

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE

**EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA**

EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE

Konzultant: doc. JUDr. Richard Král, Ph.D, LL.M.

Zpracovatel: Mgr. Matěj Šíp

Srpen 2011

## Prohlášení o autorství a původnosti práce

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených a řádně citovaných. Současně prohlašuji, že rigorózní práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Mgr. Matěj Šíp

## OBSAH

<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>5</b>
<b>ÚVOD .....</b>	<b>6</b>
<b>1 EVROPSKÁ UNIE A DEMOKRATICKÝ DEFICIT .....</b>	<b>10</b>
<b>2 VZORY OBČANSKÉ INICIATIVY V EU A ŠVÝCARSKU.....</b>	<b>18</b>
2.1 Podobnost práva petičního a občanské iniciativy .....	18
2.2 Právní úprava přímé demokracie ve Slovenské republice .....	21
2.3 Právní úprava přímé demokracie ve Švýcarské konfederaci.....	24
<b>3 VÝVOJ EVROPSKÉ OBČANSKÉ INICIATIVY.....</b>	<b>29</b>
3.1 Smlouva o Ústavě pro Evropu.....	30
3.2 Lisabonská smlouva .....	31
3.3 Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě .....	32
3.4 První návrh nařízení o občanské iniciativě a stanoviska výborů.....	33
<b>4 PRÁVNÍ ÚPRAVA OBČANSKÉ INICIATIVY V NAŘÍZENÍ.....</b>	<b>37</b>
4.1 Základní principy nařízení o občanské iniciativě.....	38
4.2 Základní pojmy nařízení o občanské iniciativě .....	40
4.3 Registrace občanské iniciativy.....	47
4.3.1 Nezbytné náležitosti občanské iniciativy pro registraci .....	52
4.4 Role Komise při posouzení občanské iniciativy .....	57
4.4.1 Podmínky pro zaregistrování iniciativy.....	58
4.4.2 Způsob rozhodování Komise při registraci .....	65
4.4.3 Soudní přezkum odmítnutí registrace.....	68
4.5 Sběr prohlášení o podpoře .....	72
4.5.1 Listinná forma sběru .....	74
4.5.2 Elektronická forma sběru.....	75
4.5.3 Online systémy sběru prohlášení o podpoře.....	77
4.5.4 Formulář prohlášení o podpoře .....	82
4.6 Minimální počet podepsaných osob na členský stát.....	87
4.7 Role členských států při ověřování občanské iniciativy.....	91
4.7.1 Lhůta pro ověření a vydání potvrzení.....	93
4.7.2 Odpovědný orgán v České republice .....	95
4.8 Posouzení iniciativy Komisí .....	96
4.8.1 Oprávnění organizátorů předložit iniciativu Komisi.....	97
4.8.2 Role a funkce Komise po předložení iniciativy.....	99

<b>4.9</b>	<b>Ochrana osobních údajů .....</b>	<b>102</b>
<b>4.10</b>	<b>Změny příloh nařízení o občanské iniciativě .....</b>	<b>106</b>
4.10.1	Obecná úprava změn příloh .....	106
4.10.2	Speciální úprava změn přílohy I nařízení .....	107
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>.....</b>	<b>110</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>.....</b>	<b>114</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ODBORNÝCH ČLÁNKŮ .....</b>	<b>.....</b>	<b>116</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....</b>	<b>.....</b>	<b>118</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY .....</b>	<b>.....</b>	<b>119</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH INTERNETOVÝCH PRAMENŮ .....</b>	<b>.....</b>	<b>120</b>
<b>EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE (RESUMÉ).....</b>	<b>.....</b>	<b>121</b>

## **ABSTRAKT**

Účelem této rigorózní práce je popsat a z právního hlediska rozebrat institut evropské občanské iniciativy, jež je nově součástí právního řádu Evropské unie. Práce se ve své první části zabývá demokratickým deficitem Evropské unie a jeho souvislostí s občanskou iniciativou, na kterou navazuje vysvětlení přímé demokracie ve Švýcarské konfederaci a Slovenské republice. Následuje exkurz do minulosti dotýkající se nejdůležitějších událostí, jež předcházely přijetí nařízení o občanské iniciativě. Hlavním obsahem práce je poté rozebrání jednotlivých podmínek přípustnosti občanské iniciativy, její nezbytné náležitosti a procesní pravidla při aplikaci příslušného nařízení. Pozornost je také věnována roli Komise při registrování občanské iniciativy a potencionálním následkům jejího neregistrování. Současně se práce zaměřuje na závaznost podané občanské iniciativy, a to zejména ve vztahu ke Komisi.

## **ABSTRACT**

The very purpose of the thesis is to describe and give the legal analysis of the European Citizens' Initiative, which is the new part of European law. Subject matter of the first part of this thesis is deeply discussed democratic deficit in relation to citizens' initiative, which is followed by description of the direct democracy in Swiss Confederation and Slovakia. Introducing of main events and documents leading to the final EU regulation is also part of this thesis. The most important part is thereafter analysis of admissibility conditions of the citizens' initiative, necessary requirements and procedural rules while applying the regulation mentioned above. Significant attention is also paid to the role of the EU Commission, particularly when registering the citizens' initiative according to the regulation and potential consequences of non-registering. In addition, thesis deals with the nature of citizens' initiative and its relation to the EU Commission.

## ÚVOD

V nedávné době, konkrétně dne 11. března 2011, vstoupil v platnost dokument, který se zdá být zásadního významu pro občany členských států Evropské unie (dále také „Unie“). Tímto dokumentem je nařízení Evropského parlamentu a Rady Evropské unie č. 211/2011 o občanské iniciativě, ze dne 16. února 2011 (dále také „nařízení o občanské iniciativě“ nebo „nařízení“). Občanská iniciativa (dále také „iniciativa“) v evropském duchu zavádí formálně zcela nové oprávnění občanů Evropské unie, spočívající v možnosti ovlivnit zahájení legislativního procesu na úrovni Evropské unie, jehož hlavním cílem je zvýšení demokratické hodnoty Unie a současně snížení vytýkaného demokratického deficitu, kterým podle mnohých autorů trpí. Takové oprávnění plyne jednotlivým občanům Unie ze Smlouvy o Evropské unii (dále také „SEU“) a Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“), do nichž byl tento instrument vtělen na základě Lisabonské smlouvy (dále také „LS“). Konkrétně lze takové ustanovení najít v SEU v čl. 11 odst. 4, který stanoví, že: *„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházející z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám. K nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.“* Samotné nařízení je pak reakcí na dikci čl. 24 SFEU, předpokládající právě vydání nařízení, které upřesňuje jednotlivé náležitosti týkající se podmínek a postupů používaných se v případě zaváděné občanské iniciativy.

Vzhledem k tomu, že občanská iniciativa je novou součástí právního řádu Evropské unie, která je v současné době ve fázi přípravy na její praktické použití v jednotlivých členských státech, je cílem a snahou této rigorózní práce analýza vzniku, procedurálních náležitostí a přiblížení jednotlivých problematických oblastí, jejichž pochopení je nezbytné pro správné použití daného nařízení nejen z teoretického, ale zejména praktického hlediska. Občanská iniciativa je institut, který do jisté míry vykazuje podobnost s petičním právem, jež je již po delší dobu součástí právního řádu Evropské unie, a proto dojde k obsahovému vymezení obou instrumentů s akcentem na vzájemné podobnosti a rozdíly a porovnání jejich

budoucích rolí v aktivním občanském životě v rámci Evropské unie. Občanská iniciativa v evropském pojetí není ovšem zcela novým prvkem, který by vznikl způsobem nemajícím v právních řádech jednotlivých členských států obdoby, což dokazuje i vymezení právních úprav přímé demokracie některých vybraných států, mezi které je zařazeno i Švýcarsko jakožto stát nepatřící do Evropské unie. S touto skutečností souvisí i snaha ukázat, jakým způsobem bude tento institut působit na tolik diskutovaný demokratický deficit Evropské unie. Vzhledem k tomu, že se občanská iniciativa řadí k prostředku tzv. přímé demokracie, bude cílem této práce prokázat, do jaké míry bude občanská iniciativa pozitivně působit na jeho odstranění. Práce se zabývá jednotlivými formálními i procesními náležitostmi, jejichž splnění je vyžadováno proto, aby nakonec úspěšně došlo k předložení iniciativy Evropské komisi (dále jen „Komise“) a naplnil se tak její účel. Zejména se jedná o nezbytnost splnění podmínek pro registraci občanské iniciativy Komisí, neboť tato skutečnost je kardinálním prvkem v přípustnosti navrhované iniciativy. Pokud totiž nebude iniciativa splňovat požadované podmínky pro registraci, nebude registrována, a tudíž nebude považována za občanskou iniciativu vůbec.

Následuje výklad jednotlivých způsobů sběru podpisů spolu s nezbytnými náležitostmi těchto formulářů. Práce se také zabývá možnostmi sběru podpisů, jež jsou v nařízení upraveny trojím způsobem, a to s přihlédnutím ke stále se zvyšujícím požadavkům na digitalizaci a elektronizaci dokumentů.

Zásadní problematikou, kterou se práce zabývá, je možnost soudního přezkumu rozhodnutí o odmítnutí registrace prováděné Soudním dvorem Evropské unie (dále také „ESD“). Zmíněná oblast je velmi problematická a to zejména z toho důvodu, že je stále velkou neznámou, jakým způsobem se Soudní dvůr Evropské unie k dané otázce postaví. Přirozeným a logickým vyústěním úpravy obsažené v nařízení o občanské iniciativě bezesporu je taková možnost, nicméně jistotu veřejnost nabude až spolu s prvním takovým řízením. Specifická povaha rozhodnutí o odmítnutí registrace, zejména s přihlédnutím k tomu, že možnými aktivně legitimovanými osobami mohou být všichni občané Evropské unie, v současné době pouze vyvolává spekulace o tom, jak se nastalá situace bude řešit.

Ve světle nařízení o občanské iniciativě je třeba zároveň řešit i příslušnost jednotlivých členských států Unie ve vztahu k jednotlivým osobám, které podepíší prohlášení o podpoře. Zvolená konstrukce totiž přesouvá značnou část procesní činnosti na členské státy Evropské unie, čímž uvolňuje její administrativní zatížení, nicméně na druhou stranu znamená velmi rozsáhlé povinnosti členských států. Jedná se o oblast ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře v závislosti na způsobu sběru těchto prohlášení. Vzhledem k tomu, že na poli osobních dokladů a požadovaných informací o osobách nepanuje mezi členskými státy Evropské unie shoda, rozlišuje nařízení dvě skupiny členských států podle toho, jaké identifikační dokumenty vážící se k dané osobě vyžaduje.

Občanská iniciativa má tendenci stát se instrumentem, který bude v praxi hojně využíván, zejména různými nevládními organizacemi jako prostředek k prosazení zájmů a požadavků, neboť bude doplňovat již existující petiční právo k Evropskému parlamentu.

Na druhou stranu ovšem práce osvětlí, že důsledky korektně podané a Komisi ke schválení předložené občanské iniciativy ještě neznamenají změnu právních předpisů v iniciativě požadované. Práce totiž ukazuje, jakým způsobem by měla Komise postupovat za předpokladu, že je jí předložena iniciativa k posouzení a vysvětluje právní důsledky tzv. sdělení, jež je výsledným produktem takového posouzení.

Následujícím předmětem výkladu je ochrana osobních údajů na úrovni Evropské unie, ale i na úrovni členských států, konkrétně tedy České republiky. Ochrana osobních údajů je již delší dobu v popředí zájmu Evropské unie, a proto není divu, že je specifická úprava obsažena i v nařízení o občanské iniciativě zejména z toho důvodu, že v rámci postupu týkajícího se občanské iniciativy bude docházet ke sběru značného množství osobních údajů.

Posledním celkem, který může činit jisté problémy, je tzv. princip komitologie použitý pro přijetí technických specifikací týkajících se zabezpečení online systémů sběru prohlášení o podpoře. Tento princip je v mnoha případech velmi efektivní a nic nenasvědčuje tomu, že by tomu mělo být v případě občanské iniciativy jinak. Autor přistoupí k vysvětlení daného postupu zejména s přihlédnutím k přijetí nového komitologického nařízení, jež nahrazuje původní rozhodnutí upravující tuto oblast.



Dále práce vymezuje oprávnění Komise ke změně příloh daného nařízení, kterými se mění nepodstatné části nařízení, v těchto přílohách obsažené. V neposlední řadě je cílem práce osvětlit v jakých konkrétních případech by měla být občanská iniciativa provedena národními předpisy iniciativu doplňujícími, neboť samotné nařízení o občanské iniciativě není všeobsahujícím právním předpisem, který upravuje veškeré oblasti dané úpravy jednotně. Snahou autora je tedy podat jakýsi ucelený výklad institutu občanské iniciativy v období, které je vyhrazené jednotlivým státům pro to, aby připravily půdu pro bezproblémové používání nařízení od okamžiku vstupu nařízení v účinnost.

## 1 EVROPSKÁ UNIE A DEMOKRATICKÝ DEFICIT

Evropská unie se od doby, kdy dochází k výraznému kvalitativnímu posunu v pojmání tohoto celku, tedy od 80 let 20. století, musí vyrovnat s kritikou, která se na ni snáší nejen od euroskeptiků, ale i od osob vyznávající tzv. „hubenější“ Evropskou unii. Tato kritika spočívá mimo jiné v nedostatečném zajištění demokracie, tedy v namítání tzv. demokratického deficitu. Důvodem k této myšlence je zejména to, že Evropa byla po více než půl století spravována výhradně politickými elitami. Role jednotlivých občanů byla limitována pouze na roli diváka, který neměl možnost jakkoliv přímo zasahovat do dění, které bylo spravováno hlavami států a vlád členských států. V současné době lze tvrdit, že takové pojetí Evropy dospělo do své maximální fáze, a proto se stále častěji objevují instituty přímo zapojující občany Evropské unie do dění kolem nich.<sup>1</sup>

**Demokratický deficit** je pojem odvolávající se na názor, že Evropská unie je v důsledku složitých metod rozhodování, které používá, vzdálena běžnému občanovi a postrádá tak nutnou demokratičnost. Mezi občany převládá názor, že institucionálnímu schématu Společenství dominuje instituce, která kombinuje legislativní a exekutivní formy vlády (Rada), a instituce, která postrádá demokratickou legitimitu (Komise – přestože jsou její členové jmenováni vládami členských států a musí být ve funkci potvrzeni Evropským parlamentem a přestože je Komise kolektivně zodpovědná Parlamentu).<sup>2</sup>

Velmi výstižně problematiku demokratického deficitu vyjádřil Majone ve svém pojednání týkajícím se tohoto institutu, když za demokratický deficit považuje zejména technokratické rozhodování, nedostatek transparentnosti, nedostatečnou participaci veřejnosti, neodpovídající odpovědnostní a kontrolní mechanismy – ke kterým dochází zejména tehdy, jsou-li důležité rozhodovací pravomoci delegovány

---

<sup>1</sup> Efler M., European citizens' Initiative – Legal opinions for implementation below the constitutional level, Democracy International, 2006, str. 4

<sup>2</sup> Oficiální stránky Evropské komise:

[http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term\\_18\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_18_cs.htm)

na neodpovědné orgány. V takovém případě tkví problém demokratického deficitu v nedostatku odpovědnosti zvolených zástupců voličům.<sup>3</sup>

Paradoxně se jako jeden z hlavních důvodů vytýkání demokratického deficitu jeví institut voleb do Evropského parlamentu a to i přesto, že je to právě Evropský parlament, který se v posledních letech přibližuje občanům Evropské unie nejvíce ze všech unijních orgánů. Volby do Evropského parlamentu jsou totiž po delší dobu předmětem kritiky mimo jiné z toho důvodu, že se jedná o volby, které jsou v očích veřejnosti považovány za volby druhořadé. Podle názorů některých autorů nejsou totiž otázky, kterými se Evropská unie zabývá dostatečně zásadní, aby je dokázali zaujmout.<sup>4</sup> Důvodem pro tento argument je mimo jiné skutečnost, že volby do Evropského parlamentu se často konají spolu s volbami do národních zastupitelských orgánů. To má samozřejmě své ospravedlnění spočívající v šetrnosti vůči nemalým finančním prostředkům vynakládaným pro tyto účely, kdy je samozřejmě přístupnější veřejnosti provést tento úkon jednorázově. Druhým důvodem je skutečnost, že kandidáti ve volbách do Evropského parlamentu nejsou politické elity vyskytující se na národní úrovni. S tím souvisí i neexistence politických stran evropského rozměru, které by zastupovaly zájmy jednotlivých občanů Evropské unie, což sebou nese problém spočívající v tom, že programy jednotlivých politických stran jsou založeny na národních tématech, a tudíž postrádají Evropský rozměr. Vzhledem k tomu, že Evropská unie byla vytvořena shora jako dodatečný útvar *sui generis*, který se vymyká jak definicím státních útvarů, tak i útvarů vyskytujících se v oblasti mezinárodního práva, je podle názoru autora nepravděpodobné, že dojde v dohledné době ke zvýšení zájmu občanů Evropské unie o volby do Evropského parlamentu.

---

<sup>3</sup> Majone G.: Europe's Democratic Deficit: The question of standards, *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 1998, str. 14-15 - překlad autora, taktéž k nalezení v Majone G., *From the Positive to the Regulatory State? Cause and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, *Journal of Public Policy*, 1997, str. 139-167

<sup>4</sup> Moravcsik A.: In defence of the Democratic deficit: Reassessing Legitimacy in the European union / *Journal of common market studies*, volume 40, number 4, 2002

V této souvislosti lze v obecné rovině polemizovat s názorem Weilera, který nesouhlasí s tím, že politická reprezentace může správně fungovat v supranacionálním kontextu. Podle jeho názoru je velmi diskutabilní, zda je Evropský parlament vůbec schopen převzít efektivní reprezentaci širokých a extrémně heterogenních politických zřízení (polity).<sup>5</sup> Autor se s tímto názorem ztotožňuje do té míry, že je tento úkol velmi složitý. Evropský parlament, potažmo celá Evropská unie, je stále ve fázi svého vývoje, co se pravomocí týče a vzhledem k tomu, že se pravomoci Evropského parlamentu stále více rozšiřují má tento orgán šanci stát se opravdu reprezentativním orgánem všech států a zejména všech občanů Unie.

Pro řešení problému demokratického deficitu existují mimo jiné dvě varianty, jak je uvádí Pehe ve svém článku zabývajícím se demokratickým deficitem<sup>6</sup>, které jsou poněkud radikální, i když by jako jediné měly za následek konečné smazání problému demokratického deficitu. Prvním z nich je federalizace zakončená vytvořením skutečné federace, v níž parlament (nejlépe dvoukomorový vytváří zákony a kontroluje vládu – tedy model podobný modelu americkému. V takovém systému by se počítalo i s evropským prezidentem a Ústavou. Druhým řešením je naopak vrácení integračních procesů doposud dosažených zpět, a to do okamžiku, kdy byly státy pouze spolupracující suverénní celky jednající na základě mezivládních dohod.<sup>7</sup> Autor souhlasí s tím, že skutečně takové dvě varianty by v konečném důsledku vedly k vyřešení problému demokratického deficitu, avšak nedomnívá se, že to jsou varianty vhodné. Přijmeme-li názor, který vyjádřil Pehe ve svém dalším článku, který uvádí, že současná povaha Evropské unie považovaná za hybridní, je pouhou dočasnou fází, nejeví se tyto řešení jako řešení nejpřijatelnější. Samozřejmě by se dalo uvažovat, právě z povahy slovního spojení „dočasná fáze“, o možnosti skončení procesu evropské integrace ve smyslu úplné federalizace či

---

<sup>5</sup> Weiler J.H., Haltern U., Meyer F.: European Democracy and Its Critique – Five Uneasy Pieces, Jean Monet Working Paper (1995), N. 1, 8

<sup>6</sup> Pehe J.: Konference US-DEU „Krok za krokem k federativní Evropě, Praha – 30. 5. 2003, k nalezení na <http://www.pehe.cz/prednasky/2003/teze-ke-konferenci>

<sup>7</sup> Pehe. J.: Demokracie v Evropské unii – Semináře: ANO pro Evropu, Praha + Mladí Evropané, Jihlava – 3. 6. 2003, k nalezení na <http://www.pehe.cz/prednasky/2003/demokracie-v-evropské-unii>

navrácení do fáze před ní, avšak tyto možnosti nejsou pravděpodobné. Autor nicméně souhlasí s názorem Václava Bělohradského spočívajícího v nezbytnosti vytvoření veřejného prostoru a přímé vazby evropské politiky na občany, jež je základem přístupu, který povede k odstranění demokratického deficitu v Evropské unii.<sup>8</sup> Občané musí být do dění v Evropské unii zapojeni mnohem více než doposud, neboť to je jedním ze základních prvků úspěšného snažení o snížení demokratického deficitu. Evropská unie je v tomto ohledu podle názoru autora na cestě k nalezení správného nastavení demokratických institutů, neboť je v neustálém vývoji a to zejména vzhledem k relativně krátké době, od které dochází k výraznému posunu v jejím chápání a vzhledem k její povaze, velikosti a charakteru.

Pehe ve svém článku vyslovuje mimo jiné názor, že demokratický deficit je menší, než ho líčí někteří autoři. Podle něho skutečnost, že nejvyšší orgány Unie, zejména Komise, v sobě kombinují výkonnou, zákonodárnou a někdy dokonce i soudní moc, samozřejmě popírá pravidla o základním rozdělení mocí, jak jsou známy z národních demokracií. Toto křížení mocí v rukou nejvyšších unijních orgánů podle Pehe není ideální, ale zároveň se nejedná o cosi, co by existovalo mimo rámec demokratických procesů. Dále uvádí, že všechny tyto instituce mají mandát od voličů. S tímto názorem autor do jisté míry souhlasí, zejména v tom smyslu, že dochází ke kombinaci zmíněných mocí v rukou jednoho orgánu Unie, nemůže však již souhlasit s tím, že skutečnost, že se křížení mocí nachází v rámci demokratických procesů, vysvětluje a prokazuje, že demokratický deficit neexistuje. Demokratický deficit má mnoho projevů, z nichž výše jmenovaný je pouhým článkem, který ho celkově dotváří. To, že Komise vykonává své pravomoci v rozsahu stanoveném demokratickým procesem, ještě neznámá, že demokratický deficit neexistuje. Pravdou ovšem zůstává, že Komise operuje v demokraticky vytvořených mantinelech, ať už jsou jakékoliv, ale tyto mantinely a způsob jejich vytvoření a nastavení pravomocí Komise v rámci těchto mantinelů ještě neznámá, že se jedná o nejvhodnější model demokracie. Výše uvedené argumenty naopak ukazují, že

---

<sup>8</sup> Bělohradský V.: Právo, 9. 8. 2001

v porovnání s národními systémy Evropská unie v demokracii „zaostává“ a tato zaostalost je vysvětlována právě existencí demokratického deficitu.

Podle názoru autora existence demokratického deficitu na úrovni Evropské unie je prokázána řadou autorů a další ubírání Evropské unie by mělo směřovat k nalezení správného nastavení demokratických institutů. Taková cesta úzce souvisí s tím, že Evropská unie je v neustálém vývoji a to zejména vzhledem k relativně krátké době, od které dochází k výraznému posunu v jejím chápání a vzhledem k její povaze, velikosti a charakteru. Zásadním bodem bude nepochybně i přiblížení Evropské unie občanům jednotlivých členských států, které v současné době zaostává za svou požadovanou úrovní. Tvrzený názor podtrhuje i argumentace bývalého francouzského ministra zahraničí a předsedy Komise Jacquese Delorse, který již v osmdesátých letech 20. století několikrát zdůrazňoval, že právě vztah mezi občany a institucemi Evropské unie je základním stavebním pilířem, na kterém musí být unie postavena. Tvrdil, že: *„Jestliže návrhy projednávané Společenstvím a jím přijímaná rozhodnutí nebudou nedílnou součástí veřejného života a národní parlamenty nebudou zajímat tak, jak by měly, nutně nesplníme očekávání. Právě v tom spočívá první demokratický deficit. Odhaduji, že ne více než 7% Evropanů ví, o čem dnes ve Společenství hovoříme. Závěry jsou zřejmé. Musíme vyburcovat veřejný zájem tím, že budeme otevření a že lidi přimějeme hovořit o evropských problémech.“*<sup>9</sup> S touto myšlenkou se autor ztotožňuje, neboť zcela vystihuje problém, se kterým se Evropská unie potýká již od počátku svého vývoje. Ne nadarmo považoval právě Delorse za nezbytné studovat veřejné mínění vztahující se k celé Evropské unii, které je jakýmsi ukazatelem zájmu občanů členských států Evropskou unii tvořících.

Stejně tak autor souhlasí s názorem, že prvotní příčinou myšlenky občanství Evropské unie (dále také „občanství“), která byla později dovedena do zdárného konce, je právě demokratický deficit. Institut občanství Evropské unie vytvořil přímé

---

<sup>9</sup> Fiala P., Pitrová M.: Evropská unie – druhé, doplněné a aktualizované vydání, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, str. 268 (citace Mazzucelli 1997, 55)

spojení mezi jednotlivci a Evropskou unií, spojené s přímými volbami do Evropského parlamentu.<sup>10</sup> Bezpochyby byla taková konstrukce občanství již od samého počátku velmi nadějnou myšlenkou jak zmírnit demokratický deficit v Evropské unii, nicméně ne velmi úspěšnou. Je pravdou, že občané jednotlivých států bezesporu registrují volby do Evropského parlamentu, ovšem tyto volby jsou mnohdy zastíněny volbami do národních zastupitelských orgánů, jak bylo uvedeno výše, a proto nedosahují takové účasti ani popularity, jaké by si zasloužily z hlediska postavení a pravomocí Evropského parlamentu potažmo Evropské unie jako celku.

Velmi závažný a nepochybně pravdivý prvek demokratického deficitu spočívá také v neexistenci tzv. **démosu**. Jinými slovy to znamená, tam kde demokracie funguje, je přítomna skupina lidí, která má společné zájmy. Zároveň ovšem tato skupina je typická tím, že za některých okolností dovolí někteří členové této skupiny, aby byly jejich zájmy podřazeny zájmům jiných. V případě Evropské unie ovšem nemůžeme hovořit o jedné skupině, ale o mnohosti takových skupin. Anglický termín je velmi výstižný, když v této souvislosti hovoří o tzv. „peoples of the union“. Díky této skutečnosti neexistuje na úrovni Evropské unie společný „démos“, který by mohl být Evropskými orgány, zvláště Evropským parlamentem prezentován.<sup>11</sup> Maduro, jde ve své argumentaci ještě dále, když dovozuje, že Evropská unie si nemůže osvojit nejvyšší ústavní autoritu „*pouvoir constituant*“, neboť by to nezbytně znamenalo nahrazení národních politických a právních řádů za řád Evropský, což by mohlo zcela zničit současný vztah plurality mezi Evropskou a národní úpravou.<sup>12</sup>

Velmi výstižně se k problematice neexistence evropského démosu vyjádřil Příbáň, který zastává názor, že démos v evropském smyslu je pouhou utopií a politickým projektem, který bohužel neexistuje v realitě. Uvádí, že demokracie doposud nebyla úspěšně převzata z národní úrovně na úroveň Unijní, neboť dokonce

---

<sup>10</sup> Steiner J., Woods. L.: EU law, 10th edition, Oxford University Press, 2009, str. 76-77

<sup>11</sup> Steiner J., Woods. L.: EU law, 10th edition, Oxford University Press, 2009, str. 78

<sup>12</sup> Maduro P.: How Constitutional Can the European Union Be? The Tension between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union, Jean Monet Working Paper, 5/04, (2004), 38

i demokraticky volení zástupci v jednotlivých státech přistupují k pravidelné kritice Evropské unie z důvodu nedostatku demokratické legitimacy a odpovědnosti, což jen dokazuje, že význam sounáležitosti, solidarity a identity s Evropskou unií je mnohem slabší než identifikace občanů Unie s jejich regionem, státem a národem. Přibáň v této souvislosti poukazuje na spor vedený mezi Soudním dvorem Evropské unie a Německým federálním ústavním soudem, jehož ohniskem byla právě neexistence démosu Unie. Uvádí, že jedním z hlavních argumentů Ústavního soudu Spolkové republiky Německo byla neexistence démosu, díky čemuž si legislativa Evropské unie nemůže nárokovat nadřazenost. Dle Přibáňe tento odpor vůči Soudnímu dvoru Evropské unie odhaluje názorové vize, k jejichž střetu dochází mezi národní a supranárodní autoritou.<sup>13</sup>

Jak je patrné z předchozího textu Evropská unie, jednotliví představitelé členských států, ale i odborná veřejnost se již delší dobu zabývají fenoménem demokratického deficitu. V poslední době, zejména tedy v souvislosti se zavedením občanské iniciativy se do popředí dostává účast veřejnosti na životě Unie, tedy jejich přímá participace. Podle Kohler-Kocha jsou předpokládané demokratické benefity spojené s participací občanů na činnosti Evropské unie tyto: zapojení sociálních skupin do rozhodovacího procesu sebou nese zvyšování povědomí a znalostí o dané problematice, což imanentně zahrnuje i zvyšování kvality politik Evropské unie; vznik odpovědnosti veřejné správy Evropské unie, vůči společnosti jako celku; dosažení politického zájmu a posílení přímé participace občanů; vytvoření mezinárodní (transnational) veřejné sféry.<sup>14</sup> Tyto důsledky jsou pojaté na velmi obecné rovině a je velmi diskutabilní, zda přímá participace občanů bude takových výsledků opravdu dosahovat.

Občanská iniciativa tak představuje další demokratický institut vytvořený v rámci práva Evropské unie, která si klade za cíl nejen zmírnit projevy

---

<sup>13</sup> Přibáň J.: European Union Constitution-Making, Political Identity and Central European Reflections, European Law Journal, Vol 11, No 2, March 2005, str. 145, 146

<sup>14</sup> Cuesta V.: The Lisbon Treaty Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy, European Public Law, 2010, Vol. 16, Issue 1, Wolters Kluwer Law and Business, str. 125



demokratického deficitu ve své obecné podobě a zapojit občany Evropské unie do legislativního procesu, ale i pobídnout občany Unie, aby se dostali do pozice osob, které se zajímají o veškeré dění v Evropské unii.

## 2 VZORY OBČANSKÉ INICIATIVY V EVROPSKÉ UNII A ŠVÝCARSKU

### 2.1 Podobnost práva petičního a občanské iniciativy

Občanská iniciativa jako institut evropského práva nevznikla drastickým způsobem, bez hlubšího zkoumání právních řádů jednotlivých členských států Evropské unie. Skutečnost je taková, že členské státy, jakožto suverénní státní útvary, mají své vlastní právní řády, v rámci kterých jsou některé instituty Evropského práva upraveny duplicitně (např. petiční právo apod.). V současné době můžeme na úrovni Evropské unie zaznamenat petiční právo, které s instrumentem občanské iniciativy vykazuje určité podobnosti, ale i rozdíly.

