářejí sbory (reprezentační orgány) či zjišťují osoby, které mají vykonávat volený úřad. Původní teorie voleb vycházela z toho, že účelem voleb je zabezpečit přesné rozložení politických sil uvnitř společnosti a pomocí volebního systému zajistit jejich adekvátní reprezentaci v zastupitelském orgánu. Později však kladla důraz na jejich další funkce a zdůrazňovala, že volby nemají být pouze zrcadlem politického rozvrstvení společnosti a mírou politických sil, ale také nástrojem utváření voličovy vůle a vytvoření dělného parlamentu. V soudobých demokratických státech se organizační a procesuální stránka voleb opírá o čtyři základní principy:<sup>50</sup>

- všeobecné volební právo;

---

<sup>50</sup> ADAMOVÁ, K., KRÍŽKOVSKÝ, K., SOUŠA, L., SOUŠOVÁ, J. *Politologický slovník*, 2001, s. 263-265.

- rovné volební právo;
- tajné volební právo;
- přímé volební právo.

Volby jsou odbornou i laicko veřejností nejvíce sledovaným a uznávaným ukazatelem kvality demokracie. Volební akt je aktem osobního rozhodování ustavujících, tedy voličů, kteří z něj mohou být jen zcela výjimečně vyloučeni – např. v důsledku výkonu trestu. Voliči se svou účastí ve volbách nezřikají své politické aktivity a nadále působí na zastupitelské orgány prostřednictvím politických stran, nátlakových skupin, hnutí, odborů, občanských sdružení, sdělovacích prostředků apod.<sup>51</sup>

## 1.8 Referendum

Uvedený pojem nelze pro účely této práce opomenout, jelikož referendum, je jednou ze stěžejních forem občanské participace.

*„Referendum je rozhodování občanů v přímém hlasování o otázce ústavně politického nebo zákonodárného charakteru.“* Umožňuje občanům vyjadřovat se i k významným otázkám místního významu. V závislosti na formulaci předložené otázky se občané rozhodují například pro nebo proti zákonodárnému návrhu vybudování stavby celostátního významu či jiným stavbám v určitém místě. Výsledky referenda mohou mít pouze doporučující charakter a referendum tak je výrazovým prostředkem tzv. přímé demokracie. Někdy se významově tento pojem ztotožňuje s pojmem plebiscit. Plebiscitem se občané v lidovém hlasování zpravidla vyslovují o formě státního zřízení, o oddělení nebo osamostatnění národů, o tom, ke kterému státu má určitá územní oblast náležet. V užším pojetí je plebiscitem hlasování občanů pouze z určité části státního území, zda toto území bude součástí daného státu, či bude připojeno ke státu sousednímu.<sup>52</sup>

Referendum se i v reprezentativních demokraciích běžně uplatňuje jako prostředek, který zdůrazňuje kompetentnost voličů rozhodovat o obecných, společensky závažných tématech. Aplikace této techniky přímé demokracie v současných západoevropských demokratických systémech ukazuje, že odlišnosti mezi jednotlivými případy jsou příliš výrazné a neprůkazné na to, aby bylo možné učinit jednoduché závěry. Extrémním případem využití

---

<sup>51</sup> ŘÍCHOVÁ, B. *Úvod do současné politologie*, 2002, s. 131.

<sup>52</sup> ADAMOVÁ, K., KRÍŽKOVSKÝ, K., SOUŠA, L., SOUŠOVÁ, J. *Politologický slovník*, 2001, s. 220.

technik přímé demokracie je Švýcarsko, kde se do roku 1995 uskutečnilo více než 400 celostátních referend, naproti tomu v Nizozemsku ve sledovaném období žádné referendum neproběhlo.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> ŘÍCHOVÁ, B. *Úvod do současné politologie*, 2002, s. 47.

## 2 MOŽNOSTI PARTICIPACE OBČANŮ NA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR

### 2.1 Proces rozvoje participace po roce 1989

Občanská společnost i neziskový sektor mají v České republice hluboké kořeny, které spadají až do dob národního obrození, kdy byly významnými aktéry českého občanského života především různé kulturní, umělecké a vzdělávací spolky a sdružení. Velký rozkvět neziskové sféry přišel po vzniku samostatného českého státu v roce 1918 a opět po roce 1989.<sup>54</sup>

Režimem, který byl nastolen před rokem 1989 došlo k vytvoření propasti mezi státem a občanem a dodnes se společnost projevuje s určitými zaběhnutými pravidly s nízkou občanskou aktivitou, jež se nejvíce projevuje u starší generace.

*„Postkomunistický občan je ve vztahu k neziskovému sektoru spíše organizačně pasivní a lhostejný – čelíme negativní vzpomínce nucené organizovanosti a participace.“* Postkomunistická společnost však nepředstavuje množinu atomizovaných individuí vystavených stavu anomie, naopak, část občanů stále považuje za významné sociální sítě, které jsou subjektivně vnímány jako součást soukromé sféry, a můžeme je považovat za alternativu občanské společnosti.<sup>55</sup>

Po roce 1989 vznikla zastupitelská demokracie shora (opačně než v roce 1918). Byla zde nedostatečná občanská aktivita, občané si mysleli, že kromě voleb vliv nemají, tudíž naše demokracie občana nedostatečně reprezentovala. Tento stav byl zapříčiněn hned několika faktory V první řadě je na vině předchozí totalitní praxe, v druhé řadě zde panuje stereotypní důvěra, že jsou věci, které lze nastolit shora a že zkrátka existují mechanismy reprezentativní demokracie, které neusilují o občanskou společnost, lidé jsou nátlakem transformace nuceni chránit si zejména své vlastní živobytí. Třetím důsledkem je samotný fakt neexistence plnohodnotné občanské společnosti. Podle mnoha autorů jsme po roce 1989 žili, a

---

<sup>54</sup> MÜLLER, K. *Češi a občanská společnost*, 2002, s. 3.

<sup>55</sup> RAKUŠANOVÁ, P. *Občanská společnost a občanská participace v České republice* s. 38

stále žijeme, v nedostatečné demokracii, kterou lze, napravit pouze aktivitou svobodných občanů sdružujících se do občanských spolků.<sup>56</sup>

Naše demokracie se v období 90. let transformovala následovně – v období předávání moci po listopadu 1989 do voleb 1990 nedošlo k rozpadu sociálního řádu, transformace proběhla rychle a bez obecného konsensu. Byly ustaveny instituce a systém přešel na pluralitní demokracii. Problémem byla u nás absence státní identity, která byla předtím rozpouštěna v socialistickém internacionalismu a vyvrcholila rozpadem ČSFR.<sup>57</sup>

„Výše uvedený trend je výrazně posilován faktory jako je míra zesvětštění a urbanizace a potvrzují ho i zjištění provedených výzkumů v rámci komparace regionů v ČR. Potvrdil jak odlišnost jednotlivých regionů v České republice, tak vliv velikosti sídla a regionu na participaci občanů ve veřejném životě. V regionech s nízkou mírou participace (Moravskoslezský kraj) se občané v obtížných životních situacích spoléhají na stát a vlastní aktivitu – tradiční společenství zde převážně erodovala a na jejich místo nastupuje ve zvýšené míře pasivita. To potvrdily nejen údaje o počtu obyvatel připadajících na neziskovou organizaci v těchto krajích, ale také empirické analýzy. V takovém regionu se neziskový sektor rozvíjí pomaleji, přesto je však velmi důležitý, protože nabízí alternativu narůstající pasivitě. Naopak nejméně se na stát spoléhají občané v regionech s rozvinutou sítí neziskových organizací (Jihomoravský kraj) – v menších sídlech doplněné o sociální sítě – a v individualizovanější Praze, kde vedle neziskového sektoru hraje podle respondentů větší roli vlastní aktivita jednotlivce. Neziskové organizace se tu stávají přirozeným doplněním tradičních vztahů. I nadále zde hrají velkou roli sociální sítě a důležitým aktérem v neziskovém sektoru je církev a církevní organizace neziskového charakteru. Jihočeský kraj se v tomto ohledu jeví jako průměrný – občané zde spoléhají jak na stát, tak na sociální sítě. Vysoká míra, s jakou občané spoléhají na sociální sítě, poukazuje na silné rozdělení mezi soukromou a veřejnou sférou a můžeme ho označit za dědictví šedé zóny. Sítě přátel a známých jsou vnímány jakou součástí soukromé sféry a jsou rezistentní vůči veřejné mobilizaci. Podle některých autorů je však i tato aktivita důležitá pro legitimitu demokracie – dochází k bu-

---

<sup>56</sup> WAGNEROVÁ, G. *Spor o participační demokracii na české politické scéně po roce 1989*, 2008, URL:<http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/234-spor-o-participacni-demokracii-na-ceske-politicke-scene-po-roce-1989.htm>.

<sup>57</sup> WAGNEROVÁ, G. *Spor o participační demokracii na české politické scéně po roce 1989*, 2008, URL:<http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/234-spor-o-participacni-demokracii-na-ceske-politicke-scene-po-roce-1989.htm>.

dování interpersonální důvěry, která posiluje i důvěru institucionální a má potenciál ke zvýšení účasti ve veřejné sféře.<sup>58</sup>

K rozvoji a podpoře občanské participace po roce 1989 měla napomoci rozsáhlá transformace legislativy počínaje novou Ústavou České republiky, vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, přes soubor v řadě jdoucích zákonů týkajících se práva petičního, shromažďovacího a o sdružování občanů až po zákony o obcích, krajích, o poskytování informací a místním referendu.

## 2.2 Centrální úroveň participace

V této kapitole bych rád připomněl jednak to, jak pojmu participace rozumět a také to jaké jsou možnosti participace občanů nebo také společnosti na výkonu veřejné správy v České republice.

Pojem participace lze česky vyjádřit slovem „podílení se“ a je možné ho chápat dvojitým způsobem. Buď jako aktivity, kterými se lidé chtějí podílet na určité činnosti (např. na vládnutí), a to aktivně nebo pasivně. Při tomto pojetí je podstatnou součástí politické participace sledování politických událostí, kontaktování politiků nebo úředníků státní správy či místní samosprávy, vedení diskusí o politice, vstup do politické strany, účast v aktivistické skupině, práce v jiné organizaci či sdružení, podepsání petice, účast na legální demonstraci, darování peněz politické straně či skupině, účast na nelegálním protestu a podobně. V tomto pojetí mohou aktéři participace významným způsobem formovat podobu veřejného života, ale jejich přímý vliv na rozhodování může zůstat minimální. Uvedené pojetí participace je určující pro výzkumy měřící úroveň politické participace výčtem různých aktivit. Při tomto výzkumu je nástrojem především dotazníkové šetření.<sup>59</sup>

Občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných svobodnou volbou svých zástupců a mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Právo na pokojné shromažďování je zákonem omezeno tehdy, jestliže je důvodné předpokládat porušení práv

---

<sup>58</sup> RAKUŠANOVÁ, P. *Civil Society and Civic Participation in the Czech Republic*, 2005, s. 38.

<sup>59</sup> BERNARD, J. *Participace a partnerství na lokální úrovni v českém sociálním výzkumu*. In NEJDL, P., ČERMÁK, D. (eds.) *Participace a partnerství v místní veřejné správě*, 2007, s. 28.

a svobod druhých, narušení veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku či bezpečnosti). Právo svobodného sdružování<sup>60</sup>

Politickou participaci občanů garantuje Český právní řád, kdy vymezuje její formy a vytváří pro ní předpoklady bez ohledu na konkrétní kontext, ve kterém se participace realizuje, ale i pro specifický kontext občanské participace na místní úrovni. Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku ČR, zaručuje podmínky a předpoklady participace. V hlavě II, v oddílu Politická práva Listina garantuje svobodu projevu, právo na informace, petiční právo, právo občanů shromažďovat se, rovný přístup občanů k voleným a veřejným funkcím, volební právo, a v článku 21 pak právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou prostřednictvím svých zástupců. Podle zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.) je zaručena veřejná dostupnost informací o činnosti veřejné správy, což je základní předpoklad jakéhokoliv způsobu občanské participace. Zákon uložil státním orgánům, územním samosprávným celkům a jejich orgánům a veřejným institucím povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Uvedené povinné subjekty poskytují informace buď zveřejněním nebo je poskytují žadatelům na základě žádosti.<sup>61</sup>

### 2.2.1 Svoboda projevu a právo na informace

Podle Listiny základních práv a svobod je zaručena svoboda projevu a právo na informace. Právě tato svoboda je nezbytným předpokladem pro možnost účasti občanské společnosti na správě věcí veřejných. Svoboda projevu je důležitá zejména v otázce utváření názorů ve společnosti. Tyto názory může každý vyjadřovat slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Ovšem i tato svoboda má své hranice a některé projevy, které by směřovaly k potlačování menšin nebo proti důstojnosti jiných občanů jsou naopak trestné.

Ke svobodě projevu také patří právo na informace, jelikož pro aktivní účast na správě veřejných záležitostí jsou nezbytné informace. Získané informace může každý následně dále šířit, pokud tato činnost není omezena a to jen na základě zákona, je-li to nezbytné pro

---

<sup>60</sup> JIRÁSKOVÁ, V. *Občan v demokratické společnosti*, 1999, s. 26-27.

<sup>61</sup> ILLNER, M. *Institucionalizované formy spolupráce, partnerství s participací v místní veřejné správě a jejich právní regulace*. In NEJDLE, P., ČERMÁK, D. (eds.) *Participace a partnerství v místní veřejné správě*, 2007, s. 23-25.

ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti. V souvislosti s poskytováním informací musí státní orgány a orgány územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti. Podmínky takového poskytování v právním prostředí České republiky utváří zákon 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.<sup>62</sup>

### 2.2.2 Právo petiční

Právo petiční je rovněž zaručeno v Listině základních práv a svobod a dále je upraveno zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Peticí rozumíme písemně podanou žádost občanů buďto parlamentu či jinému zastupitelskému orgánu, nebo vládě či hlavě státu, případně jinému orgánu státní a veřejné moci. Zákon stanovuje okruh subjektů tohoto práva, vymezuje čeho se petice nesmí týkat a stanovuje formální a procesní náležitosti petic.

K sestavení petice, opatření podpisů občanů pod ni, doručení petice státnímu orgánu a jednání s ním mohou občané vytvořit petiční výbor, který ovšem nemá postavení právnické osoby. Členové petičního výboru jsou povinni určit osobu starší 18 let, která je bude zastupovat ve styku se státními orgány. Občan nebo petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili. K podpisu pod petici občan uvede své jméno, příjmení a bydliště. Občanům musí být umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámili a k podpisu nesmí být žádným způsobem nuceni. Shromažďováním podpisů na místě přístupném veřejnosti může být pověřena osoba, která dosáhla věku 16 let. Všechny podpisové archy musí obsahovat text petice a musí být případně označeny tak, aby z nich bylo zřejmé, která petice má být podpisem podpořena.

Státní orgán, jemuž je petice adresována, je povinen ji přijmout a jestliže věc do jeho působnosti nepatří, je povinen ji do 5 dnů postoupit příslušnému státnímu orgánu a uvědomí o tom toho, kdo petici podal. Státní orgán, který petici přijal, je povinen její obsah posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal anebo tomu, kdo zastupuje členy petičního výboru. V odpovědi uvede stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

<sup>63</sup> Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.



### 2.2.3 Právo shromažďovací

Důležitým právem vyplývajícím z Listiny základních práv a svobod je právo sdružovací, které je rovněž jako u práva petičního, upraveno zvláštním zákonem a to č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

Výkon tohoto práva slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek. Shromažďovací práva tak plynule navazují na právo na informace. Za shromáždění ve smyslu tohoto zákona se považují též pouliční průvody a manifestace.

Svolavatel je povinen shromáždění písemně oznámit příslušnému obci, která může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu. Shromáždění může rovněž zakázat, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů atd. Zde stojíme v jisté analogii se svobodou projevu, která může být za jistých možností omezena nebo přímo zakázána.<sup>64</sup>

### 2.2.4 Právo sdružovací

Nejvíce využívanou formou občanské seberealizace a participace na správě věcí veřejných je uskutečňována prostřednictvím sdružování občanů do různých spolků, společností, svazů, hnutí, klubů a jiných občanských sdružení, jakož i odborových organizací.

Při zkoumání občanské společnosti je nejčastěji využíván koncept neziskových organizací, které jsou institucionalizovanou formou občanské společnosti, tedy jakousi její podmnožinou. Souhrnným označením neziskových organizací je pak termín neziskový sektor a jeho synonyma jako občanský sektor nebo třetí sektor. Neziskové organizace hrají v moderních demokraciích nezastupitelnou roli. První z nich je úloha participativní. Občané se prostřednictvím sdružování v neziskových organizacích snaží vyjadřovat své společné zájmy a požadavky, sdružují se s cílem řešit své společné zájmy. Tímto způsobem se občané aktivně

---

<sup>64</sup> Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

podílejí na spolurozhodování například obce, kraje či státu a zároveň tak přebírají jistý díl odpovědnosti za rozhodnutí učiněná orgány veřejné moci. Spolupráce mezi neziskovým sektorem a státní správou či samosprávou je prospěšná pro obě strany. Neziskové organizace jsou blíže k realitě a mohou pomoci rozhodujícím orgánům pomoci při definování problémů, které je třeba řešit, jelikož v neziskových organizacích působí i řada odborníků, kteří navrhnou a zdokonalují předložená řešení. Občané se prostřednictvím neziskových organizací učí lépe formulovat své názory, učí se diskutovat a vystupovat na veřejnosti a zvyšují se jejich organizační schopnosti.<sup>65</sup>

Další významnou roli neziskových organizací je role servisní. Neziskové organizace poskytují služby zejména pro takové skupiny lidí, které své potřeby nemohou uspokojit jinde. Tyto organizace tak vyplňují vzniklou mezeru v nabídce služeb, které poskytuje stát, kraj nebo obec. Služby poskytované neziskovým sektorem bývají zpravidla velice efektivní, levnější, neboť neziskové organizace nejsou nuceny dosahovat při své činnosti zisku, který by byl následně přerozdělován a prostředky získané z jejich činnosti proto slouží k pokrytí nákladů a případný přebytek je investován do dalšího zlepšení poskytovaných služeb. Poskytované služby bývají rovněž cílenější, protože více vycházejí ze skutečných potřeb klientů. Neziskové organizace v rámci poskytování služeb rovněž vytvářejí pracovní místa a přispívají k integraci společnosti.<sup>66</sup>

V různých oblastech společenského zájmu neziskové organizace agregují, selektují a uspokojují zájmy občanů a tento proces zprostředkování zájmů mnohdy zahrnuje uspokojování individuálních potřeb, které jsou primárně definovány jako funkce státu. Jedná se například o oblast sociální, ochrany a podpory zdraví včetně péče o zdravotně postižené. Neziskové organizace nenabízejí mnohdy jen alternativu, ale jen jediný zdroj uspokojování zájmů občanů (péče o seniory, práce s mentálně či fyzicky hendikepovanými dětmi i dospělými, azylové domy, hospicy apod.).<sup>67</sup>

Právo na zakládání sdružení upravuje zákon 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Zákon upravuje podmínky pro vznik sdružení a také stanoví pro jaký účel nemohou být sdružení založena. Nejsou dovolena sdružení, jejichž cílem je popírat nebo omezovat osobní, poli-

---

<sup>65</sup> RAKUŠANOVÁ, P., STAŠKOVÁ, B. *Organizovaná občanská společnost v České republice*. 2007. s. 37.

<sup>66</sup> RAKUŠANOVÁ, P., STAŠKOVÁ, B. *Organizovaná občanská společnost v České republice*. 2007. s. 38.

<sup>67</sup> RAKUŠANOVÁ, P., STAŠKOVÁ, B. *Organizovaná občanská společnost v České republice*. 2007. s. 38.

tická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, rozněcovat nenávisť a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporovat násilí, anebo jinak porušovat ústavu a zákony; která sledují dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony; ozbrojená nebo s ozbrojenými složkami.<sup>68</sup>

### 2.2.5 Právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců

Listina základních práv a svobod stanovuje, že občané mají právo podílení se na správě věcí veřejných přímo nebo prostřednictvím svých zástupců. Přímou účast na správě věcí veřejných můžeme rovněž označit za formu přímé demokracie. Přímá demokracie je prostředkem realizace veřejné moci, která je v demokratických režimech vložena lidu. Zde stojí za zmínku, že Ústava České republiky uvádí, že zdrojem veškeré státní moci je lid a zákonem může být stanoveno, kdy lid vykonává státní moc přímo. Formami rozhodování v přímé demokracii jsou zejména volby a referendum.

*„Referendum je rozhodování občanů v přímém hlasování o otázce ústavně politického nebo zákonodárného charakteru.“* Umožňuje občanům vyjadřovat se i k významným otázkám místního významu. V závislosti na formulaci předložené otázky se občané rozhodují například pro nebo proti zákonodárnému návrhu vybudování stavby celostátního významu či jiným stavbám v určitém místě.<sup>69</sup>

Přes skutečnost, že v Listině základních práv a svobod nenalezneme žádná omezení podílet se na správě věcí veřejných přímo, uplatnění tohoto základního práva je otázkou hledání kompromisů mezi politickými elitami, které vytvářejí právní řád a umožňují vzniknout zákonu o obecném referendu, jež je dlouho dobu slibováno a dosud nenaplněno. Celostátní referendum může být v současné době vyhlášeno na základě speciálního zákona, jako tomu bylo například v otázce vstupu do Evropské unie.

Volby představují nejobecnější, pravidelně se opakující způsob, pomocí kterého občané mohou vyjádřit své zájmy. Volbám je vždy připisována významná úloha, občané svými hlasy mohou rozhodovat o složení parlamentu, zastupitelstev krajů a zastupitelstev obcí.

---

<sup>68</sup> Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

<sup>69</sup> ADAMOVÁ, K., KRÍŽKOVSKÝ, K., SOUŠA, L., SOUŠOVÁ, J. *Politologický slovník*, 2001, s. 220.

Pomocí voleb se vytvářejí sbory (reprezentační orgány) či zjišťují osoby, které mají vykonávat volený úřad. Původní teorie voleb vycházela z toho, že účelem voleb je zabezpečit přesné rozložení politických sil uvnitř společnosti a pomocí volebního systému zajistit jejich adekvátní reprezentaci v zastupitelském orgánu. Později však kladla důraz na jejich další funkce a zdůrazňovala, že volby nemají být pouze zrcadlem politického rozvrstvení společnosti a mírou politických sil, ale také nástrojem utváření voličovy vůle a vytvoření dělného parlamentu. V soudobých demokratických státech se organizační a procesuální stránka voleb opírá o čtyři základní principy:<sup>70</sup>

- všeobecné volební právo;
- rovné volební právo;
- tajné volební právo;
- přímé volební právo.

Volby jsou odbornou i laicko veřejností nejvíce sledovaným a uznávaným ukazatelem kvality demokracie. Volební akt je aktem osobního rozhodování ustavujících, tedy voličů, kteří z něj mohou být jen zcela výjimečně vyloučeni – např. v důsledku výkonu trestu. Voliči se svou účastí ve volbách nezříkají své politické aktivity a nadále působí na zastupitelské orgány prostřednictvím politických stran, nátlakových skupin, hnutí, odborů, občanských sdružení, sdělovacích prostředků apod.<sup>71</sup>

### 2.3 Regionální úroveň participace

V případě možnosti participace na regionální úrovni mohou a jsou uplatňovány, v předchozí části kapitoly podrobněji popsány, způsoby. V této části kapitoly se však zaměřím na konkrétní právní úpravy umožňující zapojení občanů do činnosti a ovlivňování věcí veřejných výhradně na regionální úrovni.

Formy a podmínky politické participace občanů na regionální (krajské) úrovni nejpodrobněji vymezuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajská zřízení). V hlavě – v paragraf 12, vymezuje zákon o krajích práva, která garantují občanům kraje, kteří dosáhli 18 let, možnost jejich participace v regionální politice. Jsou to práva:

---

<sup>70</sup> ADAMOVÁ, K., KRÍŽKOVSKÝ, K., SOUŠA, L., SOUŠOVÁ, J. *Politologický slovník*, 2001, s. 263-265.

<sup>71</sup> ŘÍCHOVÁ, B. *Úvod do současné politologie*, 2002, s. 131.

- volit a být volen do zastupitelstva za podmínek stanovených zvláštním zákonem;
- zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a v souladu s jednacím řádem zastupitelstva vyjadřovat na něm své stanovisko k projednávaným otázkám;
- nahlížet do zápisů a usnesení z jednání zastupitelstva, do usnesení rady, výborů zastupitelstva (dále jen "výbory") a komisí rady (dále jen "komise") a pořizovat si z nich výpisy, pokud tomu nebrání právní předpisy upravující nakládání s osobními údaji a utajovanými skutečnostmi);
- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou nebo zastupitelstvem; je-li žádost podepsána nejméně 1 000 občany kraje, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů;
- podávat orgánům kraje návrhy, připomínky a podněty; podání orgány kraje vyřizují bezodkladně nejdéle do 60 dnů;
- nahlížet do rozpočtu kraje a do závěrečného účtu kraje za uplynulý kalendářní rok;
- hlasovat v krajském referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem.

Některá z uvedených oprávnění má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území kraje nemovitost.

Zákon o krajích stanoví, jaké podmínky musí vytvářet orgány kraje, aby politická participace občanů obce byla umožněna:

- zasedání zastupitelstva je veřejné;
- Krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu a na úředních deskách okresních a obecních úřadů v kraji;
- zápis o průběhu zasedání zastupitelstva kraje musí být uložen na zastupitelstvu kraje k nahlédnutí;
- kraj informuje občany o činnosti orgánů kraje na zasedání zastupitelstva kraje a dále jiným způsobem v místě obvyklým;
- hejtman kraje odpovídá za informování veřejnosti o činnosti kraje.

Zákon o krajích se rozsáhlé věnuje formám participace občanů jako jednotlivců, ale o možnostech a způsobech participace kolektivit občanů se přímo nezmiňuje.

### 2.3.1 Krajské referendum

Stejně jako je tomu na celostátní úrovni, tak i na krajské dosud chybí jeden ze základních prvků přímé demokracie, což je krajské referendum. V roce 2006 se dostal na pořad jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky návrh zákona Jihomoravského kraje o krajském referendu. Oprávnění krajského zastupitelstva podávat návrh zákona Poslanecké sněmovně přitom vyplývá z čl. 41 Ústavy České republiky. Předložený návrh zákona byl zdůvodněn právem každého občana podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo prostřednictvím svobodné volby svých zástupců. Tento zákon by ve zmíněném kontextu rozšiřoval občanská práva a dával tak větší možnost k uplatňování principů přímé demokracie. Reagoval tak na faktické postavení vyšších územně samosprávných celků jako jednotky samosprávy. Podle současně platné právní úpravy mohou občané rozhodovat pouze v přímé souvislosti se samosprávnými kompetencemi základních jednotek územní správy (obce) a to na základě zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.<sup>72</sup>

Zavedení institutu krajského referenda prostřednictvím zákona předloženého Jihomoravským krajem by hodnotově posilovalo postavení krajské samosprávy. Dávalo by tak možnost občanům podílet se na rozhodování regionálních problémů, které přesahují svým řešením rámec jedné obce a současně jsou v kompetenci krajské samosprávy. Na straně druhé by bylo možno hovořit o posílení možnosti krajské samosprávy k posilování důvěry občanů ve veřejné instituce prostřednictvím navrhovaného referenda. Navrhovaný zákon nepřebíral pouze ustanovení z dosavadní právní úpravy místního referenda. Při jeho sestavování bylo využito zkušeností z konání místních referend a poznatků při konání voleb do krajského zastupitelstva. Přípravovaná právní úprava vymezovala okruh otázek, o kterých krajské referendum lze a nelze konat. To by se mohlo konat pouze o věcech, které patří do samostatné působnosti kraje, nedávala možnost konání referenda o změně hranic kraje, jelikož taková změna je možná pouze na základě zákona.<sup>73</sup>

Navrhovaná předloha nestanovovala, že se krajské referendum musí konat vždy na území celého kraje a to s ohledem na možnost použití tohoto institutu, při rozhodování problémů

---

<sup>72</sup> JEMELKA, J. *Krajské referendum jako součást přímé demokracie*. In. GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*, 2007. s. 215.

