

PRÁVNICKÁ FAKULTA  
MASARYKOVY UNIVERZITY

Správní právo a právo životního prostředí

Katedra správní vědy a správního práva



Disertační práce

*Právo na místní samosprávu*

Jan Brož

2020/2021

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma: Právo na místní samosprávu zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně dne 10. září 2021

---

Jan Brož

### **Poděkování**

Rád bych na tomto místě upřímně poděkoval oběma svým školitelům, a to JUDr. Stanislavovi Kadečkovi, Ph.D., který mě vstřícně a povahou sobě vlastní provázel většinou mého doktorského studia, a prof. JUDr. Petru Průchovi, CSc., který mi byl nápomocen při přípravě a finalizaci této práce a poskytl mi nejen cenné připomínky, ale též i nezbytnou podporu. Své rodině pak děkuji za neutuchající podporu, trpělivost a zázemí, bez nichž by tato disertační práce vzniknout nemohla.

**Abstrakt v českém jazyce**

Disertační práce se věnuje právu na místní samosprávu jako významnému právu, které je spojováno s demokratickým právním státem. Práce cílí na to, aby vymezila toto právo, jeho obsah, zodpověděla sporné otázky a vymezila jeho evropský a ústavní rozměr. Autor tedy nejprve právo na místní samosprávu a místní samosprávu jako takovou zasazuje do historického kontextu, neboť je to právě historický vývoj od 2. poloviny 19. století, který byl určujícím pro stávající stav. Následně je věnována pozornost samotnému vymezení práva na místní samosprávu, jeho nositeli a taktéž jeho obsahu. Pro pochopení obsahu práva na místní samosprávu a jeho současného výkladu je pak nezbytné podrobně analyzovat jeho evropský rozměr a ústavní rozměr s tím, že zejména evropský rozměr je většinou autorů opomíjen. Výsledkem je tedy komplexní práce, která poskytuje podrobné vymezení práva na místní samosprávu a analyzuje jeho obsah plynoucí z evropského a ústavního rozměru.

**Klíčová slova**

právo na místní samosprávu; Evropská charta místní samosprávy; Ústava České republiky; obsah práva na místní samosprávu; nositel práva na místní samosprávu; aspekty práva na místní samosprávu; zásahy státu do práva na místní samosprávu

**Abstract in English**

The dissertation thesis analyzes the right to local self-government as a right of utmost importance to democracy and rule of law. The thesis aims to delineate the right to self-government, including its European and constitutional dimensions, determine its content, and answer controversial questions surrounding it. The author firstly puts the right to local self-government in the historical context for the historical development since the 2<sup>nd</sup> half of 19<sup>th</sup> century has been determining for its current state. The author then focuses on the definition of the right to local self-government, its content, and its holders. To understand its contemporary interpretation, the author also analyzes its European and constitutional dimension in detail, bearing in mind that the European dimension is often overlooked by scholars. The result of the thesis is a complex and detailed definition of the right to local self-government with its content flowing from the European and constitutional dimensions.

**Key words**

right to local self-government; European Charter of Local Self-Government; Constitution of the Czech Republic; content of right to local self-government; holder of right to local self-government; interventions of state to right to local self-government

## Obsah

Seznam použitých zkratk	8
1 Úvod	10
1.1 Předmět práce	11
1.2 Dosavadní uchopení tématu v odborné literatuře a jeho aktuálnost	12
1.3 Cíle a metody práce	15
2 Místní samospráva a její historická východiska	19
2.1 Místní samospráva	19
2.1.1 Veřejná správa	19
2.1.2 Samospráva	21
2.1.3 Místní a nadmístní (regionální) samospráva	24
2.2 Historická východiska místní samosprávy (po r. 1848)	27
2.2.1 Místní samospráva v letech 1848 až 1860	28
2.2.2 Místní samospráva v rakouské monarchii po vydání Schmerlingovy ústavy	32
2.2.3 Místní samospráva v Československé republice	35
2.2.4 Místní samospráva v období protektorátu	48
2.2.5 Místní samospráva v období národních výborů (1944 – 1989)	51
2.2.6 Znovuzrození místní samosprávy v 90. letech	63
3 Právo na místní samosprávu a jeho pojetí	70
3.1 Obecně k právu na místní samosprávu	70
3.2 Nositel práva na místní samosprávu	77
3.3 Obsah práva na místní samosprávu	80
4 Evropský kontext a východiska práva na místní samosprávu	87
4.1 Rada Evropy (obecně)	88
4.2 Evropská charta místní samosprávy	92
4.2.1 Evropská charta místní samosprávy a její přímá (ne)aplikovatelnost	93
4.2.2 Evropská charta místní samosprávy v pojetí ústavního pořádku ČR	97
4.2.3 Rozsah ratifikace a závaznosti Evropské charty a její vymahatelnost	101

4.2.4	Obsahové požadavky na místní samosprávu plynoucí z Evropské charty ....	107
4.2.5	Dodatkový protokol k Evropské chartě místní samosprávy .....	146
4.3	Rada Evropy a její další vliv na místní samosprávu .....	148
4.3.1	Doporučení o účasti „občanů“ na místním veřejném životě .....	148
4.3.2	Doporučení týkající se dozoru nad činností místních samospráv .....	150
4.3.3	Monitorovací mise a doporučení týkající se České republiky .....	152
4.4	Evropská unie .....	155
5	Ústavní kontext a východiska práva na místní samosprávu .....	159
5.1	Ústavní souvislosti práva na místní samosprávu .....	159
5.1.1	Ústava ČR .....	160
5.1.2	Listina základních práv a svobod .....	174
5.2	Jádro úpravy místní samosprávy v Ústavě ČR .....	180
5.2.1	Ústavní garance práva na místní samosprávu .....	180
5.2.2	Charakter ústavní úpravy územní samosprávy – dvojstupňovost? .....	182
5.2.3	Ústavní základy aspektů práva na místní samosprávu .....	187
5.2.4	Zastupitelstvo jako základní orgán, jeho působnost a ustavení .....	191
5.2.5	Zásahy státu do práva na místní samosprávu .....	202
5.2.6	Svěřený výkon státní správy a právo na místní samosprávu .....	207
6	Závěry, úvahy de lege ferenda a závěrečná poznámka .....	211
6.1	Závěry .....	211
6.2	Úvahy de lege ferenda .....	218
6.3	Závěrečná poznámka .....	222
7	Prameny a seznam použité judikatury .....	223
7.1	Literatura (česká i zahraniční) .....	223
7.2	Seznam elektronických zdrojů .....	233
7.3	Seznam použité judikatury .....	237

## Seznam použitých zkratk

Evropská charta místní samosprávy alt. Evropská charta	Evropská charta místní samosprávy, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.
Legislativní pravidla vlády	Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších změn a usnesení vlády.
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
nový stavební zákon	zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.
občanský soudní řád	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
přestupkový zákon	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
soudní řád správní	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
Ústava 1948	ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.



---

Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Ústava ČSSR	ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.
Ústava SR	SLOVENSKÁ REPUBLIKA ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů.
zákon o hlavním městě Praze	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
zákon o krajích	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
zákon o místním referendu	zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.
zákon o obcích	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon o SPPÚSC	Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.
zákon o Ústavním soudu	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

## 1 Úvod

Místní samospráva, její obsah, práva, ale i povinnosti z ní plynoucí nejsou výdobytkem posledních několika let. Ba právě naopak historické zárodky místní samosprávy, tak jak o tom alespoň exkurzně, v rozsahu nezbytném pro tuto práci, pojednává autor, lze nalézt již před stovkami let. Nezanedbatelný zásah do místní samosprávy a jejího kontinuálního vývoje představovalo období válečné a poválečné až do r. 1989. Je to právě osudový rok 1989, kdy začíná samospráva jako taková – především pak územní – v jistém slova smyslu obrození. S tím souvisí i to, že se poměrně rychle stává předmětem bádání nejen vědy správního práva, ale též správní vědy. Územní samospráva je pak předmětem multidisciplinárních studií, jež se věnují nejen právním aspektům, ale především politickým, ekonomickým či dalším, které bezprostředně souvisí nejen se samotnou existencí místní samosprávy, ale i její činností. Zásadním okamžikem pro další rozvoj místní samosprávy z organizačního hlediska pak představuje reforma veřejné správy na konci 90. let a na počátku tohoto tisíciletí v souvislosti se zánikem okresních úřadů k 31. prosinci 2002, kdy přešel výkon většiny agendy státní správy na územní samosprávné celky (obce i kraje) jako dekoncentrovaný výkon státní správy v rámci tzv. smíšeného modelu veřejné (územní) správy.

Autor si je vědom toho, že zvolenému tématu prvorepubliková odborná literatura či odborná literatura posledních 30 let věnovala značnou pozornost. I přesto je přesvědčen o tom, že jde o téma, které není nadále z celé řady aspektů dostatečně probádáno. Z tohoto důvodu se autor – byť rozhodně nejde o cíl snadný – pokusí zařadit mezi významné autory v této oblasti, přičemž dosavadní pojetí místní samosprávy hodlá uchopit přeci jenom z dalších hledisek, jimž není věnována taková pozornost, jaká by být mohla a měla.

Předkládaná práce vychází z právního stavu ke dni 31. srpna 2021.

## 1.1 Předmět práce

Hovoříme-li o pojetí veřejné správy či přístupu k ní, jako elementárnímu pojmu správního práva a správní vědy, pak se autoři zpravidla shodují na dualismu.<sup>1</sup> Jednak jde tedy o veřejnou správu v jejím funkčním (materiálním či dynamickém) pojetí, jednak o veřejnou správu v jejím organizačním (formálním či statickém) pojetí. Dlužno říci, že obdobné přístupy lze spatřovat již v prvorepublikové literatuře.<sup>2</sup> Zjednodušeně lze tato pojetí odlišit tak, že první se zabývá tím, co veřejná správa dělá (tedy její činností), druhé pak tím, kdo něco dělá (tedy její organizací). Činnost bez organizace stejně jako organizace bez činnosti by fungovat nemohly. Jde o sepětí, bez něhož by veřejná správa nemohla existovat.

Toto odlišení přitom není samoučelné, jelikož umožňuje zahrnout pod veřejnou správu i činnost subjektu, který tradičně není představitelem orgánu veřejné správy (např. fyzické či právnické osoby, jimž byl svěřen výkon veřejné správy). Stejně tak činnost orgánů moci zákonodárné či soudní je v řadě případů výkonem veřejné správy (příkladem poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím), ač tradičně nejsou řazeny mezi orgány veřejné správy a neodpovídá to ostatně ani dualismu dělby moci tak, jak jej představil např. Ch. L. Montesquieu.

**Předmětem práce** je místní samospráva se zaměřením na právo na místní samosprávu, přičemž již to, že je v řadě zemí právo na místní samosprávu zakotveno na ústavní úrovni<sup>3</sup>, potvrzuje jeho a její nezpochybnitelný význam. Autor se přitom nechce zabývat místní samosprávou pouze z hlediska organizačního či z hlediska funkčního, neb pohled na místní samosprávu pouze z jednoho hlediska by byl do značné míry zkrslující a nebylo by možno vystihnout místní samosprávu jako relativně svébytný a v českém právním prostředí unikátní fenomén. Již to, že je na ústavní úrovni zmocněna k zákonodárné činnosti v materiálním pojetí jako jediná samospráva v České republice

<sup>1</sup> Viz např. Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Doplněk, 2012, s. 51-52; Hendrych, D. *Veřejná správa*. In: Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 3; Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 27.

<sup>2</sup> Např. Hoetzel, J. *Československé správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 11 a násl., byť tedy J. Hoetzel hovoří o „správních úřadech“.

<sup>3</sup> Např. čl. 8 Ústavy ČR a její hlava sedmá, štvrtá hlava Ústavy SR, čl. 115 a násl. Ústavy Rakouska, čl. 28 Základního zákona Spolkové republiky Německo apod.

(nejde o tvorbu zákonů, avšak o originární podzákonnou normotvorbu), stejně tak je jí věnována celá jedna hlava Ústavy ČR, též svědčí o jejím významu a unikátnosti.

Ambicí autora přitom není komplexně a konečně pojednat o místní samosprávě či o právu na místní samosprávu ze všech možných úhlů, jelikož to samo o sobě by bylo dílo spíše životního rázu než předmětem jedné – v tomto případě disertační – práce. Z tohoto důvodu se tedy autor zaměří na vybrané aspekty práva na místní samosprávu a na jeho zdroje, jimž v dosavadní literatuře buď není věnována téměř žádná pozornost či velmi povrchní (jako příklad za všechny lze zmínit Evropskou chartu místní samosprávy jako nedostatečně probádaný pramen práva na místní samosprávu). Případně jde o oblasti uchopené již v minulosti, avšak vývoj nejen právní, ale i politicko-sociologický vedl ke značnému posunu (zde jde zejména o normotvornou činnost jako významný projev práva na místní samosprávu).

## 1.2 Dosavadní uchopení tématu v odborné literatuře a jeho aktuálnost

Problematika práva na místní samosprávu je v zahraniční literatuře od pradávna poměrně diskutovaným a rozpracovaným tématem<sup>4</sup> a místní samosprávě je věnována značná pozornost. Nelze v této souvislosti nezmínit Spojené státy americké<sup>5</sup>, na úrovni Rady Evropy pak existuje samostatný Kongres místních a regionálních orgánů (*Congress of Local and Regional Authorities*), v rámci něhož byla zřízena Skupina nezávislých expertů

---

<sup>4</sup> Himsworth, C.M.G. Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe [online]. *University of Edinburgh School of Law Working Paper*. 4. 10. 2011 [cit. 31. 8. 2021]. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1938255](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1938255)

Panara, C. Concept and Role of Local Self-Government in the Contemporary State. In: Sadigolu, U., Dede, K. *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*. IGI Global, 2016, s. 42-84.

Moreno, A.G. (ed). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012.

Panara, C., Varney, M.R. (eds). *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*. Londýn: Routledge, 2013.

Arden, A., Baker, Ch., Manning, J. *Local government constitutional and administrative law*. Londýn: Sweet & Maxwell, 2008.

Wilson, D., Game, Ch. *Local Government in the United Kingdom (5th Edition)*. Londýn: Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>5</sup> Např. Eaton, A.M. The Right to Local Self-Government. I. [online]. *Harvard Law Review*. 1900, č. 6, s. 441-454. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.jstor.org/stable/1322832>

na Evropskou chartu místní samosprávy (*Group on Independent Experts on the European Charter of local self-government*)<sup>6</sup>.

I přesto není problematika práva na místní samosprávu, zejména jeho evropský rozměr, vývoj v rámci normotvorné činnosti místních samospráv, náležitě zpracována. Ačkoliv tedy na úrovni Rady Evropy existuje nejen expertní skupina, ale též Kongres místních a regionálních samospráv, a pokus o samotné uchopení práva na místní samosprávu, jeho evropského rozměru<sup>7</sup> a dalších aspektů již najít lze<sup>8</sup>, doposud nebylo toto téma komplexně uchopeno v České republice s náležitým důrazem právě na již zmíněný evropský pramen a akcent aktuálního přístupu k normotvorbě jako imanentní součásti práva na místní samosprávu v České republice.

Teoretická východiska územní samosprávy na území České republiky přitom pro navazující vědu správního práva po r. 1989 představují především prvorepublikoví autoři, kteří sami navazují na řadu mimořádných osobností rakouské a následně prvorepublikové teorie správního a ústavního práva. Autor nepovažuje za nezbytné, ale ani snad za reálně možné ve stručnosti zmínit všechny autory, kteří věnovali svoji pozornost právě místní samosprávě. Za všechny lze zmínit např. F. Weyra, J. Hoetzela, J. Pražáka, A. Merkla či G. Jellinka.

Ze současných autorů nelze nezmínit přední publikace věnované obecné části správního práva, a to P. Průchy, autorského kolektivu D. Hendrycha, V. Sládečka

<sup>6</sup> Blíže k této skupině a jejímu poslání. Srov. Brož, J. Jednání Skupiny nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy. *Správní právo*. 2016, roč. 2016, č. 7, s. 454-457.

<sup>7</sup> Několik stran v publikaci věnuje Evropské chartě místní samosprávy R. Pomahač. Srov. Pomahač, R. VIII. Právo na místní samosprávu. In: Pomahač, R., Handrlica, J. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 40-44. Dále lze zmínit B. Gonsiorovou. Srov. Gonsiorová, B. Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2017, Vol. 12, No. 1, s. 310-323. Ekonomickým aspektům místních samospráv se pak věnuje např. H. Marková či M. Radvan. Srov. Marková, H. Finanční zdroje místních společenství a Evropská charta místní samosprávy v podmínkách ČR (Financial resources of local communities and the European Charter of Local Self-Government in terms of the Czech Republic). In: Radvan, M., Mrkývka, P. (eds). *Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě – Sborník 1. Mezinárodního právního symposia*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. Dále Radvan, M. Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic. Gliniecka, J., Drywa, A., Juchniewicz, E., Sowiński, T. (eds). *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego / Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*. Warszawa: CeDeWu, 2016, s. 69-82.

<sup>8</sup> Např. Sedláček, P. *Právo na místní samosprávu*. 2017, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

či M. Kopeckého<sup>9</sup>, dále též publikace věnované právě a především územní samosprávě<sup>10</sup> či jejím vybraným aspektům, ať již českým<sup>11</sup> či slovenským<sup>12</sup>. Místní či lépe řečeno územní samosprávě je pak v českém prostředí věnována dlouhodobě větší pozornost, jak zmiňuje i V. Sládeček, jenž se i proto územní samosprávě věnuje pouze okrajověji a soustředí svoji pozornost na zájmovou a další samosprávu.<sup>13</sup>

Ústavní rozměr místní samosprávy je pak i častým tématem odborných konferencí či publikací<sup>14</sup>, na nichž dochází mj. k evaluaci ústavněprávních aspektů místní samosprávy. Trvajícím zájmovost a aktuálnost tématu potvrzuje i příspěvek jednoho z „otců“ české Ústavy České republiky P. Zářeckého, jehož příspěvek<sup>15</sup> – nutno říci nemálo provokativní, byť se autor s některými jeho dílčími závěry či poznámkami ztotožňuje – přináší podstatně více otázek než odpovědí, které jsou dosud dostatečně neřešeny.

Význam této práce pak autor spatřuje jak pro oblast legislativy, tak právní teorii a též praxi. Právo na místní samosprávu jako ústavně garantované právo, mající svoji oporu též na evropské úrovni, totiž může být zákonodárcem dotčeno hned v několika rovinách. Rozsah samostatné působnosti je vymezován v zákoně o obcích, ovšem Ústava ČR komplexně výslovně neuvádí, jak moc může být tento rozsah omezen či dokonce vyprázdněn. Lze se tedy ptát, obdobně jako P. Zářecký, zda by minimalizace samosprávy mohla představovat ohrožení základů demokratického právního státu nebo zda je územní samospráva podstatnou náležitostí demokratického právního státu. Ač řada autorů ve vztahu k normotvorné činnosti místní samosprávy hovořila v roce 2007 v souvislosti

<sup>9</sup> Srov. jejich nejaktuálnější publikace a příslušné strany. Průcha. *Správní právo: obecná část*. Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016. Sládeček. *Obecné správní právo*. Kopecký, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2021.

<sup>10</sup> Zejména Průcha, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2018. Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

<sup>11</sup> Malast, J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017.

<sup>12</sup> Trellová, L. *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018.

<sup>13</sup> Srov. Sládeček. *Obecné správní právo*, s. 306.

<sup>14</sup> Např. Matula, M. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy. In: Gerloch, A. et al. *20 let Ústavy České republiky. Oblédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 334-335. Filip, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds). *Právní regulace místní (a regionální samosprávy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 21-50.

<sup>15</sup> Zářecký, P. K Některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy. *Správní právo*. 2018, roč. 2018, č. 1-2, s. 13-23.

s tzv. jirkovským nálezem<sup>16</sup> o „kopernikovském obratu“<sup>17</sup>, nadále je předmětem diskusí, nakolik šlo skutečně o „kopernikovský obrat“, nakolik o přidržení se textu a smyslu a účelu Ústavy ČR a nakolik vlastně v zásadě (materiálně) k žádnému obratu a posunu nedošlo<sup>18</sup>.

Taktéž dosud není uspokojivě zodpovězena otázka, kde jsou hranice originární normotvorby obcí jako jejich projevu práva na místní samosprávu a zda tyto hranice skutečně může vymezit zákonodárce v zákoně o obcích. V souvislosti s tzv. rekonfigurací (veřejného) stavebního práva, která *inter alia* zahrnuje zásadní změnu soustavy stavebních úřadů<sup>19</sup>, pak vyvstávají otázky ohledně práva obcí na výkon přenesené působnosti v rámci smíšeného modelu státní správy a celkové koncepce organizace veřejné správy spojené se zánikem okresních úřadů jako dekoncentrátů státní správy a s ním spojený zásadní rozvoj smíšeného modelu v České republice.

Ze shora uvedeného je patrné, že ačkoliv téma místní samosprávy bylo již mnohokrát předmětem různých odborných publikací, nadále poskytuje celou řadu oblastí, které stojí za pozornost. Řešené téma je tedy z pohledu autora nadále nanejvýš aktuální.

### 1.3 Cíle a metody práce

Při reflexi shora uvedeného je problémem, jenž hodlá autor v této práci řešit, **právo na místní samosprávu**, a to především jeho teoretické aspekty, jež se ovšem přirozeně promítají i do relevantní praxe (zákonodárce, soudní moci či praxe územních samosprávných celků).

<sup>16</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>17</sup> Např. Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*. 2008, č. 10, s. 356-362. Obdobně v reakci na něj Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. *Právní rozhledy*. 2008, č. 15, s. 550-554.

<sup>18</sup> Srov. Brož, J. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). *Právní rozhledy*. 2018, č. 9, s. 310-316. Zářecký. *K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy*, s. 13-23.

<sup>19</sup> Srov. Věcný záměr stavebního zákona, jenž byl schválen usnesením vlády ČR dne 24. června 2019 [online]. Úřad vlády České republiky. [cit. 31. 8. 2021]. <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>. Dále též ust. § 15 až ust. § 37 nového stavebního zákona.

Cílem práce je primárně **uchopení práva na místní samosprávu**, a to včetně jeho evropského rozměru, byť byla věnována místní samosprávě řada publikací, doposud nelze považovat pozornost věnovanou především Evropské chartě místní samosprávy a její závaznosti za adekvátní jejímu významu. Přitom se v této souvislosti nabízí i otázka, proč tomu tak je, a čím se vlastně z pohledu právního natolik liší od Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která je hojně aplikována a citována v judikatuře českých soudů. K tomu, aby bylo možné vůbec uchopit právo na místní samosprávu a jeho zdroje, bude nutné se alespoň vstupně zabývat místní samosprávou a až následně právu na místní samosprávu.

V souvislosti s ústavním rozměrem práva na místní samosprávu je vhodné zmínit jeho jednotlivé základní aspekty tak, jak se projevují v **České republice**. Hlavní pozornost v této oblasti bude věnována především „právu obcí“, tj. obecní normotvorbě (spadající do tzv. aspektu kompetenčního) a dozoru nad ní. Dalším aspektům pak bude věnována dílčí pozornost, neboť mají taktéž ústavní východisko.

Vzhledem k tomu, že místní samospráva v moderním pojetí, byť vycházející z rakouských a prvorepublikových tradic, slaví pomyslné třicetileté výročí, je cílem po zhodnocení stávajícího stavu místní samosprávy a práva na místní samosprávu též zvážit budoucnost a očekávaný vývoj, a to jako součást závěru této práce.

Vyjma shora vymezených cílů byly a jsou pro tuto práci zásadní úvahy, výzkumné otázky či hypotézy, na které by tato práce měla primárně odpovědět:

1. *Jaká jsou historická východiska právní úpravy místní samosprávy?*
2. *Má výslovná garance práva na územní samosprávu obsažená v čl. 8 Ústavy ČR historickou tradici, nebo je v tomto stávající Ústava ČR první?*
3. *Jak lze vymezit právo na místní samosprávu v demokratickém právním státě? Kdo je nositelem tohoto práva a jaký je jeho obsah?*
4. *Je právo na místní samosprávu podstatnou náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR?*



5. *Jaká je právní povaha a především pak význam Evropské charty místní samosprávy za situace, která je sice označována řadou autorů za mimořádný pramen, avšak judikatura Ústavního soudu, ale ani Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu s ní téměř nepochybně nepracuje? Jaký je pro toto důvod za situace, kdy její právní povaha je do značné míry obdobná Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod?*
6. *Česká republika je jedním ze signatářů Evropské charty místní samosprávy, který přijal nezanedbatelné množství výhrad. Jsou tyto výhrady skutečně nadále legitimní a lze pro ně najít i v dnešní době racionální důvody? Jakým způsobem a zda jsou vůbec dostatečně promítnuty požadavky Evropské charty místní samosprávy do platné právní úpravy a nakolik jde o promítnutí spíše formálního než materiálního charakteru?*
7. *Jaké jsou ústavní základy práva na místní samosprávu?*
8. *Čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR představuje výhradu zákona ve vztahu ke stanovení působnosti zastupitelstva obce. Mohl by zákonodárce ovšem toto právo vyprázdnit tím, že stanoví působnost velmi omezenou?*
9. *Judikatura Ústavního soudu po tzv. kopernikovském obratu dovodila, že pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá přímo z Ústavy ČR, avšak okruh regulovatelných (věcných) oblastí stanoví ust. § 10 zákona o obcích. Je tento výklad v souladu s pojetím práva na samosprávu podle ústavního pořádku České republiky? Kde jsou limity originární normotvorby obcí?*

K dosažení vymezených partikulárních cílů a zodpovězení nastíněných výzkumných otázek a hypotéz bude zvolena hned kombinace několika vědeckých metod<sup>20</sup>. Primárně se bude jednat o metody logické, z nichž předně půjde o metody analýzy, syntézy, indukce, dedukce či abstrakce. Autor se nevyhne též metodě deskriptivní, neb se nelze primárně vyhnout vymezení některých pojmů s východiskem stávajícího vědeckého poznání. Mezi velmi významné metody pak autor řadí metody srovnávací (komparativní), včetně metody

---

<sup>20</sup> Při úvahách o metodologii práce vycházel autor z pojetí V. Knappa. Srov. Knapp, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 65 a násl.

historického srovnání, neboť k uchopení tématu je vhodné alespoň stručně zmínit vývoj místní samosprávy a práva na něj v historii České republiky.

## 2 Místní samospráva a její historická východiska

### 2.1 Místní samospráva

Úvodem je vhodné – byť ve stručnosti – uvést základní pojmy, které jsou relevantní pro tuto práci. Ústředním pojmem nejen pro tuto práci, ale též pro správní vědu a správní právo samotné je vymezení **pojmu „veřejná správa“**.

#### 2.1.1 Veřejná správa

Ač autor nehodlá jakkoliv suplovat současnou teorii, která se vymezením, lépe řečeno pokusům o vymezení, pojmu veřejná správa dlouhodobě věnuje<sup>21</sup>, patrně nelze říci, že by dospěla k úplné, konečné a vyčerpávající pozitivní definici tohoto pojmu. Nabízí se otázka, zda by případná obecná negativní definice veřejné správy jako „všeho“, co nelze podřadit pod zákonodárství a soudnictví, byla definicí vhodnou či dostatečnou. Patrně sama o sobě nikoliv, jelikož i veřejná správa poměrně zásadním způsobem participuje na tvorbě právních norem, ať již jde o podzákonné originární akty územních samosprávných celků či podzákonné prováděcí právní akty. Případně bychom dospěli k závěru, že pod pojem veřejné správy lze toho zařadit tolik, že definice by ztratila svoji jednoduchost. J. Hoetzel dospěl k závěr, že se veřejná správa nedá obsahově charakterizovat ani jinak než negativně<sup>22</sup>.

Patrně vhodnější je tedy pokusit se vymežit veřejnou správu jejími **charakteristickými znaky**, které ve svém komplexu odlišují veřejnou správu od jiných pojmů. Již ze samotného pojmu „veřejná správa“ vyplývá, že jde o správu, která má ono zásadní adjektivum „veřejná“. Správu obecně vymezila řada autorů již prvorepublikových. Tak například A. Merkl vymežil správu nejširším způsobem poměrně trefně takto: „*každá*

<sup>21</sup> Např. Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 48 a násl.; Hendrych. *Veřejná správa*, s. 1 a násl.; Sládeček. *Obecné správní právo*, s. 24 a násl.

<sup>22</sup> Srov. Hoetzel, J. Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti. In: Rieger, B. (red.). *Sborník věd právních a státních, ročník VII*. Praha: Bursík & Kohout, 1907, s. 43.

*záměrná činnost lidská, směřující k dosažení určitých lidských účelů*<sup>23</sup>. Z předmětné definice tedy vyplývá, že správou je vlastně jakákoliv činnost, a to bez ohledu na to, zda touto činností je sledován zájem veřejný či soukromý. Právě ono adjektivum „veřejná“ představuje signifikantní odlišení od jiných forem správy (typicky správy soukromé).

**Veřejná správa je tedy taková záměrná lidská činnost, která je vykonávána ve veřejném zájmu.** Nicméně do značné míry problematické je, že veřejný zájem je sice pojem na úrovni právní úpravy hojně využívaný<sup>24</sup>, avšak jako neurčitý právní pojem není právem definován. Ačkoliv se zákonodárce v řadě případů pokouší vymezit na úrovni zákona veřejný zájem<sup>25</sup>, Ústavní soud se ve věci „Jezy na Labi“<sup>26</sup> poměrně jednoznačně odmítavě vyjádřil k možnosti zákonodárce vymezit veřejný zájem v konkrétní věci zákonem, neboť hodnocení veřejného zájmu v konkrétní věci náleží moci výkonné. P. Průcha vymezuje veřejný zájem jako „*zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy)*“.<sup>27</sup>

Veřejná správa se dále odlišuje od té soukromé právě **veřejnomocenským charakterem**. To, zda v konkrétním působení veřejné správy figuruje veřejná moc, pak vede k jejímu členění, o němž hovořil již J. Hoetzel, tj. na veřejnou správu vrchnostenskou a nevrchnostenskou. Jde tedy o to, zda veřejná správa vystupuje jako subjekt v nadřazeném postavení, jenž svými příkazy a rozkazy je schopen určovat to, co adresát činit může či musí<sup>28</sup>. Naproti tomu v rámci nevrchnostenské veřejné správy je standardní, že veřejná správa vystupuje na poli práva soukromého z pohledu vnějšího jako relativně standardní právnická osoba<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Srov. Merkel, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha, Brno: Orbis, 1931, s. 2.

<sup>24</sup> Např. i ústavní pořádek, viz např. čl. 30 Ústavy ČR, čl. 11 LZPS nebo čl. 18 LZPS. Tento pojem je pak využíván i při vymezení jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů v ust. § 2 odst. 4 správního řádu.

<sup>25</sup> Např. ust. § 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů. Obdobně ust. § 2 odst. 18 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>26</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp.zn. Pl. ÚS 24/04.

<sup>27</sup> Srov. Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 55.

<sup>28</sup> Viz Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 13.

<sup>29</sup> Tak stanoví ust. § 20 odst. 2 občanského zákoníku. V případě státu je situace složitější, neb stát podle ust. § 21 občanského zákoníku není právnickou osobou, ale slovy zákona „považuje se za ni“.

Lze se pro účely této práce spokojit s **definicí veřejné správy** jako záměrné lidské činnosti směřující k dosažení určitých lidských účelů (veřejných záležitostí) ve veřejném zájmu. Veřejná správa bývá povětšinou spojována zejména s mocí výkonnou, přitom těchto podstatných odlišností si byli vědomi již prvorepubliková autoři<sup>30</sup>. V podrobnostech je na ně možné odkázat.

Ve stručnosti ovšem lze zdůraznit, že moc zákonodárná primárně vytváří právní normy, přičemž moc výkonná je aplikuje<sup>31</sup>. I přesto, že moc soudní taktéž aplikuje právní normy<sup>32</sup> a nevytváří je, je přeci jenom její postavení odlišné – je založena na soudcovské nezávislosti (naopak pro moc výkonnou je závislost ve smyslu hierarchických vztahů podřízenosti a nadřízenosti typická) a není determinována veřejným zájmem.

### 2.1.2 Samospráva

A tím se autor dostává k dalšímu z členění veřejné správy, o němž hovoří i J. Hoetzel<sup>33</sup>, a to je k dualistickému členění veřejné správy na státní správu a **samosprávu**. V této souvislosti je vhodné zmínit i to, že nejde o to, že by státní správa byla protikladem samosprávy, některé prvky jsou odlišné, avšak řada prvků je společných, byť přirozeně podle toho, o jaké samosprávě (územní, zájmové či jiné) je řeč. Jak poukazuje i J. Vedral, stát a územní samospráva mají oba svůj územní základ, osobní základ a výkon veřejné moci<sup>34</sup>. Za pozornost pak rozhodně stojí názor A. Merkla, jenž považuje za podstatný znak relativní nezávislost místních orgánů samosprávy na orgánech ústředních, tj. na státu<sup>35</sup>. V opačném případě by patrně nebylo možné dostatečně odlišit státní správu a samosprávu.

S. Kadečka s poukazem i na zahraniční literaturu uvádí, že ve vědě správního práva jsou prezentovány tři hlavní teorie samosprávy – teorie přirozenoprávní, teorie státoprávní

<sup>30</sup> Srov. např. Merkel. *Obecné právo správní. Díl první*, s. 6 a násl.

<sup>31</sup> Toto platí jako obecné pravidlo, byť v případě územních samosprávních celků jde o obecně závazné vyhlášky jako originární normotvorbu, která neslouží k provádění zákonů jak je tomu v případě typických podzákonných a prováděcích právních předpisů.

<sup>32</sup> I zde samozřejmě platí jisté „ale“ v závislosti na tom, zda je ústavní soudnictví vnímáno jako moc soudní (Ústavní soud jako jediný může rušit právní předpisy zákonného i podzákonného charakteru), nebo jako svébytná „čtvrtá“ moc ve státě.

<sup>33</sup> Viz Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 13.

<sup>34</sup> Srov. Vedral, J. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. Praha: Vodnář, 1999, s. 12.

<sup>35</sup> Srov. Merkel, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha: Orbis, 1932, s. 193.

a teorie politická<sup>36</sup>. Autorovi připadá ovšem účelnější pro účely obecného vymezení samosprávy a jejích základních rysů pojetí představené J. Svatoněm<sup>37</sup>, který hovoří o charakteru samosprávy tak, že má svoji politickou, právní a správní povahu, přičemž významným je i ekonomický základ<sup>38</sup>. Politickou povahu představuje onen demokratický aspekt, tj. politické právo občanů i jednotlivců na samosprávu, přičemž zdrojem politické legitimacy je personální základ samosprávy (tj. ona pospolitost). Právní povaha je pak spatřována ve více projevech<sup>39</sup>, mj. (i) bývá součástí ústavní materie, (ii) je ústavně deklarovaná záruka vztahů mezi ní a státem (státní mocí) založená na právních prostředcích a mezích zásahu státu do její činnosti, (iii) je upravena skladba právních prostředků, jež má samospráva k dispozici pro realizaci vlastní samosprávné moci<sup>40</sup>, (iv) existence právního dozoru a též (v) samospráva zajišťuje výkon obsahu některých zákonů. Ekonomický základ pak představuje *conditio sine qua non*, jelikož bez majetku by si stěží šlo představit funkční a efektivní výkon samosprávy.

Významným je i **princip subsidiarity**, z něhož obecně vyplývá, že by záležitosti měly být zajišťovány těmi orgány či subjekty, které jsou občanu nejbližší. Tento princip je pak zakotven i explicitně v čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy<sup>41</sup> a značně se projevil i při reformě veřejné správy v České republice. Přitom je otázkou, nakolik je jeho důsledné uplatnění rozumné a racionální za situace, kdy např. všechny obce v České republice, jichž je více než 6.250, vykonávají nějakou přenesenou působnost<sup>42</sup>.

**Samospráva** – jako součást veřejné správy, tj. s vyloučením správy soukromé – představuje relativně nezávislý, státním orgánům nepodřízený, projev výkonné moci ve státě, která je vykonávána subjekty odlišnými od státu. Samospráva tak činí vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, vlastními prostředky samosprávných organizací. Stát pak

<sup>36</sup> Srov. Kadečka, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 6.

<sup>37</sup> O politickém pojmu samosprávy a právní pojmu samosprávy pak hovoří i P. Průcha. Srov. Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 67.

<sup>38</sup> Srov. Svatoň, J. Samospráva. In: Filip, J., Svatoň, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 307.

<sup>39</sup> Srov. Svatoň. *Samospráva*, s. 308 a násl.

<sup>40</sup> P. Průcha v této souvislosti hovoří o tzv. samořízení a samoregulaci. Srov. Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 68.

<sup>41</sup> Podle tohoto ustanovení platí: „Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“

<sup>42</sup> Jde typicky o výkon přestupkové agendy – přestupků proti pořádku v územní samosprávě, veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku. Viz ust. § 60 odst. 2 přestupkového zákona.

v moderním státě může vykonávat dohled a dozor, avšak stejně tak je samosprávě dána možnost se proti případným neoprávněným zásahům bránit a nechat soudně přezkoumat jejich legalitu a ústavní konformitu.

V případě samosprávy lze hovořit o **jejím tradičním dvojím členění**, které bylo představeno nejen významnými autory z počátku minulého století<sup>43</sup>, ale též stávajícími autory<sup>44</sup>. Teorie tedy v zásadě vychází z dvojího pojetí, přičemž nejvíce pozornosti je věnováno samosprávě územní (místní), vedle které stojí samospráva ostatní zahrnující především profesní (zájmovou) samosprávu. Autor této práce není přesvědčen o vhodnosti užití pojmu zájmová, neboť jakákoliv správa by měla sledovat určitý cíl či zájem. V případě soukromé správy jde o uspokojování soukromé potřeby, v případě veřejné správy jde o veřejný zájem. Patrně trefnější pojem může být samospráva profesní, neboť zásadně se jedná o samosprávné komory (např. Česká advokátní komora) či samosprávu vysokoškolskou.

Jak samospráva územní, tak samospráva profesní je založena na principu decentralizace s demokratickým prvkem. Nicméně poměrně zásadní odlišností obou samospráv je jejich ústavněprávní zakotvení. Zatímco územní (místní) samosprávě je kromě čl. 8 Ústavy ČR věnována též celá hlava sedmá Ústavy ČR, v případě profesní samosprávy je její ústavní zakotvení nedostatečné. V této souvislosti lze snad zmínit Preambuli LZPS, v níž je hovořeno o „*samosprávné tradici našich národů*“. I přesto, že by šlo s ohledem na historický vývoj profesní samosprávy dovozovat, že i tato má tradici na území České republiky, je to o poznání slabší ústavní zakotvení této významné materie. Obdobně kriticky se k zakotvení zájmové samosprávy staví i Z. Koudelka<sup>45</sup>. Tohoto nedostatku si všímá i J. Filip, přičemž autor s ním souhlasí v tom, že nelze ústavní

<sup>43</sup> Příkladem F. Weyr, jenž hovořil o samosprávě územní (místní) a zájmové. Srov. Weyr, F. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 58. J. Hoetzel pak používá pojmů územní (teritoriální) a zájmová. Srov. Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 161.

<sup>44</sup> Např. P. Průcha hovoří o samosprávě územní a samosprávě zájmové. Srov. Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 69. D. Hendrych pak člení samosprávu na územní a vedle ní hovoří o zájmové samosprávě a ostatních vykonavatelích veřejné správy, kam řadí např. Všeobecnou zdravotní pojišťovnu. Srov. Hendrych, D. *Zájmová samospráva a ostatní vykonavatelé veřejné správy*. In: Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 115. V. Sládeček pak používá členění na samosprávu územní, profesní a zmiňuje i samosprávy ostatní. Srov. Sládeček. *Obecné správní právo*, s. 314. J. Svatoň pak označuje shora uvedené členění jako „*formy samosprávy*“, přičemž vychází z toho, že jde o místní a (případně) územní samosprávu, dále pak používá pojem samospráva zájmová. Srov. Svatoň. *Samospráva*, s. 311 a násl.

<sup>45</sup> Srov. Koudelka, Z. *Zájmová samospráva a její předpisy*. *Bulletin advokacie*. 2001, č. 5, s. 9-10.

nezakotvení této formy, tj. profesní, samosprávy považovat *a contrario* za její vyloučení ze strany ústavodárce<sup>46</sup>.

Onen zásadní rozdíl mezi oběma formami či typy samosprávy též tkví v principech, na nichž jsou založeny. Zatímco profesní samospráva je založena na principu resortním, tj. jde o pospolitost věcnou, v případě územní samosprávy jde o pospolitost teritoriální. Předmětem této práce je ovšem samospráva území (místní) – rozdíl, jenž je a bude kladen autorem této práce bude vysvětlen záhy.

### 2.1.3 Místní a nadmístní (regionální) samospráva

P. Průcha<sup>47</sup> se poměrně obsírně zabývá odlišením územní a místní správy. Jako východisko lze nepochybně převzít jeho definici místní správy, kterou vymezuje jako místní, tj. nejnižší územní, úroveň veřejné správy. Předmětem této práce pak není organizace státní správy na nejnižší úrovni, kterou by jistě šlo podřadit pod pojem místní správa, nikoliv ovšem pojem místní samospráva.

**Místní samosprávou pak autor této práce rozumí nejnižší úroveň samosprávy založené na teritoriálním (územním) principu.** Je si přitom vědom, že pojem „místní samospráva“ není používán ústavním pořádkem, jenž používá pojem „územní samospráva“. Ústavní pořádek tedy garantuje právo na „územní samosprávu“<sup>48</sup>, nikoliv tedy samosprávu pouze místní. Stejně tak hlava sedmá Ústavy ČR je věnována „územní“ samosprávě. J. Hoetzel<sup>49</sup> používal sice pojem územní, stejně tak F. Weyr<sup>50</sup>, jenž ovšem spíše jako pojem synonymní používal i termín místní.

Pojem místní samospráva byl pak užít i v případě ústavního zákona v roce 1990<sup>51</sup>, kterým byla novelizována dosavadní Ústava ČSSR a obnovena místní samospráva

<sup>46</sup> Srov. Filip, J. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2011, s. 335.

<sup>47</sup> Srov. Průcha. *Místní správa*, s. 11 a násl.

<sup>48</sup> Srov. čl. 8 Ústavy ČR.

<sup>49</sup> Srov. Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 162 a násl.

<sup>50</sup> Srov. Weyr. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*, s. 58.

<sup>51</sup> Viz ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.



na českém území. Tento ústavní zákon nepředpokládal vznik vyššího stupně územní samosprávy, byť stanovoval, že základem místní samosprávy je obec. Stávající Ústava ČR pak tuto terminologii nepřevzala a používá pojem „územní“.