Petiční právo Evropské unie znamená, že v rámci Evropské unie má každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v některém členském státě právo předložit samostatně či společně s dalšími občany nebo osobami petici k Evropskému parlamentu ve věci, která spadá do oblasti činností Unie a která se jich přímo dotýká.<sup>15</sup> Toto konkrétní ustanovení je rozšířením úpravy uvedené v čl. 44 Listiny základních práv Evropské unie.<sup>16</sup> Již na první pohled je tedy patrná velmi těsná blízkost institutu petice a občanské iniciativy co do účelu a smyslu jejich úpravy.

Vedle unijních občanů, mohou práva podat petici využívat nejen jiné fyzické osoby s bydlištěm v členském státě, ale dokonce i právnické osoby, které mají na území své sídlo.<sup>17</sup> Tato možnost je nařízením o občanské iniciativě naprosto vyloučena.

---

<sup>15</sup> SFEU – čl. 227

<sup>16</sup> Syllová, Pítrová, Paldusová a kol.: Lisabonská smlouva – komentář, C.H. Beck, 2011, str. 1175, ve spojení s Listinou základních práv Evropské unie – čl. 44,

<sup>17</sup> Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský: Evropské právo, 4. vydání, C.H. Beck, 2011, str. 112

Odlišně je upraven i orgán, který je příslušný k přijímání petice nebo občanské iniciativy. V prvním případě se jedná o Evropský parlament, ve druhém případě o Evropskou komisi. Z rozdílu daných úprav je patrné, že petice jako klasický institut mnoha členských států Unie, je směřována přímo zastupitelskému orgánu Unie a jako taková má ztělesňovat přímý kontakt mezi občany a jimi zvolenými zástupci. Na druhou stranu občanská iniciativa, jejíž adresátem je Evropská komise jakožto orgán se zásadně výlučnou zákonodárnou iniciativou, by měla být chápána jako snaha o přiblížení vzdáleného zákonodárského procesu Evropské unie tím, že umožní navrhopvat konkrétní změny, popřípadě zcela nové úpravy oblastí vymezené v příslušném nařízení o občanské iniciativě.

Zásadním rozdílem mezi peticí a občanskou iniciativou je bezpochyby minimální počet osob, které ji podpoří. Zatímco právní úprava petice žádnou takovou podmínku nestanoví, jinými slovy, oprávněn podat petici je i pouze a jenom jeden subjekt vymezený jako oprávněný k podání petice, je u občanské iniciativy tato podmínka velmi striktně upravena a její nesplnění není možné žádným způsobem zhojit. V této souvislosti se tato skutečnost jeví jako jedna z kardinálních odlišností mezi těmito dvěma instituty.

Podobností, která se dá dohledat v úpravách těchto dvou institutů, je neexistence právní závaznosti podané petice či občanské iniciativy. Tato úprava u občanské iniciativy vyplývá z článku 10 nařízení o občanské iniciativě,<sup>18</sup> které stanoví, že Komise po obdržení konkrétní iniciativy, tedy po splnění všech podmínek vyžadovaných nařízením o občanské iniciativě, do tří měsíců vydá sdělení obsahující právní a politické závěry ohledně iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit. Výklad takového ustanovení by mohl navodit dojem, že Komise má zcela volné pole působnosti, jakým způsobem bude jednat. Je pravdou, že zde neexistuje žádný právní stimul, který by zavazoval Komisi jednat pozitivně ve smyslu podané občanské iniciativy, na druhou stranu ovšem, za předpokladu, že by Komise nejednala v souladu s navrhovanou občanskou

---

<sup>18</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě

iniciativou, vznikl by zde velmi silný tlak ze strany nejen veřejnosti, ale pravděpodobně i jednotlivých členských států Evropské unie. K tomu více v kapitole věnované posouzení iniciativy Komisí (4.8.).

Dalším výrazným rozdílem je i předmět petice nebo občanské iniciativy. Nařízení o občanské iniciativě velmi striktně a negativním způsobem vymezuje podmínky, za kterých bude dané podání pokládáno za iniciativu. Podobná podmínka je u petice stanovena pouze pro ty petice, které směřují do oblasti která je jasně stanovena jako oblast patřící do působnosti členského státu Unie. I proto se dá soudit, že smyslem přijetí nové úpravy pojednávající o občanské iniciativě není pouze rozšíření petičního práva, ale založení zcela nového a v Evropské unii dosud neznámého institutu občanské iniciativy, který bude velmi precizním způsobem doplňovat dosavadní úpravu práva petičního, ale i ostatních občanských práv občanů Evropské unie.

Co se občanské iniciativy jakožto předmětu zkoumání týče, není možné nalézt zcela identickou úpravu takového institutu v žádném z členských států Evropské unie. Je ovšem možné dohledat velmi podobné a na stejné bázi pracující instituty, ze kterých ve své podstatě občanská iniciativa v evropském slova smyslu vznikla.

V dokumentu Evropské komise<sup>19</sup>, který byl přijat pro usnadnění pochopení občanské iniciativy lze dohledat, že ve většině členských států Evropské unie již občanské iniciativy existují, a to buď na celostátní, regionální nebo místní úrovni. Na celostátní úrovni jsou jimi podle zmiňovaného dokumentu Rakousko, Maďarsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, a Nizozemsko. Jako mimounijní státy, které předvídají použití občanských iniciativ, dále vyjmenovává Švýcarsko a USA.

Jak již bylo řečeno, občanská iniciativa v evropském slova smyslu nevznikla bez předchozích vzorů a zkušeností s takovýmto institutem, ale prostřednictvím

---

<sup>19</sup> Dokument Evropské komise ze dne 15. prosince 2010 – MEMO/10/683

inspirace nalezené ve státech Unie i státech stojících mimo Unii. Na tomto místě bych rád přiblížil některé důležité právní aspekty vnitrostátních právních úprav dvou států (Slovenska a Švýcarska), zejména uvedl, do jaké míry je možné považovat jejich právní úpravy za inspirační pro úpravu občanské iniciativy v Evropské unii.

## 2.2 Právní úprava přímé demokracie ve Slovenské republice

Úpravu obdoby občanské iniciativy v právním řádu Slovenska nalezneme v dokumentu o nejvyšší právní síle – v Ústavě Slovenské republiky,<sup>20</sup> v ustanovení čl. 93 až 100. I když tato ustanovení upravují institut referenda, lze po prostudování dané problematiky připustit, že je v této úpravě možné nalézt jisté podobnosti, samozřejmě s odchylkami nezbytnými z důvodu specifčnosti dané problematiky. S přihlédnutím k tomu, že dokument Evropské komise zmiňující Slovensko jako stát s úpravou přímé demokracie ve formě občanské iniciativy a vzhledem k tomu, že žádná jiná podobnější úprava v právním řádu Slovenské republiky není k nalezení, měla zjevně Komise na mysli právě úpravu referenda a v ní upravenou možnost občanů takové referendum iniciovat.

Základním pilířem úpravy referenda v Ústavě Slovenské republiky je ustanovení čl. 94 odst. 2, které stanoví, že: *„Referendem se může rozhodnout i o jiných důležitých otázkách veřejného zájmu.“* Podle výkladu tamějšího Ústavního soudu je na základě tohoto ustanovení možné pořádat referendum o otázce, která souvisí se změnou některého zákona Slovenské republiky nebo přímo Ústavy Slovenské republiky.<sup>21</sup> V dalším důležitém nálezu Ústavního soudu Slovenské republiky<sup>22</sup> se tento soud vyjádřil tak, že *„ústavodárný orgán upravil zákonodárnou moc v Slovenské republice dvojitým způsobem. Tato moc patří nejen Národní radě Slovenské republiky, ale i přímo občanům. Pokud občané delegují svoje práva parlamentu, i tak jim tato moc zůstává – jako nositeli primární originální moci –*

---

<sup>20</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

<sup>21</sup> Usnesení sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997

<sup>22</sup> nález sp. zn. PL. ÚS 42/95

*právo rozhodovat o některých zásadních otázkách týkajících se veřejného zájmu přímo v referendu, nezávisle na parlamentu. Referendum je vykonávání zákonodárné moci přímo občany. Referendum je určitou „pojistkou“ občana vůči parlamentu, aby občané v referendu hlasováním na sebe vztáhli zodpovědnost, kterou parlament nechce, nemůže, neumí anebo nedokáže unést.“*

V této souvislosti je možné nalézt jisté podobnosti, ale i odlišnosti mezi právní úpravou Evropské občanské iniciativy a úpravou referenda na Slovensku. V první řadě se jedná o samotný název, který je odlišný a již z podstaty věci vymezuje institut na území Slovenské republiky jako referendum. Při bližším zkoumání je nicméně patrné, že se jedná o velmi podobnou procesní strukturu výkonu ústavního práva na podání referenda a to z těchto důvodů.

*Zejména jde o princip tohoto institutu, který vyjádřil Ústavní soud v již zmiňovaném rozhodnutí. Ústavní soud stanovil, že: prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu alebo inému kompetentnému štátnemu orgánu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil (prijal, doplnil, zrušil) všeobecne záväzný právny predpis (alebo jeho časť) tak, aby návrh prijatý v referende vyvolal potrebný právny účinok. Kompetentnému štátnemu orgánu vznikne povinnosť zabezpečiť splnenie uvedeného príkazu (II. ÚS 31/97).*

Z uvedeného názoru je patrné, že princip, na kterém funguje Slovenské referendum je velmi podobný požadavkům, které na občanskou iniciativu klade příslušné nařízení o občanské iniciativě v čl. 2 odst. 1 a to, že iniciativa vyzývá Komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila návrh k otázkám, k nimž je podle mínění občanů nezbytné přijetí aktu Unie pro účely provedení Smluv. Odlišností je v tomto případě nicméně skutečnost, že podle nařízení o občanské iniciativě není Komise právně povinna konat. Tam, kde je kompetentní státní orgán Slovenska povinen zabezpečit splnění uvedeného příkazu, má Komise možnost volby, jakým způsobem bude jednat.

Podobnost lze nalézt i v úpravě nezbytného minimálního počtu osob, jež se podepíše pod tzv. petici, která povede k tomu, že prezident Slovenské republiky vyhlásí referendum o dané otázce.<sup>23</sup> Úzce tato skutečnost souvisí s podmínkou získat stanovený počet prohlášení o podpoře pro možnost předložit občanskou iniciativu Komisi. Velmi markantní rozdíl nicméně existuje v rozdílu počtu osob nezbytných pro podporu. Zatímco pro vyhlášení referenda je potřeba 350 tisíc občanů Slovenské republiky, z nařízení o občanské iniciativě je patrné, že pro předložení iniciativy je nezbytné získat alespoň jeden milion prohlášení o podpoře z minimálního počtu 7 členských států.

Co se týče kontroly přípustnosti navrhovaného referenda Slovenské republiky a občanské iniciativy podle nařízení o občanské iniciativě, je konstrukce do jisté míry odlišná, i když i v této souvislosti lze vysledovat některé podobné rysy. Podobným rysem je zejména to, že taková možnost kontroly zde v obou případech existuje. V případě referenda Slovenské republiky je tato kontrola v rukou prezidenta republiky a to v tom smyslu, že podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky může požádat Ústavní soud o zhodnocení předmětu referenda z hlediska jeho souladu s Ústavou nebo ústavními zákony. Tato pravomoc náleží prezidentu po podání petice, tedy po sesbírání potřebného počtu podpisů pod petici navrhuující vypsání referenda. Na druhou stranu kontrola občanské iniciativy ve smyslu předběžné kontroly je obsažena v čl. 4 odst. 2 Nařízení. V tomto případě ovšem nedochází ke kontrole v pravém slova smyslu, ale ke zhodnocení navrhované občanské iniciativy. Pokud občanská iniciativa svým obsahem splní podmínky obsažené v tomto článku, nezbývá Komisi nic jiného než předmětnou iniciativu registrovat v rejstříku iniciativ.

Z uvedeného je tedy více než patrné, že občanská iniciativa vykazuje znaky, které by se daly v souladu s úpravou ve Slovenské republice označit jako znaky přímé demokracie. Nicméně, co do své podstaty a výsledku petice za vyhlášení

---

<sup>23</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, čl. 95 odst. 1

referenda, je situace odlišná a to zejména proto, že u Slovenské úpravy referenda je cílem samotné vypsání referenda. V případě, že budou splněny všechny podmínky pro takové vypsání, zejména předepsaný počet osob podepsaných pod petici za vypsání referenda a otázka nebude spadat mezi problematiku základních práv a svobod, daní, odvodů a státního rozpočtu, prezident republiky takové referendum vyhlásí. **Cílem je zde tedy samotné vyhlášení referenda, které pokud bude přijato, bude znamenat příkaz pro parlament jednat v jeho smyslu. V konečném důsledku tedy tento institut bude závazným pro zákonodárny orgán Slovenské republiky.**

### **2.3 Právní úprava přímé demokracie ve Švýcarské konfederaci**

Podobnou úpravu přímé demokracie obsahuje právní řád mimounijního státu, který je svým významem a úpravou přímé demokracie proslulý. Je jím Švýcarská konfederace. Základní zákon tohoto státu, Ústava Švýcarské konfederace pojednává ve svém čl. 136 odst. 1 a 2 upravující politická práva mimo jiné o možnosti každého švýcarského občana, který dosáhl osmnáctého roku věku přímo, zahájit nebo podepsat již zahájenou veřejnou iniciativu. Samotná úprava veřejných iniciativ je obsažena v čl. 138 a 139.<sup>24</sup>

#### **Referendum a lidová iniciativa**

Podle Kaufmanna, který se v této souvislosti vyjádřil jak k lidové iniciativě, tak k referendu, jsou lidová iniciativa a referendum ve Švýcarské konfederaci velmi dynamické instrumenty, které mají dvě základní funkce, jež ovlivňují demokratické nastavení právního řádu této země. Konkrétně se jedná o tzv. akcelerátor (gas pedal) a současně i brzdu (break). Akcelerátor v moderní přímé demokracii lze spatřovat v možnosti menšiny voličů vybrat si politické téma, které bude na základě iniciativy podrobena veřejnému hlasování (lidová iniciativa). Oprávnění voliči mají tak právo

---

<sup>24</sup> Federal Constitution of the Swiss Confederation, Title 4, Chapter 2, Art. 136-138



podílet se přímo na znění legislativy bez ohledu na to, zda to vláda nebo parlament schvaluje. Jinými slovy to znamená, že menšina občanů disponuje právem předložit konkrétní otázku k posouzení všemi občany s tím, že se od nich bude vyžadovat závazná odpověď. Na druhou stranu, referendum vykazuje znaky jakési brzdy, neboť umožňuje občanům vykonávat kontrolu nad parlamentem a jím přijatým právními akty a vládou. Na základě tohoto práva mají oprávnění voliči právo vyžadovat veřejné hlasování o jednotlivých rozhodnutích parlamentu.<sup>25</sup>

### **Lidová iniciativa**

Lidové iniciativy jsou ve Švýcarské konfederaci velmi účinným nástrojem podpory určitého tématu i přesto, že nakonec nezískají většinu hlasů. Jednou z funkcí lidové iniciativy je totiž možnost, že menšina, která takovou iniciativu podporuje, způsobí, že se předmětné otázky dostane celonárodní pozornosti. Tato skutečnost má za následek, že se ve Švýcarské konfederaci diskutuje o otázkách, o kterých by se za jiných okolností seriózně nemluvalo, neboť by nebyl nikdo, kdo by na toto téma upozornil. Ve Švýcarsku to vede často k nepřímým reakcím politiků, kteří i tehdy pokud byla otázka neúspěšná, nakonec na požadavky iniciátorů reagují a mnohdy i uspokojí část jejich požadavků. Paradoxně tedy dochází k situacím, kdy iniciátoři jsou spokojeni i tehdy, stáhnou-li navrhovanou iniciativu, neboť v průběhu procesu debatování o daném tématu politici vyšli vstříc i bez získání všech hlasů pro podporu lidové iniciativy. Zde se ukazuje velmi vysoká míra odpovědnosti politiků této země, která může být chápána jako velmi blízká situaci, kdy iniciativa podle nařízení o občanské iniciativě získá potřebný počet hlasů a bude předložena Komisi. Komise si, ač by k tomu byla právně způsobilá, nemůže dovolit ignorovat předloženou iniciativu a jednat v opačném duchu. Silně tato skutečnost souvisí s praxí, která je vidět právě ve Švýcarské konfederaci při jednání politiků, ještě před získáním potřebného množství podpisů.

---

<sup>25</sup> Kaufmann B.: The European Citizens' Initiative Handbook, Initiative and Referendum Institute, 2010, str. 26

Úprava lidové iniciativy ve Švýcarské konfederaci je obsažena v základním dokumentu této země, tedy Ústavě.<sup>26</sup> Konkrétně v kapitole 2, nazvané „Iniciativa a referendum“, článku 138 až 139. Tato úprava se týká zásadně revize samotné Ústavy a to buď jako celku (čl. 138) nebo její části (čl. 139). Pro obě kategorie je společné, že pro iniciování revize Ústavy je třeba minimálního počtu 100 tisíc oprávněných voličů.

Pokud se zaměříme na celkovou revizi Ústavy Švýcarské konfederace, zjistíme, že návrh, který získal dostatečnou podporu uvedeného počtu voličů, bude podle čl. 138 odst. 2 předložen občanům (vote of the People) ke schválení. Schvalovací proceduru poté upravuje čl. 142 odst. 1 zmíněné Ústavy tak, že ke schválení vyžaduje většinu hlasujících. Bude-li tato většina dosažena, přistoupí Federální shromáždění (Federal Assembly) k revizi Ústavy.

Druhou možností, jak již bylo řečeno, je částečná (partial) revize Ústavy. Minimální počet oprávněných voličů je uveden výše s tím, že v čl. 139 odst. 2 až 6 jsou uvedeny upřesňující informace upravující tuto problematiku. Předně je dána možnost předkladatelům zvolit si mezi předložením obecného návrhu na částečnou změnu Ústavy, nebo konkrétního, formulovaného návrhu (formulated draft). V této souvislosti má Federální shromáždění možnost prohlásit iniciativu za nepřijatelnou (invalid), pokud je v rozporu se zde uvedenými principy (rozpor s mezinárodním právem, apod.). V další fázi Ústava rozlišuje mezi obecným návrhem a návrhem již formulovaného textu. V prvním případě, pokud Federální shromáždění iniciativu schválí, připraví částečnou změnu Ústavy ve smyslu iniciativy a předloží ji ke schválení občanům a Kantonům. Pokud obecný návrh na revizi Ústavy zamítne, pak ji předloží k hlasování občanům za použití čl. 142 odst. 1 Ústavy (viz. výše). Pokud se většina hlasujících občanů vyjádří pro navrhovanou revizi Ústavy, jak byla obsažena v iniciativě, připraví Federální shromáždění odpovídající návrh změny Ústavy. Ve druhém případě, tedy pokud iniciátoři přistoupili k předložení již

---

<sup>26</sup> Flanz G.: Constitutions of the countries of the world, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 2003, Binder XII - Federal Constitution of the Swiss Confederation

konkrétního formulovaného textu částečné revize Ústavy, pak ho Federální shromáždění předloží občanům a Kantonům ke hlasování spolu se svým protinávrhem, odmítá-li navrhovanou změnu obsaženou v iniciativě. Na občanech a Kantonech tedy poté je rozhodnout se, jakému znění dají přednost a kterého se bude později Federální shromáždění držet jako závazného textu.

Příkladem lidové iniciativy, která má pro občany Švýcarské konfederace velký význam, bylo hlasování o úplném zrušení Švýcarské armády z 26. listopadu 1989. I přesto, že se obecně považovalo takové hlasování za jakousi recesi vyvolanou zastánci pacifismu, výsledek hlasování nakonec ukázal pravý opak. Došlo k rekordní účasti občanů oprávněných hlasovat v rámci lidové iniciativy (70%) a procentuální vyjádření osob, které hlasovaly pro otázku vyslovenou v iniciativě, činil 35,6%.<sup>27</sup> Je tedy patrné, že lidová iniciativa měla nečekaný vliv na oblast, o které se všichni domnívali, že povědomí občanů a jejich názor je opačný, což dokazuje, že lidové iniciativy mohou být velmi účinným institutem, který bude zvyšovat demokratickou hodnotu dané země potažmo celé Evropské unie.

## Referendum

Referendum, jak již bylo avizováno výše, je druhou základní formou přímé demokracie ve Švýcarské konfederaci, která slouží k rozhodování o důležitých otázkách na federální úrovni. Úprava je obsažena taktéž v kapitole 2, čl. 141 Ústavy Švýcarské konfederace. Rozlišují se referenda povinná (obligatory) a návrhová (optional). Povinné referendum je třeba použít vždy, jde-li například o revizi Ústavy, o vstup do organizace kolektivní bezpečnosti nebo do supranárodních společenství (zde se má na mysli bezpochyby Evropská unie). Návrhové referendum je v porovnání s povinným na jakémsi protipólu, porovnáváme-li je z hlediska jejich zahájení. Zatímco první povinné musí být vypsáno vždy, jsou-li naplněny jeho podmínky, u návrhového referenda je možnost volby na občanech nebo na Kantonech Švýcarské konfederace. Požadovaná nejnižší hranice, kterou je potřeba dosáhnout pro vypsání referenda, je 50 tisíc občanů nebo osm Kantonů. Návrhové

---

<sup>27</sup> <http://www.spravedlivereferendum.cz/vychodiska/94-referendum-ve-svycarsku.html>

referendum může směřovat pouze do čtyř oblastí uvedených v čl. 141 odst. 1 Ústavy, mezi které mimo jiné patří federální právo a za určitých podmínek i mezinárodní smlouvy.

Příkladem hlasování o důležité otázce ve Švýcarské konfederaci může být i aktuální hlasování na úrovni Curyšského kantonu, kde se voliči vyjadřovali k zákazu takzvané asistované sebevraždy a zákazu přístupu k pasivní eutanázii cizincům. Toto hlasování proběhlo dne 15. května 2011, a výsledkem bylo odmítnutí takového návrhu 80 procentní většinou. V návrhu bylo požadováno, aby cizinci mohli podstoupit eutanázii až poté, co by na území kantonu měli trvalé bydliště alespoň po dobu jednoho roku. Toto hlasování bylo reakcí na praxi kliniky Dignitas, která umožňuje i občanům jiných států požádat o asistovanou sebevraždu. Je velmi důležité si na tomto místě uvědomit, že Švýcarská konfederace, konkrétně tedy v tomto případě Curyšský kanton je na tak vysoké úrovni, že i o takové důležité otázce jakou je asistovaná sebevražda se rozhoduje za použití přímé demokracie. Ne nadarmo je tedy Švýcarská konfederace dávana jako příklad nejen formálně existující, ale i fungující země s přímou demokracií, kde se občané aktivně podílejí na veřejném životě a veškerých otázkách s tím spojených.

Uvedené příklady dvou evropských států obsahujících úpravu přímé demokracie, ať už se jedná o stát Evropské unie nebo stát mimo ni stojící dokazují, že tento institut je velmi živý a že jeho zavedení do práva Evropské unie sebou ponese velmi vysokou zodpovědnost za jeho dostatečné zvládnutí.

### 3 VÝVOJ EVROPSKÉ OBČANSKÉ INICIATIVY

Na základě praxe, která panovala na úrovni Evropské unie, spočívající v rozhodování, které bylo odtrženo občanům Unie a bylo zajišťováno pouze hlavami států popřípadě představiteli jejich vlád, dochází ke snahám, které směřují k uvolnění takového stavu formou zavádění institutů, jejichž snahou je alespoň teoreticky zbavit Evropskou unii o nálepku uskupení s výrazným demokratickým deficitem.

Jako první výraznou odpovědí Evropské unie na tuto situaci bylo zavedení občanství Unie **Maastrichtskou smlouvou**, která v roce 1992 novelizovala Smlouvu o Evropské unii. Toto občanství mělo sloužit jako spojnice mezi vzdáleným rozhodováním unijních orgánů a občany Unie. Imanentní jsou tak od této chvíle všem „občanům“ všechna práva, jak je předpokládá primární právo Evropské unie. V roce 1996 následuje snaha dvou politiků, jmenovitě Wolfganga Shüssela, ministra zahraničních věcí Rakouska a Lamberta Dini, představitele téhož úřadu v Itálii, navrhnout tzv. předkládací právo k Evropskému parlamentu. Tento návrh měl spočívat v tom, že 10% voličů v každém z minimálně tří členských států by mělo právo předložit Evropskému parlamentu návrh, který pokud by byl ve formě článků, představoval by závazek parlamentu se jím zabývat. V této souvislosti je také na místě zmínit několik politologů zabývajících se otázkou přímé demokracie v oblasti Evropské unie, kteří v průběhu její existence činili různé návrhy na zlepšení demokratického deficitu. Lze jmenovat například politologa Heidruna Abromeita, který navrhoval zřízení speciálního instrumentu přímé demokracie, spočívajícího v právu veta a povinných referend, v případě schvalování nových smluv nebo dodatků ke smlouvám již existujícím.<sup>28</sup>

Dalším takovým pokusem byl návrh rakouského právníka a politologa Nentwitche, jenž spočíval v založení tzv. Nepřímé evropské občanské iniciativy. Návrh tohoto instrumentu se velmi podobal právní úpravě existující ve Švýcarské

---

<sup>28</sup> Efler M.: European citizens' Initiative – Legal opinions for implementation below the constitutional level, Democracy International, 2006, str. 6

konfederaci a spočíval v možnosti alespoň 3-4% voličů z minimálně pěti států Evropské unie předložit návrh Radě Evropské unie a Evropskému parlamentu. Pokud by tyto instituce odmítly přijmout navrhovanou úpravu, následovalo by Evropské referendum o příslušné otázce.<sup>29</sup> Podle názoru autora je takový návrh velmi demokratický, nicméně použitelný pouze na úrovni státní. Jinými slovy, tato úprava má své limity, které spočívají v nemožnosti, resp. neudržitelné náročnosti vykonání takového referenda na vyšší než státní úrovni, z důvodů zejména administrativních, finančních a organizačních, a proto je v rámci Evropské unie těžko uplatnitelný.

Obecným požadavkem, který stanovil další významný dokument v oblasti demokratického chápání Evropské unie, byl tzv. **White paper z roku 2001**. V tomto dokumentu Komise vyjádřila přesvědčení, že jedním z obecných principů dobré správy (good governance) je participace. V tomto smyslu se jednalo o participaci v rámci celé Evropské unie působící skrze všechny existující politiky, kterými se EU zabývá a to s jediným cílem: zajistit kvalitu, důležitost a efektivitu jednotlivých politik Evropské unie.<sup>30</sup>

### 3.1 Smlouva o Ústavě pro Evropu

V této souvislosti byla poté největším, avšak nepřijatým počinem v oblasti přímé demokracie, konkrétně občanské iniciativy, odmítnutá **Smlouva o Ústavě pro Evropu** (dále také „SÚE“) z roku 2004, která ve svém článku I -47 (4) stanovila, že *„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Ústavy. Postup a podmínky požadované pro tuto občanskou iniciativu, včetně minimálního počtu členských států,*

---

<sup>29</sup> Nentwich, M.: Opportunity structures for citizens participation, the case for the European Union, in: Nentwich, M./Weale, A.(eds.): Political theory of constitutional choice, 1998, pp. 125-139. /VIA/ Dr. Efler M.: European citizens' Initiative – Legal opinions for implementation below the constitutional level, Democracy International, 2006, str. 6

<sup>30</sup> Commission White Paper on European Governance, COM(2001) 428 final, ze dne 25. července 2001

*z nichž musí tito občané pocházet, stanoví evropský zákon.*“<sup>31</sup> Z ustanovení Smlouvy o Ústavě pro Evropu je patrné, že v zásadě je úprava totožná s úpravou obsaženou v SEU, z čehož vyplývá, že Evropská unie, konkrétně tedy její představitelé měli již jasno o tom, jak by takový instrument měl vypadat. Je tedy zřejmé, že občanská iniciativa měla být součástí právního řádu Evropské unie již dříve, nicméně z důvodu odmítnutí Smlouvy o Ústavě pro Evropu jako celku v referendech ve Francii a Holandsku, se její přijetí oddálilo.

Období po odmítnutí SÚE je v duchu přehodnocování principů, ideálů a zejména tzv. sebereflexe Evropské unie, která končí vypracováním návrhu a následným přijetím Lisabonské smlouvy, podepsané v Lisabonu dne 13. prosince 2007, která mění Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále nazývaná Smlouva o fungování Evropské unie). Jedním z hlavních cílů této smlouvy bylo posílení demokratického ducha Evropské unie a mimo jiné i přijetí úpravy týkající se občanské iniciativy, která tak navazuje na dřívější neúspěšnou úpravu obsaženou ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu.

### **3.2 Lisabonská smlouva**

Po přijetí **Lisabonské smlouvy** nalezneme v hlavě druhé SEU pojednávající o demokratických zásadách klíčový článek 11 odst. 4, který stanoví, že *„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházející z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám. K nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení smluv.“* Pododstavec druhý tohoto odstavce pak obsahuje odkaz na Smlouvu o fungování Evropské unie a to v tom smyslu, že: *„Postup a podmínky požadované pro tuto iniciativu se stanoví v souladu s článkem 24 prvním pododstavcem SFEU.“*

---

<sup>31</sup> Smlouva o Ústavě pro Evropu ze dne 29. října 2004, CIG 87/2/04, REV 2

Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie jsou tedy těmi základními předpisy, které zmocňují Evropský parlament a Radu Evropské unie k tomu přijmout nařízení, které upraví postupy a podmínky požadované pro předložení občanské iniciativy, včetně minimálního počtu členských států, z nichž musejí pocházet občané, kteří ji předkládají.

Po přijetí Lisabonské smlouvy začíná proces schvalování a přijímání úpravy, která doposud nebyla v Evropské unii řešena, a proto proces jejího přijetí byl velmi důkladný, nikoliv však zdlouhavý. V této souvislosti je třeba jmenovat rezoluci, kterou přijal Evropský parlament dne 7. května 2011, ve věci občanské iniciativy a ve které se k tomuto instrumentu podrobně vyjádřil.<sup>32</sup>

### **3.3 Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě**

Významný dokument navazující na úpravu obsaženou v Lisabonské smlouvě je nazvaný **Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě** (dále jen „Zelená kniha“).<sup>33</sup> Zelená kniha byla přijata dne 11. listopadu 2009 Komisí Evropských společenství. Zelená kniha stanovila prvotní zásady a pohledy na to, jakým způsobem a zejména jakým směrem by se diskuse o občanské iniciativě měla ubírat. Snaha Komise, aby občané mohli svého oprávnění vyplývajícího jim ze SEU a SFEU využít co nejdříve, je viditelná z rychlé činnosti i ze samotného prohlášení Komise obsažené v Zelené knize. Tento dokument obsahuje základní teze a pokládá důležité otázky týkající se všech oblastí občanské iniciativy. Snaží se vyvolat diskusi na toto téma s co nejširším možným rozsahem zahrnující nejen odbornou veřejnost, ale i veřejnost laickou, která bezpochyby je tou cílovou skupinou, pro kterou je tato iniciativa vytvořena.