<sup>73</sup> JEMELKA, J. *Krajské referendum jako součást přímé demokracie*. In. GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*, 2007. s. 218.

mikroregionálního nebo okresního charakteru. Právní úprava předpokládala, že kraje budou konání krajského referenda plně zabezpečovat a náklady na jejich provedení hradit ze svého rozpočtu. Zároveň byly upraveny otázky závaznosti rozhodnutí přijatého v krajském referendu a případy, kdy je dána povinnost krajskému zastupitelstvu vyhlásit referendum a to za přesně stanovených podmínek. Nechybělo zde i zakotvení případu porušení povinnosti vyhlásit krajské referendum, možností soudního přezkumu. Vzhledem k tomu, že předmětný návrh zákona dostal při projednávání ve Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí Poslanecké sněmovny výrazných změn, stáhlo Zastupitelstvo Jihomoravského kraje svůj návrh ve druhém čtení z projednávání Poslanecké sněmovny.<sup>74</sup>

Přestože nebyl tento návrh zákona komplexně projednán a přijat, je otázkou, zda Česká republika potřebuje zakotvit ve svém právním řádu institut krajského referenda. Je otázkou, zda se má docílit zakotvení krajského referenda samostatným právním předpisem nebo by měl být výrazně upraven zákon o místním referendu.<sup>75</sup>

## 2.4 Místní úroveň participace

Stejně jako v případě krajské či potažmo na regionální úrovni se využívá možnosti participace občanů na správu věcí veřejných, jak je tomu u celostátní úrovně, tak i na lokální (místní) úrovni jsou tyto možnosti zapojování uplatňovány. Proto se v této části kapitoly budu zabývat konkrétní právní úpravy umožňující zapojení občanů do činnosti a ovlivňování věcí veřejných výhradně na lokální úrovni.

Formy a podmínky politické participace občanů na lokální úrovni nejpodrobněji vymezuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). V díle 2 – v paragrafech 16 a 17, vymezuje zákon o obcích práva, která garantují občanům obcí, kteří dosáhli 18 let, možnost jejich participace v lokální politice. Jsou to práva:

- volit a být volen do zastupitelstva obce;
- hlasovat v místním referendu;
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem;

---

<sup>74</sup> JEMELKA, J. *Krajské referendum jako součást přímé demokracie*. In: GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*, 2007. s. 218-219.

<sup>75</sup> JEMELKA, J. *Krajské referendum jako součást přímé demokracie*. In: GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*, 2007. s. 219.

- vyjadřovat se k návrh rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok;
- nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok;
- nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy;
- požadovat projednání určité záležitosti radou obce nebo zastupitelstvem obce;
- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

Zákon o obcích stanoví, jaké podmínky musí vytvářet orgány obce, aby politická participace občanů obce byla umožněna:

- zasedání zastupitelstva obce jsou veřejná;
- obecní úřad informuje obvyklým, veřejně přístupným způsobem o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva obce, a to alespoň sedm dní před zasedáním;
- zápis o průběhu zasedání zastupitelstva obce musí být uložen na zastupitelstvu obce k nahlédnutí;
- obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a dále jiným způsobem v místě obvyklým;
- starosta obce odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce.

#### **2.4.1 Právní úprava místního referenda**

Zákon o obcích se rozsáhlé věnuje formám participace občanů jako jednotlivců, ale o možnostech a způsobech participace kolektivit občanů se přímo nezmiňuje. Tuto možnost otevírají ustanovení, která zavazují orgány obce k určité činnosti, jestliže k ní dá podnět kvalifikovaný počet oprávněných občanů obce. Potřebné kvórum vzniká na základě místních kolektivních iniciativ. Je tomu tak při vypsání místního referenda, které se musí konat, jestliže návrh na jeho konání podá přípravný výbor a podpoří jej předepsaný počet oprávněných místních občanů. Přípravný výbor se skládá z iniciátorů referenda a lze ho považovat za institucionalizovanou kolektivní formu participace občanů, která významným způsobem zasahuje do místní politiky. Druhým případem, kdy je orgán obce zavázán jednat je, pokud o to požádá kvalifikovaný počet oprávněných občanů obce a je povinností rady obce projednat na svém zasedání určitou záležitost patřící do samostatné působnosti obce.



Na poli participace veřejnosti je podstatným prvkem zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů, který je společně s volbami do zastupitelstva obcí nejautoritativnější formou politické participace občanů v rámci obcí. Je také jedinou institucí přímé demokracie uplatněnou v politickém systému ČR. Platné rozhodnutí v místním referendu, pokud pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob, které se referenda účastnily, je totiž pro obec závazné a neexistuje proti němu opravný prostředek. Zákon o místním referendu stanoví, kdo má právo v místním referendu hlasovat, jaké jsou náležitosti návrhu na jeho vyhlášení, upravuje přípravu a organizaci referenda, zabývá se hlasováním, zjišťováním výsledků a jejich vyhlášením.<sup>76</sup>

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů plně nahradil předchozí zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, který obsahoval určité nedostatky zejména v otázce postavení přípravného výboru, nemožnosti svolat místní referendum prostřednictvím obecního zastupitelstva a nedostatečnou soudní ochranu. Nejvíce pro občany viditelnou a také tou nejvýznamnější změnou se stalo stanovení potřebného kvóra pro platnost referenda.

Zákon se ve svých ustanoveních podrobně zabývá především otázkami:

- místa konání místního referenda (obec, městská část, obvod);
- kdo má právo účasti v místním referendu (např. 18 let, má právo volit do zastupitelstva obce);
- jaké jsou překážky v účasti v místním referendu (např. omezení osobní svobody stanovené na základě zákona z důvodu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody);
- způsob hlasování (tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva);
- den a dobu hlasování v místním referendu (hlasování v jednom dni a nesmí se krýt s volbami do zastupitelských sbor);
- o jakých otázkách lze v referendu hlasovat (patřící do samostatné působnosti obce nebo statutárního města);

---

<sup>76</sup> ILLNER, M. *Institucionalizované formy spolupráce, partnerství s participací v místní veřejné správě a jejich právní regulace*. In NEJDLE, P., ČERMÁK, D. (eds.) *Participace a partnerství v místní veřejné správě*, 2007, s. 23-25.

- nepřipustnost konání místního referenda (např. o otázce místních poplatků o rozpočtu obce nebo statutárního města, o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání, o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy);
- náležitosti návrhu na konání místního referenda na vyhlášení konání místního referenda (např. označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje, znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu, podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy a její náležitosti);
- postavení, složení a kompetence přípravného výboru (např. nejméně 3 oprávněné osoby, navrhuje uspořádání místního referenda, deleguje členy do komisí pro hlasování může podat soudu návrh na určení, že místní referendum má být vyhlášeno nebo že návrh přípravného výboru nemá vady);
- přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru zda neobsahuje vady nebo chybějící údaje;
- jak a kdo referendum vyhláší (na návrh přípravného výboru nebo na návrh zastupitelstva obce);
- způsobu ustavení, druhy a působnost komisí (okrsková komise, místní komise a městská komise);
- kampaně pro místní referendum;
- zásady a způsob hlasování;
- vyhlášení výsledků hlasování (zveřejněním na úřední desce obecního úřadu);
- platnost a závaznost místního referenda (k platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob);
- stanoví, že rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.

- náklady místního referenda (hradí obec ze svého rozpočtu)
- řeší přestupky (osoba, která úmyslně podepíše podpisovou listinu k témuž návrhu přípravného výboru více než jednou, uvede nepravdivé údaje)
- řeší soudní přezku (přípravný výbor má právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu) má, jestliže

### 3 PROJEKT OTEVŘENÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

#### 3.1 Interaktivní model veřejné správy

Ve vyspělých zemích se koncentrují projekty městského marketingu na zlepšení image, zlepšení komunikace a sociálních interakcí mezi aktéry rozvoje, podporu malého a středního podnikání, přilákání investorů, podporu turismu, zlepšení měkkých lokalizačních faktorů (bydlení, bezpečnost, čistota, kultura, školství, zdravotnictví), zlepšení teritoriálního managementu a institucionální změny ve veřejné správě.<sup>77</sup>

Důležitou součástí interaktivní politiky je organizování akcí a atraktivit. Organizování akcí má přímé pozitivní dopady i v oblasti komunikační politiky. Komunikační politika má informovat o specifických konkurenčních výhodách města. Komunikační politika má dvojitě zaměření: externí a interní. Externí komunikační politika v širokém slova smyslu informuje o specifických kvalitách města ve vnějším prostředí. Externí komunikační politika je jednak obecná – zaměřená na vytvoření pozitivní image města, jednak adresná zaměřená na usměrňování toků informací k určitým cílovým skupinám, které mají být informovány o specifické nabídce města (např. zahraniční investoři o průmyslových zónách, investičních pobídkách, disponibilní pracovní síle). Dominantními cílovými skupinami externí komunikační politiky jsou investoři, turisté a kvalitní lidské zdroje. Externí komunikační politika v úzkém slova smyslu má zajistit také transfer know how a inovací z vnějšího prostředí. Interní komunikační politika v širokém slova smyslu je zaměřena na usměrňování toků informací do vnitřního prostředí na cílové skupiny občanů a místních podnikatelů. Jejím cílem je posílit veřejnou informovanost, pocit územní identity, zvýšit míru zodpovědnosti a angažovanosti aktérů při rozvoji města. Včasnou informací se má předejít konfliktům zájmu o funkční využití ploch mezi aktéry, které vyvstávají při realizaci produktové politiky. Interní komunikační politika v úzkém slova smyslu má zajistit efektivní permanentní komunikaci mezi aktéry participujícími v městském marketingu a posilovat jejich kooperace při tvorbě nových produktů. Externí a interní komunikační politika mají mít interaktivní charakter a zajišťovat také zpětnou vazbu. V tomto smyslu můžeme komunikační politiku chápat jako doplňkový průzkumu trhu.

---

<sup>77</sup> RUMPEL, P. *Městský marketing jako koncept rozvoje města*, 2002, URL:<http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0029/pril.html>.

Nástroji komunikační politiky městského marketingu jsou public relations, propagace, prezentace, webmarketing, přímý prodej a koncept "corporate identity". Nejčastěji používanými nástroji v rámci městského marketingu jsou public relations, propagace a prezentace. Propagace a prezentace jsou často chápány jako dílčí nástroje public relations. Nejmodernějším nástrojem komunikační politiky městského marketingu jsou interaktivní webové stránky umožňující oboustrannou výměnu informací mezi stranou nabídky a poptávky. Zdůrazňuje se rovněž možnost občanské participace na procesu městského marketingu prostřednictvím internetu.

### 3.2 Otevřené podmínky pro možnost participace

„S pomocí partnerství mohou místní lidé a instituce pracovat společně na výstavbě své komunity, aby byla schopná řešit všechny druhy problémů. Partnerství je prostředkem, který umožňuje, aby spolu členové nějaké komunity - občané obce, města nebo kraje - začali vzájemně komunikovat. Partnerství a programy mohou podstatně změnit způsob, jakým obec nebo vyšší celek zachází se svými problémy.“<sup>78</sup>

Pro svobodný, demokratický právní stát je otevřenost a veřejnost státně právním jádrem aspektu obecného blaha a posunuje ho především k otázce kompetence řízení. Závazek obecného blaha není v tomto případě jenom věcí státu, ale je to i veřejná úloha občanů a občanských skupin.<sup>79</sup>

D. Špaček se v rámci svého příspěvku ve sborníku Akademie věd ČR snaží analyzovat především souvislosti mezi principem otevřenosti veřejnosprávních činností a právem na přístup k informacím. Zaměřuje se především na oblast práva na informace, které představuje důležitou součást reformy veřejné správy v souvislosti se snahami po tzv. otevřené vládě (open government).

Legislativní zakotvení práva na přístup k informacím bývá považováno za základní nástroj realizaci principu otevřenosti a rovněž za důležitý předpoklad naplňování mnoha dalších principů, které vycházejí ze slov demokracie či demokratizace. Nejde však pouze o zakotvení práva na informace v právním řádu v jeho ústavní či nižší právní rovině ve formě

---

<sup>78</sup> MISERKA, V. Občanská participace na identifikaci potřeb a cílů partnerství 2004.

URL:<<http://www.topregion.cz?articleId=1568>>.

