

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Mgr. Bc. Jakub Křížek

Územní samospráva ve srovnávacím pohledu:

Japonsko a Česká republika

Territorial self-government in a comparative perspective:

Japan and the Czech Republic

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Tematický okruh: Správní právo

Datum uzavření rukopisu: leden 2015

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji vedoucímu rigorózní práce doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za účinnou metodickou, pedagogickou a odbornou pomoc a další cenné rady a připomínky, jakož i vstřícný přístup při zpracování mé rigorózní práce.

V Praze dne

.....

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne

.....

OBSAH

ÚVOD	1
1 Zakotvení územní samosprávy v japonské ústavě	6
1.1 Zásady územní samosprávy.....	6
1.1.1 Princip autonomie obyvatel (<i>Jūmin jichi</i> , 住民自治).....	9
1.1.2 Princip autonomie korporací (<i>Dantai jichi</i> , 団体自治).....	10
1.2 Speciální garance územní samosprávy	12
2 Samospráva v Ústavě ČR – komparativní pohled	14
2.1 Ústavní garance územní samosprávy	14
2.2 Tzv. samosprávné členění České republiky	17
2.3 Principy územní samosprávy	20
2.4 Evropská charta.....	21
3 Znaky územních veřejnoprávních korporací v Japonsku	23
3.1 Území (<i>Kuiki</i> , 区域).....	23
3.1.1 Možné změny území a hranic.....	23
3.1.2 Politika redukce počtu obcí.....	26
3.2 Obyvatelstvo (<i>Jūmin</i> , 住民).....	27
3.2.1 Bydliště (<i>Jūsho</i> , 住所).....	28
3.2.2 Práva a povinnosti obyvatel, včetně práv politických	29
3.3 Právní subjektivita (<i>Hōjin-kaku</i> , 法人格)	31
4 Znaky ÚSC v ČR – komparativní pohled	33
4.1 Územní základ.....	33
4.1.1 Možné změny území	33
4.1.2 Vojenské újezdy	35
4.2 Osobní základ.....	37
4.2.1 Osoby se vztahem k územním samosprávným celkům.....	37
4.2.2 Nový občanský zákoník a jeho dopad na vztah člověka a obce.....	38
4.2.3 Práva a povinnosti osob vůči územním samosprávným celkům.....	41
4.2.4 Ochrana národnostních menšin v komunálním právu	44
4.3 Právní subjektivita	46
5 Působnost územních veřejnoprávních korporací v Japonsku	49
5.1 Systém samostatné a přenesené působnosti	49
5.1.1 Základní charakteristika.....	49
5.1.2 Kritika starého systému.....	51
5.2 Systém samostatné a zákonem svěřené působnosti	52
5.2.1 Reforma územní samosprávy v Japonsku	52
5.2.2 Charakteristika nového právního pojetí působnosti územních celků	53
5.2.3 Hlavní rozdíly oproti přenesené působnosti	55
6 Působnost ÚSC v ČR – komparativní pohled	60
6.1 Územní působnost	60
6.2 Věcná působnost.....	63
6.2.1 Samostatná a přenesená působnost.....	63
6.2.2 Vztahy mezi státem a územními celky týkající se působnosti.....	65
7 Druhy územních veřejnoprávních korporací v Japonsku	67
7.1 Běžné územní veřejnoprávní korporace	68

7.1.1	Vyšší územní samosprávné celky – <i>Todōfuken</i> (都道府県)	68
7.1.2	Základní územní samosprávné celky – <i>Shichōson</i> (市町村).....	71
7.2	Zvláštní územní veřejnoprávní korporace	75
7.2.1	Zvláštní obvody (<i>Tokubetsu-ku</i> , 特別区).....	75
7.2.2	Sdružení územních veřejnoprávních korporací (<i>Chihōkōkyō dantai no kumiai</i> , 地方公共団体の組合).....	77
7.2.3	Obvody spravující místní majetek (<i>Zaisan-ku</i> , 財産区).....	78
8	Druhy územních celků v ČR – komparativní pohled	80
8.1	Vyšší územní samosprávné celky	80
8.2	Základní územní samosprávné celky	84
9	Orgány prefektur a obcí v Japonsku	89
9.1	Zastupitelstvo (<i>Gikai</i> , 議会).....	89
9.2	Představení prefektur a obcí (<i>Chō</i> , 長)	92
9.3	Vztah představeného a zastupitelstva.....	93
10	Orgány krajů a obcí v ČR – komparativní pohled	96
10.1	Zastupitelstvo	97
10.2	Rada	99
10.3	Starosta a hejtman	100
10.4	Obecní a krajské úřady	102
	ZÁVĚR	104
	Seznam použitých zkratk	107
	Příloha.....	108
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	109
	Knížní zdroje v japonštině	109
	Knížní zdroje v češtině	110
	Online zdroje.....	111

ÚVOD

Jedno z tradičních japonských moudr říká: „*Kde bydlíš, tam je i tvé hlavní město.*”¹ Toto přísloví – které by se snad dalo parafrázovat českým „*všude dobře, doma nelépe*“ – je výrazem tradičně velmi silných vazeb Japonců k místu jejich původu. Když antropoložka Nakane Chie (中根 千枝) v 60. letech minulého století psala svoji přelomovou knihu o vertikálních vztazích v japonské společnosti („*Tateshakai no ningen-kankei*“, タテ社会の人間関係), dospěla mimo jiné k závěru, že japonskou společnost je třeba zkoumat prizmatem sociálních vztahů, které v ní existují, a že socializace a sebeidentifikace jedince v Japonsku probíhá skrze jeho kolektiv, kterým je na nejnižší úrovni rodina a který je silně pocíťován i na úrovni místních komunit. Jinými slovy, není důležité, jakou má člověk osobní kvalifikaci, ale kde, v jakém kolektivu se nachází.

Nepřekvapí proto, že jiné japonské přísloví říká, že „*vstoupíš-li do vesnice, máš se řídit jejími pravidly.*“² Vezmeme-li jej však doslova, musíme si položit otázku: jakými pravidly se tedy vlastně řídí japonská vesnice? Skutečností je, že v české odborné literatuře se toho o japonské samosprávě bohužel příliš nedozvíme. Není to jen proto, že Japonsko je vzdálená země, ale zejména kvůli jazykové bariéře, která hlubší výzkum znesnadňuje.

Japonskou samosprávu jsem si zvolil jako téma již ve své diplomové práci, kde jsem chtěl především využít své zkušenosti ze studia japanologie a schopnosti aktivně používat japonštinu, jakož i vědomosti získané studiem práv a přiblížit české odborné veřejnosti to, co Českou republiku v tomto ohledu s ostrovním státem spojuje a co naopak odlišuje, a na celé téma se podívat tedy i z hlediska nauky komparativního práva.

¹ *Sumeba miyako.* 住めば都。

² *Gō ni Haitte wa, gō ni shitagae!* 郷に入っては郷に従え。

Během ústní obhajoby v květnu 2014 mi pak bylo zkušební komisí navrženo vzhledem k novosti tématu a kvalitě jeho zpracování publikovat části diplomové práce jako článek v odborném časopise a později se k tomuto u nás stále spíše ojedinělému tématu vrátit a byla mi dána možnost práci prohloubit a rozšířit ji na práci rigorózní, čehož jsem se rozhodl tímto využít. V textu tedy vycházím ze své diplomové práce nazvané „*Srovnání územní samosprávy v Japonsku a v České republice*“ a mým záměrem bylo především podat v lichých kapitolách vždy nejprve základní informace o hlavních institutech územní samosprávy v Japonsku a následně přikročit v sudých kapitolách k detailnější komparaci s úpravou v České republice. V práci je nově více akcentováno ústavní zakotvení samosprávy v obou zemích, včetně navazujících otázek týkajících se např. politických práv cizinců, přímé volby starostů, financování územních celků apod.

Bylo by naivní se domnívat, že konkrétní formulace zákonných úprav budou v obou sledovaných státech stejné – porovnávat otrocky pouze texty právních norem se proto jeví jako ne zcela účelné. Práce se tedy soustředí především na chápání typických rysů samosprávy v obou zemích, jako jsou otázky působnosti územních veřejnoprávních korporací, jejich normotvorby, ale i způsoby ústavního zakotvení, typy územních celků, jejich znaky, orgány apod.

Při komparaci je přitom třeba mít vždy na paměti, že stejně pojmenované instituty a povědomé právní pojmy se nemusí v obou zemích vždy úplně překrývat – může nastat i situace, že přes vnější podobnost srovnáváme ve své podstatě nesrovnatelné. Na druhou stranu stojí úvodem za zmínku, že Japonsko při modernizaci svého právního řádu v druhé polovině 19. století vycházelo především z evropské kontinentální tradice a řada zákonů z té doby měla za vzor německou právní úpravu. Navzdory geografické vzdálenosti tak srovnání naší a japonské samosprávy (a nejen jí) vykazuje řadu shodných rysů. Japonsko je

nepochybně zemí kontinentálního systému práva, z něhož má blízko k středoevropskému okruhu, ačkoli v posledním půl století se objevují tendence příklonu k americké větvi práva anglosaského.

Co se týče pramenů, vycházel jsem na prvním místě jednoznačně z japonské odborné literatury, jelikož problematika místní samosprávy zaznamenala v Japonsku v nedávné době (a rovněž v současnosti stále prodělává) dynamický vývoj, kdy došlo i k několika významným koncepčním změnám. Z tohoto důvodu není dostupná zahraniční literatura v jiných jazycích vždy úplně aktuální. Její nadměrné používání by navíc mohlo zvláště v oblasti práva vyvolávat nežádoucí terminologické posuny. Samozřejmostí je práce i s primárními zdroji informací, tedy především s texty platných zákonů obou srovnávaných zemí. Z hlediska metodologie je práce založena především na komparativní metodě v kombinaci s metodou analytickou a místy též historickou.

Rovněž je třeba se úvodem zmínit o metodologii překladu cizích terminologických výrazů. Jelikož v současnosti neexistuje vzhledem k určité neprobádanosti tématu žádná ustálenost v překladu japonských právních pojmů, a tím spíš ne na poli samosprávy, nabízí se do značné míry volná sféra možností překladu. Tam, kde se to jeví účelným, přizpůsobuji překlad české terminologii komunálního práva, ačkoli v jiných právních odvětvích by konkrétní překlad daného výrazu mohl být jiný – viz např. problém pojmů jako „sloučení či připojení obcí“ oproti „splynutí či sloučení obchodních společností“ – v japonštině je v těchto případech terminologie sjednocená, v češtině nikoliv. Problematickým pojmem je v japonské ústavě např. „územní veřejnoprávní korporace“. Zcela doslovný překlad jeho japonského ekvivalentu „*chihōkōkyō dantai*“ (地方公共団体) by byl asi jiný – japonská právní teorie dokonce tento pojem kritizuje, protože byl vlastně přejet z původní ústavy Meidži, která územní celky chápala v podstatě jen jako jednotky členění státu – v této práci ale vzhledem

k četnosti výskytu nelze než toto spojení překládat podle jeho aktuálního smyslu a interpretačního významu *de lege lata* tak, jak je uvedeno v předešlé větě. Konečně v případech, že vůbec neexistuje dostatečný český ekvivalent (instituty jsou příliš rozdílné) nebo české právo nechápe daný výraz vůbec jako speciální právní pojem, používám co nejdůstojnější doslovný překlad – viz např. „princip autonomie obyvatel“, „zákonem svěřená působnost“ apod.

Nevýhodou japonštiny z pohledu právního překladu je především její odlišná větná struktura oproti češtině (ustanovení japonských zákonů je v řadě případů třeba překládat jakoby pozpátku), absence modálních sloves, gramatického plurálu, mnohovýznamovost některých slov, nadměrné opakování celých větných frází kvůli nepoužívání zájmen, které bez patřičné redukce při překladu do češtiny může činit právní text nesrozumitelným apod. Oproti běžnému jazyku naopak naštěstí právníká japonština (alespoň v námi zkoumaném úseku) neobsahuje idiomatické či kulturně podmíněné výrazy (ostatně naše právní řády jsou si relativně podobné) a navíc japonština, podobně jako němčina, tvoří nová slova především skládáním, což je z hlediska překladu a hledání správných termínů nanejvýš uživatelsky přívětivé.

U důležitých právních pojmů uvádím v závorce vždy jejich japonský ekvivalent, včetně transkripce. Při přepisu japonských slov jsem se nakonec po zvážení všech pro a proti rozhodl pro transkripci anglickou, konkrétně revidovaný Hepburnův romanizační systém – pro českého čtenáře může být sice česká transkripce výstižnější, anglická ale umožňuje lepší dohledatelnost příslušných právních pojmů a ustanovení a není nijak složitá ani pro domácí publikum – zvládne ji průměrný uživatel angličtiny. Revidovaný Hepburnův přepis navíc doplňuje tradiční způsob transkripce o značení délky samohlásek vodorovnou čárkou a apostrof pro oddělení splývajících fonémů, čímž vyrovnává hlavní nedostatky klasického

anglického přepisu. Japonská jména uvádím v tradičním pořadí země původu – příjmení, osobní jméno.

Z hlediska struktury je vlastní obsah práce rozdělen na deset kapitol, kdy liché kapitoly jsou věnovány japonské úpravě, sudé pak komparaci s právní úpravou v České republice. Předkládaná práce se tak postupně zabývá ústavními základy územní samosprávy, znaky územních samosprávných celků, jejich působností, členěním a konečně i jejich vnitřní organizační strukturou.

1 Zakotvení územní samosprávy v japonské ústavě

Japonská ústava – podobně jako ta česká – pojednává o územní samosprávě relativně stručně, a to v pouhých čtyřech člancích. První tři můžeme přitom označit za jakousi obecnou garanci existence samosprávy, čtvrtý článek pak představuje speciální ochranné ustanovení před individuálními státními zásahy do života konkrétních územních korporací.

1.1 Zásady územní samosprávy

Právní úprava územní samosprávy je obsažena v člancích 92 až 95 japonské ústavy. Čl. 92 stanoví poměrně jednoduše, že organizace a fungování územních samosprávných celků mají být upraveny zákonem a musí být v souladu se zásadami územní samosprávy.³

Pojem „zásady územní samosprávy“ (*chihōjichi no honshi*, 地方自治の本旨) má v japonské doktríně standardně dvojí význam – či jinak řečeno – patří sem dva principy, které se vzájemně doplňují. Prvním je (dosl.) *princip autonomie obyvatel* (*jūmin jichi*, 住民自治) a druhý *princip autonomie korporací* (*dantai jichi*, 団体自治).⁴ Zatímco první princip směřuje k tomu, že na určitém území má být veřejná správa vykonávána v souladu s vůlí obyvatel, kteří zde žijí, a představuje tedy určitý demokratický element, druhý princip nám říká, že vedle státu se uznává existence jiné územní korporace, která má ústavně garantované právo na samosprávu. Obě zásady jsou dále rozpracovány v následujících dvou člancích (viz níže).

Je historickou zajímavostí, že původně plánované znění čl. 92 mělo být jiné. Jak známo, japonská ústava vznikala pod taktovkou okupační správy a tehdejší Generální štáb

³ Čl. 92, japonská ústava: „Záležitosti týkající se organizace a fungování územních veřejnoprávních korporací jsou upraveny zákonem v souladu se zásadami územní samosprávy.“

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。
[Dai kyū jū ni-jō: Chihōkōkyō dantai no soshiki oyobi un'ei ni kansuru jikō wa, chihōjichi no honshi ni motodzuite, hōritsu de kore o sadameru.]

⁴ Zde je třeba poznamenat, že japonština nerozlišuje pojmy „autonomie“ a „samospráva“ a oboje vyjadřuje slovem 自治 – *džiči* – kde první znak znamená „sám“ a druhý „spravovat“.

pod vedením generála McArthurů (SCAP – *Supreme Commander of Allied Powers*) spatřoval v samosprávě jeden z nástrojů, jak zamezit opětovné remilitarizaci Japonska. Pod hesly jako decentralizace, demokratizace či dekoncentrace chtěl vytvořit systém veřejné správy, který by pokud možno byl podobný federálnímu systému v USA. Jenže na rozdíl od Německa probíhala okupace Japonska kvůli mnohým kulturním a jazykovým odlišnostem jen nepřímo a veškeré pokyny americké armády tak procházely přes „sítu“ stále existující japonské byrokracie z válečných let, která v žádném případě neměla zájem na přetváření dosavadního systému a už vůbec nechtěla přijít o moc.⁵ Tím se stalo, že mezi původními záměry americké okupační správy a výsledným produktem japonského úřednictva existovaly mnohdy podstatné rozdíly – nejinak v případě územní samosprávy.

A tak namísto původního znění čl. 92, které hovořilo o tom, že územní veřejnoprávní korporace mají možnost přijímat vlastní ústavní listiny, což tvoří základ jejich autonomie a nezávislosti na centrální moci, která může zasahovat do jejich vnitřních záležitostí jen v souladu s touto autonomií a skrze zákon, byla přijata koncepce, kdy územní veřejnoprávní korporace – jejich organizace a fungování – jsou vytvářeny zákonem.⁶ Z původní McArthurovy koncepce tak zůstal onen pouhý dovětek, totiž že příslušné zákony musí být v souladu se zásadami samosprávy, nicméně i ten má význam. Stanoví totiž, že nelze do vnitřních záležitostí územních samosprávných celků zasahovat jakýmkoliv zákonem, ale právě jen takovým, který respektuje oba dva výše zmíněné principy autonomie – obyvatel i korporací. Toto pravidlo je pak stanoveno nejvyšším zákonem – ústavou – a hovoříme tedy o obecných zárukách existence územní samosprávy v Japonsku.

⁵ REISCHAUER, Edwin O.; CRAIG, Albert M. *Dějiny Japonska*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny. 2003. 443 s. ISBN: 978-80-7106-513-5. str. 271

⁶ SHIRAFUJI, Hiroyuki [白藤 博行], et al. *Akuchuaru chihōjichi-hō* [アクチュアル地方自治法]. 1. vyd. Hōritsu bunkasha [法律文化社]. 2010. 275 s. ISBN-13: 978-4589032362. str. 3

S tím souvisí i dvě teorie o původu územní samosprávy v Japonsku. *Přirozenoprávní teorie* (*koyū-setsu*, 固有説, dosl. *inherentní teorie*), která má blízko k původní koncepci čl. 92, říká, že právo na samosprávu nevychází od státu, ale že je vlastní (*yū*, 有) územním korporacím z jejich podstaty, z jejich pouhé existence, t.j. od pradávna (*ko*, 固). Je založena na představě, že existence nějaké lidské komunity, „obce“, předcházela vzniku státu, a tedy jakási „samospráva“ přichází v úvahu i bez vazby na stát. V české literatuře se v této souvislosti dokonce hovoří o jisté „*pouvoir municipal*“.⁷ V tomto pojetí státu nezbývá než při vymezení úkolů územní samosprávy právo územních celků na jejich existenci jednoduše uznat – nemá ani jinou možnost, neboť samospráva je brána jako přirozená konstanta, která je vlastní kterékoliv lidské společnosti.

Druhá je *teorie odvozeného původu* (*denrai-setsu*, 伝來說), která považuje samosprávu za umělý právní konstrukt – něco, co je bytostně spojeno s existencí státu, který ve svém právním řádu pro samosprávu vytváří prostor – nejčastěji tak učiní skrze zakotvení samosprávy ve své ústavě. Tento přístup tedy chápe samosprávu jako něco, co je ze své podstaty odvozené od státu, který je originárním (původním) nositelem veřejné správy a na kterém jedině záleží, jak vymezí okruh úkolů správy, jejichž vykonávání bude veřejnoprávní korporaci od státu odlišné svěřeno. Jelikož podle této teorie stát územní samosprávu založil, může ji i zrušit – úkoly veřejné správy, které decentralizoval, může opět převzít zpět.

Z této druhé teorie vychází i finální čl. 92 japonské ústavy – ale s tím, že obsahuje i právě onen přirozenoprávní prvek zmíněný výše, totiž že příslušné zákony stanovující organizaci a fungování územních veřejnoprávních korporací musí být v souladu se zásadami

⁷ viz též např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 321

územní samosprávy. Stát už tedy tak úplně neomezený ve svém nakládání s územní samosprávou není – minimálně pokud jde o zákonnou úpravu.⁸

Na základě zmíněného článku ústavy pak byla přijata celá řada prováděcích předpisů, z nichž nejvýznamnější je *zákon o územní samosprávě* (*chihōjichi-hō*, 地方自治法) z roku 1947, který vstoupil v účinnost společně s ústavou a jehož obsáhlý text upravuje působnost, organizaci, autonomní normotvorbu a další klíčové otázky týkající se územních samosprávných celků, včetně jejich vztahu ke státu, jakož i vztahů mezi sebou navzájem. Mezi doprovodnými zákony pak můžeme zmínit např. *služební zákon* (*chihō kōmuin-hō*, 地方公務員法, dosl. *zákon o místních úředních osobách*), *zákon o místních financích* (*chihō zaisei-hō*, 地方財政法) či *zákon o místních daních* (*chihō zei-hō*, 地方税法).

1.1.1 Princip autonomie obyvatel (*Jūmin jichi*, 住民自治)

Pokud jde o výše zmíněný princip autonomie obyvatel, první ze dvou stěžejních zásad obsažených v japonské ústavě, nalezneme jej v jejím článku 93: *Územní veřejnoprávní korporace vytvářejí v mezích zákona zastupitelstva (gikai, 議会) jako své orgány s usnášecí pravomocí.*⁹ *Představení (chō, 長) územních veřejnoprávních korporací, členové zastupitelstev (giin, 議員) a ostatní místní úředníci (riin, 吏員), o kterých to stanoví zákon, jsou voleni přímo obyvateli příslušné veřejnoprávní korporace.*¹⁰

⁸ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 3 a násl.

⁹ blíže viz kapitulu o orgánech ÚSC

¹⁰ Čl. 93, japonská ústava:

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

○2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

[*Dai kyū jū san-jō: Chihōkōkyō dantai ni wa, hōritsu no sadameru tokoro ni yori, sono gijikikan toshite gikai o setchi suru.*

2) *Chihōkōkyō dantai no chō, sono gikai no giin oyobi hōritsu no sadameru sono hoka no riin wa, sono chihōkōkyō dantai no jūmin ga, chokusetsu kore o senkyo suru.*]

V textu práce je obsažen doslovný překlad.

Jak již bylo uvedeno, princip autonomie obyvatel představuje určitý demokratický prvek a v zásadě znamená, že veřejná správa má být na daném území vykonávána v souladu s vůlí obyvatel, kteří zde žijí. Toto je realizováno skrze systém zastupitelské demokracie, kdy obyvatelé volí svoje zástupce, kteří (alespoň teoreticky) reprezentují jejich vůli, do orgánů příslušné veřejnoprávní územní korporace.

Velice důležitým a charakteristickým rysem japonské místní samosprávy je v tomto ohledu fakt, že voleno je nejenom zastupitelstvo, ale i osoby stojící v čele příslušných územních celků – ať už se jedná o guvernéry v případě prefektur, či starosty v případě obcí. Lze předpokládat, že tato konstrukce je opět určité *reziduum* původní nerealizované koncepce okupačního velení, totiž snahy vybudovat samosprávu po vzoru USA. Naopak premiér země volen přímo není, což je zase důsledek toho, že poválečný parlamentní systém byl v Japonsku vystavěn po vzoru Velké Británie.¹¹ Druhým typickým rysem je pak velké množství prvků tzv. přímé demokracie v japonském systému, o čemž je pojednáno dále.

Pokud jde o ostatní místní úředníky (*riin*, 吏員), u kterých možnost jejich přímé volby stanoví zvláštní zákon, toto ustanovení japonské ústavy v současné době není naplněno. Historicky takoví úředníci existovali, nicméně po novele zákona o územní samosprávě v roce 2006 bylo příslušné ustanovení, které se jich týkalo, zrušeno.¹²

1.1.2 Princip autonomie korporací (*Dantai jichi*, 団体自治)

V článku 94 japonské ústavy je vyjádřena druhá hlavní zásada samosprávy v Japonsku, konkrétně princip autonomie korporací, který ve své podstatě znamená, že vedle státu se

¹¹ Nejedná se sice o problematiku územní samosprávy, sluší se však podotknout, že pochopitelně ani císař nepodléhá přímé volbě. Císař však zároveň ani není podle japonské ústavy hlavou státu (!) – je pouze „*symbolem země a jednoty lidu*“. V této souvislosti se mluví o tzv. *symbolickém císařství* (象徴天皇制, *shōchō tennōsei*), aby se tak odlišil způsob státního zřízení před druhou světovou válkou, kdy stál císař naopak nad ústavou. V tomto ohledu je i problematičtě označovat Japonsko za císařství či konstituční monarchii.

¹² Chihō kōmuin shōnin shiken mondai kenkyūkai. [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Chihōjichi-hō 101-mon*. [地方自治法 1 0 1 問]. 4. vyd. Gakuyō shobō [学陽書房]. 2011. 203 s. ISBN-13: 978-4313207240. str. 5

připouští existence jiných územních korporací, které mají právo na samosprávu: „*Územní veřejnoprávní korporace mají právo spravovat vlastní majetek, starat se o své záležitosti, vykonávat veřejnou správu a v mezích zákona vydávat obecně závazné vyhlášky (条例, džórei).*”¹³

Jak patrně, tato autonomie má tedy v zásadě tři prvky. Za prvé se jedná o oprávnění územních celků nejenom mít majetek, ale zároveň s ním i nakládat, získávat jej, zcizovat, či jinak užívat (majetková autonomie – *jichi zaisei-ken*, 自治財政権). Druhé je oprávnění vykonávat veřejnou správu a vystupovat autoritativně v právních vztazích (výkon veřejné správy subjektem odlišným od státu – *jichi gyōsei-ken*, 自治行政権). Za třetí mají právo vydávat vyhlášky, a to i když neexistuje výslovné zákonné zmocnění, ty však nemohou za žádných okolností odporovat zákonu (autonomní normotvorba – *jichi rippō-ken*, 自治立法権). Územním celkům nicméně nenáleží soudní moc, proto se musí spolehnout na státní soustavu soudů.¹⁴ Někdy se k výše uvedeným třem prvkům přidává ještě právo samostatně upravit své vnitřní poměry (organizační výsost – *jichi soshiki-ken*, 自治組織権), to se však neobejde bez výhrad, vzhledem k tomu, že ústava a zákon o územní samosprávě dosti podrobně vymezují pravomoc, působnost a dokonce i způsob obsazování orgánů územních celků.

¹³ Čl. 94, japonská ústava: 第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

[*Dai kyū jū yon-jō: Chihōkōkyō dantai wa, sono zaisan o kanri shi, jimu o shori shi, oyobi gyōsei o shikkō suru kennō o yūshi, hōritsu no han'i-nai de jōrei o seitei suru koto ga dekiru.*]

V textu práce je obsažen doslovný překlad.

¹⁴ HIGAKI, Masami [檜垣 正巳]. *Chihōjichi-hō no yōten* [地方自治法の要点]. 9. vyd. Gakuyō shobō. [学陽書房]. 2012. 203 s. ISBN-13: 978-4313208391. str. 5

1.2 Speciální garance územní samosprávy

Konečně poslední článek VIII. hlavy japonské ústavy obsahuje tzv. speciální garanci územní samosprávy. Až dosud jsme hovořili o jejích obecných zárukách, které chrání všechny územní celky dohromady a institut samosprávy jako celek, ale v čl. 95 japonské ústavy nalezneme zvláštní případ ochrany již existujících územních celků před selektivními zásahy státu. Podle tohoto ustanovení platí, že: *„Zvláštní zákon, který se vztahuje pouze na jedinou územní veřejnoprávní korporaci, musí v hlasování, jehož se účastní obyvatelé této územní veřejnoprávní korporace způsobem, který stanoví zákon, získat nadpoloviční většinu hlasů, jinak jej nemůže národní shromáždění schválit.“*¹⁵

Tato poněkud zvláštní formulace říká zjednodušeně to, že stát nemůže zasahovat do územní samosprávy svévolnými jednorázovými kroky, zejména nemůže vydávat zákony, které by se konkrétně vztahovaly pouze na určitou jedinou obec či prefekturu, ledaže by obyvatelé, kteří takovou veřejnoprávní korporaci utvářejí, k tomu dali demokratickým způsobem svůj souhlas v hlasování.

Tato myšlenka má nepochybně své kořeny opět u amerických tvůrců ústavy, ale v japonském právním řádu zůstává v podstatě obsolentní normou. Existují sice případy z dob bezprostředně po přijetí nové ústavy, kdy tento článek ústavy skutečně „ožil“ a byl realizován, a to v souvislosti se zvláštními zákony týkajícími se nového budování měst po válce, konkrétně např. měst Nagasaki a Hirošima, poté však bylo jeho užívání stále vzácnější a od poloviny minulého století prakticky upadl v zapomnění.¹⁶

¹⁵ Čl. 95, japonská ústava: 第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

[*Dai kyū jū go-jō: Ichi no chihōkōkyō dantai nomi ni tekiyō sareru tokubetsu-hō wa, hōritsu no sadameru tokoro ni yori, sono chihōkōkyō dantai no jūmin no tōhyō ni oite sono kahansū no dōi o enakereba, kokkai wa, kore o seitei suru koto ga dekinai.*]

V textu práce je obsažen doslovný překlad.

¹⁶ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 13

V současnosti jediný vážný diskutovaný případ, kdy by se tento článek mohl uplatnit, je právní úprava metropolitní prefektury Tokio. Je otázkou, zda by se v případě změn zákona o územní samosprávě, které by se dotýkaly pouze hlavního města, nemělo konat zvláštní hlasování, kterého by se účastnili jeho obyvatelé. Převažující názor je však záporný. Důvodem je fakt, že Tokio je v zákoně o územní samosprávě označováno obecně jako metropolitní prefektura (*to*, 都), a to vedle ostatních tří typů prefektur (celý systém je vysvětlen níže). Status metropolitní prefektury má v současnosti sice pouze Tokio, není však vyloučeno, že by jej do budoucnosti získaly i jiné prefektury – např. Ósaka. A tak i když se zdá, že zákon upravuje konkrétně právní poměry pouze v Tokiu, ve skutečnosti se jedná o obecnou normu, která se týká jakékoli prefektury, která je označena jako „metropolitní“. Čl. 95 se tak ani zde neuplatní – a je pochopitelné, že zákonodárce ani jinou interpretaci nepřipouští, neboť by to znamenalo konat nákladné „referendum“ v 20-ti milionové metropoli pokaždé, kdy se mění zákon.¹⁷

¹⁷ tamtéž, str. 10

2 Samospráva v Ústavě ČR – komparativní pohled

2.1 Ústavní garance územní samosprávy

Přikročíme-li nyní ke srovnání ústavního zakotvení územní samosprávy v České republice s Japonskem, Ústava ČR hovoří o samosprávě na několika místech. Především je to základní ustanovení v čl. 8, které říká, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. I naše Ústava tedy obsahuje jakousi obecnou garanci samosprávy podobně jako ta japonská a tuto myšlenku dále rozvíjí v hlavě sedmé, v člancích 99 až 105.