Zelená kniha se zabývá jednotlivými praktickými otázkami, které jsou s existencí občanské iniciativy spojeny, zejména tedy otázkami minimálního počtu

---

<sup>32</sup> Rezoluce Evropského parlamentu ze dne 7. května 2011 – 2009 (P6 TA(2009)0389

<sup>33</sup> Zelená kniha o Evropské občanské iniciativě, KOM (2009) 622, ze dne 11. listopadu 2009



členských států, ze kterých musejí občané pocházet, počtu podepsaných osob na členský stát, otázkou minimálního věku, lhůtami pro sběr podpisů, registrací iniciativy apod. Zabývá se požadavky na organizátory a posouzením jednotlivých iniciativ Komisí. Zároveň navrhuje některé konkrétní řešení vyjmenovaných oblastí a to s přihlédnutím k praxi, která panuje na území některých států, které již mají s podobným institutem zkušenosti.

### **3.4 První návrh nařízení o občanské iniciativě a stanoviska výborů**

Navazujícím dokumentem byl již samotný **návrh nařízení o Evropské občanské iniciativě** (dále jen „návrh“) předložený Parlamentu a Radě Komisí dne 31. března 2010.<sup>34</sup> Tento dokument je klíčovým základním kamenem v oblasti občanské iniciativy na úrovni Evropské unie, neboť již konkrétně vytyčuje a stanoví náležitosti tak, jak je předpokládají příslušná ustanovení Smluv a jak se na nich shodly subjekty zapojené do diskuse. Od tohoto dokumentu se později odvíjejí veškeré další diskuse vedené na toto téma s tím, že další konkrétní změny se vážou právě na tento návrh.

Mezi jinými obsahuje návrh konkrétní první kvórum (1/3) týkající se minimálního počtu států, z nichž musí občané pocházet, stanoví tzv. systém dvojí kontroly přípustnosti spočívající v první řadě ve stanovení podmínek nezbytných pro registraci iniciativy a v druhé stanovení podmínek pro předložení Komisi po nasbírání předepsaného počtu podpisů. Stanoví pravidla pro ochranu osobních údajů, odpovědnost organizátora občanské iniciativy a veškeré nezbytné otázky s touto problematikou spojené.

Občanská iniciativa byla projednávána velmi důkladně na půdě Evropského parlamentu v rámci jednotlivých výborů této instituce. Prvním z nich byl **Výbor pro ústavní záležitosti**, který zároveň byl výborem oficiálně ustaveným jako výbor

---

<sup>34</sup> Návrh nařízení o Evropské občanské iniciativě, COM(2010) 119

zodpovědný za občanskou iniciativu. Zpravodaji byly ustaveny Alain Lamassoure (EPP, Francie) a Zita Gurmai (S&D, Maďarsko). Zajímavostí je právě počet zpravodajů, který je na Evropské poměry nezvyklý, neboť obvykle je zpravodajem pouze jedna osoba. Bezesporu to dokládá velký zájem o tuto problematiku, její důležitost a snahu brát občanskou iniciativu vážně.

Druhým výborem, ve kterém se občanská iniciativa projednávala, byl **Výbor pro kulturu a vzdělávání**, kde byla zpravodajkou poslankyně Evropského parlamentu Rosa Grafín von Thun und Hohenstein (EEP, Polsko). Hlavními tématy na půdě tohoto výboru byly otázky minimálního počtu členských států, stanovení minimálního věku pro podpis, ustavení organizačního výboru a počet jeho členů. Výbor se zabýval také otázkami vyloučení právnických osob a členů Evropského parlamentu z možnosti organizovat danou občanskou iniciativu, zabýval se otázkami, zda je nezbytné, aby osoby podporující iniciativu byly pouze osoby s občanstvím Evropské unie, nebo i rezidenti. Velmi důkladné diskuse byly vedeny na téma požadovaných dokladů pro podpis iniciativy a transparentnosti jejího financování. V neposlední řadě se jednalo také o otázky týkající se přípustnosti iniciativy a její kontroly již při registraci a nikoliv až po nasbírání určitého počtu podpisů.

Další výbory, které se zapojily do diskuse vedené na téma občanská iniciativa, byly **Výbor petiční**, **Výbor pro právní záležitosti**, ve kterém se projednávaly konkrétní technické a právní detaily navrhované úpravy, **Výbor pro občanské svobody, justici a vnitro**.

V diskusi vedené o občanské iniciativě byly mimořádně klíčové dvě stanoviska výborů, které se k této věci vyjádřily. První z nich přijal dne 14. července 2010 **Evropský hospodářský a sociální výbor**. Vyslovil v něm podporu občanské iniciativě a vyzdvihl nezbytnost takového institutu vzhledem k nedostatku přímého vlivu občanů Evropské unie na dění v rámci Evropské unie. Tento výbor také varoval před kumulací pravomocí legislativního orgánu při hodnocení přípustnosti iniciativy v jejím počátku s tím, že navrhuje zřízení nezávislého orgánu, který by v této věci

rozhodoval. Zdůrazňuje nezbytnost rozlišení mezi peticí, která je adresována Evropskému parlamentu a občanskou iniciativou adresovanou Komisi. Výbor se domnívá, že institut občanské iniciativy přinese Evropské unii větší zapojení občanů, kteří dostanou větší možnost aktivně se podílet na jejím životě. Dále varoval před možností zneužití občanské iniciativy extremistickými skupinami, které budou chtít jejím prostřednictvím dosáhnout určitého zviditelnění. Považuje tuto skutečnost za výzvu pro Unii, která by se měla takovým projevům postavit demokratickými prostředky. Vyjádřil se také k jednotlivým problematickým otázkám, které se týkají minimálního počtu členských států, ze kterého musejí občané pocházet, počtu podepsaných osob na členský stát, otázkou minimálního věku, lhůtami pro sběr podpisů, registrací iniciativy, zabývá se požadavky na organizátory, apod.<sup>35</sup>

Druhým jmenovaným výborem, který předložil své stanovisko, byl **Výbor regionů**, který se dne 10. června 2010 vyjádřil obdobně. Zejména souhlasil s co nejrychlejším uvedením tohoto institutu do praxe, tak jak je stanoveno Zelenou knihou. Souhlasí také, aby dané nařízení o občanské iniciativě bylo co nejjednodušší, bylo založeno na jednoduchých postupech a skýtalo možnost rychlého použití. Zdůrazňuje, aby byla speciální pozornost věnována rovnosti, transparentnosti v průběhu procesu a to zejména proto, aby občanská iniciativa skutečně byla tím, čím byla ve svém původním smyslu zamýšlena. Současně se vyjadřuje i k jednotlivým otázkám stejně tak jako Evropský sociální a hospodářský výbor.<sup>36</sup>

Evropská unie po celou tuto dobu pořádala veřejné diskuse, zpravidla zaštitěné jednou ze svých institucí, na území jednotlivých členských států zejména pro to, aby umožnila široké veřejnosti seznámit se s jednotlivými aspekty problematiky a aby umožnila občanům vyjádřit se k navrhované úpravě.

---

<sup>35</sup> Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Provádění Lisabonské smlouvy – participativní demokracie a evropská občanská iniciativa (článek 11) – 2010/C 354/10

<sup>36</sup> Stanovisko Výboru regionů – Evropská občanská iniciativa, Úř. Věst. C 267, 1.10. 2010, s. 57, (2010/C 267/12)

Na základě předchozího vývoje, s přihlédnutím k názorům jednotlivých subjektů zapojených do diskuse ohledně občanské iniciativy, je dne 15. prosince 2010 přijato řádným legislativním postupem v prvním čtení Legislativní usnesení Evropského parlamentu o návrhu Nařízení Evropského parlamentu a Rady o občanské iniciativě<sup>37</sup>. Tímto usnesením přijala zmíněná instituce nařízení o občanské iniciativě v jeho konečné podobě se změnami, které byly schváleny od okamžiku předložení původního návrhu Komisí.

**Samotný text Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) o občanské iniciativě byl publikován v Úředním věstníku Evropské unie dne 11. března 2011 pod číslem 211/2011.**

---

<sup>37</sup>Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě

#### 4 PRÁVNÍ ÚPRAVA OBČANSKÉ INICIATIVY V NAŘÍZENÍ

Úvodem je třeba říci, že občanská iniciativa jakožto institut Evropského práva musí mít určité zákonitosti, pravidla a zásady, na kterých bude postavena a která musí být řešena v rámci příslušného předpisu Evropské unie, v našem případě nařízení o občanské iniciativě. Warleigh zastává názor, že formální poskytnutí takové možnosti občanům, kteří budou jednat společně na úrovni přesahující hranice jednoho státu, je zcela jedinečná a bude tak mít obrovskou potencionální důležitost.<sup>38</sup> Precizní úprava tohoto institutu je nezbytná také z toho důvodu, že se jedná o jedinečnou úpravu provedenou od spodu nahoru (from the bottom up), tedy o možnost občanů jednat aktivně a nečekat na vyzvání Komise k zapojení se do diskuse o jednotlivých otázkách.<sup>39</sup> Provedení úpravy od spodu nahoru je v tomto smyslu chápáno jako možnost občanů, jednajících na základě příslušného nařízení o občanské iniciativě, chopit se iniciativy samostatně, bez jakékoliv další kooperace Komise či jiných orgánů Evropské unie. Na druhou stranu je ovšem příhodné nepropadnout velkému očekávání, které by mohlo vzniknout z důvodu potencionálního demokratického potenciálu občanské iniciativy, neboť podíváme-li se na obdobné instituty ve státech Evropské unie již existující (volksinitiative - Rakousko, legislatura del popolo - Itálie, iniciativa legislativa popular - Španělsko), všimneme si, že ani na státní úrovni nezastávají výraznou pozici.<sup>40</sup> Autor souhlasí s názorem výše zmíněného autora, že právní úprava musí být dostatečně precizně upravena zejména z toho důvodu, že se bude jednat o instrument, který je odlišný od všech již existujících instrumentů evropského práva, jakým je například petice.

---

<sup>38</sup> Warleigh A.: *On the Path to Legitimacy?, A critical Deliberativist Perspective to The Citizens Initiative, in Governance and Civil Society in the European Union: Normative Perspective*, vol 1, Manchester University Press, 2007, str. 64

<sup>39</sup> Warleigh A.: *On the Path to Legitimacy?, A critical Deliberativist Perspective to The Citizens Initiative, in Governance and Civil Society in the European Union: Normative Perspective*, vol 1, Manchester University Press, 2007, str. 66

<sup>40</sup> Cuesta V.: *The Lisabon Treaty Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, *European Public Law*, 2010, Vol. 16, Issue 1, Wolters Kluwer Law and Business, str. 137

## 4.1 Základní principy nařízení o občanské iniciativě

Základními principy, na kterých je nařízení o občanské iniciativě postaveno, jsou:

1. Podmínka podpory alespoň jednoho milionu občanů Evropské unie s tím, že minimální počet států, které budou do tohoto procesu zapojeny, nebude nižší než  $\frac{1}{4}$  členských států Evropské unie.
2. Stanovení příslušného počtu osob pro každý členský stát, který se bude odvíjet od počtu zvolených zástupců do Evropského parlamentu násobený koeficientem 750.
3. Občané, kteří danou iniciativu podepíší, musí být ve věku, kdy se mohou zúčastnit voleb do Evropského parlamentu.
4. Iniciativu bude možné podpořit dvěma způsoby, a to podepsáním fyzického dokumentu v listinné podobě, formou elektronického podání na základě zaručeného elektronického podpisu. Forma elektronického podání v sobě zahrnuje i podání prostřednictvím speciálně vytvořeného on-line systému sběru.
5. Podmínkou registrace u Komise bude ustanovení tzv. výboru občanů složeného z občanů alespoň 7 členských států Evropské unie, s vyloučením právnických osob.
6. Kontrola přípustnosti iniciativy bude probíhat jednoduše, a to vždy při registraci iniciativy. Zhodnocení přípustnosti provede Komise a vydá rozhodnutí, na základě kterého iniciativu registruje či nikoliv.
7. Období sběru prohlášení o podpoře dané iniciativy nesmí přesáhnout 12 měsíců od okamžiku její registrace.
8. Nařízení vyžaduje určení orgánů na státní úrovni pro ověřování a potvrzování podpisů občanské iniciativy. Zároveň stanoví způsoby, které se použijí pro předložení iniciativy příslušnému státu s ohledem na to, v jaké formě došlo k sesbírání podpisů.

9. Stanovení možnosti, nikoliv povinnosti organizátorů občanské iniciativy předložit iniciativu spolu s prohlášeními o podpoře Komisi tehdy, je-li provedeno ověření a získáno potvrzení od příslušného orgánu členského státu.

Právní úprava se dále zabývá:

1. Úpravou postupu Komise při hodnocení občanské iniciativy, její práva a povinnosti ve vztahu k iniciativě, organizátorům a ostatním orgánům Evropské unie.
2. Úpravou ochrany osobních údajů osob prohlašujících podporu iniciativě i samotných organizátorů spolu s úpravou odpovědnosti osob nakládajících s osobními údaji za porušení jejich povinnosti.
3. Organizátorům se stanoví povinnost pravidelně zveřejňovat aktualizované informace o zdrojích podpory a finančních prostředcích navrhované občanské iniciativy.
4. Úpravou přenesené pravomoci Komise v oblasti změn příloh a možnost Evropského parlamentu a Rady tuto pravomoc zrušit, stejně tak jako vyslovit námitky proti aktům vydaných Komisí v přenesené působnosti za současného uvedení následků takových námitek.

Takto uvedené principy občanské iniciativy lze rozdělit do několika větších celků, které svým obsahem a okamžikem jejich splnění mohou být odlišeny jeden od druhého a které povedou k lepší orientaci v dané problematice. Rozdělení úpravy občanské iniciativy lze provést na úseky od okamžiku registrace do předložení státním k ověření prohlášení o podpoře, dále od ověření prohlášení o podpoře do vydání posouzení Komisí.

## 4.2 Základní pojmy nařízení o občanské iniciativě

Nařízení o občanské iniciativě upravuje ve svém čl. 2 vymezení nezbytných pojmů, jejichž výklad je třeba sjednotit, aby nedocházelo k nedůvodným komplikacím. Jedná se o pojmy „občanská iniciativa“, „podepsané osoby“ a „organizátoři“.

### ▪ Občanská iniciativa

Občanskou iniciativou se podle čl. 2 odst. 1 nařízení rozumí iniciativa předložená Komisi v souladu s tímto nařízením, která Komisi vyzývá, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení smluv a kterou podpořil nejméně jeden milion způsobilých podepsaných osob pocházející alespoň z jedné čtvrtiny všech členských států.

Jak je patrné z textu nařízení o občanské iniciativě, jedná se o v podstatě doslovné přejmutí ustanovení čl. 11 odstavce 4 SFEU. Jedinou podmínkou, která byla specifikována konkrétněji, je podstatný počet členských států, ze kterého osoby musejí pocházet. Po celou dobu přijímání nařízení o občanské iniciativě byla tato otázka velmi živě diskutována na všech úrovních a konečné rozhodnutí spočívalo ve stanovení tohoto počtu jako  $\frac{1}{4}$  všech členských států Evropské unie. Obdobné ustanovení je v následujícím textu uvedeno ještě v čl. 7, který se už konkrétně zabývá minimálním počtem podepsaných osob na členský stát.

Uvedená definice pojmu občanská iniciativa splňuje požadavky, které jsou na ni kladeny, zejména přesným způsobem vymezuje předmět této iniciativy a umožňuje nediskutabilní výklad. V této definici uvedené podmínky jsou základním kamenem, který je následně rozpracován v jednotlivých dalších ustanoveních nařízení o občanské iniciativě.

### ▪ Podepsané osoby



Druhou definicí, která je uvedena v čl. 2 nařízení o občanské iniciativě, je pojem podepsané osoby. Jsou jimi občané Unie, kteří podpořili danou občanskou iniciativu tím, že vyplnili formulář prohlášení o podpoře této iniciativy.

Definičním znakem je zde existence občanství Evropské unie, který určuje přípustnost občanské iniciativy. Z povahy věci je patrné, že iniciativu nemohou podat osoby, které nejsou občany Evropské unie. Občanská iniciativa je pak v tomto směru vyjádřením občanských práv, které má každý občan Unie. Současně nemohou občanskou iniciativu podpořit právnické osoby, neboť ty nesplňují podmínku občanství. Toto omezení je pochopitelné, zejména přijmeme-li závěr, že občanská iniciativa je iniciativou občanskou a nikoli iniciativou umělých právem vytvořených osob.

Institut občanství Evropské unie byl založen Maastrichtskou smlouvou a je v Evropské unii vyjádřením sounáležitosti občanů jednotlivých států a Unie jako celku. Za občana Evropské unie je považována jakákoliv osoba, která má státní příslušnost některého členského státu. Z povahy věci a z historického vývoje vyplývá, že institut evropského občanství, jak je chápán Evropskou unií, nenahrazuje jednotlivá státní občanství, nýbrž přistupuje a tvoří jakési doplnění státních občanství jednotlivých členských států Evropské unie.

Článek 21 odst. 1 SFEU věta druhá, konstruuje unijní občanství jako právní status akcesorický ke státnímu občanství členského státu, což znamená, že nabytím státního občanství členského státu se automaticky nabývá občanství Unie a ztrátou občanství členského státu zaniká i unijní občanství.<sup>41</sup>

Jako výsledek takového přístupu je přiznání některých dalších práv, přistupujících k již existujícím právům vzniklým na základě příslušnosti k členskému státu Unie, vyplývajících ze specifického vztahu občana Evropské unie a Unie jako celku. Mezi tato práva patří právo mobility, aktivní a pasivní volební právo do

---

<sup>41</sup> Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský: Evropské právo, 4. vydání, C.H. Beck, 2011, str. 108

Evropského parlamentu, aktivní a pasivní volební právo do místních orgánů podle místa pobytu, právo na diplomatickou a konzulární ochranu na území třetí země, petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského ombudsmana, právo na projev a výměnu názorů ve všech oblastech Evropské unie. Tato základní práva občana Evropské unie byla Lisabonskou smlouvou rozšířena o občanskou iniciativu.

Ve spojení s čl. 3 odst. 4 nařízení o občanské iniciativě umožňuje článek 2 téhož nařízení pochopit systém, kterým se řídí možnost podpory občanské iniciativy. Jmenované ustanovení stanoví, že podepsané osoby, v našem smyslu občané Evropské unie, budou způsobilé k podpoře navrhované občanské iniciativy pouze za předpokladu, že budou ve věku, kdy mají právo volit ve volbách do Evropského parlamentu. Toto ustanovení se vypořádalo s několika možnými variantami potencionální úpravy této oblasti.

Vzhledem k tomu, že všechny členské státy, s výjimkou Rakouska, mají jednotný věk pro volby do Evropského parlamentu 18 let (zatímco Rakousko 16 let), uvažovalo se o několika možných variantách úpravy způsobilosti navrhované iniciativy, jak je nadnesla Zelená kniha. První možností bylo ponechat věk pro podporu občanské iniciativy na hranici 18 let, čímž by se diskriminovalo početné zastoupení rakouské populace, nebo se celková hranice snížila právě na 16 let a sjednotí se s osamoceným Rakouskem. Takové řešení by znamenalo velmi značnou administrativní zátěž pro většinu členských států, a proto se přistoupilo k přijetí kompromisu v tom smyslu, že pro všechny členské státy bude stanovena jednotná hranice 18 let, zatímco jediné Rakousko bude privilegované a jeho občané budou moci danou občanskou iniciativu podpořit již ve věku 16 let. Úprava, která se použije v České republice, vychází z ustanovení § 5 zákona o volbách do Evropského parlamentu,<sup>42</sup> který stanoví, že „*právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu má každý občan České republiky, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let.*“

---

<sup>42</sup> Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

Nabízí se otázka, do jaké míry bude taková dvojitá úprava spravedlivá. Pakliže budou moci občané Rakouska iniciativu podpořit již v 16 letech, mohlo by to mít za následek, že právě z této země bude možné velmi jednoduše iniciovat jakoukoliv iniciativu. Svým způsobem tedy bezesporu existuje jisté zvýhodnění, nicméně je-li stanovena jako podmínka, aby podepsané osoby pocházely z více než jedné čtvrtiny členských států, je jakékoliv takové zvýhodnění eliminováno na minimum. Zdaleka největším argumentem ve prospěch zvoleného přístupu ke způsobilosti podpořit navrhovanou občanskou iniciativu je skutečnost, že stejná konstrukce je používána při volbách do Evropského parlamentu. Právě díky této zkušenosti je nutné považovat zvolenou úpravu za vyhovující.

#### ▪ **Organizátoři**

Nařízení o občanské iniciativě se v definiční části zabývá vymezením pojmu organizátor, který je chápán ve smyslu fyzických osob, tvořící výbor občanů odpovědný za přípravu občanské iniciativy a její předložení Komisi.

V této souvislosti se jednalo zejména o otázku, zda umožnit právnickým osobám vystupovat z pozice subjektu organizujícího občanskou iniciativu. Finální řešení je takové, že právnické osoby jsou vyloučeny z možnosti stát se organizátorem iniciativy. Otázkou zůstává, zda je toto řešení ideální. Pokud přijmeme názor, že smyslem občanské iniciativy je umožnit občanům zapojit se do dění Evropské unie jinak než pouze volbou volených zástupců, pak by tato možnost měla být efektivní. Právnické osoby jsou totiž zkušenějšími v oblasti styku s úřady, zajišťováním nejrůznějších záležitostí a v neposlední řadě disponují mnohdy zaměstnanci, kteří sami mají tyto jmenované zkušenosti. Na druhou stranu je ale pochopitelná obava ze zneužití takové možnosti právnickými osobami, které by občanské iniciativy mohly používat jako pouhý prostředek k boji s Evropskou unií. Pochybnosti ale zůstávají, zda úprava, spočívající ve vyloučení možnosti právnických osob organizovat občanskou iniciativu, povede k tomuto výsledku. Jednotlivé osoby, které tvoří výbor občanů, mohou jednoduše být přímo či nepřímo spojeny s kteroukoliv právnickou

osobou, ve kterékoliv členské zemi a skrze tuto pozici podání iniciativy a celý proces usměrňovat.

Organizátoři musí splňovat stejné obecné podmínky jako osoby podepisující občanskou iniciativu, tedy musí se jednat o fyzické osoby, které jsou občany Unie a dosáhly věku, kdy mají právo volit ve volbách do Evropského parlamentu.

Další velmi důležitou podmínkou uvedenou v čl. 3 odst. 2 nařízení o občanské iniciativě je ustavení tzv. **výboru občanů**, který je složen alespoň ze 7 osob, které mají bydliště nejméně v sedmi různých členských státech. Tato podmínka kopíruje nejnižší počet členských států, ze kterých musí pocházet příslušný počet podepsaných osob. Patrně má nařízení o občanské iniciativě na mysli státy, ze kterých bude iniciativa pocházet, a podpisy jejichž občanů budou poté Komisi předány. Nicméně z nařízení nevyplývá, jakým způsobem by se nakládalo s podpisy pocházejícími ze státu, z něhož není jeden ze sedmi členů výboru. Pravděpodobně by tato skutečnost neměla mít vliv na platnost prohlášení o podpoře. Otázkou ovšem zůstává, jak by se postupovalo tehdy, pokud by počet států, ze kterých pochází dané podpisy, byl právě sedm a členem výboru by byla osoba pocházející z jiného státu, než jsou tyto státy. Jinými slovy by nastala situace, kdy by při nejmenším požadovaném počtu států chyběl člen výboru jednoho státu, ze které pocházejí prohlášení o podpoře. Nic nenasvědčuje tomu, že by nařízení o občanské iniciativě považovalo takovou situaci za rozpor a i v takovém případě by iniciativa, za předpokladu, že jsou splněny všechny ostatní podmínky, byla považována za iniciativu ve smyslu tohoto nařízení.

Z možnosti stát se organizátorem nejsou vyloučeni ani **členové Evropského parlamentu**, jakožto volení zástupci členských států na úrovni Unie, jak stanoví čl. 3 odst. 2 pododstavec 3 nařízení o občanské iniciativě. Při schvalování tohoto nařízení byla tato problematika velmi hluboce diskutována s tím, že se původně zamýšlelo členy Evropského parlamentu z této možnosti absolutně vyloučit. Toto řešení se nakonec neujalo, a proto jedinou podmínkou, kterou nařízení o občanské iniciativě

stanoví, je že členové Evropského parlamentu se nezapočítávají do minimálního požadovaného počtu členů výboru občanů. Cílem této úpravy je bezesporu snaha o odpolitizování možných iniciativ a posílení pozice občanů Unie, kteří nejsou poslanci Evropského parlamentu a snaha o to, aby odpovědnost měla osoba od poslance Evropského parlamentu odlišná.

Úprava požaduje, aby organizátoři, spolu s ustanovením výboru občanů, jmenovali jednoho zástupce a jednoho jeho náhradníka jako kontaktní osoby, které v průběhu celého postupu budou v pozici prostředníků mezi výborem občanů a orgány Unie a kteří budou oprávněni hovořit a jednat jménem výboru občanů. Nařízení o občanské iniciativě se v čl. 3 odst. 2 pododstavec 4 zabývá i informacemi nezbytnými pro činnost Komise v souvislosti s konkrétní občanskou iniciativou. Stanoví, že za účelem registrace navrhovaných iniciativ v souladu s článkem 4 nařízení bere Komise v úvahu pouze informace týkající se sedmi členů výboru občanů, kterých je zapotřebí pro splnění požadavků stanovených v odstavci 1 tohoto článku a v tomto odstavci. Z uvedeného plyne, že Komise je oprávněna požadovat pouze ty osobní údaje, které se vážou na osoby tvořící výbor občanů.

Stanovení zástupce a jeho náhradníka mají kardinální vliv na **posouzení odpovědnosti za možné porušení povinností při zajišťování občanské iniciativy**. Z tohoto pohledu bude velmi problematické určit, kdo z členů výboru občanů bude za jednání odpovědný. Zda tedy zástupce a jeho náhradník, kteří jednájí a hovoří jménem výboru občanů nebo všichni členové výboru. Odpovědnost za škodu, která vznikne v souvislosti s organizováním občanské iniciativy, je předmětem úpravy čl. 13 a ve své podstatě bude zcela na členských státech, aby takovou odpovědnost zajistily. Požadavkem nařízení je pouze soulad s použitelným vnitrostátním právem odpovědnosti za škodu. Je patrné, že příslušná odpovědnost za škodu bude odlišná mezi jednotlivými státy a že v této souvislosti může nastat problém s jejím uplatněním. Pokud organizátoři pocházejí z více členských států (což je jednou z podmínek ustanovení výboru občanů), pak je třeba dořešit otázku, jakým způsobem budou jeho členové za tuto škodu odpovídat. Vystává otázka, zda konkrétní

odpovědnou osobou bude pouze zástupce tohoto výboru, který je spolu se svým náhradníkem kontaktní osobou ve věcech občanské iniciativy, nebo všichni členové výboru, nebo výbor jako celek. Autor se osobně přiklání k názoru, že výbor jako celek odpovědným subjektem být nemůže, neboť nemá právní subjektivitu. Stejně tak stanovit odpovědnost pouze jednoho člena výboru, tedy zástupce výboru, je neproporcionální a nese sebou řadu otázek. Nakonec autor nepovažuje za dobré řešení ani možnou odpovědnost všech členů výboru, i když se tato jeví jako nejlogičtější možnost, neboť taková odpovědnost a o to více vymožení škody po odpovědných osobách, bude vzhledem k přeshraničním vztahům mezi členy výboru občanů, velmi problematické.

Ve vztahu k trestněprávní oblasti právních řádů jednotlivých členských států lze přijmout názor, že Komise v žádném případě nezamýšlí harmonizovat nebo nějakým jiným způsobem vyžadovat konkrétní opatření v trestním právu. Je třeba považovat za samozřejmé, že členské státy mohou postupovat v jakékoliv oblasti dle vlastních norem trestního práva, dochází-li k jejich porušení. K takovému jednání totiž není zapotřebí nařízení. Navíc po přijetí Lisabonské smlouvy platí, že opatření týkající se minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů a sankcí mohou být uloženy pouze na základě směrnice, a to podle čl. 83 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tento článek je tedy základem pro přijímání úpravy trestných činů a trestních sankcí na úrovni Evropské unie. V podstatě lze tvrdit, že jediné možné řešení, jakým může Evropská Unie stanovit tyto dvě skutečnosti, je použití směrnice. Ustanovení říká, že: „*Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem stanovit formou **směrnice** minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí...*“ Vzhledem k tomu, že úprava občanské iniciativy je upravena nařízením, nelze si představit, že by tato forma takové vymezení obsahovala. Nehledě na to, že úprava trestní odpovědnosti za některé zakázané projevy se v členských státech velmi liší a že toto nařízení nemůže být vhodným nástrojem pro sjednocení úpravy v tomto směru. Zvolení této varianty dále umožňuje jednotlivým členským státům precizovat odpovídající skutkové podstaty ve správním předpisu.

Členské státy Evropské unie mají na základě ustanovení čl. 14 odst. 1 nařízení o občanské iniciativě uloženu povinnost zajistit, aby se na organizátory iniciativy vztahovaly vhodné **sankce**, a to zejména za nepravdivá prohlášení organizátorů a podvodné používání údajů. Toto stanovení úzce souvisí se stanovením odpovědnosti organizátorů uvedené výše. Jak je patrné z dikce tohoto ustanovení, nejedná se o taxativní výčet, ale o výčet příkladný (demonstrativní), který umožňuje jednotlivým státům zvolit, jaké jiné jednání v souvislosti s uplatňováním tohoto nařízení zvolí. Jednotlivé skutkové podstaty protiprávního jednání budou s největší pravděpodobností uvedeny v příslušném právním předpise, jehož vydání členské státy zajistí, popřípadě bude uveden odkaz na právní předpis, který takové jednání a sankce za ně stanoví. Vzhledem k tomu, že se může jednat o jednak přestupkové jednání, bude připadat odpovědnost za přestupek popřípadě správní delikt, v opačném případě je možné uvažovat v trestněprávní rovině, jak bylo uvedeno výše. Ustanovení čl. 14 v odst. 2 nařízení dále stanoví povinnost zajistit, aby tyto sankce byly účinné, přiměřené a odrazující. Nařízení o občanské iniciativě tak vyžaduje, aby členské státy věnovaly problematice sankcí za porušení povinností vyplývajících z tohoto nařízení patřičnou pozornost, a zároveň určují hranice takových sankcí obecným prohlášením o jejich přiměřenosti. Tato přiměřenost se bude ovšem hodnotit s přihlédnutím k praxi, která panuje v právních řádech jednotlivých členských států, a proto se může velmi často lišit. Současně je vhodné upozornit na to, že sankce za nesprávné zpracování osobních údajů jsou stanoveny podle směrnice 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a zákonem na ochranu osobních údajů, jak je uvedeno v kapitole 4.9 týkající se ochrany osobních údajů.