<sup>79</sup> POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002, s. 77.

obecných či speciálních právních předpisů. Důležitá je rovněž rovina realizace tohoto práva. Fázi přípravy legislativy a fázi realizace legislativy od sebe není možné v demokratickém právním státě oddělovat. Musí mezi nimi existovat určitý zpětnovazební vztah. Fáze praktického uskutečňování přijatého právního předpisu, tzn. fáze jeho života, vyžaduje především aktivitu, nikoliv pasivitu, na což bývá často zapomínáno, a to jak stranou veřejné správy či dokonce samotného zákonodárce tak i stranou občanskou. Právě charakter aktivity musí být podtrhnut ve vztahu k právu na informace a povinnostem, které z něho vyplývají, a to opět jak směrem k subjektům veřejné správy, které tato moderní část právních řádů nutí určitým způsobem jednat, tak i směrem k adresátům veřejné správy. Může být vytvořen perfektní právní rámec svobody informací, avšak jeho efektivnost (ve smyslu efektivnosti právních norem -tzn. především účinnosti právních norem v právním předpisu obsažených) může být nulová či mizivá.<sup>80</sup>

V posledních letech se spolu s rozvojem různých manažerských teorií ve veřejné správě začaly prosazovat sítě (network, networking), pomocí kterých se má dosáhnout zlepšeného managementu a schopnost vládnutí tím, že se umožní účast daleko širšímu spektru účastníků v rozhodování veřejné správy ve prospěch občanů a společnosti. Na tomto základě se dají následně realizovat projekty zejména na místní a regionální úrovni, orientované na jednotlivé segmenty společnosti, např. starší obyvatele, nebo naopak mládež. Vzniká zde možnost dialogu, kdy nerozhodují úředníci místních samospráv, respektive místní nebo regionální zastupitelé, ale současně i ti, kterých se rozhodnutí bezprostředně týká.<sup>81</sup>

### **New Public Management (NPM)**

*„Termín NPM obecně vyjadřuje vzrůstající inkorporaci manažerských nástrojů z oblasti podnikatelských (tj. ziskových) aktivit do činností sektoru veřejného (tj. principiálně neziskového) na základě hesla "management is management" a "let the managers manage". Správa založená na vázanosti právem má být podle tohoto přístupu k řízení ve veřejné správě nahrazena formami řízení, které jsou uplatňovány podnikatelskými subjekty. Zastánci směru NPM požadují, aby veřejná správa nejen převzala techniky správy podnika-*

---

<sup>80</sup> ŠPAČEK, D. *Princip otevřenosti veřejné správy: Význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu*. In LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.) *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. 2006. s. 142.

<sup>81</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002, s. 77.

*telských subjektů, ale i určující hodnoty podnikatelských činností. Předními hodnotami se tak mají podle tohoto směru v řízení ve veřejné správě stát známé 3E (efficiency, effectiveness, economy).“<sup>82</sup>*

Podle některých autorů jako jsou Wright, G., Nemeč, J. NPM kombinuje mnoho prvků, které byly dříve spojovány s manažery v podnikatelském sektoru, a to:

- zaměření na efektivní využití zdrojů pro dosažení vysoké kvality poskytovaných služeb;
- konkurenční prostředí mezi veřejným a soukromým sektorem při poskytování služeb;
- tržně orientovaný přístup, v němž jsou občané vnímáni jako spotřebitelé, které je třeba uspokojit a kteří rozhodují o nákupu služeb, a konečně;
- vysokou úroveň zodpovědnosti za výsledky manažera.

### **Good governance (dobré vládnutí)**

„Zastánci tohoto přístupu k řízení ve veřejné správě vytýkají konceptu NPM omezenost jeho zaměření – „Veřejný duch (public ‚spirit‘), soucit (compassion) a tolerance, rovnost, solidarita a sdílená odpovědnost nemají v tomto 'novém' hodnotovém systému žádné místo, v tomto systému kde 'svoboda' a 'demokracie' koexistují vedle sociálního darwinismu.“ Zmíněná změna zaměření NPM z procesu na výstup nebere podle nich v úvahu, že demokracie je vlastně procesem. Například Chandler upozorňuje na skutečnost, že mnoho akademických a odborných diskusí týkajících se místní správy v poválečném období bylo zaměřeno spíše na téma managementu a efektivnosti správy než na otázky demokracie.“<sup>83</sup>

V přístupu good governance je všeobecně kritizováno pojetí role občanů v rámci přístupu NPM, kdy podle zastánců good governance NPM staví občany do příliš úzké pozice spo-

---

<sup>82</sup> ŠPAČEK, D. *Princip otevřenosti veřejné správy: Význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu*. In LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.) *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. 2006. s. 142.

<sup>83</sup> ŠPAČEK, D. *Princip otevřenosti veřejné správy: Význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu*. In LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.) *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. 2006. s. 144.

třebitele či konzumenta služeb a jejich role členů komunit, které navzájem spolu-plánují, spolu- vytvářejí a spolu-řídí veřejné iniciativy byla ignorována a podhodnocována.<sup>84</sup>

V roce 2001 byl dokončen projekt PUMA/OECD o posílení vztahů vláda-občané, kdy byly zkoumány právní, politické a institucionální rámce členských zemí OECD, které mají umožnit přístup občanů k informacím, konzultacím a jejich aktivní účasti v politických procesech, včetně využívání informační a komunikačních technologií v posilování těchto vzájemných vztahů. Byly formulovány řady tipů na posílení vztahů veřejné správy s občany a veřejnosti jako celku:<sup>85</sup>

- postavit se k tomuto problému s veškerou vážností;
- nastartovat činnosti z hlediska občanských zájmů;
- plnit slíbené úkoly, neboť získat důvěru občanů je esenciální;
- sledovat čas, aby se nepropásl vhodný okamžik pro občanskou participaci;
- být kreativní: vyžaduje se dobrá znalost situace a inovativní přístup;
- pracovat na vyváženosti různých zájmů;
- být připraven na kritiku, která je součástí demokracie;
- využívat celého aparátu, neboť zásadou je otevřenost nikoli utajování;
- rozvíjet politiku soudržnost;
- jednat ihned, bez odkladu, neboť prevence je lepší než léčba.

Vývoj oblasti principů dobrého vládnutí v rámci OECD je patrný například z dokumentu *Open Government -Fostering Dialogue with Civil Society* (OECD 2003). Ten hovoří o principech, které jsou považovány za obecně uznávanou součást dobrého vládnutí. Vyjmenovává následující principy:

- otevřenost;
- průhlednost a odpovědnost;

---

<sup>84</sup> ŠPAČEK, D. *Princip otevřenosti veřejné správy: Význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu*. In LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.) *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. 2006. s. 145.

<sup>85</sup> POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*, 2002, s. 79.



- spravedlnost a rovnoprávnost zacházení s občany, včetně mechanismů pro konzultaci a participaci;
- efektivní a účinné služby
- jasný, průhledný a aplikovatelný právní řád;
- konzistence a soudržnost při vytváření politik;
- respektování zásady role of law;
- vysoké standardy etického chování.

Některé z výše uvedených principů byly v rámci Evropské unie formalizovány také Chartou základních práv Evropské unie na konci roku 2000.<sup>86</sup>

### 3.3 E-participace (e-government, webcasting,)

V posledním desetiletí se v České republice prosazuje elektronizace veřejné správy zvaná e-government. Jedná se o „série procesů, umožňující výkon veřejné správy a uplatňování občanských práv a povinností fyzických a právnických osob, realizovaných elektronickými prostředky. Cílem je rychlejší, spolehlivější a levnější poskytování služeb veřejné správy nejširší veřejnosti a zajištění větší otevřenosti veřejné správy ve vztahu ke svým uživatelům (občanům).“<sup>87</sup>

Hlavní gesci za oblasti informačních systémů veřejné správy a tím i elektronické veřejné správy, má v České republice Ministerstvo vnitra ČR. To stanovuje základní směry a koncepci rozvoje, v zásadních otázkách pak rozhoduje vláda České republiky. Jedním z hlavních úkolů ministerstva v oblasti e-governmentu je koordinace rozvoje informatizace krajských úřadů a také informatizace výkonu státní správy v obcích s rozšířenou působností. V roce 2001 již proběhla první etapa řešení, která pokrývají tzv. základní informatizaci krajských úřadů. V dalších letech byly v rámci systémové integrace krajským úřadům dodány specifikované technické a programové prostředky pro podporu všech funkcí krajů.

---

<sup>86</sup> ŠPAČEK, D. *Princip otevřenosti veřejné správy: Význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu*. In LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.) *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. 2006. s. 149.

<sup>87</sup> PEKÁREK, A. *E-participace a její současný stav v české praxi*. 2008, URL:<<http://www.ikaros.cz/node/4651>>.

Postupnými kroky dojde v souladu s legislativou, technickými a finančními podmínkami k přizpůsobování k principů e-governemntu.<sup>88</sup>

Pro správnou funkci e-governmentu je rozhodující účelná elektronizace vnitřních agend ve veřejné správě, neboť jediné taková elektronizace v konečném důsledku umožní veřejnosti volbu místa a volbu způsobu komunikace s veřejnou správou. Právě elektronizace vnitřních agend veřejné správy je tím nejsložitějším úkolem současného e-governmentu, který je stále předmětem hledání vhodného a účinného řešení jak v České republice, tak v zahraničí.

Ministerstvo zajišťuje provozování Portálu veřejné správy vznikl ze zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, kde je definován jako elektronická brána do úředního světa. Hlavním smyslem Portálu je pomoci občanům a firmám v orientaci a komunikaci s úřady veřejné správy.

Projekt elektronické veřejné správy je tvořen dvěma základními složkami. Těmito složkami je e-demokracie a e-government. Můžeme to tedy vyjádřit vzorcem:

„Elektronická veřejná správa = e-government + e-demokracie“<sup>89</sup>

E-demokracie je tvořená elektronickými volbami (e-volbami) a e-participací. E-participace jsou veškeré postupy mají za úkol zapojit občany pomocí informačních technologií do veřejných rozhodovacích procesů nad rámec elektronických voleb

Správně fungující e-government by měl splňovat tři cíle.<sup>90</sup>

- V první řadě by měl od občana získávat informace jen jednou.
- Dále by mělo existovat jen jedno kontaktní místo pro všechno.
- Posledním cílem jsou takzvané proaktivní služby, tedy aby občan, pokud možno se správou komunikovat nemusel. Veřejná správa by měla sama automaticky zařídit procesy, které může.

Svobodný přístup informací využívající potenciál moderních informačních a komunikačních technologií představuje důležitou součást elektronické veřejné správy. V této kombi-

---

<sup>88</sup> Kolektiv autorů. *Veřejná správa v České republice*, 2005, s. 65.

<sup>89</sup> PEKÁREK, A. E-participace a její současný stav v české praxi. 2008, URL:<<http://www.ikaros.cz/node/4651>>.

naci může posílit jak možnosti přístupu k veřejným informacím, tak i faktickou dostupnost veřejných informací. Z výše uvedeného textu a především s ohledem na zahraniční zkušenosti je možné vymezit následující závěry tohoto příspěvku, z nichž dva jsou obecné a dva se vztahují především k oblasti elektronické veřejné správy:<sup>91</sup>

- je nutné v co největší míře využívat dostupných zahraničních zkušenosti a analyzovat jejich aplikovatelnost v národním kontextu. Pozorovatelnou skutečností je však doposud spíše tzv. kopírování. Tento problém je používán k vyjádření skutečnosti, kdy se klade důraz na potřebu co nejrychlejšího a vcelku bezproblémově chápaného kopírování všeho toho, co je známo a co se osvědčilo jinde, a to často bez hlubší analýzy aplikovatelnosti na vlastní, tzn. někdy velmi rozdílné, podmínky.
- V praxi České republiky je rovněž nezbytné vypořádat se s významným nedostatkem, kdy je někdy opomíjeno, že fáze zjišťování právní efektivnosti (účinnosti) je důležitou součástí regulace. Koordinace a monitoring speciálním úřadem zde může sehrát významnou úlohu. V ČR je s ohledem na zmíněnou zahraniční praxi tato skutečnost řešena deficitně.
- Spíše než se omezit na politické proklamace e-governmentu / e-governance, je důležité analyzovat praktické problémy vnitřních a vnějších činností veřejné správy, a to jak v klasické, tak i v elektronické podobě (především kvůli stále intenzivnější elektronizaci veřejné správy). Podobné analýzy jsou v ČR zatím nedostatečné (viz. např. pouze velmi obecná SWOT analýza v české informační politice e-Česko). Nelze opomíjet skutečnost, že s některými problémy existujícími ve veřejné správě se nemusí vyrovnat ani její podoba elektronická. Mohou v elektronické veřejné správě přetrvávat a mohou v ní dosahovat i jiných (také větších) rozměrů. Podobné analýzy jsou v ČR zatím nedostatečné.

„Další příklad e-participace je webcasting. Webcasting je možnost sledování rozhodovacích procesů zvolených zastupitelů v reálném čase. V České republice je možné sledovat

---

<sup>90</sup> NOVOTNÁ, D. Otevřené problémy při implementaci E-governmentu v České republice. 2008. s. 18.

<sup>91</sup> ŠPAČEK, D. *Princip otevřenosti veřejné správy: Význam jeho realizace, koordinace a průběžného monitoringu*. In LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.) *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. 2006. s. 167.

online přenosy ze zasedání Poslanecké sněmovny a druhé komory českého parlamentu na jejích webových stránkách. Mezi další alternativní prostředky komunikace úřadů státní správy a občana mohou sloužit sms zprávy a e-mailová upozornění. V současné době vlastní mobilní telefon 85 procent obyvatelstva. Je to tedy nejvíce rozšířená komunikační technologie v populaci a jako taková může sloužit jako všeobecně přístupný nástroj e-demokracie. V některých obcích již tato technologie slouží jako:<sup>92</sup>

- přímá informovanost občanů
- krizová komunikace
- ankety, referenda a soutěže
- elektronická podatelna
- jiné

Malá rozšířenost těchto technologií vypovídá o faktu, že proces e-demokracie stojí v České republice na úplném počátku.