Ústavní soud k tomu poznamenává následující: *„Garance územní samosprávy podle Ústavy České republiky je lakonická. Vedle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností [...]. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Ústava tuto schopnost umožňuje prosadit mimo jiné tím, že zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3). Na ústavní úrovni se též potvrzuje demokratický ráz samosprávy v garanci volených zastupitelstev (čl. 101 odst. 1 a 2 a čl. 102). Ústava ovšem také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu.“¹⁸*

¹⁸ Pl. ÚS 34/02 (N 18/29 SbNU, s. 141; 53/2003 Sb.)

Toto pojetí je tedy velmi podobné přístupu japonskému. Po vzoru japonské doktríny můžeme uvažovat nad tím, zda má u nás smysl hovořit o přirozenoprávním původu samosprávy či zda převažuje koncepce druhá, t.j. ústavně garantovaného (a tedy od existence státu odvozeného) práva na samosprávu. Na první pohled zřejmě usoudíme, že druhý přístup je evidentně, stejně jako v Japonsku, naší realitou, což je vidět nejlépe na zřízení krajů, jakožto VÚSC, které vznikly fakticky „na zelené louce“, bez jakýchkoliv „přirozených“ vazeb na území, které je vymezeno jejich hranicemi. Byl to stát, který se rozhodl ústy svého parlamentu, že je zřídí, nebyly to kraje, které se rozhodly, že vytvoří stát. Rovněž článek 99 Ústavy hovoří o tom, že „Česká republika se člení na obce [...] a kraje“, neuzivá sloveso „skládat se z“, což by implikovalo prioritu územních celků.

Pokud přece obsahuje naše Ústava nějaký přirozenoprávní prvek, tak bychom jej našli ve výše zmíněném článku 8. Ten totiž používá formulaci typickou pro Listinu základních práv a svobod, a sice sloveso „zaručuje se“. To se vyskytuje v Listině hned na několika místech a vždy v souvislosti s garancí určitých fundamentálních práv – a jak známo, naše Listina je inspirována především přirozenoprávní doktrínou, a to konkrétně její racionalistickou větví.¹⁹ Sloveso „zaručuje se“ může implikovat, že jisté právo již někomu náleží, a stát pouze přebírá ochrannou ruku nad jeho dodržováním – tedy stát nepůsobí jako milostivý dárce, ale toliko jako garant. Listina k tomu v čl. 1 a 3 říká, že „základní práva se zaručují všem bez rozdílu“ a jsou „nezadatelná, nezczitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná“. Mezi uvedenými dvěma články existuje kauzalita – je to právě nezadatelnost a přirozená existence lidských práv, seznatelná již pouhým rozumem, které v nahlížení Listiny z nich činí předmět hodný ochrany a stát musí tato přirozená lidská práva uznat a každému garantovat. Na druhou stranu, Listina je převážně antropocentrická, obsahuje téměř výlučně ochranu

¹⁹ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Nakladatelství Leges. 2011. 1120 s. ISBN: 978-80-87212-90-5. str. 463

toliko lidských práv a svobod, nikoliv práv osob právnických, kterými jsou u nás ÚSC.²⁰ Když pak naše Ústava, která je mladšího data než Listina, říká v čl. 8, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků, zřejmě tím nemá na mysli nějaké základní lidské právo, ani přirozené právo obcí a krajů, ale mnohem spíše se zdá, že samospráva je považována ze jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, tak jak o ní hovoří čl. 9 odst. 2.²¹

Česká republika tedy nezaručuje – alespoň v mém chápání příslušného článku – územním samosprávným celkům nějaké jejich přirozené právo na existenci – to by mohl být např. případ federací či nadstátních útvarů typu Evropské Unie, které svůj původ odvozují z existence nějakých nižších územních jednotek, které omezily svoji svrchovanost ve prospěch celku vyššího a na oplátku dostaly garance, že tento vyšší celek svého nově nabytého postavení nezneužije. Toto není náš případ, dokonce ani pokud jde o historické země (Čechy, Morava a Slezsko), z kterých se Česká republika skládá, neboť ty nejsou v současné organizaci státu nijak reflektovány (pomineme-li názvy některých krajů a státní a krajské symboly). Je to tedy přesně naopak – Česká republika garantuje existenci svým územním samosprávným celkům ze své vlastní vůle skrze Ústavu, jakožto „svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“²² a samosprávu na svém území považuje za podstatnou náležitost demokratického právního státu. Co je však v naší Ústavě obsaženo oproti té japonské navíc, je tzv. klauzule věčnosti v čl. 9 odst. 2. Jsou-li, jak tvrdí tento článek, podstatné náležitosti demokratického

²⁰ K výjimkám týkajícím se církví, náboženských společností či odborových organizací viz též: PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha : Nakladatelství Leges. 2011. 1120 s. ISBN: 978-80-87212-90-5. str. 485 an.

²¹ Názor, že samospráva je podstatnou náležitostí demokratického právního státu, zastával též: MIKULE, Vladimír. In : SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*, 1. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck. 2007, 949 s. ISBN 978-80-7179-869-9. str. 65

²² Ústava ČR (č. 1/1993 Sb.), čl. 1

právního státu nezměnitelné a přijmeme-li tezi, že samospráva je jednou z nich²³, zřejmě ji není možné odstranit ani skrze zákon, ale ani skrze ústavní reformu. Toto je stupeň ochrany, který japonský ústavodárce územním celkům nedává.

To však z druhé strany neznamena, že by byla uvedená konstrukce japonské doktríny neznámá. Např. Hitomi ji formuluje jako jedno z možných teoretických uchopení práva na samosprávu a označuje toto pojetí rovnou jako „novou přirozenoprávní (inherentní) teorii“ (*shin koyū-ken-setsu*, 新固有権説). Tento přístup je vlastně syntézou výše uvedené teorie inherentní (přirozenoprávní) a teorie odvozeného původu. Nepopírá, že samospráva nemá přirozenoprávní původ, a potvrzuje, že právo na samosprávu odvozujeme z ústavních pravidel a že bylo územním celkům toliko dáno do vínku od státu, ale v souladu s přirozenoprávní teorií popírá možnost, že by mohlo být územním veřejnoprávním korporacím opět státem odebráno. Jinak řečeno, dar jednou daný nelze vzít zpět. Na druhou stranu takové pojetí nemá *de consitutione lata* v japonském právním řádu svou oporu.²⁴

2.2 Tzv. samosprávné členění České republiky

Čl. 99 Ústavy dále hovoří o členění České republiky na obce a kraje, které označuje postupně za základní a vyšší územní samosprávné celky.²⁵ K tomu několik poznámek. Za prvé, japonská ústava používá toliko obecného pojmu „územní veřejnoprávní korporace“²⁶ a jejich konkrétní podobu a označení (prefektury apod.) přenechává zákonu. Samotným

²³ Ostatně, jaký jiný význam lze přisuzovat počínání ústavodárce, který předsadil tento základní článek, týkající se samosprávy, do úvodních ustanovení Ústavy a zcelal jej tak oddělil od zbylých několika článků v hlavě VII., než že existence samosprávy patří do tzv. materiálního ohniska naší Ústavy?

²⁴ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 19

²⁵ čl. 99 Ústavy ČR: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“

²⁶ *Chihō kōkyō dantai* (地方公共団体) – tento pojem ale bývá pociťován někdy jako zastaralý, převzatý z předchozí ústavy. Lze se setkat v teorii také s označením *jichi-tai* (自治体), kteréžto znamená doslovně „samosprávný celek“ a má tak lépe reflektovat samosprávný charakter příslušných právnických osob, což výše uvedený výraz *chihō kōkyō dantai* činí jen obtížně, nicméně je to pojem japonské ústavy a s jako takovým je zde třeba pracovat.

rozdělením na VÚSC a ZÚSC se navíc členění územních samosprávných korporací v Japonsku nevyčerpává (o tom je pojednáno níže v kapitole o členění korporací).

Za druhé, v Japonsku neexistuje *dichotomie* mezi územním (geografickým) členěním a samosprávným členěním tak, jako je tomu v České republice. Jestli se tedy v čl. 99 hovoří o členění České republiky, má se tím na mysli právě ono „samosprávné členění“, nikoliv členění administrativní či toliko územní, které je upraveno v dosud platném zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a které se odlišuje především počtem, jakož i hranicemi „administrativních“ krajů.²⁷

Za třetí, navzdory proklamaci čl. 99 existují u nás tzv. vojenské újezdy, které nespádají do území žádné obce. I v Japonsku se vyskytují podobné vojenské oblasti, ba co víc, v některých platí exteritorialita, protože se jedná o základny americké armády. Kromě toho existují i ostrovy, o které se vedou územní spory a nad kterými tedy Japonsko ani efektivně nevykonává svoji svrchovanou moc. Navíc se v odborné literatuře někdy diskutuje o tom, zda teritoriální vody spadají do území příslušných přímořských obcí či zda jsou pouze rozšířením územní výsosti státu skrze prostředky mezinárodního práva. Japonská ústava se tedy o obdobné ustanovení jako je v našem čl. 99, které by hovořilo o „členění Japonska“ na předem definované územní celky, raději ani nepokouší.

Ostatně, přiznejme si, že začínat kapitolu o územní samosprávě formulací o „členění“ České republiky, jak to činí naše Ústava, není zrovna nejšťastnější přístup a je do jisté míry nepochopením toho, co skutečně územní samospráva v našem pojetí je. Obce a kraje jsou totiž především územními společenstvími občanů, jsou to korporace, právnické osoby založené na své osobní složce. Jistě, území je jedním z jejich podstatných znaků, ale to jen proto, že s jeho pomocí definujeme jednak rozsah jejich působnosti a jednak podle

²⁷ ZÁŘECKÝ, Pavel. Územní členění České republiky a územní samospráva. In : PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Nakladatelství Leges. 2011. 1120 s. ISBN: 978-80-87212-90-5. str. 970.

trvalého bydliště pak jejich členy. Jsou to tedy územní veřejnoprávní korporace, ale s členěním státu tato skutečnost nemá dle mého názoru příliš mnoho společného. Existence územních celků vyvěrá především ze skutečnosti, že na určitém území žijí určití lidé, ti vytvářejí určitou místní komunitu a ta má z vůle státu právní osobnost a dokonce v moderních dobách oplývá i veřejnou mocí a disponuje tak některými mocenskými prostředky, na které by měl jinak monopol stát, a to umožňuje občanům obstarávat záležitosti jim nejbližší svými silami. Nejde *apriori* o to rozčlenit stát, jde o to dát lidem možnost spravovat své věci sami. Navíc, přijmeme-li jako jednu ze základních charakteristik ÚSC skutečnost, že jsou to právnické osoby, pak naše Ústava vlastně tvrdí, že Česká republika jako stát se dělí na něco kolem 6300 právnických osob, což je přibližně počet obcí a krajů dohromady. To dle mého názoru není smysluplné tvrzení.

Problém jistě bude především v mnohoznačnosti pojmu obec – nelze popřít, že „obec“ je v našem právním řádu nejen základním samosprávným společenstvím, a tedy právnickou osobou, ale i jednotkou územního členění státu.²⁸ Argumentem *a rubrica* dovodíme z názvu hlavy VII., nazvané „Územní samospráva“, jakož i pomocí definice územních celků v čl. 100 odst. 1 jako „územních společenství občanů“, že Ústava užívá pojem obec (i kraj) v prvním slova smyslu. A právě proto je dle mého názoru zvláštní, že hned první věta VII. hlavy Ústavy začíná slovy o členění státu na obce a kraje – i kdybychom připustili, že něco takového má se samosprávou určitou souvislost, není to snad tvrzení, které by mělo stát na prvním místě. Vhodnější *de constitutione ferenda* by dle mého názoru bylo formulovat úvodní článek v tom smyslu, že každá část území České republiky je zároveň územím některého kraje a zároveň územím obce, nebo vojenského újezdu.

²⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 62 an.

2.3 Principy územní samosprávy

Pokud se jedná o princip autonomie obyvatel, s kterým pracuje japonská doktrína, naše Ústava mimo jiné stanoví jako jeden z obligatorních orgánů obce zastupitelstva a způsob jejich obsazování na základě tajného hlasování a všeobecného, rovného a přímého volebního práva (čl. 102). Na rozdíl od Japonska už ale nepřikazuje přímou volbu starostů či hejtmanů – způsob jejich ustavení do funkce řeší až zákon. Česká Ústava naproti tomu upravuje i délku funkčního období, které je čtyřleté.

Obdobu japonského principu „autonomie korporací“ nalezneme jednak v čl. 101 odst. 3 Ústavy, kde se stanoví, že ÚSC mohou mít vlastní majetek a hospodaří dle vlastního rozpočtu, odst. 4, který je chrání před zásahy státu, dále v čl. 100 odst. 1, kde je zakotveno jejich právo na samosprávu, a konečně v čl. 104 odst. 3, který dovoluje zastupitelstvům v mezích působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.²⁹ V tomto směru jsou si tedy ústavy obou zemí velmi podobné.

Naopak v české Ústavě nenajdeme žádné zvláštní ustanovení, které by podmiňovalo účinnost zákona, který se týká pouze jediného územního celku, souhlasem jeho obyvatel. Jak bylo však řečeno výše, i v japonské ústavě je tento článek spíše obsolentní normou, která se v posledních letech (mimo jiné z praktických, ale i politických důvodů) prostě nepoužívá. Kdyby podobné ustanovení u nás existovalo, mělo by nepochybně zásadní význam z hlediska zákona o hlavním městě Praze (č. 131/2002 Sb.), který upravuje právní postavení jediné, individuálně určené veřejnoprávní korporace.

²⁹ Čl. 101 odst. 3: „Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“

Čl. 101 odst. 4: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“

Čl. 100 odst. 1: „Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.“

Čl. 104 odst. 3: „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

2.4 Evropská charta

Na druhou stranu český ústavní standard ochrany územní samosprávy je rozšířen skrze mezinárodní právo veřejné. Stěžejní význam zde má Evropská charta místní samosprávy. Jako zajímavost zmiňme skutečnost, že řada japonských autorů zabývajících se územní samosprávou na tento mezinárodní dokument odkazuje a japonskou právní úpravu s ním srovnává, ač Japonsko není signatářskou zemí. Ústavní soud ve výše citovaném nálezu k tomu poznamenává:

„Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajistí představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy.“³⁰

Je tedy zřejmé, že Evropská charta je především programovým dokumentem. Čl. 10 naší Ústavy sice tvrdí, že „[v]yhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“ – a přikazuje tedy aplikační přednost tzv. prezidentských smluv podle čl. 49 Ústavy, toto tvrzení je ale neúplné. Totiž aby vůbec bylo lze o přednosti ustanovení mezinárodní smlouvy před

³⁰ Pl. ÚS 34/02 (N 18/29 SbNU, s. 141; 53/2003 Sb.)

vnitrostátním právním řádem hovořit, musí v něm být obsažena práva a povinnosti osob, nikoliv programové závazky státu do budoucna – tedy musí být tzv. *self-executing*. Nestačí pouhý závazek státu, že něco zajistí, ale v daném ustanovení mezinárodní smlouvy musí být dostatečně jasně formulovány konkrétní normy chování, které pak ve střetu s vnitrostátními pravidly upravujícími odchylně práva a povinnosti osob dostanou přednost. Jak tedy poznamenává Ústavní soud, Evropská charta, která tyto konkrétní normy chování neobsahuje, představuje především dosažený standard územní samosprávy na starém kontinentě. To na druhou stranu neznamena, že je nezávazná – konečně, jak přikazuje čl. 1 odst. 2 Ústavy – „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

3 Znaky územních veřejnoprávních korporací v Japonsku

Územní veřejnoprávní korporace (*chihōkōkyō dantai*, 地方公共団体) se dělí na dvě velké skupiny – „běžné“ (*futsū*, 普通), o kterých pojednává japonská ústava v části o samosprávě, a „zvláštní“ (*tokubetsu*, 特別), které existují nad rámec ústavou garantovaného práva na samosprávu. Běžnými územními veřejnoprávními korporacemi jsou potom prefektury (VÚSC) a obce (ZÚSC). Blíže je o nich a o jejich členění pojednáno v samostatné kapitole. Mezi znaky všech územních veřejnoprávních korporací pak patří: území, obyvatelstvo a právní subjektivita včetně práva na samosprávu.

3.1 Území (*Kuiki*, 区域)

Území je *ex definitione* základním znakem každé územní veřejnoprávní korporace. Přitom čl. 5 zákona o územní samosprávě vymezuje ve svém prvním odstavci území vyšších i nižších územních samosprávních celků tak, že je stejné, jako bylo předtím, než nabyl tento zákon účinnosti. Odkazuje tedy na dřívější právní úpravu, která existovala před 2. světovou válkou.³¹

3.1.1 Možné změny území a hranic

Zákon velmi podrobně upravuje změny území, které mohou nastat. Počítá s rozdělením (*bunkatsu*, 分割), při kterém oba celky zaniknou a vzniknou minimálně dva nové, oddělením (*bunritsu*, 分立), při kterém původní celek zůstává, ale zmenší se jeho území o nově vzniklý územní celek, sloučením (*gattai*, 合体), při kterém vzniká nový územní celek

³¹ čl. 5, zákon o územní samosprávě (dále jen ZÚS): „Území běžných ÚVK je stejné jako dřívější území.“
第五条 普通地方公共団体の区域は、従来の区域による。
[Dai go-jō futsū: Chihōkōkyō dantai no kuiki wa, jūrai no kuiki ni yoru.]

a staré zanikají, a konečně může dojít i k připojení (*hennyū*, 編入), kdy původní celek se stává součástí jiného, již existujícího. Jako princip platí pravidlo, že ke změně území/hranic prefektur musí být přijat zákon.³² Prefektury se přitom na takovém procesu v souladu s výše zmíněnými zásadami územní samosprávy aktivně podílejí, byť výsledné rozhodnutí závisí na národním shromáždění.

Naproti tomu u obcí není zákona třeba, nezbytné je nicméně schválení změny území zastupitelstvy daných obcí, zastupitelstvem příslušné prefektury a následné kladné rozhodnutí guvernéra.³³ U měst musí k tomu ještě ministr vnitra vyslovit souhlas. Vidíme tedy, že ústavou deklarovaná autonomie obcí není absolutní veličinou a ke změně nestačí, aby rozhodla zastupitelstva jednotlivých obcí sama, ale celý proces je ztížen. Zajímavostí při tom ale je, že pokud se změna hranic či území ZÚSC dotkne území prefektury, změní se její hranice automaticky, aniž by bylo třeba přijímat zákon – jedná se tedy o výjimku z pravidla. Jde o případy, kdy kupříkladu dvě obce sdílejí společnou hranici, každá ale leží v jiné prefektuře. Tím je tedy naopak proces změn území obcí o trochu zjednodušen.

Zákon dále upravuje řešení sporů a nejasností týkajících se hranic obcí (v zásadě zde plní guvernér příslušné prefektury roli rozhodce a snaží se vést strany ke smírnému řešení) a také jejich změny (*kyōkai henkō*, 境界変更) a vzhledem k tomu, že Japonsko je ostrovní stát, rovněž originární způsoby nabytí půdy. Především se jedná o situace, kdy již existující území

³² čl. 6 ZÚS: „1) K založení, zrušení, dělení či spojování prefektur a změně jejich hranic je třeba zákona. 2) Pokud obec vzniká nebo její hranice se mění na rozhraní dvou a více prefektur, mění se zároveň s tím samy od sebe i hranice prefektur. To samé platí pro případy, kdy k obci je připojeno území, které dosud žádné územní veřejnoprávní korporaci nepatřilo.“

第六条 都道府県の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。○2 都道府県の境界にわたって市町村の設置又は境界の変更があったときは、都道府県の境界も、また、自ら変更する。従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を市町村の区域に編入したときも、また、同様とする。

[*Dai roku-jō: Todōfuken no haichibungō matawa kyōkai henkō o shiyō to suru toki wa, hōritsu de kore o sadameru. 2) Todōfuken no kyōkai ni watatte shichōson no setchi matawa kyōkai no henkō ga atta toki wa, todōfuken no kyōkai mo, mata, mizukara henkō suru. Jūrai chihōkōkyō dantai no kuiki ni zokushinakatta chiiki o shichōson no kuiki ni hennyū shita toki mo, mata, dōyō to suru.*]

³³ Zde je třeba předeslat, že všude tam, kde japonský zákon hovoří o „guvernérovi“ či „starostovi“, nemá tak docela na mysli to, co tímto slovem označuje český zákon o obecním zřízení. U nás se za tímto pojmem skrývá především konkrétní jedna osoba, která zastává funkci orgánu územního celku, kdežto v Japonsku se tím rozumí monokraticky organizovaný úřad, v jehož čele stojí přímo volený představitel územní korporace, který má ale k dispozici rozsáhlý pomocný aparát zaměstnanců, kteří plní řadu úkolů starosty (guvernéra) jeho jménem. Tedy v řadě případů tam, kde v České republice zákon hovoří o tom, že „obecní úřad“ má nějaké pravomoci, v Japonsku zjistíme, že danou činnost vykonává starosta – ale v praxi bude výsledek stejný, úkoly bude plnit územním celkem placený úřední aparát. Obecní úřad jako samostatný orgán územního celku nicméně v Japonsku zkrátka neexistuje.

se připojí k Japonsku – sem spadají případy dořešených územních sporů (v současnosti vede Japonsko spor o území prakticky se všemi svými sousedy – žádný se však neblíží konci) a dále vznik nového ostrova na otevřeném moři, který dosud nikomu nepatří (prvotní okupace). Specifickým případem jsou pak projekty vysoušení pobřeží, které byly a jsou velmi časté (nabytí přírůstkem), a dále vznik ostrova v teritoriálních vodách Japonska (např. vlivem sopečné činnosti).³⁴ V této souvislosti je však sporné, jestli skutečně dochází k nabytí nového území či nikoliv, v závislosti na tom, zda považujeme teritoriální vody za součást přilehlých samosprávných územních celků, či za pouhé rozšíření toliko státní suverenity skrze prostředky mezinárodního práva. Tato otázka není v současnosti výslovně upravena.

Způsob nabytí je důležitý pro další postup při inkorporaci území. Pokud se jedná o pouhý vznik nové souše v přilehlých teritoriálních vodách, musí daná obec či město skrze svého starostu ohlásit změnu guvernérovi příslušné prefektury a výsledkem je deklaratorní právní akt, kterým dojde k potvrzení nastalé změny (*arata ni shōjita tochi no kakunin*, 新たに生じた土地の確認).³⁵ V jiném případě, kdy se nabývá území, které dosud k Japonsku nepatřilo, což by mohlo mít mezinárodní dopad, rozhoduje o přidělení určitého území dané obci a prefektuře vláda po slyšení jejich názoru – výsledkem je konstitutivní právní akt o připojení území (*shozokumitei chiiki no hennyū*, 所属未定地域の編入).³⁶ Zároveň se jedná o

³⁴ Chihō kōmuin shōnin shiken mondai kenkyūkai. [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Kanzen seiri: zuhyō de wakaruru chihōjijihō*. [完全整理 図表でわかる地方自治法]. 2. vyd. Gakuyō shobō [学陽書房]. 2011. 203 s. ISBN-13: 978-4313204720. str. 16 a násl.

³⁵ čl. 9 odst 5 ZÚS: „Přibýde-li k území obce nová půda, starosta skrze usnesení zastupitelstva příslušné obce nechá danou změnu potvrdit a ohlásí ji guvernérovi příslušné prefektury.“

第九条の五 市町村の区域内にあらたに土地を生じたときは、市町村長は、当該市町村の議会の議決を経てその旨を確認し、都道府県知事に届け出なければならない。

[*Daikyū-jō no go: Shichōson no kuiki-nai ni arata ni tochi o shōjita toki wa, shichōson-chō wa, tōgai shichōson no gikai no giketsu o hete sono mune o kakunin shi, todōfuken chiji ni todokedenakereba naranai.*]

³⁶ čl. 7 odst. 2 ZÚS: “Mimo případy zvlášť stanovené zákonem platí, že pokud je zřejmá potřeba připojit k obci či prefektuře území, které dosud žádné územní veřejnoprávní korporaci nepatřilo, stanoví tak vláda. Vyskytnou-li se v tomto případě obce či prefektury, které na tom mají zřejmý zájem, je třeba předem vyslechnout jejich názor.”

第七条の二 法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかった地域を都道府県又は市町村の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる都道府県又は市町村があるときは、予めその意見を聴かなければならない。

[*Dai nana-jō no ni: Hōritsu de betsuni sadameru mono o nozoku hoka, jūrai chihōkōkyō dantai no kuiki ni zokushinakatta chiiki o todōfuken matawa shichōson no kuiki ni hennyū suru hitsuyō ga aru to mitomeru toki wa, naikaku ga kore o sadameru. Kono ba'ai ni oite, rigai kankei ga aru to mitomerareru todōfuken matawa shichōson ga aru toki wa, arakajime sono iken o kikanakereba naranai.*]

druhou výjimku z pravidla, že ke změně hranic prefektury je třeba zákon – zde dochází ke změně hranic automaticky.

3.1.2 Politika redukce počtu obcí

Z výše uvedených změn území ÚSC je nejčastější (možná poněkud překvapivě) slučování obcí. To má v Japonsku dlouhou tradici už od 19. století. V roce 1889, před tzv. velkou redukcí éry Meidži (*Meiji no daigappei*, 明治の大合併), bylo v zemi přes 70 tisíc obcí. V roce 1890 už jich bylo pouhých 15 859. Od poloviny 20. století pak stát intenzivně vybízel k dalšímu snižování počtu obcí středního a malého rozsahu a za tímto účelem byl dokonce přijat zvl. zákon na podporu slučování obcí (*chōson gappei sokushin-hō*, 町村合併促進法). V polovině 50. let tak bylo v Japonsku asi 4000 obcí a do dnešních dnů se jejich počet podařilo zmenšit přibližně k číslu 1700. Tato druhá a třetí fáze v poválečných dějinách jsou pak podle příslušného císaře označovány postupně jako tzv. velká redukce éry Šówa (*Shōwa no daigappei*, 昭和の大合併) a dále éry Heisei (*Heisei no daigappei*, 平成の大合併).³⁷

Obě slučovací vlny měly společné to, že probíhaly za účelem zefektivnění fungování obcí a zlepšení naplňování jejich úkolů a reagovaly také na změny, které nastaly v japonské společnosti. Zatímco v 19. století Japonsko procházelo prudkou modernizací a industrializací, v 20. století pomáhalo snižování počtu územních jednotek lépe reagovat na urychlující se urbanizaci a s tím spojené vylidňování periferních oblastí, stejně jako špatnou demografickou situaci zejména na venkově (jak známo, Japonsko se dlouhodobě potýká s nejnižší porodností na světě a postupujícím stárnutím populace). V této souvislosti se též poukazuje na význam

³⁷ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 50

slučování při vytváření místních institucí sociální péče (*social welfare*), stejně jako pro územní plánování a kooperaci pro případ přírodních katastrof. Za největší výhodu je však považována skutečnost, že se zřetelně podařilo snížit výdaje z veřejných rozpočtů.³⁸

V roce 2005 byl přijat nový zákon na podporu slučování. Vychází se přitom (stejně jako u předchozího zákona) z předpokladu dobrovolnosti celého procesu. Zatímco ministerstvo vnitra je pověřeno koordinací všech projektů, prefektury vytvářejí vlastní plány slučování v rámci svých území, které předkládají obcím jako doporučení. Cílem je dosažení stavu, kdy žádná obec nemá méně jak 10 tisíc obyvatel. Slučování navíc může mít ještě jeden význam, a to ten, že při překročení hranice 50 tisíc trvale usídlených obyvatel mohou být obec či městys povýšeny na město (za splnění dalších podmínek – viz čl. 8 zákona o územní samosprávě).

Je třeba nicméně poukázat na skutečnost, že stát na obce nepřímo naléhá prostřednictvím své daňové politiky a finančních toků peněz. Jelikož jsou územní celky v Japonsku dlouhodobě podfinancovány a jsou tak závislé na příjmech od státu, slučování bývá často jedinou možností, jak zlepšit svou ekonomickou situaci. Při absenci právní povinnosti tak existuje přeci jen silný hospodářský tlak.³⁹

3.2 Obyvatelstvo (*Jūmin*, 住民)

Podle čl. 10 zákona o územní samosprávě každá osoba, která má své bydliště na území dané obce, je jejím obyvatelem, stejně jako je obyvatelem příslušné prefektury, v které se

³⁸ The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Municipal Mergers in Japan* [online]. 2012 [cit. 2013-7-1]. Dostupné z: <<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/fs09-en.pdf>>

³⁹ YOKOMICHI, Kiyotaka [横道清孝]. The Development of Municipal Mergers in Japan. *COSLOG Up-to-Date Documents on Local Autonomy in Japan, No.1* [online]. 2007 [cit. 2013-11-11]. Dostupné z: <http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en1.pdf>

obec nachází, a má právo za zákonem stanovených podmínek využívat jejich služeb a zároveň i povinnost nést náklady s tím spojené.⁴⁰

3.2.1 Bydliště (*Jūsho*, 住所)

Pojem bydliště je třeba vykládat široce – nejedná se o „trvalý pobyt“, není nutné být zapsán v nějaké veřejné evidenci; postačí, pokud člověk v daném místě prostě žije s úmyslem tam bydlet. Tato konstrukce je přitom dvojsečná – na jednu stranu se osoba, která nemá své bydliště v dané obci zapsáno v příslušném registru, může dovolat svého právního vztahu k tomuto územnímu celku, kde skutečně žije. Na druhou stranu u osob, u kterých díky jejich přihlášení se k trvalému pobytu v obci existuje presumpce toho, že jsou i jejími obyvateli, může být podán důkaz opaku, tedy že jimi ve skutečnosti nejsou.