### **4.3 Registrace občanské iniciativy**

Okamžik registrace občanské iniciativy má v tomto procesu nesmírnou důležitost, a to hned z několika důvodů. Předně je to okamžik posouzení, zda iniciativa je způsobilá nazývat se iniciativou, jinými slovy, zda se na ni bude pohlížet

jako na občanskou iniciativu podanou podle tohoto nařízení. Dále je významná z toho důvodu, že v této fázi se Komise, ale i široká veřejnost seznámí s navrhovanou iniciativou, neboť její název a vyjmenované podstatné náležitosti se zveřejní v registru. Zároveň je její registrace rozhodným okamžikem pro počítání lhůt stanovených v tomto nařízení pro předložení občanské iniciativy.

Relevantním článkem je v této rovině článek 4 nařízení, který stanoví, že před zahájením sběru prohlášení o podpoře navrhované občanské iniciativy od podepsaných osob zaregistrují organizátoři iniciativu u Komise a poskytnou informace uvedené v příloze II nařízení zejména o předmětu a cílech navrhované iniciativy.

Z uvedeného je patrné, že samotná registrace iniciativy musí předcházet počátku procesu sběru prohlášení o podpoře. Takové řešení je zvoleno s největší pravděpodobností proto, aby se předešlo zbytečnému plýtvání úsilí a zejména finančních prostředků a také proto, aby Komise již od počátku měla možnost vyjádřit se k navrhované iniciativě, předkládané Komisi jako podklad pro registraci. Tato povinnost eliminuje potencionální problémy, které by mohly vzniknout, pokud by bylo umožněno započít sběr prohlášení o podpoře před evaluací ze strany Komise.

Nařízení o občanské iniciativě počítá s jistými informacemi, které musí organizátoři poskytnout Komisi pro účely registrace. Těmito informacemi jsou název navrhované občanské iniciativy, její předmět, popis cílů navrhované iniciativy, ustanovení smluv, které organizátoři považují za relevantní pro navrhované opatření, identifikační údaje sedmi členů výboru občanů s výslovným uvedením zástupce a náhradníka a jejich elektronických adres, veškeré zdroje podpory a finančních prostředků pro navrhovanou iniciativu. Zároveň jsou oprávněni předložit návrh právního aktu.

Typickým příkladem nepochopení dikce nařízení o občanské iniciativě a jeho procesních náležitostí je nárokování uznání statutu občanské iniciativy pro petice



nejrůznějších nevládních organizací vznikající před přijetím nařízení o občanské iniciativě. V konkrétním případě se jedná o petici, kterou podaly organizace Greenpeace a Avaaz dne 9. prosince 2010, týkající se geneticky modifikovaných plodin (tzv. GMO). Tyto organizace poukazují na to, že dokázaly nashromáždit potřebný počet jednoho milionu podpisů, nezbytný jako jedna z podmínek pro předložení iniciativy Komisi a na základě této skutečnosti požadují, aby tato jejich petice byla uznána jako první občanská iniciativa podle příslušného nařízení. Takový postup nicméně pramení z nepochopení úpravy nařízení, a to jak jeho finální verze, tak i verze předchozí. Podmínky v nařízení hovoří z právního hlediska zcela jasně a neumožňují, aby zejména sběr podpisů byl shromažďován dříve, než dojde k registraci iniciativy.

V této souvislosti musí autor nesouhlasit s názorem Prof. Dr. Ludwiga Krämera, vyjádřeného v jeho právním stanovisku ze dne 7. října 2010 (tedy ještě před publikací nařízení o občanské iniciativě) týkajícího se aplikace čl. 11 SEU a čl. 24 SFEU obhajujícího právě názor výše zmíněných organizací.<sup>43</sup> Prof. Krämer totiž dovozuje přímý účinek čl. 11 SEU způsobem, který vyvolává přinejmenším dohady o své správnosti. Uznává, že příslušné ustanovení čl. 11 SEU požaduje, aby Evropský parlament a Rada přijaly řádným legislativním postupem formou nařízení mimo jiné i minimální počet členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří ji předkládají, avšak zcela ho ignoruje co do svého významu, neboť považuje již čl. 11 za přímo aplikovatelný. Dovojuje totiž přímý účinek tím, že poukazuje na pravomoc ESD přezkoumat nařízení vydané podle čl. 24 SFEU, čímž může potencionálně dojít ke změně počtu podstatného počtu států, jež bude v nařízení specifikováno. Prof. Krämer tak vyslovuje názor, že vzhledem k tomu, že ESD má pravomoc přezkoumat nařízení a tím i správnost zvoleného počtu států, jako počtu podstatného, je čl. 11 dostatečně přesně specifikován (precise) a upraven, protože uvádí, že je třeba alespoň jednoho milionu občanů EU, a proto není již třeba čekat na vydání nařízení Evropského parlamentu, který daný počet specifikuje.

---

<sup>43</sup> K nalezení na <http://www.euractiv.cz/evropske-institute/clanek/nad-osudem-mozne-prvni-obcanske-iniciativy-se-smraka-008211>

Podle názoru autora je taková úvaha nesprávná, a to z několika důvodů. Prvním z nich je samotné ustanovení čl. 11 SEU, které jasně stanoví, že: „*Nejméně jeden milion občanů Unie pocházející z podstatného počtu členských států...*“ Již samotná dikce napovídá, že úmyslem je vázat možnost podání iniciativy na, v našem konkrétním případě, dvě podmínky, a to milionu občanů a podstatného počtu členských států. Nelze z toho v žádném případě usuzovat, že smyslem by mohlo být jednu z podmínek zcela ignorovat. Druhým důvodem je ustanovení čl. 11 odst. 4 SEU, které stanoví, že: „*Postup a podmínky požadované pro tuto iniciativu se stanoví v souladu s čl. 24 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování EU*“. Pod pojem podmínky je nutné zahrnout veškeré podmínky nezbytné pro podání iniciativy, a tedy i podmínky jejich přípustnosti. Možnost podání jakékoliv iniciativy, která by započala se sběrem podpisů dříve, než je registrována, je samotným nařízením vyloučeno. Třetím a pravděpodobně nejdůležitějším důvodem je neexistence mezičlánku, který by předcházel rozhodnutí, jímž by ESD přezkoumal nařízení. Autor postrádá právě to konkrétní nařízení, které by bylo způsobilé přezkoumání ESD. Bez takového nařízení a v něm stanovení podstatného počtu členských států, není možné cokoliv měnit popřípadě upravovat, a tudíž nelze ani dovozovat přímý účinek čl. 11 SEU.

Stejně tak je třeba odmítnout názor prof. Krámera uvádějící, že čl. 11 je bezpodmínečný právě z důvodu toho, že je dostatečně přesně specifikován a splňuje tak podmínku přímého účinku. V první řadě je třeba uvést, že čl. 11 nelze podle názoru autora považovat za dostatečně přesně specifikovaný, a to z důvodů výše uvedených. Dále je třeba si uvědomit, že přímý účinek požaduje také podmínku bezpodmínečnosti právní normy. To znamená, že aplikace této normy nesmí být podmíněna opatřením, které musí přijmout členský stát,<sup>44</sup> což v našem případě není splněno právě proto, že je podmíněna vydáním nařízení podle čl. 24 SFEU. Jak je patrné, právní norma má přímý účinek, přiznává-li jednotlivcům (fyzickým nebo právnickým osobám) práva nebo ukládá-li jim povinnosti, a to sama, bez

---

<sup>44</sup> [http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu\\_229.htm](http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_229.htm)

prostřednictvím jiné právní normy. V praxi je otázka přímého účinku norem práva Evropské unie nastolena nejčastěji v případech, kdy jednotlivec se dovolává těchto norem proti orgánu členského státu.<sup>45</sup> V našem konkrétním případě se ovšem jedná o situaci, kdy na jedné straně stojí orgány EU a jednotliví občané členských států, což znamená, že se nejedná o standardní situaci, kdy se občané dovolávají přímého účinku právní normy EU vůči členskému státu. Vzhledem k tomu, že ustanovení čl. 11 SEU ve spojení s čl. 24 SFEU obsahují podmínku této právní normy spočívající ve vydání nařízení, nemohl by se použít přímý účinek ani tehdy, pokud by se za jiných okolností ustanovení primárního práva přiznal.

V této souvislosti je ovšem třeba připomenout, že právní názor vypracovaný prof. Krámerem byl do značné míry ovlivněn situací, která panovala v době jeho vytvoření. V době, kdy jmenované stanovisko vzniklo, tedy 7. října 2010 nebyla ještě známa konečná verze nařízení, na které se v té době důkladně pracovalo, a proto je třeba na dané stanovisko pohlížet s tímto vědomím. Vzhledem k tomu, že nařízení stanoví podmínku započetí sběru podpisů až po registraci iniciativy, která musí splnit na ni kladené požadavky, přičemž až od okamžiku registrace se podaná iniciativa považuje za iniciativu podanou podle tohoto nařízení, znamená toto implicitně, že veškeré petice/iniciativy započaté před registrací není možné za iniciativy považovat. Otázkou nicméně zůstává, do jaké míry je tato skutečnost pozitivní. Samotné omezení možnosti podat iniciativu až po 1. dubnu 2012, jak stanoví čl. 23 nařízení, vyvolává pochybnosti o tom, zda skrytým záměrem nebylo právě jakési odstříhnutí již probíhajících sběrů podpisů pod petice od možnosti aplikace nové ustanovení o občanské iniciativě. Na druhou stranu je ovšem pravda, že administrativní náročnost spojená s vytvořením registru, přípravou vnitrostátních právních řádů, vytvořením speciálního softwaru s otevřeným zdrojovým kódem apod. skutečně vyžaduje čas, a tudíž lze považovat zvolenou úpravu týkající se přípustnosti iniciativy za správnou.

---

<sup>45</sup> [http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu\\_229.htm](http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_229.htm)

### 4.3.1 Nezbytné náležitosti občanské iniciativy pro registraci

- **Název**

Název by měl být výstižný natolik, aby z něho bylo patrné, čeho se daná občanská iniciativa týká. Omezení názvu pro navrhovanou iniciativu je stanoveno maximálním počtem znaků, který nesmí přesáhnout 100. Je sporné, k jakému řešení by Komise dospěla, pokud by daný limit byl překročen. Vzhledem k tomu, že oprávnění odmítnout iniciativu Komisí je striktně stanoveno v ustanovení článku 4 odst. 3, není pravděpodobné, že by takové překročení znamenalo nějaké závažné následky. Komise by v tomto případě měla postupovat tak, že informuje o takovém formálním nedostatku organizátory a stanoví jim přiměřenou lhůtu k přepracování daného názvu.

Požadavek na maximální počet znaků názvu je oprávněný, neboť nepřiměřeně dlouhý název by mohl znamenat zmatení adresáta. Lze nicméně přijmout závěr, že většina názvů iniciativ bude bezpochyby v limitu, neboť počet 100 znaků je dostatečně rozsáhlý, aby pojal i velmi složité názvy.

- **Předmět a cíle iniciativy**

Stejným způsobem jako je stanoveno pro název občanské iniciativy se bude postupovat i pro její předmět s tím rozdílem, že limit pro slovní název předmětu je 200 znaků. Takový počet je dostatečný zejména s ohledem na výstižnost daného tématu, které by nemělo být stejně jako u názvu iniciativy matoucí svým značným rozsahem.

Do této kolonky by organizátoři měly zahrnout veškeré potřebné informace týkající se oblasti, které se daná iniciativa týká. Je důležité si uvědomit, že je to právě tato informace, která spolu s cíli bude hrát klíčovou roli v tom, zda Komise posoudí iniciativu jako přípustnou a registruje ji, nebo naopak odmítne registrovat. Jak uvádí ustanovení čl. 4 odst. 2 písm. b) až d) nařízení o občanské iniciativě, navrhovaná

iniciativa nesmí být zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu k provedení smluv, není zjevně znevažující, bezdůvodná nebo šikanózní a není zjevně v rozporu s hodnotami Unie. A právě pro tyto účely jsou po organizátorech požadovány informace týkající se předmětu, cílů ale i názvu občanské iniciativy, které povedou ke zhodnocení, zda iniciativa splňuje podmínky uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. a) až d) nařízení.

- **Uvedení ustanovení Smluv**

Organizátoři mají podle přílohy II povinnost uvést i ustanovení Smluv, která organizátoři považují za relevantní pro navrhované opatření. Lze se domnívat, že taková povinnost jde nad rámec nezbytné součinnosti organizátorů, kteří předkládají iniciativu. Důvodem pro to je zejména nadměrná zátěž organizátorů, která je na ně touto povinností kladena. Evropská unie disponuje dostatečným úřednickým aparátem, který je schopen dorazit iniciativu ohodnotit samostatně. Lze přijmout závěr, že i při neuvedení tohoto údaje by Komise měla za splnění ostatních podmínek danou iniciativu registrovat, neboť takové neuvedení nemá vliv na tyto podmínky. Ospravedlněním konstrukce uvedené v příloze je snad to, aby organizátoři měli již dříve podloženu danou iniciativu a aby Komise nebyla adresátem zcela neopodstatněných podání. Zároveň ovšem takový přístup nelze považovat za správný, zejména s přihlédnutím k tomu, že občanská iniciativa je zde pro to, aby Unii přiblížila svým občanům. Mnohem vstřícnější by byla konstrukce, kdyby požadované ustanovení Smluv nebylo požadováno.

- **Identifikační údaje členů výboru**

Příloha II nařízení o občanské iniciativě požaduje, aby organizátoři poskytli Komisi údaje týkající se osobních údajů sedmi členů výboru občanů. Taková povinnost je úzce spjata s ustanovením článku 3 odstavec 2 pododstavec 4 nařízení, který výslovně stanoví, že pro případ registrace bere Komise v úvahu pouze informace týkající se členů výboru občanů. Taková úprava má své opodstatnění, neboť ve fázi registrace ještě nejsou shromážděny žádné prohlášení o podpoře, které by musely být ověřovány členskými státy. Okamžik registrace tedy znamená, že

organizátoři, ať už jich je více než sedm, musí předložit identifikační údaje přesně sedmi zvolených členů výboru občanů. Pro účely nakládání s osobními údaji se použije Nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství.<sup>46</sup>

V souladu s čl. 11 nařízení budou subjekty údajů informovány o tom, že tyto osobní údaje jsou shromažďovány Komisí za účelem postupu týkajícího se navrhované občanské iniciativy. Veřejnosti budou v online registru Komise zpřístupněny pouze tyto údaje: jméno a příjmení organizátorů, elektronická adresa kontaktních osob a informace o zdrojích podpory a finančních prostředků. Subjekty údajů jsou oprávněny z legitimních důvodů týkajících se jejich konkrétní situace nesouhlasit se zveřejněním svých osobních údajů, požádat kdykoliv o opravu těchto údajů a po uplynutí dvou let ode dne registrace navrhované občanské iniciativy požádat o jejich odstranění z online registru Komise.

Z tohoto pohledu lze úpravu ochrany a použití osobních údajů považovat za dostatečnou. Blíže k tomuto tématu v kapitole o ochraně osobních údajů (4.9).

#### ▪ **Zdroje podpory navrhované iniciativy**

Organizátoři jsou povinni informovat Komisi o veškerých zdrojích podpory a finančních prostředků pro navrhovanou občanskou iniciativu v okamžiku registrace. Tato podmínka má zásadní význam při předcházení jakýchkoliv nekalých praktik a zajišťuje transparentnost daného procesu. Údaje nezbytné při registraci iniciativy jsou doplněny o čl. 4 odst. 1 pododstavec 3 nařízení, který v této souvislosti stanoví povinnost organizátorů pravidelně poskytovat do registru Komise aktualizované informace o zdrojích podpory a finančních prostředcích.

Otázkou zůstává, jakému výkladu bude podřízen termín „**pravidelně**“. Není pochyb o tom, že zamýšlená úprava zmíněného článku se vztahuje na celý proces,

---

<sup>46</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů.

jak je specifikován nařízením, tzn. od registrace až do skončení postupu podle tohoto nařízení. Termín pravidelně nicméně může být vykládán velmi široce a bude velmi záležet na jeho kontextuálním výkladu. Vzhledem k tomu, že od okamžiku registrace do konce sběru prohlášení o podpoře nesmí uplynout více než jeden rok, je stanovení pravidelnosti na jeden rok a více nesmyslné. Nejpříjemnější se jeví nastavení pravidelnosti nastavit na období jednoho měsíce, neboť takové časové rozmezí by dozajista zajistilo dostatečnou transparentnost zdrojů podpory a finančních prostředků navrhované iniciativy.

Teoreticky by bylo možné přijmout i jinou konstrukci poskytování aktualizovaných informací spočívající v tom, že by organizátoři byli povinni poskytovat aktualizované informace pouze tehdy, došlo-li by ke změně skutečností v relevantní oblasti, například tedy zdrojích financí a podpory. Na druhou stranu je tato konstrukce bourána stanovením termínu „pravidelně“, který v sobě imanentně zahrnuje jisté opakování založené na přesném určení časového období, a tudíž tuto možnost vylučující.

#### ▪ **Překlad iniciativy**

Organizátoři jsou podle čl. 4 odst. 1 pododstavec 2 nařízení o občanské iniciativě povinni poskytnout informace uvedené v příloze II v jednom z úředních jazyků Unie, kterých je v současné době 23. Poskytnutí iniciativy pouze v jednom úředním jazyce má za cíl usnadnit registraci dané iniciativy, neboť snímá z organizátorů břemeno zajišťovat překlad ještě před tím, než bude iniciativa registrována. Současně je ovšem provedeno upřesnění v čl. 4 odst. 1 pododstavec 4, který stanoví možnost, nikoliv však povinnost, předložit navrhovanou občanskou iniciativu v dalších úředních jazycích po provedení registrace.

Komise měla bezesporu na mysli volnost rozhodování organizátorů, kteří tímto mají ve vlastních rukou osud jazykových znění navrhované iniciativy po provedení registrace, neboť nestanoví povinnost registrovat ji alespoň v minimálním počtu sedmi jazyků, což by alespoň, co do počtu, korespondovalo s počtem členů

výboru občanů. Je ovšem pravdou, že úřední jazyky členských států se mohou v některém případě překrývat, a proto by takové řešení nebylo vhodné. Lze se ovšem domnívat, že Komise mohla stanovit určitý minimální počet jazyků, do kterých musí být iniciativa přeložena, neboť taková skutečnost by přiblížila iniciativu více občanům Evropské unie. Otázkou by nicméně zůstalo, jakým způsobem k takovému řešení přistoupit a jaké jazykové znění zvolit jako povinné.

Další možností by bylo, aby Komise stanovila povinnost zabezpečit překlad do všech 23 úředních jazyků unie. Takové řešení by bylo nicméně velice nákladné a zatěžující, ať už by tato povinnost byla uložena samotným organizátorům nebo Komisi a činilo by zbytečný byrokratický problém. Po takové úvaze nelze než nedojít k závěru, že řešení zvolené Komisí, spočívající v ponechání možnosti rozhodování o znění navrhované iniciativy zcela v rukou organizátorů, je dostatečné.

Zároveň se v článku 4 odst. 1 pododstavec 4 nařízení stanoví, že za překlad navrhované iniciativy do dalších úředních jazyků Unie odpovídají organizátoři. Z tohoto ustanovení plyne velmi důležitá informace pro organizátory a to, že překlad budou hradit z vlastních finančních prostředků a sami se postarají o to, aby byla daná znění Komisi doručena. Komise tímto opět dává najevo, že navrhovaná iniciativa je zcela v moci jejich organizátorů a že jsou to oni, kdo mohou rozhodnout, jak s ní naloží.

Autor se v této souvislosti ztotožňuje s názorem Leea a Kaufmanna, jež spočívá v obtížnosti podat takovou občanskou iniciativu, která bude přesahovat hranice jednotlivých států, neboť se právě budou setkávat s jazykovými bariérami, nicméně považují tuto snahu za správnou, a to zejména z toho důvodu, že poskytne prostředek pro různá občanská sdružení s potřebnými zdroji k stimulaci politiky na Evropské úrovni.<sup>47</sup> Autor k tomu dodává, že jazyková bariéra, která v Evropě

---

<sup>47</sup> Jung-Ok Lee, Bruno Kaufmann: Global citizens in charge – How Modern Direct Democracy Can Make Our Representative Democracies Truly Representative, Korea Democracy Foundation, 2009, str. 144,



existuje, by se neměla stát překážkou pro snahy jakýmkoliv způsobem zmírnit demokratický deficit.

#### **4.4 Role Komise při posouzení občanské iniciativy**

Občanská iniciativa, jak už bylo naznačeno výše, musí být registrována u Evropské komise. Teprve po takovém registrování, totiž lze na danou iniciativu pohlížet jako na občanskou iniciativu podanou v souladu s nařízením o občanské iniciativě. Pokud by registrována nebyla, jinými slovy, nebyly splněny všechny podmínky nezbytné pro registraci, nebude se jednat o občanskou iniciativu ve smyslu jmenovaného nařízení, ale o podání, které by bylo lze ohodnotit například jako petici.

Důvodem, proč byla pravomoc rozhodnout o tom, zda jsou splněny všechny podmínky nezbytné pro registrování vložena do rukou Evropské komise a proč je také tím orgánem, u kterého se občanská iniciativa podává, je nepochybně nezávislost Komise na členských státech a pravomoc zákonodárné iniciativy v Evropském slova smyslu. Evropská Komise je permanentním kolektivním orgánem, který zastupuje čistě zájmy Evropy jako celku sdružujícího se ve společenství nazvaném Evropská unie. V tomto smyslu a v rámci možností se jedná o v podstatě nadnárodní orgán, který by měl být nezávislý na státech, z nichž jednotliví členové Komise pocházejí. Touto svou povahou se odlišuje zejména od Evropského parlamentu, který je tvořen volenými zástupci jednotlivých států.

Vzhledem k tomu, že Komise zaměstnává až  $\frac{3}{4}$  všech úředníků Evropské unie, je nepochybné, že má dostatečný úřednický aparát zvládnout novou agendu spočívající v potencionální přípravě předpisu, požadovaného na základě podané občanské iniciativy.

Evropská komise disponuje legislativní iniciativou, což znamená, že jako jediná může Parlamentu a Radě předkládat návrhy právních předpisů Evropské unie. Zástupci Evropské komise se účastní jednání Evropského parlamentu, kde musí

obhajovat svá stanoviska. Pokud je Komise vyzvána, musí písemně či ústně odpovědět na interpelace členů Parlamentu.<sup>48</sup>

#### 4.4.1 Podmínky pro zaregistrování iniciativy

Registrace občanské iniciativy je omezena splněním několika podmínek, vyjmenovaných ve velmi důležitém ustanovení čl. 4 odst. 2 pod písmeny a) až d) nařízení. Jak už bylo uvedeno v předchozím textu, bez jejich splnění nelze hovořit o občanské iniciativě ve smyslu nařízení<sup>49</sup>.

Podle příslušného článku provede Komise registraci, budou-li splněny tyto podmínky:

- a) byl ustaven výbor občanů a byly jmenovány kontaktní osoby v souladu s čl. 3 odst. 2 nařízení,
- b) navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv,
- c) navrhovaná občanská iniciativa není zjevně zneužívající, bezdůvodná nebo šikanózní,
- d) navrhovaná občanská iniciativa není zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými v čl. 2 SEU.

Veškeré tyto skutečnosti musí být splněny, aby byla iniciativa registrována v registru iniciativ.

Ad a)

Co se týče podmínky ustavení výboru občanů a jmenování kontaktních osob, neměl by výklad tohoto ustanovení činit větší obtíže. Tato podmínka spočívá totiž

---

<sup>48</sup> <http://www.euroskop.cz>

<sup>49</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě

pouze v posouzení příslušné, Komisi poskytované přílohy II nařízení, která obsahuje požadovaná jména osob, tvořících výbor občanů a zosobňujících kontaktní osoby. Komise v této souvislosti vezme informace poskytnuté v příloze II nařízení v potaz a za předpokladu, že jsou splněny, pokračuje k hodnocení dalších podmínek, které již poskytují větší prostor k uvážení poskytnutých informací.

Ad b)

Toto ustanovení v sobě obsahuje pravděpodobně nejsilnější omezení předkládaných občanských iniciativ. Spočívá v možnosti Komise prohlásit danou iniciativu za neregistrovatelnou v níže uvedených případech.

Omezení spočívá v tom, že iniciativa nesmí být zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Již dokument ze dne 15. prosince 2010, týkající se velmi často kladených otázek v souvislosti s občanskou iniciativou stanovil, že Komise poskytne informace o svých pravomocích na internetové stránce občanské iniciativy. Na základě těchto informací by měli případní organizátoři zjistit, zda mohou ve Smlouvě nalézt ustanovení umožňující Komisi v dané oblasti jednat.<sup>50</sup>

V průběhu schvalování byl na tuto podmínku kladen velký akcent, a to zejména z toho důvodu, že se Evropská unie a samotné členské státy obávaly toho, že drtivá většina občanských iniciativ bude poté směřovat ke zrušení Evropské komise a ostatních orgánu Unie.

Z Nařízení je ovšem zřejmé, že občanská iniciativa nemůže v žádném případě směřovat k oprávnění Komise uvedené v čl. 48 odst. 2 až 5 SEU, upravujícího řádný postup změn Smluv, podle nichž vláda kteréhokoliv členského státu, Evropský parlament nebo **Komise** mohou Radě předkládat návrhy na změnu Smluv. Tyto návrhy mohou mimo jiné směřovat k rozšíření nebo omezení pravomocí svěřených Unii ve Smlouvách.

---

<sup>50</sup> MEMO/10/683 – Evropská občanská iniciativa, str. 5, odstavec 11

Vzhledem k tomu, že nařízení stanoví, že návrh musí směřovat k provedení Smluv, nebude jakákoliv občanská iniciativa sledující přímou změnu Smluv (tedy primárního práva) vykládána jako občanská iniciativa splňující požadované podmínky. V takovém případě Komise bezpochyby rozhodne o nepřipustnosti iniciativy a odmítne ji registrovat.

Otázkou nicméně zůstává, zda lze za splnění podmínky považovat postup podle čl. 48 odst. 6 a 7 SEU, stanovící zjednodušený postup změny Smluv. V tomto případě je totiž Komise oprávněna předložit Evropské radě návrhy na změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik a činností Unie. Znamená to, že je zde založen zjednodušený postup pro přijímání změn primárního práva v určité oblasti a Komise je zde oprávněna iniciovat přijetí takové změny. Pokud bychom došli k závěru, že v tomto případě lze použít občanskou iniciativu, znamenalo by to nicméně neplánované rozšíření možnosti nad rámec dikce nařízení o občanské iniciativě. Z dikce příslušného ustanovení v nařízení nelze usuzovat, že výklad by měl směřovat tímto směrem. Spíše se lze domnívat, že je tomu naopak, protože pokud by taková skutečnost byla cílem, nepochybně by došlo k výslovnému uvedení takové možnosti.

Výzva musí směřovat k návrhu právního aktu ve smyslu čl. 288 SFEU, který má oprávnění legislativně iniciovat Komise.<sup>51</sup> Tento článek stanoví, že pro výkon pravomocí přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Obecně lze konstatovat, že nařízení mají obecnou působnost, jsou závazná v celém svém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech. Naproti tomu směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, co do výsledku, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Co se týče rozhodnutí, to je závazné pouze vůči adresátům v něm uvedeným. Doporučení a stanoviska jsou považována podle Smlouvy o fungování Evropské unie za nezávazná.

---

<sup>51</sup> Syllová, Pítrová, Paldusová a kol.: Lisabonská smlouva – komentář, C.H. Beck, 2011, str. 71

Je ovšem otázkou, do jaké míry bude moci být občanská iniciativa použita ve věcech, které evidentně nejsou zásahem do Smluv. Skutečností totiž je, že velký počet důležitých záležitosti v rámci Evropské unie, je přijímáno formami sekundárního práva.

Prvním příkladem, kdy lze uvažovat o možnosti použít občanskou iniciativu je oblast daní. Pro tuto oblast je typické, že právo předkládat legislativní návrhy má Komise, přičemž existuje tzv. Evropský komisař pro oblast daní, celní unie, auditu a boj s podvody.<sup>52</sup> Nejtypičtějším právním dokumentem v oblasti daní jsou směrnice, schvalované podle čl. 294 Smlouvy o fungování Evropské unie (bývalý článek 251 Smlouvy o ES), tedy standardním spolurozhodovacím postupem Evropské komise, Rady a Evropského parlamentu.<sup>53</sup> Je tedy zřejmé, že oblast daní bude občanské iniciativě přístupná, neboť splňuje jak podmínku uvedenou v čl. 4 odst. 2 písm. b), tak i podmínky ostatní. Podle názoru odborné veřejnosti a taktéž názoru autora je však zvolené řešení velmi diskutabilní, neboť možnost zaměřit občanskou iniciativu do oblasti daní, dává jejím předkladatelům velmi silnou pozici pro to, aby mohli tuto oblast ovlivnit. Pakliže přijmeme názor, že občanskou iniciativu lze v oblasti daní úspěšně podat, lze se domnívat, že se velmi brzy dočkáme jejího prvního podání. Podle názoru autora je logickým krokem podávání občanských iniciativ, zaměřených na razantní snížení daní. Na tomto místě je třeba uvést, že není zcela jasné, proč Komise nepřistoupila k vynětí této možnosti, neboť takové vynětí by bylo vzhledem k potencionálním následkům pochopitelné. Je totiž zavedenou praxí obdobných institutů přímé demokracie na národní úrovni výslovně stanovit nemožnost jejich aplikace v oblasti daní. Tak je tomu například v čl. 93 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky, týkajícího se referenda, který stanoví, že předmětem referenda nemohou být základní práva a svobody, daně, odvody a státní rozpočet. Analogicky by se dalo

---

<sup>52</sup> Široký J.: Daně v Evropské unii, 4. aktualizované vydání – praktická ekonomická příručka, 2010, Linde Praha, str. 48,49

<sup>53</sup> Široký J.: Daně v Evropské unii, 4. aktualizované vydání – praktická ekonomická příručka, 2010, Linde Praha, str. 54

použít i ustanovení § 7 písm. a) zákona o místním referendu,<sup>54</sup> které stanoví, že místní referendum nelze konat o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města. V budoucnu bude tedy velmi zajímavé sledovat, jakým způsobem se Komise vypořádá s iniciativami, které budou podávány právě v této oblasti.

V této souvislosti je třeba zmínit i situace, kdy daná problematika je řešena akty sekundárního práva, nicméně použití občanské iniciativy nebude pravděpodobně použitelné. Takové situace mohou nastat u tzv. statusových věcí týkajících se orgánů Evropské unie, neboť v těchto věcech zpravidla nemá Komise návrhací pravomoc a orgány řeší tuto problematiku samostatně. Použití institutu občanské iniciativy bude tak vyloučeno, a to z toho důvodu, že nebude splněna jedna z podmínek nařízení o občanské iniciativě.