Soudobí autoři pak povětšinou používají pojem Ústavy ČR, tj. „územní“.<sup>52</sup> Obdobné označení „územní samospráva“ používá i Ústava SR. V době přijetí Ústavy ČR přitom neexistovaly vyšší územní samosprávné celky, a tudíž do přijetí ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků<sup>53</sup>, bylo možné pojem „územní“ a „místní“ ztotožnit. Poměrně pozoruhodné je, že i platná právní úprava používá v řadě případů výrazu „místní“, byť Ústava ČR touto cestou nejde. Tak např. jde o místní referendum<sup>54</sup> či místní poplatky<sup>55</sup>.

Naproti tomu v zahraniční literatuře není pojem „územní“ příliš používán. Právě naopak povětšinou je hovořeno o místní samosprávě (*local self-government*) a případně regionální samosprávě (*regional self-government*).<sup>56</sup> Ostatně tyto pojmy odpovídají i názvu Evropské charty místní samosprávy (*The Europeans Charter of Local Self-Government*) či názvu poradního orgánu Rady Evropy – Kongres místních a regionálních samospráv (*Congress of Local and Regional Authorities*).

Jistým řešením by bylo nepochybně použití trefnějších překladů z anglického označení, tj. místní a regionální (či územní). Obdobné terminologické výhrady sdílí i P. Průcha<sup>57</sup>.

Každopádně autor pro účely této práce považuje za „**místní samosprávu**“ onu v pojetí Ústavy ČR územní samosprávu, která je představována základními samosprávnými celky, tj. obcemi. Regionální samosprávě bude věnována pozornost toliko okrajově tam, kde to autor bude považovat za vhodné.

<sup>52</sup> Srov. např. Sládeček. *Obecné správní právo*, s. 321 a násl. či a Kopecký, M. Územní samospráva. In: Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 86 a násl.

<sup>53</sup> Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>54</sup> Srov. zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>55</sup> Srov. zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> Srov. Arden, Baker, Manning. *Local government constitutional and administrative law*. Stejně tak Wilson, Game. *Local Government in the United Kingdom. Fifth edition*.

<sup>57</sup> Srov. Průcha. *Místní správa*, s. 12 a násl.

Závěrem této první podkapitoly se sluší shrnout základní charakteristiku a význam místní samosprávy:

- Jde o **významnou součást veřejné správy**, která je vykonávána veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu a je založena na teritoriálním principu. Ačkoliv je v jistém slova smyslu kladena do „protipólu“ státní správě, má se státní správou některé společné rysy.
- Jedná se o projev **principu decentralizace a současně projev demokratického uspořádání státu**. P. Průcha opakovaně zdůrazňuje, že samospráva je slučitelná toliko s demokracií založené na partnerském vztahu mezi státem a ostatními veřejnoprávními korporacemi<sup>58</sup>. Ústavní soud v této souvislosti sám již v roce 1996 zdůraznil význam samosprávy ve vztahu k demokracii takto: „*Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. 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.*“<sup>59</sup>
- Nepochybně jde též o projev **principu subsidiarity** veřejné správy, jelikož podle tohoto principu má být obecně veřejná správa vykonávána orgány, které jsou občanům co možná nejbližší. Naproti tomu autor již shora naznačil, zda princip subsidiarity by měl být uplatňován v takovém rozsahu, jak v současné době je. Je to ovšem dáno poměrně specifickou situací České republiky, která přesto, že má „pouhých“ cca 10,7 milionů obyvatel, existuje zde více než 6.250 obcí. Zde sluší poukázat např. na to, že ač počet obyvatel Spolkové republiky Německo je přibližně 7,5 krát větší, obcí zde nenalezneme ani dvojnásobek (cca 11.200 obcí). Ku příkladu Rakousko, které má cca 9 milionů obyvatel, má „pouze“ cca 2.100 obcí.

<sup>58</sup> K tomu viz Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 66. Obdobně Průcha. *Místní správa*, s. 19.

<sup>59</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp.zn. 1/96. Tento nálezy je pak citován i následně, např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02 či nálezu Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2009, sp.zn. II. ÚS 2048/09.

- V pojetí České republiky lze z pohledu autora pod místní samosprávu, potažmo pod právo na místní samosprávu, zahrnout především 4 aspekty – aspekt kompetenční, aspekt územní, aspekt personální a aspekt ekonomický<sup>60</sup>. Nicméně by nepochybně šlo hovořit i o více znacích tak, jak činí jiní autoři<sup>61</sup>.
- Místní samospráva nepředstavuje výlučně projev moci výkonné, byť je jedním z projevů nejvýznamnějších, nýbrž má poměrně specifické postavení a pravomoci – jako jediná v samostatné působnosti je nadána pravomocí originární normotvorby vedle výlučného zákonodárce. Ačkoliv tyto právní předpisy musí být v souladu se zákonem s ohledem na hierarchii právních norem, jejich postavení je odlišné od prováděcích právních předpisů, které jsou vydávány dalšími orgány předpokládanými Ústavou ČR<sup>62</sup>.
- Je to právě místní samospráva, prostřednictvím které dochází z pohledu autora k největší participaci občanů na správě věcí veřejných tak, jak předpokládá ústavní pořádek<sup>63</sup>. Ač i v případě místní samosprávy jde o participaci prostřednictvím volených zástupců (vyjma zejména místního referenda), jde v zásadě vždy o záležitost bezprostředně a nejbližše se dotýkající každého občana, jemuž toto přirozené právo svědčí.

## 2.2 Historická východiska místní samosprávy (po r. 1848)

Ačkoliv tato práce nemá historickoprávní ambice jako některé jiné práce autorů, kteří se vyloženě zaměřují na problematiku historie územní samosprávy<sup>64</sup>, je vhodné zdůraznit

---

<sup>60</sup> Sluší se v této souvislosti zmínit, že třeba J. Malast jako nejzákladnější považuje personální složku, teritoriální složku a exekutivní složku (právo na samosprávu). Srov. Malast. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, s. 92 a násl. M. Kopecký pak hovoří obdobně jako J. Malast o územním základu, osobním základu a právní subjektivitě. Srov. Kopecký. *Územní samospráva*, s. 90 a násl. Naproti tomu P. Průcha hovoří o osobním, územním a ekonomickém základu samosprávy obcí. Srov. Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 207 a násl.

<sup>61</sup> Srov. např. Sládeček. *Obecné správní právo*, s. 312 a s. 321 a násl.

<sup>62</sup> Srov. čl. 78 a čl. 79 Ústavy ČR.

<sup>63</sup> Srov. čl. 21 odst. 1 LZPS.

<sup>64</sup> Srov. z posledních let např. Malast. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, s. 143 a násl. Schelle, K. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Schelle, K. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008.

přeci jenom moderní východiska a vývoj územní samosprávy jako významné části veřejné správy v České republice. Tato subkapitola se pak zaměřuje na vývoj po r. 1848. Ve vztahu k vývoji v době feudalismu a období tzv. královských měst autor odkazuje na podrobné publikace, které se tomuto zajímavému tématu věnují<sup>65</sup>.

### 2.2.1 Místní samospráva v letech 1848 až 1860

Revoluční rok 1848 se projevil nejen ve Francii (únorová revoluce), ale též v zemích rakouského císařství. Prvním významným pokusem o zakotvení místní samosprávy byla schůze ve Svatováclavských lázních, která byla svolána na 11. března 1848. Výsledkem této schůze byla především tzv. **Prvá pražská petice**. Jedním z jejích požadavků bylo právě i zavedení obecní samosprávy, a to vedle požadavků na zakotvení celé řady dalších práv a svobod v tehdejší monarchii neuchopených. **Kabinetním listem ze dne 23. března** císař na tyto požadavky reagoval, avšak poměrně vyhýbavě. Z tohoto důvodu byly požadavky zejména státoprávní akcentovány v tzv. **Druhé pražské petici** ze dne 29. března.<sup>66</sup>

**Kabinetní list císaře z 8. dubna 1848**, který představoval reakci právě na Druhou pražskou petici, obsahoval příslib celé řady svobod. Z pohledu této práce je pak nepochybně nejzásadnější bod 6., v němž uvádí: „*Samostatné zřízení obcí se zvláštní správou jmění obecního a svobodným volením úředníků nařídilo se již a bližší ustanovení zákonní o věci té odkazují se rovněž ke sněmu domácímu.*“<sup>67</sup> Ačkoliv není blíže rozvedena myšlenka představy o samosprávě na vyšší úrovni než obecní a ve vztahu třeba ke státoprávní otázce postavení českých zemí je odkazováno na rozhodnutí budoucího říšského sněmu, je zřejmá myšlenka místní (obecní samosprávy). Této obecní samosprávě by měla být přiznána přinejmenším zvláštní správa („svého“) jmění, tj. právo hospodařit s vlastním majetkem. Současně se předpokládá svobodná volba úředníků, což by mělo právě umožnit onu samosprávu

<sup>65</sup> Srov. z posledních let např. Malast. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, s. 143. Velmi podrobně pak např. Malý, K., Sivák, F. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku: do r. 1918*. Praha: H & H, 1993. Soukup, L. *Vývoj veřejné správy v českých zemích. 1, Do roku 1848*. Plzeň: Západočeská univerzita, 1996.

<sup>66</sup> Srov. Malý, K. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010, s. 203-204.

<sup>67</sup> Srov. Čapka, F. *Dokumenty a materiály ke studiu národních dějin v letech 1848-1918*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 7 a násl.

tím, že nebudou úředníci dosazováni, ale voleni přímo zástupci této samosprávné pospolitosti.

Ačkoliv kabinetní list císaře představoval jistou naději pro přijetí ústavy ze strany lidu, tj. „zespoda“, nikoliv tedy nutně ve formě tzv. oktrojované ústavy přijaté panovníkem „shora“, nakonec byla dne 25. dubna 1848 přijata tzv. **Pillersdorfova ústava**. Z pohledu územní samosprávy je pak významný její ust. § 57, podle něhož: „*Ústavy obcí mají být uspořádány podle zásady, že v nich budou zastoupeny všechny zájmy obce a jejich příslušníků.*“<sup>68</sup> Ač citované ustanovení Pillersdorfovy ústavy představuje jistý základ obecní samosprávy, je třeba si uvědomit, že jde spíše o obecné východisko, nikoliv o garanci konkrétních práv místní samosprávy. V tomto byl přeci jenom kabinetní list císaře o poznání podrobnější.

V mezidobí byl ústavodárným sněmem vypracováván **návrh kroměřížské ústavy**. Tento návrh podstatně podrobněji upravil územní samosprávu.<sup>69</sup>

Kladně lze nepochybně hodnotit, že ust. § 130 návrhu kroměřížské ústavy zakotvuje ústavní postavení obcí, jejich právo na samosprávu a jejich právo na sebeurčení v otázkách, které se týkají výhradně zájmu obce. Z dnešního pohledu by bylo možné toto ustanovení do značné míry přirovnat ke garanci místní samosprávy obsažené v čl. 8 Ústavy ČR. Za pozornost pak rozhodně stojí i ust. § 131 návrhu, které zakotvuje vybraná práva obcí, jímž v zásadě do značné míry omezuje předpokládané obecní zřízení. Obecní zákon by tedy v případě přijetí tohoto návrhu kroměřížské ústavy – k němuž žel z politických důvodů nedošlo, jelikož byl tento ústavodárný sněm rozpuštěn – nemohl vyprázdnit právo na místní samosprávu přinejmenším o výslovně vyjmenovaná práva. Za pozornost pak

<sup>68</sup> Je vhodné uvést, že M. Kopecký tento článek překládá jako „*obecní zřízení je třeba upravit podle zásady, aby v nich byly zastoupeny všechny zájmy obce a jejich členů*“. Srov. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, s. 19.

<sup>69</sup> § 130. *Obcím se zajišťuje sebeurčení ve všech věcech, které se týkají výhradně zájmu obce, jakož i jejich samospráva v mezích říšského obecního zákona a obecního zřízení.*

§ 131. *Obecní zákon musí ponechat každé obci jako nezcižitelné právo:*

- a) *svobodnou volbu jejich představených a zástupců;*
- b) *přijímání nových členů do obecního svazku;*
- c) *samostatnou správu jejich záležitostí a výkon místní policie;*
- d) *zveřejňování výsledků jejího hospodaření a zásadně veřejnost jednání.*

*Omezení práva odepřít přijetí do obecního svazku a práva zcižiti nebo zatčiti obecní statek nebo kmenové jmění obce obsahuje obecní zákon.*

Srov. Urban, O. *Kroměřížský sněm, 1848-1849*. Praha: Argo, 1998.

stojí i regulace hospodaření s majetkem obce a zveřejňování výsledků hospodaření. To vše již v roce 1848.

I přes rozpuštění ústavodárného sněmu byla dne 4. března 1849 přijata další oktrojovaná ústava, **tzv. Stadionova ústava**. Úprava místní samosprávy obsažená v této – taktéž okrojované – ústavě navazuje na kroměřížský návrh, byť není úplně identická. Každopádně společně s prozatímním obecním zákonem ze dne 17. března 1849, č. 170 ř.z., je některými autory označována jako základ tradice územní samosprávy na našem území<sup>70</sup>. Sluší se citovat ust. § 33 a ust. § 34 Stadionovy ústavy, neboť tato ustanovení byla ústavním východiskem pro prozatímní obecní zákon<sup>71</sup>.

Lze souhlasit s M. Kopeckým<sup>72</sup>, že ust. § 33 představuje do značné míry převzetí návrhu kroměřížské ústavy. Nicméně z pohledu autora je třeba konečnému textu – ve srovnání s návrhem kroměřížské ústavy – vytknout absenci obecného zakotvení místní samosprávy tak, jak činil právě návrh kroměřížské ústavy ve svém ust. § 130. Je přitom třeba si uvědomit, že šlo o zásadní zvrat ve vztahu k dosavadnímu vývoji na úseku územní samosprávy, neboť byla **poprvé reálně na českém území zakotvena místní samospráva na úrovni ústavy včetně vymezení fundamentálních práv obcí**.

Jak již autor naznačil shora, na Stadionovu ústavu navázal prozatímní obecní zákon, jenž obsahuje dnes již památnou a hojně citovanou větu „*Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.*“<sup>73</sup> Lze přitom souhlasit s P. Průchou, že je to právě kombinace ústavy a tohoto zákona představuje **základy tradice obecní samosprávy**.<sup>74</sup> I z tohoto důvodu je nutné zmínit, že je to právě prozatímní zákon obecní, který lze právem považovat za základ dnešního smíšeného modelu. Ve svém čl. II totiž obsahoval členění působnosti

<sup>70</sup> Srov. např. Průcha. *Místní správa*, s. 27.

<sup>71</sup> § 33 *Obcím se zaručují jako základní práva:*

- a) volba jejich představených,
- b) přijímání nových členů do obce,
- c) nezávislá správa jejich záležitostí,
- d) zveřejňování výsledků jejich hospodaření
- e) všeobecně veřejnost jednání jejich zástupců.

*Bližší podrobnosti základních práv obcí, a zvláště pak podmínky přijímání nových členů, obsahují obecní zákony.*

§ 34 *Zřízení obcí okresních a krajských k obstarávání společných jejich záležitostí vnitřních bude ustanoveno zvláštním zákonem.*

<sup>72</sup> Srov. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, s. 19.

<sup>73</sup> Základem svobodného státu je svobodná obec.

<sup>74</sup> Srov. Průcha. *Místní správa*, s. 27.

svobodné obce na přirozené (*natürliche*) a přenesené (*übertragen*). Jejich vymezení se přitom do značné míry kryje s dnešním pojetí samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků.<sup>75</sup> Prozatímní zákon obecní pak předpokládal existenci obecní (místní) správy, okresní a krajské. Význam této nové právní úpravy pak potvrdila i prvorepubliková judikatura Nejvyššího správního soudu<sup>76</sup>.

Poměrně zajímavé postavení měla hlavní města zemská a krajská města podle ust. § 6 prozatímního obecního zákona: „*Hlavním městům zemským a městům krajským dá se zákonem zřízení zvláštní. I jiným znamenitějším městům zůstává se právo žádati cestou zákonodárství o povolení zvláštního zřízení.*“ Prozatímní obecní zákon tedy předpokládal, že krajská a hlavní zemská města budou mít odlišnou právní úpravu. V roce 1850 byly pak vydány zvláštní zákony – č. 85 pro Prahu, č. 202 pro Liberec, č. 126 pro Brno, č. 148 pro Olomouc a č. 24 pro Opavu. Pozornosti by též nemělo zcela uniknout to, že již v této době byly určité představy o autonomní normotvorbě územní samosprávy na vyšší úrovni<sup>77</sup>. Zároveň lze již v tomto prozatímním obecním zákoně nalézt základy pro „statutární“ města.

Na základě shora uvedeného lze usuzovat, že se jedná o jistý zárodek nového uspořádání a celkové demokratizace dosavadního absolutistického zřízení. Nicméně v rakouské monarchii se již na začátku padesátých let objevuje neoabsolutismus (Bachovský absolutismus), který se naopak nese v duchu opětovné absolutizace. **Silvestrovskými patenty ze dne 31. prosince 1851** byla zrušena dosavadní oktrojovaná ústava. Ačkoliv nadále platil prozatímní obecní zákon, je zjevné, že pro nastupující absolutismus jakákoliv územní samospráva byla spíše na obtíž. Z tohoto důvodu byly přijaty novely prozatímního obecního zákona, řada různých výkladů a nařízení tak, aby došlo k opětovnému upevnění centrální moci.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Srov. čl. II prozatímního obecního zákona.

<sup>76</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh. A 1595/1922: „*zřízením komunálním, počínajíc prozatímním obecním zákonem z roku 1849, na zcela nový základ právní a odstranilo starý právní stav bez zbytku.*“

<sup>77</sup> K tomu srov. Schelle, K. Poznámky z historického pohledu k normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy. In: Průcha, P. (ed). *K normotvorné pravomoci obcí (Sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 146.

<sup>78</sup> Blíže viz Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl první, Právo ústavní. Část první, Ústava obecní*. Praha: Jednota právnická, 1900, s. 51.



V roce 1859 byl **Císařským patentem ze dne 24. dubna 1859, č. 58 ř.z.**, vydán říšský zákon obecní. Tento zákon – vyjma jeho části o právu domovském, a to ještě v dosti omezeném rozsahu<sup>79</sup> – nikdy nenabyl účinnosti a nadále bylo aplikováno absolutismem modifikovaný prozatímní obecní zákon. Přesto, že tento zákon nikdy nenabyl účinnosti a nepromítl se přímo do právní praxe, je řadou pozdějších autorů vyzdvihován<sup>80</sup>.

## 2.2.2 Místní samospráva v rakouské monarchii po vydání Schmerlingovy ústavy

Na konci února 1861 byla vydána nová, tzv. Schmerlingova ústava, která měla transformovat dosavadní monarchii na konstituční (parlamentní) monarchii, tedy ukončovala onen Bachovský neoabsolutismus. Nicméně – ještě než bude podrobněji předmětem zkoumání samotná ústava – je třeba připomenout **Říjnový diplom ze dne 20. října 1860**<sup>81</sup>, který měl za ambici mj. reagovat na dosavadní napětí v Uhersku, které čím dál více eskalovalo a vedlo k přeměně Rakouského císařství na Rakousko-uherskou monarchii v šedesátých letech.

Říjnový diplom, formulovaný velmi citlivě a strategicky, připomínající historii monarchie, neobsahuje v zásadě žádnou zmínku o místní samosprávě. Proč tomu tak je, se lze spíše jen dohadovat, patrně to bude ovšem dáno tím, že Říjnový diplom je poměrně stručný a řeší především národnostní otázky a otázky samosprávy na úrovni zemské, jelikož vyzdvihuje úlohu zemských sněmů a přiznává podíl zemských sněmů a Říšské radě

<sup>79</sup> Schwarz, F. *Výklad zákona obecního pro království české ze dne 16. dubna 1864 se všemi jeho zákonnými změnami až do nejnovější doby a s přídatky vysvětlujícími říšský zákon o právu domovském ze dne 3. prosince 1863 a zemský zákon v příčině opatrování chudých ze dne 3. prosince 1868. Praktická kniha pro úřady, bodnostáře a úředníky samosprávné, právníky, správy velkostateků a průmyslových závodů a občanstvo vůbec, obsahující rozbor zákona, dovozený zásadními rozhodnutími vyšších orgánů samosprávných a úřadů politických v oboru, spadajícím do správy obecní.* Praha: J. Otto, 1887.

<sup>80</sup> Např. J. Hoetzel se o něm vyjadřuje takto: „S hlediska teoretického jde o pozoruhodné dílo pro velikou jeho propracovanost a rozvrh látky.“ Srov. Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 163.

J. Kliment pak hovoří o tom, že šlo o dokonalejší zákon než byl pozdější: „(...) dílem mnohem dokonalejším, než pozdější obecní zřízení.“ Srov. Kliment, J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku: obec a její organizace, hospodářství, finance, policie, úřednictvo, knihovny, obecní volby, domovské věci, chudinství, zdravotnictví, katastr, lesy, spořitelny, zemská a okresní správa: autentické texty předpisů, výklad, judikatura nejvyšších soudů a nejdůležitější formuláře.* Praha: Nákladem Právnického knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1936. Dostupné také z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7137>

<sup>81</sup> Čapka. *Dokumenty a materiály ke studiu národních dějin v letech 1848-1918*, s. 25 a násl.



na moci zákonodárné. Říšské radě, kde ovšem mají mít země své zástupce, je přiznávána moc zákonodárná ohledně záležitostí týkající se celé monarchie.

**Schmerlingova ústava**<sup>82</sup>, jako další ústava oktrojovaná, navázala na Říjnový diplom přeci jenom poněkud vlažněji, byť ve své preambuli na něj výslovně odkazuje. Je poměrně stručná, zakotvuje jistá práva a principy ve vztahu k jednotlivým zemím, avšak místní samosprávě pozornost vůbec nevěnuje. Součástí ústavních změn bylo ovšem přijetí zemských zřízení – dalo by se říci, „zemských ústav“. Z pohledu územní samosprávy je pozoruhodné postavení zemských sněmů a zemských výborů, které fungovaly nejen jako sbory zákonodárné, ale též jako zastupitelstva samosprávných svazků (zemí) nejvyšší úrovně<sup>83</sup>. (Rámcový) Říšský obecní zákon 18/1862 ř.z., který řešil problematiku uspořádání samosprávy, je označován J. Hoetzelem za dílo kompromisu mezi vládou, která chtěla dostat obce pod svůj tuhý dozor, a parlamentem, představitelem a zastáncem idey samosprávy obcí<sup>84</sup>.

Poměrně paradoxní pak z pohledu autora je, že ač právní úprava předpokládala poměrně pestré a značné členění – obce místní, obce okresní, obce krajské (župní) a nad nimi úroveň zemská – což by mohlo být vnímáno jako základ poměrně členité územní samosprávy, skutečnost byla jiná. Obce se totiž dostaly pod dvojí dohled (dozor), a to jednak ze strany státu, jednak ze strany vyšších obcí. J. Hoetzel dokonce hovoří o „dvou vychovatelkách“, které mají protichůdné povely a zájmy<sup>85</sup>. Ani tato skutečnost nesvědčí o tom, že by období 60. let mělo představovat „zlatý“ čas místních samospráv.

Návazně na říšský obecní zákon byly vydány zemské zákony obecní (obecní zřízení) pro jednotlivé země. Pro tuto práci jsou podstatné tyto zákony: zákon pro Slezsko z 15. listopadu 1863, č. 17 z.z. slez., zákon pro Moravu z 15. března 1863, č. 4 zem. zák. a zákon pro Čechy z 16. dubna 1864, č. 7 zem. zák. Tyto zákony byly poměrně podobné, autor nepovažuje za účelné se jimi blíže zabývat, k tomu slouží na tuto oblast zaměřená literatura<sup>86</sup>, nicméně sluší se z této úpravy zmínit několik významných prvků.

<sup>82</sup> Ibidem s. 27 a násl.

<sup>83</sup> Srov. Mates, P., Matula, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: VŠE, 1999, s. 10.

<sup>84</sup> Srov. Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 163.

<sup>85</sup> Srov. Ibidem s. 163-164.

<sup>86</sup> Srov. např. Malast. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, s. 172 a násl.

Předně již i sám říšský obecní zákon počítá ve svém čl. IV. s dvojí působností obcí, jednak samostatnou, jednak přenesenou. Za významné lze tedy z dnešního pohledu spatřovat to, že základy smíšeného (spojeného) modelu územní veřejné správy, přinejmenším na úrovni obcí, mají dlouholetou tradici. Zajímavé je i poměrně obsírnější vymezení samostatné působnosti v čl. V. říšského obecního zákona a relativně stručné vymezení přenesené působnosti. Výčet samostatné působnosti lze shrnout – obdobně jak činí i F. Schwarz<sup>87</sup> – jako správu obecního jmění, účinné pečování o ústavy a jiná obecní zařízení a přihlížení k tomu, aby nebylo učiněno v obci ničeho, co by bylo na újmu prospěchu veřejnému. Za pozornost stojí i to, že již tento výčet záležitostí samostatné působnosti byl výčtem demonstrativním, jelikož v návětí výčtu je použit výraz „zvláště“.

Tato úprava řešila i „statutární města“, byť představovala obdobu dnešních statutárních měst či statutárních měst podle prozatímního obecního zákona z r. 1849 (viz čl. XXII. a násl. tohoto zákona). Status statutárního města totiž v pojetí 60. let 19. století nepředstavoval možnost zvláštní úpravy dovnitř, nýbrž vytvářel zvláštní vztahy ve vztahu vůči státu (či v některých případech zemi). Statutární města tak např. nepodléhala instancím na úrovni okresní či krajské, nýbrž přímo zemi. Navíc do řady činností (např. volba starosty) zasahuje stát. Tato města pak měla poměrně svébytnou a samostatnou právní úpravu. Z komparativního pohledu můžeme konstatovat, že toto pojetí statutárních měst je poněkud odlišné od dnešního, jelikož dnes je povaha statutárního města dána především možností vydat ve formě obecně závazné vyhlášky statut, jenž reguluje vnitřní organizaci takového města.

Lze zmínit i autonomní normotvorbu obcí, neboť z pohledu autora jde o jeden ze zásadních projevů dnešního pojetí práva na místní samosprávu. Přesto, že ona normotvorná pravomoc byla pojata velmi úzce v ust. § 35 zákona z roku 1864, č. 7 z.z., měly obecní výbory možnost vydat nařízení v oblasti bezpečnosti. Konkrétně toto ustanovení stanovilo: *„Pokud vykonávání policie místní není zákonem vzešeno na orgány císařské, může výbor v mezích zákonů vydávati nařízení policie místní se týkající, ježto mají platnost v obci, a může*

<sup>87</sup> Srov. Schwarz, F. *Výklad zákona obecního: (ze dne 16. dubna 1864) a Zákona o zastupitelstvu okresním (ze dne 25. července 1864) pro Království české; Spolu vysvětluje se říšský zákon o právu domovského ze dne 3. prosince 1863 a zemský zákon ve příčině opatrování chudých ze dne 3. prosince 1868. Díl I. Zřízení obecní a řád volení v obcích.* Praha: Knihotiskárna J. Otto nakladatelství, 1898, s. 58.

na nešetření takových nařízení ustanoviti pokutu až do 10 zř. anebo, nebyl-li by vinník s to, aby ji zaplatil, vězení až na 48 bodin.“ Ačkoliv tedy nejde o širokou autonomní normotvornou pravomoc, již zde lze spatřovat jisté zárodky regulace záležitostí veřejného pořádku, nespádají-li do regulace orgánů císařských.

Závěrem je pak pro úplnost vhodné dodat, že následující ústavněprávní změny tzv. Prosinčová ústava vydaná dne 21. prosince 1867 a tvořená 7 zákony zásadnější změny do oblasti místní samosprávy nepřinesla. Stejně tak tomu bylo v následné tzv. Dubnové ústavě vydaná v roce 1873. Ačkoliv obě tyto ústavní změny měly zásadní vliv na politický a společenský vývoj na českém území, není nutné je považovat za zásadní pro účely vývoje místní (obecní) samosprávy.

### 2.2.3 Místní samospráva v Československé republice

Shora uvedené stručné představení vývoje v Rakousku, posléze v Rakousku-Uhersku, není bezúčelné, neboť po vyhlášení samostatné československého státu dne 28. října 1918 nedošlo bez dalšího k vytvoření zcela nového právního prostředí, nejinak tomu bylo v případě místní a územní samosprávy.

Prvním zákonem nového státu totiž byla tzv. **recepční norma**<sup>88</sup>. Pro účely této práce je pak nejpodstatnější čl. 2 a čl. 3 recepční normy, podle kterých: „čl. 2. *Všeckere dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.* čl. 3. *Všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednání dle dosavadních platných zákonů a nařízení.*“ Toto nastavení lze nepochybně považovat za logické, ostatně i samotná preambule recepční normy uvádí, že účelem je zachování kontinuity a zachování nerušeného přechodu<sup>89</sup>.

**Prozatímní ústava**<sup>90</sup> přijatá dne 13. listopadu 1918 problematiku územní samosprávy vůbec neřešila. Z jejího textu je přitom patrné, že šlo skutečně o narychlo

<sup>88</sup> Zákon Národního výboru československého ze dne 28. října 1918, č. 11/1918 Sb., o řízení samostatného státu československého.

<sup>89</sup> Srov. K. Schelle, jenž cituje i vyjádření jednoho ze spoluautorů A. Rašina. Schelle, K. *Organizace veřejné správy na Moravě a ve Slezsku v letech 1848-1948*. Ostrava: Key Publishing, 2013, s. 49.

<sup>90</sup> Zákon Národního výboru československého ze dne 13. listopadu 1918, č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.

připravený dokument, který řešil opravdu nejzákladnější ústavněprávní otázky (a to ani ne dokonale či úplně). Následně byla tato prozatímní ústava novelizována, avšak ani po novele nebyl věnován sebemenší prostor problematice územní samosprávy. Nepochybně je to dáno i tím, že nově vznikající republika měla řadu jiných a pohledem tehdejších politiků i závaznějších problémů (např. národnostních), neboť za několik století existence monarchie došlo k velmi složitému národnostnímu složení. Nadále tedy po přijetí prozatímní ústavy na základě již zmíněné recepční normy fungovala rakousko-uherská veřejná správa a do značné míry i její správněprávní regulace. V nově vzniknuvší Československé republice tedy veřejnou správu založenou na územním principu tvořily obce, okresy a země.

Patrně jsou to právě materiální prameny **Ústavní listiny Československé republiky**<sup>91</sup>, které způsobily, že byt' první podrobná ústavní listina obsahuje poměrně hodně ustanovení, řada z nich reguluje základní práva a svobody (zejména menšin, kterým je věnována i samostatná hlava šestá). Každopádně ovšem neobsahuje žádnou garanci místní samosprávy či práva na místní samosprávu. Ve vztahu k zemím pouze explicitně ust. § 7 odst. 1 uvádí, že zákonodárná a správní činnost zemských sněmů zanikla. Dále pak ust. § 91 Ústavní listiny Československé republiky pouze stručně konstatuje: „*Složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony.*“ Lze souhlasit se současnými autory<sup>92</sup>, že byla právní úprava opravdu mimořádně stručná. Nicméně již tehdy prodělala územní samospráva nezanedbatelný vývoj a byla předmětem zkoumání řady autorů (např. J. Hoetzela nebo J. Pražáka).

Onou (teoretickou) reformou tehdejší veřejné správy, která byla dokonce odlišná na území dnešní České republiky, Slovenské republiky a Podkarpatské Rusi, měl představovat **zákon o zřízení župních a okresních úřadů**.<sup>93</sup> Ačkoliv byl tento zákon přijat, nikdy jako celek nenabyl účinnosti a k této reformě tedy nedošlo. Dílčím způsobem

<sup>91</sup> Zákon Národního shromáždění ze dne 29. února 1920, č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

<sup>92</sup> Srov. např. Vedral, J. K ústavním základům územní samosprávy v České republice. In: Mlsna, P. et al. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010, s. 249-287.

<sup>93</sup> Zákon Národního shromáždění ze dne 29. února 1920, č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé.

tento zákon platil pouze na území Slovenska. Z tohoto důvodu je tedy vhodné snad jen ve stručnosti zmínit, že zákon předpokládal zavedení župních a okresních úřadů.

Při župách měla být zřízena řada orgánů, zejména župní zastupitelstvo, župní výbory a komise; v případě okresů hovořil o okresních výborech. Ust. § 56 a ust. § 57 byla svěřena župním zastupitelstvům poměrně omezená normotvorná pravomoc. Z textu tohoto zákona je pak patrná snaha o prosazování principu centralizace územní veřejné správy, tj. oslabení decentralizace a vzniku relativně nezávislých územních samosprávných celků. Poměrně zajímavé jsou důvody, pro které nikdy nevstoupil jako celek v účinnost, byť lze snahu o sjednocení roztržité veřejné správy na území Československé republiky považovat za smysluplné. Podrobně se důvody a okolnostmi zabývá K. Schelle<sup>94</sup>. Ve stručnosti lze zdůraznit především kritiku řady centralizačních prvků. Nicméně – jak bude vysvětleno dále – řada etatizačních a centralizačních prvků se v území samosprávě projevovala i nadále během existence první republiky.

Nezanedbatelnou změnu pak představuje **zákon o organizaci politické správy**<sup>95</sup>, jenž do značné míry zasáhl do organizace územní veřejné správy v Československé republice a lze jej označit za nejvýznamnější zákon v oblasti územní veřejné správy z období Československé republiky. Z tohoto důvodu bude na něj v následujícím výkladu odkazováno. Jistý prostor bude věnován i zemské a okresní samosprávě, byť pro tuto práci je zásadní především samospráva místní (obecní). Snad jako určité vyjasnění lze dodat, že ačkoliv byl zákon o organizaci politické správy „novelou“ zákona o zřízení župních a okresních úřadů, šlo spíše o formální označení, jelikož fakticky věcně nahradil tuto úpravu. Z tohoto důvodu, kde je dále v textu hovořeno o „zákonu o organizaci politické správy“, je jím myšlen zákon o zřízení župních a organizačních úřadů po novele představované zákonem o organizaci politické správy.

### **2.2.3.1 Zemská samospráva**

Jak vyplývá z reciproční normy, samosprávné úřady zůstaly zachovány tak, jak byly vytvořeny za doby monarchie. Nejinak tomu bylo v případě zemské samosprávy. Nicméně

<sup>94</sup> Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 288.

<sup>95</sup> Zákon Národního shromáždění ze dne 14. července 1927, č. 125/2027 Sb., o organizaci politické správy.

je nutné zdůraznit, že Ústavní listina z roku 1920 vyloučila už jakoukoliv normotvornou pravomoc zemské samosprávy, kterou dosud měla (pouze pro zdůraznění významu této změny je vhodné připomenout, že v době monarchie zemské sněmy přijímaly řadu zákonů). Postupně došlo k podstatnému oslabení zemské samosprávy. Jisté centralizační rysy pak lze spatřovat např. v tom, že zemský správní výbor byl jmenován Národním shromážděním, v případě moravského zemského výboru a slezské správní komise pak dokonce dochází ke jmenování československou vládou. Stěží si za této situace lze představit, že by bylo možné hovořit o opravdu nezávislé a silné samosprávě na zemské úrovni.<sup>96</sup> Dnešní perspektivou se tedy podle autora jedná o jinou kvalitu samosprávy než tak, jak je pojmána dnes.

V jistém slova smyslu „znovuobrození“ zemské samosprávy v zemi České a v zemi Moravskoslezské (Morava a Slezsko) představoval zákon o organizaci politické správy, který lze označit za základy nové zemské samosprávy. Taktéž bylo počítáno se zemí Slovenskou a zemí Podkarpatskoruskou<sup>97</sup>. Jak poukazuje K. Schelle, nešlo úplně o drobnou reformu veřejné správy, a tudíž nakonec došlo k faktické realizaci na Slovensku a v Podkarpatské Rusi od 1. července 1928, v českých zemích až od 1. prosince 1928<sup>98</sup>.

Tato zemská správa nahradila dosavadní zemskou správu, přičemž organizační základ byl představován zemským zastupitelstvem, zemským výborem, zemskými komisemi, zemským úřadem a zemským prezidentem. Ono postavení zemského prezidenta a jeho samotné ustavení do úřadu odráželo již zmíněné centralizační prvky, jelikož byl jmenován prezidentem republiky a služebně byl podřízen ministru vnitra.

Zemská zastupitelstva čítala 120 členů v Čechách, na Moravě a ve Slezsku 60, na Slovensku 54 a v Podkarpatské Rusi 18. Podstatně zajímavější ovšem z pohledu vztahu státu a samosprávy byl způsob ustanovování členů zemských zastupitelstev. Většina (konkrétně dvě třetiny) členů byla volena. Nicméně jedna třetina byla jmenována vládou z řad tzv. odborníků. Tato úprava se stala předmětem značné kritiky, některými

<sup>96</sup> Na zeslabení významu poukazuje i J. Hoetzel. Srov. Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 194.

<sup>97</sup> Srov. ust. § 1 zákona Národního shromáždění ze dne 14. července 1927, č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.

<sup>98</sup> Srov. Schelle. *Organizace veřejné správy na Moravě a ve Slezsku v letech 1848-1948*, s. 147.

politickými zástupci byla označována jako „hrob samosprávy“.<sup>99</sup> Poměrně problematickou by se přinejmenším z dnešní perspektivy jevila pravomoc vlády stanovená v ust. § 61 zákona o organizaci politické správy, na základě něhož mohla vláda – aniž by zákon vymezil jakákoliv, natožpak bližší kritéria – zemské zastupitelstvo rozpustit.

V případě zemských zastupitelstev je možno hovořit o čtyřech druzích působnosti, a to: (i) hospodářské a správní, (ii) normotvorné, (iii) ve správním soudnictví a (iv) poradní. Z pohledu této práce jsou nejzajímavější první dvě zmíněné působnosti, jelikož působnost ve správním soudnictví předpokládala zvláštního zákona, jenž nikdy vydán nebyl, a poradní – jak i její název sám napovídá – byla *de facto* nefunkční.

Realizace první ze zmíněných působností, kterou blíže vymezuje ust. § 30 zákona o organizaci politické správy, byla značně spjata s penězi a hospodařením s majetkem, který byl zemi svěřen. Za tímto účelem zákon o organizaci politické správy umožňoval vybírat poplatky, příspěvky, dávky a naturální plnění. Nicméně řada úkonů zemského zastupitelstva vyžadovala souhlas či povolení vlády, případně byla platnost podmíněna schválením některého ministerstva (srov. např. ust. § 39 zákona o organizaci politické správy). Tak tomu bylo např. i při zcizení zemské nemovitosti, jejíž hodnota převyšovala 500.000 Kč, u něhož bylo vyžadováno obligatorně schválení vládou.

Nově bylo opětovně umožněno zemím, resp. zemskému zastupitelstvu, vykonávat normotvornou činnost, byť ve značně v omezeném rozsahu. Podle ust. § 56 zákona o organizaci politické správy mohlo zastupitelstvo pro svůj obvod vydávat:

- a) podrobnější předpisy k zákonům Národního shromáždění, avšak pouze tehdy pokud k tomu bylo zemské zastupitelstvo zmocněno vládou,
- b) statuty na úpravu záležitostí ústavů a zařízení, jež ve své působnosti zřídilo nebo spravuje,
- c) předpisy v mezích zákonů a nařízení o správě jmění obcí, okresů a země, jejich podniků a ústavů, a o provádění dozoru nad takovou správou.

---

<sup>99</sup> Srov. Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 366.



Tato normotvorná pravomoc ovšem neodpovídala dnešnímu pohledu na pravomoc územních samosprávných celků, jelikož podle ust. § 57 zákona o organizaci politické správy bylo k platnosti vyžadováno potvrzení ministra vnitra „v dohodě“ s příslušnými ministerstvy.

Zemské zastupitelstvo pak volilo ze svého středu zemský výbor, jemuž předsedal zemský prezident nebo jeho zástupce. Jednalo se zpravidla o výkonný orgán, který též připravoval návrhy pro jednání zemského zastupitelstva, vedl hospodaření podle zákonů a nařízení zemského zastupitelstva. Do působnosti zemského výboru pak patřil taktéž dozor nad hospodařením jednotlivých okresů.

Orgánem, který zastupoval zemi navenek, byl již zmíněný zemský prezident. Jednak byl hlavou zemského úřadu, jednak byl i předsedou zemského zastupitelstva, nesvěřil-li výkon víceprezidentovi nebo některému členovi zemského zastupitelstva. Způsob jeho ustavení, již zmíněný shora, pak měl značný význam především v souvislosti s jeho povinnostmi podle ust. § 21 zákona o organizaci politické správy, podle něhož stanovil nejen pořad jednání zastupitelstva země, ale především měl vyloučit z jednání věci, které nenáležely působnosti zemského zastupitelstva.<sup>100</sup> Nadto mu byla svěřena sistační pravomoc podle ust. § 60 zákona s tím, že došlo-li k sistační usnesení zemského zastupitelstva, zemského výboru nebo komisi, pak musel věc předložit ministerstvu vnitra k rozhodnutí. Kombinace těchto pravomocí a způsob ustavení zemského prezidenta pak představovaly poměrně silný vliv státní správy na výkon zemské samosprávy.

Zemský úřad řešil především otázky bezpečnostní, z dnešního pohledu by bylo možno souhlasit s označením úřadu jako subjektem dbajícím nad veřejným pořádkem<sup>101</sup>. Poměrně zajímavou pravomocí, která náležela právě zemskému úřadu, byla podle čl. 5 zákona o organizaci politické správy normotvorná pravomoc zemského úřadu. Tato pravomoc náležela zemskému úřadu pouze v těch případech, šlo-li o přesah obvodu okresního úřadu (okresní úřady byly primárně subjekty regulující tuto oblast, nebylo-li takto regulováno ze strany obcí – srov. čl. 5 odst. 3 zákona o organizaci politické správy).

<sup>100</sup> Proti uplatnění této pravomoci měla možnost do 15 dnů podat alespoň jedna desetina členů zastupitelstva země odpor k ministerstvu vnitra.

<sup>101</sup> Obdobně jej hodnotí i K. Schelle. Srov. Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 371.



Ze shora uvedeného je tedy patrné, že zemská samospráva nebyla tak docela samosprávou, jelikož silné postavení prezidenta země v kombinaci s tím, že byl jmenován prezidentem republiky a podřízen služebně ministrovi vnitra, vedlo ke značné centralizaci a k faktickému podřízení samosprávy státní správě.<sup>102</sup> To vše bylo umocněno ještě zakotvením pravomoci vlády rozpustit zemské zastupitelstvo, přičemž tato pravomoc nebyla nijak podrobně omezena.