Zákon navíc používá výrazu „osoba“ (者, *mono*), nerozhoduje tedy státní příslušnost a spadají sem i osoby právnické, jejichž vztah k obci se přitom posuzuje podle sídla či hlavní pobočky, event. vyplývá např. ze zákona, kterým byly zřízeny (např. veřejnoprávní televize, centrální banka). Na některých místech nicméně zákon hovoří o „japonských občanech“, v těchto případech se příslušná ustanovení tedy právnických osob ani cizinců netýkají.⁴¹

Bydliště v obci, jak plyne z výše uvedeného, vytváří právní vztah k ní a má i vážné důsledky pro práva a povinnosti dané osoby – např. jako obyvatel má právo volit, ale i povinnost platit daně apod. O to problematičtější je z praktického hlediska upřednostňování

⁴⁰ čl. 10 ZÚS: „1) Osoby mající bydliště na území obce se považují za obyvatele dané obce, jakož i příslušné prefektury, kde se daná obec nachází. 2) Obyvatelé běžné územní veřejnoprávní korporace mají v mezích zákona právo využívat za rovných podmínek jí provozované služby a mají povinnost se podílet na nákladech s tím spojených.“

第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。○2 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

[*Dai jū-jō: Shichōson no kuiki-nai ni jūsho o yūsuru mono wa, tōgai shichōson oyobi kore o hōkatsu suru todōfuken no jūmin to suru. 2) Jūmin wa, hōritsu no sadameru tokoro ni yori, sono zokusuru futsū chihōkōkyō dantai no ekimu no teikyō o hitoshiku ukeru kenri o yūshi, sono futan o bun nin suru gimu o ou.*]

⁴¹ TAKADA, Bin [高田 敏]; MURAKAMI, Takenori [村上 武則]. *Fandamentaru chihōjichi-hō* [ファンダメンタル地方自治法]. 2. vyd. Hōritsu bunkasha [法律文化社]. 2009. 329 s. ISBN-13: 978-4589031600. str. 92

faktického vztahu k obci před formálním zapsáním ve veřejné evidenci obyvatel. Japonské soudy proto musely kupříkladu řešit i případ člověka bez domova, který se ilegálně „trvale“ usídlil v parku, kde si postavil stan, a v rozporu s místními předpisy tam začal „bydlet“. Ōsacký soud tehdy dospěl k závěru, že daný člověk sice splňuje podmínku jistého delšího žití v dané obci, ale z dlouhodobého hlediska je takový způsob života v rozporu s dobrými mravy společnosti, a skutečným obyvatelem obce podle zákona o územní samosprávě se tedy nestal.⁴²

3.2.2 Práva a povinnosti obyvatel, včetně práv politických

Mezi základní právo každého obyvatele obce/prefektury patří užívání ústavů a majetku sloužících veřejnému účelu – ať už se to týká veřejných škol, nemocnic, knihoven, cest, event. i zařízení sociální péče apod. – a to vždy za stejných podmínek jako ostatní. To ale neznamená, že by tyto služby nemohli využívat i jiné osoby, které vztah k obci nemají – opačný případ je dokonce velmi častý. Právo obyvatel obce/prefektury však na rozdíl od těchto osob plyne přímo ze zákona o územní samosprávě a je jim zaručeno jej využívat za rovných podmínek.⁴³ Mezi základní povinnosti obyvatel daného územního celku pak patří daňové břemeno a placení místních poplatků.

Pokud jde o politická práva, mimo jiné volbu starostů, guvernérů a zastupitelstev, náleží pouze občanům obce – tedy fyzickým osobám. Kromě systému zastupitelské demokracie (*daihyō minshu-sei*, 代表民主制) je pro japonskou samosprávu specifické právo přímé účasti občanů na správě (*chokusetsu sansei-ken*, 直接参政権), což se nejlépe odráží v možnosti tzv. lidové iniciativy (*chokusetsu seikyū*, 直接請求, doslova „přímá žádost“), která

⁴² UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 22

⁴³ HIGAKI, Masami [檜垣 正巳]. *Chihōjichi-hō no yōten* [地方自治法の要点]. 9. vyd. Gakuyō shobō. [学陽書房]. 2012. 203 s. ISBN-13: 978-4313208391. str. 20

je navíc velmi široká. Občané tak mají právo, pokud seženou dostatečný počet podpisů pod společnou petici (nejčastější je požadavek 1/3 všech oprávněných voličů), domáhat se přijetí či naopak zrušení právních předpisů, prošetření činnosti zastupitelů zvláštní komisí, rozpuštění zastupitelstev, odvolání jejich jednotlivých členů, dále prefektů, starostů i členů zvláštních komisí.⁴⁴ Vedle toho existuje možnost konání referend o jiných důležitých otázkách. Jedná se vlastně o rozšíření tzv. principu autonomie obyvatel, zmíněného výše, nad rámec čl. 93 japonské ústavy, kde je tato zásada zakotvena.

Otázkou však je, do jaké míry je možnost „odvolávání politiků“ skutečně posílením prvků přímé demokracie. Vychází se tu z jisté zjednodušující představy: „kdo volí, ten také odvolává“. Ale to přece vůbec nemusí být pravda – zvolit danou osobu mohla v tajném hlasování určitá skupina obyvatel, odvolat ji ale může úplně jiná skupina, pokud naplní zákonem požadované kvórum. První skupina pak v důsledku tohoto zásahu přijde o svého legitimně zvoleného zástupce. Zásada tajného hlasování a princip „kdo volí, odvolává“ se tedy logicky vylučují. V tomto smyslu není zbavení funkce jednotlivých členů zastupitelstev v japonské úpravě domyšleno do všech důsledků.

Japonská právní nauka je pak rozdělena v otázce, zda je omezení politických práv pouze na občany obce ústavně konformní či nikoliv – čl. 93 ústavy v tomto ohledu hovoří pouze o obyvatelích a občanství nezmiňuje (viz výše). Opět tedy narážíme na ono vágní vymezení pojmu „obyvatel“ a problémy s tím spojené.⁴⁵ Mohlo by se zdát, že se jedná spíše o akademickou diskuzi, celá záležitost má však velký praktický význam a řešily ji i japonské soudy, a to ve prospěch zužujícího výkladu. V Japonsku z historických důvodů⁴⁶ totiž žije řada obyvatel s cizím státním občanstvím (v extrémním případě dokonce i zcela bez něj) –

⁴⁴ Chihō kōmuin shōnin shiken mondai kenkyūkai. [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Kanzen seiri: zuhyō de wakarū chihōjijihō*. [完全整理 図表でわかる 地方自治法]. 2. vyd. Gakuyō shobō [学陽書房]. 2011. 203 s. ISBN-13: 978-4313204720. str. 36 a násl.

⁴⁵ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 26

⁴⁶ Konkrétněji se jedná o odtržení Koreje od Japonska po 2. světové válce a s tím spojený problém obyvatel zapsaných v kronice (matriční knize) opačného státu, než ve kterém poté zůstali.

často se jedná o potomky etnických Korejců – kteří se od ostatní populace téměř absolutně v ničem neliší, v zemi původu svých rodičů třeba ani nikdy nebyli, přesto nemají právo volit si své zástupce do místních zastupitelstev, ačkoli jsou členy dané veřejnoprávní korporace z titulu svého bydliště. Jedinou možností tak pro ně zůstává projít dlouhým procesem naturalizace a získat tak japonskou státní příslušnost. V poslední době lze nicméně zaznamenat i určité diskuze o udělení volebního práva cizincům.⁴⁷

3.3 Právní subjektivita (*Hōjin-kaku*, 法人格)

Třetím základním rysem územních veřejnoprávních korporací je, že se jedná o právnické osoby s ústavně zaručeným právem na samosprávu (*jichi-ken*, 自治権), což potvrzuje jednak japonská ústava (viz výše), jednak zákon o územní samosprávě ve svém 2. článku.⁴⁸

Důležitým identifikačním znakem každé právnické osoby je přitom její název. Čl. 3 zákona o územní samosprávě přitom stanoví, že názvy územních veřejnoprávních korporací vycházejí z tradičních pojmenování těchto celků z doby před účinností zákona.⁴⁹ Pro jejich změny platí následující pravidla: v zásadě si může každá územní veřejnoprávní korporace stanovit své jméno vlastní vyhláškou – z toho však existují dvě výjimky. Za prvé, názvy prefektur lze měnit pouze zvláštním zákonem, a protože by se z logiky věci týkal jen jedné konkrétní korporace, bylo by jej třeba, v souladu s čl. 95 ústavy Japonska, nejprve schválit v lidovém hlasování místních obyvatel – je zřejmé, že to nebude častý případ. Za druhé,

⁴⁷ viz např. KAMIYA, Setsuko. Mindan fights for foreigners' local-level suffrage. *The Japan Times* [online]. 27. 8. 2009 [cit. 2013-11-11]. Dostupné z: <<http://www.japantimes.co.jp/news/2009/08/27/news/mindan-fights-for-foreigners-local-level-suffrage/>>

⁴⁸ čl. 2 ZÚS: „Územní veřejnoprávní korporace se považuje za právnickou osobu.“

第二条 地方公共団体は、法人とする。

[*Daini-jō: Chihōkōkyō dantai wa, hōjin to suru.*]

⁴⁹ Čl. 3 ZÚS: „Názvy územních veřejnoprávních korporací se řídí jejich původními názvy.“

第三条 地方公共団体の名称は、従来 of 名称による。

[*Daisan-jō: Chihōkōkyō dantai no meishō wa, jūrai no meishō ni yoru.*]

v případě sdružení územních veřejnoprávních korporací je třeba pro úpravu názvu vždy dohody příslušných členů. Pro všechny územní veřejnoprávní korporace pak platí, že každou změnu je třeba konzultovat předem s guvernérem příslušné prefektury (resp. jeho úřadem) a následně mu ji sdělit, přičemž on sám ji pak oznámí ministru vnitra, který ji vyhlásí.⁵⁰

⁵⁰ Chihō kōmuin shōnin shiken mondai kenkyūkai. [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Chihōjichi-hō 101-mon*. [地方自治法 1 0 1 問]. 4. vyd. Gakuyō shobō [学陽書房]. 2011. 203 s. ISBN-13: 978-4313207240. s. 9

4 Znaky ÚSC v ČR – komparativní pohled

Mezi znaky územních samosprávných celků v České republice řadíme stejně jako v Japonsku území, obyvatelstvo a právní subjektivitu společně s právem na samosprávu.

4.1 Územní základ

Pokud se jedná o území, zvláštností České republiky oproti Japonsku je mimo jiné existence samostatného zákona o územním členění státu (viz výše), zřizování VÚSC ústavním zákonem podle čl. 100 Ústavy (v Japonsku stačí běžný zákon) a problematika změn území samosprávných celků.

4.1.1 Možné změny území

Možné změny území, které mohou nastat v případě japonských prefektur či obcí, jsou na první pohled rozmanitější. Předně české zákony nepočítají s eventualitou rozdělení daného celku, kdy původní jednotka zcela zanikne a vzniknou minimálně dvě nové – v obecním zřízení je zmíněno pouze oddělení. V případě VÚSC pak sice u obou právních řádů shodně platí zásada kvalifikované změny skrze zákon – nestačí tedy např. pouhé rozhodnutí příslušných zastupitelstev – japonská úprava však počítá i se situacemi, kdy ke změnám hranic prefektur dochází automaticky, bez ingerence zákonodárce, a to jak v případě nabývání nové půdy originárně či přírůstkem, tak dokonce i pokud nastane změna hranic mezi dvěma obcemi na rozhraní dvou prefektur. Tuto eventualitu český zákon nezná, což má důsledek i pro obce, které jsou proto omezeny v možnosti úpravy svých území hranicemi krajů, a to hned dvakrát. Za prvé se jedná o hranice krajů ve smyslu zákona o územním členění státu –

k jejich změně je potřeba buďto souhlasu vlády, nebo změny zákona při podstatné změně. Za druhé jde o kraje jako VÚSC, jejichž hranice lze měnit pouze zákonem. Naopak není na překážku změn hranic obcí, náležejících z hlediska zákona o územním členění do území různých okresů.⁵¹

Samotné slučování obcí je ostatně dalším japonským specifickým oproti naší úpravě. Česká republika je zhruba pětkrát menší než Japonsko a má dvanáctkrát méně obyvatel. Přesto její počet obcí třiapůlkrát převyšuje počet obcí v Japonsku. Trend do budoucna je přitom opačný – Japonsko plánuje svůj počet ZÚSC jejich slučováním pokud možno ještě více snížit. Tento fakt je podmíněn především určitými geografickými i demografickými danostmi – hornatý terén a vysoká koncentrace obyvatel v přímořských nížinách způsobují vznik rozsáhlých aglomeračních pásů, kde přirozené hranice obcí prakticky zanikají.

Další rozdíl spočívá v tom, že při slučování nebo připojování obcí v České republice je nezbytné uzavření dohody dotčenými stranami, která má charakter veřejnoprávní smlouvy, jejíž náležitosti stanoví zákon. Taková dohoda jako formalizovaný dokument však v Japonsku chybí, existují ale společné komise a jednání dotčených jednotek, která předcházejí dalšímu postupu. Určitá dohoda a rozhodnutí zastupitelstev jsou nicméně vždy nezbytné, pokud se vypořádává jmění obcí. Celý proces slučování obcí v Japonsku však má charakter spíše řetězení právních aktů.

V České republice navíc do procesu slučování obcí neingerují svým souhlasem orgány jiných subjektů než dotčených stran. Podle § 19 odst. 2 obecního zřízení nicméně k jinému názvu sloučené obce dává souhlas Ministerstvo vnitra – nejedná se však o povolení samotného sloučení. Naproti tomu v Japonsku je třeba schválení zastupitelstvem příslušné prefektury a dokonce i souhlasné rozhodnutí guvernéra, které celý proces završuje. Pokud se

⁵¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 78

jedná o možnost referenda v dotčených obcích, v japonském zákoně není oproti českému výslovně upravena, vzhledem k širokému uplatnění přímé demokracie v místní samosprávě přesto i tato alternativa přichází v úvahu.⁵²

Pokud jde o oddělení části obce, v Japonsku se mechanismus slučování či oddělování, ani pravidla pro ně stanovená od sebe neliší. V České republice je naopak oddělování co do právní úpravy od procesu slučování velmi odlišné (např. ingerence krajského úřadu rozhodujícího v přenesené působnosti; absence předchozí dohody stran s výjimkou případné dohody o rozdělení majetku; nutnost referenda; požadavky na minimální počet obyvatel a celistvost území).⁵³

Zvláštností, kterou u nás zákon vzhledem k zeměpisným podmínkám výslovně neřeší, je originární nabývání půdy stejně jako nabývání území přírůstkem. Vyloučena však není možnost, že by došlo ke změně hranic státu a na základě příslušného ústavního zákona tedy i ke změně hranic kraje (a obce). Originární vznik nové obce u nás navíc umožňuje § 20a obecního zřízení v důsledku změny nebo zrušení vojenského újezdu, tedy území, které doposud žádné obci nepatřilo.⁵⁴

4.1.2 Vojenské újezdy

Problematika vojenských újezdů se stala u nás aktuální v nedávné době v souvislosti se zákonem o zrušení vojenského újezdu Brdy, o stanovení hranic vojenských újezdů, o změně hranic krajů a o změně souvisejících zákonů (zákon o hranicích vojenských újezdů, č.

⁵² Bude ale záležet především na samotném územním celku, zda takový postup upraví svou obecně závaznou vyhláškou.

⁵³ Viz blíže: § 21 odst. 1 obec. zřiz.: „Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatně katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.“

Dále je relevantní § 22 odst. 1 obec. zřiz.: „O oddělení části obce rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti na návrh obce, který podá obec na základě kladného výsledku místního referenda konaného v té části obce, která se chce oddělit. Nepodá-li obec návrh do 30 dnů ode dne vyhlášení výsledků místního referenda nebo jestliže v návrhu na oddělení části obce provede změny, které jsou v rozporu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, může tak učinit kterýkoliv občan obce.“

⁵⁴ § 20a obec. zřiz.: „Nová obec může vzniknout oddělením části obce, popřípadě změnou nebo zrušením vojenského újezdu.“

15/2015 Sb.). Tento právní předpis reagoval především na změnu situace, ke které v České republice došlo v uplynulých 25 letech, tedy především na redukci počtu vojáků, a rovněž na skutečnost, že naše nová Ústava sice garantuje právo na samosprávu, avšak existence vojenských újezdů, které nespádají do území žádné obce, je s tímto jejím postulátem v rozporu.

Z přílohy důvodové zprávy k výše zmíněnému zákonu, nazvané „*Optimalizace vojenských újezdů*“, vyplynulo, že zatímco v roce 1993 měla česká armáda 115 000 vojáků, dnes je to jen něco kolem 25 000 a rozloha výcvikových ploch neodpovídá tudíž potřebám vojska a neobstojí ani v mezinárodním srovnání (v okolních zemích je dostačující přibl. 0,5% celkové plochy státu, u nás je to dokonce 1,7 %). Obyvatelé vojenských újezdů jsou tak nepřiměřeně omezeni na svých základních právech, především v možnosti volit a být voleni do obecních zastupitelstev, ale i ohledně vlastnického práva k nemovitým věcem.⁵⁵

Během projednávání výše zmíněného zákona v Poslanecké sněmovně, resp. v jejích výborech, jakož i v Senátu se opakovaně poukazovalo na tři problémy. Jednak na spor Středočeského a Plzeňského kraje o rozdělení zrušovaného újezdu Brdy (Středočeský kraj trval na zachování stávající podoby svých hranic), dále na záležitosti spojené s ochranou přírody na bývalých územích újezdů (okamžikem účinnosti zákona mají být zároveň vyhlášeny chráněné krajinné oblasti) a konečně i na některé strategické otázky související s bezpečnostní situací (zbavit se újezdu je snadné, naopak obnovení by bylo prakticky nemožné). Projednání v Poslanecké sněmovně ve třech čteních trvalo přibližně 6 hodin, rozprava v Senátu byla stručnější.

Za pozitivní z hlediska ústavně garantovaného práva na samosprávu lze považovat fakt, že plánované změny byly opakovaně prodiskutovány s místními obyvateli i příslušnými

⁵⁵ *Optimalizace vojenských újezdů*. Příloha k důvodové zprávě vládního návrhu zákona o hranicích vojenských újezdů. [online]. [cit. 2015-1-29]. <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90285>>

obcemi, za negativní pak skutečnost, že se nepodařilo dosáhnout dohody mezi dotčenými kraji a jejich spory ohledně územních změn tak *de facto* musel řešit Parlament ČR, kterému náleží pravomoc měnit skrze zákon jejich hranice. Z hlediska ústavních souvislostí je problematika vojenských újezdů velmi zajímavou oblastí, neboť se zde dostávají do střetu právě ústavně garanované právo na samosprávu s jednou ze základních povinností státu, tj. zajistit obranu a bezpečnost obyvatel (ostatně jak s tím počítá i čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR).⁵⁶

O tom, že vyvážit tyto dvě hodnotové maximy nemusí být snadné, svědčí i podobná zkušenost v Japonsku, kde přítomnost základen americké armády dodnes vyvolává emoce. Situace Japonska je o to komplikovanější, že otázka vojenských oblastí tam má i značný mezinárodní rozměr – i z pohledu stability východoasijského regionu jako takového. Jak v České republice, tak v Japonsku, zdá se, vítězí spíše pragmatický přístup a otázka bezpečnosti má před samosprávou do značné míry přednost – viz i spory ohledně základny Futenma, o kterých je pojednáno níže. Případné změny, jako je námi zmíněné zrušení vojenského újezdu Brdy, jsou spíše drobnými ústupky.

4.2 Osobní základ

4.2.1 Osoby se vztahem k územním samosprávným celkům

Jestliže v případě území a jeho změn jsme v české a japonské úpravě zaznamenali pouze některé dílčí rozdíly, v případě pojetí osobního substrátu územních samosprávných celků lze hovořit už o významných koncepčních posunech. Česká Ústava pojímá obce a kraje jako územní společenství občanů mající právo na samosprávu (viz čl. 100 odst. 1). Vychází se

⁵⁶ Čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, č. 110/1998 Sb.: „Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.“

tedy předně z občanského principu, ke kterému navíc zákon o obcích přidává v § 16 odst. 1 nutnost hlášení k trvalému pobytu – tedy potřebu zápisu ve veřejnoprávní evidenci.⁵⁷

K této „privilegované“ kategorii osob pak přistupují ještě další skupiny s kvalifikovaným vztahem k území daného celku. Jsou to především cizinci s trvalým pobytem na území obce, kteří za splnění daných podmínek (musí tak především stanovit mezinárodní smlouva), mají práva náležející občanům obce uvedená v § 16 obecního zřízení. Druhou kategorií osob jsou pak lidé vlastníci na území obce (event. kraje) majetek (viz § 16 odst. 3), kteří však nemají volební právo ani právo hlasovat v referendu.⁵⁸ Dále lze zmínit právnické osoby a další podnikatele se sídlem či místem podnikání, event. provozovnou na území obce, kteří však nemají žádná zvláštní oprávnění vůči obcím ani krajům.⁵⁹

Jak je zřejmé, výše nastíněné pojetí se výrazně liší od japonské úpravy, která mnohem více akcentuje faktický vztah k danému územnímu celku zprostředkovaný skrze bydliště (sídlo) dané osoby, které navíc nemusí být uvedeno v žádném veřejném seznamu (jakkoli je to v praxi nejsnazší způsob, jak tento vztah právně prokázat). Japonská úprava je dokonce tak široká, že do osobního základu pojímá automaticky i osoby právnické a cizince – žádná mezinárodní smlouva uzavřená v jejich prospěch není už potřeba.

4.2.2 Nový občanský zákoník a jeho dopad na vztah člověka a obce

Od roku 2014 byl novým občanským zákoníkem (č. 89/2012 Sb.) zaveden v rámci soukromého práva institut bydliště jakožto místa, kde se člověk zdržuje s úmyslem trvalého

⁵⁷ § 16 odst. 1 obec. zřiz.: *Občanem obce je fyzická osoba, která a) je státním občanem České republiky, a b) je v obci hlášena k trvalému pobytu*; § 12 odst. 1 kraj. zřiz.: *Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje.*

⁵⁸ Pro vlastníky nemovitostí stanoví ještě např. zákon o místních poplatcích (č. 565/1990 Sb.) ve svém § 10 odst. 1 výhodu spočívající v tom, že nejsou povinni platit poplatek za vjezd s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, do kterých je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou. Naopak mohou být jakožto vlastníci rekreačních objektů tiženi poplatkem za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů za podmínek § 10b odst. 1 písm. b).

⁵⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 89

žití. Tato změna je, byť v omezené míře, relevantní také pro české obce. Tak např. podle ustanovení § 473 odst. 3 má způsobilost být veřejným opatrovníkem obec, kde má opatrovanec bydliště (tedy nikoliv trvalý pobyt). Dále podle § 1503 odst. 3 platí, že povolal-li zůstavitel za svého dědice neurčitou skupinu osob implikující veřejnou prospěšnost (např. „chudí“ apod.), má se za to, že za dědice byla povolána obec, na jejímž území měl zůstavitel poslední bydliště. Lze předpokládat, že v takovém případě bude případný zápis ve veřejné evidenci jistým vodítkem, bude ale možné provést důkaz opaku.

Ještě dále pak zašel zákonodárce v oblasti osobnostních práv. Podle § 114 odst. 1 bude mít obec právo (a podle imperativní formulace i povinnost) rozhodnout o tom, „*jaký má mít člověk pohřeb*“, pokud o tom za svého života nerozhodl, neměl žádné osoby blízké a zemřel na jejím území. Jestli bylo cílem zákonodárce toliko zopakovat již existující podobnou úpravu v zákoně o pohřbnictví, pak tato duplicita zřejmě ničemu neprospívá, spíš škodí. Pokud ovšem užitím formulace „*jaký má mít člověk pohřeb*“ bylo myšleno něco více, než co označuje zákon o pohřbnictví jako pohřbení (což je pojem zúžený toliko na uložení do hrobu, hrobky či zpopelnění), pak není patrný účel takové úpravy.

Předně toto právo, které se svým charakterem, (a to rovněž s ohledem na zařazení v systematicke zákona⁶⁰), podobá postmortální ochraně osobnostních práv zemřelého tak, jak je vymezena v § 82 odst. 2 občanského zákoníku, svědčí nikoliv obci, kde měla osoba trvalý pobyt či bydliště a ke které tedy měla alespoň nějaký právní vztah, ale jen té, kde zemřela. Co se má stát v případě, že člověk zemře na území vojenského újezdu, už zákoník (navzdory úpěnlivému pokusu o enumerativní výčet⁶¹) již neuvádí. Otázkou je, proč by obec, která s člověkem za jeho života neměla třeba vůbec žádnou spojitost (smrt přece může nastat např.

⁶⁰ argument *a rubrica*: § 114 se nachází v oddílu 6, Osobnost člověka, v pododdílu 6, Ochrana lidského těla po smrti člověka

⁶¹ Doslova se v něm praví: „*Člověk je oprávněn rozhodnout, jaký má mít pohřeb. Nezanechá-li o tom výslovné rozhodnutí, rozhodne o jeho pohřbu manžel zemřelého, a není-li ho, děti zemřelého; není-li jich, pak rozhodnou rodiče a není-li jich, sourozenci zemřelého; nežijí-li, pak rozhodnou jejich děti a není-li ani jich, pak kterákoli z osob blízkých; není-li žádná z těchto osob, pak rozhodne obec, na jejímž území člověk zemřel.*”

při dopravní nehodě daleko od faktického bydliště), měla činit rozhodnutí v oblasti osobnostních práv. Toto ale evidentně nebyl záměr zákonodárce a jedná se tedy ve vztahu k obcím o pouhé, již výše naznačené zdvojení dosavadní úpravy, která doteď byla obsažena v zákoně o pohřebnictví a nečinila žádné problémy.⁶² Ve vztahu k japonskému právu nezbývá než konstatovat že japonský občanský zákoník žádné podobné ustanovení neobsahuje.

Můžeme tedy říci, že i u nás od roku 2014 posilují ve vztahu obec-člověk (ve smyslu fyzická osoba) prvky fakticity, podobně jako je tomu v Japonsku, stále však zůstává japonská úprava alespoň zdánlivě mnohem méně formalistická. Zdánlivě z toho důvodu, že sice jsou do členského základu územních korporací automaticky vtaženy právnické osoby a cizinci s faktickým vztahem k těmto celkům, právní úprava je však ve skutečnosti vůči cizincům mnohem méně nakloněna než české zákony. Prakticky veškerá politická práva totiž náležejí pouze japonským občanům.

V České republice naopak (a to zejména pod vlivem evropského práva) mají volební právo ve volbách do obecních zastupitelstev i cizinci za splnění dalších podmínek. Nad rámec toho, co požaduje evropské právo⁶³, je *teoreticky* přiznáno dokonce i příslušníkům jiných, neunijních států, pokud platí princip reciprocity na základě mezinárodní smlouvy.⁶⁴ Naopak volební právo do krajských zastupitelstev cizinci nemají.⁶⁵ Od práva volit je pak odvozena možnost (či nemožnost) hlasovat v místním (nebo krajském) referendu.

Politická práva cizinců v rámci komunálního práva jsou diskutovaným tématem i v jiných státech Evropy. Ze studie Parlamentního institutu např. vyplynulo, že z 28 členských

⁶² Ostatně nejen § 114, ale celý příslušný pododíl 6 nazvaný ochrana lidského těla po smrti člověka by dle mého názoru měl být zrušen, jelikož okamžitě po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku vyvolal kvůli zdvojení již existující veřejnoprávní úpravy aplikační obtíže v nemocničních zařízeních (jde zejména o provádění pitev). Určitou záchrannou brzdu poskytuje nicméně § 3029 odst. 2, který říká že: „*Nestaví-li tento zákon něco jiného, nejsou dotčena ustanovení právních předpisů z oboru práva veřejného...*“ Už tato formulace sama o sobě svědčí nicméně o tom, že příprava nového občanského zákoníku byla ve vztahu k některým jiným zákonům zjevně podceňena.

⁶³ Čl. 22 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že každý občan členského státu EU s bydlištěm v jiném členském státě má právo volit a být volen v obecních volbách v tomto státě.

⁶⁴ § 4 odst. 1 zák. 491/2001: *Právo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy má občan obce (...) a státní občan jiného státu, (...) jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána...*

⁶⁵ § 4 odst. 1 zák. 130/2000: *Právo volit do zastupitelstva kraje má státní občan České republiky, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let a je přihlášen k trvalému pobytu v obci, která náleží do územního obvodu kraje, nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje.*

států EU přiznává občanům neunijních zemí alespoň nějakou formu volebního práva v obecních volbách již 16 států. Tak např. ve Spojeném království platí tato možnost pro občany států Commonwealthu, ve Skandinávii pak pro občany ostatních severských států. Česká republika se mezi těchto 16 států aktuálně neřadí a žádným cizincům z třetích, tj. neunijních zemí volební právo v praxi nedává.⁶⁶ V době dokončování této práce (leden 2015) nicméně Parlamentu byla předložena k vyslovení souhlasu s ratifikací *Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě*, která toto právo cizinců ve své části C předvídá. I kdyby však byla skutečně ratifikována, neznamenaloby to rozšíření řad osob oprávněných volit v komunálních volbách – Česká republika totiž vůči části C učinila výhradu a nebude jí vázána. Zachována ale zůstává tato možnost pro unijní občany.

S trochou nadsázky lze uzavřít, že v obou srovnávaných zemích existuje jistá paradoxní situace. V České republice volí své zástupce do nejvyššího orgánu územní veřejnoprávní korporace i lidé, kteří nejsou *de iure* jejími členy (připomeňme, že samosprávné celky jsou dle Ústavy územní společenství toliko *občanů ČR*). V Japonsku je členská základna územních celků velmi široká, jen někteří plnoletí členové však mohou volit své zástupce v jejich orgánech (cizinci i právnické osoby jsou vyloučeni).