---

<sup>92</sup> NOVOTNÁ, D. Otevřené problémy při implementaci E-governmentu v České republice. 2008. s. 18.

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 4 PARTICIPACE NA OBČANŮ NA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V OKRESE KARVINÁ

V teoretické části mé práce jsem popsal možnosti participace občanské společnosti na činnosti veřejné správy a jakými způsoby veřejná správa umožňuje zájmovým skupinám toto podílení se. V této kapitole se budu podrobněji věnovat politickému právu podílení se na správě věci veřejných přímo a to na lokální (místní) úrovni. Pro tento účel bylo provedeno v jednotlivých obcích (v rámci vybraného okresu Karviná), dotazníkové šetření s cílem zjistit jaká je ochota veřejnosti se na správě věcí veřejných podílet. Vzhledem k tomu, že se zde používá dalších pojmů, které v této práci nebyly zatím zmíněny, bude nezbytné jejich definování.

### 4.1 Kategorie obecních úřadů

Obec představuje základní územní jednotku státu. Její území tvoří:<sup>93</sup>

- vnitřní část (intravilán), tj. část území k bydlení a zástavbě; pozemky v zastavěné části obce;
- vnější část (extravilán), kterou představují pastviny, pole, louky, lesy, rybníky, cesty apod., tedy nezastavěné plochy.

Až na některé výjimky (například vojenské prostory) přísluší každá část státního území k některé obci, která je povinna se o ni starat. Každá obec má svůj majetek a finanční zdroje, s nimiž samostatně hospodaří podle svého rozpočtu, který se sestavuje na každý kalendářní rok.

Pro rozhodování o obecních a místních záležitostech a řešení aktuálních a konkrétních problémů mají obce své orgány, které tvoří:<sup>94</sup>

- obecní zastupitelstvo, které představuje nejvyšší orgán samosprávy obce. Zákonem jsou mu svěřeny nejdůležitější kompetence v oblasti samostatné působnosti. Stanoví se zásada, že pokud není určen jiný orgán, plní úkoly samostatné působnosti obce obecní zastupitelstvo. Nemůže však vykonávat přenesenou působnost. Zastupitelstvo si může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory.

---

<sup>93</sup> Jirásková. Občan v demokratické společnosti s.207

<sup>94</sup> Jirásková. Občan v demokratické společnosti s.210

- Obecní rada, která je zvolena z řad obecního zastupitelstva a představuje výkonný orgán. Může zřizovat odborné komise a jiné pomocné orgány, aktivity, konzultační sbory apod.
- Obecní úřad, který zajišťuje plnění úkolů obce. Ten je tvořen starostou, zástupcem starosty, případně tajemníkem a dalšími zaměstnanci. V oblasti zabezpečování výkonu samostatné působnosti obce je obecní úřad podřízen obecní radě, při výkonu přenesené působnosti pak krajskému úřadu.

Jak již zde bylo uvedeno, obec má svěřenu dvojí působnost – samostatnou a přenesenou. Samostatná působnost obcí je vymezena v zákonech příkladným výčtem a dále jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj školství a výchovy, sociální péče, zdravotnictví, kultury, zajišťuje pořádek, uspokojuje potřeby bydlení, dopravy a spojů a vytváří podmínky pro rozvoj obce.<sup>95</sup>

V rámci přenesené působnosti plní obec funkci státní správy, při které se musí řídit všemi obecně závaznými předpisy a v jejich rámci i směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Náklady na výkon státní správy, kterou stát na obce přeneše, jsou hrazeny státem (příspěvek na výkon státní správy). Pokud obec není schopna plnit úkoly přenesené působnosti vlastními silami, může uzavřít s jinou obcí téhož okresu svazek k jejich zabezpečení.<sup>96</sup>

Pro výkon přenesené působnosti rozlišujeme v současné době podle míry přenesení státní správy následující kategorie obcí:<sup>97</sup>

- obec;
- obec s matričním úřadem;
- obec se stavebním úřadem;
- obec s pověřeným obecním úřadem;
- obec s rozšířenou působností.

První tři kategorie obcí jsou označovány jako obce 1. stupně, obce s pověřeným obecním úřadem jsou označovány jako obce 2. stupně a obce s rozšířenou působností jsou označovány jako obce 3. stupně. Orgány všech obcí vykonávají přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony v základním rozsahu pro svůj správní obvod, který je totožný

---

<sup>95</sup> Kolektiv autorů, Veřejná správa v České republice, s. 27

<sup>96</sup> Jirásková. Občan v demokratické společnosti s.208-209

<sup>97</sup> Kolektiv autorů, Veřejná správa v České republice, s. 28

s územním obvodem obce. Orgány obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu svěřeném obcím a vedle této přenesené působnosti vykonávají ve stanoveném správním obvodu i přenesenou působnost jim svěřenou zvláštními zákony. Obec s rozšířenou působností je i obcí s pověřeným obecním úřadem.<sup>98</sup>

## 4.2 Výbory a komise obce

Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor. Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 15 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Ze své činnosti odpovídá výbor zastupitelstvu obce. Počet členů výboru je vždy lichý. Výbor se schází podle potřeby. Usnesení výboru se vyhotovuje písemně a podepisuje je předseda výboru. Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru. Finanční a kontrolní výbory jsou nejméně tříčlenné. Jejich členy nemohou být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.<sup>99</sup>

### Výbor pro národnostní menšiny

Členy tohoto výboru jsou i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje svaz utvořený podle zvláštního zákona. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce. Výbor plní úkoly, kterými jej pověřil zastupitelstvo obce.<sup>100</sup>

### Finanční výbor

Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Kolektiv autorů, Veřejná správa v České republice, s. 28

<sup>99</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>100</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>101</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)



### **Kontrolní výbor**

Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti, plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.

O provedené kontrole výbor pořídí zápis, který obsahuje, co bylo kontrolováno, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy opatření směřující k odstranění nedostatků. Zápis podepisuje člen výboru a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala. Výbor předloží zápis zastupitelstvu obce; k zápisu připojí vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala.<sup>102</sup>

### **Osadní výbor**

V částech obce může zřídit zastupitelstvo obce osadní výbory. Osadní výbor má minimálně 3 členy. Počet členů osadního výboru určí zastupitelstvo obce. Členy osadního výboru jsou občané obce, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v té části obce, pro kterou je osadní výbor zřízen, a jsou určeni zastupitelstvem obce. Předsedu osadního výboru zvolí zastupitelstvo obce z řad členů osadního výboru. Osadní výbor je oprávněn předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a výborům návrhy týkající se rozvoje části obce a rozpočtu obce, vyjadřovat se k návrhům předkládaným zastupitelstvu obce a radě obce k rozhodnutí, pokud se týkají části obce, vyjadřovat se k připomínkám a podnětům předkládaným občany obce, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu v části obce, orgánům obce. Požádá-li předseda osadního výboru na zasedání zastupitelstva obce o slovo, musí mu být uděleno.<sup>103</sup>

### **Komise obce**

Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě obce. Komise je též výkonným orgánem, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti obce podle § 103 odst. 4. Komise se usnáší většinou hlasů všech svých členů. Předsedy a členy komise jmenuje a odvolává rada obce. Komise je ze své činnosti odpovědna radě obce; ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku je podřízena krajskému úřadu.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>103</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

<sup>104</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

### 4.3 Dotazníkový výzkum

#### Cíl, technika a předmět výzkumu

Cílem mého výzkumu bylo zjistit do jaké míry občané využívají svých některých politických práv k participaci na činnosti veřejné správy na lokální úrovni (intenzita zapojení občanů do přímého rozhodování). Cíl výzkumu byl rozdělen do několika dílčích cílů:

1. Jaká byla ochota občanů účastnit se voleb do obecních zastupitelstev v roce 2006 v obcích okresu Karviná?
2. Zda jsou občané ochotni stát se členy výboru nebo komise obce ?
3. Zda obecní úřady podněcují občany k účasti na správě věcí veřejných ?
4. Zda se sami občané zapojují do věcí veřejných ?
5. Zda se v obcích okresu Karviná k účasti na správě věcí veřejných využívá práva na vyhlášení místního referenda?

Šetření bylo prováděno na základě tištěného dotazníku, který byl rozeslán jednotlivým obcím společně se žádostí o poskytnutí informací v souladu se zákonem 106/199 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dotazník představuje významnou techniku sběru dat, která umožňuje získání množství dat od většího počtu zkoumaných osob v tomto případě obcí. V mém výzkumu byly osloveni jednotliví starostové obcí a jak již vytyčené cíle napovídají, byl výzkum prováděn v obcích okresu Karviná. Prázdný dotazník uvádím v příloze této práce.

Okres Karviná tvoří celkem 17 obcí, ač je rozlohou malý je velice hustě osídlen a pro vyhodnocování byly obce rozděleny do dvou kategorií podle míry přenesení státní správy. První kategorii tvoří obce, které vykonávají základní funkci obce, případně o obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem a obce s pověřeným úřadem tzv. obce 1 a 2 stupně. Na straně druhé stojí obce s rozšířenou působností, které vykonávají některé úkoly státní správy pro obce 1 a 2 stupně, jedná se tedy o obce 3. stupně.

Pro to, aby mohly být zhodnoceny vytyčené cíle, jsem sestavil rovněž hypotézy tj. předpoklady výsledků ještě před zahájením samotného dotazníkového šetření. Ke každému jednotlivému cíli je přiřazena jedna hypotéza.

**Hypotézy:**

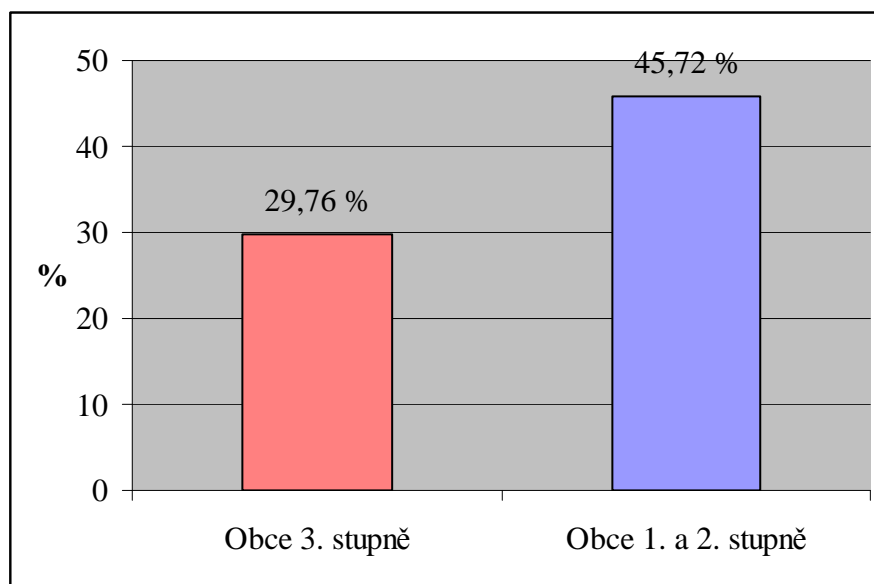
- H1:** Předpokládám, že počet občanů, kteří se zúčastnili voleb do obecních zastupitelstev v roce 2006 je vyšší u obcí 1. a 2. stupně než u obcí 3. stupně.
- H2:** Předpokládám větší četnost případů, kdy občané mají zájem stát se členem výboru nebo komise, než případů, kdy musejí být občané podněcováni, aby se stali členy výborů nebo komisí města.
- H3:** Předpokládám, že četnost podnětů k účasti občanů na věcech veřejných ze strany obce je vyšší u obcí 3.stupně, než u obcí 1. a 2. stupně.
- H4:** Předpokládám, že četnost zapojení se občanů do věci veřejných je vyšší u obcí 3. stupně než u obcí 1. a 2. stupně.
- H5:** Předpokládám, že v obcích okresu Karviná nebylo v posledních 5-ti letech vyhlášeno žádné místní referendum.

**4.4 Vyhodnocení dotazníkového výzkumu****4.4.1 Účast ve volbách – cíl 1**

Prvním cílem mého výzkumu bylo zjistit, jaká byla ochota občanů účastnit se voleb do obecních zastupitelstev v roce 2006 v obcích okresu Karviná. Pro vyhodnocení byly použity data Českého statistického úřadu, který zajišťuje mimo jiné sčítání hlasů při volbách do obecních zastupitelstev. V rámci hypotézy jsem předpokládal, že účast voličů ve volbách do obecních zastupitelstev bude vyšší u obcí 1. a 2. stupně než účast voličů u obcí 3. stupně.

V rámci okresu Karviná byla volební účast 29,72 %. Tato volební účast byla velice podprůměrná, porovnáme-li ji s účastí v rámci Moravskoslezského kraje (39,50 %) nebo dokonce s průměrnou volební účastí v celé České republice, která činila 46,32 % všech oprávněných voličů.

Obr. 1 Účast ve volbách do obecních zastupitelstev v roce 2006



[Zdroj: ČSÚ – vlastní výpočty]

V souladu s vyřknutou hypotézou byla účast ve volbách u obcí 1. a 2. stupně vyšší než u obcí 3. stupně. Při stanovení hypotézy jsem vycházel z předpokladu že obce 1. a 2. stupně mají nižší počet obyvatel, kteří se navzájem lépe znají a vzhledem také k územní velikosti obce jim je rozhodování veřejné správy bližší a mají vyšší pocit ovlivnitelnosti volby svých zástupců než je tomu u obcí 3. stupně. Vůbec nejvyšší volební účast byla zaznamenána v obci Stonava (58,46 %), kde dle dostupných údajů trvale žije 1785 obyvatel. V rámci obcí 3. stupně byla naproti tomu zaznamenána nejnižší účast ve volbách ve statutárním městě Havířov (21,69 %) a tato hodnota byla rovněž nejnižší v rámci celého okresu Karviná.