Oblastí, která s největší pravděpodobností umožní použití občanské iniciativy je oblast rozpočtu Evropské unie. Rozpočet Evropské unie je navrhován Evropskou komisí na každý jednotlivý rok a schvaluje ho tzv. rozpočtová autorita, kterou tvoří Rada Evropské unie a Evropský parlament. Vzhledem k tomu, že rozpočet Evropské unie je navrhován Evropskou komisí, je patrné, že se nejedná ani o změnu Smluv, ani o situaci, kdy by tato problematika byla zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení právního aktu Unie. Lze se tedy domnívat, že navrhovaná občanská iniciativa je způsobilá splnit podmínky uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení o občanské iniciativě a úspěšně směřovat ke změně či jinému návrhu týkajícímu se rozpočtu Evropské unie.<sup>55</sup> V budoucnu tedy nejspíš není vyloučeno podání občanské iniciativy zaměřené na obsahovou stránku rozpočtu Evropské unie. V této souvislosti je na místě zmínit nedávno předložený návrh rozpočtu na období 2014 – 2020. Tento návrh jde proti veškerým očekáváním, když jeho výši stanoví, ve vztahu k HDP Evropské unie nižší než v minulosti. Je to bezesporu reakce na ekonomickou situaci, která v současné době v Evropě panuje, nicméně přijmeme-li závěr, že se občanská

---

<sup>54</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>55</sup> [http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm)

[http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm)

iniciativa bude moci aplikovat i v této oblasti, pak se v budoucnosti můžeme setkat s návrhem ještě nižším.

Na druhou stranu nebude například možné uvažovat o podání občanské iniciativy v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie. Tato oblast je totiž upravena v hlavě páté Smlouvy o fungování Evropské unie, poté co byla její úprava Lisabonskou smlouvou rozšířena. Navíc je třeba zdůraznit, že oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie je založena na principu jednomyslnosti, jinými slovy lze přijmout konkrétní závěry pouze tehdy, vysloví-li s tím všechny členské státy souhlas. Evropský parlament, Rada a v našem případě tedy hlavně Evropská komise jsou z působnosti v této oblasti prakticky vyloučeny.

Ad c)

Navrhovaná iniciativa nesmí být zjevně zneužívající, bezdůvodná nebo šikanózní. Toto ustanovení je velmi vágní ustanovení a jako takové velmi snadno zneužitelné Komisí v případech podaných nežádoucích občanských iniciativ.

Na druhou stranu lze ovšem souhlasit s tím, že cílem takové úpravy je bezpochyby vložit do rukou Komise jakousi brzdu, která zafunguje tehdy, bude-li iniciativa splňovat jednu z uvedených skutečností. Pod tyto uvedené podmínky bude možné zařadit takové skutečnosti, které spočívají v bezdůvodném podávání iniciativ, které nebudou mít reálný základ. Budou určitým způsobem zneužívající, tedy budou používat institut občanské iniciativy k prosazení zájmů, které s tímto nařízením nejsou v souladu. Z pohledu autora je znění tohoto ustanovení velmi problematické, protože jak bylo uvedeno výše, vkládá do rukou Komise nepřiměřenou možnost odmítnutí registrace v případech, kdy to uzná za vhodné. Vzhledem k tomu, že podle všech indicií odmítnutí registrace navrhované iniciativy by mělo být způsobilé stát se předmětem soudního přezkumu jako individuální správní akt, lze do jisté míry souhlasit s názorem, že Komise bude do budoucna právě potencionálními rozhodnutími Soudního dvora Evropské unie usměřována tím směrem, jakým by toto ustanovení mělo být správně vykládáno. Autor se s přihlédnutím k výše

uvedeným skutečností nicméně domnívá, že taková možnost není úplně nejvhodnější a upozorňuje, že výklad pojmu „nedůvodná iniciativa“ bude velmi subjektivní a zejména pro organizátory iniciativy mnohdy těžce stravitelný.

Ad d)

Poslední podmínkou nezbytnou k registraci navrhované iniciativy je splnění toho, aby občanská iniciativa nebyla zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými v čl. 2 Smlouvy o Evropské unii.

Za hodnoty lze obecně považovat východiska, abstraktní standardy pro volbu, resp. směřování ke konkrétním cílům. Jejich stanovení a uskutečňování je způsobem realizace hodnot. Hodnoty na rozdíl od principů (zásad) mají extralegální základ neboť pocházejí z mimoprávního kontextu. Jsou-li však výslovně upraveny v právních pramenech, stávají se součástí právního řádu.<sup>56</sup>

Těmito hodnotami jsou poté úcta k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerance, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.<sup>57</sup>

Je tedy nepochybné, že všechny tyto oblasti jsou považovány za neporušitelné ve smyslu občanské iniciativy. Jinými slovy to znamená nemožnost uznat občanskou iniciativu jako registrovatelnou za předpokladu, že tato bude v rozporu s těmito vymezenými hodnotami Unie. Je tedy patrné, že jakékoliv extremisticky pojaté občanské iniciativy nebudou splňovat podmínku být v souladu s hodnotou demokracie, nediskriminace, tolerance apod.

---

<sup>56</sup> Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský: Evropské právo, 4. vydání, C.H. Beck, 2011, str. 54

<sup>57</sup> SFEU – čl. 2



Úprava, zvolena tímto ustanovením, je velmi praktická a efektivní. Ustanovení svým odkazem na hodnoty Unie poskytuje Komisi velmi široký manévrovací prostor bez použití složitého uvádění jednotlivých příkladů pro zajištění vynětí takových iniciativ z možnosti registrace. Vzhledem k tomu, že hodnoty Unie jsou v podstatě vymezením moderního demokratického státu a společenství jako celku v Evropské unii, nebude možné akceptovat jakékoliv diskriminující, základní lidská práva potlačující apod. iniciativy. V této souvislosti je vhodné zmínit se o zákoně o právu petičním, které vydrželo beze změny již téměř dvacet let dynamického života v České republice i přesto, že se jedná o předpis základního významu pro demokratickou společnost. Tento zákon upravuje ve svém § 1 odst. 3 a 4 skutečnosti, jež jsou velmi podobné úpravě obsažené v nařízení o občanské iniciativě a mohou být jakýmsi zdrojem informací při jejich výkladu. § 1 odst. 3 říká, že: „*peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu*“, přičemž odst. 4 upřesňuje: „*Petice nesmí vyzývat k porušování ústavy a zákonů, popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, anebo k násilí nebo hrubé neslušnosti.*“ Všechny tyto skutečnosti zde uvedené, jsou základními hodnotami, na kterých je demokratická společnost nejen v České republice postavena, a proto lze přijmout závěr, že takový obsah má i ustanovení čl. 4 odst. 2 písm. d) nařízení.

#### **4.4.2 Způsob rozhodování Komise při registraci**

Evropská komise, poté co obdrží danou občanskou iniciativu, přistoupí k posouzení jednotlivých podmínek a provede rozhodnutí, které může mít dvojí podobu.

A)

První z nich je přímá registrace navrhované iniciativy v registru iniciativ. Bylo by možné spekulovat o tom, zda by taková registrace měla být samotným rozhodnutím o přípustnosti iniciativy nebo zda je nezbytné v rámci tohoto pozitivního postupu vůči

organizátorům, vydat písemné rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že samotné ustanovení čl. 4 odst. 2 stanoví, že po splnění podmínek v něm uvedených, **zaregistruje** Komise navrhovanou občanskou iniciativu, bylo by možné přijmout názor, že taková registrace je již tím rozhodnutím, neboť zde neexistuje důvod, proč by organizátoři měli cokoliv proti tomuto rozhodnutí ve formě „pouhé“ registrace namítat. Na druhou stranu je ovšem žádoucí, aby organizátoři byli vyrozuměni o úspěšnosti jimi podané občanské iniciativy s tím, že nejvhodnějším způsobem jak toto učinit, je doručit jim písemné vyhotovení rozhodnutí o zaregistrování občanské iniciativy do registru iniciativ.

B) Za předpokladu, že nebudou splněny podmínky pro zaregistrování občanské iniciativy, přistoupí Komise k vydání rozhodnutí o odmítnutí registrace.

Samotné rozhodování Komise, co do technických podmínek stanoví ustanovení čl. 250 SFEU<sup>58</sup>, když k usnášeníschopnosti Komise vyžaduje většinu hlasů s tím, že bližší podmínky stanoví Jednací řád Evropské Komise.<sup>59</sup> Konečná volba, týkající se způsobu rozhodování o odmítnutí registrace bude záležet na Komisi samotné. Lze se ovšem domnívat, že vzhledem k důležitosti institutu občanské iniciativy, by měla Komise rozhodovat po ústním projednání. Nařízení o občanské iniciativě totiž výslovně ve svém ustanovení čl. 4 odst. 3 pododstavec 2 vyžaduje, aby Komise při odmítnutí registrace, vyrozuměla organizátory o důvodech odmítnutí a o všech soudních a mimosoudních opravných prostředcích, které mají k dispozici (bližší viz. kapitola 4.4.3 nazvaná soudní přezkum rozhodnutí o odmítnutí registrace).

Za předpokladu, že jsou splněny všechny podmínky nezbytné pro to, aby občanská iniciativa byla registrována, jinými slovy, byla uznána jako iniciativa podle příslušného nařízení o občanské iniciativě, je Komise povinna danou občanskou iniciativu registrovat v registru iniciativ. Tuto povinnost jí ukládá konstrukce podmínek obsažená v čl. 4. odst. 2 nařízení, když stanoví pouze dvě možnosti jak

---

<sup>58</sup> SFEU – čl. 250

<sup>59</sup> Jednací řád Komise (K(2000) 3614)

s danou iniciativou naložit. První možností je ji odmítnout, pokud nebudou splněny podmínky zde uvedené, druhou možností je registrování této iniciativy v registru ve lhůtě 2 měsíců od obdržení informací uvedených v příloze pod individuálním registračním číslem. Současně je vyžadováno zaslání potvrzení o tom, že daná iniciativa byla zaregistrována. V opačném případě se bude vyžadovat doručení písemného rozhodnutí o odmítnutí registrování iniciativy v souladu s čl. 4 odst. 3 spolu s povinnými náležitostmi takového rozhodnutí.

V souvislosti se skutečností, že občanská iniciativa byla registrována, stanoví nařízení v čl. 4 odst. 4 oprávnění subjektů údajů požadovat, aby po uplynutí dvou let ode dne registrace navrhované iniciativy byly odstraněny jejich osobní údaje uvedené v registru ve spojení s předmětnou občanskou iniciativou.

Organizátoři jsou zároveň podle čl. 4 odst. 5 nařízení oprávnění stáhnout navrhovanou občanskou iniciativu před tím, než předloží prohlášení o podpoře k ověření a potvrzení členskými státy podle čl. 8 nařízení. Ustanovení je v souladu se zásadou, že subjektem odpovědným za občanskou iniciativu, její překlad, sběr podpisů, předložení iniciativy Komisi jsou její organizátoři, resp. výbor občanů. Je tedy patrné, že až do okamžiku předložení k potvrzení a ověření mohou organizátoři vzít navrhovanou iniciativu zpět. Důsledky takového jednání nejsou v nařízení specifikovány, nicméně se lze domnívat, že se bude jednat o ukončení procesu schvalování iniciativy a pokračování ve stažené iniciativě nebude možné. Z toho důvodu je nezbytné, aby organizátoři k takovému rozhodnutí přistupovali po důsledném uvážení a s jistotou, že neexistuje jiná možnost jak nastalou situaci napravit.

Otázkou nicméně zůstává, jakým způsobem se bude postupovat po předložení prohlášení o podpoře jednotlivým členskými státy k ověření a potvrzení. Vzhledem k tomu, že stažení iniciativy je možné výslovně pouze před předložením prohlášení o podpoře členskými státy, nebude možné toto učinit poté, co k takové skutečnosti dojde. Lze se domnívat, že v takovém případě, rozhodnou-li se organizátoři, že

iniciativu již nepodporují a nechtějí předložit Komisi, nebudou vyvíjet žádnou činnost a počkají na uplynutí lhůty uvedené v čl. 5 odst. 5 nařízení, která činí 12 měsíců. Na konci této lhůty se v registru uvede, že lhůta uplynula a případně nebyl shromážděn potřebný počet prohlášení o podpoře a občanská iniciativa tak ztratí statut občanské iniciativy s tím, že další postup v její věci se ukončuje.

#### **4.4.3 Soudní přezkum odmítnutí registrace**

Velmi diskutovanou oblastí nařízení je v této souvislosti **soudní přezkum odmítnutí registrace**. Vzhledem k tomu, že nařízení žádnou úpravu soudního přezkumu neobsahuje, je do jisté míry nejednoznačné jak se bude v tomto případě postupovat. Lze patrně vycházet z toho, že odmítnutí registrace bude mít povahu individuálního správního aktu, tedy rozhodnutí, které je již v současné době přezkoumatelné u soudního dvora Evropské unie. Takové rozhodnutí by poté bylo rozhodnutím kvalifikovaným podle ustanovení čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, které stanoví jednotlivé právní akty unie i s vymezením rozhodnutí. Takové vymezení by mělo za následek to, že by bylo přezkoumatelné z hlediska své platnosti podle ustanovení čl. 263 SFEU s tím, že aktivně legitimovány k žalobě budou jak osoby, kterým bude rozhodnutí určeno, tak další osoby, jichž se toto rozhodnutí bude bezprostředně a osobně dotýkat. V našem případě by to tedy vedlo ke kuriózní situaci, kdy na základě extenzivního výkladu termínu „dotýkat individuálního práva“, by se takové rozhodnutí dotýkalo individuálního práva všech občanů Unie participovat na navrhované iniciativě, a proto by aktivně legitimovaným byl každý občan Unie. Druhým možným výkladem je v této souvislosti výklad restriktivní, který by se dal vyjádřit jako možnost podat žalobu proti odmítnutí registrace pouze ze strany organizátorů. Autor se nicméně domnívá, že aktivní legitimace by se zde měla odvíjet od občanství Unie, a tudíž by aktivní legitimaci měl mít každý občan Unie.

- **Postup při soudním přezkumu o odmítnutí registrace**

Příslušnost soudu je v tomto případě stanovena v článku 256 SFEU, který stanoví, že Tribunál (Soudního dvora Evropské unie) je příslušný rozhodovat v prvním stupni ve věcech uvedených mimo jiné i v čl. 263 SFEU. Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše, konkrétně úpravu čl. 263 SFEU jako rozhodujícího v oblasti rozhodnutí adresovaných jednotlivým osobám, bude se jednat o žalobu na neplatnost, která bude zpochybňovat platnost sekundární právní normy EU. Příznačným znakem pro platnost sekundárních aktů je presumpce jejich platnosti<sup>60</sup>. Jinými slovy sekundární norma (rozhodnutí) bude považována za platnou až do doby, než bude prokázán opak. Důležitým prvkem žaloby na neplatnost je, že nemá odkladný účinek, což v našem případě znamená, že organizátoři nebudou moci započít se shromažďováním prohlášení o podpoře ani jiným způsobem postupovat ve směru neregistrované občanské iniciativy. Jedním z možných řešení organizátorů je vyčkat do okamžiku vydání rozhodnutí ve věci podané žaloby na neplatnost s tím, že budou očekávat výsledek, který bude v jejich prospěch. I tehdy, běží-li u Soudního dvora Evropské unie jmenované řízení, mohou se organizátoři pokusit odmítnutou občanskou iniciativu podat znovu, nicméně s úpravami, které eliminují potencionální riziko odmítnutí Komisí (nikoliv tedy znovupodání, ale zcela nové podání nové iniciativy ve formálním smyslu).

Pasivní legitimace se tak vztahuje na akty způsobilé mít právní účinky orgánů Evropské unie, tedy na legislativní akty Evropského parlamentu, Rady, Komise a Evropské centrální banky (dále také „ECB“) a dále pak akty institucí a jiných subjektů, jež mají účinky vůči třetím osobám, nikoliv jen upravující vnitřní organizaci.<sup>61</sup> Podle Svobody tvoří skupinu osob, která je aktivně legitimována k podání žaloby na neplatnost, takzvaní neprivilegovaní žalobci. U těchto v našem případě fyzických osob nerozhoduje státní příslušnost (taková podmínka by oblast iniciativ zcela vyňala z možnosti soudního přezkumu). Dále tyto osoby musí

---

<sup>60</sup> 15/85 Consorzio cooperative d'Abruzzo

<sup>61</sup> Svoboda P.: Úvod do Evropského práva, C.H. Beck, 3. vydání, 2010, str. 143

prokazovat právní zájem, který spočívá v kvalifikovaném vztahu mezi žalobcem a napadeným aktem, jak bylo uvedeno výše.<sup>62</sup>

Podle Svobody se musí při žalobě na neplatnost jednat *de facto* o rozhodnutí. Obecně závazný akt totiž definuje kategorie svých adresátů obecně podle objektivních kritérií, rozhodnutí má naopak omezené účinky vůči svým adresátům.<sup>63</sup> Je ovšem otázkou do jaké míry se bude považovat rozhodnutí o odmítnutí registrace za individuální rozhodnutí, přijmeme-li názor, že k podání takové žaloby jsou aktivně legitimováni všichni občané Evropské unie z výše uvedených důvodů. Dle názoru autora se v tomto případě bude jednat o co do své povahy zvláštní druh rozhodnutí, který se ovšem nebude, z hlediska svých právních účinků, lišit od ostatních rozhodnutí vydávaných institucemi Evropské unie. I přesto, že by aktivně legitimováni byli všichni občané Evropské unie, k čemuž dochází vlastně k určení adresátů obecným způsobem, mělo by se stále jednat o rozhodnutí.

Soudní dvůr Evropské unie dále zhodnotí tvrzené nedostatky rozhodnutí, které budou ve smyslu nařízení směřovat ke špatnému výkladu čl. 4 odst. 2, který obsahuje velmi vágní terminologii, týkající se přípustnosti registrace iniciativy. V případě občanských iniciativ by se ESD pravděpodobně zabýval otázkou, zda nedošlo ke zneužití pravomoci při vydání rozhodnutí, popřípadě porušením Smlouvy nebo jejího prováděcího předpisu podle ustanovení čl. 263 odst. 2 SFEU.<sup>64</sup>

#### ▪ **Rozhodnutí Evropského soudního dvora při přezkumu odmítnutí registrace**

Soudní dvůr Evropské unie má poté možnost rozhodnout dvěma způsoby, buď žalobu zamítne, nebo prohlásí akt za neplatný od svého počátku a erga omnes. Konkrétní ustanovení, které tuto oblast upravuje, nalezneme v ustanovení čl. 264 odst. 1 SFEU: „*Je-li žaloba opodstatněná, Soudní dvůr Evropské unie prohlásí*

---

<sup>62</sup> Svoboda P.: Úvod do Evropského práva, C.H. Beck, 3. vydání, 2010, str. 144

<sup>63</sup> Svoboda P.: Úvod do Evropského práva, C.H. Beck, 3. vydání, 2010, 144

<sup>64</sup> Svoboda P.: Úvod do Evropského práva, C.H. Beck, 3. vydání, 2010, 144

*napadený akt za neplatný od počátku.*“ Tomuto ustanovení odpovídá povinnost orgánu nebo instituce obsažená v čl. 266 SFEU, v našem případě by se jednalo o Komisi, jejíž akt byl prohlášen za neplatný, přijmout opatření vyplývající z rozsudku soudního dvora Evropské unie.

- **Žaloba na náhradu škody**

Je třeba si nicméně uvědomit, že žaloba na neplatnost sama o sobě není jediným prostředkem jak neplatnosti aktu dosáhnout. Je možné podat i žalobu na náhradu škody, která často bude následovat žalobu na neplatnost, nicméně podání žaloby na neplatnost není podmínkou. Pro to, aby byla žaloba na náhradu škody úspěšná, je třeba prokázat tři základní skutečnosti, které musí nastat kumulativně. Jedná se o škodnou událost, škodu a příčinnou souvislost mezi prvními dvěma skutečnostmi. Škodná událost musí být přičitatelná Evropské unii, což by v případě odmítnutí registrace občanské iniciativy bylo splněno, neboť to byla přímo Komise, kdo rozhodl o tom, že se daná iniciativa nebude registrovat. Nezbytnou je i samotná škoda, která v našem případě může činit doposud účelně vynaložené náklady na organizaci občanské iniciativy, které tvoří skutečnou škodu. V tomto případě by se dalo hovořit i o náhradě ušlého zisku. Samozřejmě bude nezbytné prokázání takové škody. Soudní dvůr Evropské unie i přesto, že při rozhodování o nárocích na náhradu škody bere v úvahu i morální újmu, v našem případě by taková skutečnost byla pravděpodobně zcela nepodstatná. Poslední, nicméně neméně důležitá podmínka, je prokázání příčinné souvislosti neboli, tzv. *kauzální nexus*. Kauzální nexus spočívá v tom, že škoda vznikla přímým důsledkem jednání určitého subjektu, tedy opět Komise. Tato podmínka v podstatě omezuje nárok na náhradu škody pouze na opravdu způsobenou škodu a to pouze na škodu způsobenou v příčinné souvislosti se škodní událostí a zaviněním.

Jak je patrné z uvedeného textu, doposud není jasné, do jaké míry bude Soudní dvůr Evropské unie považovat dané rozhodnutí za individuální právní akt, nicméně autor se domnívá, že by tomu tak mělo být. Zároveň upozorňuje, že bude

velmi zajímavé sledovat praxi ESD ve věcech napadených občanských iniciativ. Soudní dvůr Evropské unie se bude muset vypořádat se všemi otázkami, které byly nadneseny zejména tedy aktivní legitimací popřípadě náhradou škody, která může být v této souvislosti žádána. Zejména tedy hned první odmítnuté iniciativy budou hrát velmi důležitou roli v tom, kterým směrem se občanské iniciativy budou ubírat. Pokud se totiž Soudní dvůr Evropské unie postaví k možnosti přezkumu těchto rozhodnutí negativně, v podstatě dá skrytě najevo, že občanská Iniciativa nemá v rámci Evropské unie většího významu.

#### **4.5 Sběr prohlášení o podpoře**

Poté, co organizátoři občanské iniciativy dosáhli jejího úspěšného zaregistrování, mohou započít se sběrem prohlášení o podpoře. Omezení možnosti započít se sběrem prohlášení o podpoře až po registraci iniciativy je obsaženo v čl. 4 odst. 1 nařízení. Úprava sleduje co nejvyšší ochranu potencionálních podporovatelů iniciativy, ale i jejích organizátorů. Zároveň je stanoven maximální časový limit, do kterého mohou organizátoři provádět sběr podpisů a v rámci kterého musí předložit navrhovanou občanskou iniciativu Komisi k posouzení. Tento limit je uveden v ustanovení čl. 5 odst. 5 nařízení a činí 12 měsíců ode dne registrace.

Nařízení o občanské iniciativě ve svém ustanovení čl. 5 odst. 3 pododstavec 2 stanoví jako obecnou podmínku sběru prohlášení o podpoře skutečnost, že podepsané osoby mohou podpořit navrhovanou občanskou iniciativu pouze jednou. Toto ustanovení je pochopitelné, nicméně vzhledem ke stanoveným formám sběru prohlášení o podpoře v jistých ohledech ne zcela dostatečně proveditelné.

Vzhledem k tomu, že se u listinné formy sběru nepožaduje podle ustanovení čl. 8 odst. 2 pododstavec 2 prokázání pravosti podpisu, může se zdát podmínka účasti pouze jednou, velmi těžce dosažitelná a vzhledem k možnostem různých subjektů tato skutečnost zneužitelná. V druhém případě se jedná o formu sběru podpisů



prostřednictvím online sběru, který bude kontrolován pouze pomocí vhodných kontrol a v souladu s vnitrostátním právem a případně zvyklostmi.<sup>65</sup>

Nařízení o občanské iniciativě v čl. 5 odst. 2 stanoví, že organizátoři mohou sbírat prohlášení o podpoře **v listinné nebo v elektronické podobě**. Toto dvojí rozdělení je dále členěno v oblasti sběru elektronickém, na sběr provedený formou online systému sběru (dále také „online systém“) a formou zaručeného elektronického podpisu. Úprava sběru online systémem je upravena v ustanovení čl. 6. Nařízení tak upravuje tři způsoby sběru, přičemž stanovení výkladu elektronické formy jako možnost provést sběr prohlášení o podpoře ve formě zaručeného elektronického podpisu, vyplývá z druhého pododstavce zmíněného ustanovení čl. 5 odst. 2 a z ustanovení čl. 8 odst. 1, které se již zabývá ověřováním a potvrzováním prohlášení o podpoře členskými státy.

Tato skutečnost činí úpravu do jisté míry nepřehlednou, neboť v čl. 5 odst. 2 nařízení o občanské iniciativě je výslovně stanoveno, že sběr může být proveden formou listinnou nebo elektronickou, přičemž se dále stanoví podmínka, že pokud se podpisy sbírají za použití online systému sběru, použije se čl. 6 nařízení. Tento odkaz může být matoucí právě proto, že nespécifikuje na tomto místě, co se rozumí pod pojmem elektronický sběr, pouze odkazuje na ustanovení o online formě sběru.

Ustanovení zabývající se rozdělením formy sběru mělo být na tomto místě více konkrétní, aby nedocházelo k nepochopení dikce nařízení. Pokud by již v ustanovení čl. 5 odst. 2 bylo stanoveno rozdělení forem sběru na listinnou, elektronickou (s uvedením, že se jedná o zaručený elektronický podpis) a online sběr s odkazem na specifickou úpravu této formy, znamenalo by to přinejmenším jasnější a přehlednější strukturu dotčených ustanovení. Pravdou ovšem zůstává, že uvedení této skutečnosti hned v ustanovení čl. 5 odst. 2 pododstavec 2 tuto skutečnost do značné míry stírá a takové konkrétní vymezení lze přijmout s určitými výhradami jako dostatečné.

---

<sup>65</sup> Nařízení o občanské iniciativě – čl. 8 odst. 2

#### 4.5.1 Listinná forma sběru

Listinná forma sběru jako jedna z možností jak podpořit občanskou iniciativu je předpokládána v ustanovení čl. 5 odst. 2 s tím, že podepsané osoby vyplňují organizátory předložené archy, které se musí shodovat s přílohou III nařízení upravující prohlášení o podpoře s rozdíly pro jednotlivé státy. Jak již bylo uvedeno výše, podepsané osoby mohou navrhovanou občanskou iniciativu podpořit pouze jednou s tím, že podpisy na těchto formulářích pro další využití ve formě ověření potvrzení členskými státy není nutné. Je otázkou do jaké míry je tato skutečnost odpovídající podmínkám sběru formou zaručeného elektronického podpisu a formou online systému, neboť v obou těchto případech, minimálně alespoň u zaručeného elektronického podpisu, bude situace odlišná v tom smyslu, že k ověření totožnosti podepsaných osob dojde. Cuesta k tomu doplňuje, že registr iniciativ by měl umožnit, aby organizátoři byli schopni stáhnout si formulář, který bude později použit pro sběr podpisů v listinné podobě.<sup>66</sup> Autor k tomu pouze doplňuje, že takový formulář by měl být ke stažení i na webových stránkách, které bezpochyby budou v souvislosti s navrhovanými občanskými iniciativami organizátory vytvořeny. Taková možnost dává na výběr občanům, kteří si nejsou jisti, zda chtějí své osobní údaje zadávat do jakéhokoli online systému a tím pádem zajistí rychlejší a pohodlnější provedení sběru podpisů. Nehledě na to, že takové zřízení webové stránky a zpřístupnění daného formuláře povede k rozšíření povědomí o iniciativě i k lidem, kteří by se k ní nemuseli dostat, za současného uspoření finančních prostředků, jež by bylo nutné vynaložit při zajišťování rozšíření iniciativy jiným způsobem.

Dále se nabízí otázka, zda nařízení nemělo zachovat ověření i u podepsaných osob, které podepisují prohlášení o podpoře v listinné podobě. V takovém případě by bylo na místě stanovit, že se prohlášení o podpoře v listinné podobě ověřují podle vnitrostátních předpisů jednotlivých států. V České republice by se poté postupovalo

---

<sup>66</sup> Cuesta V.: *The Lisbon Treaty Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, *European Public Law*, 2010, Vol. 16, Issue 1, Wolters Kluwer Law and Business, str. 137

podle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování<sup>67</sup> ve spojení se zákonem č. 358/1992 Sb., notářský řád<sup>68</sup>. Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o ověřování totiž obsahuje obecnou úpravu legalizace, když stanoví, že legalizací se ověřuje skutečnost, že žadatel listinu před ověřující osobou vlastnoručně podepsal nebo podpis na listině uznal za vlastní. Podle příslušných ustanovení tohoto zákona by poté bylo možno legalizaci podpisu na prohlášení o podpoře provést na Krajském či Obecním úřadě, u kteréhokoliv držitele poštovní licence a v rámci Hospodářské komory České republiky. Ve spojení s již zmiňovaným Notářským řádem by k provedení legalizace podpisu byl oprávněn i kterýkoliv notář podle ustanovení § 74 jmenovaného zákona, podle kterého se legalizací ověřuje, že fyzická osoba před ním v jeho přítomnosti listinu vlastnoručně podepsala nebo podpis na listině se již nacházející před ním uznala za vlastní. Nicméně vzhledem k administrativní náročnosti, která by z tohoto plynula, je zvolené řešení bez výslovného vyžadování ověření podpisů na listinných prohlášeních o podpoře přijatelné.

#### **4.5.2 Elektronická forma sběru**

Druhá forma sběru prohlášení o podpoře je elektronická forma. Tato forma je předvídaná v ustanovení čl. 5 odst. 2 pododstavec 1 a současně v pododstavci 2 tohoto ustanovení, i když s jistými problémy co se týče klasifikace jednotlivých forem sběru.

Nařízení v čl. 5 odst. 2 pododstavec 2 přímo stanoví, že v případě sběru podpisů v elektronické podobě prostřednictvím zaručeného elektronického podpisu, se použije směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES o zásadách Společenství pro elektronické podpisy.<sup>69</sup> Zároveň toto ustanovení stanoví, že se pro účely tohoto nařízení nakládá s prohlášeními o podpoře formou zaručeného

---

<sup>67</sup> Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>68</sup> Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů

<sup>69</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy

elektronického podpisu stejným způsobem jako s prohlášeními o podpoře předloženými v listinné podobě. Toto ustanovení poskytuje dostatečnou právní jistotu ve smyslu jednotnosti výkladu nakládání s prohlášeními v podobě zaručeného elektronického podpisu. Za předpokladu, že by takové specifikování povahy elektronicky podaných prohlášení o podpoře chybělo, s největší pravděpodobností by docházelo k nejednotným a účelovým výkladům ať už ze strany organizátorů, popřípadě představitelů členských států, nebo Komise.

Zmíněná směrnice byla transponována do právního řádu České republiky zákonem č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu.<sup>70</sup> Vzhledem k tomu, že ustanovení čl. 8 odst. 2 nařízení stanoví, že příslušné orgány členských států ověří předložená prohlášení o podpoře v souladu s vnitrostátním právem, bude se v případě kontroly v České republice postupovat i za splnění podmínek tohoto zákona.