4.2.3 Práva a povinnosti osob vůči územním samosprávným celkům

Pokud jde o další práva osob s kvalifikovaným vztahem k obci v České republice, zmínit můžeme především možnost účasti na hlasování v referendu, petiční právo, možnost žádat projednání určitých záležitostí radou nebo zastupitelstvem, právo na informace *etc.* Jak bylo již naznačeno výše, v Japonsku jsou prvky přímé demokracie silnější než v České

⁶⁶ KUTA, Martin. NĚMEC, Jan. FOUSEK, Jan. *Přímá volba starostů*. Srovnávací studie č. 1.232 [online]. Parlamentní institut. 2014 [cit. 2015-1-26]. < <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=103354>>

republice. Demonstrovat to lze např. na našem zákoně o místním referendu, které za nepřipustné považuje lidové hlasování o odvolání starosty, členů orgánů obce, ve věcech rozpočtu obce apod.⁶⁷ V Japonsku existuje naopak přímá politická odpovědnost politiků svým voličům a s tím spojená možnost dokonce vyvolat hlasování o zbavení jejich funkce. Rovněž je možné se kvalifikovaným způsobem domáhat provedení auditu hospodaření. Nyní ale vzpomeňme na setrvalou tendenci uplynulého století slučovat obce středního a malého rozsahu do velkých měst. Tato okolnost omezuje možnost skrze uvedené páky přímé demokracie podstatněji ovlivňovat politické dění, neboť je mnohem obtížnější aktivizovat vysoké počty obyvatel, zvláště pokud se jedná o otázky jen určitých částí (jinak rozsáhlých) obcí apod.

Navíc, často bývá upozorňováno na fakt, že japonské územní celky jsou dlouhodobě značně podfinancované, což nahrává centrální vládě při prosazování její politiky. Tato skutečnost je dokonce tak zásadní, že můžeme říci, že pokud bychom alespoň nenastínili na tomto místě systém přerozdělování finančních prostředků mezi jednotlivými regiony, nebyl by obraz fungování místní samosprávy a tedy ani práv a povinností obyvatel obcí a prefektur v Japonsku úplný.

Přední český japanolog Sýkora hovoří v této souvislosti o vertikální fiskální nerovnováze, která spočívá v tom, že výdaje územních veřejnoprávních korporací jsou vyšší než jejich vlastní příjmy z podnikání a místních daní. Tuto nerovnováhu lze vyjádřit zhruba tak, že příjmy územních celků vůči příjmům státu stojí zhruba v poměru 2:3, zatímco v případě výdajů je poměr přesně opačný – 3:2. K tomu je třeba připočít fakt, že výdaje územních celků ve vztahu k celkovému HDP jsou v Japonsku ve srovnání s jinými unitárními státy neúměrně vysoké a předčí procentuelně i výdaje autonomních částí federálních republik jako je Německo. Důsledkem výše uvedeného je dlouhodobé podfinancování územních celků

⁶⁷ § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu; viz i § 7 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu

v kombinaci s centralizací rozpočtových prostředků v rukou vlády, které se tak nabízí široké pole pro její politiku přerozdělování. Toto přerozdělování má jednak saturovat chybějící prostředky územních celků, kterých se jim nedostává i přes výběr místních daní (výše zmíněná vertikální nerovnováha), a zároveň se tím dorovnávají hospodářské rozdíly mezi jednotlivými regiony (horizontální nerovnováha – většinu bohatství v Japonsku vyprodukuje tři jeho největší města – Tokio, Ósaka a Nagoya).⁶⁸

Důvod, proč tyto skutečnosti stojí za to zmínit na tomto místě je fakt, že zákon může sebelépe popisovat možnosti realizace přímé účasti občanů na místní správě, realita ale může být značně pokřivena praktickou politikou vlády. Jako příklad lze uvést záměr výstavby nového heliportu na letecké základně americké armády Futenma na Okinawě. Přes odpor místních obyvatel, kteří v referendu řekli danému projektu jednoznačně „ne“, pohrozila japonská vláda zastavením veškerých finančních transferů ve prospěch celé prefektury Okinawa, pokud nedojde k dohodě s tamními farmáři, kteří odmítali americké armádě prodloužit nájemní smlouvy na své pozemky.⁶⁹ Jakkoliv byl tento spor nakonec vyřešen určitým kompromisem, ilustruje, že není radno podceňovat reálnou politiku při interpretaci právních předpisů, jež by v případě své doslovné a řádné aplikace vedly jistě k jiným výsledkům, než které přináší praktický život. Je dokladem i výše zmíněného pragmatického přístupu k otázce práva na samosprávu ve střetu s potřebami obrany státu – žádné právo, a tedy ani právo na samosprávu a z něj plynoucí politická práva obyvatel, není absolutní hodnotovou maximou, ale za jistých okolností musí ustoupit tváří v tvář bezpečnostní situaci daného regionu.

⁶⁸ SÝKORA, Jan. Vybrané problémy místní správy v současném Japonsku. In : LÖWENSTEINOVÁ, Miriam; SÝKORA, Jan et al. *Aktuální problémy zemí východní Asie*. [online]. 2012 [cit. 2014-11-29]. Dostupné z: <http://udlv.ff.cuni.cz/oppa/files/aktualni_problemy.pdf>

⁶⁹ SÝKORA, Jan. Bezpečnostní politika Japonska. In : LÖWENSTEINOVÁ, Miriam; SÝKORA, Jan et al. *Aktuální problémy zemí východní Asie*. [online]. 2012 [cit. 2014-11-29]. Dostupné z: <http://udlv.ff.cuni.cz/oppa/files/aktualni_problemy.pdf>

4.2.4 Ochrana národnostních menšin v komunálním právu

Za zmínku stojí i skutečnost, že Česká republika v rámci komunálního práva více chrání své národnostní menšiny. Na ústavní úrovni je směřodatný především čl. 25 Listiny, který jim zaručuje mimo jiné právo rozvíjet vlastní kulturu, ochranu mateřského jazyka, včetně práva jej užívat v úředním styku a při vzdělávání, a konečně možnost utvářet svá sdružení. Nic takového v japonské ústavě nenajdeme – jednoznačně je preferována obecná deklarace rovnosti v jejím článku 14 (obdobně čl. 3 naší Listiny).⁷⁰

Po dlouhá desetiletí chyběla prakticky i jakákoliv jiná obdobná legislativa a Japonsko v této souvislosti tradičně zdůvodňovalo její absenci svojí národnostní homogenitou. Toto tvrzení je však naprosto iluzorní – v zemi žijí nejenom tzv. nové menšiny, které se do země dostaly v souvislosti s ekonomickou migrací (Čína, Írán), ale i menšiny tradiční, převážně z přilehlých asijských zemí (Korea), a také stále se zmenšující skupina původních obyvatel – Ainu. V posledních letech se však i situace ohledně práv národnostních menšin v Japonsku mírně zlepšuje, určité výtky však zůstávají – viz např. zprávu Výboru OSN pro odstranění rasové diskriminace z roku 2010.⁷¹

Naproti tomu Česká republika v rámci komunálního práva ve spojení s dalšími zákony dává národnostním menšinám některé možnosti realizace ústavně zaručených práv. O významu zákona č. 273/2001, o ochraně příslušníků národnostních menšin lze mít sice vzhledem k jeho převážně „odkazovací“ povaze pochybnosti, v rámci obecního, event.

⁷⁰ Japonská ústava, čl. 14: *Všichni obyvatelé Japonska jsou si před zákonem rovni, bez rozdílu rasy, vyznání, pohlaví, společenského postavení, jakož i původu.*

第十四条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的關係において、差別されない。

[*Dai jū shi-jō: Subete kokumin wa, hō no shita ni byōdō deatte, jinshu, shinjō, seibetsu, shakaiteki mibun matawa monchi ni yori, seidjiteki, keizaiteki matawa shakaiteki kankei ni oite, sabetsu sarenai.*]

Pozn.: Výraz *kokumin* (国民) je problematický – *min* znamená „lid“, slovo *koku* je někdy překládáno jako „stát“, ale je emočně zabarvené, může být chápáno i jako „vlast“ – v tomto ohledu není jasné, jestli japonská ústava zaručuje rovnost všech obyvatel Japonska, nebo spíše a toliko všech Japonců.

⁷¹ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). *Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention : concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Japan* [online].

krajského zřízení nalezeneme ale např. práva na místní označení v menšinovém jazyce⁷² či povinnost zřizovat výbor pro národnostní menšiny.⁷³ Ochrana práv však neznamena vždy absolutní rovnost. Tak např. podle zákona o ověřování, č. 26/2006 Sb., krajské úřady a úřady obcí s rozšířenou působností mohou provádět vidimaci dokumentů, ale nemusí ji provést, pokud je jazyk dokumentu v jiném než českém či slovenském jazyce – navzdory tomu, že se při ní nijak neposuzuje obsah či správnost údajů v ověřovaném dokumentu.⁷⁴

Určitý vnitřní rozpor naší právní úpravy však spočívá v tom, že práva menšin jsou vázána na sčítání lidu, ale kategorie národnosti je v jeho rámci jen dobrovolně vyplňovaným údajem, který navíc neumožňuje (z pochopitelných důvodů) zpětně dohledat, kdo se k jaké národnosti hlásí. Okruh beneficentů právní úpravy je tak i s ohledem na princip svobodné volby národnosti značně vágní kategorií. Když tedy § 117 odst. 3 obecního zřízení kupříkladu požaduje, ať jsou v daném výboru i zástupci národnostních menšin, musíme si klást otázku, do jaké míry pak v praxi tito lidé někoho reprezentují (a koho vlastně), a do jaké míry se jedná jen o něco více aktivnější příslušníky určité skupiny. Obzvláště v kombinaci s principem svobodné volby národnosti může tato úprava vést až k zcela absurdním konsekvencím.

Zřízení výboru má přitom i důsledky pro procesní práva účastníků ve správním řízení – podle § 25 odst. 4 správního řádu se uvádí, že je-li ve správním obvodu správního orgánu zřízen výbor pro národnostní menšiny nebo jiný orgán pro záležitosti národnostních menšin, veřejnou vyhlášku správní orgán uveřejní též v jazyce dané národnostní menšiny, pokud se veřejná vyhláška týká práv jejich příslušníků.

⁷² § 29 odst. 2 obec. zřiz.: „V obci obývané příslušníky národnostních menšin se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků uvádějí též v jazyce národnostní menšiny, jestliže se podle posledního sčítání lidu hlásilo k této národnosti alespoň 10 % občanů obce, pokud o to požádají zástupci příslušné národnostní menšiny prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny (§ 117 odst. 3) a pokud ten svým usnesením návrh doporučí.“

⁷³ § 117 odst. 3 obec. zřiz.: „Obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Členy tohoto výboru jsou i zástupci národnostních menšin, pokud je deleguje spolek utvořený podle zvláštního zákona; vždy však příslušníci národnostních menšin musí tvořit nejméně polovinu všech členů výboru.“

⁷⁴ § 9 z. č. 21/2006 Sb.: „Vidimace se neprovede (...) b) je-li předložená listina, z níž je vidimovaná listina pořizena, psána v jiném než českém nebo slovenském jazyce a neovládá-li ověřující osoba jazyk, v němž je listina psána a není-li současně předložena v úředně ověřeném překladu do jazyka českého; to neplatí, byla-li kopie listiny pořizena ověřující osobou na kopírovacím zařízení, a to na náklady žadatele.“ Naproti tomu úprava ve správním řádu v § 16 odst. 4 řeší podobnou situaci odlišně.

4.3 Právní subjektivita

Jako třetí znak územních samosprávných celků se shodně s japonskou úpravou i v naší odborné literatuře uvádí právní subjektivita ve spojení s právem na samosprávu. Obě úpravy pak sblíží fakt, že v ústavách sice nalezneme určitou obecnou garanci práva na samosprávu, konkrétní vymezení úkolů, které v jejím rámci jsou vykonávány, v nich však provedeno není (blíže viz kapitolu o působnosti). Právní subjektivita je pak zakotvena především v čl. 101 odst. 3 Ústavy, kde jsou územní samosprávné celky označeny za veřejnoprávní korporace a zaručeno jim je právo vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.

Každá právnická osoba musí mít mimo jiné i název, který ji identifikuje. Česká úprava je ohledně jeho změn u územních celků přísnější oproti japonské. Předně ke změně názvu kraje je třeba ústavního zákona, oproti běžnému zákonu v případě prefektur v Japonsku. Na druhou stranu, krajům se zde dostává, odlišně od japonských prefektur, přímého nástroje, jak proces změny započít, neboť čl. 41 Ústavy stanoví zákonodárnou iniciativu zastupitelstev VÚSC. Naposledy se stalo aktuálním toto ustanovení v roce 2011, kdy došlo z podnětu zastupitelstva k drobné změně názvu kraje Vysočina, jehož součástí se stalo právě označení „Kraj“, které dosud v jeho případě nebylo explicitně uvedeno.⁷⁵

Pokud jde o obce, i zde je české komunální právo přísnější, protože je potřeba ke změně souhlas Ministerstva vnitra ČR. V Japonsku postačí přijetí vyhlášky. Netřeba však českého zákonodárce za tuto úpravu kritizovat – změna názvu obce je koneckonců vážným zásahem do běžného života jejích obyvatel i tam sídlících podnikatelů – ingerence státní moci se proto jeví jako rozumná, třebaže z druhého úhlu pohledu se jedná určité omezení práva na správu vlastních věcí.

⁷⁵ viz ústavní zákon č. 135/2011 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků

Zbývá konstatovat, že chápání právní subjektivity veřejnoprávních korporací v České republice a Japonsku se v zásadě neliší – v obou zemích mohou základní i vyšší územní samosprávné celky nejen vykonávat mocenskou pravomoc v rámci veřejné správy, ale i vstupovat do právních vztahů soukromého práva a rovněž za své právní jednání nesou odpovědnost. V obou zemích přitom také rozlišujeme odpovědnost soukromoprávní a odpovědnost při výkonu veřejné moci. Druhý zmíněný případ přitom řeší japonský zákon o povinnosti státu k náhradě škody (*kokka baishō-hō*, 国家賠償法), který se navzdory názvu vztahuje i na jiné veřejnoprávní korporace než stát.

Na rozdíl od České republiky se však z hlediska odpovědnosti nerozlišuje mezi samostatnou a přenesenou působností, jak to činí zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, neboť přenesená působnost byla v Japonsku zrušena a nahrazena tzv. zákonem svěřenou působností, která je vlastní působností územních veřejnoprávních korporací – nejedná se už nadále o nepřímý výkon státní správy (viz níže kapitolu o působnosti).

Z hlediska trestního práva je pak zajímavé, že český zákonodárce zavedl v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, trestní odpovědnost právnických osob, přičemž stát jako nejstarší veřejnoprávní korporaci vyňal z působnosti zákona zcela, územní samosprávné celky ale jen pokud vykonávají veřejnou moc [§ 6 odst. 1 písm. b)]. I obec nebo kraj tak u nás od 1. ledna 2012 mohou zřejmě teoreticky spáchat některé vybrané trestné činy za splnění dalších podmínek. Při stanovení druhu trestu je přitom třeba přihlídnout k tomu, zda právnická osoba vykonává činnost ve veřejném zájmu (§ 14). Těžko si ale představit, že by byl v případě veřejnoprávních korporací vysloven trest zrušení

právnícké osoby, jak s ním počítá § 15 odst. 1.⁷⁶ To ostatně vyplývá i z § 16 odst. 1 citovaného zákona.⁷⁷

Japonská doktrína naproti tomu i nadále setrvává na zásadě individuální trestní odpovědnosti fyzických osob a vychází z latinsky formulované zásady *societas delinquere non potest*. Model nepravé trestní odpovědnosti právníckých osob,⁷⁸ založený na souběžném potrestání jednajících fyzické osoby společně s právníckou osobou, za kterou jednala (*ryōbatsu kitei*, 両罰規定, dosl. princip obojí trestnosti), je jen výjimkou z pravidla – např. u trestných činů spočívajících v úplatkářství, nekalé soutěži či krácení daní obchodních společností. Podobná konstrukce jako v českém zákoně tedy alespoň zatím nepřichází v úvahu.⁷⁹

⁷⁶ ŠÁMAL, Pavel et al. *Trestní právo hmotné. 4. díl. Trestní odpovědnost právníckých osob*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012. 144 s. ISBN 978-80-7357-960-9. str. 21 a násl. a str. 73

⁷⁷ „Trest zrušení právnícké osoby nelze uložit, vylučuje-li to povaha právnícké osoby.“

⁷⁸ K pojmu viz např. JELÍNEK, Jiří et al. *Trestní právo hmotné*. 3. vyd. Praha : Leges. 2013. 968 s. ISBN 978-80-87576-64-9. str. 363; naše právo naopak vychází z tzv. pravé trestní odpovědnosti právníckých osob, založené na zásadě souběžné nezávislé odpovědnosti fyzické a právnícké osoby za trestný čin.

⁷⁹ ROBINSON, Allens Arthur. 'Corporate Culture' as a Basis for the Criminal Liability of Corporations [online]. 2008 [cit. 2013-25-11]. Dostupné z: <<http://www.reports-and-materials.org/Allens-Arthur-Robinson-Corporate-Culture-paper-for-Ruggie-Feb-2008.pdf>>. str. 43

5 Působnost územních veřejnoprávních korporací v Japonsku

Otázka vymezení věcné působnosti místní samosprávy v Japonsku v posledním desetiletí prošla podstatnými koncepčními změnami. Pro nás je zajímavá především z hlediska toho, jak se vyvíjel vztah samostatné a přenesené působnosti. Při komparaci s naším právním systémem se na jednu stranu nelze vyhnout určitým terminologickým posunům (určité právní termíny se v češtině a japonštině zkrátka zcela nepřekrývají), na druhou stranu nejde říci, že bychom srovnávali něco zcela nesrovnatelného. Pokusme se proto nejprve o načrtnutí staré a nové úpravy v Japonsku a následně přikročme ke komparaci s Českou republikou.

5.1 Systém samostatné a přenesené působnosti

5.1.1 Základní charakteristika

Původní vymezení působnosti územních veřejnoprávních korporací bylo založeno na dělení mezi samostatnou působnost (*jichi jimū*, 自治事務) a přenesenou působnost (*kikan inin jimū*, 機関委任事務). Územní veřejnoprávní korporace (resp. přesněji jejich orgány – zejména pak úřad starosty) v přenesené působnosti fungovaly jako (nepřímí) vykonavatelé záležitostí jiného nositele veřejné správy – ať už státu, event. jiných veřejnoprávních korporací. Subjektem (nositelem práv a povinností) však zůstával stát, event. jiná korporace, toliko plnění svých úkolů delegoval na někoho jiného. Do samostatné působnosti pak spadaly

ty věci, které byly dané samosprávné korporaci „vlastní“.⁸⁰ Potud se Japonsko podobalo České republice.

Ve starém systému, který trval do přelomu tisíciletí, se pak rozlišovaly tři okruhy záležitostí samostatné působnosti, které veřejnoprávní korporace plnily.⁸¹ Za prvé to byly vlastní záležitosti v užším slova smyslu (*koyū jimu*, 固有事務, dosl. inherentní, přirozená působnost). Sem spadalo především zajišťování potřeb místních komunit a nejběžnější otázky každodenního života, např. péče o městskou zeleň, stavba dopravních cest, železnic, distribuce pitné vody a energií, rovněž agenda spojená s japonským specifíkem – osobními razítky – a mnoho dalších. Společným pojítkem je, že se jedná o poskytování určitých služeb ve veřejném zájmu, přičemž ale nejsou využívány prostředky vrchnostenské povahy. Jedná se tedy o typ správy, který někdy bývá označován jako pečovatelská správa.

Druhým okruhem pak byly delegované záležitosti jiných korporací (*dantai inin jimu*, 団体委任事務). Tyto je třeba přes podobný název odlišovat od výše zmíněné přenesené působnosti. V tomto případě se jedná vlastně o svého druhu rozšíření samostatné působnosti jedné územní veřejnoprávní korporace na území jiné. Tj. úkoly, které byly „vlastní“ např. obci A, se mohly díky delegaci stát vlastními úkoly obce B. Nejde tedy o nepřímý výkon správy, ale rovnou o změnu subjektu. Příkladem může být založení nemocničního zařízení sloužícího i jiným obcím či tisk volebních lístků pro více volebních okrsků. Naproti tomu přenesená působnost se liší především v tom, že původní subjekt (stát) u ní stále zůstává subjektem – a nese mimo jiné odpovědnost – ale toliko výkonem je pověřen orgán jiného subjektu.

⁸⁰ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 99 a násl.

⁸¹ Chihō kōmuin shōnin shiken mondai kenkyūkai. [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Chihōjichi-hō 101-mon*. [地方自治法 1 0 1 問]. 4. vyd. Gakuyō shobō [学陽書房]. 2011. 203 s. ISBN-13: 978-4313207240. s. 13

Třetím okruhem jsou pak věci označované jako záležitosti vrchnostenské (zásahové) správy (*gyōsei jimū*, 行政事務). Od prvního okruhu se liší právě tím, že územní korporace zde využívají mocenských (vrchnostenských) prostředků. Tuto možnost v předválečném období územní celky v Japonsku vůbec neměly. Jedná se o případy, kdy subjekty samosprávy jsou oprávněny jednostranně rozhodovat o právech a povinnostech osob.⁸²

K výše naznačenému členění samostatné působnosti nicméně poznamenejme, že je sice zastoupeno skoro ve všech autorovi práce dostupných pramenech, o jeho praktické účelnosti však mnohdy pochybuje i sama doktrína – namítáno je zejména, že mezi zmíněnými třemi kategoriemi nelze vždy vést jasnou dělicí čáru a že první a druhá kategorie značně splývají. Má však nepochybně význam teoretický a přehledový.

5.1.2 Kritika starého systému

Daleko důležitější než vnitřní členění samostatné působnosti bylo již výše zmíněné fundamentální členění na samostatnou a přenesenou působnost. Jak už bylo naznačeno, její chápání a teoretické ukotvení je podobné naší právní úpravě. Existoval však značný rozpor mezi teorií a praxí. Jakkoli zásahy státu do samostatné působnosti by měly být spíše výjimkou z pravidla, opak byl pravdou. Záruky skutečné místní samosprávy sice existovaly na papíře, orgány územních celků (zejména starosta či guvernér a celý administrativní aparát s jejich úřadem spojený) však byly chápány spíše jako prodloužená ruka státu, jako by byly jeho vlastními orgány.

Oproti naší úpravě totiž v Japonsku neexistuje obecní (nebo prefekturální či jinak označený) úřad jako samostatný orgán příslušného územního celku, a veškerou jejich agendu tak vykonává úřad starosty (k tomu viz kapitolu o orgánech ÚSC). Tato skutečnost, to jest

⁸² Blíže k členění samostatné působnosti viz např. UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 102 a násl.

podřízení reprezentativního orgánu územního celku instrukcím státu, činila závislost samosprávy na státu o to frapantnější. Skutečnost, že při výkonu přenesené působnosti existovaly mezi státem na jedné straně a prefekturami a obcemi na straně druhé (resp. jejich orgány, ale ty dovedeme ve výše nastíněném systému od samotných celků jen těžko oddělit) vztahy nadřízenosti a podřízenosti (*jōge kankei*, 上下関係), byla vnímána nanejvýš citlivě.⁸³ V případě této působnosti přijímali guvernéri prefektur instrukce (*shiki*, 指揮) od příslušného ministerstva, starostové obcí od guvernérů prefektur a příslušného ministerstva, a to bez širšího zákonného rámce, prostě jen z titulu řízení nižšího vyšším. Rovněž v rámci dozoru (*kantoku*, 監督) se posuzovala nejenom zákonnost, ale i správnost (účelnost, vhodnost) kroků starostů a guvernérů. Agenda přeneseného výkonu státní správy zejména v případě prefektur navíc převažovala nad samostatnou působností.⁸⁴

5.2 Systém samostatné a zákonem svěřené působnosti

5.2.1 Reforma územní samosprávy v Japonsku

Z výše nastíněných důvodů došlo na přelomu tisíciletí k velké reformě místní a regionální samosprávy v Japonsku, jejímž výsledkem bylo zrušení přenesené působnosti a nové rozdělení úkolů vykonávaných územními veřejnoprávními korporacemi na věci spadající do samostatné působnosti (*jichi jimū*, 自治事務 – název se tedy nezměnil) a do tzv. zákonem svěřené působnosti (*hōtei jutaku jimū*, 法定受託事務). Výraz zákonem svěřená působnost přitom implikuje skutečnost, že tento okruh úkolů je územním celkům vlastně

⁸³ The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Local Government in Japan* [online]. 2012 [cit. 2013-7-11]. Dostupné z: <<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j05-e.pdf>>. str. 15

⁸⁴ HIGAKI, Masami [檜垣 正巳]. *Chihōjichi-hō no yōten* [地方自治法の要点]. 9. vyd. Gakuyō shobō. [学陽書房]. 2012. 203 s. ISBN-13: 978-4313208391. str. 104

zákonem darován nad rámec jejich samostatné působnosti, která je garantována ústavou, a kterou naopak žádný zákon nemůže dané korporaci odepřít.

Záležitosti, které původně tvořily obsah přenesené působnosti můžeme pro účely reformy rozdělit na tři skupiny. První okruh jsou úkoly, které i nadále budou plnit územní celky, přičemž ale část z nich přešla do samostatné působnosti, část do zákonem svěřené působnosti. Druhou skupinou je agenda, kterou nově přímo vykonává stát. Třetí okruh jsou pak povinnosti, které byly zrušeny.⁸⁵

5.2.2 Charakteristika nového právního pojetí působnosti územních celků

Samostatná působnost je nově vymezena v čl. 2 odst. 8 zákona o územní samosprávě jako zbytková kategorie záležitostí, které mají na starost obce či prefektury, ale které přitom nespádají do zákonem svěřené působnosti. Ta je pak definována v následujícím odstavci jako záležitosti, které jsou zákonem svěřeny územní veřejnoprávní korporaci odlišné od státu (obcím, prefekturám, event. zvláštním obvodům), originárně však náležely do působnosti státu (event. prefektur), který má i nadále důležitý zájem na jejich řádné implementaci a výkonu, v čehož důsledku se mohou v zákonech vyskytnout odchylky od základního režimu samostatné působnosti.⁸⁶

⁸⁵ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 162

⁸⁶ Čl. 2 ZÚS: „8) Pro účely tohoto zákona pojem „samostatná působnost“ označuje ty záležitosti v působnosti územní veřejnoprávní korporace, které nespádají do zákonem svěřené působnosti.

9) Pro účely tohoto zákona zákonem svěřená působnost označuje následující záležitosti:

a) Z množiny zákonů či prováděcími předpisy vymezených záležitostí v působnosti prefektur, obcí či zvláštních obvodů jen takové záležitosti zvláště vymezené zákonem či prováděcím právním předpisem, které jinak patří mezi přirozené úkoly státu a u nichž na státní úrovni existuje zvláštní potřeba zajistit jejich náležitou implementaci (dále jen zákonem svěřená působnost prvního stupně).

b) Z množiny zákonů či prováděcími předpisy vymezených záležitostí v působnosti obcí či zvláštních obvodů jen takové záležitosti zvláště vymezené zákonem či prováděcím právním předpisem, které jinak patří mezi přirozené úkoly prefektury a u nichž na prefekturální úrovni existuje zvláštní potřeba zajistit jejich náležitou implementaci (dále jen zákonem svěřená působnost druhého stupně).”

第二条 ○8 この法律において「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。

○9 この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。

一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）

Podstatné je, že obě působnosti – samostatná i zákonem svěřená – náležejí přímo daným obcím či prefekturám, nejedná se o nepřímý výkon státní správy. Stát, který můžeme považovat za originární subjekt veřejné správy, se tak nejprve sám omezuje skrze ústavu, kterou je zajištěno územním veřejnoprávním korporacím právo na samosprávu a tedy i určitá samostatná (přirozená) působnost, a dále nad její rámec zákonem svěřuje územním korporacím ještě další působnost, označovanou tedy jako „zákonem svěřená působnost“, nad kterou sice drží svou ochrannou ruku (a teoreticky ji může zákonem opět odebrat, aniž by byla porušena ústava), ale která už mu v důsledku nadále nepatří. Výše jsme vysvětlili, že přirozenoprávní koncepce samosprávy byla odmítnuta, tedy stejně jako zákonem svěřená působnost je i samostatná působnost vlastně obcím dána od státu, tedy nenáleží jim z nějakého přirozenoprávního titulu – ale rozdíl je v tom, že je jim dána ústavou, a právě to z ní činí kvalitativně jinou kategorii, neboť tento okruh činností je ten, jenž je samosprávou ve své nejčistší podobě. Jinými slovy, jedná se o ty práva a povinnosti, které nelze za žádných okolností už obcím či prefekturám odepřít, ledaže by došlo k ústavní reformě.⁸⁷

Kriticky poznamenejme, že pojmenování obou typů působností je nicméně zavádějící. Vzhledem k tomu, že japonská ústava je ohledně územní samosprávy velmi stručná, nedává nám žádné vodítko, co má být obsahem samostatné působnosti územních celků. I samostatná působnost je tak stejně jako zákonem svěřená působnost blíže specifikována zákony, neboť zbytková definice v zákoně o územní samosprávě nepostačuje a vymezení v ústavě Japonska

二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであって、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）

[Daini-jō: 8] *Kono hōritsu ni oite 'jichi jimu' to wa, chihōkōkyō dantai ga shori suru jimu no uchi, hōtei jutaku jimu igai no mono o iu.*

9) *Kono hōritsu ni oite 'hōtei jutaku jimu' to wa, tsugi ni kakageru jimu o iu.*

1/ *Hōritsu matawa kore ni motodzuku seirei ni yori todōfuken, shichōson matawa tokubetsu-ku ga shori suru koto to sareru jimu no uchi, kuni ga honrai hatasubeki yakuwari ni kakawaru mono deatte, kuni ni oite sono tekiseina shori o tokuni kakuho suru hitsuyō ga aru mono to shite hōritsu matawa kore ni motodzuku seirei ni tokuni sadameru mono (ika 'dai ichi gō hōtei jutaku jimu' to iu).*

2/ *Hōritsu matawa kore ni motodzuku seirei ni yori shichōson matawa tokubetsu-ku ga shori suru koto to sareru jimu no uchi, todōfuken ga honrai hatasubeki yakuwari ni kakawaru monode atte, todōfuken ni oite sono tekiseina shori o tokuni kakuho suru hitsuyō ga aru mono to shite hōritsu matawa kore ni motodzuku seirei ni tokuni sadameru mono (ika 'dai ni gō hōtei jutaku jimu' to iu).]*

⁸⁷ blíže viz např. TAKADA, Bin [高田 敏]; MURAKAMI, Takenori [村上 武則]. *Fundamentaru chihōjichi-hō* [ファンダメンタル地方自治法]. 2. vyd. Hōritsu bunkasha [法律文化社]. 2009. 329 s. ISBN-13: 978-4589031600. str. 226 a násl.

je lakonické. Ve vztahu k bývalé přenesené působnosti pak výraz „zákonem svěřená působnost“ (dosl. překlad) působí téměř jako synonymum (i v japonštině), ačkoli jeho obsah je jiný. Úmyslem zákonodárce patrně bylo více v platné právní úpravě zdůraznit oddělení státu a samosprávných korporací, do jaké míry se mu to povedlo je však věcí diskuze – spíše se zdá, že jinými nástroji se dojde k velmi podobným výsledkům jako před reformou.