Celkově lze zhodnotit, že hypotéza H1 se potvrdila, můj předpoklad nižší volební účasti u obcí třetího stupně se naplnil a ve srovnání s volební účastí v Moravskoslezském kraji, potažmo v rámci celé české republiky, je ve sledovaném území nízká ochota občanů účastnit se voleb do obecních zastupitelstev.

#### 4.4.2 Zájem o členství ve výborech a komisích obcí – cíl 2

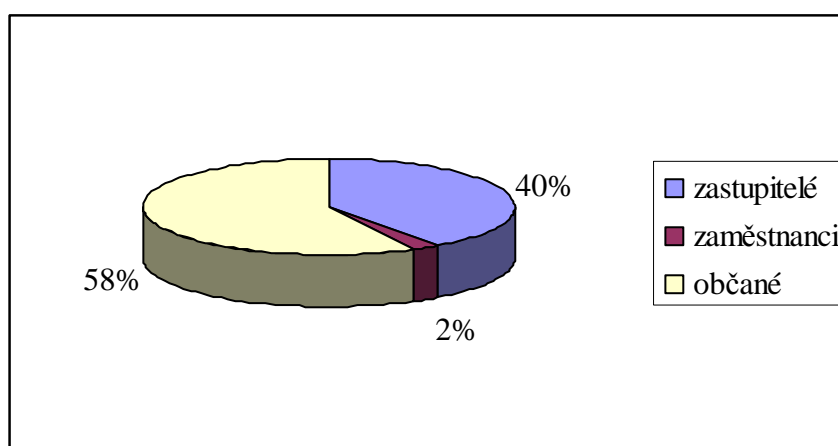
V rámci dotazníkového šetření byly formulovány celkem čtyři otázky, pomocí kterých jsem zjišťoval, zda jsou občané ochotni stát se členy výborů zastupitelstva obce nebo komisí, které jsou poradními orgány rady města. Rovněž bylo zkoumáno, kým jsou tyto orgány tvořeny. Byly porovnávány celkové počty členů uvedených orgánů s počtem zastupitelů,

zaměstnanců úřadu a občanů. Vyslovil jsem v tomto případě předpoklad větší četnosti případů, kdy občané mají zájem stát se členem výboru nebo komise, než případů, kdy musejí být občané podněcováni, aby se stali členy výborů nebo komisí města.

U obcí prvního a druhého stupně je bilance ochoty občanů stát se členy výboru nebo komise obce víceméně vyrovnaná. Podle provedeného šetření se občané zejména částečně hlásí sami, že mají o výkon v těchto orgánech zájem. Objevují se však obce, u kterých se občané spíše nehlásí nebo se vůbec nehlásí. Celkově lze však konstatovat, že občané projevují zájem o účast na činnosti v uvedených orgánech obce. U obcí třetího stupně je poměrně překvapivé zjištění (vzhledem k nízké účasti ve volbách do obecních zastupitelstev), že se občané více hlásí sami o členství ve výborech a komisích než v menších obcích. Nicméně v jednom případě se občané o členství nehlásí. U větších obcí může být zájem o členství ve výborech nebo komisích způsoben také tím, že tyto obce mají početnější úřednický aparát, jenž může doporučit z okruhu své činnosti odborníky, kteří se následně mohou stát členy těchto orgánů. Při této úvaze nevyházím z konkrétních zjištěných dat, ale z vlastních zkušeností a praxe.

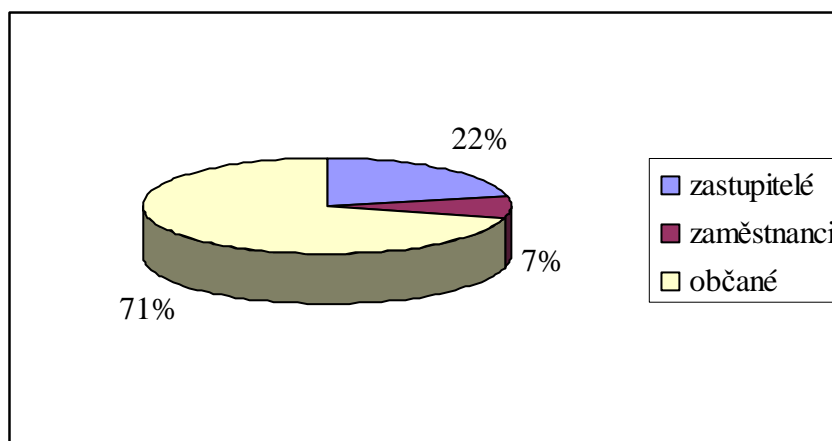
Rovněž je zajímavé sledovat složení členů výborů a komisí, které byly zřízeny. V rámci šetření jsem zjišťoval údaje o tom, kolik je celkový počet členů, kolik z nich tvoří zastupitelé, kolik zaměstnanci úřadu a kolik členů je z řad občanů obce.

*Obr. 2 Personální složení výborů obcí*



[Zdroj: vlastní šetření]

Obr. 3 Personální složení komisí obcí



[Zdroj: vlastní šetření]

Z grafů č. 2 a 3 vyplývá, že ve výborech obcí je vyšší procentuální zastoupení zastupitelů než v komisích obcí. Tento fakt zřejmě vyplývá ze skutečnosti, že výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány, které zřizují zastupitelstva obcí. Je zde vyšší tlak na obsazení míst ze strany opozičních zastupitelů (týká se především kontrolního výboru). Nicméně přes tuto skutečnost tvoří zástupci občanů většinu členů výborů. U komisí je poměr zastoupení občanů ještě vyšší a dosahuje téměř tří čtvrtin.

Po provedeném šetření, lze dospět k závěru, že obce nemají větší problémy s personálním zajištěním výborů a komisí obcí. Rovněž v tomto případě se naplnila má hypotéza větší míry ochoty občanů na práci ve výborech a komisích obcí než neochoty či nezájmu o toto účastenství.

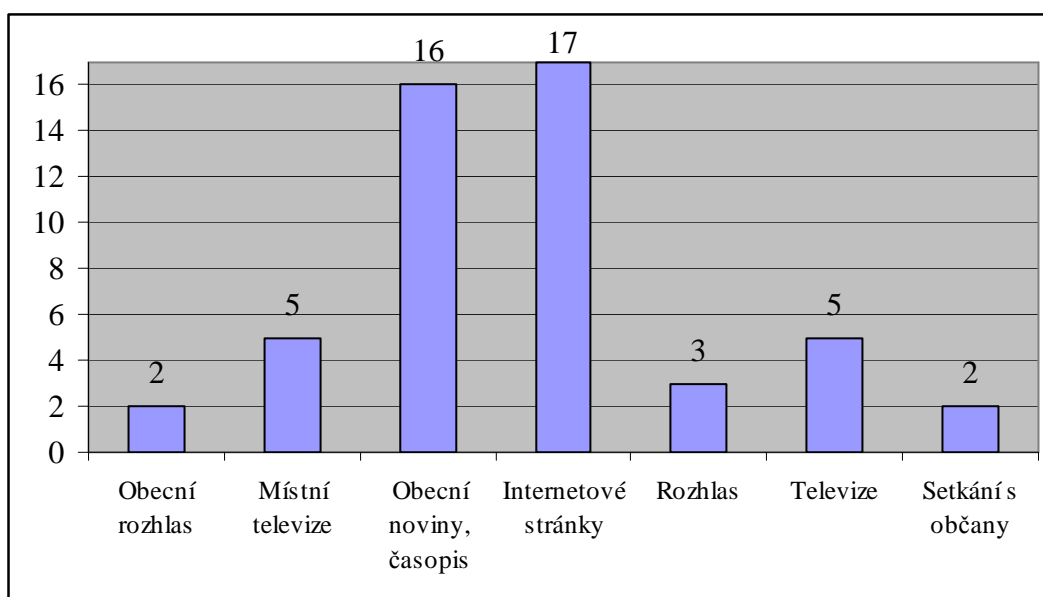
#### 4.4.3 Podněcování obcí k účasti občanů na správě věcí veřejných – cíl 3

Pomocí dotazníkového šetření jsem zjišťoval, zda obce, při své činnosti nějakým způsobem podněcují občany k účasti na správě věcí veřejných. Za tímto účelem se v dotazníku objevily čtyři otázky, jež byly zaměřeny především na prezentaci, zveřejňování a informování občanů o činnosti obce a jeho úřadu a jakými prostředky jsou tyto údaje občanům prezentovány. V této souvislosti jsem vyslovil hypotézu, že u obcí třetího stupně je četnost podněcování občanů vyšší než u obcí prvního a druhého stupně. Tento předpoklad vycházel z toho, že větší obce mají více finančních prostředků na provádění této činnosti a mají zajištěnou vyšší úroveň informační infrastruktury (místní televize, zpravodaj, noviny).

Z výsledků šetření vyplývá, že téměř polovina obcí zveřejňuje výroční zprávu o činnosti za předchozí kalendářní rok a další tuto možnost zvažují. K tomuto zveřejnění jsou užívány úřední desky obcí, internetové stránky a obecní noviny či časopis. V jednom případě je zpráva rovněž prezentována v rámci veřejné schůze s občany.

Nicméně výčet informačních zdrojů, které obce využívají pro zajišťování informací občanů je daleko pestřejší. Využívá se místních rozhlasů, místní televizi, obecních časopisů a novin, internetových stránek rozhlasu, celoplošného televizního vysílání a také veřejných schůzí nebo setkání s občany. Dle získaných odpovědí a vzájemným poměřením, obce třetího stupně pro komunikaci s občany (respektive pro informování) využívají pestřejší paletu informačních zdrojů než obce prvního a druhého stupně. Obcemi nejvíce užívaným zdrojem informací je internet a obecní noviny či časopis, tuto odpověď uvedly bez výhrady všechny oslovené obce.

Obr. 4 Informační zdroje užívané obcemi



[Zdroj: vlastní šetření]

Přes skutečnost, že občané jsou do činností výborů a komisí obce velmi zainteresováni (viz předchozí kapitola) široká veřejnost se o činnosti těchto orgánů toho příliš nedozví. Pouze u čtyř obcí se objevila odpověď, že zveřejňují zápisy z provedených kontrolních šetření finančního a kontrolního výboru. Tyto zápisy jsou především předkládány obecním zastupitelům a v jednom případě se zveřejňují v obecním časopise.

Z výše uvedeného lze dospět k závěru, že obce třetího stupně, které využívají širší škálu (paletu) prostředků pro informování občanů obce, než je tomu u obcí prvního a druhého stupně, více podněcují občany k účasti na správě. Uvedené hodnocení má však subjektivní nádech. Provedený průzkum nedokáže odpovědět na otázku, jaká je intenzita, nebo kvalita poskytovaných informací. Pozitivním faktem je, že všechny obce využívají informačních zdrojů pro poskytování informací občanům a z tohoto pohledu lze konstatovat, že touto činností do jisté míry podněcují občany k účasti na správě věcí veřejných.

#### **4.4.4 Aktivita občanů při zapojování se do věci veřejných – cíl 4**

Dalším údajem, který byl v rámci dotazníkového šetření zjišťován prostřednictvím čtyř otázek, byl o vlastní aktivitě občanů zapojit se do spolupodílení se na správě věcí veřejných. V této souvislosti jsem vyslovil předpoklad, že u obcí třetího stupně bude zapojování veřejnosti vyšší než u obcí prvního a druhého stupně. Jak bylo uvedeno výše, dotazník byl rozeslán obcím a jejich pohled může být do určité míry skreslující oproti datům, které by se podařilo získat u dotazníkového šetření mezi samotnými občany obcí.

Poměrně znepokojujícím údajem je malá účast občanů na jednáních zastupitelstev obcí. Pouze tři obce ze sedmnácti uvedly, že se občané jednání zastupitelstva města účastní. U dalších čtyř obcí byla odpověď, že se spíše občané zúčastňují a šestkrát byla odpověď, že se občané účastní někdy. Rovněž u čtyř obcí se občané jednání zastupitelstva spíše neúčastní. Zde se zřejmě odráží několik faktů. Údaje korespondují s nízkou účastí při volbách do obecních zastupitelstev. Další důvodem je zřejmě neznalost práv občana, která vyplývají také ze zákona o obcích, kde je uvedeno, že jednání zastupitelstva je veřejné, občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce své stanovisko k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem zastupitelstva. Podíváme-li se na frekvenci jednání zastupitelstev obcí, zjistíme, že se zpravidla konají čtyřikrát (dle zákona minimální počet zasedání) až šestkrát ročně, přesto se jich občané příliš neúčastní.

Obce se často setkávají s tím, že jim občané podávají náměty, čím by se měly zabývat, co řešit. V tomto ohledu není mezi velkými a malými obcemi příliš odlišností. Především u obcí třetího stupně se vyskytuje požadavek na konání veřejných schůzí, které občané následně účastní. Tento požadavek zřejmě vyplývá z územní velikosti a hustoty osídlení. Občané si tímto způsobem „zajišťují“ jednání představitelů obce otázkách, které v danou chvíli potřebují řešit, které je trápí nebo jim vadí.



Opět se zde ověřil můj předpoklad, že v obcích třetího stupně bude větší aktivita občanů při zapojování do věci veřejných, nicméně až na nízký zájem o jednání zastupitelstva obce, je pozitivní, že občané vyvolávají náměty, čím se obec má zabývat a co řešit.

#### 4.4.5 Využití institutu místního referenda – cíl 5

Poslední část dotazníku byla zaměřena na uplatnění jedné z forem přímé demokracie a to na oblast místního referenda. Cílem bylo zjistit, zda se v posledních pěti letech v okrese Karviná konalo nějaké místní referendum. Mým předpokladem bylo, že se žádné referendum ve sledovaném období neuskutečnilo.