Podle ustanovení § 2 písm. b) uvedeného zákona o elektronickém podpisu musí zaručený elektronický podpis splňovat následující požadavky:

- a) je jednoznačně spojen s podepisující osobou,
- b) umožňuje identifikaci podepisující osoby ve vztahu k datové zprávě,
- c) byl vytvořen a připojen k datové zprávě pomocí prostředků, které podepisující osoba může udržet pod svou výhradní kontrolou,
- d) je k datové zprávě, ke které se vztahuje, připojen takovým způsobem, že je možno zjistit jakoukoliv následnou změnu dat.

Pokud tyto požadavky budou splněny, jedná se o zaručený elektronický podpis, který je-li použit, umožňuje ověřit, že datovou zprávu podepsala osoba uvedená na tomto kvalifikovaném certifikátu a v případech poškození či pozměnění podepsané zprávy umožňuje takovou skutečnost zjistit.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů

<sup>71</sup> Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů § 3 odst. 2, § 4

Na území České republiky mohou podle tohoto zákona poskytovat zaručené elektronické podpisy pouze subjekty, které získají příslušnou akreditaci k poskytování certifikačních služeb na základě ustanovení § 9 odst. 1 zákona o elektronickém podpisu. Tyto subjekty jsou poté oprávněni poskytovat služby mimo jiné v podobě zřizování zaručených elektronických podpisů potřebných pro účely podpory prohlášení o podpoře navrhované občanské iniciativy.

Vzhledem k tomu, že administrativní stránka navrhované občanské iniciativy, obsahující přinejmenším jeden milion podepsaných prohlášení o podpoře je značná, lze považovat za správné, aby členské státy, ještě před předložením navrhované občanské iniciativy Komisi, provedly ověřování a potvrzení podpisů v rámci své působnosti vůči v nařízení o občanské iniciativě specifikovaným osobám.

Na předchozích rádcích bylo uvedeno, jakým právním předpisem se bude tato konkrétní oblast řídit v oblasti zaručeného elektronického podpisu. Na druhou stranu ovšem vzniká problém spočívající v neexistenci zkušeností se sběrem jakýchkoliv dat podepsaných za použití zaručeného elektronického podpisu. Jinými slovy, bude velmi těžké zajistit sběr takto podepsaných prohlášení o podpoře na celostátní úrovni v situaci, kdy neexistuje zkušenost se sběrem v menším rozsahu. Stejně tak na tuto situaci není připravena ani právní úprava, jež s takovou možností na území České republiky nepočítá. Požadavek nařízení s sebou tedy ponese vytvoření speciální úpravy, jež tuto oblast upraví.

#### **4.5.3 Online systémy sběru prohlášení o podpoře**

Poslední formou sběru prohlášení o podpoře je sběr pomocí tzv. online systému, který bude speciálně vytvořen právě pro účely nařízení o občanské iniciativě a pouze ve vztahu ke sběru prohlášení o podpoře. Předpoklad k možnosti sbírat prohlášení o podpoře touto formou nalezneme v ustanovení čl. 5 odst. 2, který umožňuje sběr třemi způsoby, z nichž jedním z nich je právě online systém s tím, že

je v tomto ustanovení přímo odkazováno na ustanovení čl. 6, který se zabývá výhradně sběrem formou online systémů.

Vzhledem k tomu, že tato problematika je velmi specifická a organizátorům by do jisté míry mohla činit problém, je součástí nařízení o občanské iniciativě i závazek Komise do 1. ledna 2012 zřídit a udržovat software s otevřeným zdrojovým kódem, který obsahuje vhodné technické a bezpečnostní prvky nezbytné pro dosažení souladu s ustanoveními tohoto nařízení týkajícími se online systémů sběru, přičemž tento software bude poskytován zdarma.<sup>72</sup> Tato skutečnost úzce souvisí s možností organizátorů vytvořit si pro každou jimi organizovanou iniciativu jiný online systém sběru. Taková úprava umožňuje organizátorům, pakliže budou do budoucna podávat více iniciativ, využít již jednou schválený online systém bez nutnosti tvorby jiného. Úspora času, která se získá použitím již existujícího online systému, povede k efektivnější práci organizátorů ve smyslu občanské iniciativy.

V čl. 6 odstavci prvním pododstavci 2 je stanovena důležitá podmínka týkající se tohoto systému a jeho schvalování v rámci jednotlivých států. Vzhledem k tomu, že již z podstaty občanské iniciativy vyplývá nutnost kooperace členů výboru občanů, jež budou pocházet z minimálně 7 států Unie, je potřeba, aby v každém ze států, v nichž bude iniciativa aplikována, resp. kde budou sbírány prohlášení o podpoře, byla prohlášení o podpoře také potvrzena. Státem, který potvrzuje online systém sběru je stát, na jehož území mají být nasbírané prohlášení o podpoře uchovány.

Zároveň se počítá s možností použít jeden či více online systémů sběru pro všechny státy, v nichž ke sběru dochází, což je potvrzeno i v čl. 6 odst. 3 pododstavec 2, který stanoví povinnost států uznat potvrzení vydaná příslušnými orgány jiných členských států. Tato úprava sleduje hospodárnost jak časovou tak i finanční a je přizpůsobena organizátorům tak, aby co nejméně zatěžovala jejich akceschopnost v oblasti sběru prohlášení o podpoře a umožnila tak jejich co

---

<sup>72</sup> Nařízení o občanské iniciativě, čl. 6 odst. 2 pododstavec 4

nejsnadnější postup. Samotné požádání příslušného orgánu daného členského státu o potvrzení, že používaný online systém je v souladu s odstavcem 4 nařízení o občanské iniciativě upravuje čl. 6 odstavec 2 pododstavec 2. Současně se toto potvrzení vyžaduje jako podmínka pro zahájení sběru prohlášení o podpoře a musí být zcela v souladu s přílohou IV nařízení. Z důvodu dobré víry je povinností organizátora zveřejnit získané potvrzení na svých internetových stránkách týkajících se občanské iniciativy.

I přesto, že online systémy sběru nevyžadují prokázání totožnosti, jak je tomu u zaručeného elektronického podpisu, musí dodržovat alespoň minimální bezpečnostní pravidla, která jsou uvedena v čl. 6 odst. 4. Toto ustanovení obsahuje odpovídající bezpečnostní a technické prvky pro to, aby se zajistilo, že nedojde ke zneužití poskytovaných informací uvedených ve vybraných prohlášeních o podpoře. Konkrétně je třeba zajistit, aby formulář o podpoře mohly vyplnit pouze fyzické osoby. Tato skutečnost kopíruje dikci nařízení v oblasti podmínek nezbytných pro podání iniciativy. Jednou z těchto podmínek je právě vyloučení právnických osob z možnosti participovat na občanské iniciativě.

Druhou bezpečnostní podmínkou, jež musí být splněna, je zajištění bezpečného shromáždění a ukládání, aby se mimo jiné zajistilo, že tato prohlášení o podpoře nelze měnit nebo používat za jiným účelem, než je vyjádření podpory dané občanské iniciativě a aby byly osobní údaje chráněny proti náhodnému nebo nedovolenému zničení, náhodné ztrátě, úpravám, neoprávněnému sdělování nebo přístupu. Důvodem pro tak striktní úpravu týkající se bezpečnostních prvků online systému sběru je fakt, že ochrana osobních údajů hraje primární roli nejen na území jednotlivých států, ale i v rámci právní úpravy Evropské unie. Podstatnou součástí je i slovní spojení „mimo jiné“ obsažené v příslušném ustanovení. Snahou je bezesporu neomezovat ochranu osobních údajů touto pozitivní úpravou spočívající v úpravě bezpečnostních podmínek pro online systémy, ale umožnit širší výklad dané problematiky. Jinými slovy tedy nepojímat takovou ochranu restriktivně, ale naopak umožnit extenzivní výklad na všechny obdobné ohrožení, které by hrozily

v souvislosti s jejich použitím. Poslední bezpečnostní a technickou podmínkou je nutnost použít vzor prohlášení o podpoře v podobě, jak jej předpokládá příloha III tohoto nařízení, a to zejména z toho důvodu, aby bylo možné provést ověření ze strany členského státu v souladu s čl. 8 odst. 2.

### **Princip komitologie ve vztahu k technickým prvkům online systému**

V souvislosti s technickými prvky, jež jsou vyžadovány v čl. 6 odst. 4 nařízení o občanské iniciativě, existuje speciální požadavek stanovený v čl. 6 odst. 5, jež předpokládá přijetí technických specifikací pro provedení odstavce 4 čl. 6 nařízení. Podle nařízení o občanské iniciativě je lhůta pro přijetí těchto specifikací regulativním postupem 1. ledna 2012. Je nicméně třeba již na tomto místě upozornit na to, že situace bude v této oblasti relativně složitá, neboť dne 16. února 2011 bylo přijato nové tzv. komitologické nařízení (dále také komitologické nařízení)<sup>73</sup>, které upravuje danou situaci odlišně, než ji předpokládá nařízení o občanské iniciativě.

Již samotný článek 6 odst. 5 a jeho celková vazba na čl. 20 nařízení o občanské iniciativě je koncipována velmi nepřehledně až zmatečně, nicméně po bližším prostudování dává nakonec smysl. Pro přehlednost by však bylo vhodné tuto úpravu a vzájemnou vazbu upravit jednodušeji. Příslušný čl. 20, na jehož odstavec 2 je odkazováno v čl. 6 odstavec 5, totiž sám v odst. 1 obsahuje vazbu na čl. 6 odst. 5, když stanoví, že pro jeho účely je Komisi nápomocen výbor. Tento výbor bude s největší pravděpodobností zřízen speciálně pro tento případ a jeho hlavním úkolem bude právě stanovit technické specifikace pro provedení bezpečnostních a technických prvků a který bude složen z bezpečnostních odborníků. Tato zmatenost nicméně není definitivní, když čl. 20 odst. 2 sám obsahuje úpravu dalšího odkazu na speciální rozhodnutí 1999/468/ES (dále jen „rozhodnutí“)<sup>74</sup> v případech, kdy je na něj (na čl. 20 odst. 2) v nařízení odkazováno. Dále je určeno, že z tohoto rozhodnutí

---

<sup>73</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí

<sup>74</sup> Rozhodnutí rady č. 1999/468/ES, ze dne 28. června 1998 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi



se použijí pouze články 5 a 7 s ohledem na čl. 8 zmíněného rozhodnutí. Autor považuje tuto úpravu zcela jednoznačně za nepovedenou a doporučuje její přepracování z důvodu přehlednosti, a to zejména s přihlédnutím k novému komitologickému nařízení, jež nahrazuje výše uvedené rozhodnutí.

Nové komitologické nařízení upravuje problematiku přijímání prováděcích aktů Evropské unie odlišným způsobem. Rozdíl spočívá zejména v postupech, které budou do budoucna aplikovatelné, neboť komitologické nařízení zužuje počet postupů z původních čtyř na dva. Napříště bude moci být použit pouze postup poradní uvedený v čl. 4 a postup přezkumný, obsažený v čl. 5 komitologického nařízení.

V naší souvislosti je nezbytné podotknout, že komitologické nařízení se samo vypořádává s vysvětlením, jaký z uvedených postupů se má použít, a to zejména ve vztahu k základním aktům, jež vznikly před jeho přijetím (čímž je právě i nařízení o občanské iniciativě). Jinými slovy, komitologické nařízení samo obsahuje pravidla, která se použijí pokud základní akty přijaté před vstupem komitologického nařízení v platnost, stanoví výkon prováděcích pravomocí Komisí. Tato pravidla jsou obsažena v čl. 13 komitologického nařízení. Vzhledem k tomu, že nařízení o občanské iniciativě obsahuje v odkaze na původní rozhodnutí 1999/468/ES pouze články 5, 7 a 8, autor přistoupí k vysvětlení pouze těchto ustanovení.

Čl. 13 odst. 1 písm. c) komitologického nařízení stanoví, že pokud základní akt odkazuje na článek 5 rozhodnutí 1999/468/ES, použije se přezkumný postup uvedený v článku 5 tohoto nařízení a má se za to, že základní akt stanoví, že pokud výbor nevydá stanovisko, nemůže Komise přijmout navrhovaný prováděcí akt ve smyslu čl. 5 odst. 4 druhého pododstavce písmene b). Je tedy zcela jasné, že v případě občanské iniciativy je třeba použít postup přezkumný s tím, že je stanovena domněnka (i přesto, že není uvedena v základním aktu, jak to v jiných případech požaduje čl. 5 odst. 4 druhý pododstavec písm. b) komitologického nařízení), že nelze navrhovaný akt vydat, pokud výbor nevydá stanovisko. Znamená to tedy, že

Komise může daný akt přijmout pouze v případě, že výbor vydá kladné stanovisko, což lze bezesporu považovat za omezení pravomocí Komise v této oblasti. Toto omezení na případy, kdy je vydáno kladné stanovisko je vhodné, a to zejména s přihlédnutím k předmětu prováděcích aktů, kterým je stanovení bezpečnostních prvků online systému sběru prohlášení o podpoře.

Dále je upraven vztah odkazu na čl. 7 a 8 v původním rozhodnutí a to tak, že pokud k takovému odkazu dojde, použijí se články 10 a 11 komitologického nařízení. Tyto články upravují problematiku výborů a kontrolních pravomocí Evropského parlamentu a Rady. Nové komitologické nařízení současně obsahuje úpravu účinků přechodných ustanovení na povahu základních aktů. Má se za to, že přechodnými ustanoveními článku 13 není povaha základních aktů dotčena.

Lze se nicméně domnívat, že použití nového komitologického nařízení nebude provázeno většími problémy, a že přijetí prováděcího předpisu v oblasti technických specifikací pro provedení čl. 6 odstavce 5 nařízení o občanské iniciativě, právě díky přechodným ustanovením uvedeným v čl. 13 příslušného komitologického nařízení proběhne hladce.

#### **4.5.4 Formulář prohlášení o podpoře**

Nařízení o občanské iniciativě upravuje velmi precizně obsah formuláře týkajícího se sběru prohlášení o podpoře v listinné i elektronické podobě s tím, že pro elektronickou podobu se použije přiměřeně této úpravy podle čl. 6 odst. 4 písm. c), který stanoví, že speciálně vytvořený online systém pro sběr podpisů může vytvářet pouze taková prohlášení o podpoře, která odpovídají vzorům stanoveným v příloze III. Toto omezení, resp. upřesnění úzce souvisí s nutností provedení kontroly těchto prohlášení o podpoře ze strany členských států, jak to předpokládá ustanovení čl. 8 odst. 2 nařízení.

Předepsaný formulář a jeho obsah je součástí příloh daného nařízení, jmenovitě přílohy III, přičemž je rozdělen podle toho, jaké doklady považují

jednotlivé státy za nezbytné pro identifikaci podporovatelů iniciativy. V obecné rovině lze konstatovat, že rozdělení úzce souvisí s přístupem těchto států k osobním údajům a dokladům, v nichž jsou uvedeny. Již v průběhu schvalování docházelo k rozdílným názorům a pohledům na tuto problematiku, a proto bylo velmi záhy patrné, že obecná úprava spočívající ve stanovení jednoho dokladu, který bude vyžadován, nebude proveditelná.

Finální řešení této otázky vychází z čl. 8 odst. 1 pododstavce 2, který jednotlivé členské státy rozděluje do dvou skupin, a to a) členské státy, v němž má podepsaná osoba bydliště nebo jehož je státním příslušníkem, b) členské státy, které vydaly osobní identifikační číslo nebo osobní doklad uvedený v prohlášení o podpoře. S tímto rozdělením poté koresponduje dělení přílohy zabývající se prohlášeními o podpoře do dvou skupin (konkrétně do části C, přílohy III nařízení bodu 1. a 2., což kopíruje formální rozdělení příslušných formulářů o podpoře uvedených v části A a B přílohy) s tím, že první část států nepožaduje osobní identifikační číslo nebo číslo osobního dokladu, zatímco část B vyžaduje.

#### ▪ **Státy nevyžadující osobní identifikační číslo/číslo osobního dokladu**

Přesný výčet států, které nepožadují ani jedno z uvedených čísel, jsou vypočítány v příloze III, části C bod 1, která doplňuje předchozí části A a B vymezující obsah formulářů v závislosti na vyžadovaných dokladech. Jsou jimi Belgie, Dánsko, Německo, Estonsko, Irsko, Nizozemsko, Slovensko, Finsko, Spojené království.

Předložení prohlášení o podpoře uvedeným státům k ověření a potvrzení lze rozdělit do tří podskupin s ohledem na to, zda těmto členským státům postačí bydliště na jeho území nebo státní příslušnost za splnění některých dalších podmínek.

Obecně lze konstatovat, že všem těmto státům se předkládá prohlášení o podpoře za předpokladu, že v nich mají osoby bydliště. Jinými slovy to znamená, že podepsané prohlášení o podpoře osobou, jež má bydliště na území například Estonska, bude postoupeno tomuto státu, tedy příslušnému vnitrostátnímu orgánu, k ověření a potvrzení, bez ohledu na to jakou má tato osoba státní příslušnost. Tyto osoby nebudou tedy nuceny prokazovat se dokladem totožnosti nebo osobním identifikačním číslem, protože se na ně tato povinnost nevztahuje.

Poněkud odlišná je nicméně situace u osob, jež mají státní příslušnost výše vyjmenovaných států, ale mají bydliště v zahraničí. V takovém případě se těmto státům prohlášení o podpoře posílají pouze tehdy, pokud tyto osoby informovaly vnitrostátní orgány o svém bydlišti (Belgie, Dánsko, Německo). Tato podmínka nahlásit vnitrostátnímu orgánu informaci o svém bydlišti nemusí být splněna u osob, jež mají státní příslušnost Slovenska, Finska a Estonska, z čehož je patrné, že mají v porovnání s ostatními státními příslušníky výhodnější postavení ve smyslu možnosti předložení prohlášení o podpoře k ověření a potvrzení dotyčnému státu.

Irsko, Nizozemsko a Spojené království jsou státy, které mají politiku osobních identifikačních čísel či dokladů nejjednodušší, neboť těmto státům se prohlášení o podpoře posílá jen tehdy, pokud má dotyčná osoba na jeho území bydliště. Nemusí se tedy nutně jednat o osobu, která má státní příslušnost tohoto státu, ale i o cizího státního příslušníka s bydlištěm na jeho území.

Toto konkrétní rozdělení osob podle toho do jaké skupiny patří, je předvídáno v příloze III části A bodu 1, ve kterém je již přímo vytvořena tabulka s kolonkou příslušnou státu a přesného vymezení skupiny států podle rozdělení výše. Ostatní informace obsažené v jednotlivých dalších bodech vyplněného prohlášení o podpoře spočívají v identifikačních a pomocných údajích vztahujících se k podporované občanské iniciativě a sledují za cíl zejména nezaměnitelnost prohlášení s jiným prohlášením pro případy, kdy by mohlo dojít k použití takového prohlášení pro iniciativu jinou.

Příslušná část A obsahuje i konkrétní závěrečné prohlášení osoby vyplňující toto prohlášení o podpoře, že jí poskytnuté informace jsou správné a že tuto iniciativu podpořila pouze jednou. Takové prohlášení by nemuselo být na místě, pokud by státy přistoupily po přijetí prohlášení o podpoře, k jejich ověřování nebo potvrzení způsobem, který nezakládá pochybnosti o jeho přesnosti. Nicméně vzhledem k tomu, že samotné nařízení výslovně umožňuje státům ověřovat prohlášení o podpoře za použití vhodných kontrol, je na místě takové prohlášení osoby stanovit.

Současně tento formulář obsahuje ustanovení týkající se ochrany osobních údajů poskytnutých v rámci prohlášení o podpoře navrhované iniciativy, který se mimo jiné vypořádává i s možností použití poskytnutých údajů v rámci prohlášení o podpoře pro případy trestního a správního řízení.<sup>75</sup>

- **Státy vyžadující některé z osobních identifikačních čísel či čísel osobních dokladů**

Seznam států, které vyžadují předložení osobního identifikačního čísla popřípadě čísla osobního dokladu je uveden v příloze III, části C bod 2, když ve spojení části B vytvářejí rámec, ve kterém dojde k podpisu prohlášení o podpoře dané občanské iniciativy, jejímu zaslání orgánu členského státu a zároveň k ověření a potvrzení tohoto prohlášení o podpoře orgánem členského státu. Bod druhý přílohy III nařízení jmenovitě vyjmenovává členské státy a požadované doklady, které jsou nezbytné pro ověření členskými státy. Těmito státy jsou Bulharsko, Česká republika,

---

<sup>75</sup> Prohlášení o ochraně soukromí: V souladu s čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a volném pohybu těchto údajů budou osobní údaje uvedené v tomto formuláři zpřístupněny příslušným úřadům pouze za účelem ověření a potvrzení počtu obdržených platných prohlášení o podpoře této navrhované občanské iniciativy (viz. článek 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16 února 2011 o občanské iniciativě) a v případě potřeby dále zpracovány za účelem správního či trestního řízení týkajícího se této navrhované iniciativy (viz. čl. 12 nařízení (EU) č. 211/2011). Údaje nesmějí být použity k žádnému jinému účelu. Subjekty údajů jsou oprávněny získat ke svým osobním údajům přístup. Všechna prohlášení o podpoře budou zničena do osmnácti měsíců po dni registrace navrhované občanské iniciativy nebo, v případě správního či trestního řízení, nejpozději jeden týden po jeho ukončení.

Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Švédsko.

V podstatě všechny tyto státy považují průkaz totožnosti za dokument, na základě kterého dojde k ověření daného podpisu. Je ovšem na místě upozornit na rozdíly, které panují v oblasti přístupu k osobním dokladům a zejména údajům na nich uvedeným, a proto některé státy považují za přijatelné totožnost ověřit podle v příloze uvedených dokladů. Na první pohled je zřejmé, že Francie je státem, který má nejrozmanitější soubor dokladů použitelný pro oblast občanské iniciativy. Patří k nim cestovní pas, průkaz totožnosti, povolení k pobytu, řidičský průkaz a dále pak jiné doklady mezi které patří průkaz totožnosti poslance parlamentu opatřený fotografií, vydaný předsedou parlamentního shromáždění, průkaz totožnosti místního voleného zastupitele opatřený fotografií a který je vydaný zástupcem státu, průkaz válečného veterána ve světle žluté barvě nebo v barvě trikolóry apod. Uvedený výčet, nikoliv však vyčerpávajícím způsobem vyjmenovaných dokladů, na základě kterých může dojít k ověření totožnosti osoby pocházející z Francie, podle názoru autora vyvolává úsměv, neboť žádný jiný stát takové požadavky na rozsah dokladů nevyslovil. Lze konstatovat, že takto složitě uvedený a široce vyjmenovaný seznam je pouze na škodu úpravy nařízení, které samo o sobě až na výjimky nevykazuje výrazné obsahové problémy. Vzhledem k tomu, že jako doklad lze použít cestovní pas, průkaz totožnosti, povolení k pobytu nebo řidičský průkaz, je třeba další taxativní uvedení dokladů, které se mohou „také“ použít“ považovat za zbytečné, jež jde zcela proti principu hospodárnosti a jednoduchosti právních aktů a to i přesto, že tato úprava je součástí přílohy příslušného nařízení.

V části B přílohy III nalezneme poté stejné identifikační údaje požadované po organizátorech občanské iniciativy, jež musí být součástí prohlášení o podpoře s uvedením prohlášení týkajícího se osobních údajů.

Podle názoru autora je velmi nepraktické rozlišovat dva způsoby, které povedou k ověření totožnosti osoby podepisující prohlášení o podpoře a to z několika

důvodů. Prvním z nich je nepřehlednost a do jisté míry i zmatenost použité úpravy, která může organizátorům, zejména při prvních iniciativách, činit potíže, které budou mít za následek vyhledání nezbytné právní pomoci komu a jaké údaje vlastně postoupit. Dalším důvodem je nepřijatelná zátěž na organizátora, která způsobuje nežádoucí a především zbytečné potíže spojené s přílišným akcentem na formalizovaný postup. Na druhou stranu je ovšem nutné připustit, že určitá komplikovanost se dala očekávat již od počátku schvalování nařízení, neboť jsou a byly známy přístupy jednotlivých států k problematice osobních evidenčních čísel, či dokladů a zejména vzhledem k počtu členských států, tedy celé sedmadvacítky, nebylo možné předpokládat, že bude zvolena pouze jedna varianta. Stále ale platí původní závěr, že konkrétní řešení použité v nařízení a jeho přílohách je podle autora velmi komplikované a bude ztěžovat orientaci v textu a zvyšovat riziko chyby v procesu sběru podpisů popřípadě ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře.

#### **4.6 Minimální počet podepsaných osob na členský stát**

Nezbytnou podmínkou, která následuje po registraci iniciativy je minimální počet osob pocházejících z členského státu, který se započítává jako jeden ze 7 států nutných pro občanskou iniciativu. Jak bylo uvedeno na předchozích řádcích této práce, je právě počet 7 států tím zlomovým počtem, který pokud je dosažen, navrhovaná občanská iniciativa může být předložena Komisi k dalšímu postupu. Již Zelená kniha velmi správně dochází k závěru, že kromě požadavku celkového počtu nezbytných podporovatelů iniciativy je třeba stanovit i potřebné kvalifikované počty pro jednotlivé členské státy. Podmínka „**podstatného počtu**“ členských států by zcela ztratila smysl, pokud by stačilo, aby v jednom státě měla iniciativa masivní podporu a v ostatních by postačoval podpis vždy pouze jediného občana.

V tomto okamžiku si je třeba uvědomit, že neexistuje pouze přesné stanovení počtu států, ze kterého musí dané osoby, jež podepsaly prohlášení o podpoře pocházet, ale je nezbytné, aby počet těchto osob odpovídal minimálnímu předpokládanému počtu osob předvídaném v ustanovení článku 7 odst. 2, který

odkazuje na příslušnou přílohu I nařízení. Již samotný článek 7 dodává, že počet těchto osob odpovídá počtu členů Evropského parlamentu volených v každém členském státě vynásobenému 750.

Původní návrhy předmětného ustanovení nařízení o občanské iniciativě spočívaly ve stanovení konkrétní, neměnné procentuální hodnoty, která by byla stejná pro všechny členské státy a která by takto určovala počet občanů podepisujících iniciativu v tom kterém konkrétním státě. Počítalo se se stanovením této hodnoty na 0.2% populace konkrétního členského státu. Argumentace pro stanovení tohoto počtu na 0,2% je odvozena z celkového minimálního počtu občanů v celé Evropské unii (1 milion, tedy cca 0,2% populace Evropské unie). V takovém případě jde nicméně o počet stanovený pro celou Unii, bez ohledu na rozdíly mezi jednotlivými členskými státy, který proto nelze jednoduše přenášet dovnitř států. V průběhu hledání nejoptimálnějšího řešení úpravy občanské iniciativy v oblasti minimálního počtu podpisů na členský stát zazněly i obavy, týkající se možnosti zneužití občanské iniciativy extremistickými skupinami. Subjekty obávající se takového zneužití zásadně odmítaly, aby hranice 0.2% byla jakkoliv snížena a považovaly její současnou hodnotu za absolutní minimum zaručující ochranu před takovými skupinami. Na druhou stranu lze nicméně konstatovat, že stanovení hranice na 0,2% rozhodně nemůže zamezit tomu, aby byla občanská iniciativa zneužívána okrajovými, ba dokonce extremistickými silami, které navíc, jak známo, disponují vysokým potenciálem vzájemné kooperace na nadstátní úrovni, a proto by pro ně byl systém nízkých prahových kritérií uvnitř států v kombinaci s absolutně vysokým počtem jednoho milionu napříč Evropou komparativní výhodou. Konstrukce směřující k zamezení zneužití občanské iniciativy těmito subjekty je třeba hledat v jiné části nařízení o občanské iniciativě, jmenovitě v části týkající se nepřípustnosti iniciativy a s tím spojené neregistrace (čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení). Dalším protiargumentem této zvolené konstrukce je nepoměrnost v přístupu k jednotlivým členským státům spočívající v tom, že v konečném důsledku bude použití hranice 0.2% pro všechny členské státy upřednostňovat státy menší oproti státům větším. Je totiž o poznání snazší shromáždit 1000 podpisů například z Lucemburska než



160 000 podpisů z Německa, přičemž obě tato čísla odpovídají 0.2% populace daného státu.<sup>76</sup>

Auer v této souvislosti dovozuje, že konstrukce hranice podstatného počtu členských států a počtu podepsaných osob může být závislá na přístupu, který bude zvolen. Podle něj by mohlo být tohoto cíle dosaženo dvěma způsoby. Prvním z nich je varianta, kdy by teritoriální rozdělení podpisů bylo určeno maximálním počtem podpisů pocházejících z jednoho členského státu. Druhým řešením je pak již nařízením upravená konstrukce nastavení minimálního počtu členských států spolu s minimálním počtem podepisujících osob na členský stát.<sup>77</sup> Autor si zcela dobře nedokáže představit konstrukci vycházející z první varianty, kterou Auer přestřel, neboť postrádá jasnost a přehlednost, kterou taková konstrukce musí disponovat. Podle tohoto názoru by totiž byl určen pouze maximální počet podpisů na členský stát, který by sám o sobě imanentně obsahoval hranici počtu států, která by navíc byla zcela flexibilní. Musely by totiž být stanoveny limity týkající se počtu jednotlivých podepsaných osob, které by samozřejmě musely dosahovat vysokých čísel, neboť by musely zajistit získání milionu podpisů, jak to vyžaduje nařízení a současně zajistit, aby tyto podpisy pocházely z podstatného počtu členských států. Autor si fungující konstrukci úpravy založené na výše uvedené myšlence nedokáže představit. Zcela jistě by hned v rané fázi došlo k problémům takové úpravy, neboť by vedla k nepřesnému a zavádějícímu výkladu zejména ve vztahu k jednotlivým státům a jejich velikostem, významu termínu “podstatný počet“, ale i ke zpochybnění úpravy minimálního počtu podepsaných osob. S přihlédnutím k výše uvedenému tedy autor považuje úpravu obsaženou v nařízení za zcela odpovídající a dostačující.

Jak již bylo uvedeno výše, finální a publikovaná verze nařízení o občanské iniciativě obsahuje ve větě druhé článku 7 odst. 2 větu, odvolávající se na počet členů v Evropském parlamentu. Důvodem, proč je zde tato věta uvedena, je samozřejmě snaha o ospravedlnění a vysvětlení konečného čísla v příloze I, reagující

---

<sup>76</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizen's initiative, COM(2010) 119 final, 31. 3. 2010, p. 4, article 2.2.