### **2.2.3.2 Okresní samospráva**

Nižším stupeň územní samosprávy představovala okresní samospráva. Ačkoliv podle říšského obecního zákona (18/1862 ř.z.) bylo vytvoření úrovně správy mezi obecní a zemskou fakultativní, v Čechách došlo k využití této možnosti zákonem č. 27/1864 čes. z.z., o zastupitelstvu okresním království Českého. V případě Moravy a Slezska byly zřízeny toliko silniční výbory, které realizovaly pouze stavbu a údržbu okresních silnic a dozor nad silnicemi a dalšími komunikacemi.

Po vzniku Československa ovšem došlo k rozpuštění dosavadních okresních zastupitelstev a na jejich místo byly jmenovány tzv. okresní správní komise v případě Čech, v případě Moravy a Slezska nadále fungovaly tzv. silniční výbory. Poměrně značnou reformu měl představovat zákon o zřízení župních a okresních úřadů. Osud tohoto zákona byl již zmíněn shora, nicméně i tak je třeba jej společně se zákonem o organizaci politické správy považovat za základ okresní samosprávy.<sup>103</sup> Nicméně obvody a sídla okresních úřadů byla vymezena nařízením vlády (srov. ust. § 1 odst. 3 zákona o organizaci politické správy).

Základ organizace představovaly okresní zastupitelstvo, okresní výbor, okresní komise, okresní úřad a okresní hejtman. I samospráva na úrovni okresů do značné míry kopírovala co do myšlenek a principů zemskou samosprávu, o níž bylo pojednáno dříve. I v tomto případě tedy okresní hejtman byl státním úředníkem, podřízeným ministru

<sup>102</sup> Obdobný závěr zaujímá např. K. Schelle. Srov. Ibidem s. 372.

<sup>103</sup> Obdobně i J. Hoetzel. Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 191.

vnitra, navíc pak ještě zemskému prezidentovi. V případě okresního hejtmána docházelo k „pověření“ vedením okresního úřadu ze strany ministra vnitra.

Okresní zastupitelstva měla určený počet členů podle počtu obyvatel s tím, že i v případě okresních zastupitelstev se uplatňoval princip dvou třetin volených členů a třetiny členů jmenovaných, tentokrát ovšem ze strany ministerstva vnitra. Zákon o organizaci politické správy stejně jako v případě zemského zastupitelstva hovoří o „odbornících“.

Za pozornost stojí způsob vymezení působnosti okresního zastupitelstva, která primárně směřuje dovnitř. Bylo totiž třeba jejich působnost zařadit mezi země a obce.<sup>104</sup> Okresy musely tedy respektovat usnesení zemského zastupitelstva. Naproti tomu ve vztahu k obcím mohly zasahovat do jejich samostatné působnosti pouze v případě, že přesahovaly zájem jednotlivých obcí nebo obce nebyly schopny finančně takové úkoly zabezpečit. Okresní samospráva byla tedy značně omezena jak shora, tak zdola. Opětovně zákon předpokládá několik působností: (i) hospodářskou, (ii) pomocnou, (iii) ve správním soudnictví a (iv) poradní a iniciativní. Již z vymezení působnosti okresního zastupitelstva je zřejmé, že okresním zastupitelstvům nebyla svěřena normotvorná pravomoc.

V případě první ze zmíněných působností (hospodářské) šlo o hospodaření okresu, tj. správu jmění a ústavů, jejich zřizování či sestavování rozpočtu a účtů. Nelze si přitom nepovšimnout časté podmíněnosti některých kroků aktem ministerstva vnitra či dalších ministerstev. Ust. § 77 zákona pak uvádí, že se řada ustanovení ve vztahu k hospodaření zemského zastupitelstva aplikovala obdobně s tím, že povolení a další akty vydával zemský výbor, schválení pak zemský prezident se souhlasem zemského výboru. Jistou působnost pak vykonával i zemský úřad.

Pomocná působnost pak prakticky znamenala povinnost poskytnout součinnost jak okresního zastupitelstva, tak i okresního výboru při provádění usnesení zemského zastupitelstva, a to způsobem stanoveným těmito usneseními. O působnosti ve správním soudnictví pak platí *mutatis mutandis* shora uvedené o obdobné působnosti zemského zastupitelstva. Poradní a iniciativní působnost pak do značné míry odpovídá

<sup>104</sup> Tohoto zakotvení si všímá i J. Hoetzel a upozorňuje na něj. Srov. Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 192.

této působnosti na úrovni zemské ovšem s tím rozdílem, že se váže k příslušné zemi, nikoliv tedy na úroveň státní. O sestaci usnesení okresního zastupitelstva pak rozhoduje zemský prezident v obdobné proceduře jako je tomu ve vztahu k sestaci usnesení zemského zastupitelstva.

Okresní zastupitelstvo pak ze svého středu volilo okresní výbor, jemuž předsedal okresní hejtmán. Okresní výbor pro území okresu vykonával obdobné funkce jako zemský výbor, tedy zejména spravoval jmění okresního výboru s tím, že byl povinen při této správě respektovat nařízení okresního zastupitelstva, zemského zastupitelstva a zemského výboru.

Okresní úřad lze označit taktéž za orgán, jemuž primárně náležel dohled nad otázkami veřejného pořádku.

I v případě okresní samosprávy lze tedy konstatovat značné centralizační tendence obdobně jako v případě zemské samosprávy. Výkon řady pravomocí okresní samosprávy byl podmíněn souhlasem či povolením zemského prezidenta či některého z ministerstev, a tudíž spíše nelze hovořit o nezávislé samosprávě tak, jak je tomu dnes.

### **2.2.3.3 Obecní (místní) samospráva**

Nejen po vzniku Československé republiky, ale i před jejím samotným vznikem se samotná existence a smysluplnost obecní samosprávy dostala na pořad mnoha jednání, především pak z toho důvodu, že do vzniku samostatné republiky představovala do značné míry „ochranu národních zájmů“ před centrální Vídní.<sup>105</sup> Každopádně již úvodem je vhodné dodat, že ve vztahu k obecní samosprávě – i přes značné plány a úvahy – nebyla přijata žádná komplexní kodifikace, byť nemálo zákonů dopadalo do oblastí místní samosprávy. Nejvýznamnější pak byly nepochybně zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., který novelizoval obecní zřízení (zejména české) a volební řád přijatý jako zákon č. 75/1919 Sb. z. a n.

<sup>105</sup> Podrobněji k tomu viz Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 198.

Ona novela z r. 1919 (zákon č. 76/1919 Sb. z. a n.) představovala řadu změn či vyjasnění stávající právní úpravy, která byla na základě reciproční normy nadále užívána. Hlavní význam a obsah této novely lze shrnout takto:

- sjednocení a vyjasnění organizační struktury obcí, z novely vyplývá, že řádné orgány obce<sup>106</sup> jsou obecní (městské) zastupitelstvo, obecní (městská) rada, starosta, komise<sup>107</sup> a obecní úřad<sup>108</sup>,
- doplnila způsob svolání schůzí obecního zastupitelstva, dílčím způsobem i jednání (srov. ust. §§ 2 až 4),
- dnešní terminologií upravila střet zájmů členů orgánů obce (srov. ust. § 5),
- jednoznačně vyložila, že obecní rada je kolektivním orgánem (je využit pojem „sbor“), přičemž, jak zmiňují i někteří autoři, doposud o tom, zda jde o kolektivní orgán či nikoliv, panovaly spory (srov. ust. § 7),<sup>109</sup>
- jednoznačně vymezila, že schůze obecní rady jsou neveřejné, stejně jako jednání komisí (srov. ust. § 8)
- výslovně upravila institut stížností proti usnesením obecní rady či rozhodnutí starosty, stejně tak stížností proti usnesení zastupitelstev měst statutárních (srov. ust. § 12).
- upravila, resp. dočasně omezila, hospodářskou správu obcí, mj. zavedla již zmíněnou obligatorní finanční komisi, rozpočtování, zřizování podniků (srov. ust. § 13 a násl.), avšak tato část byla zrušena a nahrazena zákonem č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním,

<sup>106</sup> O mimořádných orgánech zde autor blíže pojednávat nebude. V této souvislosti lze odkázat na vládního komisaře (gerenta) nebo správní komisi či na institut curator ad actum. Blíže viz Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 172-173.

<sup>107</sup> Obligatorními komisemi byla komise finanční (srov. ust. § 14 novely) a komise letopisecká (srov. ust. § 2 zákona č. 80/1920 Sb. zn. a n.).

<sup>108</sup> Pojem „městský úřad“ nebyl touto novelou, ani v jejích následujících novelách používán.

<sup>109</sup> Srov. Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 203. Obdobně Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 171.

- zmocnila vládu k tomu, aby v přechodné době<sup>110</sup> slučovala nebo rozlučovala obce a měnila hranice obcí a okresů, současně ovšem zákonná úprava nestanovila kritéria, kterými by byla vláda vázána (srov. ust. § 23)<sup>111</sup>.

Obecní zastupitelstvo bylo tvořeno devíti až šedesáti členy podle počtu obyvatel, přičemž bylo kompletně voleno podle volebního zákona. Zde tedy lze spatřovat jistou odlišnost od samosprávy okresní a zemské. Novela se ovšem působností zastupitelstva obce nikterak nezaobírá, a tudíž je nadále třeba vycházet zejména – v souladu s recepční normou – ze zemských obecních zřízení. Vzhledem k jejich značné podobnosti bude zmíněno toliko obecní zřízení české<sup>112</sup>.

Obecní zastupitelstvo ze svého středu volilo obecní radu, která byla složena ze starosty, jeho náměstka (či náměstků, v závislosti na počtu členů zastupitelstva) a členů rady. Z pohledu této práce došlo k poměrně značné změně v postavení starosty obce, jelikož původně měl starosta na starosti v zásadě všechny záležitosti s tím, že obecní rada (dle rakousko-uherské terminologie „obecní představenstvo“) měla roli poradního orgánu. Nově již fungovala jako usnášeníschopný orgán v záležitostech, které nebyly svěřeny zastupitelstvu obce či přímo starostovi.

Poměrně zajímavá byla koncepce finanční komise, v níž se měl projevit jednak prvek volený, jednak prvek odborný a do značné míry nezávislý. K. Schelle způsob ustavení finanční komise považuje za výrazný zásah do obecního zřízení, přičemž s ním lze – především při komparaci s recentní právní úpravou – souhlasit<sup>113</sup>. Finanční komise měla mít polovinu členů, které volí obecní zastupitelstvo, a polovinu členů, kterou ustanovuje dohlédací úřad. Současně je vyžadováno, aby alespoň polovina této komise byla tvořena nečleny obecního zastupitelstva a byli mezi členy této komise odborníci.

<sup>110</sup> Tato doba byla ovšem novelami opakovaně prodlužována, nejprve byla stanovena do konce roku 1919, následně byla prodloužena do konce roku 1920.

<sup>111</sup> Ačkoliv se důvodová zpráva snaží tvrdit, že má vláda ústavní odpovědnost, musí postupovat rozumně a funkčně, spíše stěží si lze představit obdobnou pravomoc v právním státě bez stanovení jakýchkoliv diskrečních omezení. Blíže k reakci na toto ustanovení lze odkázat na zdroje uvedené K. Schellem. Srov. Schelle, K. *Dějiny veřejné správy*, s. 202.

<sup>112</sup> Jedná se o zákon pro Čechy z 16. dubna 1864, č. 7 zem. zák. To muselo přitom odpovídat i rámcovému říšskému obecnímu zákonu.

<sup>113</sup> Srov. Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 204.

Prvorepubliková právní úprava dále setrvala na již poměrně tradičním členění působnosti obcí na působnost samostatnou a přenesenou. Novela pouze upravovala některé oblasti, které by měly přejít – co do nákladů – na samosprávné sbory, případně na státní správu (srov. ust. § 20 novely). Řada těchto oblastí ovšem nikdy přenesena nebyla.

Samostatná působnost byla vymezena demonstrativním způsobem, o čemž svědčí jednak návěť, jednak k tomu dospěla jak judikatura<sup>114</sup>, tak i tehdejší odborná literatura<sup>115</sup>. Autor této práce přitom dospívá k závěru, že demonstrativní je výčet ve vztahu k celé samostatné působnosti, aneb, že ona „generální klauzule“ není pouhou proklamací, ale umožňuje považovat za samostatnou působnost i oblasti, které nejsou explicitně vyjmenovány.

J. Hoetzel ovšem tento názor sdílel pouze částečně, jelikož tvrdil, že je výčet demonstrativní pouze v případě nevvrchnostenské pravomoci obce. Nevvrchnostenskou pravomocí (správou) pak rozumí nejen zájmy hospodářské, ale též kulturní či morální. Naproti tomu ve vztahu k vrchnostenské pravomoci obce (tj. vrchnostenské správě ve formě příkazů a zákazů) vnímá výklad za striktně taxativní. Argumentem pro tento závěr je přílišná obecnost tohoto ustanovení a tvrdí, že by bylo nezbytné přijmout zvláštní zákon pro rozšíření o další oblasti<sup>116, 117</sup>.

Generální klauzule podle ust. § 28 obecního zřízení českého obsahovala přitom poměrně rozsáhlý demonstrativní výčet záležitostí spadajících do samostatné

<sup>114</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh. A. 1990/1923 či Boh. A. 4500/1925.

<sup>115</sup> Srov. Klapka, O., Flögel, J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Slaný: Československá obec samosprávná, 1927, s. 58.

<sup>116</sup> Srov. Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 177-178.

<sup>117</sup> V jistém slova smyslu tento závěr sdílí i J. Pražák, avšak ten jde ještě dále, resp. je ještě striktnější, když toto ustanovení vykládá jako ze své podstaty taxativní. Srov. Pražák. *Rakouské právo veřejné. Díl první, Právo ústavní. Část první, Ústava obecní*, s. 311.

působnosti<sup>118</sup>. Naproti tomu je přenesená působnost obcí podle ust. § 29 obecního zřízení českého vymezena vskutku stroze<sup>119</sup>.

Co se týče normotvorné činnosti obcí, tato byla omezena – dnešními slovy – na záležitosti veřejného pořádku. Podle ust. § 35 obecního zřízení českého mohlo obecní zastupitelstvo vydávat nařízení týkající se policie místní, které mají platnost v obci. Pro případ takových nařízení šlo uložit pokutu ve výši až 20 korun.

Pro úplnost se sluší zmínit i postavení statutárních měst, jelikož již v době rakousko-uherské monarchie existovala města se zvláštním statutem, která byla vyňata z působnosti obecné úpravy obecního zřízení. Již zmíněný zákon o organizaci politické správy se přeci jenom poměrně nezanedbatelným způsobem těchto měst dotkl, jelikož umožnil vládě je podřídit obecné právní úpravě, tj. obecným obecním zřízením. Tak došlo ust. § 3 odst. 2 vládní nařízení č. 174/1928 Sb. z. a n., jímž se v zemi České a Moravskoslezské určují obvody a sídla okresních úřadů a některá města se zvláštním statutem podrobují všeobecně platným obecním zřízením, k podřízení některých měst<sup>120</sup> se zvláštním statutem pod všeobecné obecní zřízení, čímž ztratila svá specifická postavení.

<sup>118</sup> *Působnost samostatná, t. j. působnost, ve které obec, šetříc zákonů říšských a zemských, sama se může na všem volně ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předkem a nejprve prospěchu obce dotýče a v mezích jejich vlastními silami opatřeno a provedeno býti může.*

*Za touto působností přísluší obci zvláště:*

1. *Spravovati dle vůle jmění své a záležitosti své ke svazku obecnímu se vztahující.*  
*Měla-li by ta neb ona z několika osad, spojených v jednu obec místní, své zvláštní jmění, přísluší každé z nich, spravovati je a nakládati s ním samostatně.*
2. *Přísluší obci přiblížeti k bezpečnosti osoby a jmění.*
3. *Péči míti o zachování obecních silnic, cest, míst a mostů, též o bezpečné a snadné ježdění po silnicích a vodách, jakož jí přísluší konati policii polní.*
4. *Přísluší jí vykonávati policii k věcem potravním se vztahující a přiblížeti k prodeji na trhu, zvláště pak doblížeti k míře a váze.*
5. *Vykonávati policii ve příčině zdraví.*
6. *Konati policii čeledi a dělníků se týkající a držeti ruku nad řádem čeledním.*
7. *Konati policii mravnosti.*
8. *Pečovati o chudé a obecní ústavy dobročinné.*
9. *Konati policii v příčině staveb a v příčině obně, držeti ruku nad řádem stavěcím a udělovati policejní povolení ku stavbám.*
10. *Míti účastenství, jak zákonem se ustanoví, ve správě škol středních, jež obec vydržíje, též škol obecních, a péči míti o zřizování, v dobrém způsobu chování a nadání škol obecních, bledíc k patronátům školním posud v platnosti zachovaným.*
11. *Přísluší obci činiti narovnání mezi stranami spor vedoucími skrze důvěrníky z obce volené.*
12. *Odbývati dobrovolné licitace věcí movitých.*

<sup>119</sup> *Přenesená působnost obcí, t. j. povinnost obcí, přičiňovati se spolu k účelům správy veřejné, vyměřuje se zákony obecnými a v mezích zákonů obecných zákony zemskými.*

<sup>120</sup> Konkrétně šlo o Frýdek, Hradiště Uherské, Jihlava, Kroměříž a Znojmo.

V případě hlavního města Prahy nebyl vydán samostatný zákon, který by reguloval samostatně samosprávu hlavního města Prahy. Nicméně byla vydána řada zákonů, která pro Prahu upravovala režim odlišně<sup>121</sup>.

Závěrem lze ještě k vývoji místní samosprávy zmínit, že v době první republiky docházelo k dalším novelám. Jejich podrobnější, byť stále příkladný výčet, uvádí M. Kopecký<sup>122</sup>. Povětšinou společnou tendencí, v níž se nesly novely, především pak ve 20. a 30. letech 20. století, byla přeci jenom centralizace a omezení místní samosprávy. Ať již se jednalo o omezení samostatné působnosti v případě hospodaření s majetkem obcí<sup>123</sup>, nezbytnost potvrzení platnosti volby starosty od r. 1934 ministerstvem vnitra či zemským úřadem v závislosti na tom, zda šlo o obce, které jsou sídlem okresního úřadu<sup>124</sup>, nebo v období tzv. druhé republiky zavedení funkce obecních (obvodních) tajemníků<sup>125</sup>.

#### 2.2.4 Místní samospráva v období protektorátu

Ačkoliv není věnována samostatná část této práce tzv. druhé republice (tj. období od podpisu Mnichovské dohody podepsané v noci z 29. září 1938 na 30. září 1938 až do obsazení českého území německými vojsky dne 15. března 1939), je vhodné alespoň ve stručnosti připomenout, jak bylo v této době zacházeno s místní (a všeobecně územní) samosprávou. Jak již bylo zmíněno shora, 30. léta 20. století se nesou v duchu postupného – byť dílčího – omezování územní samosprávy a zvyšování vlivu ústřední vlády různými centralizačními prvky.

<sup>121</sup> Např. zákon č. 114/1920 Sb. z. a n., kterým se sousední obce a osady slučují s Prahou. Zákon č. 115/1920 Sb. z. a n., o volbách do ústředního zastupitelstva hlavního města Prahy. Zákon č. 116/1920 Sb. z. a n., o organizaci a působnosti ústředního zastupitelstva hlavního města Prahy a místních výborů.

<sup>122</sup> Srov. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 23 a násl.

<sup>123</sup> Tak příkladmo ust. § 23 zákona č. 329/1921 Sb. z a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, podmínilo hospodaření s majetkem obcí ve většině případů schválením bezprostředního úřadu dohlédacího.

<sup>124</sup> Srov. ust. § 63 zákona č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, ve znění zákona č. 122/1933 Sb. z. a n., o změnách řádu volení v obcích.

<sup>125</sup> Srov. vládní nařízení č. 17/1939 Sb. z. a n. II, o obecních (obvodních) tajemnicích.



Pomyslným začátkem konce, který vyústil v ústavní krizi, bylo vyhlášení autonomie Slovenska, a to samostatným ústavním zákonem<sup>126</sup>. Na základě tohoto ústavního zákona byla slovenská část Československé republiky do značné míry autonomní, a to včetně řady ústavních orgánů. Poměrně brzy poté obdobně učinila Podkarpatská Rus<sup>127</sup>. Došlo tedy k postupnému rozpadu mladé republiky, což odpovídalo i tehdejší nejen politické, ale i ideové a morální krizi<sup>128</sup>.

O tom svědčí i přijetí ústavního zákona, který zmocňoval jednak prezidenta republiky k vydávání dekretů s právní silou ústavního zákona, jednak vládu k přijímání opatření s právní silou zákona<sup>129</sup>. Obdobný zmocňovací zákon by byl v době první republiky – perspektivou právního státu – patrně neústavní, v době druhé republiky již byla kritéria ohledně ústavní konformity poněkud snížena společenskou a politickou krizí, v níž se Československá republika nacházela. Právě na základě tohoto zmocňovacího zákona se následná normotvorná činnost odehrávala na úrovni vládních nařízení a dekretů prezidenta.

Ještě v době druhé republiky je tak vydáno vládní nařízení o obecních (obvodních) tajemnicích<sup>130</sup> s tím, že pro vládou určené obce budou ustanoveni obecní (obvodní) tajemníci. Ačkoliv ust. § 3 tohoto nařízení výslovně stanoví, že tajemníci vykonávají přenesenou působnost obcí, již hned následující ust. § 4 nařízení jejich pravomoc za určitých podmínek rozšiřuje i na samostatnou působnost. Podle ust. § 4 odst. 1 nařízení tedy může ministr vnitra – se souhlasem obecního zastupitelstva – stanovit, že tajemník bude vykonávat částečně či zcela i samostatnou působnost. Nicméně podle ust. § 4 odst. 2 nařízení v případech, kdy to vyžaduje důležitý zájem obce nebo jiný důležitý veřejný zájem, může tak učinit ministr vnitra i bez souhlasu obecního zastupitelstva. Ministr vnitra tedy v zásadě mohl přenést výkon samostatné působnosti na určeného tajemníka, což z pohledu autora představuje faktickou možnost – bez nutnosti přijetí zákona –

<sup>126</sup> Srov. ústavní zákon č. 299/1938 Sb. z. a n., o autonomii Slovenskej krajiny.

<sup>127</sup> Srov. ústavní zákon č. 328/1938 Sb. z. a n., o autonomii Podkarpatské Rusi.

<sup>128</sup> O krizi hovoří např. K. Schelle. Srov. Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 393.

<sup>129</sup> Srov. ústavní zákon č. 330/1938 Sb., o zmocnění ku zmenám ústavnej listiny a ústavných zákonov republiky Česko-Slovenskej a o mimoriadnej moci nariaďovacej.

<sup>130</sup> Vládní nařízení č. 17/1939 Sb. z. a n. II, o obecních (obvodních) tajemnicích.

vyprázdnit samostatnou působnost kterékoliv obce. Nešlo přitom o ochranu zájmu obce, ale *de facto* o jakýkoliv důležitý veřejný zájem.

Po okupaci německými vojsky došlo k postupnému omezování a faktickému odstranění místní samosprávy. Po obsazení protektorátního území a přijetí výnosu Adolfa Hitlera ze dne 16. března 1939, o Protektorátu Čechy a Morava<sup>131</sup>, vznikla dvojí správa českého protektorátního území. Na jednu stranu šlo o protektorátní správu, v jejímž čele stál státní prezident a protektorátní vláda. Vedle této správy – a fakticky nad ní<sup>132</sup> – existovala správa říšská (fakticky spíše okupační), v čele s říšským protektorem, jehož pravomoci byly značné, včetně možnosti sistovat zákony, rozsudky a další akty přijaté orgány protektorátní správy. Říšský protektor pak vytvořil kromě Úřadu říšského protektora též 19 oberlandrátů, kteří měli faktický vliv na rozhodování a fungování v území.

Z protektorátních předpisů, které se dotýkaly územní správy, lze zmínit především vládní nařízení, které umožňovalo poměrně snadno slučovat a rozlučovat obce či jejich části, stejně tak pravomoc bezprostředně nadřízených politických úřadů rozpustit obecní zastupitelstva obcí, u nichž dochází ke sloučení či rozlučování obcí<sup>133</sup>. Stejně tak nelze nezmínit rozsáhlou „novelu“ poměrů zaměstnanců<sup>134</sup>. Taktéž bylo přijato nařízení, jímž byly značně omezeny opravné prostředky ve věcech obcí a okresů<sup>135</sup>. Jakýmsi pomyslným hřebíčkem do rakve místním samosprávám – pokud ještě bylo možné v té době hovořit *de facto* o místní samosprávě – bylo vládní nařízení, kterým byl zaveden institut starosty a vrchního starosty (v případě měst se zvláštním statutem). V obou případech šlo o úřednického vedoucího obce<sup>136</sup>, který byl povoláván pro obce nad 15.000 obyvatel, ve výjimečných případech také pro obce nad 3.000 obyvatel, a to ze strany ministra vnitra či zemského úřadu. Na konci války pak došlo k dalšímu „zjednodušení“ pro místní

<sup>131</sup> Výnos byl publikován pod č. 75/1939 Sb. z. a n., o Protektorátu Čechy a Morava.

<sup>132</sup> Srov. např. čl. 5 výnosu ze dne 16. března 1939.

<sup>133</sup> Srov. vládní nařízení č. 108/1940 Sb. z. a n., o některých opatřeních k zjednodušení správy při územních nebo jiných změnách ve vnitřní správě.

<sup>134</sup> Srov. vládní nařízení č. 420/1942 Sb. z. a n., o zjednodušení a o nové úpravě některých personálních poměrů ve veřejné správě.

<sup>135</sup> Srov. vládní nařízení č. 160/1943 Sb. z. a n., kterým se zjednodušuje řízení o opravných prostředcích ve věcech obcí a okresů.

<sup>136</sup> Srov. vládní nařízení č. 51/1944 Sb. z. a n., o úřednické správě obcí.

samosprávy, a to především v tom, že o některých opravných prostředcích, o nichž dosud rozhodovalo zastupitelstvo obce, nově rozhodoval již politický úřad. Stejně tak došlo ke změně svolávání a scházení zastupitelstva a dalším dílčím restrikcím vůči místní samosprávě<sup>137</sup>.

Celkově je třeba tedy hodnotit postavení nejen místní, ale jakékoliv územní samosprávy v době protektorátu jako spíše ryze formální. Po období navazujících na jisté centralizační prvky zejména ve 30. letech, značném omezení místní samosprávy v době druhé republiky, představuje období protektorátu již úplné vyprázdnění místní samosprávy. Místní samospráva se v zásadě již nemá jak projevovat, natožpak, aby mohla plnit svou podstatu – správu vlastních záležitostí na svém území<sup>138</sup>.

## 2.2.5 Místní samospráva v období národních výborů (1944 – 1989)

Ačkoliv jsou všeobecně národní výbory spojovány především s obdobím socialistického Československa, je třeba zmínit, že národní výbory měly svou tradici především v revolučních letech, a to především v roce 1918 (prvním z nich byl Národní výbor československý). Byly to totiž právě výbory, které byly přechodné orgány, jimž náleželo řešení správy dočasné a aktuální<sup>139</sup>. V roce 1939 vzniká Československý národní výbor.

### 2.2.5.1 *Východiska vzniku národních výborů v době válečné*

Ještě předtím, než bude věnována pozornost vývoji národních výborů po 2. světové válce a především pak po únoru 1948, je vhodné stručně zmínit to, co se dělo v mezidobí po okupaci českého území ze strany německých vojsk. K. Schelle poukazuje na snahu českého a slovenského národa za obnovení samostatnosti, přičemž byla vytvořena

<sup>137</sup> Srov. nařízení ministra vnitra č. 27/1945 Sb. z. a n., o dalším zjednodušení v oboru územní samosprávy. Toto nařízení bylo přitom vydáno na základě zmocnění obsažené ve vládním nařízení č. 314/1943 Sb. z. a n., o zjednodušení veřejné správy.

<sup>138</sup> K obdobnému závěru dospívá např. J. Malast. Srov. Malast. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, s. 214.

<sup>139</sup> Na tuto skutečnost poukazují i další autoři. Např. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 33.

koncepte, podle které je mnichovská dohoda a to, co po ní následovalo (tj. druhá republika), zcela irelevantní.<sup>140</sup>

Dne 17. října 1939 byl v Paříži vytvořen Československý národní výbor, který převzal záležitosti československého lidu a nadále trval na tom, že i po okupaci Československá republika nadále existuje. Ústřední osobou dalšího vývoje (a to včetně ústavněprávního) se stal Edvard Beneš, u něhož byla abdikace považována za neplatnou a nadále byl považován za prezidenta.

Dne 22. července 1940 byla jmenována tedy československá exilová vláda v Londýně. Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 1/1940 Úř. věst. čsl.<sup>141</sup> byla zřízena Státní rada. Pro další vývoj byl ovšem ještě podstatnější dekret č. 2/1940 Úř. věst. čsl.<sup>142</sup> Na základě tohoto dekretu totiž byl nadán president zákonodárnou pravomocí (ve formě tzv. dekretů) v kooperaci s vládou. Následovala celá řada dekretů, avšak pro tuto práci nanejvýš významným je ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl.<sup>143</sup>. Tento dekret totiž řešil právní kontinuitu ve vztahu k první republice, jelikož v čl. 1 odst. 1 výslovně stanovil: „*Ústavní a jiné právní předpisy československého státu, vydané do 29. září 1938 včetně, pocházejí ze svobodné vůle československého lidu a jsou československý právní řád.*“

Na základě tohoto byl tedy dán právní rámec a základ obnovující se Československé republiky. Ve vztahu k předpisům z doby nesvobody (tj. od 30. září 1938 až do dne určeného vládním nařízením) bylo stanoveno, že je možno tyto předpisy po přechodnou dobu stanovenou zákonem užívat, pokud se nepřičí svým obsahem znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy (ústavní listiny, jejich součástí a zákonů ji měnících a doplňujících, vydaných do 29. září 1938). Nicméně *en bloc* byly vyloučeny předpisy z doby nesvobody z oborů soudního práva trestního, soudního řízení trestního, práva osobního a práva rodinného<sup>144</sup>.

<sup>140</sup> Srov. Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 409.

<sup>141</sup> Srov. ústavní dekret prezidenta republiky č. 1/1940 Úř. věst. čsl., o ustavení Státní rady jako poradního sboru prozatímního státního zřízení ČSR.

<sup>142</sup> Srov. ústavní dekret prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. čsl., o prozatímním výkonu moci zákonodárné, jenž byl následně vydán i jako dekret č. 20/1945 Sb. z. a n.

<sup>143</sup> Srov. ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl. byl následně vydán i v příloze vyhlášky ministra vnitra č. 30/1945 Sb. z. a n., o platnosti ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku.

<sup>144</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl.

Organizace veřejné správy pak byla předmětem častých diskusí mezi londýnským a moskevským odbojem<sup>145</sup>. Výsledkem bylo vydání ústavního dekretu presidenta republiky, jenž byl věnován národním výborům a prozatímnímu Národnímu shromáždění<sup>146</sup>. Podle čl. 1 tohoto dekretu se: „*Na území Československé republiky, které bude osvobozeno od nepřítelů, budtež na základě voleb ustaveny národní výbory, a to místní, okresní a zemské, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Jakožto orgány státní správy národní výbory budou podřízeny vládě.*“

Podle tohoto ústavního dekretu tedy mělo dojít ke vzniku **prozatímních** orgánů veřejné správy, tj. národních výborů na třech úrovních – místní, okresní a zemské. Ačkoliv tedy ústavní dekret sledoval dosavadní územní členění státu a samosprávy, rozhodně nebylo cílem ústavního dekretu zrušit či změnit stávající koncepci s dlouhodobou perspektivou. Lze si povšimnout, že podřízenost vládě byla vymezena pouze ve vztahu k národním výborům jako orgánům státní správy, nelze tedy samotný ústavní dekret vnímat jako snahu omezit či vyloučit území samosprávu.

Tento ústavní dekret pak zmocňoval vládu k vydání vládního řízení, které bude regulovat způsob výkonu pravomocí a způsob volby členů národních výborů. Vládní nařízení bylo následně skutečně vydáno<sup>147</sup> a posléze i novelizováno<sup>148</sup>. Nicméně i přes poměrně racionální nastavení způsobu volby, k řádným volbám fakticky nikdy nedošlo. Národní výbory byly tedy následně obsazeny poměrně neformálně. Zajímavý posun ovšem z těchto vládních nařízení dostala ona prozatímnost národních výborů, neboť vládní nařízení již prozatímnost vůbec neakcentuje. Naopak v ust. § 1 odst. 1 uvádí, že: „*Na osvobozeném území Československé republiky budtež vytvořeny a pokud možno v nejkratší době po vytvoření volbami podle zásad československých volebních řádů a podle zvláštního vládního nařízení obnoveny místní, okresní a zemské národní výbory jakožto orgány zastupitelské a orgány veřejné správy*“

<sup>145</sup> Blíže k těmto londýnské a moskevské koncepci viz Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 33 a násl.

<sup>146</sup> Srov. ústavní dekret presidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Byl následně zveřejněn též jako příloha k vyhlášce ministra vnitra č. 43/1945 Sb., o platnosti ústavního dekretu presidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění.

<sup>147</sup> Vládní nařízení č. 4/1945 Sb. z. a n., o volbě a pravomoci národních výborů.

<sup>148</sup> Vládní nařízení č. 44/1945 Sb. z. a n., kterým se mění vládní nařízení ze dne 5. května 1945, č. 4 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů. Publikováno též jako vyhláška ministra vnitra č. 45/1945 Sb., o úplném znění vládního nařízení o volbě a pravomoci národních výborů.

ve všech jejích oborech.“ Národní výbory měly tedy nahradit zastupitelské orgány a orgány veřejné správy ve všech oborech.

### **2.2.5.2 Národní výbory po konci do druhé světové války a po přijetí Ústavy 1948**

Vznik národních výborů, jak bylo prezentováno shora, nebyl z ničeho nic. Šlo o dlouhodobější vývoj, o němž se vedly poměrně ostré diskuse. Z pohledu autora není zásadní formální označení územní správy (vč. případné územní samosprávy), tj. tedy to, zda bude územní samospráva vykonávána orgány označenými jako národní výbor či zastupitelstvo, avšak o to, co změna materiálně přináší. V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že na základě shora uvedeného ústavního dekretu prezidenta republiky došlo ke kontinuitě dosavadní právní úpravy. Obce, okresy či země nebyly zrušeny a nadále existovaly. Na základě recepčního dekretu by tedy mohly pokračovat ve své činnosti. K tomu ovšem nedošlo, byť formálně tyto veřejnoprávní korporace nadále existovaly. Ani Ústava přijatá v r. 1948<sup>149</sup> tyto veřejnoprávní korporace nezrušila.

Vládní nařízení tedy předpokládalo vznik národních výborů na úrovni místní (v každé obci), okresní (v každém okrese) a zemské (v každé zemi). Podle ust. § 2 odst. 2 vládního nařízení náležela místnímu národnímu výboru správa v obvodu své působnosti všech veřejných záležitostí, pokud nebyly spravovány jiným veřejným orgánem. Obdobné ustanovení pak platilo pro okresní národní výbory (srov. ust. § 3 odst. 2 vládního nařízení) i pro zemské národní výbory (srov. ust. § 4 odst. 2 vládního nařízení). Pro Prahu měl být zřízen ústřední národní výbor hlavního města Prahy<sup>150</sup>.

Na shora popsané soustavě by nutně nemuselo být cokoliv špatného, avšak místní národní výbory převzaly i výkon pravomoci, které dopsud vykonávaly zastupitelstva obce, rada obce a starosta. Nadto po zániku obecního zastupitelstva se obecní úřad stal úřadem místního národního výboru<sup>151</sup>. Současně bylo explicitně stanoveno, že dnem

<sup>149</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

<sup>150</sup> Dále uvedené platí přiměřeně i pro ústřední národní výbor hlavního města Prahy. Autor mu zde nebude věnovat větší pozornost, jelikož postavení národního výboru v Praze není natolik odlišné a zásadní pro téma této práce.

<sup>151</sup> Srov. ust. § 2 odst. 3, 5 vládního nařízení. Obdobné platilo v případě měst. Pro úplnost lze dodat, že věcně totožnou úpravu obsahovala i ve vztahu k okresním národním výborům a zemským národním výborům, které

ustanovení národního výboru zaniká zastupitelstvo<sup>152</sup>. Za pozornost pak stojí uložení povinnosti národním výborům propustit zaměstnance všech kategorií, kteří se provinili proti národním nebo státním zájmům<sup>153</sup>.

Ačkoliv by tato právní úprava nemusela *a priori* znamenat ještě centralizaci, neboť již za první republiky byly územní samosprávě svěřeny záležitosti jak v samostatné (samosprávné), tak i přenesené působnosti, za problematické a za faktický zánik místní samosprávy je třeba považovat hierarchické uspořádání národních výborů. Místní národní výbor byl totiž podřízen okresnímu národnímu výboru, v případě měst se zvláštním statutem zemskému národnímu výboru<sup>154</sup>. Okresní národní výbor byl pak podřízen zemskému národnímu výboru s tím, že ve věcech politické správy navíc ještě (též) ministru vnitra nebo jinému věcně příslušnému ministru<sup>155</sup>. V případě zemského národního výboru platilo podřízení ve věcech politické správy ministru vnitra, případně věcně příslušným ministrům. Doplněno to bylo tím, že o opravných prostředcích zemských národních výborů rozhoduje věcně příslušné ministerstvo<sup>156</sup>.

Shora uvedená úprava, vytvářející hierarchicky organizovanou veřejnou správu, v rámci které byly místní národní výbory podřízeny okresním, okresní národní výbory pak zemským s tím, že o opravných prostředcích zemských národních výborů rozhodovala ministerstva, svědčí o tom, že se ona relativní nezávislost územní samosprávy (typicky spojená se státním dozorem nad zákonností) *de facto* zcela vytratila. Stěží lze pak hovořit již o územní samosprávě tam, kde v konečném důsledku je každá jednotka místní správy podřízena ústřednímu řízení, ať již přímo či zprostředkovaně.

---

měly vykonávat pravomoci okresů (srov. ust. § 3 odst. 3, 5 vládního nařízení), potažmo pravomoci zemí (srov. ust. § 4 odst. 3,5 vládního nařízení).

<sup>152</sup> Viz ust. § 2 odst. 4 vládního nařízení pro obecní zastupitelstva, ust. § 3 odst. 4 vládního nařízení pro okresní zastupitelstva a ust. § 4 odst. 4 vládního nařízení pro zemská zastupitelstva.

<sup>153</sup> Viz ust. § 2 odst. 6 vládního nařízení, ust. § 3 odst. 6 vládního nařízení a ust. § 4 odst. 6 vládního nařízení.

<sup>154</sup> Srov. ust. § 2 odst. 7 vládního nařízení.

<sup>155</sup> Srov. ust. § 3 odst. 7 vládního nařízení.

<sup>156</sup> Srov. ust. § 4 odst. 7 vládního nařízení.



Při přípravě Ústavy 1948 a před jejím přijetím v r. 1948<sup>157</sup> probíhaly poměrně živelné diskuse o tom, jak má být územní správa vlastně organizována<sup>158</sup>. Nakonec byla tedy přijata Ústava 1948, která se v zásadě nikterak s (trvajícím) existencí obcí, okresů a zemí vlastně vůbec nevypořádala. Toliko potvrdila dosavadní stav, v němž byly pravomoci orgánů obcí, okresů a zemí vyprázdněny a přeneseny na národní výbory. Obce, okresy a země tak vlastně přestaly jako subjekty veřejné správy existovat (využívalo se jich především pro účely územního členění státu). Tento závěr byl některými autory považován za nejednoznačný. Z. Koudelka dospěl k závěru, že právní subjektivita obcí fakticky nadále *de iure* existovala.<sup>159</sup> Naproti tomu M. Kopecký je přesvědčen o tom, že právní subjektivity obcí (stejně jako okresů a zemí) jako samostatných veřejnoprávních korporací zanikly.<sup>160</sup> S. Kadečka, který se problematice vývoje územní samosprávy též věnuje se k tomuto blíže nevyjadřuje, pouze konstatuje „likvidaci parlamentní demokracie“<sup>161</sup>.

Autor této práce je přesvědčen, že v případě, kdy veřejnoprávní korporace ztrácí veškerou svoji pravomoc a působnost, dojde k rozpuštění jednotlivých orgánů, pak fakticky přichází i o právní subjektivitu. V takovém případě lze obce a okresy (země již ne, ty byly nahrazeny, viz dále) považovat za jisté administrativní jednotky, které jak ukázal i následující vývoj, sloužily pro účely územního členění státu.<sup>162</sup>

Ústava 1948 přinesla ve vztahu k národním výborům jejich ústavněprávní zakotvení a regulaci a též změnu ve vztahu k nejvyššímu stupni. Ústava 1948 tedy především:

- stanovila, že nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresech a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory (srov. čl. X. Ústavy 1948), čímž byl dán právě ústavní základ existence a fungování národních výborů v území;
- členila národní výbory na místní, okresní a nově – namísto zemských národních výborů – krajské (srov. ust. § 123 Ústavy 1948), čímž byl dán základ pro přijetí

---

<sup>157</sup> Ústava 1948.

<sup>158</sup> Těmito diskusemi se zabývá podrobněji např. M. Kopecký. Srov. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 39 a násl. Blíže informace pak podává i K. Schelle. Srov. Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 411 a násl.

<sup>159</sup> Srov. Koudelka, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 200, s. 77.

<sup>160</sup> Srov. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 44.

<sup>161</sup> Srov. Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 107.

<sup>162</sup> Srov. např. zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.



nového zákona, který reguloval právě krajské národní výbory s účinností od 1. ledna 1949<sup>163</sup>;

- potvrzovala dosavadní úpravu v tom duchu, že národní výbory vykonávají veřejnou správu ve všech jejích oborech (srov. ust. § 124 Ústavy 1948) s tím, že jiným orgánům přísluší výkon veřejné správy jen výjimečně a s výhradou zákona (srov. ust. § 124 odst. 2 Ústavy 1948);
- stejně tak výslovně upravila zvláštní postavení hlavního města Prahy, které má být upraveno samostatným zákonem (srov. ust. § 129 Ústavy 1948);
- taktéž je výslovně upravena ona již zmíněná hierarchie mezi národními výbory, tedy to, že nižší je podřízen vyššímu s tím, že všechny národní výbory jsou podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra (srov. ust. § 131 Ústavy 1948), striktní centralismus se pak projevuje i ve výslovném ústavním zakotvení možnosti rozpuštění národního výboru (srov. ust. § 132 Ústavy 1948);
- stanovila, že výkon veškeré veřejné správy má být účelně decentralizován (srov. ust. § 130 odst. 1 Ústavy 1948);

Je přitom otázkou, nakolik šlo o falešnou deklaraci či nakolik byl použit nevhodný pojem decentralizace. Touto otázkou se zabývá i J. Malast, který odkazuje na tehdejší – nutno zdůraznit, že do značné míry politicky ovlivněnou – odbornou literaturu s tím, že např. P. Levit tento pojem bagatelizoval a hovořil o decentralizaci kompetenční<sup>164</sup>. Z pohledu autora bychom dnes shledali – při znalosti i následného faktického vývoje – že šlo o dekoncentraci, nikoliv ovšem decentralizaci, ačkoliv ústavodárce zvolil opravdu – možná s ohledem na politickou a společenskou situaci třeba i úmyslně – nevhodný pojem „decentralizace“. Je vhodné podotknout, že z pohledu systematiky Ústavy 1948 následným ustanovením byla zdůrazněna ona hierarchická podřízenost, která je typická právě pro státní správu, nikoliv však pro

<sup>163</sup> Viz zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.