V jednom případě se přesto objevila odpověď, že v obci s rozšířenou působností proběhlo referendum, které bylo vyvoláno přípravným výborem, avšak toto referendum nebylo nakonec platné. Proto bylo provedeno doplňující šetření, které mělo za úkol zjistit, čeho se otázka referenda týkala a proč bylo referendum nakonec neplatné.

Při dalším zjišťování se prokázalo, že v dané obci byly ve sledovaném období tj. posledních pěti letech vyvolány hned dvě referenda. Podnět k prvnímu z nich byl podán přípravným výborem. Návrh obsahoval celkem dvě otázky. První se týkala prodeje obecních bytů a druhá prodeje kotelen. Referendum se konalo dne 21. května 2005, ale pro nízkou účast oprávněných voličů, která dosáhla jen 29,1 %. Přestože, referendum nebylo nakonec platné, došlo ke kompromisnímu řešení a prodej bytů a kotelen byl proveden za změněných podmínek, než bylo původně zamýšleno.

Rovněž druhé referendum bylo na podnět přípravného výboru v roce 2005 a mělo se uskutečnit v otázce prodeje domů v majetku města. Návrhem přípravného výboru bylo, aby došlo na prodej bytů v bytových domech jejich obyvatelům a nebytové prostory, které domy obsahovaly, aby i nadále byly ponechány v majetku obce. Vzhledem ke skutečnosti, že podnět obsahoval vady, které nebyly přípravným výborem odstraněny, referendum neproběhlo a obec domy prodala za předem nastavených podmínek

Můj předpoklad, že se v obcích okresu Karviná nekonalo v posledních pěti letech místní referendum se nenaplnil, nicméně tato možnost není v hojně míře využívána.

#### 4.4.6 Míra participace v jednotlivých obcích okresu Karviná

Pokusit se srovnat míru participace občanů v jednotlivých městech či obcích bylo vzhledem k omezeným otázkám na dotazníku velmi těžké, a proto míra participace bude hodnocena spíše subjektivně než-li objektivně. Do hodnocení se totiž promítají nejen otázky toho, zda se občané chtějí aktivně zapojovat do správy věcí veřejných, ale také to, zda se obec snaží účastenství občanů iniciovat prostřednictvím poskytování informací (ve výzkumu není například vyhodnocení kvality internetových stránek a především škála informací na nich).

Nejprve jsem provedl vzájemné porovnání obcí třetího stupně, kterých je v okrese Karviná celkem 5. Z pohledu prvního bloku otázek (otázky č. 1-4 dotazníku) hodnotím míru participace občanů nejkladněji v Českém Těšíně a v Karviné. Z průzkumu vyplynulo, že tyto obce nemají po volbách problém s obsazováním míst ve výborech a komisích, navíc zde fungují i komise, které bychom mohli nazvat osadními a v těchto obcích nepracují jen zákonem stanovené výbory, což je ale způsobeno národnostním složením obyvatelstva. Při rozboru otázek číslo 10-13 dotazníku jsem dospěl k závěru, že nejvíce aktivní občané jsou v Orlové, jelikož se účastní zastupitelstev, podávají časté podněty k řešení palčivých problémů, vyžadují konání veřejných schůzí s představiteli obce a také se jich aktivně účastní. V otázce místního referenda (otázky č. 14-16) pouze jediná obec a to Český Těšín sdělila, že se v obci konalo místní referendum vyvolané přípravným výborem, nicméně referendum nebylo pro nízkou účast oprávněných osob platné (toto referendum bylo jediné v celém okrese Karviná ve sledovaném období posledních pěti let). Při hodnocení, jak samosprávy samy podněcují občany (otázky č. 5-9 dotazníku), respektive jaké informace jim poskytují jsem dospěl k závěru, že nejlépe si stojí Bohumín a Karviná, ale také Orlová.

Jak jsem již výše uvedl, provést objektivní zhodnocení v jednotlivých obcích nelze k nedostatku relevantních údajů objektivně provést, o to horší je situace při posuzování participace u obcí prvního a druhého stupně. Problém při hodnocení je také v tom, že se jedná o naprosto rozdílné obce, ať už se týká polohy, rozlohy nebo počtu obyvatel.

Při hodnocení otázek v prvním bloku (otázky č. 1-4 dotazníku) lze konstatovat, že nejvyšší aktivita občanů při zapojení do práce výborů a komisí je v Horním Těrlicku a Rychvald společně s Petřvaldem, v těsném závěsu jsou pak Dolní Lutyně a Chotěbuz. U rozboru otázek 10-13 dotazníku, lze konstatovat, že nejvíce aktivní jsou lidé ve Stonavě, Albrechticích

Horních Bludovicích a Chotěbuzi. Ani v jedné obci v posledních pěti letech neproběhlo žádné místní referendu a zřejmě ani nebylo navrhováno. U hodnocení samospráv, jak se snaží podněcovat občany nejlépe dopadly Horní Bludovice, následuje Doubrava a Chotěbuz.

## 5 MOŽNOSTI ZLEPŠENÍ PARTICIPACE OBČANŮ NA ČINNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V této kapitole bych rád učinil shrnutí, ve kterém bych popsal jaké jsou možnosti zapojování občanů do činnosti veřejné správy, přičemž největší pozornost bych věnoval možnostem participace na lokální a regionální úrovni. Rád bych v této kapitole rovněž uvedl své náměty a návrhy na zlepšení.

Politickou participaci občanů garantuje Český právní řád, kdy vymezuje její formy a vytváří pro ní předpoklady bez ohledu na konkrétní kontext, ve kterém se participace realizuje, ale i pro specifický kontext občanské participace na místní úrovni. Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku ČR, zaručuje podmínky a předpoklady participace. V hlavě II, v oddílu Politická práva Listina garantuje svobodu projevu, právo na informace, petiční právo, právo občanů shromažďovat se, rovný přístup občanů k voleným a veřejným funkcím, volební právo, a v článku 21 pak právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou prostřednictvím svých zástupců.

V oblastech přímé demokracie v našem státě (i přes několik pokusů) stále chybí obecná úprava o konání celostátního referenda. Jediné celostátní referendum, které bylo vyhlášeno se týkalo přistoupení české republiky k Evropské unii. Zákon, podle kterého se referendum vyhlášovalo byl vydán v souladu s Ústavou České republiky, kde v článku 62, je tato problematika řešena. Ústava také připouští referendum k ratifikaci mezinárodní smlouvy, pokud to tak stanoví ústavní zákon. V této souvislosti se nejčastěji hovořilo o možnosti vyhlášení referenda k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Vzhledem k tomu, že k přijetí ústavního zákona je nutný souhlas 3/5 členů parlamentu je ve stávající politické situaci nemožné nalézt konsensus. Vytvoření takové obecné úpravy by jistě posílilo demokracii v našem státě

Rovněž není v našem právním řádu obsažen zákon o krajském referendu, i když ve sněmovně ve dvou čteních procházel návrh takového zákona, jenž byl předložen krajskou samosprávou. Právě na nižších úrovních správy by měla existovat možnost konání referenda než například na celostátní úrovni. Je nutné si uvědomit, že lidé více vnímají otázky, které jsou jim geograficky bližší, než-li složité otázky celostátních referend například o zmíněné ratifikaci Lisabonské smlouvy. Troufám si myslet, že jen velice mizivé procento občanů se seznámilo s textem tohoto složitého dokumentu a navíc jej někteří jen stěží mohli pochopit, či případně domyslet všechny důsledky, které přijetí smlouvy bude pro ně znamenat.

Jediným prvkem přímé demokracie u nás je tak možnost konání místního referenda, která je dána zákonem 22/2004 Sb. Tato právní úprava zcela nahradila původní úpravu konání místního referenda a odstranila tak její nedostatky. Je naprosto správné, že o některých otázkách mají možnost občané rozhodovat přímo a ne jen prostřednictvím svých zástupců.

Stojí za polemiku, zda bylo vhodné snížit kvórum pro platnost hlasování v místním referendu. Je spíše vhodné se zamyslet, proč dochází k nízké účasti nejen u místních referend, ale také u voleb do obecních zastupitelstev, přesto, že je lidem tato správa nejbližší. Zřejmě by bylo zajímavé pozorovat, jaká by byla účast při volbách do obecního nebo krajského zastupitelstva, pokud by existovala přímá volba starosty nebo hejtmána. Osobně mě velice zarazí, že občané hlasitě volají po tom, že chtějí přímou volbu prezidenta jako hlavy státu a nechtějí přímou volbu starosty, který se stává hlavou dané obce. Osobně tuto myšlenku podporuji více, než přímou volbu prezidenta republiky.

Problém malé účasti může být způsoben nezájmem o dění v dané obci a pak je tedy na místních politických elitách, jak se pokusí lidi vtáhnout do věcí veřejných. V tomto nepochybně budou muset obce zvýšit svou aktivitu, budou muset podbízet se voličům nejen několik málo dnů před volbami, ale průběžně pořádat setkání, vyhlašovat ankety, diskutovat s lidmi na veřejných jednáních, nabízet rozesílání informací o dění v obci prostřednictvím sdělovacích sítí na mobilní telefony či e-maily, prostřednictvím místního rozhlasu či televize apod.

Závěrem lze konstatovat, že je třeba změnit přístup k participaci občanů, na občany hledět na jako na nepřítel, ale na partnery, kteří mohou vlastními aktivitami mnohdy lépe řešit problémy než samotná veřejná správa.

## ZÁVĚR

Téma své diplomové práce jsem si vybral záměrně, jelikož už sám pracuji 13 let na Městském úřadě v Bohumíně, tedy na obci s rozšířenou působností, kde pracuji na úseku územního plánování. V rámci své pracovní činnosti zasahuji, jak do oblasti výkonu státní správy v přenesené působnosti, tak i do oblasti samosprávy. Ze svého pracovního zařazení mám velkou příležitost sledovat participaci občanů při tvorbě územního plánu. Vzhledem k této mé životní zkušenosti, kdy nabývám pocitu, že občané velmi často vůbec neznají svá práva o možnosti zasahovat a podílet se na věcech veřejných, jsem si vybral toto téma. Nebo se často o věci veřejné začínají zajímat až ve chvíli, kdy mají pocit „ohrožení“, že oni sami by mohli přijít k nějaké újmě. Na základě těchto mých životních a pracovních zkušeností jsem se rozhodl zpracovat ve své diplomové práci právě téma participace občanů na činnosti veřejné správy v České republice s přihlédnutím k politické participaci na lokální úrovni zaměřenou na okres Karviná. Především jsem se chtěl výzkumem zjistit, zda představitelé obcí vnímají skutečný zájem občanů podílet se na správě věcech veřejných a zda sami k ní některým způsobem podněcují a nebo občané přijímají jen to co je jim veřejnou správou poskytováno. Participaci na lokální úrovni jsem si vybral rovněž záměrně, jelikož se domnívám, že participace na úrovni obcí by měla mít mezi občany největší „ohlas“.

Jak již jsem uvedl v praktické části této diplomové práce výzkum jsem provedl ve všech obcích okresu Karviná. Prostřednictvím dotazníku bylo osloveno celkem 17 obcí, přičemž obcí prvního a druhého stupně je celkem 12, obcí třetího stupně je celkem 5. Za zmínku jistě stojí poměrně neobvyklý fakt výkonu veřejné správy, že v okrese Karviná nalezneme dvě obce třetího stupně, jejichž územní působnost se týká jejich území a území jediné další obce. Město Bohumín vykonává působnost na svém území a na území města Rychvald. Rovněž tak Český Těšín vykonává působnost na svém území a v obci Chotěbuz, která dokonce v minulosti vznikla oddělením z původního města Český Těšín. Nikde jinde v České republice takový případ nelze nalézt.

Jako první úkol jsem si stanovil zjistit volební účast občanů, jelikož jsem přesvědčen o tom, že participace občanů na lokální úrovni začíná právě účastí na volbách. Vzhledem k tomu, že si občané zvolí svými hlasy „vedení“ obce, tak „nasměrují“ minimálně na jedno volební období (4 roky) kupříkladu hospodaření v obci, nakládání s majetkem, jaké služby budou občanů poskytovány apod. Velkým (a nemilým) překvapením pro mě byla volební

nízká průměrná účast ve výši 29,72 % v rámci okresu Karviná. Tato volební účast byla velice podprůměrná, ve srovnání s účastí v rámci Moravskoslezského kraje (39,50 %) nebo dokonce s průměrnou volební účastí v celé České republice, která činila 46,32 % všech oprávněných voličů.

Dále jsem se rozhodl zjistit zájem o členství občanů ve výborech a komisích, kdy jsem chtěl vyzkoumat, zda občané mají zájem se podílet na práci pro obec i po volbách nebo mají zato, že zvolením zastupitelstva pro ně vše končí. Nenašel jsem však jednoznačnou odpověď, ale mohu konstatovat, že se občané částečně hlásí sami, kdy mají zájem v těchto orgánech pracovat. Taktéž se ovšem objevují i obce, ve kterých se občané nehlásí vůbec a představitelé obcí musí k takové účasti občany vybízet. Lze však říci, že celkově občané projevují zájem o členství ve výborech a komisích obcí.

Rovněž jsem se ve výzkumu zajímal o to, zda na straně druhé mají i samotné obce snahu a zájem podněcovat občany k účasti na správě věcí veřejných. Z mého dotazníkového šetření vyplývá, že téměř polovina obcí zveřejňuje výroční zprávu o činnosti za předchozí kalendářní rok. V jednom případě je správa dokonce prezentována v rámci veřejné schůze s občany. Já sám bych však preferoval, aby výroční zprávu o činnosti za předcházející rok zveřejňovali všechny obce, neboť se domnívá, že je to „vizitka“ obcí, která by se měla prezentovat každý komunální politik by měl mít o takovou prezentaci zájem. Mohu však konstatovat, že výčet informačních zdrojů, které obce využívají pro zajišťování informací občanů je velice pestrý, o které se jedná jsem již podrobněji rozebral v praktické části této diplomové práci, avšak za zmínku stojí především internet, který je užíván všemi obcemi. K této problematice bych chtěl podotknout, že s ohledem na finanční náročnost těchto „služeb“ mají daleko větší možnosti obce třetího stupně.