Jako příklad zákonem svěřené působnosti můžeme zmínit: vydávání pasů či správa státních silnic, správa státních nemocnic apod. O úkolech v samostatné působnosti platí to, co bylo uvedeno v případě její analýzy ve starém systému s tím, že původní členění na její tři kategorie bylo opuštěno. Pokud se jedná o úkoly, které plní stát, typicky půjde např. o věci obrany státu, mezinárodních styků apod.

5.2.3 Hlavní rozdíly oproti přenesené působnosti

Dále se sluší shrnout hlavní rozdíly mezi přenesenou, zákonem svěřenou a samostatnou působností. Předně v rámci zákonem svěřené působnosti, na rozdíl od starého systému před reformou, je nově možné vydávat obecně závazné vyhlášky, tedy stejně jako v samostatné působnosti. Shodně je u obou působností nově upraven dozor státu nad územní samosprávou – případné nesrovnalosti řeší nejprve smíšená smírčí komise a následně japonský nejvyšší soud (který má i roli soudu ústavního). Nejedná se o nepřímý výkon státní správy, proto ani nelze hovořit o klasickém subordinačním vztahu. Jenže v zákonem svěřené působnosti existuje i nadále velký prostor pro státní intervence, zejména v podobě vydávání stanovisek, směrnic, instrukcí apod. Ty se však mohou někdy vyskytnout i u samostatné působnosti v případě obligatorních úkolů, na jejichž plnění má stát zájem (na rozdíl od

fakultativních úkolů, které závisí na úvaze obcí či prefektur).⁸⁸ Jak se s touto skutečností vypořádat z hlediska teorie práva je sporné.

Zastávám názor, že se nejedná o klasické vedení nadřízeným orgánem, jak je typické pro vztahy státních úřadů a pro vztahy orgánů státu a územních celků v systému přenesené působnosti. Spíše můžeme jejich vztahy vysvětlit podobně jako vztah jiných právnických a fyzických osob ke státu, na jehož území se nacházejí. Ty jsou jistě autonomní a od něj oddělené – a reforma územní samosprávy chtěla tohoto cíle dosáhnout i u územních celků. Nežijí ale ve vakuu – jednou se nacházejí na svrchovaném území japonského státu a jako takové jsou nuceny podrobit se jeho ústavě a zákonům – a nepochybně i jiným pramenům práva. Pokud se nebudou řídit instrukcemi státu, jak správně mají vykonávat své povinnosti, stihne je trest v podobě odpovědnosti za škodu, kterou tím způsobí.

Jistě, můžeme namítnout, že jde o slovíčkaření, ale *cum granum salis* lze říci, že režim nadřazeného státního úřadu dávajícího příkazy jemu podřízenému orgánu územního celku (starostovi, resp. jeho úřadu), byl nahrazen režimem za plnění svých povinností a za výkon svých práv odpovědného územního celku. Stejně jako podnikající právnické osoby musí u nás kupříkladu dodržovat nejrůznější účetní standardy stanovené ministerstvem, i územní celky musí pro správný výkon některých svých povinností – ať už v samostatné či zákonem svěřené působnosti – naslouchat instrukcím státních orgánů. Na rozdíl od systému přenesené působnosti už si ale stát nepřijímá orgány územních celků, aby tak suploval absenci vlastních orgánů k zajištění plnění určitých úkolů veřejné správy. Tyto úkoly už jsou nově vlastní povinností územních celků, jsou jejich zákonem svěřenou působností, došlo ke změně subjektu, a nový subjekt – tj. obec či prefektura – vykonává své nové povinnosti sám, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Ale stát si z titulu své svrchovanosti ponechává

⁸⁸ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. 5. vyd. Jūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 338 a násl.

možnost specifikovat, jak to má územní celek – alespoň rámcově – činit. Ano, samozřejmě, pozorný čtenář již jistě odhalil, že výsledek je fakticky totožný jako před reformou – ale filozofie se změnila.

K pochopení, proč vztah orgánů územních celků k státním orgánům nelze už i přes přetrvávající možnost intervencí skrze instrukce a směrnice považovat za vztah nadřízenosti a podřízenosti, je třeba si uvědomit, co to vlastně takové „instrukce“, ať už jsou v tom či onom právním řádu označeny jakkoliv, vlastně materiálně jsou. Ve vztahu subordinace je nadřízený subjekt může vydávat čistě ze své podstaty, nepotřebuje k tomu jiné zmocnění než samu skutečnost, že je nadřízený a tudíž řídí. Nejsou pramenem práva, nemají oficiální publikace, nejsou právně závazné pro osoby stojící mimo tento vztah (mají pro ně však určité důsledky).⁸⁹ Avšak toto už pro instrukce státních orgánů, kterými je ovlivňována činnost územních celků v Japonsku, dnes neplatí. Ze správního řádu (*gyōsei tetsudzuki-hō*, 行政手続法) se sice i nadále dočteme, že se na obdobné směrnice mezi státními orgány, jakož i mezi orgány státu a územních celků, nevztahuje, což je ale důsledek toho, že ve svém čl. 1 stanoví, že jeho cílem je ochrana subjektivních práv občanů, tedy nikoliv územních samosprávných celků, které jsou právními osobami. Došlo však ke změně zákona o územní samosprávě. Ten nově obsahuje právní rámec, za jakých okolností může být příslušná směrnice vydána a jak se proti ní případně může územní veřejnoprávní korporace bránit. Různé směrnice státních orgánů vůči územním celkům už se tedy nezakládají na vztahu subordinace, jako tomu bylo dříve, ale nacházejí svou oporu v zákoně, který státní orgány k jejich vydávání zmocňuje.⁹⁰

Japonský zákonodárce si tedy správně uvědomil, že vztah nadřízenosti a podřízenosti již zanikl a postavení územních celků, resp. jejich orgánů se kvalitativně změnilo, což

⁸⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 75

⁹⁰ tamtéž, str. 359

reflektovat i v zákonné úpravě. Směrnice tedy pro územní celky závazné jsou, ale jen proto, že tak stanoví zákon. V tomto směru jsou tedy pramenem práva.

Celkově můžeme uzavřít, že systém působnosti územních celků v Japonsku směřuje ke splnutí původních dvou odlišných režimů v jeden – zkrátka obce a prefektury se stávají plnohodnotnými právními osobami jako každé jiné, a jako takové mají právním řádem stanovená určitá práva a povinnosti, které jsou specifické v tom, že velmi často spočívají ve výkonu veřejné správy. Některá tato práva a povinnosti můžeme označit za základní – podobně jako člověk má svá základní lidská a politická práva, samosprávné celky mají svou samostatnou působnost, bez které by nešlo o samosprávu vůbec hovořit. A pak jsou tu další okruhy otázek (především povinnosti), které musí územní celek plnit – stejně jako např. obchodní společnosti mají některé zákonem uložené povinnosti – platit daně, vést účetnictví, dodržovat pracovněprávní předpisy vůči svým zaměstnancům apod. – a stát velmi často specifikuje v prováděcích předpisech správný postup jejich dodržování. A tyto (většinou) povinnosti můžeme v případě územních celků označit jako zákonem svěřenou působnost. A ta se opět liší od běžných povinností, které mají jiné právní osoby (např. zmíněné obchodní společnosti), tím, že se jedná převážně o výkon veřejné správy a často se zde vyskytuje i správa zásahová, v rámci které je rozhodováno o právech a povinnostech jiných osob. Ať už jde o jakýkoliv druh působnosti, jedná se však vždy o právo a také povinnost územní veřejnoprávní korporace jako takové a tedy nikoliv už o situaci, kdy orgán územního celku byl vypůjčen státem, který jeho prostřednictvím zajišťoval plnění úkolů, které byly jeho vlastní (tj. státní) povinností.

Vadou na kráse reformy územní samosprávy v Japonsku ovšem zůstává, jak již bylo naznačeno výše, skutečnost, že státní intervence do záležitostí územních celků fakticky přetrvávaly, jen se staly sofistikovanějšími – změnila se metoda, filozofie, zdůvodnění – jak

chceme – ale výsledek je relativně stejný. Mohl být jiný? To už zřejmě záleží na tom, do jaké míry věříme ve schopnost místních komunit „vládnout si sám“. Jestliže tuto ideu podporujeme, jistě, dalo se postupovat jinak. Z druhého úhlu pohledu nejspíše však existují oblasti, kde je přirozené, že stát prostě nemůže rezignovat na zajištění určitého standardu veřejných služeb poskytovaných obyvatelstvu a musí proto stanovovat jednotné podmínky pro jejich realizaci. Teprve budoucnost ukáže, jestli se Japonsko vydá cestou další decentralizace nebo bude sílit jeho státní byrokracie.

6 Působnost ÚSC v ČR – komparativní pohled

6.1 Územní působnost

Z hlediska územní působnosti platí, že v České republice i v Japonsku je v zásadě vymezena hranicemi územních samosprávných celků. V obou případech ale může dojít k rozšíření i mimo ně. S tím u nás počítá výslovně i správní řád, který v části páté týkající se veřejnoprávních smluv v § 160 odst. 5 a 6 zmiňuje veřejnoprávní smlouvy koordinačního typu, jejichž předmětem je buďto výkon státní správy nebo plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti.⁹¹ V obou případech je vyžadována zákonná licence. Tato ustanovení se subsidiárně uplatní ve vztahu k zvláštním zákonům, které upravují danou problematiku podrobněji. Jako reprezentativní příklad uveďme veřejnoprávní smlouvu týkající se plnění úkolů obecní policie, k jejímuž uzavření je nad rámec toho, co stanoví správní řád v § 160 odst. 6, potřeba souhlasu krajského úřadu vydaného v přenesené působnosti dle § 3a zákona č. 553/1991, o obecní policii.⁹²

Jiným příkladem jsou smlouvy podle § 63 či 66a obecního zřízení,⁹³ týkající se výkonu přenesené působnosti příslušným orgánem obce, v případě kterých je, obdobně jako v § 160 odst. 5 správního řádu, potřeba získat souhlas krajského úřadu vydaný v přenesené působnosti. Samo uzavření smlouvy však náleží do samostatné působnosti zúčastněných

⁹¹ § 160, odst. 5 správního řádu: „Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou osoby uvedené v odstavci 1 vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.“

§ 160, odst. 6 správního řádu: „Územní samosprávné celky mohou vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, jen stanoví-li tak zvláštní zákon.“

⁹² STAŠA, Josef. *Kapitola X. Veřejnoprávní smlouvy*. In : HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3. str. 243

⁹³ § 63, odst. 1 obec. zřiz.: „Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. (...)”

obcí.⁹⁴ Rovněž může dojít podle § 65 (event. analogicky podle § 66b) obecního zřízení k odnětí agendy v rámci přenesené působnosti, kterou orgán obce neplní, a k jejímu přidělení pověřenému obecnímu úřadu (event. obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností dle § 66b).⁹⁵ Nejvýraznějším příkladem rozšíření působnosti obecního orgánu mimo vlastní území obce je existence obcí s rozšířenou působností a obcí s pověřeným obecním úřadem, které (resp. jejichž orgány) vykonávají některé agendy státní správy pro správní obvod zahrnující území více obcí.

Při srovnání s Japonskem můžeme konstatovat několik odlišností. Předně, je nepřijatelné, aby jedna obec svými orgány vykonávala *ex lege* působnost na území jiné. Neexistuje tedy obdoba obcí s rozšířenou působností. Dále vzhledem ke zrušení přenesené působnosti nelze nalézt ani pravomoc obdobnou té, kterou mají u nás krajské úřady podle zmíněného § 65 obecního zřízení. Zbývá tedy jedině možnost uzavírání veřejnoprávních smluv. Naproti tomu však v Japonsku existuje možnost rozšíření územní působnosti samosprávných celků vyplývající z mezinárodního práva, která u nás s ohledem na geografickou pozici není možná. Jedná se o zvláštní případ pronásledování plavidel za hranice teritoriálních vod, tedy na volném moři.⁹⁶

K územní působnosti obcí s rozšířenou působností u nás poznamenejme, že není přijímána bez výhrad. Na jednu stranu zaznívá názor, že přestože mohou být takovými obcemi kupříkladu vydávána nařízení s územní působností zasahující i na území jiných obcí, není taková úprava v přímém rozporu s ústavními principy, neboť se stále jedná o správu toliko státní, která je podmíněná konkrétním zákonným zmocněním, v jehož rámci se musí

⁹⁴ STAŠA, Josef. *Kapitola X. Veřejnoprávní smlouvy*. In : HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3. str. 241 a 243

⁹⁵ § 65, odst. 1 *obec. zřiz.*: „*Neplní-li orgán obce povinnost podle § 7 odst. 2, rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Rozhodnutí vydává krajský úřad v přenesené působnosti; při jeho vydávání se nepostupuje podle správního řádu.*”

⁹⁶ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 19

pohybovat, a samospráva příslušných obcí tak není dotčena.⁹⁷ Takové tvrzení je sice pravidvé, na druhou stranu je mu z opačného hlediska vytýkána skutečnost, že velmi jednoduše může dojít ke střetu zájmů mezi „obyčejnou“ obcí a příslušnou obcí s rozšířenou působností. Osoby zastávající funkci na daném obecním úřadě obce s rozšířenou působností jsou přitom závislé na svém pracovním postavení, finančním ohodnocení, a koneckonců i často zainteresovány tím, že v dané obci prostě bydlí. V čele obecního úřadu navíc stojí volený orgán obce, kterým je starosta. Jakmile pak tyto úřední osoby vykonávají některé úkoly, byť v rámci státní správy, na území jiných obcí, mohou přirozeně upřednostňovat zájmy vlastní obce. Místní působnost (správní obvod) obce s rozšířenou působností (event. obce s pověřeným obecním úřadem) je navíc ke všemu vymezena pouhou vyhláškou.⁹⁸

Je otázkou, jak jinak efektivně řešit situaci, kdy některé nejmenší obce reálně nejsou schopny plnit všechny úkoly státní správy, které by na ně (resp. jejich orgány) stát v rámci přenesené působnosti delegoval. Odpověď možná nabízí úprava dobrovolného uzavírání veřejnoprávních smluv (podobně jako v Japonsku) spolu se subsidiárně aplikovatelným § 65 obecního zřízení týkajícího se odnětí příslušné agendy, pokud není vykonávána v souladu se zákonem. Přímý zásah státu přiznáváním určitých pravomocí pouze některým obecním úřadům rovnou na základě zákona i pro území jiných obcí může totiž s ohledem na výše nastíněný teoretický střet zájmů jinak působit příliš direktivně. Jako příklad rozsáhlých pravomocí přiznaných toliko obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností můžeme uvést § 48 zákona č. 289/1995 (lesního zákon). Zde příslušný úřad rozhoduje v otázkách státní správy týkajících se soukromého lesa, včetně např. odnětí lesních pozemků plnění funkcí lesa do 1 ha (tedy laicky řečeno, o odnětí z „lesního půdního fondu“), přičemž není vyloučeno, že tak bude činit i na území jiné obce. Střet zájmů v podobných případech může nastat jak v oblasti práva

⁹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 63 a násl.

⁹⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 201 a násl.

veřejného (např. z hlediska obecného užívání lesa), tak práva soukromého (např. hospodaření s lesem, jehož vlastníkem je obec).

6.2 Věcná působnost

6.2.1 Samostatná a přenesená působnost

Jak už bylo naznačeno výše, česká právní úprava se podobala japonské z hlediska dělení věcné působnosti na samostatnou a přenesenou do přelomu tisíciletí, kdy došlo v Japonsku k reformě a původní koncepce byla změněna. Srovnání právní úpravy České republiky se současnou japonskou tak v tomto směru zákonitě do jisté míry musí vést k podobnému výsledku, jaký jsme získali porovnáním staré a nové koncepce územní samosprávy uvnitř Japonska samotného. Existují ale i další rozdíly.

Předně, v rámci tzv. zákonem svěřené působnosti existují takové kompetence, které byly na japonské územní celky delegovány jak státem, tak prefekturou (v případě obcí). Tuto variantu, kdy orgány obce by spravovaly některé záležitosti přenesené na ně vyšším samosprávným celkem, náš zákon nezná. Jako další koncepční rozdíl můžeme uvést skutečnost, že tzv. přenesená působnost je u nás výrazem toliko *dekoncentrace* státní správy, kdy obec či kraj (resp. přesněji jejich orgány) jsou pouze její nepřímí vykonavatelé, zatímco japonský ekvivalent – zákonem svěřená působnost – je projevem *decentralizace*. Dochází tedy přímo ke změně subjektu, nositelem správy se stává územní celek, nezůstává jím stát jako v České republice.

Pokud jde o delimitaci samostatné a přenesené působnosti, český zákonodárce zvolil kombinaci obecného vymezení, zbytkové klauzule a výčtu některých konkrétních činností –

zákon o obcích tak v § 35 stanoví, že do samostatné působnosti obce patří záležitosti, pro které platí, že:

- 1) jsou v zájmu obce a občanů obce (obecná formulace) a
- 2) nejsou zákonem svěřeny krajům a nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, přičemž podle § 8 pak platí, že nestanoví-li určitý zákon, že se jedná o působnost přenesenou, jde o samostatnou působnost (negativní definice a zbytková klauzule).

Dále zákon obsahuje demonstrativní výčet některých záležitostí, které spadají do samostatné působnosti – zejména v § 35 odst. 2 (uspokojování potřeb bydlení, ochrana a rozvoj zdraví, doprava a spoje, výchova a vzdělávání, kulturní rozvoj, veřejný pořádek) a v řadě dalších ustanovení (např. zřizování obecní policie, hospodaření obce, spolupráce s jinými územními celky). I zvláštní zákony mohou explicitně stanovit, že určitá záležitost spadá do samostatné působnosti. Obdobná vymezení s určitými odlišnostmi bychom našli i v zákoně o krajích (§ 14 a § 4).

Zajímavé je, že v zákoně o hlavním městě Praze chybí výslovná formulace zbytkové klauzule, která by stanovila, že co není označeno jako působnost přenesená je působností samostatnou, tuto zásadu však dovodíme z formulace jeho § 16 odst. 2, podle kterého do samostatné působnosti hlavního města patří i ty záležitosti, které zvláštní zákony svěří obcím nebo krajům.⁹⁹ Přestože z hlediska vztahu zákona o hlavním městě Praze a zbylých dvou zákonů o územní samosprávě nejde ani v jednom případě o vztah subsidiarity a speciality, v tomto směru je zákon o hlavním městě Praze oběma předpisy významně doplněn. Obdobně § 31 citovaného zákona stanoví, že orgány hlavního města Prahy vykonávají přenesenou

⁹⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 179 a násl.

působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům krajů, event. orgánům obcí – aniž už by bylo třeba explicitně stanovit, že se daná úprava týká rovněž hlavního města.

Podobně k problému vymezení samostatné působnosti přistoupil japonský zákonodárce, avšak s o něco větší mírou přehlednosti. Opět kombinuje obecné vymezení a zbytkovou klauzuli, resp. negativní definici – samostatná působnost je vše, co není zákonem svěřená působnost. Ale protože jedním z hlavních cílů reformy územní samosprávy v Japonsku bylo více zdůraznit autonomii územních celků, obsahuje zákon o územní samosprávě rozsáhlou přílohu, která nabízí výčet všech záležitostí, které spadají do zákonem svěřené působnosti.¹⁰⁰ Tím jsou obě působnosti jasně odděleny. Na druhou stranu podobný výčet nese riziko zákonodárcova opomenutí.

6.2.2 Vztahy mezi státem a územními celky týkající se působnosti

České zákony stanoví, že při výkonu samostatné působnosti se obec (event. kraj) řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Při výkonu přenesené působnosti se pak orgány obce řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Metodickou a odbornou pomoc vykonává vůči orgánům obcí krajský úřad.¹⁰¹ Je tedy zřejmé, že samostatná působnost obcí či krajů má být koncepčně mnohem méně ovlivňována, orgány územních celků v ní nejsou vůči správním orgánům státu ve vztahu nadřízenosti či podřízenosti, nepřichází v úvahu tedy vydávání směrnic ústředních správních orgánů apod. Je tak naplněn postulát Ústavy, která požaduje, aby státní orgány do

¹⁰⁰ HIGAKI, Masami [檜垣 正巳]. *Chihōjichi-hō no yōten* [地方自治法の要点]. 9. vyd. Gakuyō shobō. [学陽書房]. 2012. 203 s. ISBN-13: 978-4313208391. str. 17

¹⁰¹ viz § 31 a § 65 obec. zřiz., § 16 a § 30 kraj. zřiz.; zákon o hlavním městě Praze obsahuje zvláštní formulační odlišnost v § 113 odst. 3 písm. a), jelikož podle něj se má hlavní město při výkonu samostatné působnosti řídit vždy zákony a jinými právními předpisy, tedy i při vydávání vyhlášek.

samostatné působnosti zasahovaly, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví.

Podobně, ale přesto odlišně řeší situaci japonský zákonodárce – v samostatné působnosti mohou prefektury, event. stát dávat obcím rady (*jogen*, 助言) a doporučení (*kankoku*, 勧告), jedná se ale o právně nezávazné úkony. Dále mohou žádat od obcí předložení dokumentů (*shiryō no teishutsu seikyū*, 資料の提出請求).

V rámci zákonem svěřené působnosti je pak kromě výše uvedeného možné vydávat směrnice (*shiji*, 指示) i závazné výzvy k nápravě (*zesei no seikyū*, 是正の請求).¹⁰² Problém ovšem nastává v tom, že závazné směrnice je v důležitých případech obligatorních úkolů územních celků (např. ochrana veřejného zdraví a života obyvatel, bezpečnosti a další) možné vydávat i v působnosti samostatné. Může jít i o případy, kdy určitá agenda, která dříve patřila do působnosti přenesené, se stala po reformě součástí samostatné působnosti. Tyto případy by měly být sice vzácné, jsou však zákonem umožněny. Jak bylo již demonstrováno v předchozích kapitolách, stát (event. prefektura) ovlivňuje činnost územních celků i jinak – viz např. různé souhlasy (*dōi*, 同意) či povolení (*kyōka*, 許可) v případě územních změn apod., a to u obou typů působností.¹⁰³ O jejich právní povaze bylo podrobněji pojednáno výše.

¹⁰² HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 187

¹⁰³ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 338 a násl.

7 Druhy územních veřejnoprávních korporací v Japonsku

Zákon o územní samosprávě rozlišuje ve svém čl. 1, odst. 3 dvě základní kategorie územních veřejnoprávních korporací (*chihōkōkyō dantai*, 地方公共団体). Ty pak člení celkem do dalších 5-ti druhů, které se ještě mohou vnitřně diferencovat. Výše nastíněné schéma přehledně vystihuje tabulka:¹⁰⁴

Územní veřejnoprávní korporace 地方公共団体 (Chihōkōkyō dantai)	Běžné územní veřejnoprávní korporace 普通地方公共団体 (Futsū chihōkōkyō dantai)	VÚSC	1 Metropolitní prefektura 都 (To)
		都道府県	1 Újezd 道 (Dō)
		(Todōfuken)	2 Městské prefektury 府 (Fu)
			43 Prefektur 県 (Ken)
		ZÚSC	Město 市 (Shi)
		市町村	Městys 町 (Chō)
	(Shichōson)	Vesnice 村 (Son)	
	Zvláštní územní veřejnoprávní korporace 特別地方公共団体 (Tokubetsu chihōkōkyō dantai)	Zvláštní obvody 特別区 (Tokubetsu-ku)	
		Sdružení ÚVK 地方公共団体の組合 (Chihōkōkyō dantai no kumiai)	
		Obvody spravující místní majetek 財産区 (Zaisan-ku)	

Územní veřejnoprávní korporace tedy dělíme na dvě velké skupiny – běžné (*futsū*, 普通) a zvláštní (*tokubetsu*, 特別). Do „běžných“ pak řadíme vyšší a nižší územní samosprávné celky – prefektury a obce. Oproti nim jsou „zvláštními“ ty, které se sice podobají „běžným“ některými svými znaky, nejsou však územními veřejnoprávními korporacemi ve smyslu

¹⁰⁴ ŌSHIRO, Sumio [大城 純男]. *Shin (zuhyō) chihōjichi-hō – kōmuin-hō* [新(図表)地方自治法・公務員法]. 12. vyd. Tōkyō hōrei shuppan [東京法令出版]. 2011. 291 s. ISBN-13: 978-4809040627. str. 14-17

japonské ústavy, a proto ani nemají zaručena některá práva, která mají obce či prefektury. Patří sem zvláštní obvody (*tokubetsu-ku*, 特別区), sdružení územních veřejnoprávních korporací (*chihōkōkyō dantai no kumiai*, 地方公共団体の組合) a konečně obvody spravující místní majetek (*zaisan-ku*, 財産区).

7.1 Běžné územní veřejnoprávní korporace

7.1.1 Vyšší územní samosprávné celky – *Todōfuken* (都道府県)

Japonský systém samosprávy na regionální úrovni bývá označován jako systém *todōfuken* (都道府県), a to proto, že jednotlivé slabiky (znaky) zde označují 4 typy jednotek, které mohou existovat. Těchto jednotek je celkem 47, a někdy se proto říká, že Japonsko má 47 prefektur. Takové tvrzení není v zásadě nesprávné, je však zjednodušující, neboť je třeba rozlišovat prefektury v širším a užším slova smyslu. V užším pojetí je japonských prefektur – *ken* (県) – ve skutečnosti pouze 43. Mimo to existují prefektury se zvláštním pojmenováním – konkrétně:

- 1 metropolitní prefektura (*to*, 都), kterou je Tokio (*Tōkyō-to*, 東京都),
- 2 městské prefektury – Ōsaka-fu (大阪府) a Kyōto-fu (京都府)
- 1 újezd – Hokkaidō (北海道).

Stejně jako v řadě jiných zemí, i v Japonsku má hlavní město zvláštní postavení, které se zrcadlí i v jeho odlišném označení – „metropolitní prefektura“ – *to* (都)¹⁰⁵. Hlavním rozdílem oproti prefekturám typu *ken* (県) je fakt, že zhruba třetina jeho území (historické

¹⁰⁵ Když císař přesídlil z Kyōta do města Edo (江戸) v roce 1868, původní název se města se změnil na Tōkyō (東京) – tedy dosl. Východní hlavní město. Jeho právní status je přitom dnes metropolitní prefektura – *to*, celkově tedy Tōkyō-to (東京都). Původní hlavní město Kyōto má naopak dnes spolu s Ōsakou status městské prefektury *fu*, tedy Kyōto-fu.

jádro) se nečlení na jednotlivé obce, ale na tzv. zvláštní obvody (*tokubetsu-ku*, 特別区), o kterých je blíže pojednáno níže. Zde uveďme pouze tolik, že jejich postavení se stále více přibližuje základním územním samosprávným celkům, a v tomto ohledu se pak i stírají odlišnosti mezi Tokiem a ostatními prefekturami. Překvapivě se navíc do metropolitní prefektury řadí nejenom samotné Tokio, ale spadají sem i ostrovy ležící hluboko směrem na jih ve Filipínském moři – souostroví Izu (*Izu shotō*, 伊豆諸島) a také Boninské ostrovy (*Ogasawara shotō*, 小笠原諸島), které byly Japonsku navraceny v roce 1968 po skončení americké správy. Je věcí diskuze, zda začlenění takto geograficky vzdálených území do hlavního města je z hlediska samosprávy věcně v pořádku. Vedlejším důsledkem tohoto řešení je mimo jiné také úsměvná skutečnost, že se tím ve statistikách snižuje reálná hustota zalidnění v japonské metropoli, která i tak zůstává obrovská.

Pokud jde o městské prefektury – *fu* (府), jejich označení je dáno historickým vývojem, kdy během šógunátu Tokugawa (1600-1868) existovala města se zvláštním postavením, která byla spravována úředníky, kteří byli zvaní *machi-bugyō* (町奉行) – městští komisaři. Tito úředníci pak byli podřízeni přímo šógunátní vládě v Edu zvané *bakufu* (幕府) – doslova „stanová vláda“. Když byla tato svržena v druhé polovině 19. století, ponechala si tři nejdůležitější města (Tōkyō, Kyōto a Ōsaka) svůj původní mimořádný status a označovala se právě znakem 府 (*fu*), který znamená tedy jak „vláda, ústředí“, tak v dnešním významu „*městská prefekura*“. Tokio však později získalo nový status (viz výše) a zůstaly tak pouze dvě zbylé městské prefektury. Dnes není prakticky žádný rozdíl mezi nimi a „obyčejnými“ prefekturami typu *ken* (県), kromě pojmenování.¹⁰⁶

¹⁰⁶ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 38 an.

Dále existuje v Japonsku ještě jedna prefektura se zvláštním názvem, a tou je Hokkai-*dō* (北海道). Ta zahrnuje jak současný ostrov Hokkaidó (dříve zvaný Ezo), tak některé menší ostrovy k němu náležející, včetně těch, o které vede Japonsko teritoriální spory s Ruskem. Není však označována jako prefektura typu *ken* (県), ale jako *dō* (道), což bývá někdy překládáno jako „újezd“. Původní (a nejčastěji užívaný) význam tohoto znaku je však „cesta“ a dříve býval používán rovněž pro označení 7 újezdů, do kterých bylo administrativně rozděleno starověké Japonsko. Zvláštností ovšem je, že tehdy ostrov Ezo vůbec nebyl součástí této země, byl ovládán ainskými kmeny a do moderních dějin si udržel svoji samostatnost. Jinými slovy, Hokkai-*dō*, nebo-li „Severomořský újezd“, nepatří mezi původních 7 újezdů – je to újezd osmý, vytvořený až v moderní době, kdy staré správní jednotky už dávno zanikly. Navíc se jedná o samosprávný celek, nikoliv o pouhou administrativní jednotku.

Rovněž z výše uvedeného plynou dva závěry. Za prvé, označení „prefektura Hokkaidó“ je *pleonazmus*, neboť slovo prefektura (újezd) je už obsaženo v poslední slabice – *dō*. Za druhé, Hokkaidó má sice zvláštní pojmenování, je největší v Japonsku, ale v zásadě se opět od obyčejných prefektur více neliší. Jisté odchylky mohou vyplývat ze zvláštních zákonů, např. ohledně požární ochrany event. organizace policie, podobně jako je tomu v případě hlavního města. Umožňuje se tak reagovat na velkou rozlohu této prefektury a některá její geografická i demografická specifika, koncepční rozdíly zásadního významu však u ní nenalezneme.¹⁰⁷

¹⁰⁷ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 54 a násl.