<sup>164</sup> Srov. Levit, P. Národní výbory podle nové ústavy. *Právník*. 1948, č. 8-10, s. 201.

samosprávu. Celkově tedy šlo sice o formálně hezkou proklamaci principu decentralizace, ale materiálně maximálně o projev principu dekoncentrace.

- upravila v kapitole osmé hospodářské zřízení, přičemž hovoří o národním majetku, jehož části mohou být v rukou svazků lidové správy s tím, že jde o tzv. komunální vlastnictví, což v podstatě vyprázdnilo vlastnictví dosavadních územních samospráv, tedy zanikl ekonomický základ územní samosprávy<sup>165</sup>.

Po přijetí Ústavy 1948 pak byla přijata řada právních předpisů, které regulovaly problematiku národních výborů<sup>166</sup>, není třeba se jejich obsahem podrobněji zabývat. Nadále sledovaly do značné míry totožnou striktně centralizační tendenci.

Jako jeden z projevů práva na samosprávu a územní samosprávy jako takové tak, jak je pojmána především dnes, lze považovat normotvornou pravomoc. Ústava 1948 předpokládala normotvornou pravomoc národních výborů, avšak z dnešní perspektivy by bylo možné tuto normotvornou pravomoc označit jako podzákonnou a prováděcí. Podle Ústavy 1948 totiž platilo: „*Zákon a v jeho mezích vládní nařízení může svěřit bližší úpravu obecným právním předpisům ministerstev, národních výborů, jakož i jiných úřadů.*“<sup>167</sup> Zde lze tedy hovořit pouze o provádění zákonů, nikoliv ovšem o originární normotvorbě.

Ústavní zákon o národních výborech<sup>168</sup> nadto předpokládal pravomoc národních výborů vydávat k plnění svých úkolů pro svůj obvod nařízení s tím, že podmínky pro jeho vydání stanoví zákon. Zde tedy by bylo možné vyzorovat jisté tendence k originární normotvorbě. Nicméně následné provedení tohoto ústavního zákona rozhodně nelze označit za takto „vstřícné“. Podle zákona o národních výborech<sup>169</sup> totiž bylo dáno několik zásadních limitací k této normotvorbě, tj. přijímání obecně závazných nařízení:

<sup>165</sup> Obdobně Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, s. 43.

<sup>166</sup> Viz např. ústavní zákon č. 81/1953 Sb., o řízení národních výborů vládou, ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, komplexní zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech, stejně tak zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

<sup>167</sup> Viz ust. § 90 odst. 3 Ústavy 1948.

<sup>168</sup> Srov. ust. § 5 ústavního zákona č. 12/1954 Sb., o národních výborech.

<sup>169</sup> Srov. ust. § 13 zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech.

- nesměla být totiž v rozporu „*se zákony a předpisy, vydanými národními výbory vyšších stupňů nebo vládou, nebo předpisy, vydanými k provedení zákona nebo rozhodnutí vlády ministry, ministerstvy nebo jinými ústředními úřady*“<sup>170</sup>;

Tato pravomoc tedy nebyla omezena jen zákony, ale též řadou dalších aktů státní moci včetně rozhodnutí vlády.

- podmínkou jejich vyhlášení byl souhlas národního výboru vyššího stupně nebo jeho rady, v případě ústředních a krajských národních výborů pak souhlasem vlády; To ovšem neplatilo v případě obecně závazných nařízení vydávaných na základě zákonného zmocnění (v souladu s ust. § 90 odst. 3 Ústavy 1948).
- měly omezenou dobu platnosti, a to maximálně dva roky, nebyla-li stanovena doba kratší.

Alespoň ve stručnosti je vhodné představit organizační strukturu národního výboru. Zákon výslovně uváděl, že je to právě národní výbor jako orgán, jenž řídí práci svých rad, odborů a ostatních orgánů.<sup>171</sup> Výkonným orgánem pak byla rada národního výboru. Nadto byly zřizovány stále komise národního orgánu jako orgány pomocné při plnění zejména jeho úkolů, stejně tak fungovaly jako orgány kontrolní a iniciativní.

Ze shora uvedeného je tedy patrné, že existovaly dva druhy obecně závazných nařízení, byť jeden nebyl výslovně upraven v Ústavě 1948, ale toliko v ústavním zákoně o národních výborech, druhý pak byl výslovně upraven v Ústavě 1948, ale podrobněji již nebyl upravován v zákoně o národních výborech. Ačkoliv jeden byl podmíněn výslovným souhlasem národního výboru vyššího stupně, zatímco druhý nikoliv, jejich rozdíl se do značné míry stíral, neboť v obou případech byl třeba „souhlas“ státní moci – jednou ve formě zákonného zmocnění, jednou ve formě souhlasu národního výboru

<sup>170</sup> Srov. ust. § 13 odst. 1 *in fine* zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech.

<sup>171</sup> Srov. ust. § 4 zákona č. 12/1954 Sb., o národních výborech.

vyššího stupně. Z pohledu autora pak spíše nelze hovořit o primárním pramenu práva<sup>172</sup>, ale jakémusi pramenu na pomezí mezi pramenem primárním a sekundárním.

Dlužno dodat, že nový zákon o národních výborech z r. 1960, vymezoval normotvornou pravomoc národních výborů (ve formě obecně závazných nařízení) podstatně stručněji: „*Národní výbory jsou oprávněny vydávat obecně závazná nařízení, pokud je jich třeba k plnění jejich úkolů. Tato nařízení nesmějí být v rozporu se zákony a jinými právními předpisy.*“<sup>173</sup> Takto přijatá obecně závazná nařízení tedy nebyla podmíněna souhlasem národního výboru vyššího stupně či souhlasem vlády, stejně tak nebyla omezována jejich platnost.

### **2.2.5.3 Národní výbory od Ústavy 1960 až do r. 1989**

Shora již bylo zmíněno, že v roce 1960 byl přijat nový zákon o národních výborech<sup>174</sup>. Poměrně zajímavé je, že byl přijat ještě před novou Ústavou ČSSR<sup>175</sup>. Podle Ústavy ČSSR nedošlo k žádnému zásadnímu posunu ve vztahu k centralizačním principům, které byly doposud upravovány. Ve stručnosti se ovšem sluší zmínit pojetí národních výborů v Ústavě ČSSR 1960:

- národní výbory byly výslovně označeny za zastupitelské sbory, prostřednictvím nichž – vedle Národního shromáždění a Slovenské národní rady – je vykonávána státní moc pracujícím lidem (srov. čl. 2 Ústavy ČSSR),
- nově přímo ústava upravuje řadu organizačních a volebních záležitostí ve vztahu k národním výborům (srov. čl. 86 a násl. Ústavy ČSSR),
- nově již není předpokládáno vydávání obecně závazných nařízení národními výbory k provedení zákonů tak, jak to předpokládala Ústava 1948, naopak je výslovně zakotvena normotvorná pravomoc národních výborů takto: „*Národní výbory mohou k plnění svých úkolů vydávat pro své obvody obecně závazná nařízení.*“

<sup>172</sup> Srov. Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 100 a násl.

<sup>173</sup> Viz ust. § 12 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

<sup>174</sup> Šlo o již dříve zmíněný zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

<sup>175</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé republiky.

Zde je tedy obsaženo výslovné ústavní zmocnění, a tudíž zákonné zmocnění pro obecní normotvorbu již není třeba.

- zajímavě je konstruován onen hierarchický vztah mezi národními výbory nižšího a vyššího stupně, nově je výslovně uvedeno, že jednak: „*Národní výbory vyšších stupňů usměrňují a řídí činnost národních výborů nižších stupňů. Dbají přitom plně jejich pravomoci a odpovědnosti. Opírají se o jejich iniciativu a zkušenosti a plní své úkoly ve stálé součinnosti s nimi.*“ (srov. čl. 96 odst. 1 Ústavy ČSSR), jednak: „*Národní výbory se řídí ve své činnosti zákony a nařízeními i usneseními vlády, jakož i usneseními a směrnicemi vyšších státních orgánů; usnesení národního výboru nižšího stupně, která jim odporují, může národní výbor vyššího stupně nebo vláda zrušit.*“ (srov. čl. 96 odst. 2 Ústavy ČSSR).

Z pohledu autora se pak jedná ještě o větší zdůraznění oné hierarchické provázanosti a podřízenosti ústřední (centrální) státní moci. V Ústavě ČSSR je totiž dokonce výslovně uvedeno, že národní výbory vyššího stupně „*usměrňují*“.

Nová Ústava ČSSR nepřinesla výrazné posílení samosprávných prvků, ba právě naopak některé změny lze hodnotit spíše jako ještě větší „*přitvrzení*“. Naproti tomu lze pozitivně hodnotit sjednocení a vyjasnění normotvorné pravomoci národních výborů, přičemž je lze patrně označit za primární pramen správního práva. I odstranění potřeby souhlasu národního výboru vyššího stupně (či vlády) tomu přitom nasvědčuje, a to jako akt jistého osvobození této pravomoci od vůle jiných orgánů. Tento závěr pak odpovídá jak tehdejší<sup>176</sup>, tak stávajícím autorům<sup>177</sup>.

<sup>176</sup> Jediný komentář k Ústavě ČSSR k tomu výslovně uvádí: „*Obecně závazná nařízení národního výboru mají tak jako normy ostatních zastupitelských sborů především charakter prvotních normativních aktů. Jejich prvotnost je dána tím, že je národní výbory vydávají jako místní orgány státní moci v mezích své působnosti, vydávají je bez dalšího zvláštního zmocnění a upravují jimi dosud neregulované společenské vztahy.*“ Srov. Zdobinský, S. et al. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 173.

<sup>177</sup> S. Kadečka pak ve vztahu k nim uvádí: „*Nicméně za zmínku stojí, že v průběhu vývoje došlo ke jejich značné emancipaci. V závěrečném období jejich existence na nebyl v podstatně jednotný názor, podle kterého měly charakter neodvozených podzákonných pramenů práva.*“ Srov. Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 114.

Následující období se postupně nesla v duchu spíše drobnějších změn jak Ústavy ČSSR<sup>178</sup>, tak i koncepce zákona o národních výborech. Autor nepovažuje za nezbytné se tu zabývat jednotlivými změnami Ústavy ČSSR dopadajícími na oblast národních výborů<sup>179</sup>, avšak z pohledu této práce za zajímavý považuje zákon o národních výborech z roku 1967<sup>180</sup>.

Zákon o národních výborech 1967 totiž do značné míry odrážel tehdejší celkové uvolnění doby. Původní znění totiž obsahovalo vymezení samostatné působnosti národního výboru takto: „*V otázkách péče o zlepšování životního prostředí, úrovně bydlení a uspokojování dalších potřeb občanů různými službami, o rozvíjení kulturního a společenského života a o vytváření podmínek pro rozvoj tělesné výchovy, dále v otázkách zřizování a řízení svých hospodářských organizací (§ 21 a § 22), v otázkách správy majetku a sdružování prostředků (§ 35 až § 37), stanovení hospodářského plánu a rozpočtu a hospodaření podle něho (§ 29 až § 33) a v otázkách zřizování a správy svých fondů (§ 34) vykonávají národní výbory svou působnost samostatně, řídíce se jen zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy.*“<sup>181</sup>

Nově tedy v rámci samostatné působnosti došlo k jistému rozvolnění, neboť národní výbory byly vázány pouze zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy. Jedná se o poměrně podstatný posun, ať již jde jednak o samotné úvahy o vymezení samostatné působnosti národních výborů (tj. ve své podstatě připuštění určité formy místní samosprávy, byť velmi slabé), jednak to, že při výkonu samostatné působnosti jsou národní výbory vázány pouze zákony a právními předpisy, nikoliv již pokyny a příkazy národních výborů vyššího stupně. Nicméně po několika letech došlo k tomu, že byly

<sup>178</sup> Autor si je vědom, že tato Ústava ČSSR byla měněna hned několikrát, a to především v návaznosti na změnu postavení Slovenské republiky. Nicméně pro účely práce věnované územní samosprávě toto není to nejzásadnější.

<sup>179</sup> Šlo např. o ústavní zákon č. 110/1967 Sb., o národních výborech působících v hlavním městě Praze, jimž byl jako samostatný upraven Národní výbor hlavního města Prahy s tím, že podrobněji bylo odkázáno na samostatný zákon; ústavní zákon č. 28/1968 Sb., o doplnění článku 91 ústavy, jimž bylo zakotveno obdobné postavení jako pro hlavní město Prahu též pro hlavní město Slovenska Bratislavu; ústavní zákon č. 57/1969 Sb., jimž se mění některá ustanovení ústavy a ústavního zákona č. 81/1968 Sb.; ústavní zákon č. 43/1971 Sb., kterým se mění čl. 86 Ústavy a čl. 30 a 103 ústavního zákona o československé federaci.

<sup>180</sup> Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

<sup>181</sup> Tohoto ustanovení si všímá i M. Kopecký, jenž ovšem jeho faktický význam, zejména pro limitaci finančními možnostmi národních výborů závislých na centrálním rozpočtu a politickým systémem, bagatelizuje. Srov. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 46. Naproti tomu S. Kadečka si všímá značného posunu, neboť již není dána povinnost řídit se směrnicemi a pokyny národních výborů vyššího stupně apod. Srov. Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 112.

národní výbory vázány i usneseními vlády, což onu samostatnou působnost nezanedbatelně oslabilo<sup>182</sup>. I přes určitý posun ovšem nelze hovořit o vzniku či existenci samosprávy v pravém a právním slova smyslu<sup>183</sup>.

Ve vztahu k normotvorbě národních výborů je vhodné dodat, že novelou zákona o národních výborech<sup>184</sup> došlo též k precizaci úpravy normotvorné pravomoci národních výborů ve formě obecně závazných nařízení. Tato regulace řešila účinnost a způsob vyhlášení. Vhodné je ovšem zdůraznit, že obecně závazná nařízení musela být v souladu se zákony, jinými obecně závaznými právními předpisy a obecně závaznými nařízeními národních výborů vyšších stupňů<sup>185</sup>. Perspektivou dnešního státního dozoru nad normotvorbou místní samosprávy by patrně bylo problematické, pokud by byla stanovena pravomoc národního výboru vyššího stupně (v případě obecně závazného nařízení krajského národního výboru pak Národního shromáždění) bez dalšího jej zrušit, odporuje-li zákonu, jinému obecně závaznému právnímu předpisu (po novele) též obecně závaznému nařízení národního výboru vyššího stupně. Byla taktéž ovšem zakotvena sistační pravomoc do rozhodnutí příslušného orgánu<sup>186</sup>.

## 2.2.6 Znovuzrození místní samosprávy v 90. letech

Politickým a historickým vývojem není třeba se pro účely této práce blíže zabývat, lze totiž odkázat na podstatně obsáhlejší a zajímavější publikace<sup>187</sup>. Úvahy, kterými se nesla tehdejší reforma místní správy, shrnuje např. P. Zářecký<sup>188</sup>.

<sup>182</sup> Viz zákon č. 137/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech a upravuje působnost městských národních výborů na některých úsecích státní správy.

<sup>183</sup> Obdobně Vedral, J. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*. 2006, roč. 145, č. 1, s. 1-46. Je vhodné přitom poukázat zejména na poznámku pod čarou č. 44 u uvedeném článku J. Vedrala.

<sup>184</sup> Srov. zákon č. 137/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech a upravuje působnost městských národních výborů na některých úsecích státní správy.

<sup>185</sup> Viz ust. § 28a zákona č. 137/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech a upravuje působnost městských národních výborů na některých úsecích státní správy.

<sup>186</sup> Viz ust. § 73 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>187</sup> Např. Schelle. *Dějiny veřejné správy*, s. 484 a násl. Zajímavý pohled na tyto události – byť samozřejmě subjektivní a politicky ne úplně objektivní – představuje publikace bývalého poradce předsedů federálních vlád z přelomu let 1989 a 1990. Viz Krejčí, O. *Sametová revoluce*. Praha: Professional Publishing, 2014.

<sup>188</sup> Srov. Zářecký, P. K některým aktuálním otázkám rozvoje místní správy. *Správní právo*. 1991, roč. XXIV, č. 1, s. 3-7.



Pro vývoj místní samosprávy – po téměř 50 letech její faktické neexistence – byla ovšem zcela zásadní<sup>189</sup> ústavní změna v roce 1990, kterou byla dosavadní Ústava ČSSR novelizována<sup>190</sup>. S ohledem na význam tohoto ústavního zákona je vhodné zdůraznit jeho úpravu, jelikož se tento ústavní zákon a navazující zákony staly východiskem pro úpravu územní samosprávy v 90. letech. Ústavní zákon tedy zejména:

- zrušil národní výbory a jejich zakotvení jako „zastupitelských sborů“ v čl. 2 Ústavy ČSSR,
- nahradil stávající hlavu sedmou, která regulovala národní výbory, úpravou nazvanou „místní samospráva“, byt' čítala toliko dva články<sup>191</sup>,
- do ústavního zákona o československé federaci byl vložen nový článek 136, jenž upravoval postavení vlády a obcí takto: „*Vláda republiky řídí a kontroluje činnost obcí, pokud jde o výkon státní správy, který na ně byl zákonem přenesen.*“

<sup>189</sup> Obdobně na tento ústavní zákon hledí celá řada autorů. Např. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 47. Zářecký, P. K vývoji územní veřejné správy před přijetím Ústavy České republiky. In: Kysela, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*, s. 399 a násl. Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 115. Vedral. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*, s. 253.

<sup>190</sup> Viz ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/168 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

<sup>191</sup> Čl. 86

(1) Základem místní samosprávy je obec.

(2) Obec je samosprávným společenstvím občanů. Je právnickou osobou; má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodáří. Zákon stanoví, které daně a poplatky jsou příjmem obce.

(3) O věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce.

(4) Právo volit členy zastupitelstva obce je obecné, rovné a přímé; uskutečňuje se tajným hlasováním.

(5) Obec vydává ve věcech místní samosprávy obecně závazné vyhlášky. Vyhlášky může též vydávat ve věcech státní správy, byla-li k tomu zmocněna zákonem.

Čl. 87

(1) Obce se mohou sdružovat k zabezpečování věcí společného zájmu.

(2) Hranice obce lze měnit jen s jejím souhlasem. Podmínky a způsob vzniku, zániku, rozdělení nebo sloučení obcí stanoví zákony národních rad.

(3) Zákony národních rad dále stanoví zejména

a) postavení, organizaci a působnost obcí,

b) podmínky výkonu volebního práva a způsob provádění voleb do zastupitelstev obcí a jejich volební období,

c) prostředky ochrany práva obcí na místní samosprávu,

d) které věci se považují za věci místní samosprávy,

e) ve kterých věcech se obce pověřují výkonem státní správy.



- ukončil volební období národních výborů a představoval základ pro převedení výkonu místní správy z národních výborů na nově vznikající obce.

Ačkoliv bylo ústavněprávní zakotvení místní samosprávy poměrně strohé – byť při komparaci např. s Ústavní listinou z r. 1920 podrobné – zakotvovala celou řadu základních principů a základů nezbytných pro faktickou existenci územní samosprávy. Nejenže výslovně stanoví, že základem místní samosprávy je obec, ale především hovoří o osobním základu obce (která je samosprávným společenstvím občanů), o ekonomickém základu obce (obec je právnickou osobou, nadanou právní subjektivitou, která má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodaří<sup>192</sup>; stejně tak odkazuje na zákon, jenž má stanovit, které daně a poplatky jsou příjmem obce). Nelze odhlédnout ani od územního základu obce, jelikož ústavní zákon garantuje ochranu hranic obce, které nelze měnit bez jejího souhlasu. Zajímavým pak je i předpoklad širokého zapojení občanů při řešení záležitostí obce, a to nejen nepřímo, ale i přímo formou referenda.

Z pohledu normotvorby územní samosprávy je podstatné její ústavní zakotvení, přičemž je předpokládána pravomoc vždy ve formě obecně závazných vyhlášek. Nicméně jde o vyhlášky vydávané jak v působnosti samostatné (dnešním pojmoslovím „obecně závazná vyhláška“), tak i působnosti přenesené (dnešním pojmoslovím „nařízení obce“). To následně přineslo řadu praktických problémů, jak uvádí např. J. Vedral.<sup>193</sup>

Současně byla odstraněna dosavadní hierarchie a řízení místní správy z ústředí (být prostřednictvím soustavy národních výborů vyššího a nižšího stupně) s tím, že ústavní zákon výslovně upravil vztah vlády a obcí tak, že vláda řídí a kontroluje činnost obcí, jde-li o výkon státní správy (tj. o přenesenou působnost obcí). Každopádně se ústavní zákon přiklonil k tradičnímu rozlišování na samostatnou a přenesenou působnost. Toto členění přitom mělo svoji tradici již v ústavách a návrzích ústav

<sup>192</sup> Pro to, aby nešlo o pouhou bezobsažnou deklaraci, jelikož obce původní majetek ztratily, byl přijat zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Stejně tak byl přijat zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

<sup>193</sup> Srov. např. Vedral. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*, s. 254 a poznámka pod čarou č. 10.

v 19. století. Tato koncepce byla narušena až se vznikem národních výborů, u nichž sice bylo hovořeno o samostatné působnosti, avšak rozhodně ne v právním smyslu.

Dnešní perspektivou lze kriticky hodnotit, že ústavní zákon vůbec výslovně neupravil vznik vyšších územních samosprávných celků, byť z dikce ústavního zákona lze dovodit, že byl jejich vznik předpokládán již tímto ústavním zákonem.<sup>194</sup> Na úrovni okresů pak samospráva vůbec nevznikla a okresní úřady fungovaly toliko jako dekoncentrované orgány státní správy se všeobecnou působností až do jejich zrušení.<sup>195</sup> Správa na úrovni krajské byla bez náhrady zrušena s tím, že působnost krajské správy, byla-li nadále potřebná, přešla na okresní úřady, případně na ústřední orgány státní správy. Jakýsi pozůstatek dřívějších krajů lze spatřovat v zákoně o územním členění státu<sup>196</sup>, jenž byl platný až do konce roku 2020 s tím, že byl nahrazen zákonem novým, čímž tyto kraje nadobro zanikly<sup>197</sup>.

V návaznosti na ústavní zákon č. 294/1990 Sb. pak byly přijaty zákon o obcích (obecní zřízení)<sup>198</sup> a zákon o hlavním městě Praze<sup>199</sup>, která si historicky zachovávala dílčím způsobem odlišné postavení. Toto její výsostné postavení zůstalo zachováno dodnes. V roce 1997 pak byl přijat ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků<sup>200</sup>. Nelze odhlédnout od toho, že oba tyto zákony platily až do přijetí nových zákonů

---

<sup>194</sup> Obdobně viz Průcha. *Místní správa*, s. 38.

<sup>195</sup> Viz zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působností a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících.

<sup>196</sup> Zákon č. 36/1960 Sb. Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>197</sup> Viz zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu. Pro úplnost se ovšem sluší dodat, že správa soudů se nadále řídí relativně samostatně, neboť vychází z počtu 7+1 krajských soudů s tím, že je zřizováno ještě 6 poboček. Blíže viz zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>198</sup> Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>199</sup> Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavní městě Praze.

<sup>200</sup> Viz ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

v roce 2000, byť samozřejmě docházelo k jejich novelám<sup>201,202</sup>. Významným pro obnovení a další fungování obcí pak byly i zákony regulující samotné ustavení zastupitelstev obcí, tedy volby<sup>203</sup>.

Ve vztahu k orgánům obcí je vhodné uvést, že došlo k obnovení tradičních obecních orgánů. Nejvýznamnějším orgánem bylo opět obecní zastupitelstvo. Výkonným orgánem obce v samostatné působnosti se pak stala obecní rada, která byla tvořena starostou, jeho zástupcem a dalšími radními z volení ze svých řad členy obecního zastupitelstva. Orgánem, jenž zastupuje obec navenek, se stal opět starosta. Zákon o obcích pak předpokládal též další orgány jako je obecní úřad či komise (obligatorně finanční a kontrolní).

Jak již bylo zmíněno shora, právní úprava se vrátila ke koncepci samostatné a přenesené působnosti obcí, tj. ke smíšenému modelu územní veřejné správy. Samostatná působnost byla vymezena generální klauzulí s navazujícím poměrně rozsáhlým demonstrativním výčtem<sup>204</sup> s tím, že při jejím výkonu se obec řídí nejen zákony, ale taktéž obecně závaznými právními předpisy vydanými k jejich provedení. Přenesená působnost pak byla vymezena poměrně obecně<sup>205</sup> s tím, že při jejím výkonu je obec vázána i usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy.

Ve vztahu k normotvorné činnosti obcí je třeba uvést, že obec vydávala obecně závazné vyhlášky jak v samostatné (jako primární normativní správní akty), tak i přenesené

---

<sup>201</sup> Zákon o obcích byl novelizován celkem sedmkrát – zákonem č. 439/1991 Sb., zákonem č. 485/1991 Sb., zákonem č. 553/1991 Sb., zákonem č. 30/1992 Sb., zákonem č. 68/1993 Sb., zákonem č. 152/1994 Sb. a zákonem č. 279/1995 Sb. Dvakrát pak zasáhl Ústavní soud jako negativní zákonodárce. Jednak šlo o nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky ze dne 17. září 1992, sp.zn. Pl. ÚS 72/92, jednak o nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. dubna 2000, sp.zn. Pl. ÚS 1/2000, publikován jako nález č. 107/2000 Sb. Jde o známý nález Ústavního soudu, jímž byla zrušena pravomoc Poslanecké sněmovně rušit obecně závazné vyhlášky obcí, která zůstala v právní úpravě historicky a z pohledu vyšší právní síly byla překonána přijetím Ústavy ČR. Nicméně i přes přijetí Ústavy ČR bylo některými autory vykládáno, že tato pravomoc zůstala zachována, byť Ústava ČR výslovně svěřila derogační pravomoc pouze a právě Ústavnímu soudu.

<sup>202</sup> Zákon o hlavním městě Praze byl novelizován pouze třikrát – zákonem č. 439/1991 Sb., zákonem č. 8/1993 Sb. a zákonem č. 152/1994 Sb.

<sup>203</sup> Zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích. Tento zákon byl záhy ohledně voleb nahrazen zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu. Zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, byla úprava voleb nahrazena právě tímto zákonem a ze zákona č. 298/1992 Sb. se stal již pouze zákon regulující místní referendum.

<sup>204</sup> Srov. ust. § 14 a násl. zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

<sup>205</sup> Srov. ust. § 21 a násl. zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

působnosti (jako sekundární normativní správní akty). Obdobně jako v dnešním případě byly normativní správní akty v samostatné působnosti vydávány obecním zastupitelstvem, zatímco v případě normativních správních aktů v přenesené působnosti byly vydávány obecní radou. Přeci jenom jistá odlišnost zde dána byla, jelikož nebyla výslovně upravena situace, když se v obci obecní rada nevolí<sup>206</sup>. Z tohoto důvodu tedy obecně závazné vyhlášky mohly být vydávány třeba i pouze starostou obce, jemuž tato pravomoc byla vyhrazena.

Samostatnou otázkou pak v návaznosti na přijetí Ústavy ČR, která obsahovala zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, se stalo to, zda může obec ukládat obecně závaznou vyhláškou i povinnosti. Ústavní soud pak konstantně – jak bude rozebráno podrobněji při rozboru čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR až do tzv. jirkovského nálezu – zastával názor<sup>207</sup>, že obec může ukládat obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti povinnosti pouze, je-li k tomu výslovně zákonem zmocněna (s odkazem na výhradu zákona podle čl. 4 odst. 1 LZPS, jakož i podle čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 LZPS).<sup>208</sup>

Pozornosti hodnou se pak ukázala otázka úpravy statutárních měst a jejich statutu ve vztahu k normotvorné činnosti. Šlo především o otázku, zda lze statutem přenést normotvornou pravomoc obecního zastupitelstva na zastupitelstva městských částí či obvodů. Vývoj a jednotlivé pohledy na tuto zajímavou právní otázku popisuje S. Kadečka<sup>209</sup>. Pro účely této práce pak postačí závěr Ústavního soudu, podle kterého taková možnost přípustná je za předpokladu, že tak stanoví statut<sup>210</sup>.

Autor závěrem tohoto pododdílu (a též celé této podkapitoly) dodává, že jeho cílem nebylo podrobně rozpracovat zákonnou právní úpravu obcí v 90. letech.<sup>211</sup> Ústavním

<sup>206</sup> Dnešní právní úprava explicitně tuto situaci řeší tak, že nařízení obce v takovém případě vydává zastupitelstvo obce. Srov. ust. § 84 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>207</sup> Nálezů Ústavního soudu byla celá řada. Ve stručnosti lze zmínit např. nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp.zn. Pl. ÚS 5/93, nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 1994, sp.zn. Pl. ÚS 38/93, nález Ústavního soudu ze dne 18. března 1997, sp.zn. Pl. ÚS 37/96.

<sup>208</sup> Tento názor byl však podroben značné kritice. Např. Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 125.

<sup>209</sup> Srov. *Ibidem* s. 122 a násl.

<sup>210</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp.zn. Pl. ÚS 40/95.

<sup>211</sup> K tomu lze odkázat na podrobnou publikaci M. Kopeckého. Kopecký, M. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1998.

základům místní samosprávy se věnuje v jiných částech této práce. Závěrem již tedy autor pouze bodově (chronologicky) shrne výběrově nejzásadnější právní úpravu, která byla přijata:

- 1993: Ústava ČR, která již předpokládala existenci i územního samosprávného celku vyššího stupně (srov. čl. 99 Ústavy ČR v původním znění),
- 1997: ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků<sup>212</sup>, kterým byl vytvořen ústavní podklad pro přijetí zákona, jenž bude též regulovat kraje jako vyšší územní samosprávné celky; k jejich faktickému zřízení a převzetí výkonu veřejné moci z jejich strany došlo až po přijetí zákona o krajích a volbách v roce 2000,
- 1998-1999: podpis Evropské charty místní samosprávy a její platnost od 1. září 1999,
- 2000: zákon o krajích, zákon o volbách do zastupitelstev krajů<sup>213</sup>, stejně tak zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze, nadto nový zákon o okresních úřadech<sup>214</sup> a tzv. malá rozpočtová pravidla<sup>215</sup>
- 2001: zákon o volbách do zastupitelstev v obcích<sup>216</sup>,
- 2002: zákon o úřednicích územních samosprávných celků<sup>217</sup>,
- 2004: zákon o místním referendu<sup>218</sup>.

<sup>212</sup> Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>213</sup> Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů.

<sup>214</sup> Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

<sup>215</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>216</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně některých zákonů.

<sup>217</sup> Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

<sup>218</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

### 3 Právo na místní samosprávu a jeho pojetí

V této části věnuje autor pozornost právu na místní samosprávu samotnému, přičemž je pro účely této práce nanejvýš vhodné jej zasadit, pojmově vymezit, definovat jeho nositele a alespoň stručně vymezit jeho obsah a aspekty. Rovněž je k pochopení práva na místní samosprávu potřebné poukázat na jeho teoretické základy a východiska.

#### 3.1 Obecně k právu na místní samosprávu

Za první vyjádření práva na místní samosprávu je možno považovat Magnu Chartu Libertatum, konkrétně její článek 13 (*v případě číslování původního z roku 1215*), případně článek 16 (*jde-li o číslování z roku 1297*), podle něhož platí: „*A město Londýn bude mít všechny starodávné svobody a obvyklé výsady, jak na zemi tak na moři; dále nařizujeme a zaručujeme, že všechna ostatní města a přístavy budou mít všechny své svobody a obvyklé výsady. (And the city of London shall have all its ancient liberties and free customs, as well by land as by water; furthermore, we decree and grant that all other cities, boroughs, towns, and ports shall have all their liberties and free customs.)*“<sup>219</sup>. A. M. Eaton v této souvislosti hovoří o tom, že jde o jedno z „nejuctívanějších“ práv a svobod obsažených v této významné listině.<sup>220</sup>

Hodnotit více než 800 let starou deklaraci práv perspektivou dnešní doby nepovažuje autor za zcela korektní, nicméně je vhodné podotknout, že se jedná spíše o garanci dosavadních práv Londýna a dalších municipalit než vytváření takových práv. Ačkoliv Magna Charta nemluví o právu na místní samosprávu, je možné jej z tohoto ustanovení jednoznačně dovodit. Právo na místní samosprávu má tedy své kořeny staré již mnoho set let. I přesto je vhodné zmínit, že – jak správně poukazuje i J. Filip – myšlenka územní samosprávy v našem chápání má své kořeny až v konstitučním hnutí 19. století.<sup>221</sup> K historickému vývoji místní samosprávy a s ní spojeného práva na místní samosprávu

<sup>219</sup> Viz např. McKechnie, W.S. *Magna Carta: A Commentary on the Great Charter of King John, with an Historical Introduction*. [online]. Glasgow: James Maclehose and sons, 1914. [cit. 31. 8. 2021]. <https://oll.libertyfund.org/title/mckechnie-magna-carta-a-commentary>

<sup>220</sup> Obdobně Eaton. *The Right to Local Self-Government*. I, s. 447.

<sup>221</sup> Obdobně FILIP, J. *Územní samospráva jako ústavní materie v ČR*, s. 24.

lze odkázat na předchozí část této práce věnované historii místní samosprávy od 19. století.

Zároveň i z Magny Charty vyplývá jedna ze zásadních koncepčních otázek – vztah státu a místní samosprávy<sup>222</sup>, resp. vztah státu a práva na místní samosprávu. Je totiž nutné se zabývat tím, zda toto právo vzniklo z vůle státu, případně vzniklo přirozeně jako řada jiných (typicky lidských) práv, nebo je jeho vznik a vztah ke státu ještě o něco komplikovanější.

J. Malast v této souvislosti hovoří o čtyřech koncepcích či pojetích, jimž podrobněji věnuje svoji pozornost – přirozenoprávní, státoprávní, normativistické a britské (self-government)<sup>223</sup>. Pro účely této práce jsou nejvýznamnější první dvě zmíněné. Normativistická koncepce je totiž typická pro ryzí nauku právní a myšlenkové následovníky F. Weyra a nepronikla zcela do české právní úpravy. Britská koncepce self-governmentu se pak v Českých zemích výrazně neprojevila.<sup>224</sup>

**Přirozenoprávní koncepce** vychází z toho, že samospráva (a tedy i právo na samosprávu) je na státu nezávislá. Stát v rámci této koncepce může právo pouze garantovat, nemůže jej ovšem vytvářet a toto právo bude existovat bez ohledu na názor a pohled konkrétního ústavodárce. Ačkoliv je toto pojetí v České republice již dnes překonané<sup>225</sup>, je vhodné podotknout, že ještě např. J. Pražák se k této teorii klonil, když hovořil o obci jako o svazku přirozeném, společenském, který „neděkuje“ státu za svůj původ<sup>226</sup>.

Ze současných autorů lze zmínit např. J. Tekeliho, který se kloní k přirozenoprávní koncepci, a uvádí, že ani kdyby nebylo toto právo zakotveno, pak by nadále existovalo nezávisle na státu, byť připouští, že v oslabené formě. Přirozenoprávní charakter tohoto práva pak považuje za předpoklad jeho institucionalizace<sup>227</sup>.

<sup>222</sup> Někteří autoři hovoří o determinujícím faktoru. Srov. Trellová. *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*, s. 170.

<sup>223</sup> Malast. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, s. 77-91.

<sup>224</sup> Ibidem s. 92.

<sup>225</sup> Ibidem s. 92.

<sup>226</sup> Pražák. *Rakouské právo veřejné. Díl první, Právo ústavní. Část první, Ústava obecní*, s. 47.

<sup>227</sup> Tekeli, J. *Kompetenční právo v obecní samosprávě: konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2016, s. 39.

Zároveň z preambule Evropské charty místní samosprávy, které je věnována samostatná pasáž této práce, vyplývá, že Evropská charta je založena na této přirozenoprávní koncepci, když mj. uvádí: „*přibližující k tomu, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení; přibližující k tomu, že právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy.*“<sup>228</sup>

Oproti přirozenoprávní koncepci – do značné míry v jejím protikladu – stojí **státoprávní koncepce**, která naopak samosprávu a právo na samosprávu odvozuje právě od státu. Vychází přitom z toho, že jediným mocenským suverénem je stát, který je oprávněn (nikoliv tedy povinen) přenést výkon části veřejné moci na místní samosprávu jako subjekt odlišný od státu (někteří autoři ovšem dokonce tvrdí, že nejde o subjekt odlišný od státu). Jedná se přitom o většinový přístup<sup>229</sup>, byť s jistým „ale“, kterému je vhodné věnovat určitou pozornost. Z prvorepublikových zastánců tohoto přístupu lze zmínit zejména J. Hoetzela, jenž zdůraznil: „*Jsmo již příliš právnicky daleko, aby někdo myslil, že samostatná působnost obce je nějakým jejím přirozeným právem předstátním, nezávislým na státním zákonodárství: kdyby nebylo zákonů, neměli bychom vůbec obcí.*“<sup>230</sup>

Např. J. Filip ovšem akcentuje: „*Původní obec jako pospolitost je výsledkem historického, náboženského, kulturního, politického a sociálního vývoje. Stejně jako problematika lidských práv, je i život lidí v pospolitosti, v obci, výsledkem přirozeného vývoje, teprve později zde působí sociální inženýrství.*“<sup>231</sup> Obdobně pak tentýž autor zdůrazňuje: „*(...) územní samospráva je ústavní materie a záležitostí ústavního práva, nikoli však pouhým výtvorem ústavodárce a státu, ačkoli je to pravidelný názor.*“<sup>232</sup>

<sup>228</sup> Viz preambule sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>229</sup> Blíže viz Malast. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, s. 86-87.

<sup>230</sup> Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 179.

<sup>231</sup> Filip. *Územní samospráva jako ústavní materie v ČR.*, s. 25.

<sup>232</sup> Ibidem s. 25.



Na základě shora uvedeného pak někteří autoři, zejména polští, hovoří o přirozeno-státovým přístupem či koncepcí.<sup>233</sup> Jiní autoři pak hovoří o pozitivně-právním původu s tím, že má i přirozeno-právní prvky.<sup>234</sup>

Autor této práce má za to, že ani jedna z extrémních poloh, tedy ani přirozenoprávní ani státová koncepcí, neodpovídají historickému vývoji a stávajícímu stavu. Lze ovšem souhlasit spíše s tím závěrem, že jde o **státovou koncepcí s přirozenoprávními prvky**. Právo na místní samosprávu není státem vytvořené, ačkoliv jej stát garantuje zejména vůči sobě samému<sup>235</sup> a poskytuje mu ochranu. Naproti tomu je vhodné si připustit, že ač se Evropská charta kloní k přirozenoprávnímu pojetí, jak odborná literatura<sup>236</sup>, tak i judikatura Ústavního soudu<sup>237</sup> konstatují, že místní samospráva v českém pojetí je v rukou zákonodárce. Zákonodárce toto právo a rozsah místní samosprávy sice nemůže úplně vyprázdnit,<sup>238</sup> avšak ohledně jeho rozsahu má poměrně širokou míru uvážení ohledně toho, co bude místní samosprávě svěřeno a co již nikoliv.

I přesto, že většinově převládá státová koncepcí práva na místní samosprávu, je vhodné dodat, že přístupy k zakotvení tohoto práva v ústavním pořádku se mohou různit. Tak např. lze komparativně uvést, že Ústava ČR výslovně garantuje právo na místní samosprávu ve svém čl. 8. Naproti tomu Ústava SR výslovnou garancí práva na místní samosprávu doposud neobsahuje, byť návrh ústavního zákona (jenž byl nakonec přijat jako ústavní zákon č. 90/2001 Z.z.) obsahoval čl. 64a odst. 2, podle něhož: „*Obec a vyšší územní celok mají právo na samosprávu. Podrobnosti ustanoví zákon.*“ Nakonec ovšem byla tato formulace z návrhu ústavního zákona vypuštěna a doposud Ústava SR výslovnou garancí práva na místní samosprávu neobsahuje.

Nicméně to, že Ústava SR výslovnou garancí a zakotvením práva na místní samosprávu neobsahuje, bez dalšího neznamena, že by takové právo nebylo garantováno

<sup>233</sup> Např. Niznik-Dobosz. Srov. Malast, J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*, s. 89.

<sup>234</sup> Srov. Trellová. *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*, s. 180.

<sup>235</sup> Srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č.j. 2 As 187/2017-149.

<sup>236</sup> Srov. Pospíšil, I. Hlava sedmá – Územní samospráva. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1060.

<sup>237</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02.

<sup>238</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp.zn. Pl. ÚS 56/10.

a nepožívalo právní ochrany. Ústavní soud Slovenské republiky ostatně sám konstatoval v nálezu, v němž se zabýval vymezením toho, co patří do věcí „územní samosprávy“, že: „Predovšetkým je to dané tým, že ústavná definícia obsahu tohto pojmu nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k ľubovôle zákonodarcu a k narušeniu samotnej podstaty princípu „územnej samosprávy“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt každého „demokratického a právneho štátu“ (čl. 1 ústavy) a ktorý preto ako ústavný princíp musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.“<sup>239</sup> Na tento závěr pak navázal Ústavní soud Slovenské republiky i plenárním nálezem, kde tento názor potvrdil a rozvinul<sup>240</sup>.

V obdobném duchu pak k právu na místní samosprávu judikoval i Ústavní soud České republiky např.: „Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. 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.“<sup>241</sup>

Z pohledu autora tedy za pozornost stojí ta skutečnost, že ačkoliv slovenská ústavní úprava neobsahuje výslovnou deklaraci (garanci) práva na samosprávu, je toto právo důsledně Ústavním soudem chráněno a je dovozeno z textu a systematiky Ústavy SR, stejně tak z ústavních tradic. Autor přitom podotýká, že z pohledu české právní teorie platí, že je třeba považovat právo na místní samosprávu za nezměnitelnou složku (podstatnou náležitost) demokratického právního státu, a tedy je pod ochranou čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR<sup>242</sup>. Další autoři pak hovoří o tom, že jde o tzv. materiální jádro Ústavy<sup>243</sup>.