Taktéž jsem se zabýval aktivitou občanů při zapojování se do věci veřejných. Obce se často setkávají s tím, že jim občané podávají náměty, čím by se měly zabývat, co řešit. V tomto ohledu není mezi velkými a malými obcemi příliš odlišností. Především u obcí třetího stupně se vyskytuje požadavek na konání veřejných schůzí, které občané následně účastní. Tento požadavek zřejmě vyplývá z územní velikosti a hustoty osídlení. Občané si tímto způsobem „zajišťují“ jednání představitelů obce otázkách, které v danou chvíli potřebují řešit, které je trápí nebo jim vadí.

Poměrně překvapivé bylo mé zjištění, že se ve sledovaném období posledních 5 let konalo v okrese Karviná místní referendum. Ač bylo pro nízkou účast oprávněných osob referendum neplatné, je příjemným zjištěním, že vedení obce nakonec přistoupilo na řešení kompromisu mezi původním návrhem obce a požadavkem občanů.

V mé práci se mi nepodařilo příliš přesvědčivě odpovědět na otázku jaká je míra participace občanů na činnosti veřejné správy v jednotlivých obcích. Takové zkoumání, by muselo mít více stanovených kritérií pro hodnocení, aby získalo vypovídající schopnost.

Poslední kapitolu (nepočítám-li závěr této práce) jsem věnoval návrhům na zlepšení participace občanů především na lokální úrovni. Pro kvalitní a širokou participaci je nutné, aby existoval oboustranný zájem rozvíjet tyto činnosti, od místních politických elit, aby slyšeli názor lidu a poskytovali mu pro jeho tvorbu dostatek informací a na straně druhé, aby občané aktivně vstupovali do dění ve věcech veřejné správy, které na ně mají blízký či méně blízký vliv.



## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografické publikace

- [1] Kolektiv autorů. *Encyklopedický slovník*. 1. vydání. Praha: Odeon, 1993. 1253 s. ISBN 80-207-0438-8.
- [2] FILIP, J., SVATONĚ, J., ZIMEK, J. *Základy státovědy*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 352 s. ISBN 80-210-1575-6.
- [3] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2003. 195 s. ISBN 80-86395-86-3.
- [4] ADAMOVIČ, K., KRÍŽKOVSKÝ, L., ŠOUŠA, J., ŠOUŠOVÁJ. *Politologický slovník*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001. 284 s. ISBN 80-7179-469-4.
- [5] ŽALOUDEK, Karel, *Encyklopedie politiky*. 1. vydání. Praha: Libri, 1996. 511 s. ISBN 80-7277-209-0.
- [6] MANSFELDOVÁ, Z., KROUPA, A. (eds.) *Participace a zájmové organizace v České republice*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 244 s. ISBN 80-86429-53-9.
- [7] LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.) *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.
- [8] PRŮCHA, P. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004. 241 s. ISBN 80-86775-03-8.
- [9] NEJDL, P., ČERMÁK, D. (eds.) *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav akademie věd České republiky, 2007. 124 s. ISBN 978-80-7330-130-9.
- [10] GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.) *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-0281-4.
- [11] SCHELLE, Karel. *Základy veřejného práva*. / Karel Schelle a kolektiv. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1993. 353 s. ISBN 80-210-0580-7.

- [12] ŘÍCHOVÁ, B. *Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů*. 1. vydání. Praha: Portál, 2002. 208 s. ISBN 80-7178-628-4.
- [13] POMAHAČ, R., VIDÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.
- [14] RAKUŠANOVÁ, P., STAŠKOVÁ, B. *Organizovaná občanská společnost v České republice*. 1. vydání. Praha: Professional publishing, 2007. 116 s. ISBN 978-80-86946-22-1.
- [15] JIRÁSKOVÁ, V. *Občan v demokratické společnosti*. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství, 1999. 311 s. ISBN 80-85850-78-8.
- [16] Kolektiv autorů. *Veřejná správa v České republice*. 2. rozšířené vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra ČR, 2005. 120 s. ISBN 80-239-4709-5.
- [17] MÜLLER, K. *Češi a občanská společnost – Pojem, problémy, východiska*. 1. vydání. Praha: TRITON, 2002. 251 s. ISBN 80-7254-232-X.
- [18] RAKUŠANOVÁ, P. *Civil Society and Civic Participation in the Czech Republic*. 1. vydání. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2005. 58 s. ISBN 80-7330-079-6.
- [19] JURNÍKOVÁ, J. a kol.. *Správní právo – zvláštní část*. 5. doplněné vydání. Brno: MÚ Brno, 2004. 399 s. ISBN 80-210-3417-3.
- [20] NOVOTNÁ, D. Otevřené problémy při implementaci E-governmentu v České republice. Brno, Masarykova univerzita, filozofická fakulta. Ústav české literatury a knihovnictví, Kabinet informačních studií a knihovnictví. 2008. 57 s., Vedoucí bakalářské práce PhDr. Michal Lorenz.

### Seriálové publikace

- [21] CERQUIEROVÁ, A. Český občan může ovlivnit lokální záležitosti. *INSIDE report*, 2008, roč. 1, č. 2. s. 40-43. ISSN 1803-6198.

### Elektronické zdroje

- [22] Český statistický úřad. Volby do zastupitelstev obcí [online]. [cit. 2009-07-18] Dostupné z WWW:  
<<http://volby.cz/pls/kv2006/kv51?xjazyk=CZ&xid=0&xdz=7&xnumnuts=8103>>

- [23] WAGNEROVÁ, G. Spor o participační demokracii na české politické scéně po roce 1989 [online]. E-polis.cz, 25. únor 2008. [cit. 2009-07-19]. Dostupné z WWW: <<http://www.e-polis.cz/politicke-teorie/234-spor-o-participacni-demokracii-na-ceske-politicke-scene-po-roce-1989.html>>. ISSN 1801-1438.
- [24] VLACHOVÁ, K. LEBEDA, T. Volby a typy nevolební politické participace v Evropě [online]. SOCIOweb 01/2009. [cit. 2009-07-26]. Dostupné z WWW: <<http://www.socioweb.cz/index.php?disp=teorie&shw=373&lst=106>>
- [25] RUMPEL, P. Městský marketing jako koncept rozvoje města [online]. Časopis Veřejná správa 18/2002. [cit. 2009-07-29]. Dostupné z WWW: <<http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2002/0029/pril.html>>.
- [26] MISERKA, V. Občanská participace na identifikaci potřeb a cílů partnerství [online]. TOPREGION.CZ 28.3.2004. [cit. 2009-07-30]. Dostupné z WWW: <<http://www.topregion.cz?articleId=1568>>.
- [27] PEKÁREK, A. E-participace a její současný stav v české praxi. [online]. Ikaros 2008, roč. 12, č. 4 [cit. 2009-08-09]. Dostupné z WWW: <<http://www.ikaros.cz/node/4651>>. ISBN 1212-5057.

### **Seznam použitých právních předpisů**

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

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

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

EU	Evropská unie
čl.	článek
ČNR	Česká národní rada.
ČR	Česká republika.
ČSFR	Československá federativní republika
Sb.	Sbírka zákonů.

**SEZNAM OBRÁZKŮ**

Obr. 1 Účast ve volbách do obecních zastupitelstev v roce 2006.....	60
Obr. 2 Personální složení výborů obcí.....	61
Obr. 3 Personální složení komisí obcí.....	62
Obr. 4 Informační zdroje užívané obcemi.....	63

## SEZNAM PŘÍLOH

P I. Dotazník

P II. VOLEBNÍ ÚČAST DO OBECNÍCH ZASTUPITELSTEV V OKRESE KARVINÁ  
V ROCE 2006

## PŘÍLOHA P I: DOTAZNÍK

*Občané v České republice poměrně často diskutují o tom, že nemají možnost ovlivňovat dění ve veřejné správě a především řeší oblast rozhodování na obecní úrovni, jelikož tato správa je jim nejbližší. Rád bych tímto dotazníkem zjistil, do jaké míry se občané účastní a do jaké míry jsou také ochotni účastnit se na správě věcí veřejných. Tímto Vás prosím o vyplnění následujícího dotazníku. Získané údaje poslouží pro potřeby mé diplomové práce. Za vyplnění dotazníku Vám předem upřímně děkuji.*

Název obce .....

Počet obyvatel obce k 31.12.2008 .....

1. Hlásili se Vám občané obce po volbách do obecního zastupitelstva, v roce 2006, že se chtějí stát členy výborů nebo komisí?

- Ano
- Spíše ano
- Částečně (někdy)
- Spíše ne
- Ne

2. Bylo nutné po volbách do obecního zastupitelstva v roce 2006 vyzývat občany k členství ve výborech a komisích obce?

- Ano
- Ne
- Částečně

3. Uveďte počet členů jednotlivých výborů zastupitelstva, kolik z nich je zároveň zastupitelé a kolik členů výboru tvoří zaměstnanci Vašeho obecního úřadu.

Název výboru	Celkový počet členů	Z toho počet zastupitelů ve výboru	Z toho počet zaměstnanců úřadu ve výboru
Finanční			
Kontrolní			



4. Uveďte názvy komisí rady města, počet členů jednotlivých komisí, kolik z nich je zároveň zastupiteli a kolik členů komisí tvoří zaměstnanci Vašeho obecního úřadu.

Název komise	Celkový počet členů	Z toho počet zastupitelů v komisi	Z toho počet zaměstnanců úřadu v komisi

5. Zveřejňuje obec výroční zprávu o činnosti za předcházející rok?

- Ano  
 Ne  
 Zvažujeme tuto možnost

6. V případě, že obec zveřejňuje zprávu o činnosti za předchozí rok, uveďte jakým způsobem.

- Úřední deska  
 Internetové stránky obce  
 Obecní noviny, časopis  
 Distribuce letáků do domácností  
 Jinak (prosím uveďte jak) .....

7. Jaké informační zdroje využíváte k informování občanů o činnosti obce? (je možno označit více odpovědi).

- Obecní rozhlas  
 Místní televize  
 Obecní noviny, časopis  
 Internetové stránky  
 Rozhlas  
 Televize  
 Jiné (prosím uveďte jaké) .....

8. Zveřejňuje vaše obec zápisy z jednání nebo zprávy o činnosti výborů obce?
- Ano
  - Někdy
  - Ne
  - Pokud ano, prosím uveďte jak? .....
9. Zveřejňuje vaše obec zápisy z jednání nebo zprávy o činnosti komisí obce?
- Ano
  - Někdy
  - Ne
  - Pokud ano, prosím uveďte jak? .....
10. Zúčastňují se občané obce jednání zastupitelstev?
- Ano
  - Spíše ano
  - Někdy
  - Spíše ne
  - Ne
11. Podávají občané obce náměty čím se zabývat, co řešit?
- Často
  - Někdy
  - Ne
12. Vyžadují občané obce setkání (veřejné schůze) se zástupci obce?
- Ano
  - Někdy
  - Ne
13. V případě, že setkání (veřejné schůze) se ve vaší obci konají, zúčastňují se jich občané?
- Ano
  - Spíše ano
  - Někdy
  - Spíše ne
  - Ne
14. Bylo ve vaší obci v posledních 5-ti letech vyhlášeno místní referendum?
- Ano
  - Ne
15. V případě, že bylo ve vaší obci vyhlášeno místní referendum, bylo na návrh:
- Zastupitelstva
  - Přípravného výboru (obyvatel obce)
16. V případě, že bylo ve vaší obci vyhlášeno místní referendum, bylo platné?
- Ano
  - Ne

**PŘÍLOHA P II. VOLEBNÍ ÚČAST DO OBECNÍCH  
ZASTUPITELSTEV V OKRESE KARVINÁ V ROCE 2006**

Název obce	Okresy			Zapsaní voliči	Vydané obálky	Vol. účast v %	Odevzd. obálky
	celk.	zpr.	v %				
Albrechtice	3	3	100.00	3 172	1 455	45.87	1 434
Bohumín	19	19	100.00	18 549	7 417	39.99	7 390
Český Těšín	23	23	100.00	20 623	7 298	35.39	7 297
Dětmarovice	4	4	100.00	3 203	1 527	47.67	1 527
Dolní Lutyně	5	5	100.00	3 873	1 590	41.05	1 590
Doubrava	3	3	100.00	1 188	440	37.04	440
Havířov	79	79	100.00	67 814	14 712	21.69	14 701
Horní Suchá	4	4	100.00	3 573	1 510	42.26	1 503
Chotěbuz	1	1	100.00	869	496	57.08	496
Karviná	62	62	100.00	50 579	13 691	27.07	13 684
Orlová	30	30	100.00	26 390	6 511	24.67	6 507
Petrovice u Karviné	5	5	100.00	3 640	1 625	44.64	1 622
Petřvald	6	6	100.00	5 601	2 072	36.99	2 060
Rychvald	7	7	100.00	5 580	2 426	43.48	2 424
Stonava	1	1	100.00	1 365	798	58.46	795
Těrlicko	4	4	100.00	3 417	1 653	48.38	1 653
<b>Celkem</b>	<b>256</b>	<b>256</b>	<b>100.00</b>	<b>219 436</b>	<b>65 221</b>	<b>29.72</b>	<b>65 123</b>

[Zdroj: ČSÚ –vlastní úpravy]