<sup>77</sup> Auer A.: European Citizens' Initiative, European Law Review (2005), str. 81

na poměrně živé debaty této problematiky se dotýkající. Otázkou ovšem zůstává, zda takové uvedení je nezbytné, a to zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že takové ustanovení nemá žádnou bližší normotvornou hodnotu, žádným způsobem nestanoví povinnosti ani práva žádného subjektu, na které se nařízení vztahuje. Úprava takové skutečnosti by byla dostatečně zabezpečena vysvětlením této problematiky v jiných dokumentech, které vydání nařízení o občanské iniciativě doprovázejí, jmenovitě například dokument Evropské komise ze dne 15. prosince 2010 – MEMO/10/683, který se zabývá jednotlivými otázkami souvisejícími s občanskou iniciativou, jejím správným pochopením a aplikováním. Úprava uvedená ve větě druhé čl. 7 odst. 2 se tedy zdá být vzhledem k uvedení jasných a nezaměnitelných čísel v podobě počtu podepsaných osob zcela nadbytečná. Dle názoru autora je opak nicméně pravdou, a to z toho důvodu, že se jedná o podstatnou náležitost celého nařízení, které by tak bez takového ustanovení nemohlo být účinné a použitelné. Bez takového uvedení konkrétního způsobu dosažení minimálního počtu podepsaných osob v čl. 7 odst. 2, věta druhá nařízení<sup>78</sup>, by nebyly splněny podmínky ustanovení čl. 290 Smlouvy o fungování Evropské unie, který vyžaduje jako nezbytnou podmínku přenesení pravomocí na Komisi týkající se změny pouze nepodstatných prvků. Byla-li by totiž tato věta obsahující vázanost na počet členů Evropského parlamentu uvedena v samotné příloze, pak by to znamenalo, že podstatná část nařízení může být změněna aktem Komise. Komise by poté měla možnost na základě aktů v přenesené pravomoci tuto podstatnou náležitost nařízení zcela změnit. Samotné ustanovení čl. 7 odstavec 3 pojednávající o přijímání aktů v přenesené pravomoci ve vztahu ke změně přílohy I nařízení o občanské iniciativě bude předmětem výkladu v kapitole 4.10 této práce, týkající se změn příloh.

Hlubší kritice musí být ovšem podrobena věta první daného ustanovení (čl. 7 odst. 2 nařízení o občanské iniciativě), neboť je zcela zavádějící a dle názoru autora došlo k opomenutí vyškrtnutí dřívější verze nařízení. Ustanovení totiž stanoví, že v okamžiku registrace navrhované iniciativy musí nejméně v jedné čtvrtině

---

<sup>78</sup> Čl. 7 odst. 2 věta druhá: Tyto minimální počty odpovídají počtu členů Evropského parlamentu volených v každém členském státě, vynásobenému 750

členských států počet podepsaných osob dosáhnout alespoň minimálního počtu občanů stanovené v příloze I. Na tomto ustanovení by nebylo nic neobvyklého, kdyby ovšem nespojovalo tuto povinnost s okamžikem registrace. Taková úprava je v přímém rozporu s jinými ustanovení nařízení, jmenovitě čl. 4, který stanoví podmínky registrace a určuje, za jakých podmínek bude registrace odmítnuta. Navíc, a to je velmi důležité, je ovšem v rozporu s ustanovením čl. 5 odst. 5, který jasně deklaruje, že se sběrem prohlášení o podpoře se započne až po dni registrace, přičemž doba sběru nepřesáhne dvanáct měsíců. Podle názoru autora došlo v tomto případě k přehlédnutí ustanovení, které spojovalo s registrací i podmínku dosažení počtu alespoň 350 tisíc prohlášení o podpoře. Taková podmínka byla součástí tzv. dvojí kontroly (double check), která byla nicméně opuštěna na základě jednání příslušných zástupců jednotlivých členských států. Je nicméně velmi alarmující, že k takovému přehlédnutí došlo právě u tak důležité podmínky, jakou je potřebný počet podpisů dosažený v jednotlivých členských státech. Je nepochybné, že Komise by měla co nejdříve reagovat a dané ustanovení změnit tak, aby bylo zcela v souladu nejen s ostatními ustanoveními nařízení, ale zejména i s celkovým pojetím a prezentací občanské iniciativy vůči veřejnosti.

Minimální počet podepsaných osob na členský stát je součástí příloh daného nařízení o občanské iniciativě, konkrétně přílohy I. Jednotlivé členské státy jsou zde uvedeny s přesným číslem vypočteným podle vzorce uvedeného výše. Pro příklad lze uvést, že v případě účasti osob, jejichž podpisy by se ověřovaly u příslušného orgánu v České republice, by bylo potřeba počtu 16 500 osob.

#### **4.7 Role členských států při ověřování občanské iniciativy**

Nezbytným mezikrokem nacházejícím se mezi dosažením potřebného počtu prohlášení o podpoře a předložením Komisi k finálnímu řešení, je předložení získaných prohlášení o podpoře příslušnému členskému státu podle pravidel týkajících se ověření a potvrzení, jež jsou uvedena výše. Taková úprava je uvedena v čl. 8 odst. 1 nařízení, jehož konstrukce spočívá v tom, že po shromáždění

potřebného počtu prohlášení o podpoře od podepsaných osob předloží organizátoři prohlášení o podpoře v listinné nebo elektronické podobě příslušným orgánům členských států.

Úprava předkládání prohlášení o podpoře je postavena na konstrukci oddělenosti jednotlivých způsobů sesbírání prohlášení o podpoře, jak jsou předpokládány nařízením. Jinými slovy to znamená, že budou zvlášť předloženy prohlášení o podpoře získané v listinné podobě, elektronicky za použití zaručeného elektronického podpisu a prostřednictvím online systému sběru. Tento způsob bezpochyby sleduje zajištění přehlednosti jednotlivých forem, neboť v praxi mohou být takové formuláře od sebe odlišné. Zároveň je pravděpodobné, že příslušné orgány členských států oprávněné k ověření a kontrole prohlášení o podpoře, vytvoří v souladu s čl. 8 odst. 2 vhodné kontrolní mechanismy, které budou aplikovatelné vždy a pouze na jednu formu prohlášení o podpoře přijatou jedním ze tří způsobů. Pokud by tedy organizátoři předkládali prohlášení o podpoře najednou bez jejich vzájemného oddělení, došlo by ke zvýšení administrativní zátěže příslušným pracovníkům orgánu členského státu, což je nežádoucí. Vzhledem k velkému počtu jednotlivých prohlášení o podpoře, které může příslušný orgán členského státu očekávat, lze za nejpříjemnější formu ověření považovat dávkový způsob, který provede kontrolu platnosti předložených dokladů (podle druhu vyžadovaného dokladu či identifikačního čísla). Takový způsob bude nicméně velmi náročný, neboť bude potřeba vytvořit speciální vyhodnocovací program, který bude celou záležitost zajišťovat. Takové řešení je nicméně v rukou odpovědných orgánů, které se touto problematikou budou zabývat (v České republice takovým orgánem bude Ministerstvo vnitra České republiky). Uvedený způsob dávkového ověřování je nicméně použitelný pouze na prohlášení o podpoře získaná elektronicky, popřípadě prostřednictvím online systému sběru. Bude-li se jednat o fyzicky získané prohlášení o podpoře, je zde třeba provést manuální ověření, které bude časově velmi náročné. Vzhledem k tomu, že by bylo vhodné porovnávat došlé prohlášení o podpoře a z nich získané údaje vztahující se ke konkrétní osobě, k eliminaci možného duplicitního podání, znamenalo by to enormní zátěž pro státní správu v této oblasti a

pravděpodobně bude nezbytné vytvořit speciální odbor v rámci Ministerstva vnitra zabývající se touto problematikou. Řešením a jistým únikem z možné paralýzy státní správy z důvodu nezbytnosti ověření tak velkého počtu došlých prohlášení o podpoře ve stanovené lhůtě, se zdá být ověřování podpisů namátkovým způsobem, založené na náhodných vzorcích. Takové nesystematické (nikoliv v negativním smyslu) ověřování je v souladu s dikcí nařízení, když v čl. 8 odst. 2 stanoví, že dané prohlášení se ověří pomocí vhodných kontrol v souladu s vnitrostátním právem, popřípadě zvyklostmi. V této souvislosti nicméně vyvstává otázka, do jaké míry je takové řešení spravedlivé a především objektivní. Autor považuje takovou volbu za alibistickou a dovoluje si upozornit na problém vznikající tehdy, jestliže se při namátkové kontrole ukáže, že zvolené vzorky z podpisů, jsou neplatné, resp. podané například jak elektronicky, tak v listinné podobě. Nejlogičtější by samozřejmě bylo tato konkrétní prohlášení vyloučit ze započítání a provést kontrolu všech prohlášení o podpoře, neboť vyvstala pochybnost o platnosti ostatních takto podaných prohlášení o podpoře. To by ovšem znamenalo enormní nárůst kontroly, která by sebou s největší pravděpodobností nesla citelné zpomalení procesu ověřování.

#### **4.7.1 Lhůta pro ověření a vydání potvrzení**

Důležitou součástí úpravy ověření a potvrzení příslušných prohlášení o podpoře je **stanovení maximální lhůty** orgánů členských států k takovému úkonu. Lhůta je v čl. 8 odst. 2 stanovena v délce nejvýše tří měsíců. Je patrné, že lhůta může být i kratší, nicméně takový postup by nastal pravděpodobně pouze tehdy, byl-li by počet prohlášení o podpoře na úrovni nejnižšího vyžadovaného počtu uvedeného v příloze I. V ostatních případech se dá předpokládat, že příslušný orgán členského státu využije celou tuto lhůtu a potvrzení vystaví až k nejzazšímu dni. Otázkou ovšem zůstává, zda je možné považovat takovou lhůtu za dostatečnou. Vzhledem k tomu, že v některých státech, pokud budou v tzv. epicentru názorového proudu, který občanská iniciativa prosazuje, se dají očekávat i statisícové, ne-li milionové počty prohlášení o podpoře, které dorazí tomuto orgánu a mají-li zvládnout veškeré administrativní náležitosti s tím související, lze vyslovit pochybnost, že taková lhůta

je dostatečná. Řešením by se mohla zdát konstrukce spočívající v přizpůsobení uvedené lhůty počtu došlých prohlášení o podpoře a to tak, že by se stanovila duplicitní úprava prodloužené lhůty pro státy a jejich orgány, kde by prohlášení o podpoře překročily určitou hranici. Došlo by tak ke snížení tlaku vytvořeného na tento orgán, vzniklého v důsledku jednotné lhůty pro vydání potvrzení prohlášení o podpoře, což by znamenalo alespoň teoretické uvolnění práce tohoto orgánu. Autor nicméně souhlasí s použitou úpravou, která prosazuje jednotnou lhůtu pro orgány členských států, neboť občanská iniciativa je institutem, který je zde pro občany a stanovení složitějšího formalizovaného schvalování/potvrzování prohlášení o podpoře, by ve svém důsledku znamenalo popření své podstaty. Občanská iniciativa je do jisté míry živelným a na konkrétních názorech a přesvědčeních započatým institutem, který reaguje na aktuální a dosud neřešené, popřípadě opomíjené problémy či situace, o kterých má být dle mínění těchto osob rozhodnuto, a proto jakékoliv prodloužení lhůty nad tři měsíce, která sama o sobě je na jakési hranici přípustnosti, by bylo přinejmenším sporné.

Jak již bylo uvedeno v předchozím textu, prohlášení o podpoře ověřují a potvrzují jednotlivé orgány příslušných členských států, jejichž příslušnost je stanovena v čl. 8 odst. 1 pododstavec 2 písm. a) a b). Ověřování se podle ustanovení čl. 8 odst. 2 provádí za použití vhodných kontrol, v souladu s vnitrostátním právem a případnými zvyklostmi. Taková dikce ustanovení je podle názoru autora velice benevolentní, co se pravomocí orgánů států týká. Hned na počátku je třeba si uvědomit, že v této oblasti proti sobě stojí dva zájmy, z nichž jeden sleduje za cíl přesné ověření došlých prohlášení o podpoře a druhý spočívající v zajištění vydání potvrzení do konce lhůty tří měsíců. Současně lze nepochybně souhlasit s argumentací Zelené knihy, podle které mají být odpovědnou autoritou pro ověřování podpisů orgány členských států. Nicméně původní požadavek na stanovení společných standardů pro ověřování platných v celé Evropské unii jde nad rámec unijních kompetencí, neboť představuje nepřípustnou legislativní harmonizaci v oblasti výkonu občanských práv. Zvolené řešení tak umožňuje státům provést ověření pomocí vhodných kontrol v souladu s vnitrostátním právem a případně

zvyklostmi. Ponechává tak prostor pro rozmanité právní úpravy jednotlivých členských států, jejichž unifikace by byla velmi obtížná a více než sporná. Příslušné orgány budou dorazivší prohlášení o podpoře hodnotit podle závislosti na jejich formě, tzn. zvláště ty, které dorazí v listinné podobě, elektronické za použití zaručeného elektronického podpisu a nakonec ty, které budou sesbírány prostřednictvím online systému sběru.

#### **4.7.2 Odpovědný orgán v České republice**

V České republice bude odpovědným orgánem v oblasti občanské iniciativy, potažmo ověřování a potvrzování došlých prohlášení o podpoře, Ministerstvo vnitra České republiky, které po kladném provedení v nařízení předvídaných kontrol, vystaví potvrzení podle vzoru, obsaženém v příloze VI, v němž zároveň potvrdí počet platných prohlášení o podpoře pro dotyčný členský stát. Současně platí, že vydání potvrzení je provedeno bezplatně, což vyplývá přímo z nařízení. V této souvislosti je příhodné upozornit na povinnost jednotlivých členských států Evropské unie oznámit Komisi konkrétní právní předpisy, které přijme k provedení tohoto nařízení. Taková povinnost výslovně vyplývá z ustanovení čl. 21 nařízení. Současně existuje povinnost Komise, která o přijatých právních předpisech uvědomí ostatní státy. Tyto dvě povinnosti sledují dva základní cíle. Prvním z nich je snaha o získání přehledu ze strany Komise vůči členským státům, neboť Komise si musí být jista, že členské státy tuto povinnost splní, přičemž tato povinnost ji dává jistotu, že členské státy ji ať už pozitivně či negativně odpoví.

Druhou povinností, tentokrát Komise je uvědomit členské státy o konkrétních předpisech ostatních členských států, přijatých k provedení nařízení o občanské iniciativě, jež sleduje za cíl informování těchto států o konkrétním právním předpise z důvodu získání povědomí o takové právní úpravě. Otázkou nicméně zůstává, v jakém časovém termínu má být informace o přijatém právním předpisu Komisi oznámena. Příslušné ustanovení žádnou lhůtu nestanoví. Vzhledem k tomu, že

použitelnost nařízení je samotným nařízením v čl. 23 stanovena na 1. dubna 2012, lze se domnívat, že oznámení musí proběhnout před tímto termínem.

#### **4.8 Posouzení iniciativy Komisi**

V okamžiku získání potvrzení od příslušných orgánů členských států mohou iniciátoři, samozřejmě jsou-li splněny ostatní podmínky nařízení doposud se na iniciativu vztahující, předložit Komisi. Organizátoři jsou podle ustanovení čl. 9 odst. 1 povinni doložit i související informace týkající se veškeré podpory a finančních prostředků, které ve prospěch iniciativy obdrželi. Veškeré tyto informace jsou zaznamenány do registru občanských iniciativ, který je podle tohoto nařízení veden. Nařízení se však nezmiňuje v jakém okamžiku a jaké konkrétní informace se do tohoto registru zapisují. Z uvedeného ustanovení je patrné, že se zapisují tři skupiny skutečností. První skupinou je informace týkající se získání nezbytných potvrzení ze strany orgánu členského státu, druhou skupinou je oblast informací týkajících se podpory a finančních prostředků, které ve prospěch iniciativy obdrželi a třetí oblastí jsou informace týkající se toho, zda občanská iniciativa byla či nebyla podána. Z dikce ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení lze podle názoru autora dovodit, že jednotlivé skupiny informací na sobě nejsou závislé a zapisují se do registru iniciativ bez ohledu na to, zda jsou splněny všechny najednou. Pokud by nakonec nedošlo k předložení iniciativy Komisi, registr i přesto bude obsahovat informace o potvrzeních, podpoře a finančních prostředcích týkajících se dotyčné iniciativy. Pokud by totiž iniciativa předložena Komisi nebyla a tato povinnost zveřejnit zde uvedené údaje by pro organizátory neplatila, znamenalo by to snížení transparentnosti iniciativy, která se dostala ve svém procesu až do této téměř finální fáze, což by mělo neblahé důsledky na celkový proces, kterým iniciativa prošla.

Výše uvedená konstrukce uveřejňování informací v registru iniciativ je omezena ve stejném článku 9 nařízení, avšak odst. 2, který stanoví, že mezní výše podpory a finančních prostředků z jakýchkoliv zdrojů, při jejímž překročení je třeba poskytnout informace, je totožná s hranicí stanovenou v Nařízení Evropského



parlamentu a Rady (ES) 2004/2003 ze dne 4. listopadu 2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni.<sup>79</sup> Toto nařízení stanoví ve svém čl. 6 povinnosti spojené s financováním politických stran na evropské úrovni s tím, že konkrétně písmeno b) tohoto ustanovení se vztahuje na finanční podporu. Stanoví, že politická strana má povinnost: „zveřejňovat své zdroje financování tím, že poskytuje seznam svých dárců a darů, které od nich obdržela a které přesáhly částku 500 eur“.

Navázání zveřejňování informací týkajících se podpory a finančních prostředků odkazem na speciální nařízení, je podle názoru autora dobrým řešením, které umožňuje vyhnout se úpravě těchto skutečností v samotném nařízení o občanské iniciativě.

#### **4.8.1 Oprávnění organizátorů předložit iniciativu Komisi**

V rámci dalšího postupu plyne organizátorům **oprávnění** předložit navrhovanou iniciativu Komisi na základě ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení.

Na tomto místě je v první řadě třeba si přiblížit v jaké fázi se navrhovaná iniciativa nachází, neboť tato skutečnost zcela podmiňuje její povahu. Podle nařízení o občanské iniciativě, konkrétně ustanovení čl. 4 odst. 5, mohou organizátoři vzít iniciativu zpět do předložení prohlášení o podpoře dotyčnému orgánu členského státu k ověření či potvrzení. V našem případě tedy iniciativa je již zbavena možnosti být vzata zpět organizátory, a proto ztrácí z teoretického hlediska část své samostatnosti ve smyslu jejího nakládání ze strany organizátorů. Pokud budeme souhlasit s dikcí příslušného ustanovení zabývající se zpětvzetím iniciativy, je nesporné, že po předložení prohlášení o podpoře členskými státy/jejich orgány k ověření a potvrzení, nebude již možné iniciativu vzít zpět. Oprávnění organizátorů, tedy po získání potvrzení od orgánů členských států, bude nejspíše spočívat v možnosti rozhodnout se nakládat s iniciativou tak, že ji Komisi nepředloží. I přesto, že toto

---

<sup>79</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 2004/2003 ze dne 4. listopadu 2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni (Úř. věst. L 297, 15.11.2003, s.1)

znění organizátorům znemožňuje stáhnout iniciativu po uvedené skutečnosti, domnívá se autor, že oprávnění „nepředložit“ iniciativu Komisi zcela jednoznačně kopíruje konstrukci nařízení, která spočívá v tom, že veškeré úkony týkající se občanské iniciativy jsou neodmyslitelně spojeny s organizátory.

Na této úrovni je třeba se zabývat iniciativou jako prostředkem, na základě kterého dojde k vyzvání Komise učinit v určité oblasti navrhované změny. Organizátoři mohou totiž v příloze uvést podrobnější informace o předmětu, cílech a pozadí navrhované iniciativy. Pokud to uznají za vhodné, mohou dokonce Komisi předložit návrh právního aktu. Takové oprávnění vychází z ustanovení přílohy II nařízení. Dle názoru autora se jedná o oprávnění velmi výhodné, a to zejména pro samotnou Komisi, neboť ta, pokud se v konečné fázi rozhodne konat podle předložené iniciativy, bude moci takový návrh právního aktu použít. Autor zcela souhlasí s názorem Grosse, který požaduje po organizátorech splnění nezbytné premisy pro takové podrobnější informace, spočívající v dostatečné specifikaci a určení přesného rozsahu iniciativy.<sup>80</sup> Lze se domnívat, že pokud si organizátoři zvolí možnost vypracování návrhu právního aktu, bude konkrétní rozsah a specifikace navrhované iniciativy bezesporu dostačující. V této chvíli si autor dovolí vsuvku, když bude argumentovat pro vytvoření právního předpisu, který bude již v podobě jednotlivých článků, neboť to umožní Komisi lépe se nejen zorientovat v dané problematice, ale rychleji poskytnout zpětnou vazbu ohledně jejího názoru. Zároveň se autor domnívá, že vypracování návrhu předpisu bude ve své podstatě znamenat zvýšení tlaku na Komisi, neboť bude jasné, že se organizátoři s danou problematikou dostatečně seznámili a spolupracovali s právníky, jinými specialisty v oblasti iniciativy, popřípadě jinými odbornými institucemi, které v oblasti tématu iniciativy vykonávají činnost.

---

<sup>80</sup> Gross A.: Direct democracy in the European union, Initiative for Europe Handbook, 2008, str. 59, překlad autora

#### 4.8.2 Role a funkce Komise po předložení iniciativy

Pravděpodobně největší slabina úpravy občanské iniciativy se nachází právě v roli, pravomocích a povinnostech Komise. Jak již bylo uvedeno v předchozím textu, Komise jakožto orgán Evropské unie není na základě nařízení o občanské iniciativě **právně** zavázána konat ve smyslu navrhované občanské iniciativy.

Komise po obdržení iniciativy v první řadě bezodkladně zveřejní tuto iniciativu v registru občanských iniciativ, jak jí to ukládá čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení. Cílem navrhované úpravy je nejspíš zajistit, že iniciativa dostane statut již předložené iniciativy, neboť obdobnou povinnost má Komise již v čl. 4 odst. 4 nařízení, kdy se provede zveřejnění v registru po provedení registrace. Na druhou stranu je možné, že Komise měla na mysli bezodkladné zveřejnění po předložení iniciativy, avšak nikoliv přímo konkrétní iniciativy, nýbrž informace, že k takovému zveřejnění došlo. Pak by taková úprava dávala smysl a nezakládala by podezření z duplicitní úpravy dané problematiky. Nicméně při porovnání této úpravy podle názoru autora vyplývá, že Komise v obou případech má na mysli zveřejnění samotné iniciativy, nikoliv pouze informace o tom, že byla předložena Komisi, a proto by bylo na místě tuto duplicitu odstranit, neboť je zcela nadbytečná.

Povinnost Komise se ovšem neomezuje pouze na „opětovné“ zveřejnění iniciativy, nýbrž je vázána přijmout po obdržení iniciativy organizátory na patřičné úrovni a dát jim příležitost podrobně vysvětlit problematiku příslušné občanské iniciativy. Je otázkou co se rozumí přijetí na tzv. patřičné úrovni. Podle názoru autora se bude jednat o přijetí na úrovni Komise, neboť veřejná prezentace je upravena v jiném ustanovení nařízení.<sup>81</sup>

V souvislosti s tímto jednáním, umožní Komise podle čl. 11 nařízení představit občanskou iniciativu na tzv. **veřejném slyšení**, které zajistí Komise a Evropský parlament za účasti ostatních orgánů a institucí Unie, jež projeví zájem.

---

<sup>81</sup> Svoboda P.: Úvod do Evropského práva, C.H. Beck, 3. vydání, 2010, str. 45, 55

Obecně lze veřejné slyšení považovat za institut, který má přiblížit určité téma veřejnosti, která by se s ním za jiných okolností vůbec nesešla, nebo setkala pouze s velkými obtížemi. V Evropské unii jsou taková veřejná slyšení doslova na veřejném pořádku, neboť jejich cílem je přiblížit veřejnosti dění v Unii, které je od nich více či méně odtrženo.<sup>82</sup> Skutečnost, že nařízení stanoví povinnost Komise a Evropského parlamentu zajistit takové slyšení prokazuje zájem Evropské unie zabývat se předloženou iniciativou na patřičné úrovni s tím, že zcela jasně dokazuje vážnost, kterou iniciativám přisuzuje. Role Komise je do okamžiku předložení iniciativy k vydání sdělení víceméně pasivní (s výjimkou počáteční registrace iniciativy) a ponechává veškerou aktivitu na organizátorech. Po naplnění této skutečnosti, tedy předložení iniciativy Komisi ovšem dochází ke zlomu, neboť zde aktivitu přebírá právě Evropská komise. Veřejné slyšení proběhne v nařízením stanovené lhůtě tří měsíců, což odpovídá lhůtě stanovené Komisi pro vydání sdělení ve věci občanské iniciativy. Veřejné slyšení bude mít podle okolností vliv na Komisi, neboť právě po takovém slyšení je možné očekávat zvýšenou pozornost daného tématu. Je ovšem nepochybné, že bude záležet právě na tématu, jež bude předmětem iniciativy, které bude přímo ovlivňovat, do jaké míry dojde k zvýšení zájmu.

Nejsledovanější povinnost Komise, jež následuje po obdržení občanské iniciativy, jejím zveřejnění a přijetí organizátorů na patřičné úrovni, nalezneme v ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. c), které stanoví, že: **„Do tří měsíců vydá sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.“** Do jisté míry je tato úprava zklamáním, neboť v počátečních fázích občanské iniciativy se počítalo s jejím vyšším zapojením do demokratického procesu a umožnění občanům Evropské unie participovat přímo na dění Unie. Finální řešení je podle názorů některých autorů, ničím víc než pouhou obdobou práva petičního, přičemž daleko více institucionalizovaným a svázaným procesními pravidly. Nic na tomto

---

<sup>82</sup> Veřejné slyšení Evropské komise na téma Integrované správy pobřežních zón ze dne 30. června 2011, k nalezení na [http://www.euroregionbaltic.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=416:public-hearing-on-the-eu-integrated-coastal-zone-management&catid=1:latest&Itemid=122](http://www.euroregionbaltic.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=416:public-hearing-on-the-eu-integrated-coastal-zone-management&catid=1:latest&Itemid=122)

podle těchto autorů nemění ani uvedení povinnosti Komise odůvodnit sdělení a uvést politické a právní závěry, z jakého důvodu opatření učiní, či neučiní.

Na druhou stranu je ovšem třeba si uvědomit skutečnost, že občanská iniciativa, za předpokladu, že se dostala do fáze, kdy o ní Komise rozhoduje podle ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení, získala mezi občany Evropské unie požadovanou podporu. Tato požadovaná podpora, podle názoru autora není v žádném případě zanedbatelná a znamená, že Komise si velmi důkladně promyslí, jakým způsobem bude jednat. V této souvislosti přicházejí v úvahu dvě alternativy jednání Komise. První z nich je nečinnost Komise ve smyslu občanské iniciativy nebo naopak vyhovění iniciativě a zahájení procesu, který povede k jejímu naplnění. Autor se domnívá, že první možnost, tedy ignorace navrhované občanské iniciativy, by pro Evropskou komisi znamenala velmi nezáviděníhodnou situaci spočívající v diskreditaci její samé. Vzhledem k tomu, že občanská iniciativa dokázala upoutat pozornost jednoho milionu občanů Evropské unie, byla prezentována na půdě Evropského parlamentu (čl. 11 nařízení) a nepopíratelně se dotýká zájmu, jež má být předmětem změny, znamenalo by to obrovskou politickou odpovědnost a ztrátu důvěry v Komisi, potažmo celou Evropskou unii.

Autor se dále ztotožňuje s názorem Cuesty, který považuje za nezbytné, aby Komise po zhodnocení iniciativy a zejména poté, co se rozhodne neučinit žádné opatření, vyjádřila detailní důvody pro podporu svého názoru.<sup>83</sup> Takové odůvodnění by mělo obsahovat politické, ale i právní důvody, které povedou k eliminaci potencionálních problémů, jež by mohly vzniknout, pokud by takové odůvodnění nevydala. Je nicméně jasné, že Komise se při každé takové situaci dostane pod obrovský tlak, v rámci kterého dojde k osočování nejen tohoto orgánu, ale i ostatních institucí Evropské unie, o negativním světle do kterého se občanská iniciativa dostane ani nemluvě (viz výše).

---

<sup>83</sup> Cuesta V.: *The Lisbon Treaty Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, *European Public Law*, 2010, Vol. 16, Issue 1, Wolters Kluwer Law and Business, str. 137

Ve světle přijatého nařízení je třeba řídit se úpravou v nařízení uvedenou, neboť ta je pro občany členských států, ale i pro samotné členské státy závazná. Na druhou stranu, by bylo velmi přínosné, udržovat živou diskusi ve věci občanské iniciativy ve smyslu prosazování větší závaznosti, kterou by mělo její předložení, neboť pokud se tak nebude činit, dojde k vyhoření tohoto, v rané fázi velmi nadějného a demokratický deficit oslabujícího instrumentu.

#### 4.9 Ochrana osobních údajů

Vzhledem k tomu, že v rámci procesu týkajícího se občanské iniciativy bude docházet k velmi rozsáhlému shromažďování osobních údajů, obsahuje nařízení o občanské iniciativě ustanovení čl. 12, které se zabývá právě touto problematikou. Pro tuto oblast se při zpracování osobních údajů pro organizátory občanské iniciativy a příslušné orgány použije směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů<sup>84</sup> a současně i zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který je jako součást právního řádu České republiky provedením příslušné směrnice, na kterou odkazuje již ve svém ustanovení § 1.<sup>85</sup>

Organizátoři občanské iniciativy a příslušné orgány určené podle čl. 15 odst. 2 nařízení jsou považovány za správce údajů v souladu s čl. 2 písm. d) směrnice č. 95/46/ES s tím, že soulad je zajišťován ustanovením § 4 písm. j), které stanoví, že „*správce je každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpovídá za něj.*“

Nařízení následně obsahově rozlišuje mezi povinnostmi organizátorů a příslušných orgánů rozdílně, když pro **organizátory** stanoví v čl. 12 odst. 3 povinnost zajistit, aby osobní údaje nebyly použity k jiným účelům než k vyjádření

---

<sup>84</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů ze dne 24. října 1995

<sup>85</sup> Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, § 1

jejich podpory této iniciativě, a zničit všechna prohlášení o podpoře této občanské iniciativy a veškeré jejich kopie do jednoho měsíce po předložení této iniciativy Komisi podle článku 9, nebo do 18ti měsíců po dni registrace, a to podle toho, co nastane dříve. Jak je patrné z dikce ustanovení, snahou je co nejvyšší ochrana osobních údajů dotčených osob, neboť v této souvislosti je na místě obava z jejich zneužití, zejména s přihlédnutím k jejich velkému počtu. S tím koresponduje i uvedená povinnost zničit tato prohlášení v uvedené lhůtě.