Jakkoliv literatura nemá pochybnosti o tom, že je právo na místní samosprávu podstatnou náležitostí demokratického státu, judikatura tento závěr takto explicitně prozatím nezaujala. Při výkladu podstatných náležitostí lze – obdobně jak činí i J. Wintř<sup>244</sup>

<sup>239</sup> Srov. nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 19. prosince 2000, sp.zn. I. ÚS 55/00.

<sup>240</sup> Srov. nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 22. ledna 2014, sp.zn. Pl. ÚS 5/2012.

<sup>241</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp.zn. Pl. ÚS 1/96.

<sup>242</sup> Srov. např. Filip. *Územní samospráva jako ústavní materie v ČR*, s. 29. Obdobně Mikule, V., Suchánek, R. Čl. 8. In: Sládeček, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 99.

<sup>243</sup> Srov. např. Pospíšil, I. Čl. 8 Garance územní samosprávy. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 87.

<sup>244</sup> Wintř, J. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 32.

či částečně M. Tomoszek<sup>245</sup> – vycházej z judikatury Ústavního soudu, v níž tento soud zdůraznil: „*Vůdčím principem je nepochybně zásada nezadatelných, nezcižitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu.*“<sup>246</sup>

I přesto, že Ústavní soud se ke katalogizaci staví v tomto svém rozhodnutí spíše zdrženlivě, následně podstatné náležitosti demokratického právního státu vymezuje takto: „*jedná se ve své podstatě o nejdůležitější pravidla a principy vesměs přirozenoprávního původu, jejichž ochrana je nejvlastnějším úkolem státu, který se zavázal být státem demokratickým a právním. Již v preambulích Listiny základních práv a svobod a Ústavy vyjádřil ústavodárce bezvýhradnou vázanost těmito hodnotami, na nichž stojí náš konstitucionalismus; mj. uznal neporušitelnost přirozených práv člověka, navazuje na obecně sdílené hodnoty lidství a odbodlání chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, spolu s vůlí, aby se zařadila mezi státy, které tyto hodnoty ctí, a to výslovně jako součást rodiny evropských a světových demokracií. Z hlediska samotného textu Ústavy a Listiny základních práv a svobod jsou v tomto smyslu klíčové čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny základních práv a svobod, z nichž vyplývá, že Česká republika je svrchovaný demokratický právní stát založený na úctě k nezadatelným, nezcižitelným nepromlčitelným a nezrušitelným právům a svobodám člověka, svobodného a rovného v důstojnosti a právech. Práva a svobody menšin obecně i z národnostního či etnického hlediska jsou předmětem čl. 6 Ústavy (kde je stanovena povinnost dbát jejich ochrany), jakož i hlavy třetí Listiny základních práv a svobod. Zákaž diskriminace je zaručen zejména v čl. 3 Listiny základních práv a svobod, princip pluralitní demokracie v jejím čl. 2 odst. 1, zásada solidarity především v pasáži o hospodářských a sociálních právech Listiny základních práv a svobod; sám politický systém je podle čl. 5 Ústavy založen na volné soutěži politických stran, odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů a respektujících základní demokratické principy.*“<sup>247</sup>

Ústavní soud tedy konstatoval, že půjde vesměs o práva přirozenoprávního původu. Nicméně i ze samotného citovaného nálezu vyplývá, že se nejedná pouze (a výhradně)

<sup>245</sup> M. Tomoszek vymezení podstatných náležitostí demokratického právního státu věnoval samostatnou monografii, na kterou je vhodné poukázat. Srov. Tomoszek, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015.

<sup>246</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp.zn. Pl. ÚS 19/08.

<sup>247</sup> Ibidem.

o práva přirozená. Jde taktéž nepochybně o právo na participaci na správě věcí veřejných. Je to právě mj. i místní samospráva, prostřednictvím které mohou občané participovat na správě věcí veřejných a stát i tuto formu participace garantuje. Stejně tak v preambuli LZPS jsou samosprávné tradice výslovně zmíněny a LZPS se k nim hlásí. Perspektivou státního zřízení je Česká republika unitárním státem, avšak je nutné – v souladu s již zmíněnou judikaturou Ústavního soudu – považovat místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie.

Autor souhlasí s tím, že je nezbytné právo na místní samosprávu – i s ohledem na jeho obsah – považovat za natolik významné, že je chráněno čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR jako podstatná náležitost demokratického právního státu, jejíž změna je vyloučena. Pokud by bylo právo na místní samosprávu ústavodárcem vypuštěno, patrně by šlo o tak závažný zásah do principů demokratického právního státu, že by tuto kvalitu již Česká republika zcela ztratila.

Jakkoliv tedy Ústavní soud v dosavadní judikatuře nezařadil výslovně právo na místní samosprávu mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, lze souhlasit s citovanými autory, že nelze pochybovat o tom, že i tento princip mezi ně patří.

Ve vztahu k ústavním základům práva na místní samosprávu v podmínkách České republiky odkazuje pak autor na pasáže věnované jeho ústavním základům. V případě Slovenska je konstatováno, že jde o materiální jádro Ústavy SR<sup>248</sup>. Současně je zdůrazněno, že předmětem ústavní ochrany bude též jakékoliv jednání orgánů veřejné moci, které bude směřovat proti podstatě územní samosprávy jako samostatně chráněné ústavní hodnoty<sup>249</sup>.

V pojetí České republiky ze právo na samosprávu garantované čl. 8 Ústavy ČR chápat jako **veřejné subjektivní právo**, které této veřejnoprávní korporaci náleží<sup>250</sup>. V této

<sup>248</sup> Srov. např. Trellová. *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*, s. 167.

<sup>249</sup> Srov. Orosz, L. Práva obcí a samosprávných krajů chráněné ústavou a zákonem. In: Orosz, L., Mazák, J. *Obce a samosprávné kraje v konání před Ústavním soudem Slovenskej republiky*. Košice: Mayor Group, 2004, s. 72.

<sup>250</sup> Obdobně Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 7. Vedral, J. Postavení obcí. In: VEDRAL, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 111. Dále viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2018, č.j. 7 As 201-2017-57, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. března 2010, sp.zn. 28 Cdo 4365/2009. Ze slovenských autorů pak např. Trellová. *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*, s. 174.

souvislosti je vhodné, jako jisté vytčení před závorkou, zdůraznit, že toto se netýká výkonu přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků, což je výkon státní správy. Na tento výkon ostatně územní samosprávný celek ani nemá žádné právo ani nárok<sup>251</sup>.

Pro pochopení práva na místní samosprávu je nutné samostatnou pozornost věnovat tomu, kdo je jeho nositelem, a též tomu, co je jeho obsahem.

### 3.2 Nositel práva na místní samosprávu

Ač se může jevit otázka toho, kdo je nositelem práva na místní samosprávu, jako otázkou spíše řečnickou, je třeba se jí zabývat, jelikož lze nalézt i v současné literatuře odlišné závěry. Stejně tak zvolená textace Ústavy ČR neusnadňuje učinění jednoznačného závěru, a to případně ani v kombinaci s další součástí ústavního pořádku České republiky, tj. Listinou základních práv a svobod.

Je to dáno mj. i tím, nač poukazuje např. J. Filip, tedy, že ústavní úprava územní samosprávy v České republice má tři východiska – územní samospráva jako politické právo jednotlivce, územní samospráva jako právo územního samosprávného celku a jde též o princip organizace veřejné moci.<sup>252</sup> Z pohledu této práce jsou pak nejvýznamnější první dvě zmíněná východiska.

Právo na samosprávu je totiž do značné míry spojeno se základním právem občanů podílet se na správě věcí veřejných, které je zakotveno v čl. 21 odst. 1 LZPS. Místní samospráva je přitom správa veřejných záležitostí na určitém území, což ostatně vyplývá i z Evropské charty a jejího dodatkového protokolu (k tomu blíže v samostatné kapitole).

Z čl. 21 odst. 1 LZPS přitom vyplývá, že toto právo je zaručeno pouze občanům a mezi těmito občany platí princip rovnosti. To sice neznamená, že by zákonná úprava – ovlivněná např. právem Evropské unie – nemohla přiznat tato práva i cizincům, avšak

<sup>251</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č.j. 6 As 18/2013-52. Dále též Brož, J. *Institucionální reforma nebo pohroma? Od věcného záměru stavebního zákona k současnému návrhu*. In: Janovec, M., Pohl, J., Zahradníčková, M., Malý, J., Šíp, J., Fernecký, J. (eds.). *COFOLA 2020*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 362-384.

<sup>252</sup> Srov. Filip. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*, s. 312.

ústavní východiska garantují právo pouze občanům<sup>253</sup>. Zároveň citované ustanovení zdůrazňuje, že výkon tohoto práva může být přímý (typicky ve formě místního referenda), nebo zprostředkovaný prostřednictvím svobodné volby zástupců. Je-li tedy toto právo vykonáváno nepřímě, pak je vždy nutné dodržet princip svobodných voleb v tomto ustanovení *explicite* zakotvený.

Uvedený článek LZPS přitom dopadá pouze na samosprávu územní, nikoliv ovšem profesní<sup>254</sup>, jak korigoval svůj původní závěr Ústavní soud, v němž tento článek považoval i za základ profesní samosprávy<sup>255</sup>. Územní samospráva pak představuje jedno z několika prostředí, v rámci nichž může být právo účasti na správě věcí veřejných realizováno a je i ústavně garantováno<sup>256</sup>.

V tomto pojetí jde o politické právo jedince (na správě věcí veřejných), které se projevuje jeho participací jednak na úrovni místního (a regionálního) referenda, jednak na úrovni aktivního i pasivního volebního práva v případě voleb do zastupitelstev obcí, potažmo i městských částí a obvodů či krajů. Nicméně z tohoto podle názoru autora rozhodně **nelze dovozovat, že by nositelem práva na místní samosprávu byl jedinec, tedy každý obyvatel obce.**

Ačkoliv čl. 87 Ústavy ČR, představující ústavní regulaci pravomoci a působnosti Ústavního soudu, hovoří v odst. 1 písm. c) o rozhodování o ústavní stížnosti *orgánů* územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu, stejně tak zákon o Ústavním soudu ve své regulaci aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti hovoří o zastupitelstvu<sup>257</sup>, neznamená to, že by *orgán* územního samosprávného celku byl nadán právem na samosprávu. Ostatně takovým právem ani být nadán nemůže.<sup>258</sup> V tomto případě funguje zastupitelstvo obce a kraje, tj. jeho vrcholný orgán, jako orgán tohoto územního

<sup>253</sup> Obdobný závěr viz Šimíček, V. Čl. 21 Volební právo, přístup k veřejným funkcím. In: Wagnerová, E. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 499.

<sup>254</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 4. září 2018, sp.zn. Pl. ÚS 21/15.

<sup>255</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 14. října 2008, sp.zn. Pl. ÚS 40/06.

<sup>256</sup> Bartoň, M. Čl. 21 Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 671.

<sup>257</sup> Srov. např. ust. § 64 odst. 2 písm. e), j.) a ust. § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

<sup>258</sup> Obdobně Filip. *Územní samospráva jako ústavní materie v ČR*, s. 36.

samosprávného celku, jenž je oprávněn návrh podat, avšak je jím chráněno právo tohoto územního samosprávného celku na samosprávu.<sup>259</sup>

Nicméně nabízí se i další dva potenciální nositelé tohoto práva, jednak územní samosprávný celek, jednak občané tohoto územního samosprávného jako celku. Z čl. 100 odst.1 Ústavy ČR přitom vyplývá: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.*“ Nositelem práva na samosprávu je tedy územní společenství občanů<sup>260</sup>. Jedná se přitom o právo veřejnoprávní korporace, tedy právo kolektivní<sup>261</sup>. Nenáleží tedy jednotlivým občanům, ale **přímo a pouze územnímu samosprávnému celku<sup>262</sup>, a to jako veřejnoprávní korporaci<sup>263</sup>.**

Tímto závěrem samozřejmě autor nikterak nepopírá význam principu participace občanů na správě věcí veřejných, která je vskutku významná. J. Broz přitom poukazuje na to, že je poměrně častým problémem kolize práva jednotlivců a práva obcí jako veřejnoprávních korporací<sup>264</sup>. S tímto závěrem se lze ztotožnit, typickým příkladem je problematika územního plánování, kde se dostává do konfliktu individuální vlastnické právo jednotlivce a právo na místní samosprávu územního samosprávného celku. Obdobnou oblastí je pak normotvorná činnost obce v samostatné působnosti, která je typickým projevem práva na samosprávu, avšak regulace se může dostat do konfliktu se zájmy jednotlivce či jednotlivců (např. regulace podnikatelských aktivit obecně závaznými vyhláškami obcí, regulace konzumace alkoholu, regulace nočního klidu apod.).

Je vhodné ovšem zmínit odlišný názor L. Duška, který uvádí následující: „*V souladu s historickým povědomím o boji občanů za právo na místní samosprávu, stejně tak i na základě ústavněprávního výkladu i v kontextu analýzy praktického chodu samospráv v současnosti, lze odpovědět*

<sup>259</sup> Šimíček, V. Ust. § 72. In: Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 500-501. Stejně tak Langášek, T. § 72. In: Wagnerová, E. et al. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2007, s. 330-331.

<sup>260</sup> Obdobně Filip. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*, s. 317.

<sup>261</sup> Obdobně Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1050.

<sup>262</sup> Broz, J. Ústavní zakotvení práva na samosprávu: vybrané problémy. In: Antoň, M., Wintř, J. (eds). *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, s. 33. [Autor si dovoluje zdůraznit, že se jedná o autora, jenž nemá s autorem této práce nic společného, pouze velmi podobné příjmení.]

<sup>263</sup> Obdobně Míkule, Suchánek. *Čl. 8*, s. 99-100.

<sup>264</sup> Srov. Broz, J. *Ústavní zakotvení práva na samosprávu: vybrané problémy*, s. 34.



na otázku, kterou si podkládá název této práce, jednoznačně – právo na samosprávu náleží občanům samosprávných celků.<sup>265</sup>

S tímto názorem se ovšem autor neztotožňuje, jelikož se jedná o výklad, který popírá citovaný čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR, jenž je třeba vykládat i mj. v kontextu čl. 8 Ústavy ČR. Pokud by takové právo totiž mělo náležet občanům samosprávných celků, pak by měli tito občané mít možnost toto právo chránit. Naopak by jej patrně neměla mít možnost chránit přímo dotčená veřejnoprávní korporace, jelikož by ji žádné právo hodné ochrany nesvědčilo, případně by muselo jít o konstrukci, v rámci které by obec jako veřejnoprávní korporace kolektivně vykonávala práva jednotlivců.

To, že právo na místní samosprávu svědčí obci jako veřejnoprávní korporaci, pak konstatuje i zahraniční literatura, která na české diskuse poukazuje, avšak poměrně jednoznačně je odmítá<sup>266</sup>. Pro zajímavost dlužno uvést, že M. Matula a J. Kouřilová v příspěvku věnovaném veřejné správě v Gruzii<sup>267</sup> poukazují na zásadní rozdíl mezi gruzínským pojetím práva na samosprávu (jako práva občanů na samosprávu) a českým pojetím práva na samosprávu (jako práva územních samosprávných celků). Nositelem práva na místní samosprávu v podmínkách Gruzie jsou tedy občané, nikoliv územní samosprávný celek jako takový, jak je tomu v České republice.

### 3.3 Obsah práva na místní samosprávu

Pro zjištění toho, co je vlastně právo na místní samosprávu, je naprosto zásadní vymezení jeho obsahu. Touto problematikou se zabývala řada autorů, přičemž nedospívají k jednoznačnému a jedinému výkladu, a to především proto, že chápou pojem „obsah práva na samosprávu“ odlišným způsobem. Nejde sice o odlišné vnímání zcela zásadní, v řadě věcí se shodují, avšak pojem obsahu vykládají více či méně restriktivně. Taktéž

<sup>265</sup> Srov. Dušek, L. Co je obsahem práva na samosprávu a komu takové právo náleží? In: Antoš, M., Wintř, J. (eds). *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, s. 48.

<sup>266</sup> Srov. Trellová, *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*, s. 177-178. Palúš I. Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním podmienky Slovenskej republiky). In: Žofčinová, V. (ed.). *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2017, s. 17.

<sup>267</sup> Matula, M., Kouřilová, J. Specifické rysy současného vývoje veřejné správy v Gruzii. *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1-2, s. 111.



někteří autoři hovoří o obsahu práva na místní samosprávu *en bloc* (zejména ve vztahu k ústavní a zákonné úpravě), jiní zase pouze ve vztahu k ústavní úpravě.

Tak např. J. Filip obsahem *ústavního* práva na samosprávu rozumí vymezení Ústavy ČR v hlavě sedmé a vymezuje ho prostřednictvím několika složek:

- „a) existence samosprávy jako formy veřejné moci a její základní kompetence (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 104) v oblasti správy majetku, finančního hospodaření, organizace, normotvorby,*
- b) zakotvení nositele samosprávy (územní společenství občanů) a jeho právní povahy jako korporace (čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 3),*
- c) personální základ samosprávy (čl. 100 odst. 1),*
- d) územní základ samosprávy (čl. 99 a čl. 100 Ústavy ČR, čl. 1 až čl. 3 ÚZoSÚSC),*
- e) zastupitelská forma výkonu práva na samosprávu (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 102, čl. 104), která je nepřímým vyjádřením organizační svrchovanosti ÚSC (stát neurčuje jejich orgány),*
- f) záruky práva na samosprávu před zásahy státní moci (čl. 101 odst. 4).“<sup>268</sup>*

J. Brož chápe právo na místní samosprávu jako rozsah výkonu samostatné působnosti tak, jak je vymezována především na zákonné úrovni.<sup>269</sup> Tento přístup je nepochybně možný, nicméně vede k nezbytnému zúžení, neboť pak takové vymezení postrádá zásadní složku ochrany takového práva vůči zásahům státu. L. Dušek vymezuje obsah práva na samosprávu jako „*oblast, v níž mohou zvolení představitelé samospráv využívat Ústavou garantovaných práv, jako je např. rozhodování o nakládání s obecním majetkem, vydávání příslušných právních předpisů či sestavování vlastního rozpočtu*“<sup>270</sup>. I toto pojetí do jisté míry postrádá onen zásadní vztah ke státu, tj. ony záruky práva na samosprávu zejména (a právě) vůči státu.

<sup>268</sup> Srov. Filip. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy*, s. 314. Filip. *Územní samospráva jako ústavní materie v ČR*, s. 39.

<sup>269</sup> Srov. Brož. *Ústavní zakotvení práva na samosprávu: vybrané problémy*, s. 31.

<sup>270</sup> Dušek. *Co je obsahem práva na samosprávu a komu takové právo náleží?*, s. 38.

V. Jirásková pak uvádí, že obsahovým znakem práva na samosprávu je „oprávnění samosprávných celků spravovat své záležitosti samostatně, v rámci platných zákonů, bez přímých zásahů ze strany státních orgánů.“<sup>271</sup>

O jisté vymezení alespoň některých oblastí, které lze označit jako obsah práva na místní samosprávu, se Ústavní soud pokusil ve své judikatuře. Příkladem lze zmínit nálezy, podle něhož: „do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Za takové záležitosti označil zejména zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochranu životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, územní rozvoj obce apod.“<sup>272</sup>

L. Orosz vymezuje obsah práva na samosprávu takto: „Obsah práva na výkon územní samosprávy tvoří všechny věci (a práva), které ústava a zákony zverují obcím a samosprávným krajům v souvislosti s výkonem samosprávy (nie štátnej správy).“<sup>273</sup> Toto vymezení pak přejímají i další (stávající) autoři<sup>274</sup>.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, přístupů k vymezení obsahu práva na místní samosprávu je hned několik. Ústavní úprava České republiky má jednu značnou nevýhodu, někteří autoři hovoří o tom, že je *minimalistická*<sup>275</sup>, judikatura Ústavního soudu se pak k ústavní úpravě práva na samosprávu, resp. jeho obsahu, vyjadřuje tak, že je *lakonická a kusá*.<sup>276</sup> Je to dáno mj. tím, že ohledně vymezení samostatné působnosti odkazuje na zákonnou úpravu, aniž by zákonodárci dávala větších limitů a mantinelů. Určité meze však stanovil Ústavní soud, byť lze i Ústavnímu soudu žel vytknout značnou nekonkrétnost a neoznačení mezí dostatečně ostrých, takto: „Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor

<sup>271</sup> Jirásková, V. Územní samospráva a její proměny v čase. In: Suchánek, R., Jirásková, V. (eds). *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 314.

<sup>272</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp.zn. Pl. ÚS 6/13.

<sup>273</sup> Orosz. *Práva obcí a samosprávných krajů chráněné ústavou a zákonem*, s. 71.

<sup>274</sup> Srov. Trellová. *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*, s. 181.

<sup>275</sup> Brož. *Ústavní zakotvení práva na samosprávu: vybrané problémy*, s. 31.

<sup>276</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02, nálezy Ústavního soudu ze dne 20. února 2018, sp.zn. Pl. ÚS 6/17.

pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Nepochybně, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické. Dokonce záležitosti zřejmě místního či oblastního rázu mohou získat celostátní význam, například mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel, což je stále častější právě v prostředí vysoké mobility obyvatelstva.<sup>277</sup>

Myšlenku těchto mezí pak rozvíjí novější judikatura Ústavního soudu, když návazně uvádí: „Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výbrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.“<sup>278</sup>

Na základě shora uvedených myšlenek, zejména výkladu ze strany J. Filipa a Ústavního soudu, dospívá autor k závěru, že je-li hovořeno o právu na místní samosprávu, resp. jeho obsahu, lze jej vymezit **několika pro toto právo specifickými a určujícími aspekty**<sup>279</sup>. Z pohledu autora jde tedy o tyto **obsahové aspekty** (bylo by možné použít i výraz rozměry):

- **Aspekt kompetenční**<sup>280</sup>

Ačkoliv je vymezení působnosti zastupitelstev svěřeno zákonodárci, Ústava ČR přeci jenom vybrané kompetence sama upravuje. Jde přitom o kompetence, které do značné míry odlišují územní samosprávu od jiných forem korporací,

<sup>277</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02.

<sup>278</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp.zn. Pl. ÚS 56/10. Návazně pak např. náleží Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp.zn. Pl. ÚS 6/13.

<sup>279</sup> J. Filip hovoří ve vztahu k právu na místní samosprávu o aspektu samostatné působnosti a aspektu přenesené působnosti. Nicméně jedná se o jiné uchopení této problematiky a pojem „aspekt“ je použit v odlišném smyslu.

<sup>280</sup> Např. S. Kadečka tento aspekt označuje jako „mocenský“. Z pohledu autora je ovšem přesnější pojem „kompetenční“, jelikož více odráží faktický obsah tohoto aspektu. Srov. Kadečka, S. Ekonomický aspekt územní samosprávy. In: Kadečka, S. (ed.). *Pocta Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 192.

tj. např. normotvorná pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky. Nicméně kompetenční aspekt práva na místní samosprávu zahrnuje i další oblasti řešené až na úrovni zákonné. Normotvorné pravomoci obcí je věnována pozornost dále, neboť jde o významnou součást kompetenčního aspektu a tato součást je specifická právě pro to, že umožňuje místní samosprávě jako jedinému dalšímu subjektu (vedle státu) vydávat originární obecně závazné právní předpisy s územní působností.

- **Aspekt územní**

Aspekt územní práva na místní samosprávu je aspektem, jenž odlišuje samosprávu územní a další formy samosprávy. Jedná se o právo (a současně povinnost) spravovat vlastní území v rámci práva na místní samosprávu. Pokud by místní samospráva pozbyla území, vedlo by to k zániku místní samosprávy jako takové. Tento významný aspekt má řadu různorodých projevů. Typicky půjde o vydávání územních plánů obcí, neboť je to právě zastupitelstvo obce, které podle stávající<sup>281</sup> i budoucí<sup>282</sup> právní úpravy stavebního zákona schvaluje územní plán obce.

- **Aspekt personální**

Jak již bylo shora uvedeno, Ústava ČR hovoří ve vztahu k územní samosprávě o „územním společenstvím občanů“, přičemž právě takovému společenství (obci či kraji) svědčí kolektivní právo na samosprávu. Bez personálního aspektu by právo na místní samosprávu pozbylo svůj smysl, neboť by jej nebylo pro koho vykonávat – viz i shora vymezení místní samosprávy.

- **Aspekt ekonomický**

I pokud by obce jako veřejnoprávní korporace naplňovaly všechny předchozí aspekty, finanční prostředky jsou *conditio sine qua non* pro fungování jakéhokoliv společenství. Pokud by tedy součástí práva na samosprávu nebylo právo hospodařit podle vlastního rozpočtu a vlastnit majetek, stěží by mohlo toto právo být *de facto*

---

<sup>281</sup> Srov. ust. § 6 odst. 5 stavebního zákona.

<sup>282</sup> Srov. ust. § 27 odst. 1 nového stavebního zákona.

vykonáváno. Právo na místní samosprávu by se bez zmíněného ekonomického aspektu stalo pouze iluzorním a fakticky vyprázdněným.

Evropským a ústavním zdrojům jednotlivých aspektů práva na místní samosprávu bude věnována pozornost dále v samostatných kapitolách této práce.

Je vhodné ještě ovšem ve stručnosti zmínit některé další podmínky a okolnosti, bez nichž by právo na místní samosprávu bylo pouhou iluzí, popř. značně omezené:

- **Organizační struktura (zázemí) místní samosprávy**

Právo na místní samosprávu je realizováno prostřednictvím orgánů místní samosprávy. Bez těchto orgánů by místní samosprávy nebyly schopny realizovat svoji činnost. Ústavní úprava přitom předpokládá existenci pouze jednoho orgánu – zastupitelstva jako nejvyššího orgánu každého územního samosprávného celku. Ústavní úprava pak přiznává tomuto orgánu – žel velmi poskromnu – některé vyhrazené pravomoci – např. pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky. Současně zakotvuje některé kvalitativní požadavky na volby členů zastupitelstev. Následně pak zákonná úprava stanoví, které další orgány jsou místní samosprávy povinny zřídit. Zároveň je vhodné kladně hodnotit, že je dána i částečná volnost místním samosprávám ohledně zřízení řady fakultativních orgánů, popř. založení či zřízení právnických osob, které budou sloužit k výkonu samostatné působnosti.

Ačkoliv autor považuje organizační strukturu a vzájemné vztahy za velmi významnou, větší pozornost ji v této práci věnovat nebude, byť na ni bude samozřejmě průběžně „narážet“. Ve vztahu k organizační struktuře a jednotlivým orgánům obce lze odkázat jednak na zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze a zákon o krajích, jednak na literaturu věnovanou organizační struktuře<sup>283</sup>.

---

<sup>283</sup> Viz např. Průcha. *Místní správa*, s. 63 a násl. Kopecský. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 225 a násl.

- **Vztahy místní samosprávy navenek**

Právo na místní samosprávu není uplatňováno izolovaně a nezávisle na svém prostředí, neexistuje totiž ve vakuu. Právě naopak místní samosprávy více či méně dobrovolně vytváří vztahy navenek, ať již mezi sebou navzájem, s regionální samosprávou, státem či s mezinárodními společenstvími. Ve vztahu ke státu jsou to především, nikoliv však výlučně, záruky práva na samosprávu před zásahy státní moci. V případě výkonu samostatné působnosti je pak nutné již na tomto místě akcentovat, že mezi krajem a obcí není dán vztah hierarchie, ale jsou si *de iure* rovny.

- **Ochrana práva na místní samosprávu**

Právo na místní samosprávu sice nelze zařadit do katalogu základních práv a svobod, nicméně jedná se o svébytné právo, které je třeba chránit. Pokud by toto právo nebylo chráněno především před státem samotným, jenž decentralizoval část veřejné moci na místní samosprávy, jednalo by se o právo, které by bylo v zásadě nevyhmatelné a slabé. S otázkou ochrany práva na místní samosprávu pak samozřejmě úzce souvisí i otázka dozoru ze strany státu a jeho orgánů.

## 4 Evropský kontext a východiska práva na místní samosprávu

Jak autor podrobněji vysvětlil v předchozí části této práce, místní (územní) samospráva má na území České republiky nezanedbatelnou tradici. O opravdové územní samosprávě – nikoliv tedy pouze zárodcích ve formě královských měst a podobně – lze hovořit od 2. poloviny 19. století. V této době dochází k výslovnému zakotvení místní samosprávy, vytvoření některých garancí a též přímému či nepřímému řešení otázek spojených s právem na místní samosprávu.

I přesto, že historická analýza a komparace přináší nepochybně celou řadu užitečných zdrojů a vysvětlení, proč se místní samospráva vyvinula tím či oním směrem, nelze poctivě a odpovědně zkoumat místní samosprávu a právo na ni v případě, v němž by bylo vycházeno toliko z historických aspektů. Místní samospráva, stejně jako Česká republika jako stát, se nevyvíjí ve vakuu a byla a je do značné míry ovlivňována zejména evropským právem<sup>284</sup>. Evropským právem, resp. kontextem a východiskem autor této práce rozumí jak právo Evropské unie, tak i právo související s Radou Evropy. Naproti tomu jím není rozuměno nejširší pojetí evropského práva ve smyslu právního řádu všech evropských států. Autor se tedy bude věnovat tomu, jakým způsobem a v čem spočívá vliv práva Evropské unie (unijního práva) a práva Rady Evropy na místní samosprávu a právo na ni, potažmo i jak se tento vliv reálně projevil a projevuje.

Odborná literatura se problematice evropského kontextu místní samosprávy příliš nevěnuje, resp. mu nevěnuje nijak zásadní prostor s tím, že pokud je již věnován evropskému rozměru prostor, tak je pozornost věnována Evropské chartě místní

---

<sup>284</sup> Evropské právo je vymezováno různě. Např. M. Tomášek poukazuje na šíři tohoto pojmu s tím, že upozorňuje, že bývá pojímán různě. Povětšinou jako širší pojem než je právo unijní, někdy ovšem v užším slova smyslu jako jeho synonymum, jindy zase jako právní řády všech evropských států. Blíže viz Tomášek, M. Pojem unijního práva. In: Tomášek, M. et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017, s. 57-58.

samosprávy<sup>285 286</sup>. Podrobněji se této problematice věnoval v minulosti např. S. Kadečka<sup>287</sup>, avšak od vydání této publikace uplynulo nejen téměř 20 let, ale především již České republika je více než 15 let členem Evropské unie, což nezanedbatelným způsobem ovlivnilo vývoj místní samosprávy, ať již přímo či nepřímo.

Evropský kontext tedy ve své podstatě lze z pohledu autora rozčlenit do dvou větších oblastí, právo unijní a právo Rady Evropy (zahrnující i tzv. soft law). V případě práva Rady Evropy pak je ústředním dokumentem Evropská charta místní samosprávy, jíž bude věnována samostatná pasáž této práce, jelikož její komplexnější analýza v české odborné literatuře chybí.<sup>288</sup> Naproti tomu zahraniční autoři se Evropské chartě místní samosprávy poměrně hojně věnují.<sup>289</sup>

## 4.1 Rada Evropy (obecně)

Ačkoliv Evropská unie má nepopíratelně značný vliv na místní samosprávu, a to nejen právní, podrobněji a dlouhodobě se místní samosprávou a právem na místní samosprávu zabývá Rada Evropy. Rada Evropy (*Council of Europe, Conseil de l'Europe*) je mezinárodní organizace, která spojuje v současné době 47 států Evropy.<sup>290</sup> Tato mezinárodní organizace vznikla v roce 1949, přičemž jejím původním myšlenkovým východiskem byla evropská

<sup>285</sup> Např. M. Kopecký ve své relativně komplexní publikaci řeší evropský rozměr a evropské prameny poměrně stručně na necelých třech stranách. Srov. Kopecký, *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 58-60. Obdobně P. Průcha zmiňuje problematiku evropského aspektu, především Evropskou chartu místní samosprávy, avšak se zevrubně této problematice též nevěnuje. Srov. Průcha, *Místní správa*, s. 29-30. Ze specializovaných publikací lze odkázat na relativně stručnou podkapitolu R. Pomahače. Srov. Pomahač, *VIII. Právo na místní samosprávu*, s. 40-44. Dále lze zmínit i Kočí, R. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 17 a násl.

<sup>286</sup> Stejně tak je Evropská charta místní samosprávy zmiňována vlastně většinou komentářové literatury k ústavní garanci místní samosprávy. Srov. Pospíšil, *Čl. 8 Garance územní samosprávy*, s. 89. Mikule, Suchánek, *Čl. 8*, s. 101-102. Podhrázký, M. *Čl. 8 [Ústavní záruky územní samosprávy]* In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 137-149. Hřebejk, J. *Čl. 8*. In: Pavlíček, V., Hřebejk, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 1998, s. 74.

<sup>287</sup> Srov. Kadečka, *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 25 a násl.

<sup>288</sup> Kromě již zmíněné publikace S. Kadečky, lze za chvályhodný pokus o komplexní uchopení považovat příspěvek B. Gonsiorové s tím, že sama autorka uvádí, že se zabývá jen vybranými aspekty. Viz Gonsiorová, *Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky*, s. 310-323.

<sup>289</sup> Kromě samostatné publikace Himsworth, C.M.G. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd, 2015.

<sup>290</sup> Seznam je dostupný např. <https://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>



integrace po druhé světové válce, což ostatně deklaruje i sám Statut Rady Evropy<sup>291</sup> ve svém úvodním článku<sup>292</sup>. Současně s ohledem na období vzniku pak výslovně deklaruje, že do působnosti Rady Evropy nespádají otázky národní obrany. Postupně ona myšlenka evropské integrace byla realizována na poli dnešní Evropské unie, Rada Evropy se tudíž zaměřila na problematiku lidských práv a základních svobod<sup>293</sup>.

Z pohledu autora není nezbytné se zabývat jednotlivými orgány Rady Evropy a jejich úkoly. V tomto lze do značné míry odkázat přímo na Statut Rady Evropy, potažmo na informační zdroje Rady Evropy<sup>294</sup> či na publikace věnované této problematice<sup>295</sup>. Je třeba ovšem zdůraznit, že jakkoliv je věnována pozornost lidským právům a základním svobodám, Rada Evropy prostřednictvím svých orgánů má naprosto zásadní vliv na tzv. evropské správní právo. Obecně lze zmínit principy dobré správy<sup>296</sup>, které mají do značné míry základ právě v doporučeních a rezolucích Výboru ministrů<sup>297</sup>.

Tím se ovšem činnost Rady Evropy rozhodně nevyčerpává, jelikož významnou část svých aktivit věnuje i **ústavním a právním základům fungování místní samosprávy**. O problematiku místních samospráv se Rada Evropy aktivně, resp. po vytvoření prvního institucionálního tělesa pro tuto oblast zřízenou, zajímá přinejmenším od r. 1957, kdy poprvé proběhla první evropská komunální konference. Zde byl tedy položen

---

<sup>291</sup> Originální znění dostupné na stránkách Rady Evropy: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd0>

V českém znění pak sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 123/1995 Sb., o přístupu České republiky ke Statutu Rady Evropy.

<sup>292</sup> Srov. čl. 1 Statutu Rady Evropy.

<sup>293</sup> Zejména jde o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Viz sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. Jedná se o mezinárodní smlouvu přímo aplikovatelnou. Práv a svobod zakotvených v této mezinárodní smlouvě se lze domáhat i na mezinárodní úrovni, a to před Evropským soudem pro lidská práva.

<sup>294</sup> Who we are [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/about-us/who-we-are>

<sup>295</sup> Příkladmo Košičiarová, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012, s. 15 a násl.

<sup>296</sup> Především doporučení Výboru ministrů Rec(2007)7, o dobré veřejné správě. Viz Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/16807096b9>

<sup>297</sup> K tomu blíže Košičiarová. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*, s. 17 a násl. Obdobně pak Pomahač, R. Evropské správní právo. In: Hendrych, D. et al. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck. 2016, s. 507 a násl. V neposlední řadě pak Černín, K. *Princípy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 44. Dále též Skulová, S. Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků - několik poznámek a souvislostí. In: *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 258-273. Skulová, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. *Právník*. 2005, roč. 2005, č. 6, s. 553- 586.

institucionální základ dnešního Kongresu místních a regionálních samospráv Evropy<sup>298</sup> (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe, congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe*), jenž vznikl v r. 1994<sup>299</sup>. Podle statutu Kongresu místních a regionálních samospráv Evropy lze hovořit o celkem 5 hlavních cílech či úkolech:

- zajistit zapojení místních a regionálních samospráv do naplnění principu evropské jednoty tak, jak jsou vymezeny v čl. 1 Statutu Rady Evropy, stejně tak jako jejich zastoupení a aktivní zapojení do činnosti Rady Evropy;
- podávat návrhy Výboru ministrů k podpoře místní a regionální samosprávy;
- posilovat spolupráci mezi místními a regionálními samosprávami;
- v rámci své působnosti udržovat kontakty s mezinárodními organizacemi jako součásti politiky vnějších vztahů Rady Evropy;
- úzce spolupracovat na jedné straně s národními demokratickými sdruženími místních a regionálních samospráv, na druhé straně s evropskými organizacemi reprezentujícími místní a regionální samosprávy mezi členskými státy Rady Evropy.<sup>300</sup>

Kongres sestává ze dvou komor – Komory regionů (*Chamber of Regions*) a Komory místních samospráv (*Chamber of Local Authorities*), přičemž zástupci jsou nominováni na národní úrovni. V čele Kongresu je pak prezident (*President*), jenž řídí jednání Kongresu a reprezentuje Kongres navenek. Významnou roli pak zastává i Kancelář (*Bureaux*), která

---

<sup>298</sup> Některými autory je překládáno jako Kongres evropských místní a regionálních orgánů. Srov. např. Pomahač. *Evropské správní právo*, s. 543. Autor této práce ovšem považuje za vhodnější překlad jím uvedený, jelikož více odpovídá smyslu a účelu Kongresu. Obdobně je pak překládáno např. ministerstvem vnitra. Viz Rada Evropy [online]. *Ministerstvo vnitra České republiky*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.mvcr.cz/clanek/rada-evropy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>

<sup>299</sup> Viz Statutory Resolution (94) 3 of the Committee of Ministers relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (14 January 1994). [online] *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. [https://www.cvce.eu/content/publication/2003/11/24/71cb06b4-893d-462d-91a3-5e80d47f335f/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2003/11/24/71cb06b4-893d-462d-91a3-5e80d47f335f/publishable_en.pdf)

<sup>300</sup> Jedná se o autorův překlad čl. 2 Statutu Kongresu místních a regionálních samospráv Evropy. Doslovně lze odkázat na anglický originál, případně lze nabídnout alternativní překlad R. Pomahače. Pomahač. *Evropské správní právo*, s. 543.

je vytváří odborné zázemí pro činnost Kongresu. Dále jsou orgánem Kongresu též tři komise (*committees*) zodpovědné za několik oblastí.

Nelze opomenout ani v současnosti dvě pracovní skupiny (*working groups*). První z těchto skupin se věnuje problematice Evropské charty místní samosprávy (Skupina nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy, *The Group of independent experts on the European Charter of local self-government*), druhá pak představuje kontaktní skupinu pro oblast regionů (*The contact group "Congress/Committee of the Regions"*).<sup>301</sup> Právě první tato skupina, Skupina nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy, je významným orgánem ve vztahu k nejvýznamnějšímu dokumentu Rady Evropy zaměřenému na místní samosprávu a právo na ni, tj. Evropské chartě místní samosprávy<sup>302</sup>.

Významnou činnost ve vztahu k místní samosprávě pak představuje i monitoring a monitorovací mise, které Kongres místních a regionálních samospráv a jeho orgány každoročně pořádají s tím, že z těchto monitorovacích misí zpracovávají jednak zprávu, jednak doporučení pro monitorovanou zemi. Předmětem těchto monitorovacích misí je jednak naplňování Evropské charty místní samosprávy, jednak průběh místních voleb. Hodnotící zprávy a doporučení jsou pak dostupné pro jednotlivé země na stránkách Kongresu<sup>303</sup>.

Dále je tedy pozornost věnována samostatně – vzhledem k jejímu značnému významu – Evropské chartě místní samosprávy. Stranou ovšem nezůstane celá řada dalších významných dokumentů, které se vztahují přímo k místní samosprávě. Půjde především o vybraná doporučení Výboru ministrů a též poslední monitorovací misí, k níž došlo v České republice, a doporučení na základě ní přijatá.

---

<sup>301</sup> Ve vztahu ke struktuře a fungování Kongresu lze odkázat např. na oficiální internetové stránky. About us [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/congress/the-congress>

<sup>302</sup> Autor měl možnost se opakovaně zúčastnit jednání této expertní a odborné skupiny po boku českého experta, S. Kadečky. Blíže k této skupině a jejímu poslání viz Brož. *Jednání Skupiny nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy*.

<sup>303</sup> Monitoring and Election Observation Reports [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021] [https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:[])

Obdobný dokument, kterým je Evropská charta místní samosprávy, měl být přijat i pro úroveň regionální samosprávy. Ačkoliv byl připravený návrh<sup>304</sup>, velmi podobný úpravě obsažené v Evropské chartě místní samosprávy, a k němu i příslušná zpráva<sup>305</sup>, doposud jeho projednání nikterak podstatně nepostoupilo. Lze tedy na výklad tohoto návrhu odkázat např. na S. Kadečku<sup>306</sup>. Dnešní perspektivou to může být dáno tím, že řada zemí rozšířila působnost Evropské charty místní samosprávy též na vyšší stupně územní samosprávy, a tudíž význam tohoto návrhu postupně upadl. Stejně tak může být důvodem to, že regulace regionální samosprávy je o poznání kontroverznější než regulace místní samosprávy, neboť regiony (či kraje) mají podstatně větší význam na centrální vládu než – povětšinou o poznání menší – místní samosprávy.

## 4.2 Evropská charta místní samosprávy

Jednoznačně nejvýznamnějším dokumentem<sup>307</sup> na úrovni Rady Evropy, jenž souvisí s místní samosprávou, je Evropská charta místní samosprávy. Evropská charta byla přijata dne 15. října 1985, tedy již před vznikem samotného Kongresu, v rámci činnosti jeho institucionálního předchůdce. Jedná se o mezinárodní smlouvu, která do značné míry ovlivnila právní úpravu řady evropských států. Ve vztahu k historii jejího přijetí a projednání několika návrhů lze odkázat na poměrně podrobný rozbor C. M. G. Himswortha<sup>308</sup>.