7.1.2 Základní územní samosprávné celky – *Shichōson* (市町村)

Jednotky místní samosprávy jsou označovány obdobně jako prefektury souhrnným názvem *shichōson* (市町村), který můžeme překládat jako „obce“ a kde jednotlivé slabiky označují 3 typy ZÚSC, které mohou existovat:

- město (*shi*, 市),
- městys (*chō*, 町)
- a vesnice (*son*, 村).

Zákon o územní samosprávě podrobně vymezuje podmínky, za jakých se obec může stát městem. Klíčový je přitom nejen počet obyvatel (u měst 50 000), ale také geografická koncentrace alespoň 60% domácností v zastavěném území města (zákon se tu snaží normativně vyjádřit, že obec musí mít určitý městský charakter). Dále je třeba, aby se 60% obyvatel nacházelo v terciálním nebo alespoň v sekundárním sektoru hospodářství – opět se tedy jedná o pokus vyjádřit „městský ráz“ obce, která není závislá na zemědělství, jak je typické pro vesnice. K tomu všemu mohou prefektury stanovit ještě další podmínky – např. co se týká úrovně poskytování určitých sociálních služeb obyvatelům. Podmínky pro získání označení „městys“ pak stanovují výhradně příslušné prefektury vyhláškou. Není výjimkou, že jsou tyto podmínky určovány analogicky k ustanovením zákona o kritériích pro získání statutu města, přičemž jsou ale mírnější, zejména co do počtu potřebných obyvatel.¹⁰⁸

¹⁰⁸ čl. 8 ZÚS: „Běžná územní veřejnoprávní korporace usilující o status města musí splnit následující podmínky:

- a) Více než 50 000 obyvatel.
- b) Počet domácností ve vnitřním zastavěném území příslušné běžné veřejnoprávní korporace tvoří více jak 60% celkového počtu domácností.
- c) Počet osob činných v průmyslu, obchodu nebo v jiném odvětví městského podnikatelského sektoru, resp. osob s těmito osobami žijících ve společné domácnosti, tvoří více jak 60% celkového počtu obyvatel.
- d) Kromě výše stanovených podmínek je třeba dále splnit podmínky, které stanoví příslušná prefektura ve své vyhlášce, týkající se standardu městských služeb, jakož i další podmínky, které vyplývají ze statusu města.”

Čl. 8 odst. 2 „Běžná územní veřejnoprávní korporace usilující o status městyse musí splňovat podmínky pro přiznání tohoto statusu stanovené ve vyhlášce příslušné prefektury”

第八条 市となるべき普通地方公共団体は、左に掲げる要件を具備していなければならない。

- 一 人口五万以上を有すること。
- 二 当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数が、全戸数の六割以上であること。
- 三 商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の六割以上であること。

Jakmile jednou získá obec status města, už dále výše uvedené podmínky splňovat nemusí. K jeho nabytí je ovšem třeba ještě projít složitým procesem, kdy je nutná součinnost zastupitelstev dané obce a příslušné prefektury, guvernéra a dále ministerstva vnitra. Není vyloučena ani návaznost na zákon na podporu slučování obcí, o kterém je pojednáno výše.

Pokud jde o rozdíly mezi jednotlivými typy obcí, městys a vesnice se od sebe kromě označení prakticky téměř neliší. Oproti městům se v nich nemusí zřizovat zastupitelstvo, ale je možné je nahradit obecním shromážděním (*chōson sōkai*, 町村総会). Jelikož ale japonská ústava přímo označuje zastupitelstvo jako jeden z orgánů (běžných) územních veřejnoprávních korporací, vyvstává zde otázka protiústavnosti. Obecní shromáždění jsou dalším příkladem širokého uplatnění prvků přímé demokracie, neboť jsou tvořena všemi obyvateli obce, kteří mají právo volit. I z toho důvodu někteří autoři odborných publikací dovozují, že nejsou protiústavní, neboť dávají občanům v souladu se zásadami územní samosprávy ještě větší možnost podílet se na správě věcí, které se jich v běžném životě dotýkají. Na druhou stranu z posledních let neexistuje žádný případ, kdy by v obci byla takováto shromáždění zřizována. Praktická by mohla být na odlehlých ostrovech s malým počtem obyvatel.

Další rozdíly měst oproti ostatním obcím vyplývají především ze zvláštních zákonů, mohou se týkat hlavně úrovně a rozsahu poskytování sociální péče občanům. Konceptně nejsou zásadního významu. Dříve existoval také rozdíl v tom, že města administrativně nepatřila oproti jiným obcím do území okresů (*gun*, 郡), které představovaly zvláštní jednotku

四 前各号に定めるものの外、当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていること。

○2 町となるべき普通地方公共団体は、当該都道府県の条例で定める町としての要件を具えていなければならない。

[*Dai hachi-jō: Shi to narubeki futsū chihōkōkyō dantai wa, hidari ni kakageru yōken o sonaeteinakereba naranai.*

Ichi – jinkō go man ijō o yūsuru koto.

Ni – tōgai futsū chihōkōkyō dantai no chūshin no shigaichi o keisei shiteiru kuiki-nai ni aru ko-sū ga, zen ko-sū no roku-wari ijō dearu koto.

San – shōkōgyō sonohoka no toshi-teki gyōtai ni jūji suru mono oyobi sono mono to dō itsu setai ni zokusuru mono no kazu ga, zen jinkō no roku-wari ijōdearu koto.

Yon – zenkaku-gō ni sadameru mono no soto, tōgai todōfuken no jōrei de sadameru toshi-teki shisetsu sonohoka no toshi toshite no yōken o sonaeteiru koto.

2) *Machi to narubeki futsū chihōkōkyō dantai wa, tōgai todōfuken no jōrei de sadameru machi to shite no yōken o sonaete inakereba naranai.]*

územního členění státu. Ty však byly již zrušeny a přetrvávají pouze jako zeměpisné označení.¹⁰⁹

Města se pak ještě dále mohou členit, podle toho, jestli jim vláda svým nařízením udělí zvláštní status. Rozlišují se:

- dezinovaná velkoměsta (*shitei toshi*, 指定都市),
- centrální města (*chūkaku-shi*, 中核市)
- a speciální města (*tokurei-shi*, 特例市).

Pokud jde o dezinovaná velkoměsta, jedná se o města, která dle zákona musí mít alsepoň půl milionu obyvatel a kterým toto zvláštní postavení udělí vláda svým nařízením. Politika státu je ovšem taková, že tento status lze získat až ve chvíli, kdy v obci žije přes milion obyvatel a jsou splněny některé další, zejména ekonomické podmínky. Pro případ slučování obcí a ke zvýšení jejich motivace může někdy vláda slevit ze svého požadavku a dezinovat i město s více jak 700 tisíci obyvateli – záleží na jejím politickém rozhodnutí.¹¹⁰ Opět zde vidíme tedy určitý tlak ze strany centrální moci na slučování menších měst, kdy zákonný požadavek půl milionu obyvatel je skrze politiku vlády až dvojnásobně navyšován.

Získání statutu dezinovaného velkoměsta znamená pro obec především vznik větší odpovědnosti a nových povinností. Město se díky tomu svým postavením a úkoly, které plní, přiblíží prefektuře, zejména co se týká oblastí jako je územní plánování, sociální péče, zdravotnictví, doprava, školství... Tomu pak ale také odpovídá přiměřené zvětšení rozpočtu a tedy i finančních možností. Zároveň má povinnost se administrativně rozčlenit na obvody, ve kterých zřídí pobočky svých hlavních úřadů – tyto obvody je ale třeba nezaměňovat za tzv. zvláštní obvody v Tokiu, které jsou samosprávnými celky s právem na samosprávu a mají

¹⁰⁹ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 38 a násl.

¹¹⁰ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 40 a násl.

právní subjektivitu. Podle zákona z roku 2004 však je snaha v těchto jinak původně toliko administrativních obvodech posílit samosprávné prvky, a tak se vytvořila možnost, nikoliv povinnost, vyhláškou stanovit, že i zde se volí obvodní starosta a obvodní zastupitelstvo, se kterým zastupitelstvo dezinovaného velkoměsta konzultuje své kroky týkající se daného obvodu. Obdobně místní samosprávné obvody (*chiiki jichi-ku*, 地位域自治区) se mohou zřizovat rovněž v městech, které prošly procesem slučování obcí, kdy původním územním celkům je tak zachována alespoň určitá míra samosprávy. Platí ale to, co bylo řečeno výše, tedy že neexistuje právní nárok na zřízení těchto obvodů a že nemají právní subjektivitu, proto veškerou odpovědnost za jejich protiprávní jednání nese dezinované velkoměsto či obec vzniklá sloučením.¹¹¹

Centrální města se svým postavením blíží dezinovaným městům, postačí ale, pokud mají přes 300 tisíc obyvatel, mají menší věcnou působnost a nečlení se na obvody. Speciální města pak mají alespoň 200 tisíc obyvatel, svým postavením jsou téměř na úrovni běžných měst a rovněž se nečlení na obvody. Celkem existuje asi 100 měst s jedním z výše uvedených statutů, většinou se jedná o ta, kde sídlí guvernér příslušné prefektury.¹¹² Jako příklady výše uvedených zvláštních druhů měst můžeme uvést následující města:

1. Dezinovaná velkoměsta: Hiroshima (広島), Kōbe (神戸), Nagoya (名古屋), Sapporo (札幌), Yokohama (横浜)...
2. Centrální města: Nagasaki (長崎), Nagano (長野), Nara (奈良)...
3. Speciální města: Fuji (富士), Yamato (大和), Nagaoka (長岡)...

¹¹¹ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 51

¹¹² The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Local Government in Japan* [online].

7.2 Zvláštní územní veřejnoprávní korporace

Jak už bylo řečeno, zvláštní územní veřejnoprávní korporace existují nad rámec toho, co požaduje japonská ústava v části o samosprávě. Některá její ustanovení týkající se běžných územních celků – např. o volbě zastupitelstev či prefektů a starostů, o autonomní normotvorbě a další – se tedy na ně zásadně nevztahují. Patří sem:

- zvláštní obvody (*tokubetsu-ku*, 特別区),
- sdružení územních veřejnoprávních korporací (*chihōkōkyō dantai no kumiai*, 地方公共団体の組合),
- obvody spravující místní majetek (*zaisan-ku*, 財産区).

7.2.1 Zvláštní obvody (*Tokubetsu-ku*, 特別区)

Zvláštní obvody jsou patrně nejproblematičtější podmnožinou zvláštních územních veřejnoprávních korporací. V poslední době prošly natolik dynamickým vývojem, že svým charakterem už se pomalu řadí spíše ke korporacím běžným. Původně byly po válce koncipovány jako části hlavního města s vymezeným územím a s ním spojeným obyvatelstvem. Jejich význam měl být zpočátku jen administrativní, nikoliv samosprávný (jakkoli v určitých obdobích před válkou jisté náznaky samosprávy existovaly). Velmi záhy byla ale dána jejich obyvatelům možnost volby zastupitelstev a starostů a začalo se více diskutovat o jejich charakteru. Prosazovalo se však tvrzení, že práva zaručená v ústavě pro běžné územní veřejnoprávní korporace (prefektury a obce) se na ně nevztahují a nejedná se o žádný samostatný stupeň samosprávy.

Jenže postupným vývojem se tyto *de facto* městské části Tokia, které se nacházejí asi na jedné třetině jeho území v historickém jádru, natolik připodobnily běžným obcím, že je

můžeme dnes v podstatě považovat za další, čtvrtý druh základních územních samosprávných celků, na který se vztahují práva garantovaná ústavou – mají tak právní subjektivitu (od roku 2000 jsou výslovně označeny jako územní veřejnoprávní korporace), obyvateli volená zastupitelstva, vlastní majetek a také svoji samostatnou působnost, která je ale modifikovaná tím, že se pořád jedná o městské části Tokia – to se projevuje např. na úseku jednotné požární ochrany prefektury, jejíž koordinace se musí účastnit, apod.

Existuje tedy podstatný rozdíl oproti obvodům, na které se člení dezignovaná velkoměsta. Za prvé zvláštní obvody jsou veřejnoprávními korporacemi, za druhé jsou chráněny (byť ne explicitně) ústavou, takže není možné je např. svévolně zrušit běžným zákonem. Naopak obvody v dezignovaných velkoměstech existují jen tak dlouho dokud vládní nařízení přiznává městu tento zvláštní status – kdyby o něj přišlo, obvody, na které se vnitřně člení, mohou klidně zaniknout. Rovněž nemají právní subjektivitu a případné zřizování obvodních zastupitelstev je na libovůli dezignovaného velkoměsta.

V poslední době pak probíhala velká diskuze o možnosti zřizování zvláštních obvodů i mimo Tokio. Za touto snahou zjevně ale nestála touha po posílení prvků samosprávy či principu subsidiarity, ale jisté soupeření dvou největších měst a snaha získat díky němu laciné politické body. Městská prefektura Ósaka, druhé největší město Japonska, ústy svých politiků velmi usilovala o získání titulu metropolitní prefektury, který má v současnosti pouze Tokio. To ale nelze považovat za nic jiného než čirý populismus, vzhledem k tomu, že formální označení prefektury, jak bylo vysvětleno, nemá příliš praktický význam – s jedinou výjimkou, a tou je právě členění Tokia na zvláštní obvody. Výsledkem politických tahanic byl nakonec kompromisní zákon z roku 2012, kterým se umožnilo zřizovat zvláštní obvody i v (některých)

ostatních prefekturách, které splňují určité populační limity. Na takto členěné prefektury se pak slovy zákona „nahlíží jako na metropolitní prefekturu”.¹¹³

V současnosti připravuje městská prefektura Ósaka plán vytvoření pěti zvláštních obvodů, v praxi litera zákona ještě realizována nebyla. I to svědčí o tom, jak moc „naléhavá” potřeba přijetí zvláštního zákona byla. Referendum k celému projektu, kerý nyní prosazuje především Hashimoto Tōru (橋下 徹), starosta Ósaky, se má předběžně konat v květnu 2015.¹¹⁴

7.2.2 Sdružení územních veřejnoprávních korporací (*Chihōkōkyō dantai no kumiai*, 地方公共団体の組合)

Za účelem plnění svých úkolů mohou veřejnoprávní korporace vytvářet svá sdružení, která jsou dvojího typu. Existují jednak sdružení za účelem plnění konkrétního úkolu (*ichibu jimū kumiai*, 一部事務組合) a dále šířeji zaměřená oblastní sdružení (*kōiki kumiai*, 広域組合). Pokud jde o první kategorii, většinou se jedná o plnění úkolů jako je svoz odpadu, požární ochrana, školství apod. Tato možnost je vzhledem k častému výskytu rozsáhlých aglomerací složených z mnoha měst velmi praktickým a ekonomicky efektivním řešením, jak mohou obce zajišťovat svým obyvatelům poskytování některých služeb. Oblastní sdružení mají místo naopak v otázkách ochrany před přírodními katastrofami, rozvoje průmyslu a dopravy atd. Pro vznik obou typů sdružení je třeba uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi

¹¹³ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 75 a násl.

¹¹⁴ JOHNSTON, Eric. Hashimoto's plan for reorganizing Osaka city government to get public vote. *The Japan Times* [online]. 13. 1. 2015 [cit. 2015-1-28]. <<http://www.japantimes.co.jp/news/2015/01/13/national/politics-diplomacy/hashimotos-plan-reorganizing-osaka-city-government-get-public-vote/>>

starosty či guvernéry dotčených územních celků, jejich schválení zastupitelstvy a souhlas ministerstva vnitra v případě prefektur a guvernéra v případě obcí.

Z hlediska orgánů existují ve sdruženích jednak výkonné orgány, a sice buď představený (*chō*, 長) nebo představenstvo (*rijikai*, 理事会), a dále zastupitelstva (*gikai*, 議会). Ta jsou v případě jednoúčelových sdružení doplňována z vlastních zastupitelstev zúčastněných územních celků, u oblastních sdružení jsou však buď volena nepřímo zastupiteli dotčených územních korporací, nebo se dokonce (jakkoli to nebude příliš časté) připouští i možnost přímých voleb občany.

Oblastní sdružení se některými svými rysy přibližují běžným veřejnoprávním korporacím, mají právní subjektivitu, nemají však ústavně garantované právo na samosprávu a existují pouze z vůle veřejnoprávních korporací, které je tvoří. Na druhou stranu se připouští teoretická možnost, aby na ně stát v rámci decentralizace veřejné správy delegoval některé další kompetence, takže už se pak nejedná o čisté sdružení, které napomáhá plnění jen místních či regionálních úkolů, ale nabývá charakter spíše jakéhosi prostředníka mezi (zejména) prefekturami a státem. Jako příklad můžeme uvést Kansaiskou oblastní unii (*Kansai kōiki rengō*, 関西広域連合), sdružující prefektury v okolí Kyōta a Ōsaky.¹¹⁵

7.2.3 Obvody spravující místní majetek (*Zaisan-ku*, 財産区)

Posledním v současnosti se vyskytujícím druhem zvláštních územních veřejnoprávních korporací, který má však jen značně omezený význam, jsou obvody spravující místní majetek. Důvody jejich vzniku jsou spíše historické a souvisí se slučováním obcí v období Mezi (1868-1912). Tyto právnické osoby jsou vytvářeny pouze obcemi,

¹¹⁵ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 45

event. zvláštními obvody, a to prakticky výlučně ve venkovských oblastech, a jejich jediným úkolem je správa tamních lesů, mokřadů, pohřebišť, polí, japonských lázní (*onsen*, 温泉) apod. Smyslem této úpravy je zachovat místním komunitám lepší dohled nad jejich kulturním dědictvím a vynahradit jim tak skutečnost, že jejich vesnice se staly po sloučení s jinými součástí větších územních celků. Fakultativně je možné zřizovat v těchto obvodech poradní sbory či shromáždění a nad respektováním jejich práv bdí guvernér příslušné prefektury.¹¹⁶

¹¹⁶ blíže viz např. TAKADA, Bin [高田 敏]; MURAKAMI, Takenori [村上 武則]. *Fundamentaru chihōjichi-hō* [ファンダメンタル地方自治法]. 2. vyd. Hōritsu bunkasha [法律文化社]. 2009. 329 s. ISBN-13: 978-4589031600. str. 77

8 Druhy územních celků v ČR – komparativní pohled

Na rozdíl od Japonska je členění územních celků v České republice provedeno již na úrovni Ústavy, která ve svém čl. 99 zakotvuje obce jako základní a kraje jako vyšší územní samosprávné celky, které v následujícím článku definuje jako územní společenství občanů s právem na samosprávu a v čl. 101 je pak označuje za veřejnoprávní korporace. Na první pohled je tedy okruh nositelů územní samosprávy užší, neboť jak bylo vysvětleno výše, v Japonsku existují kromě prefektur a obcí ještě další, tzv. zvláštní územní veřejnoprávní korporace. Přitom, jak už bylo naznačeno, dělení na běžné a zvláštní územní veřejnoprávní korporace si vynutila praxe, japonská ústava je nezná.

8.1 Vyšší územní samosprávné celky

Původní znění článku 99 naší Ústavy bylo jiné a počítalo se s existencí zemí nebo krajů. Až ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, zakotvil regionální samosprávu, jejímiž nositeli je 13 krajů a Hlavní město Praha. V České republice se tak vyskytují pouze dva druhy VÚSC, oproti čtyřem japonským. Rozdíly mezi nimi jsou však zásadnějšího charakteru, vzhledem k tomu, že existuje zvláštní zákon o hlavním městě, a vedle něj je pro Prahu relevantní rovněž její Statut vydávaný formou obecně závazné vyhlášky.

Avšak Ústava počítá toliko s existencí obcí a krajů, nikoliv se samosprávným celkem označeným jako „hlavní město“ – žádnou jinou formu vyšších územních samosprávných celků nezná. Na to reaguje zákon č. 131/2000 Sb., který uvádí v § 1, že Praha má postavení kraje, ale neříká, že jím přímo je. Přísně vzato tedy Praha není krajem, je ale vyšším územním

samosprávným celkem.¹¹⁷ Na druhou stranu, Praha není jediný VÚSC, který do nedávné doby nebyl v ústavním zákoně označen jako kraj – poté, co se přejmenoval, vystupoval původní Jihlavský kraj pouze pod označením „Vysočina“, až v roce 2011 byla provedena změna na „Kraj Vysočina“. O povaze Vysočiny jako kraje však ani předtím zřejmě nikdo nepochyboval.

Praha má tedy všestranně zvláštní postavení – je vyšším územním samosprávným celkem i obcí zároveň, nevztahuje se na ni nicméně obecní ani krajské zřízení, a to ani subsidiárně. Tyto zákony však mohou mít význam pro vymezení některých otázek týkajících se její působnosti (viz výše). Praha je hlavním městem, což je zdůrazněno v našem právním řádu hned na třech místech – v čl. 13 Ústavy, v čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb. i v § 1 zákona č. 131/2000 Sb., nikde ale už není rozvedeno, jaké konsekvence z toho pro ni plynou – není třeba označena jako město sídelní, ačkoli speciální zákony jí tuto úlohu přisuzují – je tak např. sídlem Parlamentu, prezidenta, NKÚ či ČNB, sídlo vlády ale žádný zákon neurčuje, i když fakticky je jím také Praha. Naopak moc soudní má svůj pomyslný vrchol v Brně.¹¹⁸

Nabízí se možná interpretace, že trojí zakotvení Prahy jako hlavního města má v každém případě jiný význam. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. ustanovuje nový typ VÚSC vedle krajů – je tedy *lex specialis* vůči čl. 99 Ústavy. Čl. 13 Ústavy nemá na mysli hlavní město jako územní celek, ale vzhledem k systémovému zařazení před ustanovení o státních symbolech přichází v úvahu výklad, že se jedná spíše o určité symbolické označení.¹¹⁹ Z toho může vyplývat i důvod pro zákonodárce reglementovat postavení Prahy zvláštním zákonem, což také učinil. A tak posledním předpisem, který ve svém § 1 deklaruje, že upravuje

¹¹⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 68

¹¹⁸ PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. str. 410

¹¹⁹ tamtéž, str. 408

postavení Prahy jako hlavního města, je zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, který však už na toto téma paradoxně nic dalšího neuvádí.¹²⁰

Naproti tomu japonská úprava postavení Tokia jako hlavního města nezmiňuje. Označení „metropolitní prefektura“ mu sice dává svým způsobem zvláštní pozici, ale i podle názoru teorie není vyhrazeno výslovně pouze pro Tokio – v současnosti o tento „titul“ velmi usilovala Ósaka, druhé největší město Japonska.¹²¹ Neexistuje zvláštní zákon o hlavním městě, odchylky v zákonech od obecné úpravy prefektur jsou minimální (např. na úseku systému požární ochrany). Určitým privilegiem byl fakt, že metropolitní prefektura se v rámci svých hranic dělí v historickém jádru na samosprávné zvláštní obvody. Tato „výsada“ už však přestala být pouze doménou metropolitní prefektury, ale od roku 2012 je nově otevřena možnost vytvářet zvláštní obvody i v tzv. dezignovaných velkoměstech. Shrnout můžeme, že Tokio je tedy hlavním městem pouze *de facto*. O významu jako symbolu v právním smyslu slova v tomto případě nelze ani uvažovat – ostatně jediný státní symbol zakotvený přímo v ústavě je pouze císař, který ale navíc formálně není ani hlavou státu.

Vnitřní dělení Tokia na zvláštní obvody je něco, co jej zdánlivě připodobňuje k Praze a jejímu členění na městské části. Postavení těchto územních celků je v obou zemích v určitém ohledu sporné. Specifika zvláštních obvodů byla vysvětlena výše, připomeňme tedy pouze, že doktrína po dlouhé době váhání dospěla nakonec k závěru, že jsou územními veřejnoprávními korporacemi ve smyslu japonské ústavy a stojí na úrovni obcí. Co se týká naší úpravy, předně čl. 99 Ústavy stanoví, že Česká republika se člení na obce a kraje. Nic o samosprávných městských částech jako samostatném stupni územní samosprávy zde nenajdeme. Naproti tomu zákon o hlavním městě Praze hovoří o samosprávě městských částí,

¹²⁰ SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck. 2007, 949 s. ISBN 978-80-7179-869-9. str. 124

¹²¹ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 38

což je tak zřejmě do jisté míry zavádějící, neboť je nelze automaticky považovat bez dalšího za veřejnoprávní korporace, byť mají určité znaky subjektů práva – vystupují vlastním jménem v právních vztazích a nesou odpovědnost z nich plynoucí, ale nejsou samostatným vlastnickým subjektem.¹²² Rovněž je uznávána jejich procesní způsobilost.¹²³ (Blíže k této otázce a srovnání s územně členěnými statutárními městy viz kapitolu o ZÚSC.)

S trochou nadsázky můžeme říci, že čl. 99 je určitým problematickým bodem naší Ústavy a na úrovni zákonné úpravy je v mnoha případech nerespektovaným ustanovením – viz otázka postavení hlavního města jako kraje, existence vojenských újezdů či zmíněná formulace o „samosprávě“ pražských městských částí.

Druhým problematickým bodem naší úpravy je rozpor mezi územním, administrativním a samosprávným členěním. Území Kraje Vysočina je tak např. rozděleno mezi 3 kraje podle zákona o územním členění státu, kterých je celkem pouze 7. Nešťastné je v tomto ohledu zejména shodné označení „kraj“, které může být matoucí. V Japonsku takováto *dichotomie* v čisté podobě neexistuje, není ale vyloučeno, že např. pro účely správy daní může být určitý správní obvod vymezen územím více prefektur apod. Nedochozí ale k výše naznačené „parcelaci“ území jako v případě Kraje Vysočina. V současnosti v této souvislosti probíhají diskuze o zavedení třetího, nadregionálního typu územních celků. Systém je označován jako zemské zřízení (*dōshūsei*, 道州制), kde jednotlivé celky by mohly mít i samosprávný, tedy ne jen administrativní, charakter.¹²⁴ Už dnes se Japonsko někdy neformálně pro účely státní správy dělí na 8 oblastí (地方, *chihō*), které zahrnují území více prefektur, zvláštní zákon o územním členění jako u nás ale neexistuje. O zrušení starého

¹²² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 120 a str. 182

¹²³ viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu 26 Cdo 683/2012

¹²⁴ NAKAGAWA, Yoshirō [中川 義朗]; *Korekara no chihō jichi o kangaeru* [これからの地方自治を考える]. 1. vyd. Hōritsu bunkasha [法律文化社]. 2010. 322 s. ISBN-13: 978-4589032591. str. 244 a násl.

zákona a zavedení 8 oblastí pro výkon státní správy se shodou okolností v roce 2005 uvažovalo i u nás.¹²⁵

8.2 Základní územní samosprávné celky

Stejně jako v Japonsku, i v České republice rozlišujeme tři základní druhy obcí – města, městyse a ostatní obce. Rozdíly mezi úpravami obou zemí se projeví už ve způsobech, jakým je možné, aby obec získala status městyse či města. Především minimální počet obyvatel stanovený pro město je oproti Japonsku nepoměrně nižší – pouhé 3 000 vedle japonských 50 000. Navíc, řada měst toto kritérium ani nespĺňuje, protože jsou městy z historických důvodů. V úvahu se přitom vůbec nebere „městský charakter“ obce či demografické charakteristiky obyvatelstva, na rozdíl od Japonska. Do samotného procesu změny u nás rovněž nemohou ingerovat VÚSC – postačí pouze, pokud obec městem ustanoví na její návrh předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.¹²⁶

Obce se mohou dále diferencovat i podle jiných kritérií. Tak např. se z obecné kategorie obcí mohou vyčlenit ty, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů (to může být případ obcí s nejvýše 3 000 obyvateli) a pravomoc rady zde vykonává starosta.¹²⁷ Obdobný institut v Japonsku nenajdeme – snad lze jen zmínit možnost, v praxi nerealizovanou, aby zastupitelstva malých obcí byla nahrazena obecním shromážděním (viz výše).

Dalším možným kritériem členění je hledisko výkonu státní správy v přenesené působnosti. Jak už bylo vysvětleno na jiném místě, v některých obcích existují tzv. pověřené obecní úřady, které plní určité úkoly státní správy pro širší správní obvod, nejen pro území své vlastní obce. Vedle toho mohou existovat i obecní úřady obce s rozšířenou působností

¹²⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 69

¹²⁶ § 3 odst. 1 obec. zřiz.: „Obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.“

¹²⁷ § 99 ve spojení s § 68 obec. zřiz.

(blíže o nich viz kapitolu o působnosti). Důvodem existence této zvláštní úpravy, jejíž obdoba v Japonsku neexistuje, je patrně jednak velký počet obcí s malým počtem obyvatel, jednak fakt, že došlo ke zrušení dřívějších okresních úřadů, které byly orgány státu, oproti obecním úřadům, jež jsou orgány územních celků. Podle výše nastíněného kritéria hovoříme pak o obcích I. – III. stupně¹²⁸, pro obce s rozšířenou působností se pak někdy neformálně používá označení jako tzv. „malé okresy“. Příčina, proč obdobné členění obcí v Japonsku nelze provést, je předně skutečnost, že přenesená působnost již byla zrušena. Není ale vyloučeno, že v rámci spolupráce obcí se rozšíří působnost jedné i na území druhé, nikdy tak ale nestanoví direktivně zákon, ale záleží na vzájemné dohodě.

Dále je možné z množiny měst zvlášť vytknout územně členěná statutární města a ostatní statutární města a také město hlavní, o kterém je pojednáno výše. Na rozdíl od Japonska, kde dezignovaná velkoměsta jsou stanovena vládními nařízeními po naplnění určitých zákonem stanovených parametrů (zejména tedy počtu obyvatel), u nás určuje statutární města pouze zákon a to bez jakýchkoliv psaných kritérií, kterých by bylo nutné dosáhnout. Půjde tedy vždy o určité politické rozhodnutí. Na druhou stranu, jak bylo vysvětleno výše, ani japonská vláda není zákonnými kritérii zcela vázána – ani po dosažení příslušného počtu obyvatel neexistuje na povýšení na dezignované velkoměsto (či centrální nebo speciální město) právní nárok.