V této souvislosti je třeba se zamyslet nad lhůtami, jež jsou součástí čl. 12 odst. 3, neboť vyvolávají řadu otázek s tím spojených. Zejména jde o nepoměr mezi jednotlivými lhůtami. Pokud totiž iniciativa bude předložena Komisi podle čl. 9 nařízení, bude organizátor povinen zničit veškerá prohlášení o podpoře a jejich kopie do **jednoho měsíce** po předložení Komisi, což je podle názoru autora dostatečná lhůta pro zajištění takového úkonu a zároveň ne příliš dlouhá časová prodleva, jež by mohla způsobit únik daných informací. Na druhou stranu zde ovšem existuje nepoměrně delší časová prodleva u iniciativ, které předloženy nebyly. Nařízení stanoví lhůtu 18 měsíců po datu registrace. Vzhledem k tomu, že sběr prohlášení o podpoře může probíhat maximálně jeden rok (12 měsíců) po dni registrace, což znamená, že již 15. měsíc po registraci (ale i dříve), vezmeme-li v úvahu nezbytnou lhůtu tří měsíců stanovenou pro ověření a potvrzení orgánem členského státu, mohou iniciativu předložit, jsou zde stanoveny 3 měsíce navíc pro takové zničení u iniciativ, které předloženy nebyly. Nehledě na to, že organizátoři iniciativ, kteří provedou pouze sběr prohlášení o podpoře a poté nebudou mít v úmyslu iniciativu předložit Komisi, budou s uvedenými osobními údaji disponovat po ještě relativně delší dobu. Podle názoru autora je lhůta 18ti měsíců nepřiměřeně dlouhá a v žádném případě nekořesponduje s povinností vedle stojící povinnosti organizátorů, kteří se rozhodli iniciativu předložit Komisi. Bylo by vhodné stanovit takový mechanismus, který by odpovídal potencionálním scénářům, jež mohou v této souvislosti nastat.

Pro příslušný orgán určený podle čl. 15 odst. 2 nařízení, tedy orgán, který pro účely provedení čl. 8. odst. 2 nařízení (ověření a potvrzení prohlášení o podpoře) určí

každý členský stát platí, že zničí všechna prohlášení o podpoře a jejich kopie do jednoho měsíce po vydání potvrzení o prohlášeních o podpoře. Podle nastavení příslušné oblasti by neměla nastat situace, kdy by příslušný orgán členského státu měl v dispozici osobní údaje obsažené na prohlášeních o podpoře popřípadě jejich kopiích více než 4 měsíce. Argumentem pro toto tvrzení je lhůta stanovená v čl. 8 odst. 2 nařízení ukládající členskému státu povinnost ve lhůtě 3 měsíců ověřit a na základě tohoto ověření vydat potvrzení, v němž potvrdí počet platných prohlášení o podpoře. Otázkou ovšem zůstává, jak se bude nakládat s prohlášeními o podpoře, která nebyla potvrzena jako platná. Je možné, že nastane situace, kdy podle příslušného orgánu bude prohlášení o podpoře neplatné, nicméně nemusí to být pravidlem. Podle názoru autora, by měl členský stát zničit i prohlášení o podpoře, která nebyla potvrzena jako platná, neboť i tato prohlášení jsou chráněna směrnicí upravující ochranu osobních údajů, potažmo příslušným zákonem.

Úprava týkající se ochrany osobních údajů je do jisté míry prolomena ustanovením čl. 12 odst. 5 nařízení, který předpokládá uchovávání prohlášení o podpoře i po delší dobu než je uvedeno výše, a to pokud je to nezbytné pro účely právních nebo správních řízení vztahujících se k navrhované iniciativě. Toto prolomení je obecné povahy, neboť za subjekty, jež mohou prohlášení o podpoře uchovávat i po stanovených lhůtách nepovažuje pouze organizátory nebo příslušné orgány členských států, ale analogicky tedy i například orgány činné v právním či správním řízení. Toto ustanovení pamatuje na případy, kdy by mohlo dojít k nejrůznějším sporům vznikajícím v oblasti navrhované občanské iniciativy. I pro tyto případy nicméně platí jisté omezení spočívající v povinnosti zničit prohlášení o podpoře a jejich kopie nejpozději týden po ukončení zmíněných právních či správních řízení vydáním konečného (pravomocného) rozhodnutí.

Nařízení o občanské iniciativě současně upravuje povinnost organizátorů provést vhodná opatření k zabránění náhodného nebo nedovoleného zničení, náhodné ztrátě, úpravám, neoprávněnému sdělení nebo přístupu, zejména pokud zpracování zahrnuje předávání údajů v síti, jakož i proti jakékoliv jiné podobě



nedovoleného zpracování. Toto ustanovení čl. 6 nařízení téměř přesně koresponduje s ustanovením § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, který stanoví, že „správce a zpracovatel jsou povinni přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů. Tato povinnost platí i po ukončení zpracování osobních údajů.“

Dodatkovou povinností, kterou organizátoři a bezesporu i orgány členských států musí splnit, je povinnost mlčenlivosti, jež není upravena samotným nařízením o občanské iniciativě, ale je obsažena ve vnitrostátním předpise, a tudíž se podle ustanovení čl. 12 odst. 1 musí taktéž použít. Spočívá v tom, že zaměstnanci správce nebo zpracovatele, jiné fyzické osoby, které zpracovávají osobní údaje na základě smlouvy se správcem nebo zpracovatelem, a další osoby, které v rámci plnění zákonem stanovených oprávnění a povinností přicházejí do styku s osobními údaji u správce nebo zpracovatele, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o osobních údajích a o bezpečnostních opatřeních, jejichž zveřejnění by ohrozilo zabezpečení osobních údajů. Povinnost mlčenlivosti trvá i po skončení zaměstnání nebo příslušných prací.<sup>86</sup>

Odpovědnostní úprava týkající se oblasti osobních údajů je uvedena v příslušném zákoně na ochranu osobních údajů, konkrétně v ustanovení § 45, za současného vymezení sankcí za zde uvedená jednání ukládaných.

---

<sup>86</sup> Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

## 4.10 Změny příloh nařízení o občanské iniciativě

### 4.10.1 Obecná úprava změn příloh

Obecná úprava změn příloh doplňujících nařízení o občanské iniciativě je obsažena v ustanovení čl. 16 nařízení, které stanoví, že Komise může v oblasti působnosti příslušných ustanovení tohoto nařízení přijmout změny jeho příloh prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci v souladu s článkem 17 a podle podmínek stanovených v článcích 18 a 19 nařízení. Tímto oprávněním disponuje Komise na dobu neurčitou (čl. 17 nařízení) s tím, že přijetí takového aktu musí neprodleně oznámit jak Evropskému parlamentu, tak i Radě.

Tato úprava je v souladu s příslušným ustanovením čl. 290 SFEU, který předpokládá možnost přenesení pravomoci na Komisi, přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se mění nebo doplňují některé nepodstatné prvky legislativního aktu. Současně stanoví, že název aktu v přenesené pravomoci musí obsahovat slova „**v přenesené pravomoci**“. Legislativní akt, v našem případě nařízení o občanské iniciativě musí výslovně vymežit **cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci** s tím, že předmětem přenesení pravomoci nesmí být podstatné prvky dané oblasti. Zároveň stanoví **podmínky** pro přenesení pravomoci spočívající například v možnosti Evropského parlamentu, nebo Rady zrušit danou delegaci bez dalšího, dále pak v podmíněném vstupu v platnost nevyslovením ve stanovené lhůtě žádných námitek ze strany Evropského parlamentu nebo Rady.

Oproti prováděcím aktům, které jsou předmětem úpravy komitologického nařízení, jehož úprava se použije pro přijetí prováděcího aktu týkajícího se technických specifikací pro provedení čl. 6 odst. 4 nařízení o občanské iniciativě, delegované akty (akty v přenesené pravomoci) slouží ke změně či doplnění nepodstatných prvků, tedy příloh.

Nařízení o občanské iniciativě v čl. 18 a 19 stanoví v souladu s čl. 290 odst. 2 podmínky spočívající ve speciálních pravomocích Evropského parlamentu a Rady v této oblasti. Zejména čl. 18 předpokládá možnost **zrušení přenesení pravomocí** na Komisi. Taková úprava představuje jakousi brzdu v možnosti Komise přijímat změny, které by Evropský parlament nebo Rada považovaly za nepřijatelné. Pro tyto případy je v daném ustanovení uvedeno jakým způsobem bude Evropský parlament nebo Rada postupovat s tím, že rozhodnutí o ukončení přenesení pravomoci nabývá účinku okamžitě nebo k pozdějšímu dni, který je v něm určen. S ohledem na právní jistotu bude mít toto rozhodnutí význam pouze do budoucna a nebude se dotýkat již platných aktů v přenesené pravomoci. Povinností je současně zveřejnit takové rozhodnutí o zrušení přenesení pravomocí v Úředním věstníku Evropské unie.

Druhou podmínkou uvedenou v čl. 19 nařízení o občanské iniciativě je úprava **námitek proti aktům v přenesené pravomoci**. Institut námitek spočívá v tom, že akt přijatý v přenesené pravomoci nemůže vstoupit v platnost, pokud proti němu byla taková námitka vyslovena. Právo vyslovit námitku proti takovým aktům má opět Evropský parlament a Rada, a to ve lhůtě dvou měsíců ode dne oznámení. Povinnost oznamovat přijetí aktu v přenesené pravomoci Evropskému parlamentu a Radě, plyne Komisi z ustanovení čl. 17 odst. 2 nařízení o občanské iniciativě. Opět lze konstatovat, že se i v tomto případě jedná o kontrolu Komisí vydávaných aktů v přenesené pravomoci, která je velmi žádoucí.

#### **4.10.2 Speciální úprava změn přílohy I nařízení**

Vedle obecné úpravy změn příloh obsažené ve jmenovaném ustanovení čl. 16 nařízení o občanské iniciativě, existuje ještě zvláštní ustanovení vztahující se pouze k příloze I nařízení. Toto ustanovení čl. 7 odst. 3 pamatuje na možnost Komise přijmout prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci, vhodné úpravy přílohy I, tak aby odrážela veškeré změny ve složení Evropského parlamentu. Příloha I je vázána na ustanovení čl. 7 nařízení, upravujícího minimální počet podepsaných osob na členský stát, a to speciálním výpočtem vztahujícím se k počtu členů Evropského

parlamentu. Napříště tedy bude v rukou Komise provést prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci, za podmínek ustanovení čl. 18 a 19 nařízení, příslušnou úpravu odpovídající změně počtu členů Evropského parlamentu. Otázkou v této souvislosti zůstává, zda je taková duplicitní úprava nezbytná, a to vzhledem k v podstatě totožné úpravě v čl. 16 nařízení. Dle názoru autora je tato úprava na místě, neboť ustanovení čl. 16 upravuje **generální možnost** Komise přijímat akty v přenesené pravomoci ve vztahu k přílohám nařízení, zatímco čl. 7 odst. 3 obsahuje **imperativ** provést vhodné úpravy příloh I reflektující změny ve složení Evropského parlamentu. Jinými slovy, Komise přistoupí k odpovídající změně vždy, pokud se změní složení Evropského parlamentu. Ostatní požadavky jsou totožné jako u obecné možnosti použít přenesenou pravomoc ke změně příloh, a to zejména použití čl. 17 pojednávajícího o oprávnění Evropského parlamentu a Rady zrušit takové přenesení nebo použití ustanovení o námitkách proti aktům v přenesené pravomoci podané opět ze strany Evropského parlamentu nebo Rady. Související výklad týkající se minimálního počtu osob na členský stát a přílohy I, je obsažen v kapitole 4.6 této práce.

Autor považuje přenesení pravomocí uvedené v čl. 16 a čl. 7 odst. 3 nařízení za promyšlený krok, který povede k efektivnímu používání nařízení, neboť nebude vyžadovat legislativní proces ke změně příloh, jež se mohou velmi často měnit zejména s přihlédnutím k velikosti a záběru potencionálních iniciativ, měnící se moderní společnosti, požadavkům v oblasti osobních údajů a hustoty obyvatelstva jednotlivých států.

V této souvislosti lze upozornit na povinnost uvedenou v čl. 22 nařízení o občanské iniciativě, která přistupuje k oprávnění Evropského parlamentu a Rady zrušit přenesení pravomoci, popřípadě vyjádřit námitky proti aktům v přenesené pravomoci. Tou je povinnost Komise do 1. dubna 2015, tedy přesně po třech letech od použitelnosti nařízení v členských státech, předložit zprávu o uplatňování tohoto nařízení. Tato povinnost bude po uvedeném datu periodicky se opakující vždy každý třetí rok k datu 1. dubna. Evropský parlament a Rada bude na základě takto

předložené zprávy hodnotit a přezkoumávat do jaké míry je toto nařízení uplatňováno. Forma a obsah takové zprávy však nejsou v současné době známy, nicméně autor předpokládá, že nedílnou součástí budou informace týkající se zejména počtu podaných iniciativ, dodržování lhůt stanovených v nařízení, ať už se týkají organizátorů, členských států nebo Komise, dále obsah podaných iniciativ, sledované cíle, počet sebraných prohlášení o podpoře a jejich forma. Součástí by měly být informace týkající se odmítnutí registrace, následné právní postupy organizátorů v takovém případě, konečné sdělení po předložení iniciativy, celé znění takového sdělení spolu s opatřeními, které Komise hodlá učinit a právní a politické důvody týkající se chystaných opatření nebo právní a politické důvody v případech, kdy Komise vydala záporné sdělení. Nedílnou součástí by měly tvořit i informace týkající se vydaných aktů v přenesené pravomoci týkající se změn jednotlivých příloh.

## ZÁVĚR

Občanská iniciativa, tak jak ji upravuje příslušné nařízení o občanské iniciativě, je tedy instrumentem, který má od počátku své existence velmi vysoké cíle, co se týče snížení demokratického deficitu Evropské unie. Velmi důkladně odborná veřejnost, ale i samotní představitelé Evropské unie diskutovali o tom, jaké právní důsledky bude zamýšlená iniciativa mít s tím, že bezesporu alespoň ze strany odborné veřejnosti, byly snahy o vytvoření závazného institutu, kterým by byla Komise, za předpokladu splnění ostatních nezbytných podmínek, vázána. Samotné přijaté nařízení o občanské iniciativě lze poté považovat za jakýsi kompromis mezi požadovanou závazností a celkovou nezávazností dané úpravy. I přesto, že Komise na základě doslovného výkladu příslušného ustanovení nařízení o občanské iniciativě není právně zavázána přijmout opatření ve smyslu občanské iniciativy, lze si takové jednání jen stěží představit. Bezesporu by to znamenalo vznik obrovského tlaku veřejnosti nejen na Komisi, ale i na celou Evropskou unii a tedy jednání v tomto smyslu je velmi nepravděpodobné. Na druhou stranu s přihlédnutím k tomu, že jsou stanovena relativně velmi přísná pravidla pro uznání občanské iniciativy za občanskou iniciativu a s tím, že celý následující proces je svázán procedurálními pravidly, jeví se přijetí nařízení o občanské iniciativě jako snaha o ještě větší formalizování a nové navázání na již existující právo petiční. I přesto lze ovšem souhlasit s názorem, že občanská iniciativa bude plnit roli jakéhosi upozornovatele na problematice oblasti, které jsou po delší či kratší dobu v nezájmu představitelů Evropské unie a tím, že se toto téma dostane do popředí, zejména díky povinnosti Komise uspořádat veřejné slyšení, je pravděpodobné, že se spolu s podanou iniciativou vytvoří jakási více či méně silná názorová platforma, která svým vlivem může usměrnit obsah sdělení vydávaného Komisí.

Po celkovém zhodnocení úpravy občanské iniciativy lze tedy přijmout závěr, že tato úprava nevykazuje výrazné nedostatky, které by nějakým zásadním způsobem ztěžovaly postup podle příslušného nařízení. Výjimku tvoří v této souvislosti snad jen úprava podmínek, které musí být splněny, aby občanská iniciativa byla registrována. Jak je uvedené na příslušném místě této práce, je úprava v jedné

z těchto podmínek velmi vágní a v praxi může být posouzení nesplnění této podmínky napadeno v rámci přezkumu u Evropského soudního dvora.

Právě úprava přezkumu individuálních právních aktů, kterými rozhodnutí o odmítnutí registrace občanské iniciativy bezpochyby budou, bude bezesporu předmětem diskusí a rozličných odborných názorů, a to zejména z toho důvodu, že není jasné, kdo a za jakých podmínek bude aktivně legitimován k podání žaloby na neplatnost takového rozhodnutí. S touto skutečností se bude muset vypořádat zejména sám Soudní dvůr Evropské unie, který tak již svým prvním rozhodnutím ve věci odmítnuté registrace udá směr, kterým se bude napříště postupovat.

Současně práce poukazuje na blízkost některých institutů přímé demokracie a jejich podobnost s občanskou iniciativou v rámci evropského práva. Zejména úprava Švýcarské konfederace vykazuje velmi výrazné prvky podobnosti nastavení obou instrumentů a i přesto, že Švýcarská konfederace není členským státem Evropské unie, lze konstatovat, že její vnitrostátní úprava byla vzorem pro úpravu Unijní.

Práce se zaměřila i na oblast ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře, které vykonávají orgány členských států Evropské unie podle specificky nastavených mechanismů určených podle toho, jaké dokumenty jednotlivé státy vyžadují k identifikaci osoby podepisující prohlášení o podpoře. Duplicitní úprava této oblasti vyvolává zmatečnost, neboť je až příliš složitá, co do své formulace. Samotná úprava a konstrukce je pochopitelná zejména s přihlédnutím k rozdílům v přístupu jednotlivých členských států k problematice osobních dokladů, nicméně autor by doporučil zvážit změnu přístupu k této problematice s cílem více ji sjednotit a zajistit tak její přehlednost nejen pro odborníky, ale i o pro samotné občany Evropské unie.

Jak již bylo řečeno, celá úprava občanské iniciativy obsažená v nařízení o občanské iniciativě je tak podle některých názorů pouhým imitátorem práva petičního, které již v rámci Evropské unie existuje. Stejně tak, pakliže nebude mít občanská iniciativa požadované důsledky, kterými se bude muset Komise řídit, je možné považovat úpravu za příliš formalizovanou.

Autor se nicméně domnívá, že občanské iniciativy podávané Komisi umožní zvýraznění problémů, které nejsou doposud řešeny s patřičným zájmem a zapojí do

dění v Evropské unii široké (širší než doposud) skupiny občanů Evropské unie, které by si daného problému nemusely jinak všimnout.

Co se týče vnitrostátní úpravy členských států Evropské unie, vyplývá z textu nutnost zaměřit se na skutečnost, aby jednotlivé státy přijaly do svých právních řádů nezbytná změnová ustanovení existujících právních předpisů, popřípadě přímo speciální zákony, a to z toho důvodu, aby došlo k požadovanému efektu v rámci všech členských států Evropské unie. Předně se bude jednat o samotné určení orgánů příslušných v oblasti občanské iniciativy. Dále se bude jednat o zakomponování úpravy pravomocí těchto oprávněných orgánů jednotlivých členských států na poli vydávání potvrzení podle čl. 6 odst. 3 nařízení o občanské iniciativě, který se týká bezpečnostních a technických prvků speciálně vytvořeného softwaru pro online sběr prohlášení o podpoře. Bude také nezbytné zabezpečit soulad právní úpravy v oblasti ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře, které budou předloženy členským státům, neboť úprava podobné problematiky není ve většině států řešena na tak rozsáhlé úrovni, kterou bude vzhledem k očekávanému počtu prohlášení o podpoře vyžadovat občanská iniciativa. Zejména zakomponování vhodných kontrol jako předpokladu pro ověření prohlášení o podpoře bude vyžadovat hlubší zamyšlení.

Jako další nutnost, která vyplývá z této práce, se jeví nezbytnost, v rámci vnitrostátních právních řádů reagovat na dikci ustanovení čl. 14 nařízení, upravujícího sankce za porušení tohoto nařízení s tím, že tato úprava musí zajistit jejich účinnost, přiměřenost a schopnost odradit od dalšího podobného jednání.

Podle názoru autora je velmi pravděpodobné, že občanská iniciativa bude živým institutem evropského práva, který začne být využíván záhy po první možnosti takovou iniciativu podat. Jako první takové iniciativy lze s největší pravděpodobností očekávat iniciativy podávané velkými neziskovými organizacemi, které disponují potřebným zázemím a které se dokáží vyrovnat s úskalími, které nařízení skýtá. První takové iniciativy by mohly směřovat zejména do oblasti životního prostředí, které je v současné době jedním z hlavních témat nejen v rámci Evropské unie, ale celosvětově. Dají se dále očekávat iniciativy organizací typu Greenpeace, která již před vstupem nařízení o občanské iniciativě v platnost avizovala využití tohoto institutu v prvním možném okamžiku, a to zejména v oblasti geneticky



modifikovaných plodin (tzv. GMO). Zajímavé bude také sledovat jakým způsobem se vypořádá Komise s iniciativami zaměřujícími se na oblast daní, neboť i zde lze očekávat první iniciativy velice brzy. Je nicméně možné očekávat i iniciativy směřující svými účinky nikoliv dovnitř Evropské unie, ale naopak vůči třetím zemím. Takovým případem by nepochybně byla iniciativa směřující ke změně úpravy přistěhovalectví osob ze třetích zemí, která je v dnešní době palčivým problémem. Ve všech těchto případech bude velmi zajímavé sledovat Komisi při její činnosti a zejména při jejím závěrečném sdělení hodnotit, proč a z jakého důvodu přistoupila k potenciálnímu nerespektování iniciativy a jaké to pro ni má či bude mít politické důsledky.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

**Blahož J., Klíma K.,** Skála J. a kol.: Ústavní právo Evropské unie, Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2003

**Craig P., de Búrca G.:** EU law - texts, cases, and materials, 4th edition, Oxford University Press, 2008

**Efler M.:** European Citizens' Initiative – Legal opinions for implementation below the constitutional level, Democracy International, 2006

**Fiala P., Pitrová M.:** Evropská unie – druhé, doplněné a aktualizované vydání, Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009

**Flanz G.:** Constitutions of the countries of the world, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 2003, Binder XII - Federal Constitution of the Swiss Confederation

**Jung-Ok Lee, Kaufmann B.:** Global citizens in charge – How Modern Direct Democracy Can Make Our Representative Democracies Truly Representative, Korea Democracy Foundation, 2009

**Karzel D.:** Evropský soudní dvůr, praktický průvodce, Aspi, a.s., 2006

**Kaufmann B.:** The European Citizens' Initiative Handbook, Initiative and Referendum Institute, 2010

**Kaufmann B., Buchi R., Braun N.:** Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, The Initiative & Referendum Institute Europe, 4th edition, 2010

**König a kol.:** Rozpočet a politiky Evropské unie, příležitost pro změnu, 2. aktualizované vydání, C.H. Beck, 2009

**Nolč a kol.:** Evropská ústava s úvodním slovem, CP Books, a.s., Brno, 2005

**Outlá V., Hamerník P., Bambus J.:** Judikatura Evropského soudního dvora, Vydavatelství Aleš Čeněk s.r.o. Plzeň, 2005

**Outlá V. a kol.:** Právo Evropské unie, Vydavatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2006

**Pavlíček V. a kolektiv:** Suverenita a evropská integrace – k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie, Univerzita Karlova v Praze – právnická fakulta, 1999

**Pitrová M.:** Institucionální struktura Evropské unie, MU Brno, Mezinárodní politický ústav, Brno, 1999

**Pítrová L., Pomahač R.:** Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 1. a 2. díl., Linde Praha a.s., 2000

**Steiner J., Woods. L.:** EU law, 10th edition, Oxford University Press, 2009,

**Svoboda P.:** Úvod do Evropského práva, C.H. Beck, 3. vydání, 2010

**Svoboda P.:** Právo vnějších vztahů Evropské unie, C.H. Beck, 2010

**Syllová, Pítrová, Paldusová a kol.:** Lisabonská smlouva – komentář: C.H. Beck, 2011

**Šejvl M. a kolektiv:** Aplikace práva Evropské unie v České republice – vybrané problémy, Ústav státu a práva AV ČR, Vydavatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2009

**Široký J.:** Daně v Evropské unii, 4. aktualizované vydání – praktická ekonomická příručka, Linde Praha a.s., 2010

**Šišková N., Stehlík V.:** Evropské právo – Ústavní základy Evropské unie, Linde Praha a.s., 2007

**Šlosarčík I.:** Politický a právní rámec evropské integrace, 3. aktualizované vydání, Wolters Kluwer ČR, 2010

**Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský:** Evropské právo, 4. vydání, C.H. Beck, 2011

**Tichý L. a kolektiv:** Dokumenty ke studiu Evropského práva, 3. přepracované vydání, Linde Praha a.s., 2006

**Týč V.:** Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 6. přepracované a aktualizované vydání. Leges, 2010

**Weatherill S., Beaumont P.:** EU law – The essential guide to the legal workings of the European Union, 3rd edition, Penguin Books, 1999

## SEZNAM POUŽITÝCH ODBORNÝCH ČLÁNKŮ

**Auer A.:** European Citizens' Initiative, *European Constitutional Review* (2005), n. 1

**Bělohradský V.:** *Právo*, 9. 8. 2001

**Buzinger M.:** Referendum a jeho právní účinky, *Justiční revue*, 2010, č.10, str. 1114

**Cuesta V.:** The Lisbon Treaty Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy, *European Public Law*, 2010, Vol. 16, Issue 1, Wolters Kluwer Law and Business

**Gross A.:** Direct democracy in the European union, *Initiative for Europe Handbook*, 2008

**Král R.:** Prameny práva EU ve světle Lisabonské smlouvy, *Vybrané teoretické problémy Evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*, 3/2010

**Maduro P.:** How Constitutional Can the European Union Be? The Tension between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union, *Jean Monet Working Paper*, 5/04, (2004),

**Majone G.:** Europe's Democratic Deficit: The question of standards, *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 1998

**Majone G.:** From the Positive to the Regulatory State? Cause and Consequences of Changes in the Mode of Governance, *Journal of Public Policy*, 1997

**Moravcsik A.:** In defence of the Democratic deficit: Reassessing Legitimacy in the European union / *Journal of common market studies*, volume 40, number 4, 2002

**Nentwich, M.:** Opportunity structures for citizens participation, the case for the European Union, in: *Nentwich, M./Weale, A.(eds.): Political theory of constitutional choice*, 1998,

**Pehe J.:** Konference US-DEU „Krok za krokem k federativní Evropě, Praha – 30. 5. 2003, k nalezení na <http://www.pehe.cz/prednasky/2003/teze-ke-konferenci>

**Pehe J.:** Demokracie v Evropské unii – Semináře: ANO pro Evropu, Praha + Mladí Evropané, Jihlava – 3. 6. 2003, k nalezení na: <http://www.pehe.cz/prednasky/2003/demokracie-v-evropské-unii>

**Přibáň J.:** European Union Constitution-Making, Political Identity and Central European Reflections, *European Law Journal*, Vol 11, No 2, March 2005,

**Tomášek M.:** Evropská občanská iniciativa vzbuzuje první rozpaky, České noviny, 21. 3. 2011

**Warleigh A.:** On the Path to Legitimacy?, A critical Deliberativist Perspective to The Citizens Initiative, in Governance and Civil Society in the European Union: Normative Perspective, vol 1, Manchester University Press, 2007

**Weiler J.H., Haltern U.:** Meyer F., European Democracy and Its Critique – Five Ureasy Pieces, Jean Monet Working Paper (1995), N. 1, 8

## SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

CIG 87/2/04, REV 2 – Smlouva o Ústavě pro Evropu

Commisson White Paper on European Governance, COM(2001) 428 final, ze dne 25. července 2001

EURATOM (Celex 11957A)

Federal Constitution of the Swiss Confederation

Jednací řád Komise (K(2000) 3614)

Listina základních práv Evropské unie (2007/C 303/01)

MEMO/10/683 - Dokument Evropské komise ze dne 15. prosince 2010

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 2004/2003 ze dne 4. listopadu 2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni (Úř. věst. L 297, 15.11.2003)

Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on the citizen's initiative, COM(2010) 119 final, 31. 3. 2010

Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005 o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu (2005/684/ES, Euratom)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/93/ES ze dne 13. prosince 1999 o zásadách Společenství pro elektronické podpisy

Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů ze dne 24. října 1995

Smlouva o fungování Evropské unie (Celex 11957E)

Smlouva o Evropské unii (Celex 11992E)

Ústavní zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

Zákon č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů

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

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

## **SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY**

Nález Ústavního soudu SR sp. zn. PL. ÚS 42/95

Usnesení Ústavního soudu SR, sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997

## SEZNAM POUŽITÝCH INTERNETOVÝCH PRAMENŮ

[http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term\\_18\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_18_cs.htm)

Oficiální stránky Evropské komise

<http://www.spravedlivereferendum.cz/vychodiska/94-referendum-ve-svycarsku.html>

<http://www.euractiv.cz/evropske-institute/clanek/nad-osudem-mozne-prvni-obcanske-iniciativy-se-smraka-008211>

[http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu\\_229.htm](http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_229.htm)

<http://www.euroskop.cz>

[http://www.euroregionbaltic.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=416:public-hearing-on-the-eu-integrated-coastal-zone-management&catid=1:latest&Itemid=122](http://www.euroregionbaltic.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=416:public-hearing-on-the-eu-integrated-coastal-zone-management&catid=1:latest&Itemid=122)

[http://www.ceskenoviny.cz/eu/zpravy/evropska-obcanska-iniciativa-vzbuzuje-prvni-rozpaky/612461&id\\_seznam=](http://www.ceskenoviny.cz/eu/zpravy/evropska-obcanska-iniciativa-vzbuzuje-prvni-rozpaky/612461&id_seznam=)

[http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm)

[http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm)



## **EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE (RESUMÉ)**

European Union has recently been criticized for decreasing level of democracy. Such problem is summarily called “the democratic deficit of the European Union”. Purpose of this thesis is to describe a newly formed segment of European Union law, named European Citizens' Initiative, which has been passed, among others, to have an effect on the democratic deficit mentioned above. In other words thesis is a respond to passing a special regulation of European parliament and Commission of EU on citizens' initiative on February 16th, 2011.

First, it is the democratic deficit phenomenon, which is the subject matter of the thesis followed by approximation of regulation of direct democracy in Swiss Confederation and Slovakia as possible examples of successful legislation. Historical excursion dealing with the issues of citizens' initiative, in particular efforts to pass similar legislation prior to the regulation mentioned above is another part of the thesis.

The main core of the thesis is thereafter an explanation of the relevant regulation which constitutes an essential source of respective legislation. In the light of these facts, it is necessary to define basic principals the whole instrument is based on. More precisely focusing on the conditions to be met when applying the regulation, in particular number of statements of support and number of states of which statements of support must come from, etc. Thesis also focuses on the registration of the citizens' initiative as one of the necessary steps of the process with explanation of procedural conditions for successful registration and possible consequences of non-registration consisting in potential ECJ judicial review.

Following text deals with the forms of statement of support. It gives the explication of three possible forms of statements, namely written form, electronic form and online collection system.

Whereas, the regulation assume a certain involvement of member states of European Union, thesis gives the information of such a role of member states and expectations the regulation has in relation to them.

Particular attention is paid to the role of the Commission after the required number of statement of support is presented. At this time Commission has a choice to decide whether to respect the citizens' initiative and its requirements or not. If Commission decides not to act in accordance with proposed initiative it exposes itself to the risk of political discreditation. With regard to this information it is then unlikely to expect the Commission to act against the initiative.

Subsequent part of the thesis deals with Privacy protection and explication of the annexes with focusing on their potential changes using article 290 TFEU.

This thesis is therefore an effort to evaluate the issue of citizens' initiative, which gives the interpretation of the regulation in question.

Klíčová slova: Evropská unie – občanská iniciativa - nařízení

Key words: European Union – citizens' initiative - regulation