Ačkoliv byla původně Evropská charta místní samosprávy podepsána pouze 11 státy, postupem času se k ní připojily všechny členské státy Rady Evropy.<sup>309</sup> Evropská

---

<sup>304</sup> Návrh je dostupný online. Recommendation 34 (1997) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the Draft European Charter of Regional Self-Government [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. [https://www.cvce.eu/content/publication/2003/10/21/78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2003/10/21/78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7/publishable_en.pdf)

<sup>305</sup> Příslušná zpráva je dostupná online. Report European Charter of Regional Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/report-european-charter-of-regional-self-government-3rd-session-strasb/16808beebc>

<sup>306</sup> Srov. Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 32-33.

<sup>307</sup> R. Pomahač ji označuje je „evropský standard územní samosprávy“. Srov. Pomahač. *Evropské správní právo*, s. 542.

<sup>308</sup> Srov. Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 14 a násl.

<sup>309</sup> Viz Chart of signatures and ratifications of Treaty 122 [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021] <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?module=signatures-by-treaty&treatyid=122>

charta místní samosprávy<sup>310</sup> byla podepsána Českou republikou dne 28. května 1998, vstoupila pro ni v platnost dne 1. září 1999 a byla publikována ve Sbírce zákonů<sup>311</sup>. Před samotným rozbořením jednotlivých principů a závazků vyplývajících z Evropské charty bude krátce věnována pozornost též její právní závaznosti a povaze. Jak již bylo uvedeno shora, jedná se o mezinárodní smlouvu, která byla v České republice řádně ratifikována. Nicméně je otázkou, jak by měla být tato mezinárodní smlouva v českém právním prostředí aplikována, a to i s ohledem na to, že byla ratifikována ještě před tzv. euronovelou Ústavy ČR<sup>312</sup>.

V podstatě jde o zodpovězení dvou relativně samostatných otázek:

- zda je Evropská charta místní samosprávy smlouvou self-executing, tj. je přímo uplatnitelná,
- jakým způsobem je aplikována v podmínkách České republiky.

#### 4.2.1 Evropská charta místní samosprávy a její přímá (ne)aplikovatelnost

V případě první otázky by toto mělo být v zásadě stejné pro všechny členské státy Rady Evropy, které podepsaly a ratifikovaly Evropskou chartu místní samosprávy. Přímou aplikovatelností Charty se ve své publikaci poměrně zajímavě zabývá již zmíněný C. M. G. Himsworth, jenž ovšem ke zcela jednoznačnému názoru nedospívá, a to především proto, že poukazuje na rozdílný přístup k Evropské chartě v signatářských zemích<sup>313</sup>. Předtím než bude věnována pozornost českému výkladu, je vhodné se zabývat zahraničními přístupy.

V případě **Rakouska** není Evropská charta sama o sobě přímo aplikovatelná a k tomu, aby ji bylo možné přímo aplikovat, je třeba úpravy národního práva. Rakouská

---

<sup>310</sup> Anglická verze Evropské charty je dostupná online. European Charter of Local Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-gbr-a6/16808d7b2d>.

<sup>311</sup> Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

<sup>312</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>313</sup> Srov. Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 85 a násl.

právní úprava – jinak obsahující poměrně rozsáhlou úpravu místní samosprávy již na ústavní úrovni – se tedy příklání k závěru, že nejde o přímo aplikovatelnou smlouvu<sup>314</sup>.

Kriticky se k závěru o přímé aplikovatelnosti Evropské charty staví též **Polsko**. Ačkoliv obecně mají ratifikované mezinárodní smlouvy přednost před zákonem, v případě Evropské charty tomu tak být nemůže. Polské soudy totiž dospěly k závěru, že jde o katalog cílů a obecných standardů, nikoliv o přímo vykonatelná práva místních samospráv<sup>315</sup>.

Odlíšný přístup volí ovšem **Belgie**, neboť v této zemi je Evropská charta přímo aplikovatelná a místní samospráva se může práv z ní plynoucích přímo domáhat, aniž by bylo třeba jakékoliv prováděcí národní legislativy<sup>316</sup>. Právní teorie tedy vychází naopak z konceptu, že Evropská charta obsahuje přímo aplikovatelná pravidla, a je tedy smlouvou self-executing.

V případě **Estonska** je Evropská charta považována jednoznačně za přímo aplikovatelnou<sup>317</sup>, což potvrdilo i rozhodnutí jejího Nejvyššího soudu<sup>318</sup>. Jde tedy o nejstřícnější přístup k této mezinárodní smlouvě, přičemž je i v rámci citovaného rozhodnutí zkoumáno, zda nejsou práva místních samospráv z této smlouvy plynoucí porušována.

Obdobně v případě **Lucemburska** dospěla judikatura k závěru, že Evropská charta je přímo aplikovatelná a má tedy povahu self-executing smlouvy. K tomu lze dodat, že lucemburská právní úprava vychází z toho, že je Evropská charta součástí právního řádu a má aplikační přednost před právem národním<sup>319</sup>.

<sup>314</sup> Srov. Gamper, A. Local Government in Austria. In: Moreno, A.G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 26.

<sup>315</sup> Srov. Local Government in Poland. In: Moreno, A.G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 489.

<sup>316</sup> Srov. Bouvier, J. Local Government in Belgium. In: Moreno, A.G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 48-49.

<sup>317</sup> Mäeltseemes, S. Local Government in Estonia. In: Moreno, A.G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 162.

<sup>318</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu Estonska ze dne 16. března 2010, č.j. 3-4-1-8-09 [online]. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-8-09>

<sup>319</sup> Goerens, J.M. Local Government in Luxembourg. In: Moreno (ed) *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid: INAP, 2012, s. 413.

Ještě před vyložení přístupu Ústavního soudu v České republice pak nelze nezmínit ani **pohled slovenský**, a to mj. i s ohledem na společnou historii místní správy přinejmenším od první republiky (s výhradou, že nově vzniknuvší republika recipovala dosavadní právní úpravu, která byla odlišná) a zejména pak od vzniku národních výborů. K možnosti přímé aplikace Charty se přiklonil např. L. Orosz<sup>320</sup>, z novějších autorů pak lze zmínit L. Trellovou<sup>321</sup>, která již poněkud rezervovaněji konstatuje, že teoreticky přímo aplikovatelná Evropská charta je. Tato autorka pak i sama zmiňuje rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky, který se – poměrně zlehka ovšem – aplikovatelností Evropské charty zabýval<sup>322</sup>. Z tohoto rozhodnutí ovšem podle názoru autora neplyne jednoznačný závěr, zda by bylo možné (či naopak nemožné) Evropskou chartu přímo aplikovat. Naproti tomu v rozhodnutí o pár měsíců mladším<sup>323</sup> se Ústavní soud Slovenské republiky ztotožnil se závěry Ústavního soudu České republiky, a tedy se přiklonil k nemožnosti přímé aplikace. Slovensko se tedy přiklonilo spíše na stranu signatářů Evropské charty, kteří mají za to, že tato mezinárodní smlouva není self-executing.

Závěrem se tedy autor dostává k **českému pojetí**, které již bylo naznačeno v souvislosti se Slovenskem. V České republice se k možnosti přímé aplikace prvně komplexněji vyjádřil Ústavní soud, a to poměrně jednoznačně: „*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 stěžejí přímo uplatnitelná (self-executing)* [zvýrazněno autorem]. *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. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně*

<sup>320</sup> Stov. Orosz. *Práva obcí a samosprávných krajů chránené ústavou a zákonem*, s. 93.

<sup>321</sup> Stov. Trellová. *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*, s. 46.

<sup>322</sup> Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 22. března 2017, sp.zn. Pl. ÚS 18/2014.

<sup>323</sup> Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 10. května 2017, sp.zn. Pl. ÚS 4/2016.



*těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blíží se státům.*<sup>324</sup>

Z citovaného nálezu Ústavního soudu tedy vyplývá příklon k těm signatářům, kteří dospěli k závěru, že je Evropská charta spíše souborem principů, nikoliv přímo aplikovatelná a neobsahuje po státu přímo vymahatelná práva místních samospráv. Dále se Ústavní soud již povahou Evropské charty či jejích jednotlivých ustanovení blíže nezabýval. Nicméně tento závěr Ústavní soudu je poměrně hojně citován i v judikatuře Nejvyššího správního soudu<sup>325</sup>.

Nelze ovšem opomenout i přístupy již shora zmíněné, které nejsou jednolité, jelikož hned několik států považuje tuto smlouvu za self-executing. Z pohledu teoretického přitom stojí rozhodně za pozornost, že totožná mezinárodní smlouva je interpretována v souvislostech různých právních řádů odlišně. Autor **není přesvědčen o tom, že lze Evropskou chartu místní samosprávy jako celek zařadit buď do kategorie smlouvy self-executing en bloc, nebo naopak zcela její přímou aplikovatelnost vyloučit.** Je otázkou, zda by – mj. i v návaznosti na jeho značný judikaturní posun pohledu na místní samosprávu a právo na místní samosprávu – Ústavní soud byl v dnešní době takto striktní a kategorický.

Autor je totiž přesvědčen, že Evropskou chartu místní samosprávy sice nelze označit jako celek za smlouvu self-executing, ale současně si stojí za tím, že **vybraná práva jsou v Evropské chartě dostatečně vymezena tak, aby byla přímo aplikovatelná a místní samospráva se jich mohla přímo domáhat** (obdobně jako je možné se domáhat práv plynoucích z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

To, že je přitom dán zásadní rozdíl mezi Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Evropskou chartou ve vztahu k vymahatelnosti práv po státě na úrovni Rady Evropy, nemůže být přitom překážkou případného uplatnění těchto práv

<sup>324</sup> Viz náleze Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02.

<sup>325</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č.j. 6 As 18/2013-52, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2013, č.j. 3 Ao 9/2011-219, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2019, č.j. 2 As 187/2017-149.



ze strany místních samospráv<sup>326</sup>. Nicméně je třeba přiznat, že absence orgánu, jenž by právně závazně a vymahatelně posuzoval dodržování Evropské charty (ačkoliv je činnost Kongresu místních a regionálních samospráv nenahraditelná a její monitorovací mise považuje autor za velmi významné), do značné míry oslabuje její vliv, rozvoj, jednotnost její interpretace a celkovou vymahatelnost v jednotlivých státech.

#### 4.2.2 Evropská charta místní samosprávy v pojetí ústavního pořádku ČR

Autor shora poukázal na nálezh Ústavního soudu, jenž poměrně striktně odmítl možnost, že by Evropská charta místní samosprávy byla smlouvou self-executing. Nicméně nejenom euronovela Ústavy ČR, ale též poměrně kontroverzní výklad Ústavního soudu v návaznosti na přijetí euronovely, vytvořily patrně pozoruhodné místo Evropské charty v právním řádu České republiky.

Pro pochopení je ovšem nutné připomenout primárně znění Ústavy ČR před přijetím euronovely. Podle tehdejší úpravy čl. 10 Ústavy ČR totiž platilo: „*Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.*“ Podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR byla pravomoc Ústavního soudu jako negativního zákonodárce vymezena takto: „*Ústavní soud rozhoduje a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10,*“ Obdobné ustanovení platilo při rozhodování o zrušení jiných právních předpisů, což ovšem není pro další výklad podstatné.

Ze shora uvedeného je tedy zřejmé, že výslovnou aplikační přednost měly pouze mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách (za splnění dalších zákonných podmínek) s tím, že tyto smlouvy sloužily též jako kritérium při přezkumu zákonů, jelikož byl posuzován nejen jejich soulad s ústavním zákonem, ale též právě takovou mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR v tehdejší znění.

---

<sup>326</sup> Tento závěr ostatně sám přiznává i Ústavní soud v citovaném nálehu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02.

Po přijetí euronovely Ústavy ČR<sup>327</sup> však dochází k poměrně zásadní změně nastavení vztahu českého a mezinárodního práva. Autor se nebude věnovat čl. 10a a čl. 10b Ústavy ČR, které primárně dopadají na regulaci vztahů mezi Českou republikou a Evropskou unií. Pro posouzení postavení Evropské charty místní samosprávy je totiž zásadní změna čl. 10 Ústavy ČR a čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR.

Podle čl. 10 Ústavy ČR (ve znění euronovely) totiž platí: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, ke 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.*“ Zde je tedy jednoznačně upraveno, že pokud mezinárodní smlouva splní kumulativně uvedené požadavky (byla vyhlášena, k ratifikaci dal souhlas Parlament a je jí Česká republika vázána), pak se stává součástí právního řádu. Dojde-li k rozporu takové mezinárodní smlouvy a zákona, má aplikační přednost mezinárodní smlouva<sup>328</sup>. Nově pak čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR (ve znění euronovely) stanoví: „*(1) Ústavní soud rozhoduje a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,*“ Po novele tedy již oním kritériem nejsou ústavní zákony a mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, ale již „pouze“ ústavní pořádek.

Euronovela Ústavy ČR neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by regulovalo to, jak má být nakládáno s dosavadními mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR. Okolnosti přijetí euronovely a průběh její přípravy pak trefně popisují J. Baroš a I. Pospíšil<sup>329</sup>.

Ústavní soud ve svém nálezu<sup>330</sup> jako *obiter dictum* ve vztahu k euronovele uvedl: „*Z uvedeného východiska nutno posuzovat změny, jež přinesla novela Ústavy, provedená úst. zák. č. 395/2001 Sb., a to v ustanoveních čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 39 odst. 4, čl. 49, čl. 87 odst. 1 písm. a), b) a čl. 95 Ústavy. Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce*

<sup>327</sup> Již zmíněný ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>328</sup> Podrobněji k výkladu čl. 10 lze odkázat na relevantní komentářovou literaturu. Srov. např. Mlsna, P. Čl. 10 Mezinárodní smlouvy. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 108-131. Dále Mikule, V., Suchánek, R. Čl. 10. In: Sládeček, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 127.

<sup>329</sup> Baroš, J., Pospíšil, I. Čl. 112 Pojem ústavního pořádku. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1112 a násl.

<sup>330</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp.zn. Pl. ÚS 36/01.

*vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogacími důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, výbrž i vzhledem ke ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“*

Vše tedy souvisí s **výkladem ústavního pořádku v pojetí České republiky**. Ústavní pořádek je vymezen v čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, přičemž v něm nejsou zmiňovány žádné mezinárodní smlouvy, ani ty podle čl. 10 Ústavy ČR před přijetím euronovely, tedy „lidskoprávní“. Z pohledu teorie není větších pochybností o tom, zda je čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR výčtem taxativním, nebo demonstrativním – i z pohledu autora jde o výčet taxativní. Ústavní soud se ovšem přiklonil ke druhé zmíněné koncepci<sup>331</sup>, což vyvolalo obrovskou kritiku a vlnu nesouhlasů<sup>332</sup>.

Jak konstatuje T. Langášek<sup>333</sup>, patrně postupně problém v souvislosti s tímto rozšířením ústavního pořádku odezněl, jelikož v praxi tento extenzivní výklad ústavního pořádku nečiní problémy. Sám ovšem připouští, že Listina základních práv Evropské unie může přinést jisté problémy. Každopádně též zmiňuje, že je otázkou, jak je tomu v případě Evropské charty, která v minulosti byla do ústavního rámce vtažena.

Shora bylo již konstatováno, že z pohledu Ústavního soudu Evropská charta není smlouvou self-executing. Stěží si lze tedy představit, že by šlo o přímo aplikovatelnou smlouvu, byť je názor autora na tuto otázku přeci jenom složitější (viz shora) a není kategorický ani na jednu stranu. Nicméně v citovaném nálezu, v němž Ústavní soud řeší

<sup>331</sup> Nešlo přitom o názor uvedený pouze v jedné věci, ba právě naopak byl tento závěr opakovaně potvrzován. Obdobně pak např. nález Ústavního soudu ze dne 15. dubna 2003, sp.zn. I. ÚS 752/02 či nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2003, sp.zn. Pl. ÚS 44/02. Nadto tento názor byl hájen i tehdejší soudcem ústavního soudu P. Holländerem. Srov. Holländer, P. Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In: Kysela, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 399-411, s. 123-139.

<sup>332</sup> Např. Filip, J. Filip, J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená zákonodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2002, č. 11, s. 12-15. Kühn, Z., Kysela, J. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, č. 3, s. 199-214.

<sup>333</sup> Langášek, T. Čl. 87 Kompetence Ústavního soudu. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 854.

závaznost a přímou aplikovatelnost Evropské charty<sup>334</sup>, Ústavní soud mj. uvedl následující: „*Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, vybírá společenství občanů, zakládá kolektivní práva.*“

Tím ovšem charakteristika Evropské charty z pohledu Ústavního soudu nekončí, když Ústavní soud dále akcentuje: „*Slabost nástrojů prosazování Charty však samozřejmě nemění nic na její závaznosti. Charta není pouhou deklarací, je skutečnou mezinárodní smlouvou, která váže své smluvní strany. Ústavní soud je na základě širokého - ke mezinárodnímu právu vstřícného - pojetí ústavního pořádku (čl. 112 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy v platném znění) oprávněn posoudit soulad českého zákona s ním [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy v platném znění]. Rámcová povaha Charty ani specifický charakter jí vyjádřených kolektivních práv jejímu užití jako měřítka při abstraktní kontrole ústavnosti zákonů nebrání. Nelze však zapomenout na její povšechný ráz, jenž otevírá široký prostor pro politické uvážení zákonodárce smluvní strany při vytváření příslušného legislativního rámce. Ústavní soud rozhodně není povolán k přehodnocování tohoto politického kroku, ověřuje jenom, zda nedošlo k překročení Chartou vytyčených mezí.*“

Z pohledu Ústavního soudu na Evropskou chartu lze dovozovat, že ji považoval ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR (ve znění před euronovelou) za mezinárodní smlouvu o lidských právech. Tento závěr v kombinaci s citovaným *obiter dictum* ve vztahu k interpretaci euronovely Ústavy ČR pak ovšem znamená, že **z pohledu Ústavního soudu vnímajícího výčet součástí ústavního pořádku za demonstrativní je Evropská charta místní samosprávy součástí ústavního pořádku**. Obdobný závěr ostatně i Ústavní soud sám v minulosti nepřímou potvrdil ve svém nálezu<sup>335</sup>.

Ačkoliv je autor této práce zastáncem restriktivního výkladu ústavního pořádku, spojením jednotlivých dílčích závěrů Ústavního soudu nelze dospět k jinému závěru. Je sice otázkou, zda by dnes již notně obměněný Ústavní soud aplikoval tuto judikaturu, avšak taková jsou východiska z pohledu Ústavního soudu podle jeho dosavadních závěrů. Stěží lze odhadovat, zda bude otázka Evropské charty jako součásti ústavního pořádku

<sup>334</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02.

<sup>335</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. července 2003, sp.zn. Pl. ÚS 5/03.

České republiky ještě někdy řešena. Je to dáno i tím, že ustanovení Evropské charty jsou do značné míry vágní a obecná tak, jak autor poukazuje i dále.

Nicméně zajímavou konsekvencí by mělo být to, že Evropská charta by měla – perspektivou Ústavního soudu – jako součást ústavního pořádku sloužit k posuzování souladu zákonů a jiných právních předpisů s ústavním pořádkem, a to přinejmenším do té chvíle než Ústavní soud přehodnotí dosavadní judikaturu vztahující se k výkladu ústavního pořádku.

Autor pro úplnost dodává, že sám považuje Evropskou chartu místní samosprávy za mezinárodní smlouvu, která může mít aplikační přednost před zákonem podle čl. 10 Ústavy ČR ve znění po euronovele, nikoliv tedy za součást ústavního pořádku České republiky<sup>336</sup>. Nicméně vývoj judikatury Ústavního soudu v této věci lze pouze stěží odhadovat.

#### 4.2.3 Rozsah ratifikace a závaznosti Evropské charty a její vymahatelnost

Evropská charta představuje evropský minimální standard místní samosprávy<sup>337</sup>, což se odráží i ve formulaci čl. 12 Evropské charty<sup>338</sup>, který upravuje **minimální požadavky ohledně ratifikace pro přistoupení k Evropské chartě**.

<sup>336</sup> Obdobně např. V. Jirásková. Srov. Jirásková. *Územní samospráva a její proměny v čase*, s. 308.

<sup>337</sup> Obdobný závěr uvádí i R. Pomahač. Srov. Pomahač. *VIII. Právo na místní samosprávu*, s. 44.

<sup>338</sup> Čl. 12 *Závazky*

1. Každá strana prohlásuje, že se cítí vážena alespoň dvaceti odstavci části I této Charty, z nichž alespoň deset musí být vybráno z následujících odstavců

- článek 2,
- článek 3 odst. 1 a 2,
- článek 4 odst. 1, 2 a 4,
- článek 5,
- článek 7 odst. 1,
- článek 8 odst. 2,
- článek 9 odst. 1, 2 a 3,
- článek 10 odst. 1,
- článek 11.

2. Každý smluvní stát při ukládání své ratifikační listiny, listiny o přijetí nebo schválení oznámí generálnímu tajemníkovi Rady Evropy odstavce vybrané podle ustanovení odstavce 1 tohoto článku.

3. Kterákoli strana může kdykoli později generálnímu tajemníkovi oznámit, že se cítí být vážána kterýmikoli odstavci této Charty, které podle ustanovení odstavce 1 tohoto článku ještě nepřijala. Takové následné prohlášení bude považováno za nedílnou součást ratifikace, přijetí nebo schválení stranou toto oznámení činící a tento účinek bude mít počínaje prvním dnem měsíce následujícího po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy generální tajemník toto oznámení obdržel.

Úprava přistoupení k Evropské chartě je založena na tom, že se každý stát musí zavázat k ratifikaci **alespoň 20 odstavci z části I této mezinárodní smlouvy**. Část I Evropské charty přitom obsahuje celkem třicet odstavců, kterými může být konkrétní stát vázán, nebo naopak prohlásit, že se některými naopak necítí být vázán (učinit výhradu). Některé státy přitom prohlásily, že jsou vázány konkrétními články a jejich odstavci<sup>339</sup>, jiné naopak prohlašují, kterými články a jejich odstavci vázány nejsou<sup>340</sup>.

Nicméně pravidla pro výběr těchto odstavců z celkového počtu 30 jsou přeci jenom složitější, jelikož je zároveň podmínkou **vybrat alespoň 10 z taxativně vymezených 14 odstavců**. Těchto 14 odstavců je přitom nutné považovat za „**tvrdé jádro**“ **Evropské charty**<sup>341</sup>. Některé státy přitom přijaly Evropskou chartu jako celek bez jakýchkoliv výhrad<sup>342</sup>.

Prvotní prohlášení států ohledně vázanosti Evropskou chartou a výhrad přitom není konečné. Pode čl. 12 odst. 3 Charty je možné, aby došlo k jeho změně, v důsledku čehož může dojít k ratifikaci dalších odstavců Charty. Ačkoliv Česká republika tak dosud neučinila, řada států přijímá jednotlivé odstavce Charty postupně<sup>343</sup>. Jak zmiňuje i aktuální komentář k Evropské chartě, který byl přijat Kongresem místních a regionálních samospráv, možnost států zavázat se i k dalším ustanovením je dána především zájmem na tom, aby ideálně postupně všechny státy se zavázaly k dodržování všech ustanovení části I Evropské charty jako celku<sup>344</sup>.

Autor považuje za velmi pozitivní, že předmětné ustanovení umožňuje státům pouze rozšířit okruh ustanovení, jimiž je tento stát vázán, nikoliv jej zužovat. Dalo

<sup>339</sup> Tento způsob vyjádření závazku zvolily např. Rakousko či Belgie. Viz Reservations and Declarations for Treaty No.122 - European Charter of Local Self-Government [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p\\_auth=16Bw2llQ](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=16Bw2llQ)

<sup>340</sup> Např. Česká republika. Ibidem.

<sup>341</sup> C. M.G. Himsworth hovoří o „core provisions“. Srov. Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 72.

<sup>342</sup> Např. Bulharsko či Estonsko. Srov. *Reservations and Declarations for Treaty No.122 - European Charter of Local Self-Government* [online]

<sup>343</sup> Příkladem Belgie, Dánsko či Slovensko. Ibidem.

<sup>344</sup> Viz bod 227 komentáře k Evropské chartě. Srov. A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/a-contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to/16809cbf8c>

by se tedy říci, že cesta smluvního státu je jednostranná a tento stát nemá možnost se již vyvázat jednostranně z přijatých ustanovení Evropské charty (tím ovšem není dotčeno právo vypovědět smlouvu postupem podle čl. 17 Evropské charty). Toto by mělo vést postupně k harmonizaci právní úpravy místní samosprávy a práva na místní samosprávu v jednotlivých státech Rady Evropy, které ratifikovaly Evropskou chartu jako celek nebo nadále její závaznost rozšiřují.

**Působnost principů Evropské charty** přitom **může být** taktéž postupem podle čl. 13 Evropské charty **bud' zúžena, nebo naopak rozšířena**. Evropská charta se bud' může vztahovat na **všechny územní samosprávy na území předmětného státu, nebo naopak třeba jenom na vybrané**. I toto ustanovení lze považovat z pohledu autora za snahu, jak dosáhnout základní shody a umožnit aplikovat Evropskou chartu alespoň ve vztahu k některým místním společenstvím<sup>345</sup>.

S ohledem na zásadní rozdíly regulací územní samosprávy v jednotlivých zemích<sup>346</sup> Evropská charta vychází z toho, že **stát může omezit aplikovatelnost principů Evropské charty jen na některé stupně územní samosprávy**. Je to dáno tím, že ustanovení obsažená v Evropské chartě jsou aplikovatelná na všechny stupně územní samosprávy, tedy nejen na nejzákladnější stupně na úrovni obcí. Ostatně Evropská charta ani sama v žádném ustanovení neuvádí, že by místní samosprávou mohly být rozuměny pouze obce.

Ač tedy byl projednáván i návrh Evropské charty regionální samosprávy, jenž byl již shora vstupně představen, bylo by možné aplikovat i na regionální úrovni plně právě Evropskou chartu. Jednotlivé státy pak mohou kdykoliv aplikaci Evropské charty omezit

<sup>345</sup> Čl. 13 Společenství, na které se Charta vztahuje

*Zásady místní samosprávy obsažené v této Chartě se vztahují na všechny druhy místních společenství, která na území strany existují. Každá strana však může při ukládání své ratifikační listiny, listiny o přijetí nebo schválení výslovně uvést, na které druhy místních nebo regionálních orgánů hodlá působnost Charty omezit nebo které hodlá z její působnosti vyjmout. Může rovněž další druhy místních nebo regionálních orgánů následným oznámením generálnímu tajemníkovi Rady Evropy do působnosti Charty zahrnout.*

<sup>346</sup> Obdobně i bod 229 komentáře. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government.*



pouze na některé územní samosprávy na svém území, stejně tak je možné toto omezení zrušit a aplikaci principů Evropské charty rozšířit.

Posledním ustanovením, kterým může ratifikující stát modifikovat závaznost Evropské charty místní samosprávy, je čl. 16 Evropské charty<sup>347</sup>. Kromě toho totiž, že Evropská charta umožňuje závaznost některých ustanovení zcela vyloučit, případně ji rozšířit či naopak zúžit na různorodé stupně územní samosprávy (včetně např. zemí), Evropská charta též připouští, aby **na území jednoho státu byla závazná a aplikovatelná odlišně**. Takto třeba v minulosti došlo k tomu, že ačkoliv je Dánsko vázáno celou Evropskou chartou, současně vyloučilo její aplikaci na území Grónska a Faerských ostrovů<sup>348</sup>. Toto ustanovení je svou podstatou nejflexibilnější, jelikož umožňuje kdykoliv závaznost *pro futuro* změnit, a to buď rozšířením, nebo naopak zúžením o nějaké území smluvního státu.

Shora uvedené potvrzuje vstupní tvrzení autora, že Evropskou chartu místní samosprávy je třeba považovat za **minimální evropský standard místní samosprávy a práva na místní samosprávu**. S ohledem na složité hledání průniku mezi jednotlivými státy a jejich národními úpravami je tedy **Evropská charta poměrně flexibilní, a to hned ve třech směrech:**

- za prvé v tom, že **smluvní strany si mohou vybrat, kterými ustanoveními budou, nebo naopak nebudou vázány** s tím, že je třeba si vybrat alespoň 10 ze 14 ustanovení tvrdého jádra Evropské charty,

<sup>347</sup> Čl. 16 Územní klauzule

1. Kterýkoli stát může při podpisu nebo při ukládání své ratifikační listiny, listiny o přijetí, schválení nebo přístupu výslovně označit jedno či více území, na než se tato Charta bude vztahovat.
2. Kterýkoli stát může prohlášením adresovaným generálnímu tajemníkovi Rady Evropy kdykoli později rozšířit aplikaci této Charty na jakékoli jiné území v tomto prohlášení výslovně označené. Ve vztahu k takovému území vstoupí Charta v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí tří měsíců ode dne, kdy generální tajemník takové prohlášení obdržel.
3. Jakékoli prohlášení učiněné podle předchozích dvou odstavců může být ve vztahu k jakémukoli území v tomto prohlášení výslovně uvedenému vzato zpět prohlášením adresovaným generálnímu tajemníkovi. Zpětvzetí nabude účinnosti první den měsíce následujícího po uplynutí šesti měsíců ode dne, kdy generální tajemník toto prohlášení obdržel.

<sup>348</sup> Po několika letech Dánsko toto prohlášení změnilo. Nicméně bylo v zásadě jedinou zemí, která vytvořila odlišný režim v různých částech svého území. Srov. *Reservations and Declarations for Treaty No.122 - European Charter of Local Self-Government* [online].



- za druhé v tom, že **umožňuje aplikovat principy a ustanovení Evropské charty jak na základní stupeň územní samosprávy** (typicky obce jako místní samospráva), **tak i na vyšší stupně územní samosprávy** (např. na kraje),
- za třetí v **možnosti přijmout tzv. územní klauzuli**, podle které se Evropská charta nemusí na některé části území státu aplikovat.

Závěrem lze zmínit patrně **největší úskalí vymahatelnosti principů Evropské charty. Evropská charta totiž v žádném svém ustanovení přímo nestanovuje, který orgán je příslušný k jejímu závaznému výkladu, natožpak, který orgán rozhoduje v těch případech, když není Evropská charta smluvním státem dodržována.** Místní samosprávy tedy nemají možnost se obrátit na nadnárodní orgán, který by mohl závazně posuzovat, zda dochází k porušování práv místních samospráv garantovaných Evropskou chartou, natožpak v případě porušování takový stát postihovat obdobně jako je tomu v případě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Důvodová zpráva k Evropské chartě k tomu uvádí, že byl zvažován systém dozoru nad dodržováním ustanovení Evropské charty, avšak nakonec od něj bylo ustoupeno. Dostatečným pak má být to, že Kongres místních a regionálních samospráv (po svém vzniku) má přímé napojení na Výbor ministrů a je schopen toto řešit politickou cestou.<sup>349</sup> Nicméně k tomu, aby mohlo vůbec být efektivně hodnoceno, zda dochází k porušování principů Evropské charty, je nutné se o této skutečnosti nejen dozvědět, ale též učinit nezbytná a objektivní skutková zjištění.

Významným ustanovením, které by mělo pomoci při monitoringu jednotlivých zemí, je čl. 14 Evropské charty<sup>350</sup>. Toto ustanovení **reguluje povinnost smluvních států informovat generálního tajemníka Rady Evropy tak, aby byla zakotvena alespoň povinnost součinnosti s Radou Evropy ve formě poskytování informací.** Ze strany místních samospráv lze očekávat, že mohou využít jakéhosi „podnětu“, pokud budou

<sup>349</sup> Srov. Důvodovou zprávu k Evropské chartě, s. 3. Srov. Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/16800ca437>

<sup>350</sup> Čl. 14 Poskytování informací

*Každá strana poskytne generálnímu tajemníkovi Rady Evropy veškeré důležité informace o zákonných ustanoveních a jiných opatřeních, která přijala, aby vyhověla požadavkům této Charty.*

ustanovení Evropské Charty v dané zemi porušována. Nicméně Kongres místních a regionálních samospráv, potažmo Výbor ministrů, bude muset i tak do značné míry vycházet z tvrzení smluvního státu, neboť sám nemůže aktivně vykonávat dozor proti vůli smluvních států či provádět vyšetřování.

Kongres místních a regionálních samospráv jako pomocný orgán Rady Evropy pak každoročně organizuje několik monitorovacích misí, které jsou jednak zaměřeny na volby a jejich řádnost, jednak na aplikaci a dodržování Evropské charty v konkrétní zemi.<sup>351</sup> V obou případech je pak přirozeně Kongres limitován ochotou a vůlí státu připustit přítomnost zástupců Kongresu a jejich monitorování. Na základě monitorovací mise jsou pak zpracovávány monitorovací zprávy (*monitoring reports*), které jsou shrnutím a vyhodnocením stavu v konkrétní zemi. Ještě podstatnější jsou z pohledu autora následně přijatá doporučení (*recommendation*) pro konkrétní stát, a to právě na základě zjištění monitorovací komise. Tato doporučení odráží aktuální stav a činí doporučení, jakým směrem by se měl stát ubírat tak, aby jeho právní úprava a praxe odpovídala principům Evropské charty.<sup>352</sup>

Na konci roku 2020 pak Kongres místních a regionálních samospráv přijal komentář<sup>353</sup> zpracovaný orgány Kongresu místních a regionálních samospráv (zejména za součinnosti již zmíněné Skupiny nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy<sup>354</sup>), který lze považovat za **aktuální výklad Evropské charty ze strany pomocného orgánu Rady Evropy**<sup>355</sup>. Ačkoliv nejde o výklad právně závazný, je třeba jej považovat přinejmenším za jednoznačnou deklaraci, že i text Evropské charty se postupem času vyvíjí a jeho interpretace posouvá. Taktéž tento komentář představuje

---

<sup>351</sup> Bližší informace ohledně monitorovací činnosti Kongresu jsou dostupné na oficiálních stránkách. Viz Monitoring of the European Charter of Local Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government>

<sup>352</sup> Jednotlivé monitorovací zprávy a doporučení na základě přijatá jsou veřejně dostupné. Viz *Monitoring and Election Observation Reports* [online].

<sup>353</sup> *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>354</sup> Viz Brož. *Jednání Skupiny nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy*, 454-457.

<sup>355</sup> News 2020 Congress adopts a contemporary commentary for a modern understanding of the European Charter of Local Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-adopts-a-contemporary-commentary-for-a-modern-understanding-of-the-european-charter-of-local-self-government>

významné východisko při studiu jednotlivých ustanovení Evropské charty. Konečně jej lze považovat za výchozí interpretaci Evropské charty ze strany Kongresu místních a regionálních samosprávy, která bude aplikována právě při monitorovacích misích a reflektována při následně přijímaných doporučeních.

Ačkoliv považuje autor činnosti Kongresu místních a regionálních samospráv, a to jak aktivitu spočívající v monitorovacích misích, tak přijetí aktuálního komentáře k Evropské chartě za velmi významné, pořád nepředstavují z pohledu autora dostatečně silné nástroje jejího prosazování. Z této perspektivy by bylo namístě vytvoření orgánu – podobného jako je Evropský soud pro lidská práva – který by závazně interpretoval Evropskou chartu místní samosprávy a současně by mohl autoritativně rozhodnout o porušení konkrétním státem. Je ovšem třeba kriticky připustit, že vůli pro vytvoření obdobného orgánu lze ze strany signatářů očekávat spíše stěží.

#### 4.2.4 Obsahové požadavky na místní samosprávu plynoucí z Evropské charty

Autor této práce je přesvědčen o tom, že Evropské chartě je třeba věnovat patřičnou pozornost detailněji, neboť obsahuje **celou řadu kvalitativních požadavků a principů**, které musí smluví státy zpravidla reflektovat v národních úpravách a při výkladu národních právních řádů. Kromě rozboru jednotlivých požadavků je vhodné poukázat i na jednotlivé výhrady, které Česká republika učinila před více než 20 lety a posoudit jejich relevanci i dnešním pohledem na místní samosprávu a perspektivou dnešní právní úpravy.

Většina mezinárodních smluv je uvozena **preambulí**, nejinak je tomu v případě Evropské charty<sup>356</sup>. Z pohledu autora je vhodné se jí alespoň stručně věnovat, a to i přesto,

<sup>356</sup> *Preamble*

*Níže podepsané členské státy Rady Evropy, přibližující k tomu, že cílem Rady Evropy je dosáhnout větší jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany a realizace ideálů a zásad, které jsou jejich společným dědictvím; přibližující k tomu, že jednou z metod, jak tohoto cíle dosáhnout, jsou dohody v oblasti správy; přibližující k tomu, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení; přibližující k tomu, že právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy; jsouce přesvědčeny, že toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni; jsouce přesvědčeny, že existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká;*

že zásadně nevytváří pravidla, která by byla pro smluvní státy závazná. Jak poukazuje i komentář Kongresu místních a regionálních samospráv<sup>357</sup>, význam preambule lze spatřovat hned ve třech vzájemně souvisejících rovinách – symbolický (hodnotový), interpretační (vysvětlující) a právní<sup>358</sup>.

**Význam symbolický** (hodnotový) lze spatřovat v tom, že jsou zdůrazňovány hodnoty, na základě kterých byla následující ustanovení Evropské charty formulována, a zájmy hodné ochrany. Těmito hodnotami jsou např. demokracie, právo občanů participovat na správě věcí veřejných či samotný význam místních samospráv pro existenci demokratického právního státu.<sup>359</sup>

**Interpretační (vysvětlující) význam** představuje preambule Evropské charty z toho důvodu, že ji lze použít jako interpretační vodítko při výkladu jejích jednotlivých ustanovení a jejich smyslu. Ostatně i Vídeňská úmluva o smluvním právu přepokládá interpretační význam preambulí.<sup>360</sup> Z preambule lze totiž seznat úvahy, které vedly státy k přípravě této mezinárodní smlouvy a k jejímu uzavření, v čem spatřují hodnoty, což následně lze využít právě pro interpretaci jednotlivých ustanovení Evropské charty.

**Právní význam** pak spočívá v tom, že je to jediné ustanovení Evropské charty, které zakotvuje právo občanů na správě věcí veřejných. Toto právo nebylo v původním textu Evropské charty vůbec regulováno, ačkoliv jej lze považovat za jedno z nejvýznamnějších východisek jakékoliv samosprávy. Právo na participaci na správě věcí veřejných je obsaženo až v Dodatkovém protokolu k Evropské chartě místní samosprávy

---

*jsouce si vědomy, že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci; prohláshující, že to vyžaduje, aby existovala místní společenství vybavená demokraticky vytvořenými rozhodovacími sbory a mající vysokou míru autonomie, pokud jde o jejich odpovědnosti a způsoby a prostředky její realizace, i zdroje potřebné k tomu, aby této odpovědnosti dostála, se dohodly takto:*

<sup>357</sup> Srov. bod 3 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>358</sup> Naproti tomu C.M.G. Himsworth spatřuje v preambuli toliko význam interpretační a i u něj poukazuje na to, že není ze strany Kongresu místních a regionálních samospráv často využívána k interpretaci jejích ustanovení. Srov. Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 32-33.

<sup>359</sup> Jak zmiňuje i P. Průcha, myšlenka samosprávy je slučitelná pouze s demokracií. Srov. Průcha. *Místní správa*, s. 19.

<sup>360</sup> Srov. čl. 31 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Viz vyhláška ministerstva zahraničních věcí č. 15/1998 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

z r. 2009<sup>361</sup>, avšak tento Dodatkový protokol nebyl ze strany řady signatářů Evropské charty, včetně České republiky samotné, podepsán, natožpak ratifikován.<sup>362</sup>

Závěrem pak preambule obsahuje kvalitativní vymezení místní samosprávy v pojetí Evropské charty, neboť místní samospráva by nemohla být skutečnou (materiální) místní samosprávou. K tomu je kumulativně třeba, aby

- šlo o místní společenství,
- tato společenství měla demokraticky vytvořené rozhodovací sbory,
- tato společenství měla vysokou míru autonomie ve vztahu k jejich odpovědnosti, způsobům a prostředkům,
- tato společenství měla dostatečné zdroje k naplnění těchto požadavků.

Na preambuli Evropské charty bezprostředně navazuje **závazek smluvních států, který je naprosto zásadní, neboť vyjadřuje závaznost Evropské charty jako takové.**<sup>363</sup> Nejde tedy o jakési mezinárodní doporučení či mezinárodní deklaraci, ale o **závaznou mezinárodní smlouvu, čemuž odpovídá i úvodní závazek.** Problematice závaznosti podle článku 12 a násl. Charty byla věnována pozornost samostatně shora.

Ze závazku vyplývají hned dvě povinnosti jednotlivých států. Jednak je to **povinnost uvést vnitrostátní právní úpravu do souladu s Evropskou chartou**, jednak je to **závazek implementovaný stav udržet a nepřijímat novou právní úpravu či změny té stávající tak, aby k narušení podstaty a smyslu Charty jako takové.**<sup>364</sup>

<sup>361</sup> Details of Treaty No. 207. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a?module=treaty-detail&treaty-num=207>

<sup>362</sup> Chart of signatures and ratifications of Treaty 207 [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a?module=signatures-by-treaty&treaty-num=207>

<sup>363</sup> Článek 1

*Strany probírající, že se následujícími články cítí být vázány tak a natolik, jak je stanoveno v článku 12 této Charty.*

<sup>364</sup> Obdobně bod 16 a 17 komentáře k Evropské chartě. Viz *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

Za jeden z nejvýznamnějších požadavků Evropské charty místní samosprávy lze nepochybně označit **požadavek na zákonné či ústavní zakotvení práva na místní samosprávu v příslušném právním řádu smluvního státu**<sup>365</sup>. Jedná se o požadavek garance práva na místní samosprávu přinejmenším na zákonné úrovni. Ústavní zakotvení principu místní samosprávy je dáno smluvním stranám spíše k jejich úvaze. Ačkoliv jde o preferovanou variantu, nejedná se o povinnost smluvních států.

Z pohledu autora je požadavek na ústavní zakotvení spíše doporučujícího charakteru právě proto, jak složitá byla cesta k přijetí Evropské charty a vytvoření konsenzu na jejím obsahu tak, aby mohla být přijata většinou států Rady Evropy. Druhou věcí pak samozřejmě je, že změna ústav není povětšinou jednoduchá (vč. nutnosti získání ústavní většiny) a řada států velmi dbá na ústavněprávní tradici a z této perspektivy by tedy začlenění nového principu v ústavě mohlo být složité. Nicméně, i přesto řada států postupně novelizovala i své ústavy a princip místní samosprávy do nich doplnila.<sup>366</sup>

Taktéž se nabízí otázka, **co je třeba regulovat** na zákonné (ústavní úrovni), neboť Evropská charta vyžaduje **uznání „principu místní samosprávy“**, avšak již blíže nevymezuje, co se pod tímto principem má rozumět. Z pohledu Evropské charty nebude rozhodně dostačující pouze formální zakotvení tohoto principu, jde totiž o to, zda byl začleněn tento princip materiálně. Obsah principu místní samosprávy z pohledu Evropské charty lze dovozovat jednak z čl. 3 Evropské charty, jemuž bude věnována pozornost též, jednak z již zmíněné preambule. Zde tedy je možné nalézt ony kvalitativní znaky místní samosprávy v pojetí Evropské charty.