Srovnáme-li postavení městských částí v Praze a v územně členěných statutárních městech, v zákonných formulacích jsou patrné výrazné rozdíly.¹²⁹ Vyzdvihneme např. výslovnou (byť možná trochu zavádějící) zmínku o „samosprávě městských částí“ v Praze,¹³⁰

¹²⁸ Je zajímavé, že někdy je rozsah územní působnosti v případě obecního úřadu obce s rozšířenou působností a pověřeného obecního úřadu zcela stejný – tak např. město Vodňany má stejnou územní působnost, ať už vystupuje jako obec II. či III. stupně.

¹²⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 120 a str. 182

¹³⁰ § 2 odst. 1 zák. hl. m.: „*Úkoly patřící do samosprávy hlavního města Prahy (dále jen "samostatná působnost hlavního města Prahy") plní hlavní město Praha v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a v rozsahu odpovídajícím potřebám hlavního města Prahy. Úkoly patřící do samosprávy městských částí (dále jen "samostatná působnost městských částí") plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy (dále jen "Statut") a v rozsahu odpovídajícím potřebám městských částí.*“

jejich možnost vystupovat vlastním jménem a nést za to odpovědnost¹³¹, či právo podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva městské části k Městskému soudu v Praze.¹³² Posledně zmíněné právo je městským částem Prahy přiznáno vlastně nad rámec § 67 písm. b) soudního řádu správního, kde je zakotvena obdobná zásada ve prospěch územních samosprávných celků.¹³³

Naproti tomu § 137 obecního zřízení v odst. 2 pouze stanoví, že pravomoc rozpustit zastupitelstvo městské části statutárního města vykonává zastupitelstvo města, ale analogicky k obdobnému ustanovení v § 89 týkajícímu se rozpuštění obecního zastupitelstva už nedává možnost podat žalobu ke správnímu soudu.¹³⁴ Stejně tak § 134 odst. 1 obecního zřízení nedává městským částem statutárních měst možnost jednat vlastním jménem.¹³⁵ Společné pro oba typy městských částí jak v Praze tak ve statutárních městech je pak absence majetkové autonomie (nákládání toliko se svěřeným majetkem města), nemožnost vydávat obecně závazné vyhlášky,¹³⁶ ale i fakt, že jsou spravovány¹³⁷ zastupitelstvy volenými v přímých volbách.

Můžeme tedy shrnout, že i v České republice existují jakési dvě kategorie městských částí (v Praze a v územně členěných statutárních městech), podobně jako v Japonsku nalezneme zvláštní obvody (dosud v praxi výhradně v Tokiu¹³⁸) a obvody dezignovaných měst. Rozdíl však spočívá v tom, že zvláštní obvody v Japonsku se dnes už kvalitativně řadí svým charakterem k městům, uznává se, že mají nezpochybnitelné, ústavně zaručené právo na samosprávu a jsou veřejnoprávními korporacemi. Takové plnohodnotné postavení u nás

¹³¹ § 3 odst. 2 zák. hl. m.: „Městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.“

¹³² § 92 odst. 3 zák. hl. m.: „Nesejde-li se zastupitelstvo městské části po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, rozpustí je zastupitelstvo hlavního města Prahy. Proti tomuto rozhodnutí může městská část podat žalobu k Městskému soudu v Praze. (...)“

¹³³ MIKULE, Vladimír. Kapitola XXVII. Správní soudnictví. In : HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3. str. 540

¹³⁴ § 89 odst. 1 obec. zřiz.: „Nesejde-li se zastupitelstvo obce po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu.“

¹³⁵ § 134 odst. 1 obec. zřiz.: „Městské obvody a městské části jednájí za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem.“

¹³⁶ viz § 134 obec. zřiz. a § 89 odst. 3 zák. hl. m.

¹³⁷ nikoliv ale samostatně spravovány – viz *a contrario* § 1 odst. 4 zák. hl. m. či § 5 obec. zřiz.

¹³⁸ O jejich případném zřízení v druhém největším městě Japonska – Ósace – se pravděpodobně rozhodne v referendu v květnu 2015.

městské části Prahy nemají. Je navíc otázkou, do jaké míry je odlišná úprava městských částí v Praze od reglementace městských částí statutárních měst výsledkem určité koncepční nejasnosti zákonodárce – čl. 99 Ústavy nezná žádný stupeň samosprávy na úrovni městských částí, nejedná se tedy ani v jednom případě o samostatné veřejnoprávní korporace.

Naproti tomu japonská úprava zvláštních obvodů jako veřejnoprávních korporací s právem na samosprávu je pochopitelná, vezmeme-li v úvahu, že v současném Tokiu žije více obyvatel než v celé České republice. Při její absenci by se tak poněkud vytrácel samosprávný charakter hlavního města, kdy smyslem samosprávy je přece decentralizace a uplatnění principu subsidiarity. Stojí proto za zamýšlení, jestli by i u nás nemělo být postavení městských částí alespoň v případě hlavního města nějakým způsobem reflektováno v Ústavě a jejich zákonná úprava více systematicky propracována. Za současného stavu jejich existence totiž není ústavně garantována (*a contrario* čl. 8 Ústavy), nepředstavují nějaký další stupeň samosprávy. Stejně tak členění statutárních měst je jejich privilegiem a možností, nikoliv povinností (existují tzv. územně nečleněná statutární města). V Japonsku na druhé straně je právní povinností dezignovaných měst se vnitřně členit, a to od okamžiku, kdy jim vláda nařízením toto postavení udělí. Shodně s městskými částmi (našich) statutárních měst tyto obvody ale nemají právo na samosprávu ani právní subjektivitu.

Stejně jako postavení zvláštních obvodů Tokia dovedla postupným vývojem judikatura japonského nejvyššího soudu, i u nás se do budoucna může situace rozhodováním Nejvyššího správního soudu postupně vyvíjet. Viz třeba rozhodnutí č. j. 3 Ao 9/2011 – 219, kde rozšířený senát vyslovil názor, že „*městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části,*“ tedy s trochou nadsázky vlastně umožnil vnitřní konflikt uvnitř (a v rámci) samotného hlavního města. V odůvodnění se věnoval postavení městské části jako subjektu samosprávy a mimo jiné uvedl,

že sice „nemá pochybnosti o tom, že městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou toliko v pozici správce majetku hlavního města Prahy jako celku,“ nicméně považuje za nezpochybnitelné, že městská část má „přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno,“ což dostačuje pro aktivní legitimaci k podání návrhu na jeho zrušení. Rovněž vyložil názor, že „městské části vystupují (v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem) v právních vztazích svým jménem a nesou z toho vyplývající odpovědnost. Mají tedy částečnou způsobilost k právním úkonům (a právní subjektivitu). (...) Městská část hlavního města Prahy tedy má v rámci své vlastní působnosti důležitou roli v organizaci svého území, s níž může kolidovat samostatná působnost hlavního města Prahy v oblasti územního plánování.“¹³⁹

¹³⁹ rozhodnutí č. j. 3 Ao 9/2011 – 219, publikováno pod č. 2887/2013 Sb. NSS

9 Orgány prefektur a obcí v Japonsku

Z hlediska vnitřní organizace územních samosprávných celků můžeme v případě Japonska hovořit v podstatě pouze o dvou plnohodnotných orgánech, kterými jsou zastupitelstvo (*gikai*, 議会) a představený (*chō*, 長), což je v případě obcí starosta (*shichōson chō*, 市町村長) a v případě prefektur guvernér¹⁴⁰ (*todōfuken chiji*, 都道府県知事). Aby však nedocházelo k přílišné koncentraci pravomocí v rukou jediného orgánu, jsou vytvářeny ještě zvláštní výkonné orgány vedle představeného a jemu nepodřízené, které v rámci své dílčí působnosti plní svěřené úkoly. Ty se označují jako komise (*iinkai*, 委員会) a jako příklad lze uvést např. volební komisi, komisi pro vzdělání, komisi pro pořádek v obci apod.¹⁴¹

9.1 Zastupitelstvo (*Gikai*, 議会)

Zastupitelstvo je dle ústavy obligatorní orgán obce či prefektury, který má především usnášecí pravomoci (*giji kikai*, 議事機会). Spíše teoretickou modifikací zůstává možnost nahradit jej v malých obcích tzv. obecním shromážděním (*chōson sōkai*, 町村総会), tvořeným všemi obyvateli územního celku s volebním právem, o čemž bylo pojednáno výše. O postavení zastupitelstva v obci či prefektuře a jeho pravomocích ústava blíže nic neříká, vše je tedy potřeba dovodit ze zákonné úpravy. Není ani úplně jasné, co se má na mysli pod vágním termínem „usnášecí pravomoc“, dovozuje se ale, že se tím rozumí právo rozhodovat v důležitých otázkách samosprávy, především pokud jde o schvalování rozpočtu či o přijímání (a také rušení nebo změny) obecně závazných vyhlášek.

¹⁴⁰ Je otázkou, zda zvolit při překladu slovo „guvernér“, či „prefekt“ – v tomto směru neexistuje ustálený způsob překladu. Vzhledem k tomu, že ani japonské označení není etymologicky odvozené od slova „prefektura“, volím výraz „guvernér“.

¹⁴¹ The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Local Government in Japan* [online]. 2012 [cit. 2013-7-11]. Dostupné z: <<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j05-e.pdf>>

Záležitosti, ve kterých je třeba přijetí usnesení zastupitelstva, jsou enumerativně uvedeny v čl. 96 zákona o územní samosprávě, avšak zastupitelstvo si stejně může vlastní vyhláškou vyhradit rozhodování i v dalších otázkách, které spadají jak do samostatné působnosti, tak do zákonem svěřené působnosti, ve druhém případě však jen pokud se netýkají otázek národní bezpečnosti či dalších oblastí, které stanovila vláda nařízením.¹⁴² Pokud tedy např. zákon stanoví, že při výstavbě přehrad guvernér prefektury zašle své stanovisko ministru dopravy, zastupitelstvo si může vyhradit, že k takovému kroku je třeba jeho schválení. Nemůže však tuto pravomoc jako celek převzít a vytvářet stanoviska samo.¹⁴³

V zásadě se usnášení zastupitelstva považuje za proces tvorby vůle územního celku, ale jednotlivá usnesení mohou mít v tomto ohledu různý význam. Svým usnesením zastupitelstvo totiž buď vůli územního celku tvoří přímo (např. přijímá obecně závazné vyhlášky), nebo potvrzuje kroky, které podnikl jiný orgán. Ze zákona tak např. schvaluje veřejnoprávní smlouvy, jakož i smlouvy soukromoprávní, týkající se zejména zcizování či směny majetku obce či prefektury, třebaže jejich sjednávání zajišťuje starosta nebo guvernér. V případě absence obligatorního souhlasu se dovozuje neúčinnost každého takto vadného úkonu z důvodu překročení pravomoci. Vedle výše uvedených záležitostí zastupitelstva vydávají i právně nezávazné deklarace a usnesení, např. výzvy k odstoupení poslanců národního shromáždění z funkce či postoje k nešíření jaderných zbraní apod.¹⁴⁴

¹⁴² čl. 96 ZÚS: „Kromě záležitostí uvedených výše, běžná územní veřejnoprávní korporace může obecně závaznou vyhláškou stanovit, že určité otázky, které se dotýkají běžné územní veřejnoprávní korporace, vyžadují schválení zastupitelstvem (s výjimkou věcí v zákonem svěřené působnosti, o kterých vládní nařízení stanoví, že by vzhledem k tomu, že se dotýkají národní bezpečnosti, či z jiných důvodů byla podmínka schválení zastupitelstvem nevhodná).“

[Zenkō ni sadameru mono o nozoku hoka, futsū chihōkōkyō dantai wa, jōrei de futsū chihōkōkyō dantai ni kansuru jiken (Hōtei jutaku jimū ni kakaru mono ni atte wa, kuni no anzen ni kansuru koto sonohoka no jiyū ni yori gikai no giketsu subeki mono to suru koto ga tekūōdenai mono to shite seirei de sadameru mono o nozoku.) ni tsuki gikai no giketsu subeki mono o sadameru koto ga dekiru.]

前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関する事その他の事由により議会の議決すべきものとする）が適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

¹⁴³ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 63

¹⁴⁴ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 219 a násl. Blíže se volebními systémy v Japonsku v této práci nezabývám, lze ale odkázat na bohatou právní i politologickou literaturu.

Členové zastupitelstva jsou voleni v přímých volbách občany na čtyřleté funkční období. Podmínkou aktivní volební účasti je především bydliště v územním celku, občanství a věk 20 let, pasivní volební právo je vázáno navíc na dosažení 25 let. Zajímavostí je skutečnost, že podobně jako některé jiné státy světa, i v Japonsku se postupně objevuje možnost elektronického hlasování. Počet členů zastupitelstva je určen v zákonných mezích obecně závaznou vyhláškou přijatou vždy pro nadcházející volební období (výjimky se týkají pouze případů slučování či změn hranic územních celků). Mandát zastupitelů vzniká vyhlášením výsledků voleb. Nepožívají žádných imunit a ze svého středu volí předsedu a místopředsedu zastupitelstva. Jako své poradní, organizační a kontrolní orgány si zastupitelstvo zřizuje vlastní pomocné výbory (*iinkai*, 委員会), tvořené vždy určitým počtem zastupitelů. Speciálním pomocným útvarem zastupitelstva je jeho kancelář (*jimukyoku*, 事務局).¹⁴⁵

Rozpuštění zastupitelstva, tedy předčasné ukončení jeho řádného funkčního období, je možné v několika případech. Prvním je přímá žádost kvalifikovaného počtu (zásadně 1/3 všech) oprávněných voličů územního celku v rámci tzv. lidové iniciativy (*chokusetsu seikyū*, 直接請求). Zastupitelstvu tím vznikne povinnost uspořádat referendum o svém rozpuštění. Dále existuje možnost samotného zastupitelstva usnést se čtyřmi pětinami hlasů přítomných o předčasném ukončení funkčního období. V takovém případě však hlasování musí být přítomny alespoň tři čtvrtiny všech zastupitelů. V neposlední řadě má pak právo rozpustit zastupitelstvo starosta či guvernér, to ale pouze a jen tehdy, když mu byla vyslovena nedůvěra (viz níže).¹⁴⁶

¹⁴⁵ HIGAKI, Masami [檜垣 正巳]. *Chihōjichi-hō no yōten* [地方自治法の要点]. 9. vyd. Gakuyō shobō. [学陽書房]. 2012. 203 s. ISBN-13: 978-4313208391. str. 46

¹⁴⁶ tamtéž, str. 92

9.2 Představení prefektur a obcí (*Chō*, 長)

Představení¹⁴⁷ (*chō*, 長), kteréžto označení používá zákon o územní samosprávě jako společný pojem pro starostu obce a guvernéra prefektury, na rozdíl od zastupitelstva nejsou dle ústavy obligatorním orgánem územních samosprávných celků. Ústava pouze stanoví, že musí být voleni přímo, nicméně u zastupitelstev výslovně určuje, že obce mají povinnost je zřídit. *A contrario*, takové ustanovení v případě představených obcí a prefektur chybí, existuje však na zákonné úrovni.¹⁴⁸

Představení jsou stejně jako zastupitelé přímo voleni obyvateli územního celku, pasivní volební právo je stanoveno v případě starosty na 25, v případě guvernéra na 30 let, není přitom stanovena podmínka pobytu v daném územním celku. Funkční období činí stejně jako u zastupitelů 4 roky, předčasně mandát zaniká zejména smrtí, ztrátou pasivního volebního práva (především tedy ztrátou občanství), 11. dnem po vyslovení nedůvěry zastupitelstvem (viz níže), v důsledku tzv. lidové iniciativy jejímž předmětem je žádost o odvolání starosty občany a konečně rezignací do rukou předsedy zastupitelstva. (Opomíjíme případy inkompatibility funkcí či neplatného zvolení nebo neplatnosti voleb, které rovněž vedou k zániku mandátu nebo k tomu, že mandát vůbec nevznikne.)¹⁴⁹

Mezi nejdůležitější pravomoci starostů a guvernéřů patří zastupování územního celku navenek, příprava a předkládání návrhu rozpočtu zastupitelstvu, jakož i zabezpečování hospodaření obce podle něj, kontrola účtů, správa obecního a prefekturálního majetku, tvorba nařízení a dále řídicí a kontrolní pravomoci vůči zaměstnancům a právnickým osobám veřejného práva zakládaným územním celkem. Představení jsou vedle komisí hlavními

¹⁴⁷ Je otázkou, jaký vhodný překlad zvolit pro společné označení starosty a guvernéra v češtině. Výraz „vedoucí“ by mohl implikovat, že jde o osobu v čele nějakého orgánu, starosta a guvernéř jsou nicméně monokratické orgány a formálně ani fakticky své územní celky nevedou, jsou spíše jejich představiteli navenek. Volím proto překlad „představený“, byť je, uznávám, pocíťován v češtině jako zastaralý.

¹⁴⁸ UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 219

¹⁴⁹ HIGAKI, Masami [檜垣 正巳]. *Chihōjichi-hō no yōten* [地方自治法の要点]. 9. vyd. Gakuyō shobō. [学陽書房]. 2012. 203 s. ISBN-13: 978-4313208391. 94

výkonnými orgány (*shikkō kikan*, 執行機関), jejich úkolem je sjednocovat a propojovat činnosti ostatních orgánů. Od reformy územní samosprávy se již nerozlišuje, jestli starosta či guvernér vykonává své pravomoci v rámci samostatné nebo zákonem svěřené působnosti. Pravomoci představených jsou příkladmo uvedeny v čl. 149 zákona o územní samosprávě, jedná se nicméně pouze o demonstrativní výčet, proto pokud není některá výkonná pravomoc výslovně svěřena jinému orgánu (t.j. komisím), náleží starostovi či guvernérovi.

Jelikož jsou pravomoci starosty či guvernéra jakožto monokratického orgánu velmi široké, je v praxi nemožné, aby je všechny vykonávala jediná osoba sama. Proto mu k dispozici stojí pomocný úřednický aparát, kterým je na prvním místě příslušný obecní/prefekturální/obvodní či jinak označený úřad (*jimusho*, 事務所). Ten v žádném případě není samostatným orgánem obce, jedná se vlastně o pouhý pomocný personál (*hojoshokuin*, 補助職員), který plněním svých úkolů pouze přispívá k řádnému výkonu funkcí starosty. Jeho zaměstnance je třeba odlišovat od členů komisí obcí či prefektur, které jsou zvláštními výkonnými orgány stojícími vedle starosty, které mu nejsou podřízené a jeho funkci doplňují. V rámci tohoto úřadu starosty tak existují nejrůznější odbory zabývající se klíčovými otázkami obce či prefektury – např. odbor průmyslu a obchodu, cestovního ruchu, pro mimořádné situace (zemětřesení, *tsunami*, tajfuny) atd. Projevuje se zde princip vnitřní organizační výsosti (*jichi soshiki-ken*, 自治組織権), zmíněný v úvodu práce.¹⁵⁰

9.3 Vztah představeného a zastupitelstva

Zvláštností japonského systému je přímá volba jak starostů (guvernéřů), tak členů zastupitelstva. Na rozdíl od úpravy vztahu národního shromáždění a ministerského předsedy,

¹⁵⁰ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 69

kde se uplatňuje britský parlamentní systém, pozice starosty je vůči zastupitelstvu o něco silnější. Japonská doktrína hovoří v této souvislosti dokonce o „prezidentském systému“ (*daitōryō-sei*, 大統領制). Platí nicméně, že se v obou případech jedná o na sobě v zásadě nezávislé orgány, jejichž vztahy jsou vyvažovány systémem brzd a protiváh. V japonském systému můžeme konstatovat následující zvláštnosti:

1. Zastupitelstva, na rozdíl od národního shromáždění na celostátní úrovni, nejsou nejvyššími orgány obcí či prefektur. Spolu se starosty mají rovné postavení, jejich pravomoci jsou jasně ohraničené. Japonská doktrína toto uspořádání výslovně označuje jako prezidentský systém (首長主義、大統領制, *buchōshugi, daitōryō-sei*) (ačkoliv „prezident“ jakožto označení funkce se zde nevyskytuje).¹⁵¹
2. Zastupitelstvo není jediným orgánem, který může přijímat právní předpisy. Samo se usnází pouze na obecně závazných vyhláškách (*jōrei*, 条例), nařízení (*kisoku*, 規則) vydává starosta. Oba tyto předpisy mají stejnou právní sílu a liší se tak pouze orgánem, který je schvaluje. Návrhy některých klíčových usnesení zastupitelstva (včetně některých vyhlášek či rozpočtu) může předkládat pouze představený územního celku. Zastupitelstvu se však přiznává právo je pozměňovat.
3. Zastupitelstvo starostu sice nevolí, vykonává nad ním ovšem kontrolu. Může mu kvalifikovanou (tříčtvrtinovou) většinou hlasů přítomných zastupitelů vyslovit nedůvěru (*fushinnin giketsu*, 不信任議決) – a stejně jako japonský premiér v obdobné situaci – má starosta v takovém případě výsadní právo zastupitelstvo rozpustit. Pokud tak učiní, udrží se ve funkci až do zvolení nového zastupitelstva, které jej může následně odvolat nadpoloviční většinou hlasů přítomných. Pokud zastupitelstvo nerozpustí během 10 dní od vyslovení nedůvěry, ve své funkci skončí. Toto pravidlo významně napomáhá

¹⁵¹ Chihō kōmuin shōnin shiken mondai kenkyūkai. [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Chihōjichi-hō 101-mon*. [地方自治法 1 0 1 問]. 4. vyd. Gakuyō shobō [学陽書房]. 2011. 203 s. ISBN-13: 978-4313207240. str. 45

odstranit slabinu „prezidentského“ systému, kterou je vysoké riziko konfliktu obou přímo volených orgánů, zvláště pokud např. starosta pochází z jiné (názorově odlišné) politické strany než většina zastupitelstva. Každý zastupitel si velmi dobře rozmyslí, zda se pokusí destabilizovat systém tím, že vysloví starostovi nedůvěru, protože se rázem sám ocitne v ohrožení. Starosta naopak jakožto monokratický orgán není nikomu neodpovědným mocnářem, kterým by se mohl stát díky přímému mandátu od občanů, ale je v neustálém ohrožení ze strany zastupitelstva.

4. Starosta disponuje vůči usnesením zastupitelstva právem veta, které má formu žádosti o opětovné hlasování (*saigi seikyū-ken*, 再議請求権). Požádat o nové hlasování lze teoreticky i v případě, pokud dané usnesení nebylo přijato. U některých klíčových usnesení (o obecně závazných vyhláškách a o rozpočtu) pak tato žádost vyvolá potřebu schválení kvalifikovanou většinou dvou třetin přítomných zastupitelů.
5. Jak v případě starostů či guvernérů, tak v případě členů zastupitelstva je stanovena přísná inkompatibilita funkcí. Starosta tak např. nesmí být členem zastupitelstva, japonského národního shromáždění, komisí územních celků či zastávat úřednické funkce apod.
6. Pokud jsou určité úkony starosty či guvernéra vázány na schválení zastupitelstvem, jsou bez příslušného usnesení neúčinné. Pokud je však zastupitelstvo z různých důvodů nečinné (zejména není-li usnášeníschopné, nebylo platně zvoleno apod.), může starosta tyto kroky učinit sám. Takové jednání podléhá sice následné ratihabici zastupitelstvem poté, co se sejde poprvé od odpadnutí překážky ve své činnosti, případné neschválení ale působí *ex nunc* a účinky kroků představeného zůstávají zachovány.¹⁵²

¹⁵² UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354. str. 216

10 Orgány krajů a obcí v ČR – komparativní pohled

Zatímco japonská úprava orgánů územních veřejnoprávních korporací vychází z dualizmu orgánů legislativního (usnášecího) a exekutivního (výkonného) typu, česká úprava toto paradigma nenásleduje. Mezi orgány územních samosprávných celků u nás patří zastupitelstvo, rada, starosta a hejtman, obecní či krajský (event. obdobně označený) úřad, zvláštní orgány obce či kraje, popř. komise rady obce. Podle zákona o obecní policii může být orgánem obce i obecní (městská) policie. V obou zemích nemají územní celky vlastní orgány soudního typu, pro řešení sporů a některých jiných právních záležitostí se tedy musejí obracet na orgány státu.

Zvláštní orgány zřizuje starosta (hejtman) pro výkon přenesené působnosti, pokud tak stanoví zvláštní zákon – příkladem může být přestupková komise obce, povodňová komise apod.

Jako své iniciativní a poradní orgány zřizuje zastupitelstvo výbory, rada pak komise. Orgánem obce se komise rady stává tehdy, byl-li jí svěřen výkon přenesené působnosti starostou po projednání s ředitelem krajského úřadu.¹⁵³ I v Japonsku si zastupitelstva zřizují své poradní orgány a rovněž zde existují zvláštní orgány obce označované jako správní komise (*gyōsei iinkai*, 行政委員会), které stojí vedle starosty a nejsou mu nijak podřízené. Příkladem může být např. komise pro vzdělání, volební komise, komise pro pořádek v obci apod. Smyslem jejich existence je dekoncentrace pravomocí starosty.¹⁵⁴

¹⁵³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8. str. 329 a násl.

¹⁵⁴ HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647. str. 71

10.1 Zastupitelstvo

Zastupitelstvo v ČR můžeme charakterizovat jako kolektivní orgán územního celku, jenž je jím podle čl. 101 Ústavy ČR samostatně spravován. Tato formulace je v teorii občas předmětem sporů, jelikož se nabízí výklad, že zastupitelstvu by takto mělo být umožněno rozhodovat v jakékoliv záležitosti samostatné působnosti. V tomto směru by tedy česká právní úprava oproti dualistické japonské koncepci stála dokonce na určitém organizačním monizmu územních samosprávných celků. Tomu ale neodpovídá znění § 84 odst. 4 obecního a § 37 krajského zřízení, které neumožňují zastupitelstvu vyhradit si pravomoci výslovně zákonem vyhrazené radě. Zatímco někteří autoři tento stav považují za alespoň zčásti odporující Ústavě¹⁵⁵, jiní připomínají princip odpovědnosti rady zastupitelstvu, který případný ústavní deficit kompenzuje.¹⁵⁶

Zastupitelé jsou stejně jako v Japonsku voleni přímo, sami ale navíc volí starostu a členy rady, což je podstatný rozdíl, neboť sama japonská ústava počítá s přímou volbou starostů a guvernérů občany. Japonský zákonodárce navíc přišel s daleko preciznějším vymezením inkompability členství v samosprávných a státních orgánech, které zabraňuje vytvoření stavu existujícímu u nás, kdy hejtman může být např. zároveň poslancem či senátorem. Takováto kumulace funkcí může být někým považována za nevhodnou, neboť vede ke konfliktu zájmů a konečně i k faktické nemožnosti zastávat obě pozice se stejnou mírou pečlivosti. Z druhého úhlu pohledu však zřejmě v konečném důsledku záleží i na míře pracovního nasazení té které osoby zastávající veřejnou funkci a voliči mají dostatečný prostor svou případnou nespokojenost ohledně zvládnutí souběhu mandátů vyjádřit ve volbách. Zřejmě i proto u nás tento druh inkompability stále stanoven není.

¹⁵⁵ VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, 862 s. ISBN: 978-80-7179-597-1. str. 479

¹⁵⁶ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 226

Zastupitelstvo u nás v zásadě nevykonává přenesenou působnost, pokud nicméně není zřízena rada, může vydávat nařízení.¹⁵⁷ Tato situace v Japonsku nastat nemůže, neboť jednak byla přenesená působnost zrušena a v rámci zákonem svěřené působnosti lze nově vydávat i vyhlášky, jednak je vydávání nařízení v Japonsku svěřeno starostovi, který za žádných okolností nemůže jako orgán absentovat, jakkoli jej ústava explicitně za obligatorní orgán nestanoví. Počet zastupitelů je stanoven v obou zemích shodně dosluhujícím zastupitelstvem vždy na nadcházející volební období a je částečně odvislý od počtu obyvatel. A právě pokud klesne počet zastupitelů v české obci pod určitou úroveň, neustanovuje se rada, což je naše specifikum.

Z hlediska možnosti rozpustit zastupitelstvo před řádným skončením jeho volebního období je česká právní úprava oproti japonské mnohem omezenější. Odhlédneme-li od specialit týkajících se úsnašenschnosti zastupitelstva či nových voleb v případě poklesu počtu jeho členů, zajímavou se jeví možnost ministerstva vnitra rozpustit obecní zastupitelstvo, pokud odmítne postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum.¹⁵⁸ Tento krok ministerstva navíc podléhá soudní ochraně. Jedná se o jediný případ alespoň zprostředkované odpovědnosti zastupitelů v návaznosti na prvek přímé demokracie, kterým je referendum. Oproti tomu japonská úprava, jak již bylo uvedeno výše, obsahuje řadu metod jak donutit zastupitele k politické odpovědnosti již během trvání jejich mandátu.

Českým specifikem je rovněž možnost ministerstva vnitra jmenovat správce obce v zákonem stanovených případech.¹⁵⁹ Japonská úprava řeší obdobnou situaci, kdy z různých

¹⁵⁷ § 84 odst. 3 obec. zřiz.: „Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce.“

¹⁵⁸ § 89 odst. 2 obec. zřiz.: „Nebude-li zastupitelstvo obce nebo jiný orgán obce postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum, vyzve Ministerstvo vnitra zastupitelstvo obce, aby do 2 měsíců zjednálo nápravu. Jestliže tak zastupitelstvo obce v této lhůtě neučiní, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu.“

¹⁵⁹ § 98 odst. 1 obec. zřiz.: „Ministerstvo vnitra jmenuje správce obce z řad zaměstnanců státu zařazených do Ministerstva vnitra, a) neuskuteční-li se v obci vyhlášené volby do zastupitelstva obce pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva obce, b) zanikne-li mandát všem členům zastupitelstva obce a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci, nebo c) dojde-li ke sloučení obcí nebo k oddělení části obce.“

důvodů zastupitelstvo nemůže vykonávat svoji činnost, dočasným převzetím některých jeho funkcí úřadem starosty (nebo guvernéra pokud jde o prefekturu). Veškeré jeho kroky pak nicméně podléhají ratihabici. V tom se projevuje princip dualizmu usnášecí a výkonné moci, které jsou od sebe oddělené a nemohou jedna druhou dlouhodobě nahrazovat, a zároveň zásada autonomie korporací, přiblížená v první části práce, jejímž důsledkem je, že stát nemůže svými úředníky nahrazovat vlastní orgány samospráv.

Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Obligatočně se zřizuje vždy finanční a kontrolní výbor, při naplnění zákonných podmínek existuje rovněž povinnost zřídit výbor národnostních menšin, o kterém již bylo pojednáno na jiném místě.¹⁶⁰ Rovněž japonské zastupitelstvo má obdobné poradní orgány – komise (*iinkai*, 委員会)

10.2 Rada

Rada je označena jako výkonný orgán obce (kraje) v samostatné působnosti, je odpovědná zastupitelstvu. V přenesené působnosti rozhoduje výjimečně, pokud tak stanoví zákon – jde zejména o vydávání nařízení obce či kraje. Jedná se o kolektivní orgán volený a odvolávaný zastupitelstvem z jeho vlastních řad, přičemž zákon stanoví limity pro počty jejích členů. Tvoří ji starosta, místostarosta a další členové. Její zasedání jsou na rozdíl od zastupitelstva neveřejná. Rada plní jednak ty úkoly, které jí zákon výslovně vyhrazuje a dále ty úkoly, které nejsou zákonem vyhrazeny zastupitelstvu nebo které si zastupitelstvo samo nevyhradilo. Zvláštní pravomocí je oprávnění projednávat správní delikty právnických osob a

¹⁶⁰ viz § 117 obec. zřiz., resp. § 76 kraj. zřiz.

podnikajících fyzických osob v případě skutkových podstat vymezeých v obecním zřízení, která může být dle § 102 odst. 2 písm. k) svěřena odboru obecního úřadu.¹⁶¹

V japonské právní úpravě tento orgán nemá obdobu – pravomoci rady vykonává starosta, a to včetně vydávání nařízení, zabezpečování hospodaření obce podle rozpočtu schváleného zastupitelstvem či řešení otázek vnitřní organizace obce.

10.3 Starosta a hejtman

Starosta je členem rady a zároveň tudíž musí být členem zastupitelstva. Na rozdíl od členů zastupitelstva ale musí mít vždy české státní občanství. § 107 obecního zřízení (a obdobně § 64b krajského zřízení) nicméně počítá se situací, kdy může dojít k oddělení výkonu funkce starosty a zastupitele – je tomu tak v období ode dne voleb do zvolení nového starosty. Japonská úprava naopak vychází z principu dělby moci usnášecí a výkonné, proto zakazuje souběh funkcí představeného a zastupitele.

Starosta je v České republice volen zastupitelstvem, nevybírá si jej tedy ze svého středu rada. V jejím rámci má postavení prvního mezi rovnými, mimo ni má řadu vlastních pravomocí a funkcí – např. svolává zasedání zastupitelstva, stojí na čele obecního úřadu, jmenuje a odvolává jeho tajemníka, řídí obecní policii, může pozastavit usnesení rady, má-li za to, že je nesprávné apod. Rovněž zastupuje obec navenek, shodně s japonskou doktrínou¹⁶² ale ani u nás není považován za statutární orgán po vzoru obchodních společností, jelikož typicky je k jeho jednání potřeba souhlas rady nebo zastupitelstva – tedy sám vůli územního celku netvoří, jen ji projevuje, vytváří ji zastupitelstvo, event. rada.¹⁶³

¹⁶¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8. str. 232 a násl.

¹⁶² viz např. HIGAKI, Masami [檜垣 正巳]. *Chihōjichi-hō no yōten* [地方自治法の要点]. 9. vyd. Gakuyō shobō. [学陽書房]. 2012. 203 s. ISBN-13: 978-4313208391. str. 53

¹⁶³ VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, 862 s. ISBN: 978-80-7179-597-1. str. 540

Přímá volba starostů a guvernérů v Japonsku je zásadní rozdíl oproti české koncepci, která něco podobného v současnosti neumožňuje. V programovém prohlášení vlády z roku 2010 se nicméně objevila myšlenka, že by tento systém mohl být zaveden i zde. Následovalo zpracování „Analýzy zavedení přímé volby starostů“ z podnětu Ministerstva vnitra, která se zabývala i srovnáním zahraničních úprav a ústavními mezemi přímé volby starostů.¹⁶⁴ Tyto úvahy nicméně vyšuměly do ztracena a v novém programovém prohlášení z roku 2014 už se neobjevují.

Jedná se však o stále diskutované téma – např. Parlamentní institut v říjnu 2014 opakovaně vydal aktualizovanou srovnávací studii ohledně přímé volby starostů. Z analýzy vyplynulo, že ve střední Evropě neexistuje jednotný model obsazování funkce starosty. Např. Maďarsko a Polsko zavedly přímou volbu, a sice dvoukolový systém založený na dosažení absolutní většiny. Naopak Slovensko zná jednokolový systém relativní většiny, tedy vítězí ten kandidát, který získal největší počet hlasů.¹⁶⁵

V Německu neexistuje jednotný systém, ale způsob úpravy samosprávy je svěřen do kompetence jednotlivých spolkových zemí. Za zajímavou lze považovat skutečnost, že i v Německu, podobně jako v Japonsku, byla podle výše zmíněné studie přímá volba starostů zavedena pod vlivem okupační správy vítězných mocností. Pro současnou úpravu v té které spolkové zemi je tedy směřodlatné, která mocnost prováděla poválečnou správu daného území. Zatímco na územích okupovaných Velkou Británií (Dolní Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko) byl zaveden systém starostů volených městskou radou, v Bavorsku a Bádensku-Württembersku, spravovaných Američany, jsou stejně jako v Japonsku starostové dodnes voleni přímo. V tzv. nových spolkových zemích, původně okupovaných Sovětským svazem,

¹⁶⁴ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. [cit. 2013-6-26]. Dostupné z: <www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>

¹⁶⁵ PECHÁČEK, Štěpán; KUTA, Martin. *Přímá volba starostů*. Srovnávací studie č. 5.305 [online]. Parlamentní institut. 2014 [cit. 2015-1-26]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67731>>

se přímá volba starostů stala politickým tématem a byla zavedena v některých z nich do praxe až po sjednocení Německa.

Konečně zajímavé je i srovnání s nám historicky blízkým Rakouskem, kde sice podle ústavy má být voleno přímo pouze zastupitelstvo a to má pak volit starostu, jednotlivé zemské ústavy však mohou stanovit odchylný postup, takže realita je taková, že ve většině rakouských zemí se přímá volba starostů v určité podobě uplatňuje. Častý je např. systém stranických kandidátů, kdy starostou se automaticky stává osoba umístěná na čele vítězné kandidátní listiny pro volby do obecního zastupitelstva. Jakkoliv se jednotlivé úpravy v detailech liší, lze uzavřít, že výběr starosty je v rakouských zemích vyňat z povolebního vyjednávání zvolených stran a není tak výsledkem politických obchodů, ale důsledkem přání většiny voličů. Z druhé strany však v systému předvýběru kandidátů na starostu politickými stranami dochází k vyřazení nezávislých kandidátů z této politické soutěže – to ale může být, pravda, s ohledem na kýženu stabilitu vnitřního uspořádání územního celku považováno někým i za výhodu.¹⁶⁶

10.4 Obecní a krajské úřady

Obecní úřad je tvořen starostou, místostarostou, tajemníkem (obligatorně jen u pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností), kterého se souhlasem krajského úřadu jmenuje a odvolává starosta, a zaměstnanci obce (profesionálním aparátem). V samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo, v přenesené působnosti všechny úkoly, které neplní jiný orgán. V Japonsku se o obecním úřadu nedá vůbec hovořit jako o samostatném orgánu, neboť se jedná o pouhý pomocný útvar,

¹⁶⁶ tamtéž

administrativní aparát, který je přidělen na pomoc starostovi k výkonu jeho rozsáhlých pravomocí.

Česká právní úprava naopak na municipální úrovni volí řešení, kdy v čele úřadu stojí starosta (v čehož důsledku je jeden orgán obce členem jiného orgánu) a úřad se může dále vnitřně členit na odbory a oddělení. Úprava krajského zřízení je v tomto směru odlišná, jelikož s účastí hejtmána v krajském úřadu nepočítá. Rovněž na místě tajemníka vystupuje ředitel krajského úřadu. Vyčlenění obecního úřadu jako samostatného orgánu obce v kombinaci s jeho primární orientací na přenesenou působnost může být v jistém ohledu chápáno jako doklad toho, že stát u nás s orgány územních celků *de facto* zachází jako s orgány vlastními. Frapantnější byl tento problém před reformou územní samosprávy v Japonsku, kdy v postavení našeho obecního úřadu stál starosta, který se tak fakticky měnil při výkonu přenesené působnosti toliko ve státního úředníka, ač přímo voleného. Tato skutečnost byla hlavním důvodem zrušení přenesené působnosti a jejího nahrazení zákonem svěřenou působností.

ZÁVĚR

Tato práce není pochopitelně vyčerpávající analýzou veškerých aspektů územní samosprávy v Japonsku a v České republice. Samostatnou pozornost by si zasloužily i některé další instituty a jevy, které s tématem úzce souvisejí – např. problematika vývoje administrativního členění a územní samosprávy v obou srovnávaných zemích, dále podrobnější rozbor financování obcí a vyšších územních samosprávných celků a jejich hospodaření, z politologického hlediska pak např. analýza volebních systémů a konečně bližší zkoumání by si jistě zasloužila i oblast správního dozoru nad činností územních korporací.

Nabízí se také otázka, čím by se mohly od sebe právní úpravy samosprávy v obou zemích inspirovat. Za jednu z předností Japonska považuji fakt, že se mu podařilo snížit obrovský počet obcí, což mělo i příznivý vliv na výdaje z veřejných rozpočtů. Otázkou je, jestli by něco podobného bylo prosaditelné v České republice – hustota osídlení je u nás přece jen nižší oproti Japonsku, kde vznikají ze zastavěných ploch velké konurbace a aglomerace, díky čemuž nelze prakticky odlišit, kde končí jedna obec a začíná druhá. Za takové situace pak působí slučování obcí do jisté míry přirozeně.

Druhou zajímavou myšlenkou je zrušení systému přenesené působnosti a snaha o co možná největší odstátnění samosprávy. Jak ale bylo vysvětleno, tato snaha v Japonsku zůstala nedokončená v půli cesty, neboť se spíše jinými nástroji došlo nakonec k velmi podobným výsledkům jako před reformou. Třetí přednost vidím v postupném posilování postavení zvláštních obvodů v Tokiu, které získaly postavení blízkí se samostatným městům – ve velkých metropolích, kde se vzhledem k vysokému počtu obyvatel vytrácí samosprávný charakter obce (koneckonců, Tokio má více obyvatel než celá Česká republika), je tak umožněno určité opětovné prosazení zásady subsidiarity.

Konečně předností japonské úpravy je její ucelenost – právní postavení všech územních samosprávných celků je obsaženo v jediném zákoně včetně přílohy upřesňující tzv. zákonem svěřenou působnost (mimo stojí toliko specifické oblasti jako otázky daní či služebního poměru místních úředníků). Český zákonodárce vytvořil hned tři zákony, na které navazují desítky dalších. Přitom některá ustanovení v jednotlivých zákonech jsou téměř identická – viz např. problematiku dozoru. Takové případy jako by přímo vybízely k vytvoření ucelenějšího kodexu s propracovanější obecnou částí, která by obsahovala rovněž určité základní zásady územní samosprávy. Na druhou stranu, je zřejmě pravda, že současný stav tří základních zákonů nevyvolává sám o sobě vážnější aplikační problémy, jedná se tedy spíše o výtku legislativně-technickou.

Co se týká samotných výsledků komparace samosprávy v České republice a v Japonsku, nezbyvá než konstatovat, že přes veškeré rozdíly, na které se práce zaměřuje především, jsou si oba systémy navzdory geografické vzdálenosti a často připomínané kulturní odlišnosti vlastně až překvapivě podobné. Rozdíly vyplývají především z provedené reformy územní samosprávy v Japonsku, která zrušila přenesenou působnost, a také z odlišného pojetí vnitřní organizace obcí, krajů a prefektur, včetně přímé volby starostů a guvernérů. Jiné je rovněž vymezení osobní složky územních samosprávných celků a větší rozmanitost právních forem územních veřejnoprávních korporací v Japonsku (ostatně vysoký počet rozličných forem právnických osob je typický pro japonské právo jako takové). Japonská samospráva rovněž vyniká kladným vztahem k prvkům přímé demokracie.

V řadě jiných otázek ale panuje mezi úpravami obou zemí pozoruhodná shoda a případné odchylky mají často spíše technický charakter. Je tomu tak zřejmě proto, že japonské právo lze zařadit mezi tzv. kontinentální právní systémy, z nichž má pak nejbližší k středoevropskému okruhu – ostatně i reformy Meidži v 19. století byly v konečném důsledku

orientovány na převzetí vzorů z této kulturní oblasti. Tato historická skutečnost nás tedy s japonským právem spojuje a umožňuje nacházet mezi pojmoslovím obou právních řádů příslušné ekvivalenty s často velmi podobným obsahem, což poněkud kontrastuje se systémem *common law*, kde nalezení přesného jednoslovného překladu určitého právního výrazu často činí potíže.¹⁶⁷ Ostatně i japonští autoři píšící o územní samosprávě se ve svých dílech často odvolávají na Evropskou chartu územní samosprávy a vlastní japonskou úpravu s jejími postuláty srovnávají. Na druhou stranu vzhledem k okolnostem, za kterých vznikala po válce současná japonská ústava, není výjimkou ani srovnávání s USA.

Cílem této práce bylo především podat srovnání územní samosprávy v České republice a v Japonsku, postavit vedle sebe základní rysy územních celků, jejich organizace, působnosti a pozice ve vztahu ke státní správě. Vrátime-li se tedy k citátu ze samého úvodu této práce, přál bych si, aby tento rozbor napomohl k tomu, že pro toho, kdo „*vstoupí do japonské vesnice*“, nebude tato již nikdy „*vesnicí španělskou*“.

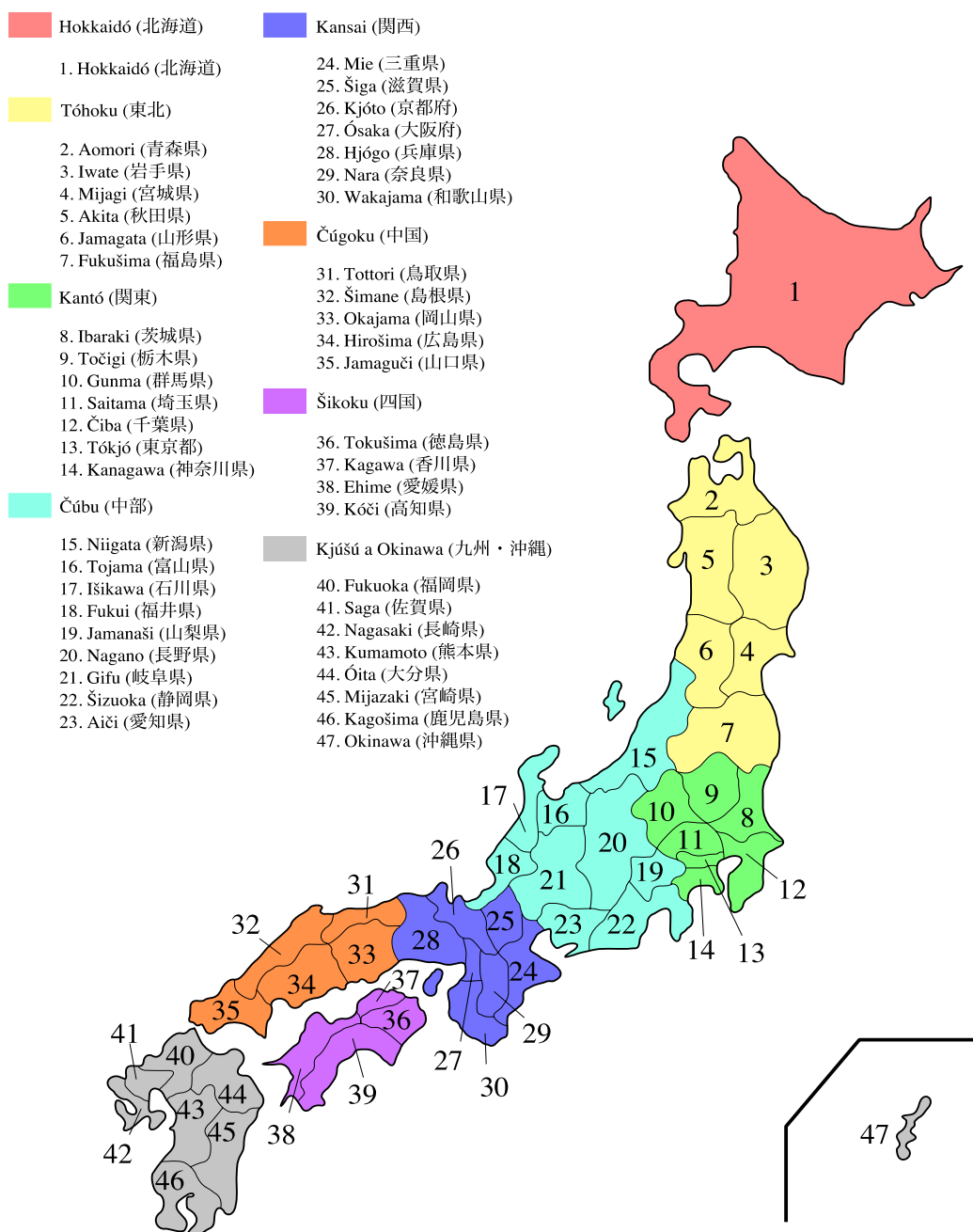
¹⁶⁷ Důkazem toho může být oficiální překlad japonské ústavy z období jejího vzniku, který sloužil pro potřeby americké okupační správy. Anglický termín „*regulation*“ je v něm v části o územní samosprávě nevhodně použit dvakrát pro překlad dvou zcela odlišných termínů – jednou ve smyslu „*právní úprava*“, podruhé jako „*obecně závazná vyhláška*“.

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
Evropská charta	Evropská charta místní samosprávy, vyhlášená pod č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů
kraj. zřiz.	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
obč. zák.	zákon č. 89/2012, občanský zákoník
obec. zřiz.	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
spr. ř.	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
ÚSC	územní samosprávný celek
Ústava	ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚVK	územní veřejnoprávní korporace
VÚSC	vyšší územní samosprávný celek
zák. hl. m.	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
ZÚS	(japonský) zákon o územní samosprávě
ZÚSC	základní územní samosprávný celek

Příloha

Oblasti a prefektury Japonska



Zdroj: upraveno z Wikimedia Commons; [http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regions_and_Prefectures_of_Japan_\(fr\).svg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Regions_and_Prefectures_of_Japan_(fr).svg)

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knížní zdroje v japonštině

Chihō kōmuin shōnin shiken mondai kenkyūkai. [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Chihōjichi-hō 101-mon*. [地方自治法101問]. 4. vyd. Gakuyō shobō [学陽書房]. 2011. 203 s. ISBN-13: 978-4313207240

Chihō kōmuin shōnin shiken mondai kenkyūkai. [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Kanzen seiri: zuhyō de wakarū chihōjijihō*. [完全整理 図表でわかる地方自治法]. 2. vyd. Gakuyō shobō [学陽書房]. 2011. 203 s. ISBN-13: 978-4313204720

HIGAKI, Masami [檜垣 正巳]. *Chihōjichi-hō no yōten* [地方自治法の要点]. 9. vyd. Gakuyō shobō. [学陽書房]. 2012. 203 s. ISBN-13: 978-4313208391

HITOMI, Takeshi [人見 剛], et al. *Chihōjichi-hō (hōnbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)]. 1. vyd. Hokuju shuppan [北樹出版]. 2013. 250 s. ISBN-13: 978-4779303647

NAKAGAWA, Yoshirō [中川 義朗]; *Korekara no chihō jichi o kangaeru* [これからの地方自治を考える]. 1. vyd. Hōritsu bunkasha [法律文化社]. 2010. 322 s. ISBN-13: 978-4589032591

ŌSHIRO, Sumio [大城 純男]. *Shin (zuhyō) chihōjichi-hō – kōmuin-hō* [新(図表)地方自治法・公務員法]. 12. vyd. Tōkyō hōrei shuppan [東京法令出版]. 2011. 291 s. ISBN-13: 978-4809040627.

SHIRAFUJI, Hiroyuki [白藤 博行], et al. *Akuchuaru chihōjichi-hō* [アクチュアル地方自治法]. 1. vyd. Hōritsu bunkasha [法律文化社]. 2010. 275 s. ISBN-13: 978-4589032362

TAKADA, Bin [高田 敏]; MURAKAMI, Takenori [村上 武則]. *Fundamentaru chihōjichi-hō* [ファンダメンタル地方自治法]. 2. vyd. Hōritsu bunkasha [法律文化社]. 2009. 329 s. ISBN-13: 978-4589031600

UGA, Katsuya [宇賀 克也]. *Chihōjichi-hō gaisetsu* [地方自治法概説]. 5. vyd. Yūhikaku [有斐閣]. 2013. 428 s. ISBN-13: 978-4641131354

Knižní zdroje v češtině

HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3

JELÍNEK, Jiří et al. *Trestní právo hmotné*. 3. vyd. Praha : Leges. 2013. 968 s. ISBN 978-80-87576-64-9.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. 392 s. ISBN: 978-80-7357-561-8

KŘÍŽEK, Jakub. *Srovnání územní samosprávy v Japonsku a v České republice*. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. 2014.

PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústavní právo a státověda, II. díl: Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha : Nakladatelství Leges. 2011. 1120 s. ISBN: 978-80-87212-90-5

REISCHAUER, Edwin O.; CRAIG, Albert M. *Dějiny Japonska*. 1. vyd. Praha : Nakladatelství Lidové noviny. 2003. 443 s. ISBN: 978-80-7106-513-5

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8

SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck. 2007, 949 s. ISBN 978-80-7179-869-9

ŠÁMAL, Pavel et al. *Trestní právo hmotné. 4. díl. Trestní odpovědnost právnických osob*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012. 144 s. ISBN 978-80-7357-960-9

VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, 862 s. ISBN: 978-80-7179-597-1

Online zdroje

JOHNSTON, Eric. Hashimoto's plan for reorganizing Osaka city government to get public vote. *The Japan Times* [online]. 13. 1. 2015 [cit. 2015-1-28].

<<http://www.japantimes.co.jp/news/2015/01/13/national/politics-diplomacy/hashimotos-plan-reorganizing-osaka-city-government-get-public-vote/>>

KAMIYA, Setsuko. Mindan fights for foreigners' local-level suffrage. *The Japan Times* [online]. 27. 8. 2009 [cit. 2013-11-11]. Dostupné z:

<<http://www.japantimes.co.jp/news/2009/08/27/news/mindan-fights-for-foreigners-local-level-suffrage/>>

KUTA, Martin. NĚMEC, Jan. FOUSEK, Jan. *Přímá volba starostů*. Srovnávací studie č. 1.232 [online]. Parlamentní institut. 2014 [cit. 2015-1-26].

<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=103354>>

LÖWENSTEINOVÁ, Miriam; SÝKORA, Jan et al. *Aktuální problémy zemí východní Asie*. [online]. 2012 [cit. 2014-11-29]. Dostupné z:

<http://udlv.ff.cuni.cz/oppa/files/aktualni_problemy.pdf>

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. [cit. 2013-6-26]. Dostupné z:

<www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>

Optimalizace vojenských újezdů. Příloha k důvodové zprávě vládního návrhu zákona o hranicích vojenských újezdů. [online]. [cit. 2015-1-29].

<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90285>>

PECHÁČEK, Štěpán; KUTA, Martin. *Přímá volba starostů*. Srovnávací studie č. 5.305 [online]. Parlamentní institut. 2014 [cit. 2015-1-26]. Dostupné z:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67731>>

ROBINSON, Allens Arthur. *'Corporate Culture' as a Basis for the Criminal Liability of Corporations* [online]. 2008 [cit. 2013-25-11]. Dostupné z:

<<http://www.reports-and-materials.org/Allens-Arthur-Robinson-Corporate-Culture-paper-for-Ruggie-Feb-2008.pdf>>

The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Municipal Mergers in Japan* [online]. 2012 [cit. 2013-7-1]. Dostupné z:

<<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/fs09-en.pdf>>

The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Local Government in Japan* [online]. 2012 [cit. 2013-7-11]. Dostupné z:

<<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j05-e.pdf>>

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). *Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention : concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination : Japan* [online].

2010 [cit. 2013-7-7]. CERD/C/JPN/CO/3-6. Dostupné z:

<<http://www.refworld.org/docid/4c15ef6b2.html>>

YOKOMICHI, Kiyotaka [横道清孝]. The Development of Municipal Mergers in Japan. *COSLOG Up-to-Date Documents on Local Autonomy in Japan, No.1* [online]. 2007 [cit. 2013-11-11]. Dostupné z:

<http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/hikaku/pdf/up-to-date_en1.pdf>

KLÍČOVÁ SLOVA

Japonsko, samospráva, srovnávací právo

ABSTRAKT

Cílem mé rigorózní práce je analyzovat územní samosprávu v Japonsku a v České republice ze srovnávací perspektivy a podat přehled hlavních rozdílů a podobností mezi právním pojetím místní a regionální samosprávy v obou zemích. Práce se skládá z deseti kapitol, z nichž každá se zabývá typickými rysy japonské samosprávy, jako jsou její ústavní základy, osobní a územní rozsah japonských prefektur a obcí etc. Zatímco liché kapitoly jsou spíše analytické povahy, sudé kapitoly se soustředí na detailnější srovnání výše nastíněných právních problémů s jejich příslušnými protějšky v českém právu.

První dvě kapitoly se zabývají otázkou ústavního zakotvení územní samosprávy v obou zemích, přičemž jsou zřetelné velké podobnosti v obou právních rádech, kdy hlavním rozdílem je toliko výslovné ustanovení týkající se přímé volby starostů a guvernérů v japonské úpravě.

Následně autor podává přehled a podrobnou analýzu tzv. základních znaků samosprávných celků, kterými jsou konkrétně obyvatelstvo, území a právní subjektivita včetně práva na samosprávu. Třebaže jejich elementární rysy se mohou v obou zemích překrývat, rozdíly vyvstávají v okruhu osob majících status obecního (nebo krajského či prefekturálního) občana, v jejich právech z tohoto postavení plynoucích, stejně jako v procesní stránce možných územních změn a podmínkách, za kterých se tyto mohou odehrávat, přičemž některé plynou i ze skutečnosti, že Japonsko je ostrovním státem (např. vytvoření nového ostrova v moři, vysoušení pobřežních vod apod.).

Dále jsou zkoumány rozdíly v rozsahu působnosti územních samosprávných celků. Zatímco starý japonský systém tzv. „přenesené působnosti“ nachází svůj podobný protějšek v českém právu, po reformě místní samosprávy v Japonsku a zavedení dělení na „zákonem svěřenou působnost“ a „samostatnou působnost“ se stalo zřejmým, že obě právní koncepce se od sebe počaly vzdalovat. Očividná snaha posílit roli územní samosprávy v Japonsku a její praktická realizace jsou v práci předmětem podrobného výkladu.

Autor práce dále věnuje pozornost rozmanitým druhům územních samosprávných celků v České republice a Japonsku, konkrétně se jedná o obce, městyse, města, statutární města, město hlavní a kraje v případě prvně jmenovaného státu a dále obce, městyse, města, dezignovaná velkoměsta, centrální města a města speciální, prefektury a jejich členění, zvláštní obvody, sdružení územních veřejnoprávních korporací a obvody spravující místní majetek v případě státu druhého. Každá podkapitola popisuje, jak se liší od sebe navzájem, jakož i od svých odpovídajících protějšků v příslušných zemích.

Konečně práce řeší také otázku vnitřní organizace obcí, krajů a prefektur a vysvětluje hlavní rozdíly v jejich pojetí, které převážně plynou z japonské koncepce striktního oddělení usnášecí a výkonné moci uvnitř rámce územní samosprávy, což je přístup, který český zákonodárce nenásledoval.

Závěry jsou shrnuty v poslední části rigorózní práce. Autor stručně rekapituluje základní odlišnosti v právním postavení územních samosprávných celků v obou zemích a rovněž vyjadřuje možné návrhy a změny, které by mohly být učiněny v návaznosti na výsledky zkoumání.

KEY WORDS

Japan, self-government, comparative law

ABSTRACT

The purpose of my research is to analyse the territorial self-government in Japan and the Czech Republic from a comparative perspective and provide an outline of the main differences and similarities between the legal conception of local and regional self-government in these two countries. The thesis is composed of ten chapters, each of them dealing with some typical features of the Japanese self-government, such as the constitutional foundations, the personal and territorial dimension of Japanese prefectures and municipalities etc. While the odd chapters are mainly analytical, the even chapters focus on a more detailed comparison of the aforementioned legal issues with their respective equivalents in the Czech law.

The first two chapters deal with the question of the constitutional foundations of the territorial self-government in both countries, finding great similarities in both legal conceptions, the main difference being the express provision for direct election of mayors and governors in the Japanese one.

Subsequently, the author gives an overview and detailed analysis of the so called basic elements of the self-government, namely population, territory and legal personality including the right to self-government. While the fundamental features of them may overlap in both countries, differences arise in the scope of persons entitled to the status of a municipal (or regional or prefectural) citizen, in their rights resulting from this status, as well as in the process of possible territorial changes and the conditions under which these may happen, some of them being unique to Japan owing to the fact that it is an island country (e.g. creation of a new island in the sea, land reclamation etc.).

Next, the differences in the range of the competences of the local public bodies are explored. While the older Japanese system of the so-called „delegated functions“ finds its similar equivalent in the Czech law, after the reform of the local-self government in Japan and the introduction of the distinction between „statutory entrusted functions“ and „local autonomy functions“ it became apparent that both legal conceptions started to drift away from each other. The obvious desire to strengthen the role of the territorial self-government in Japan and its practical realization are subject to a detailed analysis in the thesis.

The author then concentrates on the various types of the local public entities both in the Czech Republic and Japan, namely municipalities, towns, cities, statutory cities, the capital city and regions in the case of the former, and municipalities, towns, cities, designated cities, core cities, special cities, prefectures and their subclassification, special wards, local public cooperatives and property wards in case of the latter. Each subchapter describes how they differ from one another as well as from their relevant equivalents in the respective countries.

Finally the thesis addresses the issue of the inner organisation of the municipalities, regions and prefectures and explains the main differences thereof, which predominantly result from the Japanese conception of strict division between legislative and executive powers within the scope of the local self-government – an approach which was not followed by the Czech legislator.

Conclusions are drawn in the last chapter of the thesis. The author briefly summarizes the fundamental dissimilarities in the legal status of the local public bodies in both countries and expresses possible amendments to be made based on the findings of his research.