Požadavek na zákonné zakotvení principu místní samosprávy pak není samoučelný, má zásadní vazbu na čl. 11 Evropské charty, podle kterého má být zajištěno místní samosprávě právo na přístup k soudu za účelem ochrany jejích práv. Samotné imperfektní zakotvení principu práva na místní samosprávu by totiž stěží šlo považovat za dostatečné.

---

<sup>365</sup> Článek 2

*Ústavní a zákonné základy místní samosprávy*

*Zásada místní samosprávy se uznává ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě.*

<sup>366</sup> V této souvislosti zmiňuje C.H.M. Himsworth např. Francii a Itálii. Stov. Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 34-35.

V České republice nebylo nutné princip místní samosprávy po přistoupení k Evropské chartě jakkoliv (dodatečně) zakotvovat, jelikož Ústava ČR s existencí samosprávy od svého počátku počítala – konkrétně jde o čl. 8 Ústavy ČR a pak její hlavu sedmou<sup>367</sup>. Pozornost českým ústavním základům je věnována v samostatné části této práce. V současné době hlavní zakotvení principu místní samosprávy na zákonné úrovni lze nalézt v zákoně o obcích<sup>368</sup>, zákoně o hlavním městě Praze<sup>369</sup> a zákoně o krajích<sup>370</sup>.

Autor shora akcentoval požadavek na zákonnou (či ústavní) garanci principu místní samosprávy. Nicméně bližší definici pojmu „místní samospráva“ obsahuje čl. 3 Evropské charty, který lze považovat za **základní vymezení obsahu pojmu místní samospráva**, tedy to, **co se místní samosprávou v pojetí Evropské charty rozumí**<sup>371</sup>. Lze si všimnout, že místní samospráva je vázána na místní společenství (*local authorities*), není tedy rozhodné, o jaké uskupení se jedná, jak je označováno právní úpravou smluvního státu apod. Pokud smluvní stát nečinil prohlášení podle čl. 13 Evropské charty, a to zejména zužující aplikovatelnost Charty pouze na vybraná místní společenství na jeho území, lze aplikovat Chartu v zásadě na všechny místní společenství na území smluvního státu.

Jakkoliv lze snahu o nalezení základního vymezení místní samosprávy považovat za více než žádoucí, je nutno vytknout, že definice obsažená v čl. 3 odst. 1 Evropské charty **je v poměrně vágní a navíc poněkud sebeomezující**. Evropská charta totiž stanoví, že by místní společenství měla spravovat *podstatnou* část věcí veřejných, nikoliv tedy všechny. Jde přitom nepochybně o dílčí projev obecného principu subsidiarity.

<sup>367</sup> Ústavní zakotvení lze nalézt např. v Rakousku, Polsku, Francii či Itálii.

<sup>368</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>369</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>370</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>371</sup> Článek 3

**Pojem místní samosprávy**

1. Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.
2. Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon.



Na druhou stranu Evropská charta dále uvádí, že jde o právo a schopnost v mezích stanovených zákonem. Je tedy otázkou, jaký obsah právo na místní samosprávu (tj. právo místního společenství) musí mít, aby se ještě jednalo (materiálně) o místní samosprávu. Na tento problém poukazuje i aktuální komentář<sup>372</sup> a v minulosti na něj narazil i český Ústavní soud<sup>373</sup>, neboť česká právní úprava je založena na tom, že působnost zastupitelstev lze stanovit pouze zákonem. Na jednu stranu je tedy dána výhrada zákona jako ochrana územních samospráv, na druhou je rozsah práva na místní samosprávu do značné míry odkázán na vůli zákonodárce.

Jak zmíněný komentář, tak i judikatura Ústavního soudu se shodují na tom, že **právo na samosprávu nemůže být vyprázdněno zákonem**. Nicméně to, co vše musí být v působnosti místních společenství, nevymezuje ani judikatura Ústavního soudu ani Evropská charta či její důvodová zpráva, a dokonce ani aktuální komentář. Ačkoliv pod pojem „správy věcí veřejných“ nepochybně lze podřadit pravomoc k vydávání místních právních předpisů, nelze dovozovat z Evropské charty povinnost smluvních států takovou pravomoc místním společenstvím svěřit.

Zároveň lze dodat, že faktická možnost spravovat veřejné záležitosti ze strany místních samospráv je odvislá i od adekvátního financování místních samospráv a vstřícné úpravy hospodaření s majetkem místních samospráv. Stěží si lze totiž představit místní samosprávu, která plní své úkoly a samostatně spravuje své záležitosti, aniž by měla k dispozici náležitou materiální základnu. K problematice financování se váže především čl. 9 Evropské charty místní samosprávy.

Pro to, aby bylo možné materiálně hovořit o místní samosprávě, Evropská charta především v čl. 3 odst. 2 relativně **striktně reguluje ustavení orgánu, který bude toto právo místního společenství na samosprávu vykonávat**. Může se jednat jak o radu (*council*), tak o shromáždění (*assembly*) či jakkoliv jinak označený orgán. Nejde totiž o to, jak

<sup>372</sup> Srov. bod 30 komentáře k Evropské chartě. Srov. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>373</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02, v němž je uvedeno: „Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Nepoliticky, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěžejí předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad, a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci.“



je orgán označován právní úpravou smluvního státu. Musí jít – jednoduše řečeno – o orgán místního společenství, který vznikl ve volbách a který svou legitimitu právě z nich odvozuje. Zde se **projevuje princip demokracie a demokratických hodnot**, na nichž je Evropská charta založena. Zároveň jde o orgán, jenž byl ustanoven ve volbách, které měly určitou kvalitu – proběhly na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva. Totožné ustanovení pak zmiňuje i výkonný orgán místního společenství, který má být odpovědný právě takto demokraticky ustanovenému shromáždění (radě).

V České republice je tento požadavek proveden jednak na úrovni ústavní (ta např. zakotvuje právo obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v rámci jejich samostatné působnosti<sup>374</sup>, stejně tak upravuje obecně princip voleb členů zastupitelstva<sup>375</sup>), jednak zejména na úrovni zákonné. Přirozeně jde o celé zákony, a to zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze a zákon o krajích. Volby jsou pak upraveny v samostatných volebních zákonech<sup>376</sup>.

Orgánem místního společenství, který je volen přímo občany místního společenství, je v českých podmínkách zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo obce dále vytváří výkonný orgán (starostu, potažmo radu), který je přímo odpovědný právě zastupitelstvu. V případě české právní úpravy jde zákonodárce ještě o kousek dál, jelikož primárním tvůrcem vůle obce je zastupitelstvo obce, v dílčím případě rada obce (eventuálně starosta v těch obcích, kde se rada nezřizuje). Z pohledu autora Evropská charta až takto striktní nastavení nevyžaduje, vyžaduje pouze vytvoření ústředního orgánu. To ovšem nevyklučuje, aby dílčí záležitosti byly svěřeny i dalším orgánům obce, a to třeba těm výkonným s tím, že ovšem budou členové takového orgánu odpovědní ústřednímu orgánu.

Ústřední otázkou řešenou Evropskou chartou je pak **rozsah místní samosprávy**. Jak již ale vyplynulo ze shora uvedeného, Evropská charta je poměrně vágní a neurčitá.

<sup>374</sup> Srov. čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

<sup>375</sup> Srov. čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR.

<sup>376</sup> Jedná se o zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dále jde o zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Naproti tomu – především z čl. 4 Evropské charty<sup>377</sup> lze dovodit celou řadu dílčích principů a požadavků, které by měly být převzaty i národními úpravami smluvních států.

V případě **základních pravomocí a odpovědnosti místních společenství** stanovuje čl. 4 odst. 1 Evropské charty výhradu zákona, případně je pak samozřejmě možné jejich ústavní zakotvení. Jedná se o požadavek, který přímo navazuje na již zmíněný čl. 3 odst. 1 Evropské charty. Naproti tomu se zde nabízí poměrně složitý výkladový problém spočívající v tom, co je třeba rozumět oním „základem“. Nepochybně z tohoto ustanovení lze dovodit obecný závěr, že právo na místní samosprávu nemůže být vyprázdněno, tedy smluvní stát nemůže omezit rozsah místní samosprávy natolik, aby fakticky zanikla.

**Obsah tohoto „základu“**, tedy to, co se rozumí základními pravomocemi a odpovědností místních společenství, bude dán zejména tradicí v jednotlivých smluvních státech. Řada států patřících do tzv. kontinentálního systému práva má obdobný výčet. V České republice jako ústavní východisko lze považovat již Ústavu ČR, zejména hlavu sedmou, z níž např. vyplývá normotvorná pravomoc obcí v samostatné působnosti. Dále je pak rozsah místní samosprávy vymezován jednotlivými zákony – viz např. působnost zastupitelstva obce v zákoně o obcích<sup>378</sup>. Naproti tomu, jak poukazuje např. C. M. G. Himsworth, ve Velké Británii taková tradice není a neexistuje žádný obecný výčet pravomocí místních samospráv na zákonné či ústavní úrovni<sup>379</sup>.

<sup>377</sup> Článek 4

**Rozsah místní samosprávy**

1. *Základní pravomoci a odpovědnost místních společenství stanoví ústava nebo zákon. Toto ustanovení však nebrání, aby se v souladu se zákonem místním společenstvím svěřovaly pravomoci a odpovědnost za konkrétními účely.*
2. *Místní společenství mají v rámci zákona plnou volnost uplatňovat svou iniciativu v jakékoli věci, která není vyňata z jejich působnosti ani svěřena jinému orgánu.*
3. *Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěřá tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.*
4. *Pravomoci poskytnuté místním společenstvím jsou zpravidla plné a výlučné. Jiný orgán, ústřední či regionální, do nich může zasáhnout nebo je omezit jen stanoví-li tak zákon.*
5. *Tam, kde jsou pravomoci na ně přeneseny ústředním nebo regionálním orgánem, se místním společenstvím dovolí, aby, pokud to lze, jejich výkon podle svého uvážení přizpůsobila místním podmínkám.*
6. *S místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.*

<sup>378</sup> Srov. ust. § 84 zákona o obcích.

<sup>379</sup> Srov. Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 47.

Evropská charta pak umožňuje svěřit místní samosprávě i další činnosti, patrně jiným aktem než zákonem či ústavou. Nicméně takový postup by měl být zcela výjimečný a odůvodněn svými okolnostmi. Rozhodně pak toto ustanovení nelze vykládat v tom směru, že by umožňovalo běžně omezovat rozsah místní samosprávy „pouhými“ jinými akty veřejné moci, nebudou-li materiálně na úrovni zákona či ústavy.

Evropskou chartou jsou pak ona **místní společenství** preferována před ostatními orgány v tom duchu, že – při dodržení zásady legality – **mají možnost být aktivní ve všech věcech, které nespádají do působnosti dalších orgánů, především tedy působnosti orgánů státu.** Opětovně lze poznamenat, že tento princip je typičtější pro kontinentální systém práva, přičemž v české právní úpravě má odraz např. v tom, že pokud zákon nestanoví, že jde o výkon přenesené působnosti (státní správy), pak jde o výkon samostatné působnosti (samosprávy)<sup>380</sup>. Stejně tak lze zmínit opět normotvornou pravomoc v samostatné působnosti. Naopak v případě anglosaského systému práva se uplatňuje princip „ultra vires“, a tudíž lze činit pouze to, co je samosprávám výslovně zákonem svěřeno<sup>381</sup>.

Evropská charta – jak již autor naznačil – je dále založena na **obecném principu subsidiarity**, který je v čl. 4 odst. 3 Evropské charty explicitně vyjádřen. Rozhodování věcí veřejných by tedy mělo být přednostně svěřováno orgánům, které jsou občanovi nejbližší. Tento obecný princip pak souvisí s principem demokracie a základním právem občanů participovat na správě věcí veřejných. Čím více rozhodování bude přeneseno právě na nejmenší složky územní samosprávy, tj. především na místní samosprávy, tím spíše budou mít dotčené osoby možnost aktivně na rozhodnutí participovat (at' již formou nepřímé demokracie či přímé demokracie ve formě místního referenda apod.), což pak zvyšuje legitimitu takového rozhodnutí.

Naproti tomu tento princip není absolutní. Samotná Evropská charta jej limituje jednak rozsahem a povahou úkolu (činnosti), jednak požadavky efektivnosti

<sup>380</sup> Srov. ust. § 8 zákona o obcích, ust. § 33 zákona o hlavním městě Praze či ust. § 4 zákona o krajích.

<sup>381</sup> Srov. bod 58 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

a hospodárnosti. Jak zmiňuje i relevantní část důvodové zprávy k Evropské chartě<sup>382</sup>, je třeba vždy vyhodnocovat racionalitu svěřeni nejmenší územní jednotce. Pokud by se ukázalo takové svěřeni neefektivní, necht' je tato činnost svěřena vyšší územní (samosprávné) jednotce. Je to zcela logické, **uplatnění principu subsidiarity nesmí vést k tomu, že svěřený úkol nebude možné z objektivních důvodů naplnit či naplnit v požadované kvalitě v případě nezanedbatelného počtu obcí.**

S rozsahem místní samosprávy pak úzce souvisí i princip obsažený v čl. 4 odst. 4 Evropské charty spočívající v tom, že by **pravomoci, které již byly místní samosprávě poskytnuty, měly být zpravidla plné a výlučné** s tím, že zároveň jsou tyto pravomoci chráněny nejen před státem, ale též před vyššími územně samosprávnými jednotkami tím, že do těchto pravomocí lze zasáhnout nebo je omezit pouze tehdy, pokud tak stanoví zákon. Jde tedy o to, že místní samospráva nemůže být pouze formální, tedy taková, že místní samosprávě jsou sice stanoveny určité pravomoci, avšak kdykoliv je může buď vyšší územní samosprávný celek nebo stát vyprázdnit, převzít či jinak omezit.

V českém právním řádu je tento princip zakotven již na ústavní úrovni takto: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“<sup>383</sup> Ústavní základům se autor věnuje podrobněji dále v této práci. Nicméně již na tomto místě stojí za zmínku to, že i když je tento princip vyjádřen na ústavní úrovni, konkrétní úpravu nalezneme až na zákonné úrovni v rámci úpravy dozoru a kontroly<sup>384</sup>.

**Požadavek na to, aby byl výkon pravomocí přenesených ústředním nebo regionálním orgánem přizpůsoben místním podmínkám, představuje též první výhradu České republiky.** B. Gonsiorová dospívá k závěru, že tento požadavek je z pohledu českého ústavního práva nesplnitelný<sup>385</sup>, jelikož přenesená působnost územních samosprávných celků má kogentní charakter a děje se tak pouze s výhradou zákona<sup>386</sup>.

<sup>382</sup> Důvodová zpráva k Evropské chartě místní samosprávy. *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>383</sup> Srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

<sup>384</sup> Např. ust. § 123 a násl. zákona o obcích.

<sup>385</sup> Obdobný závěr viz Gonsiorová. *Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky*, s. 320.

<sup>386</sup> Srov. čl. 105 Ústavy ČR.

Tam, kde tedy obec vykonává přenesenou působnost, nemá v zásadě žádnou možnost ji přímo lokálními podmínkami ovlivnit. Nedochozí tedy k požadované úpravě výkonu přenesené působnosti *ad hoc*. Autor tento závěr nesdílí, jelikož je třeba podrobněji reflektovat podmíněnost předmětného ustanovení. Evropská charta totiž předpokládá, že to musí být (objektivně) možné, když užívá výrazu „pokud to lze“.

Nadto nelze nezmínit některé příklady v české právní úpravě, které do jisté míry naplnění tohoto ustanovení umožňují. Např. lze zmínit zmocnění hlavního města Prahy k vydání tzv. Pražských stavebních předpisů. Jedná se o prováděcí právní předpis v přenesené působnosti<sup>387</sup>, jímž hlavní město Praha stanovuje obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby odlišně od obecně aplikovatelné vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj. Tímto bylo tedy Praze umožněno, aby zohlednila – ač vykonávajíc přenesenou působnost – místní poměry a okolnosti. Nový stavební zákon pak obdobnou možnost přiznává i Brnu a Ostravě<sup>388</sup>. Obdobně lze při vydání aktu – v přenesené působnosti – zohlednit místní podmínky v tržním řádu<sup>389</sup>, byť autor této práce sdílí důvodné pochybnosti o teoreticky správném zařazení tohoto aktu především co do jeho formy<sup>390</sup>.

I přes určité výjimky, kterých by bylo možné nalézt více, není ovšem v českém právním prostředí tradiční ani obecné východisko, aby při výkonu přenesené působnosti byly reflektovány právě zmíněné místní okolnosti a pohled (uvážení) místní samosprávy. Nicméně i přesto je autor přesvědčen o tom, že fakticky je tento požadavek Evropské charty naplňován, avšak pouze dílčím způsobem.

Evropská charta (konkrétně čl. 4 odst. 6) výslovně upravuje **právo místních samospráv na konzultace**. Je vhodné ovšem podotknout, že původní návrh Evropské charty stanovil podstatně striktnější požadavek spočívající v tom, že místní společenství

<sup>387</sup> Srov. ust. § 194 písm. e) stavebního zákona.

<sup>388</sup> Srov. ust. § 333 odst. 2 nového stavebního zákona.

<sup>389</sup> Srov. ust. § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>390</sup> S ohledem na obsah jde patrně o smíšený správní akt. Obdobně viz Hejč, D. *Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi*. 2016, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 97.

mají právo na efektivní podíl na rozhodování ve všech věcech. Nicméně postupně došlo relativizování tohoto práva až do stávající podoby<sup>391</sup>.

Každopádně Evropská charta deklaruje právo místních společenství na konzultace ve všech otázkách, které se místních společenství (samospráv) přímo dotýkají, a to pod podmínkou, že to lze. Onu konečnou relativizaci lze autorům Evropské charty nepochybně vytknout, jelikož je ustanovení natolik podmíněné, že již nemusí plnit zcela svoji funkci. Právo konzultovat v zásadě všechny věci je pak rozhodně na místě aplikovat co nejvíce. Ostatně je to jeden z esenciálních principů i samotné Evropské charty<sup>392</sup>, přičemž je promítán i v jejích dalších ustanoveních<sup>393</sup>.

Tyto konzultace mohou probíhat na nejrůznějších platformách a nejen v souvislosti s výkonem veřejné správy, ale též při výkonu moci zákonodárné. V rámci legislativního procesu lze zmínit např. Legislativní pravidla vlády, neboť kraje, hlavní město Praha a sdružení obcí s celostátní působností, popř. sdružení krajů, týká-li se vládní návrh zákona či jiného právního předpisu jejich působnosti, jsou povinnými připomínkovými místy<sup>394</sup>. Ačkoliv sice jejich negativní postoj nemůže vyvolat tzv. rozpor, mohou vyjádřit svůj názor a jejich připomínky musí být vypořádány. V případě krajů pak nelze nezmínit i zákonodárnou iniciativu zastupitelstev krajů<sup>395</sup>.

Právo na vyjádření lze nalézt i v procesních předpisech, a to konkrétně ve správním řádu, který zakládá územním samosprávným celkům postavení dotčeného orgánu, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu<sup>396 397</sup>. K tomu lze poznamenat, že postavení obce jako dotčeného orgánu, který vydává své vyjádření, obci náleží pouze tehdy, nevystupuje-li jako účastník správního řízení. Předmětné ustanovení je tedy vůči účastenství – zcela logicky – subsidiární. Tento závěr pak zaujímá jak

<sup>391</sup> Srov. např. bod 76 komentáře k Evropské chartě bod 76. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>392</sup> Srov. např. body 79 a 85 komentáře k Evropské chartě. Ibidem.

<sup>393</sup> Např. čl. 5 či čl. 96 Evropské charty.

<sup>394</sup> Srov. čl. 5 odst. 1 písm. c) Legislativních pravidel vlády u věcných záměrů zákonů, čl. 8 odst. 1 Legislativních pravidel vlády pro návrhy zákonů, čl. 13 odst. 1 Legislativních pravidel vlády pro nařízení vlády a čl. 16 odst. 1 Legislativních pravidel vlády pro vyhlášky.

<sup>395</sup> Srov. čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>396</sup> Srov. ust. § 136 odst. 2 správního řádu.

<sup>397</sup> Obdobný závěr pak též např. Vedral, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 1028.

judikatura<sup>398</sup>, tak i další autoři<sup>399</sup>. Postavení účastníka řízení je zásadně silnější než postavení dotčeného orgánu (účastníkovi řízení svědčí např. právo podávat opravné prostředky, činit další úkony v řízení a následně právo podat správní žalobu), a proto mj. i stávající stavební zákon počítá s obcí jako účastníkem územního řízení<sup>400</sup> či jako subjektem aktivně legitimovaným podávat námitky k návrhu zásad územního rozvoje<sup>401</sup>. Nejinak tomu pak bude v případě nového stavebního zákona, byť ten připouští obecně podávání pouze připomínek k návrhům územně plánovací dokumentace<sup>402</sup>.

Závěrem lze dodat, že ke konzultacím s územními samosprávnými celky dochází též na bázi poměrně neformální, a to v rámci různých pracovních skupin, kde sice postavení územních samosprávných celků není nutně striktně zachyceno v žádném formálním aktu, avšak je jim umožněno vyjádřit názor tak, jak předpokládá Evropská charta.

Území bývá zpravidla všemi autory, kteří se věnují problematice místní (územní) samosprávy, označováno jako jeden ze základů místní samosprávy.<sup>403</sup> Z tohoto důvodu tedy **Evropská charta územní hranice místní samosprávy výslovně chrání**<sup>404</sup>.

Jako obligatorní podmínku pro změnu hranic místní samosprávy stanoví přechodí konzultaci – v českém znění – „s obyvatelstvem dotčených jednotek“, ideálně ve formě referenda, umožňuje-li to zákon. Jedná se o **jediné ustanovení Evropské charty místní samosprávy, které jako jeden z požadavků předpokládá pro konkrétní otázku realizaci místního referenda.**

<sup>398</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2013, č.j. 8 Afs 49/2011-75.

<sup>399</sup> Srov. Vedral. *Správní řád: komentář*, s. 1028. Obdobně pak Hejč, D. § 136 [Povinnosti, oprávnění, spolupráce a rozpory se správními orgány.] In: Potěšil, L. et al. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 680.

<sup>400</sup> Srov. ust. § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

<sup>401</sup> Srov. ust. § 39 odst. 2 stavebního zákona.

<sup>402</sup> Srov. ust. § 182 písm. b) a ust. § 97 odst. 1 nového stavebního zákona.

<sup>403</sup> Příkladem Hoetzel. *Československé správní právo*, s. 167; Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 77; Průcha. *Místní správa*, s. 101 a násl.

<sup>404</sup> Článek 5

**Ochrana hranic místních správních jednotek**

*Hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje.*



Ačkoliv český překlad se zdá při interpretaci tohoto ustanovení poměrně jednoznačný, a tedy by mělo dojít ke konzultaci s obyvateli (v českém pojetí občany) místní samosprávy, **předmětné ustanovení je o poznání složitější**, jak ostatně připouští i sám aktuální komentář k Evropské chartě<sup>405</sup> a tento závěr potvrzuje i C. M. G. Himsworth<sup>406</sup>. Ve francouzském znění je totiž použit pojem „collectivités locales“, což by odpovídalo anglickému „local authorities“. Nicméně anglicky je použit pojem „local communities“. Autor má za to, že zde je přeci jenom český překlad nešťastný, neboť patrně by mělo být toto ustanovení interpretováno tak, že „local communities“ zahrnuje jak obyvatelstvo místní samosprávy, tak i tyto samotné místní samosprávy<sup>407</sup>.

Evropská charta ovšem **nevyžaduje, aby hranice místní samosprávy požívaly ústavněprávní ochrany**. Platná ústavní úprava nechrání hranice místních samospráv (obcí), byť Ústava ČSSR po novele v r. 1990 ústavní ochranu hranic obce obsahovala ve svém čl. 87 odst. 2 (změny hranic byly podmíněny souhlasem předmětné obce). Autor je přesvědčen, že je poněkud nešťastné, když v současné době Ústava ČR obdobnou ochranu neposkytuje. Bez území by totiž územní samospráva existovat nemohla a právo na místní samosprávu by se stalo iluzorní.

Česká právní úprava změn hranic místní samosprávy je obsažena v zákoně o obcích, přičemž je s ní počítáno především v případech slučování, oddělení, připojení či ve vztahu ke změně hranic obcí.<sup>408</sup> V některých případech je taková změna podmíněna místním referendem, avšak není vyloučeno, aby se konalo místní referendum i v případě pouhé dohody o změně území dvou obcí, aniž by docházelo ke sloučení, oddělení či připojení. Lze dodat, že ke změně může dojít i vlivem jiných okolností nesouvisejících s vůlí obce, tj. např. změnou státní hranice<sup>409</sup> či zrušením vojenského újezdu<sup>410</sup>.

K tomu, aby mohla být na lokální úrovni místní samospráva reálně vykonávána, je třeba, aby místní společenství měla možnost – do značné míry samostatně – **vytvářet**

<sup>405</sup> Srov. bod 91-92 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>406</sup> Srov. Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 52.

<sup>407</sup> Obdobně bod 92 komentáře k Evropské chartě. *Ibidem*.

<sup>408</sup> Srov. ust. § 18 a násl. zákona o obcích.

<sup>409</sup> Srov. čl. 11 Ústavy ČR.

<sup>410</sup> Srov. ust. § 20a zákona o obcích.



**vhodnou organizační strukturu svých orgánů.** Pro fungování takové soustavy je zásadní i náležitý personální substrát. Z tohoto důvodu čl. 6 Evropské charty podrobněji upravuje tuto možnost místních samospráv a též související podmínky zaměstnanců těchto místních samospráv.<sup>411</sup>

Evropská charta při vymezení organizační struktury vychází z toho, že zákonná úprava již alespoň základní rámec organizace územních samospráv obsahuje. Předmětné ustanovení sice nevylučuje, aby byla dána struktura zcela na úvaze místní samosprávě, avšak bude se jednat o zcela výjimečný princip. Kromě obecné struktury by **pak mělo být na úvaze místní samosprávy, zda vytvoří nějaké další orgány** (např. odborné), prostřednictvím kterých bude schopna efektivně řešit správu věcí veřejných a realizovat další činnosti, které spadají do její působnosti. Do zmiňované struktury pak lze nepochybně zařadit i možnost místních samospráv kromě svých vlastních orgánů vytvářet též právnické osoby, prostřednictvím kterých bude plnit své úkoly.<sup>412</sup>

Česká právní úprava vychází z toho, že obec obligatorně zřizuje některé orgány. Jedná se o zastupitelstvo obce (a jeho finanční a kontrolní výbor, případně též výbor pro národnostní menšiny), starostu, radu obce a obecní úřad. Rada obce je obligatorní orgán, nejde-li o obce, jejichž zastupitelstvo má méně než 15 členů, u nichž se rada obce nevolí. Není tedy v diskreci místní samosprávy to, zda bude rada obce zřízena. Funkce tajemníka je pak obligatorní pouze v případě obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Ostatní obce ovšem mohou funkci tajemníka zřídit dobrovolně. Toto jsou v českém právním prostředí ta nejzákladnější pravidla. Zbytek je do značné míry dán na úvaze konkrétní obce při reflexi jejích individuálních potřeb. Není tedy vyloučeno zřizovat další orgány (ať již je zákonem předpokládán jako např. obecní policie), stejně tak obce mohou zřizovat a zakládat právnické osoby či příspěvkové organizace. Nadto je

<sup>411</sup> Článek 6

***Správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství***

- 1. Aniž by byla dotčena obecnější zákonná ustanovení, mohou si místní společenství stanovit své vlastní vnitřní správní struktury, aby je přizpůsobila místním potřebám a zajistila účinné řízení.*
- 2. Služební podmínky zaměstnanců místní správy musí umožňovat získávání velmi kvalitního personálu na základě vlastností a kvalifikace; za tímto účelem se zajišťují přiměřené možnosti zvyšování kvalifikace, přiměřené odměňování a přiměřené vyhlídky na postup.*

<sup>412</sup> Obdobně např. bod 98 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

umožněno, aby si zastupitelstvo obce některé pravomoci vyhradilo. Stejně tak obce mohou zvážit, zda budou funkce vykonávány jako tzv. uvolněné či neuvolněné.<sup>413</sup>

Z této perspektivy má autor za to, že v České republice mají obce značnou autonomii, co do možnosti zřídit některé orgány. Stejně tak mají relativně širokou diskreci i ve vztahu ke způsobu odměňování členů těchto orgánů. Základ je ovšem – tak jak i předpokládá i Evropská charta – upraven na zákonné úrovni a zákonem stanovené orgány musí být zřizovány.

Evropská charta dále v čl. 6 odst. 2 klade **základní požadavky na podmínky zaměstnanců místní samosprávy**, přičemž je vhodné akcentovat, že jde o **druhou z výhrad České republiky**. Evropská charta nejprve zdůrazňuje, že nastavení služebních podmínek – zejména na zákonné úrovni – musí umožňovat získávání velmi kvalitního personálu co do vlastností a kvalifikace. Tento požadavek nepochybně není důvodem, proč Česká republika přijala výhradu k tomuto ustanovení. Jedná se o zcela legitimní požadavek z pohledu Evropské charty, jelikož by právní úprava mohla být nastavena sebelépe, avšak pokud nebude místní samospráva vykonávána dostatečně funkčním a kvalifikovaným personálem, pak si lze stěžít představit funkční a efektivní fungování místní samosprávy.

Problematickými z pohledu české právní úpravy jsou ovšem požadavky na přiměřené možnosti zvyšování kvalifikace těchto zaměstnanců, na jejich přiměřené odměňování a – především pak – na přiměřené vyhlídky na kariérní postup. Zejména tedy poslední ze zmíněných požadavků je pak důvodem české výhrady.<sup>414</sup> Platná právní úprava je obsažena především v zákoně o úřednících územních samosprávných celků<sup>415</sup>, jenž předpokládá subsidiární aplikaci zákoníku práce<sup>416</sup>. Tato právní úprava reguluje mj. právě zvyšování kvalifikace úředníků územních samosprávných celků a též jejich odměňování. S kvalifikací pak souvisí i problematika zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních

<sup>413</sup> V podrobnostech viz zákon o obcích.

<sup>414</sup> Obdobný závěr viz Gonsiorová. *Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky*, s. 320-321.

<sup>415</sup> Zákon č. 131/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>416</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

samosprávných celků, jejíž bližší podmínky stanoví prováděcí právní předpis<sup>417</sup>. Platové poměry těchto zaměstnanců pak řeší samostatné nařízení vlády<sup>418</sup>.

Platná právní úprava ovšem již neupravuje onen požadavek na přiměřený „kariérní princip“, resp. přiměřené vyhlídky na kariérní postup tak, jak předpokládá Evropská charta. Je to přitom dáno celou koncepcí organizace veřejné správy v České republice. Předně je vhodné zmínit, že Česká republika čítá nebývalé množství obcí (více než 6.250) na počet obyvatel, což samo o sobě vytváří sice řadu úřednických míst, avšak velmi málo prostoru pro onen kariérní růst. Pro zajištění vyhlídek na kariérní postup by bylo nutné patrně upravit odlišným způsobem veškeré poměry mezi zaměstnanci a územními samosprávnými celky, avšak – zda je to vůbec možné – je přinejmenším otázkou při současném počtu obcí. Z tohoto důvodu tedy tato výhrada České republiky potrvá přinejmenším do nějaké větší reformy pracovněprávního poměru úředníků územně samosprávných celků.

Autor shora poukázal na požadavky Evropské charty ve vztahu k zaměstnancům územních samospráv. Nicméně tyto požadavky nedopadají na podmínky pro volené zástupce místních samospráv. Evropská charta ve svém čl. 7 tedy reguluje **podmínky pro výkon volených funkcí na úrovni místních společenství**<sup>419</sup>. V České republice by tedy toto ustanovení dopadlo především na členy zastupitelstva obce a od něj odvíjené orgány (tj. starostu obce, radu obce a jejich orgány).

Evropská charta konkrétně vyžaduje, aby **podmínky**, které mají místní (volení) zástupci, **umožňovaly svobodný výkon jejich funkcí**. Evropská charta tedy předpokládá

---

<sup>417</sup> Vyhláška ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>418</sup> Nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>419</sup> Článek 7

**Podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni**

1. Podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, musí umožňovat svobodný výkon jejich funkcí.
2. Tyto podmínky musí umožňovat přiměřenou finanční náhradu výdajů, ke nimž při výkonu příslušné funkce došlo, náhradu ušlých příjmů nebo odměnu za vykonanou práci a odpovídající sociální zabezpečení.
3. Funkce a činnosti, které se považují za neshlučitelné se zastáváním volené funkce v místě, stanoví zákon nebo základní zásady právní.

materiální a další zabezpečení volených zástupců tak, aby mohli tuto funkci vykonávat skutečně svobodně a aby jim ve výkonu těchto funkcí nebránily materiální či jiné obdobné překážky. Ačkoliv např. komentář k Evropské chartě předpokládá, že v řadě řady zemí půjde o zaměstnance obce<sup>420</sup>, česká právní úprava hovoří o výkonu veřejné funkce<sup>421</sup>. Nejde tedy o klasický zaměstnanecký poměr, který by materiálně zabezpečoval členy zastupitelstva obce.

Je třeba poukázat na to, že tento požadavek Evropské charty nemíří pouze na odměnu volených orgánů (tj. patrně to nejzákladnější zajištění), ale je nutno jej vykládat tak, že podmínkami je třeba rozumět i materiální podporu (materiálně-technické zabezpečení), včetně třeba cestovného, je-li třeba cesty k výkonu volené funkce. Taktéž lze mezi tyto podmínky řadit vzdělávání volených zástupců, a to zejména na začátku jejich funkčního období.

Platná právní úprava v případě obcí v České republice upravuje tyto podmínky poměrně rozsáhle. Tato plnění jsou poskytována zejména podle toho, zda jde o tzv. uvolněného člena zastupitelstva obce, nebo neuvolněného člena zastupitelstva obce. Zároveň zákonná úprava poskytuje poměrně širokou ochranu členů zastupitelstva obce, kteří jsou v pracovněprávním poměru. Taktéž pak materiální zajištění těch členů zastupitelstva, kteří jsou osobami samostatně výdělečně činnými.<sup>422</sup>

Nad rámec odměny, mimořádné odměny, případně odchodného či cestovného v určitých případech, lze poskytovat též účelově vázané příspěvky<sup>423</sup>. Ačkoliv jsou tyto příspěvky účelově vázané a jejich poskytnutí je na úvaze zastupitelstva obce, do jehož vyhrazené pravomoci tato problematika spadá, je možné tyto příspěvky poskytnout<sup>424</sup>. Nicméně v praxi není tato možnost příliš využívána.

**Česká republika učinila výhradu** ve vztahu k finančním podmínkám pro výkon volených funkcí, tedy k čl. 7 odst. 2 Evropské charty. Mezi tyto požadavky patří přiměřená

<sup>420</sup> Srov. bod 108 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>421</sup> Srov. ust. § 70 zákona o obcích.

<sup>422</sup> Srov. ust. § 72 a násl. zákona obcích.

<sup>423</sup> Srov. ust. § 80 zákona o obcích.

<sup>424</sup> Srov. ust. § 84 odst. 2 písm. o) zákona o obcích.

finanční náhrada výdajů, k jejichž vzniku při výkonu příslušné funkce došlo, náhrada ušlých příjmů nebo odměna za vykonanou práci a odpovídající sociální zabezpečení.

V České republice došlo k relativně zásadní změně v této oblasti novelou zákona o obcích, která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2018.<sup>425</sup> Tato novela přitom reagovala mj. na judikaturu Nejvyššího soudu, jenž zastával názor, že poskytovat členům zastupitelstva jiná plnění než ta, která výslovně předpokládá zákonem o obcích, je nepřípustné.<sup>426</sup>

Od ratifikace Evropské charty místní samosprávy uplynulo nezanedbatelné množství času. V mezidobí došlo k novelizaci právní úpravy a k její celkové modernizaci. Podle názoru B. Gonsiorové<sup>427</sup> byla výhrada učiněna z důvodu neexistence institutu speciálního sociálního zabezpečení členů zastupitelstva. Nicméně tyto důvody již stěží lze aktuálně aplikovat, jelikož zákon o obcích upravuje poměrně podrobně finanční zázemí členů zastupitelstva obce. Na řadu institutů se aplikují obdobně pracovníprávní předpisy.

Nicméně, co by mohlo být možnou překážkou pro ratifikaci i tohoto odstavce, je skutečnost, že finanční plnění členům zastupitelstva obce, potažmo dalším orgánům, je vázáno na vůli zvoleného zastupitelstva obce. Platná právní úprava v případě neuvolněných členů zastupitelstva negarantuje minimální plnění (odměnu), která je hrazena. Je tedy otázkou, zda tento požadavek platná právní úprava splňuje.

Autor se kloní k závěru, že požadavek Evropské charty je splněn. Evropská charta je totiž konstruována ve prospěch místních samospráv, a tedy patrně to, že je dána úplatnost výkonu funkce člena zastupitelstva obce do diskrece nejvyššího orgánu obce (zastupitelstva obce), by mělo tyto principy zcela naplnit.

Autor se tedy kloní k závěru, že v současné době je patrně tato výhrada již neodůvodněna.

<sup>425</sup> Zákon č. 99/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>426</sup> Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2012, sp.zn. 28 Cdo 2126/2011.

<sup>427</sup> Srov. Gonsiorová. *Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky*, s. 320.

Konečně Evropská charta omezuje státní regulaci **institutu neslučitelnosti funkcí**, kde mj. využívá též výhrady zákona. Neslučitelnost funkcí (a dalších činností) ve vztahu k výkonu volené funkce musí být stanoveny buď zákonem, nebo musí vyplývat ze základních zásad právních. Zároveň by měla tato omezení být stanovena v **minimalistické a nezbytné míře** tak, aby přístup k voleným funkcím v oblasti místní samosprávy byl co nejširší a co nejméně omezený.

Česká právní úprava reguluje neslučitelnost funkční ve volebním zákoně, přičemž není nastavena nikterak široce<sup>428</sup>. Z pohledu Evropské charty je tedy platná právní úprava souladná, jelikož v maximální možné míře podporuje právě přístup k veřejným funkcím.

Jak autor již shora – v obecnější části věnované právu na místní samosprávu – zdůraznil, jsou to právě vztahy státu a místní samosprávy, které jsou pro výkon práva na místní samosprávu významné. Evropská charta přitom vztah státu a místních samospráv (společenství) ve formě **správního dozoru** upravuje v čl. 8, v němž stanovuje základní **principy ingerence (zásahů) státu do práva na místní samosprávu**<sup>429</sup>. Je vhodné podotknout, že Evropská charta nerozlišuje mezi dozorem a kontrolou, a tedy odlišování těchto pojmů tak, jak činí např. zákon o obcích, není pro výklad Evropské charty a povinností smluvních států relevantní.

Výchozím principem z perspektivy Evropské charty je **zásady legality**. Jakýkoliv správní dozor lze vykonávat jen tak (způsobem) a v takových případech, jak je stanoveno na ústavní úrovni či na úrovni zákona. Pojem správního dozoru je nutno interpretovat co nejvíce široce tak, aby místní samospráva byla chráněna před případnými omezeními

<sup>428</sup> Srov. ust. § 5 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>429</sup> Článek 8

**Správní dozor nad činností místních společenství**

1. Jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon.
2. Jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků.
3. Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.

ze strany státu, potažmo i jiných orgánů veřejné správy.<sup>430</sup> Ostatně je nutné zdůraznit, že správní dozor v maximalistické formě by mohl vést až k omezení či vyprázdňení místní samosprávy, protože je třeba, aby byl uplatňován minimalisticky. Pokud už je k němu přistupováno, musí se tak dít výhradně na základě zákona a v jeho mezích.

Správní dozor v České republice má svá východiska již na ústavní úrovni, a to čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, který podmiňuje zásah státu do činnosti územních samosprávních celků ochranou zákona s tím, že zásah státu může dít pouze zákonem stanoveným způsobem. Ačkoliv lze pozitivně hodnotit ústavní zakotvení správního dozoru, je třeba mu – obdobně jako v případě jiných ústavních ustanovení – vytknout především jeho bezobsažnost v tom smyslu, že je právní regulace správního dozoru nad územními samosprávnými celky svěřena do rukou zákonodárci, jenž má tyto mechanismy nastavit.<sup>431</sup>

Správní dozor, tj. zejména jeho podmínky, obsah a postup, je blíže upraven v zákoně o obcích<sup>432</sup>, zákoně o hlavním městě Praze<sup>433</sup> a v zákoně o krajích<sup>434</sup>, kde je vymezován poměrně široce a složitě systém kontroly a dozoru nad činností územních samosprávních celků. Jednak je to správní dozor nad výkonem samostatné působnosti (tj. výkonem práva na samosprávu), jednak nad výkonem přenesené působnosti (tj. výkonem svěřené státní správy).

Ustanovení upravující dozor a kontrolu musí být přitom **interpretována a aplikována restriktivním způsobem**.<sup>435</sup> Stejně tak ustanovení regulující dozor musí být jednoznačná a nesmí umožňovat libovůli dozorového orgánu.<sup>436</sup> Podrobněji se státnímu doзору a jeho aktuálním otázkám autor věnuje v rámci pasáží o ústavních základech práva na místní samosprávu.

I Evropská charta ve svých ustanoveních odlišuje – obdobně jako česká právní úprava – dvě situace. Jedná se o **dozor nad výkonem práva na samosprávu** (samostatné

<sup>430</sup> Obdobně viz bod 125 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>431</sup> Obdobně Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1060.

<sup>432</sup> Viz ust. § 123 a násl. zákona o obcích.

<sup>433</sup> Viz ust. § 106 a násl. zákona o hlavním městě Praze.

<sup>434</sup> Viz ust. § 81 a násl. zákona o krajích.

<sup>435</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp.zn. IV. ÚS 331/02.

<sup>436</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp.zn. Pl. ÚS 1/02.



působnosti) a **dozor nad výkonem svěřené státní správy ze strany územních samosprávných celků** (přenesené působnosti). V prvním případě správní dozor směřuje toliko k zajištění zákonnosti a ústavnosti (vč. ústavních principů). Ve druhém případě ovšem je možné vykonávat dozor a zasahovat do výkonu takové činnosti podstatně širěji a komplexněji.

Toto východisko má pak i odraz v české právní úpravě, a to hned v několika aspektech. Zřejmá je tato odlišnost např. v případě právních předpisů obcí v samostatné působnosti (ve formě obecně závazných vyhlášek) a v přenesené působnosti (ve formě nařízení obcí). Příkladem je rozdílný předmět dozoru, tedy to, s čím musí být takový právní předpis v souladu, jelikož v případě obecně závazné vyhlášky je to pouze zákon, v případě nařízení obce je to též jiný právní předpis<sup>437</sup>.

Dozorový orgán může v obou případech rozhodnout o pozastavení účinnosti vydaného právního předpisu. Zásadní rozdíl ovšem spočívá v tom, jakými prostředky se může dotčená obec proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti bránit. V případě obecně závazné vyhlášky může proti rozhodnutí podat rozklad a do rozhodnutí o tomto rozkladu nemůže Ministerstvo vnitra podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení tohoto předpisu. Naproti tomu krajský úřad o žádném odvolání obce nerozhoduje a může rovnou podat návrh na zrušení nařízení obce k Ústavnímu soudu.

Na zmíněném příkladu je vidět onen signifikantní rozdíl mezi ochranou práva na samosprávu, tj. samostatné působnosti, výkonem svěřené státní správy. Česká právní úprava tedy z pohledu autora odpovídá požadavkům Evropské charty.

Konečně čl. 8 odst. 3 Evropské charty ve vztahu k regulaci dozoru akcentuje **princip proporcionality**<sup>438</sup>, který je aplikován též Ústavním soudem při posuzování střetu dvou základních práv<sup>439</sup>. Proporcionalita (přiměřenost) má pak své místo i v tzv. testu čtyř

<sup>437</sup> Srov. ust. § 124 odst. 1 zákona o obcích a ust. § 125 odst. 1 zákona o obcích.

<sup>438</sup> Obdobně bod 137 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>439</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. března 2007, sp.zn. Pl. ÚS 8/06.



kroku<sup>440</sup>, který je Ústavním soudem aplikován při přezkumu zákonnosti obecně závazných vyhlášek.

Princip proporcionality tedy není pro české právní prostředí ničím atypickým. Jeho projev lze nalézt i v platné právní úpravě např. v případě dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí. Pokud obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, pak Ministerstvo vnitra vyzve obec ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení výzvy. Pokud není náprava ve stanovené lhůtě zjednána, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky.

Nejedná-li se ovšem o „pouhý“ rozpor se zákonem, ale jde o situaci, kdy je obecně závazná vyhláška ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, je dána Ministerstvu vnitra pravomoc pozastavit účinnost vyhlášky i bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Na tomto příkladě lze vyzorovat onu proporcionalitu, kterou předpokládá i Evropská charta. Intenzita zásahu Ministerstva vnitra odpovídá míře závažnosti vady obecně závazné vyhlášky (rozpor se zákonem *vs.* zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami).

Výkon práva na místní samosprávu bez zajištění dostatečných finančních zdrojů by byl v zásadě nemožný, pročež Evropská charta poměrně rozsáhle reguluje **problematiku finančních zdrojů místních společenství** ve svém čl. 9<sup>441</sup>. Je vhodné již úvodem uvést,

<sup>440</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp.zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>441</sup> Článek 9

**Finanční zdroje místních společenství**

1. Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.
2. Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.
3. Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.
4. Finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají.
5. Obrana finančně slabších místních společenství volá po zavedení postupů finančního vyrovnávání nebo rovnocenných opatření, jež mají korigovat důsledky nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, které je třeba z nich bradit. Takové postupy nebo taková opatření nesmějí omezovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat.
6. S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.
7. Dotace místním společenstvím se pokud možno předem nevazují na financování konkrétních projektů. Poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení.

že právě ve vztahu k zajištění finančních zdrojů územních samospráv byla ze strany řady států učiněna výhrada. Nejinak tomu ostatně bylo a je v případě České republiky, přičemž právě regulaci finančních zdrojů místní samosprávy je věnována v České republice i největší pozornost.<sup>442</sup> Obdobně hojně se problematice financování místních samospráv věnuje zahraniční literatura.<sup>443</sup> Důvod je patrně prostý – bez náležitého financování by místní samospráva byla spíše iluzorní, a to i kdyby měla podstatně rozsáhlejší pravomoci, než má v současné době. Finance totiž jsou *conditio sine qua non* pro fungování místních samospráv.<sup>444</sup> Dlužno dodat, že jde o jeden z článků, který je v národních úpravách členských států nejméně implementován a reflektován<sup>445</sup>.

**Obecný princip, že územní samosprávy mají právo na přiměřené finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat,** není z pohledu smluvních států příliš problematický. Tento princip přitom má dvě složky – mít vlastní finanční prostředky a mít schopnost s nimi v rámci svých pravomocí volně nakládat.

Evropská charta blíže nestanovuje, co se rozumí požadavkem na přiměřené vlastní finanční zdroje (v anglickém znění je použit výraz *adequate*). Nicméně toto ustanovení je třeba vykládat v souvislosti jednak s dalšími ustanoveními Evropské charty, jednak v souladu s právem na místní samosprávu. Přiměřenými (adekvátními) je tedy nutno

---

8. Za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společnosti v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

<sup>442</sup> Z české literatury viz např. Pařízková, I. *Finanční právo: finance územní samosprávy : multimediální učební text*. Brno: Masarykova univerzita, 2005; Pařízková, I. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008; Marková. *Finanční zdroje místních společností a Evropská charta místní samosprávy v podmínkách ČR (Financial resources of local communities and the European Charter of Local Self-Government in terms of the Czech Republic)*, s. 3 a násl.; Marková, H. Vlastní nebo sdílené daně obcím? In: Kandalec, P., Kyncl, L., Radvan, M., Sehnálek, D., Svobodová, K., Šramková, D., Valdhans, J., Žatecká, E. (eds). *Days of public law: sborník příspěvků z mezinárodní konference (CD-ROM)*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 2.

<sup>443</sup> Např. Lentner, C. et al. Comparative analysis of the process for compliance with the European Charter of Local Self-Government in The Czech Republic, Hungary and Slovakia – with special emphasis on economic conditions and Hungarian atypical features. [online] *Economic Annals – XII*, č. 9-10, 2018. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=750253>.

Gliniecka, J., Drywa, A., Juchniewicz, E., Sowiński, T. (eds). *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego / Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*. Warszawa: CeDeWu, 2016.

Z českých autorů pak zejména Radvan. *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, Radvan, M., Mrkvyka, P., Schweigl, J. Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Czech Legislation. *Lex Localis*. Vol. 16, no. 4, 2018, s. 895-906.

<sup>444</sup> Obdobně Radvan. *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, s. 74.

<sup>445</sup> Viz bod 148 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

rozumět takové prostředky, které umožní *de facto* vykonávat činnosti, které náleží do místní samosprávy. S tímto obecným principem je pak nepochybně spojeno právo na vlastní rozpočet, který si v souladu se zákonnou úpravou každá místní samospráva může relativně samostatně a nezávisle stanovit a následně se jím řídit.<sup>446</sup>

Český právní řád obsahuje ústavní zakotvení tohoto principu, neboť je na ústavní úrovni zakotveno právo územních samosprávných celků vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.<sup>447</sup> Místním samosprávám je tedy garantováno právo vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Obdobně pak stanoví i zákon o obcích.<sup>448</sup> Dále je tento princip rozveden na zákonné úrovni, a to především ve formě malých rozpočtových pravidel.<sup>449</sup>

Shora naznačený obecný princip je pak v čl. 9 odst. 2 Evropské charty doplněn o „**princip úměrnosti**“ (*principle of commensurability*)<sup>450</sup>, podle kterého by měla být **přímá úměra mezi úkoly a činnostmi, které jsou stanoveny na úrovni ústavy a zákona**. Čím více tedy úkolů a povinností bude ukládáno místním samosprávám, tím je třeba více finančních prostředků. Z tohoto vyplývá obecný princip naznačený již shora, tedy že není možné, aby stát přenášel na místní samosprávu výkon více činností, aniž by tomu adekvátně odpovídaly poskytované finanční prostředky.

Tento princip je třeba uplatňovat důsledně nejen ve vztahu k výkonu práva na samosprávu, ale též v případě dekoncentrace výkonu státní správy na orgány územních samosprávných celků. Naproti tomu je nutné podotknout, že ne každý přenos pravomocí ze státu na místní samosprávu musí *a priori* znamenat zvýšení nákladů na straně místních samospráv, byť tomu tak zásadně bude. Tuto skutečnost je ovšem třeba reflektovat při zajištění financování výkonu určité činnosti ze strany územních samosprávných celků a jejich orgánů.

<sup>446</sup> Obdobně bod 147 komentáře k Evropské chartě. Ibidem.

<sup>447</sup> Čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR.

<sup>448</sup> Srov. ust. § 2 odst. 1 zákona o obcích.

<sup>449</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>450</sup> Viz bod 149 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

**Další z výhrad České republiky** se váže k čl. 9 Evropské charty, konkrétně odst. 3, neboť jde o problematiku tzv. místních daní. Evropská charta předpokládá, že **alespoň část finančních zdrojů pochází z místních daní a poplatků, které mohou místní společenství v mezích zákona stanovit**. Toto ustanovení tedy počítá s tím, že finanční zdroje místních samospráv budou přinejmenším dvojí<sup>451</sup>, a to jednak z místních daní a poplatků, které mohou místní samosprávy stanovit, jednak z dalších zdrojů (typicky ze státního rozpočtu, různé dotace či granty apod.).

Česká republika v minulosti učinila ve vztahu k tomuto požadavku výhradu. B. Gonsiorová tuto výhradu hodnotí tak, že český právní řád nezná institut místních daní a upravuje pouze místní poplatky<sup>452</sup>. M. Radvan se ve svém příspěvku velmi pečlivě věnuje interpretaci pojmu „místní daně“ (*local taxes*), přičemž poukazuje na celou řadu možných přístupů a výkladů. Závěrem konstatuje, že české právo přeci jenom několik místních daní fakticky zná a nelze vykládat tento pojem příliš restriktivně<sup>453</sup>. Autor této práce s tímto závěrem souhlasí, jelikož je třeba při interpretaci Evropské charty reflektovat tu skutečnost, že se nelze striktně držet jazykového výkladu. V tomto případě totiž byla hledána shoda na vyjádření určitého principu, a tedy je třeba při výkladu zejména zohlednit smysl a účel předmětného ustanovení.

**Možnost místních samospráv regulovat místní daně a poplatky má totiž nejen ekonomický smysl, ale může se jednat též o užitečný nástroj k regulaci určité činnosti.** Výše místní daně či poplatku může totiž ovlivnit chování lidí, ať již je k určitému jednání motivuje (nižší koeficient daně z nemovitých věcí), nebo je od určitého jednání odrazuje (např. vyšší poplatek ze psů). Tento význam pak akcentuje i aktuální komentář Evropské charty s tím, že v řadě případů jsou místní daně stanoveny celostátní (zákonnou) úpravou s tím, že splnění požadavků postačí, pokud mohou místní samosprávy ovlivnit jejich výši a jsou jejich příjmem.<sup>454</sup>

<sup>451</sup> Obdobně Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 61.

<sup>452</sup> Gonsiorová. *Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky*, s. 321.

<sup>453</sup> Srov. Radvan. *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, s. 72-73.

<sup>454</sup> Srov. bod 156-157 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

Perspektivou české právní úpravy je možné označit jako místní daň ve smyslu Evropské charty např. daň z nemovitých věcí.<sup>455</sup> Zákonný rámec této daně přiznává místní samosprávě (obci) poměrně širokou diskreci při jejím nastavení. Místní samospráva totiž může obecně závaznou vyhláškou některé nemovité věci z této povinnosti vyloučit, stejně tak dále může stanovit odlišně výši této nemovité daně. Obec též může ovlivnit koeficient, který je určen podle počtu obyvatel, v důsledku čehož dojde ke zvýšení základu sazby daně (eventuálně k jeho snížení). Problematika místních poplatků je pak upravena v samostatném zákoně, přičemž na základě tohoto zákona mohou obce přijímat obecně závazné vyhlášky k regulaci místních poplatků.<sup>456</sup>

Evropská charta dále požaduje, aby **finanční systémy, na nichž jsou založeny zdroje místních samospráv, byly různorodé a pružné**. Smyslem a účelem tohoto požadavku je finanční zajištění místních samospráv mj. v návaznosti na vývoj nákladů, které jsou nuceny vynakládat na plnění svých úkolů.

Z pohledu českého právního řádu je nepochybně splněna podmínka různorodosti, jelikož finanční zdroje místních samospráv mají opravdu různé zdroje, které mají rozdílný původ. Jednak je to podíl na rozpočtovém určení daní<sup>457</sup>, jednak jsou to jejich příjmy z místních daní a poplatků. Dále se pak jedná o různé dotace, granty, půjčky a další různé zdroje. Tyto všechny zdroje umožňují, aby i v případě výpadků z některého z těchto příjmů, byly místní samosprávy schopny nadále fungovat.

Problematičtější je to ovšem v případě pružnosti (flexibility)<sup>458</sup>. Je to do značné míry dáno tím, že v případě daní a poplatků je dána výhrada zákona v LZPS<sup>459</sup>. Nicméně ona flexibilita by měla být patrně dána především co do změny a přizpůsobení příjmů rozsahu úkolů místní samosprávy. I přes jisté pochybnosti autora lze ovšem konstatovat, že Česká republika tento požadavek – třebaže poměrně hraničně – splňuje.

<sup>455</sup> Viz zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>456</sup> Viz zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>457</sup> Viz zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>458</sup> Obdobný závěr zaujímá i M. Radvan. Srov. Radvan. *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, s. 76.

<sup>459</sup> Viz čl. 11 odst. 5 LZPS.

Dále z Evropské charty vyplývá **požadavek na ochranu (finančně) slabších místních samospráv**, a to **prostřednictvím postupů vyrovnávání nebo rovnocenných opatření** podle čl. 9 odst. 5 Evropské charty. Jedná se přitom o další **výhradu České republiky**. Cílem tohoto principu je reakce na skutečnost, že řada místních samospráv je z faktických důvodů diskriminována, přičemž tyto důvody zpravidla budou spočívat v jejich geografické poloze, ekonomicky nepříhodných podmínkách či prostě a jednoduše to může být dáno tím, že jsou tyto samosprávy příliš malé. To vše může vést k nižším ekonomickým příjmům, v důsledku čehož tyto místní samosprávy nemusí získat dostatečný příjem, který potřebují k plnění svých základních úkolů. Smyslem tohoto ustanovení je tedy implementovat do právních řádů princip, že takto „oslabené“ místní samosprávy mají být chráněny (jde tedy svým způsobem o pozitivní diskriminaci). Tato ochrana má spočívat v tom, že dojde k finanční korekci tak, aby i tyto samosprávy byly schopny plnit své úkoly.<sup>460</sup>

Uplatnění tohoto principu ovšem nebylo a nadále patrně nebude v České republice možné.<sup>461</sup> Je to dáno velkým počtem obcí, přičemž aktuálně se jedná o více než 6.250 obcí, z čehož více než 3.400 obcí má méně než 500 obyvatel, 4.700 obcí má pod 1.000 obyvatel s tím, že hranici 5.000 obyvatel překročí pouze 250 obcí.<sup>462</sup> Počet obcí v České republice je s ohledem na počet obyvatel nebývale velký a současně drtivá většina těchto obcí jsou velmi malé. Za těchto okolností si lze patrně stěžít představit nastavení finančního systému tak, aby každé z těchto obcí (jejich právo na samosprávu je přitom stejné, není rozhodná jejich velikost a jsou si *de iure* rovny) bylo přispíváno tak, aby mohly plnit své úkoly rovnocenně (např. aby každá z nich měla vlastní školský obvod).

Zároveň porevoluční vývoj ukázal, že není tendence obce slučovat, nýbrž naopak došlo ke vzniku řady dalších nových obcí. Zákonodárce se pokusil v zákoně o obcích omezit vznik nových obcí, jelikož je vyžadováno, aby nově vznikající obec měla alespoň

<sup>460</sup> Obdobně bod 166 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>461</sup> Obdobně Radvan. *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, s. 18.

<sup>462</sup> Jedná se o údaj platný k 1. lednu 2020. Počet obyvatel v obcích – k 1. 1. 2020 [online]. *Český statistický úřad*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112019>

1.000 občanů.<sup>463</sup> Tato regulace sice pozastavila vznik nových obcí, avšak řešení stávající – z pohledu autora žel nežádoucí – situace nepřinesla.

Za těchto okolností si lze pak stěžít představit, že by *pro futuro* došlo k upuštění od této výhrady a implementaci tohoto ustanovení do českého právního řádu. V případě malých místních samospráv se pak samozřejmě nabízí možnost jejich spolupráce, a to třeba i ve formě dobrovolných svazků obcí<sup>464</sup>.

I v případě **finančních zdrojů** klade Evropská charta (resp. její čl. 9 odst. 6) důraz na **princip konzultací mezi státem a územní samosprávou**. Zároveň ve vztahu k tomuto principu uplatnila **Česká republika výhradu**. Evropská charta tedy vyžaduje, aby přerozdělování finančních prostředků bylo ze strany státu s místními samosprávami konzultováno, a to vhodným způsobem. Jedná se o poměrně obecné ustanovení, z něhož nevyplývají konkrétní požadavky na to, jak by taková konzultace měla probíhat, tj. zda má jít o právně přesně vymezený postup, nebo zda má jít o spíše neformální (ale fakticky realizované a konstruktivní) konzultace. Je přitom vhodné připomenout, že jde o další z projevů obecného principu práva na konzultace, který je Evropskou chartou zdůrazňován.

Vhodným způsobem je pak nepochybně třeba rozumět takový způsob, aby měly místní samosprávy dostatek času a informací pro to, aby se mohly informovaně vyjádřit. Zároveň by tyto konzultace neměly být ze strany státu vnímány pouze jako „nutné zlo“, ale mělo by jít o vážně míněné diskuse ohledně rozdělení finančních prostředků.<sup>465</sup>

Lze si představit, že tyto konzultace budou realizovány se sdruženími místních samospráv. Ostatně Evropská charta ve svém čl. 10 předpokládá spolupráci místních samospráv. V České republice půjde především o Svaz měst a obcí a Sdružení místních samospráv, které dohromady sdružují tisíce obcí různých velikostí. Je ovšem nutné zdůraznit, že se nejedná o sdružení místních samospráv s obligatorním členstvím, pročež

<sup>463</sup> Viz ust. § 21 zákona o obcích.

<sup>464</sup> Viz ust. § 49 zákona o obcích.

<sup>465</sup> Obdobně bod 174 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].



nelze konstatovat, že tyto – nepochybně sice významné a důležité – organizace zastřešují názor všech obcí.

Vzhledem k počtu obcí v České republice je tedy otázkou, zda je možné naplnit materiálně předmětný princip konzultace. Do značné míry je naplňován tím, že je konzultováno čím dál více s organizacemi, které sdružují místní samosprávy, stejně tak s tzv. velkými městy (např. Prahou, Brnem či Ostravou). Vycházeje ze shora uvedeného se autor spíše kloní k závěru, že při počtu obcí v České republice patrně nelze tomuto principu dostatečně (materiálně) dostat.<sup>466</sup>

Evropská charta se snaží v oblasti finančních zdrojů na jednu stranu ideálně maximalizovat příjem místních společenství a zároveň dosáhnout toho, aby takto poskytované finanční prostředky byly v maximálně volné dispozici místních samospráv. V čl. 9 odst. 7 Evropské charty je tudíž zakotven **princip svobodného nakládání s finančními prostředky ze strany místních samospráv**. Je-li to tedy možné, většina dotací poskytnutá místním samosprávám by neměla být účelově vázána a mělo by být na rozhodnutí místních samospráv, jakým způsobem s finančními prostředky naloží. Aneb alokace takových prostředků by neměla vyloučit onu volnou úvahu místních samospráv při dispozici s těmito prostředky.

Česká republika se přeci jenom řadí spíše mezi státy, kde jsou dotace povětšinou účelově vázané. Jedná se ovšem o trend, který je typičtější pro většinu smluvních států.<sup>467</sup> Ačkoliv by mohla Česká republika změnit poměr mezi účelově vázanými a účelově nevázanými dotacemi tak, aby byl spíše ve prospěch účelově nevázaných, nadále lze hodnotit český přístup tak, že splňuje požadavky a principy Evropské charty místní samosprávy. Není to totiž tak, že by téměř všechny finanční prostředky byly účelově vázané.

Konečně Evropská charta vyžaduje, aby **místní samosprávy měly přístup na národní kapitálový trh**, byť je zdůrazněno, že **v mezích zákonů**. Evropská charta

<sup>466</sup> Obdobný negativní závěr zastává i Radvan. *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, s. 79.

<sup>467</sup> Srov. bod 181 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].



tedy předpokládá, že hospodaření s majetkem obce, včetně získávání prostředků na kapitálovém trhu, bude regulováno na úrovni zákona.

Česká právní úprava umožňuje, aby místní samosprávy měly svůj majetek a s tímto majetkem v souladu se zákonem o obcích hospodařily, přičemž není vyloučeno, aby využívaly různé půjčky, granty a další finance mj. i prostřednictvím národního kapitálového trhu ve smyslu Evropské charty. Blíže toto hospodaření pak upravují i tzv. malá rozpočtová pravidla<sup>468</sup>.

Jak autor uvedl shora, vznik Evropské charty, potažmo i Kongresu místních a regionálních samospráv, je založen na myšlence vzájemné spolupráce. Místní samosprávy neexistují ve vakuu, naopak existují v prostředí, v důsledku čehož vznikají vztahy nejen mezi místní samosprávou a státem, ale též i mezi územními samosprávami navzájem. Tyto vztahy mezi místními samosprávami vznikají jak na úrovni národní, tak i na úrovni mezinárodní. Z tohoto důvodu tedy čl. 10 Evropské charty obecně reguluje **princip spolupráce a vzájemné kooperace**<sup>469</sup>, a to jako právo místních samospráv.

Smyslem této spolupráce má být nepochybně rozvoj jednotlivých místních samospráv, ale též možnost sdílet vzájemně náklady a zkušenosti, což by mělo vést mj. k efektivnějšímu fungování místních samospráv. Taktéž případně kooperující místní samosprávy jsou schopny lépe prosadit a hájit své zájmy, a to i vůči státu (např. v rámci již zmíněného financování místních samospráv).

**Evropská charta** tedy nejprve zakotvuje právo místních samospráv (místních společenství) na spolupráci a na sdružování s jinými místními společenstvími. Jedná se o regulaci dvou práv, a to jednak práva spolupracovat, jednak v mezích zákona

<sup>468</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>469</sup> Článek 10

**Právo místních společenství se sdružovat**

1. Místní společenství mají právo při výkonu svých pravomocí spolupracovat a v mezích zákona se ke plnění úkolů společného zájmu sdružovat s jinými místními společenstvími.
2. Každý stát uzná právo místních společenství být členy sdružení na ochranu a ke prosazování jejich společných zájmů a členy mezinárodního sdružení místních společenství.
3. Za podmínky, které mohou být stanoveny zákonem, jsou místní společenství oprávněna spolupracovat se svými protějšky v jiných státech.

se sdružovat. Spolupráce tedy není podmíněna čímkoliv, sdružování může být ovšem za určitých okolností omezeno či jinak regulováno na úrovni zákona.

Tato práva přitom jsou projevem autonomie místních samospráv a jejich práva na samosprávu, tj. práva spravovat své záležitosti relativně nezávisle.<sup>470</sup> Je tedy na místních samosprávách, zda tohoto práva využijí a v jakém rozsahu.

Evropská charta neupravuje, v jaké formě má být tato spolupráce realizována. Stejně tak neupravuje ani formy sdružování. Lze si přitom představit, jak naprosto neformální kooperaci, jednání, které není zastřešeno žádnou formální dohodou, tak i formálnější vytvoření společných právnických osob či jiných – právem předpokládaných – subjektů. Není-li forma limitována zákonem, je forma zcela na úvaze místních samospráv, což autor hodnotí rozhodně kladně, neboť toto umožňuje rozsáhlejší úvahy a nalezení formy spolupráce na míru řešené záležitosti.

Platná právní úprava nikterak neomezuje zejména neformální formy spolupráce<sup>471</sup>, jednotlivé místní samosprávy tedy mezi sebou mohou sdílet informace a poskytovat si vzájemnou součinnost při výkonu samostatné působnosti. Platná právní úprava pak podrobněji upravuje (formálnější) spolupráci mezi obcemi v samostatném dílu zákona o obcích.<sup>472</sup> Úvodní ustanovení tohoto dílu deklaruje, že obce mohou při výkonu samostatné působnosti spolupracovat.<sup>473</sup> Toto ustanovení je pozůstatkem původní podrobnější úpravy, přičemž jej lze označit za nadbytečné – možnost spolupráce v samostatné působnosti plyne ze samé podstaty samosprávy.<sup>474</sup> Zároveň je vhodné dodat, že ačkoliv toto ustanovení hovoří o spolupráci v rámci samostatné působnosti, rozhodně nevylučuje možnost obcí spolupracovat i při výkonu přenesené působnosti, a to především ve formě tzv. veřejnoprávních smluv.

<sup>470</sup> Obdobně bod 190 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>471</sup> Tuto skutečnost zdůrazňuje i C.M.G. Himsworth. Srov. Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 64.

<sup>472</sup> Viz ust. § 46 a násl. zákona o obcích.

<sup>473</sup> Ust. § 46 zákona o obcích.

<sup>474</sup> Obdobně Havlan, P., Janeček, J. § 46. In: Kopecký et al. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 115.

Následující ustanovení české právní úpravy pak vylučuje spolupráci ve formě zakládání spolků a vytváření společností podle občanského zákoníku, avšak pouze tehdy, pokud by byly členy spolku či společníky ve společnosti pouze obce. Budou-li členy, resp. společníky, i další osoby, pak je třeba dospět k závěru, že toto ustanovení nevylučuje tuto spolupráci obcí v těch případech, kdy se nejedná o výhradní obecní spolupráci.<sup>475</sup> *A contrario* obce mohou zřizovat a zakládat všechny ostatní právnické osoby a užívat jakékoliv další („smluvní“) formy spolupráce. Zákon o obcích pak výslovně upravuje tzv. dobrovolné svazky obcí, které vznikají na základě veřejnoprávní smlouvy.<sup>476</sup>

Formulace Evropské charty pak rozhodně stojí za pozornost i z toho důvodu, že **přímo stanoví právo místních samospráv**. Jedná se o jedno z mála ustanovení Evropské charty, které je takto jednoznačné a nestanovuje povinnost smluvním státům. Z pohledu autora by nemělo nic bránit jeho přímé aplikovatelnosti v případech, kdy by se smluvní stát rozhodl omezit spolupráci mezi místními samosprávami.

Evropská charta **principu spolupráce a sdružování dále rozvíjí**, neboť čl. 10 odst. 2 Evropské charty ukládá smluvním státům **povinnost uznat právo místních společenství být členy sdružení na ochranu a k prosazování jejich společných zájmů a členy mezinárodních sdružení místních samospráv**. Jedná se tedy o obsahově jinou spolupráci, než kterou autor zmiňuje shora, jelikož jde o uznání organizací, které budou na úrovni státu či regionu prosazovat zájmy místních samospráv a tyto místní samosprávy chránit.<sup>477</sup>

Česká republika respektuje tento princip, přičemž největšími takovými sdruženími místních samospráv jsou Svaz měst a obcí České republiky<sup>478</sup>, jenž sdružoval v roce 2020 celkem 2.766 obcí<sup>479</sup>, a Sdružení místních samospráv ČR<sup>480</sup>, které zastřešuje více než 2.000

<sup>475</sup> Totožný závěr viz Havlan, P., Janeček, J. § 47. In: Kopecký et al. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 115-116. Obdobně Rigel, F. § 47 [Vyloučení některých ustanovení ObčZ na meziobecní spolupráci]. In: Potěšil, L. et al. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 296-297.

<sup>476</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2018, č.j. 10 As 258/2017-176.

<sup>477</sup> Obdobně Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 65.

<sup>478</sup> Svaz měst a obcí České republiky [online]. *Svaz měst a obcí České republiky*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.smocr.cz/>

<sup>479</sup> Členská základna [online]. *Svaz měst a obcí České republiky*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.smocr.cz/cs/clenstvi/clemska-zakladna>

<sup>480</sup> Sdružení místních samospráv ČR [online]. *Sdružení místních samospráv ČR*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.smscr.cz/>

obcí<sup>481</sup>. Obě tyto organizace jsou z pohledu právní formy spolky, což není vyloučeno, jelikož nejde o obecní samosprávu tak, jak je vymezena v zákoně o obcích. Jedná se o jinou kategorii spolupráce a sdružování.

Stát aktivní zapojení těchto organizací místních samospráv sám předpokládá. Příkladem je možné poukázat na jejich zapojení v legislativním procesu, neboť Legislativní pravidla vlády účast sdružení územních samospráv – jde-li o návrh, který se jich týká, ať již ve formě samostatné, tak i přenesené působnosti – předpokládají a jsou tzv. připomínkovými místy.<sup>482</sup>

Zároveň Evropská charta předpokládá **právo obcí být členy mezinárodních sdružení místních samospráv**, s čímž česká právní úprava výslovně počítá.<sup>483</sup> S mezinárodní spoluprací ostatně počítá i právo Evropské unie v samostatném nařízení.<sup>484</sup> Na úrovni evropské je pak celá řada takových organizací. Rozhodně v této souvislosti lze uvést např. Radu evropských obcí a regionů (*Council of European municipalities and regions*)<sup>485</sup>.

Taktéž je vhodné zmínit, že Česká republika podepsala a ratifikovala Evropskou rámcovou úmluvu o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady (*European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*)<sup>486</sup>, která nabyla účinnosti v roce 2000. Navazující Dodatkový protokol<sup>487</sup> k této úmluvě již ovšem nebyl ze strany České republiky podepsán, byť třeba Slovensko tak učinilo.<sup>488</sup>

<sup>481</sup> Počet členů Sdružení místních samospráv ČR překročil 2000 [online]. *Sdružení místních samospráv ČR*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/2461-pocet-clenu-sdruzeni-mistnich-samosprav-cr-prekrocil-2000>

<sup>482</sup> Srov. čl. 5 odst. 1 písm. c) Legislativních pravidel vlády u věcných záměrů zákonů, čl. 8 odst. 1 Legislativních pravidel vlády pro návrhy zákonů, čl. 13 odst. 1 Legislativních pravidel vlády pro nařízení vlády a čl. 16 odst. 1 Legislativních pravidel vlády pro vyhlášky.

<sup>483</sup> Srov. ust. § 55 odst. 1 zákona o obcích.

<sup>484</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS).

<sup>485</sup> The Council of European Municipalities and Regions [online]. *The Council of European Municipalities and Regions*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.ccre.org/>

<sup>486</sup> Viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 94/2000 Sb., o přijetí Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady.

<sup>487</sup> Complete list of the Council of Europe's treaties [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac>

<sup>488</sup> Chart of signatures and ratifications of Treaty 159 [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac?module=signatures-by-treaty&treatyid=159>

**Evropská charta**, resp. její čl. 10 odst. 3, předpokládá i **možnost místních samospráv spolupracovat napřímo s jinými místními samosprávami v zahraničí**. Jedná se tedy o spolupráci mezi místními samosprávami, avšak s tím rozdílem, že v tomto případě s nadnárodním prvkem. Evropská charta ovšem počítá s tím, že stát může stanovit podmínky pro takovou spolupráci. Je to dáno tím, že tato spolupráce může mít mezinárodní dopady a nejde o běžnou spolupráci právnických osob, nýbrž o spolupráci veřejnoprávních korporací.

Může se jednat o spolupráci v různorodých formách, ať již více či méně institucionalizovaných či právně ošetřených. Může přitom jít o různá partnerství (*town twinning*), vzájemné zahraniční návštěvy, výměnné pobyty apod. Stejně lze tuto spolupráci realizovat formou uzavírání různých smluv a zakládání různých právních vztahů.<sup>489</sup>

Právní rámec v České republice pak představuje zákon o obcích<sup>490</sup> s tím, že platná právní úprava umožňuje v obdobném rozsahu spolupráci i svazků obcí, které tak mohou spolupracovat s jinými zahraničními svazky. Právní úprava neobsahuje striktní pravidla této mezinárodní spolupráce. Česká republika tedy nevyužila možnosti takovou spolupráci podrobně regulovat tak, jak umožňuje výslovně i Evropská charta.

Z Evropské charty plyne celá řada významných požadavků a zakládá řadu povinností smluvních států (částečně i práv místních samospráv). Nicméně bez náležité ochrany místních samospráv především vůči neoprávněným zásahům státu jako takového, by se jednalo o právo značně slabé a spíše iluzorní. Právo postrádající ochranu přitom lze stěží označovat za opravdové právo. Z tohoto důvodu Evropská charta ve svém čl. 11 reguluje právo místních **samospráv na přístup k soudu**.<sup>491</sup>

---

<sup>489</sup> Viz též bod 202 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>490</sup> Srov ust. § 55 zákona o obcích.

<sup>491</sup> Článek 11

**Právní ochrana místní samosprávy**

*Za účelem zajištění svobodného výkonu svých pravomocí a dodržování zásad místní samosprávy zakotvených v ústavě nebo ve vnitrostátním zákonodárství mají místní společenství právo obracet se na soudy.*

S ohledem na mezinárodní povahu a obecnost Evropské charty se nabízí především dvě zásadní otázky. Jednak jde o to, jak materiálně interpretovat pojem „soud“, jelikož obsah tohoto pojmu nemusí být napříč právními řády smluvních států totožný, jednak „s čím“ se vlastně mohou místní samosprávy obracet na tyto soudy.

Předně pojem „soud“ nelze z pohledu autora vykládat pouze ve smyslu české právní úpravy. Musí se jednat o nezávislý orgán, který má pravomoc vést řízení, jehož předmětem by bylo porušování chráněných principů a zákonné úpravy. Typicky se sice bude jednat o soud v pojetí české právní úpravy, ale není vyloučeno, aby se jednalo i o jiný orgán, který bude nadán obdobnými kvalitami (např. nezávislost, nestrannost)<sup>492</sup> a bude schopen o porušení autoritativně, tedy i pro stát samotný závazně, rozhodnout.

Předmětem ochrany musí být jednak svobodný výkon pravomocí ze strany místních samospráv, jednak dodržování principů místní samosprávy zakotvených v ústavě a na zákonné úrovni. Soudní ochrana tedy není přiznávána přímo principům vyplývajícím z Evropské charty na základě tohoto ustanovení. Je to mj. dáno i tím, že řada států uplatnila výhrady (obdobně jako Česká republika), a tedy nejsou vázány všemi ustanoveními Charty jako celku. Stejně tak je to patrně dáno tím, že – jak autor ostatně shora uvedl – není jednoznačná shoda na tom, zda je Evropská charta mezinárodní smlouvou, třeba i jen částečně, self-executing.

Taktéž je tento požadavek Evropské charty nutné interpretovat tak, že jde o **právo místní samosprávy obrátit se na soud**. Nedostatečné by tedy bylo to, pokud by místní samospráva mohla učinit toliko podnět či nějaký nezávazný projev nesouhlasu s postupem státu, který by omezoval právo na místní samosprávu či jej fakticky vyprazdňoval. V této souvislosti se ovšem nabízí otázka, kam až může např. i český zákonodárce „zajít“ při zákonném omezování samostatné působnosti obce, když v České republice, stejně jako v řadě dalších zemí, je svěřen obsah místní samosprávy do rukou zákonodárce.

---

<sup>492</sup> Obdobně tak stanoví důvodová zpráva k Evropské chartě. *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government* [online], s. 10.

Každopádně je třeba považovat požadavek na soudní ochranu práva na místní samosprávu za naprosto zásadní<sup>493</sup>, jelikož v opačném případě by jednotlivé principy byly spíše proklamací než závaznou právní normou.

Česká ochrana místní samosprávy je pak představována především **tzv. komunální ústavní stížností**, se kterou počítá přímo Ústava ČR, která stanoví, že Ústavní soud rozhoduje mj. „o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.“<sup>494</sup> Podrobněji je pak tento druh ústavní stížnosti *sui generis* upraven v zákoně o Ústavním soudu.<sup>495</sup> Dále lze za tuto ochranu považovat též aktivní legitimaci místní samosprávy, resp. „zastupitelstva obce“ jako jejího orgánu podat **návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.**<sup>496</sup> Právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení přímo místním samosprávám ani jiným územním samosprávám v České republice nenáleží. Naproti tomu nic nebrání podat návrh na zrušení zákona společně s ústavní stížností.<sup>497</sup>

Ochranu místních samospráv poskytuje též **správní soudnictví**, jelikož místní samosprávy se mohou bránit proti rozpuštění svého zastupitelstva.<sup>498</sup> V této souvislosti se nabízí otázky spojené s aktivní legitimací, tj. zda je aktivně legitimované rozpuštěné zastupitelstvo obce, jiný orgán obce, eventuálně někdo další.

Dále za jistou formu ochrany místní samosprávy lze považovat též **řešení kompetenční sporů** ze strany správních soudů, k jehož vedení je příslušný Nejvyšší správní soud.<sup>499</sup> Nelze odhlédnout i od možnosti místní samosprávy podat v některých případech proti zásahu státu tzv. zásahovou žalobu (např. proti dohodě o řešení rozporu v rámci územního plánování).<sup>500</sup> Vymezení jednotlivých žalobních typů podle soudního

<sup>493</sup> Bod 207 komentáře k Evropské chartě. *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* [online].

<sup>494</sup> Viz čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR.

<sup>495</sup> Zákon o Ústavním soudu.

<sup>496</sup> Viz ust. § 64 odst. 2 písm. j) zákona o Ústavním soudu.

<sup>497</sup> Viz ust. § 74 zákona o Ústavním soudu.

<sup>498</sup> Viz ust. § 67 písm. b) soudního řádu správního.

<sup>499</sup> Viz ust. § 97 a násl. soudního řádu správního.

<sup>500</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2021, č.j. 6 As 266/2020-55, a s ním související náleží Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp.zn. III. ÚS 709/19.



řádu správního se věnoval autor v samostatném článku, na který na tomto místě odkazuje<sup>501</sup>.

Z pohledu autora Česká republika tedy poskytuje poměrně solidní standard soudní ochrany práva na místní samosprávu.

### **Stručné shrnutí k jednotlivými výhradám a jejich (ne)důvodnosti**

Autor v průběhu interpretace požadavků Evropské charty poukazoval na výhrady, které Česká republika přijala a věnoval se též jejich důvodnosti. V této stručné poznámce by chtěl shrnout perspektivou plynutí času jejich relevanci, tedy to, zda by nebylo možné přistoupit i k dalším ustanovením Evropské charty tak, jak učinila řada dalších států:

- **Článek 4 odst. 5 Evropské charty<sup>502</sup>**

V případě tohoto ustanovení je patrně výhrada nadále důvodná. Česká právní úprava vychází z kogentnosti jednotlivých ustanovení, stejně tak je v České republice nebývalé množství obcí. Stěží si lze tedy představit dostatečnou individualizaci výkonu státní správy tak, aby maximálně byly reflektovány místní podmínky.

- **Článek 6 odst. 2 Evropské charty<sup>503</sup>**

Výhrada je podle platné právní úpravy nadále důvodná, jelikož skutečně nejsou upraveny „přiměřené vyhlídky“ na kariérní postup zaměstnanců územních samosprávných celků. Nepochybně by ovšem bylo možné právní úpravu tomuto požadavku přizpůsobit, byť opětovně jako jisté úskalí lze zmínit vysoký počet obcí a omezenost onoho kariérního růstu způsobenou objektivními důvody (nedostatkem vedoucích a dalších nadřízených pozic).

---

<sup>501</sup> Brož, J. Tak jak tedy soudně přezkoumávat souhlasy dle stavebního zákona. *Právní rozhledy*. 2019, č. 10, s. 362-367.

<sup>502</sup> „Tam, kde jsou pravomoci na ně přeneseny ústředním nebo regionálním orgánem, se místním společenstvím dovolí, aby, pokud to lze, jejich výkon podle svého uvážení přizpůsobila místním podmínkám.“

<sup>503</sup> „Služební podmínky zaměstnanců místní správy musí umožňovat získávání velmi kvalitního personálu na základě vlastností a kvalifikace; za tímto účelem se zajišťují přiměřené možnosti zvyšování kvalifikace, přiměřené odměňování a přiměřené vyhlídky na postup.“



- **Článek 7 odst. 2 Evropské charty**<sup>504</sup>

Je rozhodně namístě se ptát, zda tato výhrada je nadále vhodná. Je sice pravdou, že místní samospráva může sama rozhodnout o tom, zda bude člen zastupitelstva obce uvolněným či neuvolněným členem, stejně tak o tom, zda bude přiznána minimální odměna neuvolněným členům zastupitelstva.

Naproti tomu by patrně toto nemuselo být nutně důvodem mít nadále výhradu k tomuto ustanovení, jelikož je tato problematika dána do diskrece samotné místní samosprávě. Stát zde tedy neomezuje takové možnosti a vytvořil k tomu podmínky. Touto perspektivou je možné výhradu považovat za již neodůvodněnou.

- **Článek 9 odst. 3 Evropské charty**<sup>505</sup>

Platná právní úprava umožňuje místním samosprávám (obcím) do značné míry ovlivnit finanční zdroje, a to zavedením či naopak zrušením místních poplatků, jednak ovlivněním výše místních daní (zejména daně z nemovitých věcí). Za těchto okolností je autor přesvědčen, že výhrada učiněná Českou republikou je již neodůvodněna, jelikož minimální požadavek – jak je vykládán i relevantním komentářem (viz shora) – je naplněn. Ačkoliv platná právní úprava řadu daní či poplatků tak výslovně neoznačuje, materiálně se jedná o místní daně.

- **Článek 9 odst. 5 Evropské charty**<sup>506</sup>

Požadavek na finanční vyrovnání či obdobná opatření, který by měl vyřešit faktické rozdíly mezi finančně slabšími a finančně silnějšími místními samosprávami, je patrně nadále v podmínkách České republiky nesplnitelný. Počet malých obcí (do 1.000

---

<sup>504</sup> „Tyto podmínky musí umožňovat přiměřenou finanční náhradu výdajů, ke nimž při výkonu příslušné funkce došlo, náhradu ušlých příjmů nebo odměnu za vykonanou práci a odpovídající sociální zabezpečení.“

<sup>505</sup> „Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.“

<sup>506</sup> „Ochrana finančně slabších místních společenství volá po zavedení postupů finančního vyrovnávání nebo rovnocenných opatření, jež mají korigovat důsledky nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, které je třeba z nich bradit. Takové postupy nebo taková opatření nesmějí omezovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat.“

obyvatel) je v České republice stále natolik velký, že stěží si lze představit obdobné vyrovnání tak, aby bylo dosaženo smyslu a účelu tohoto ustanovení Evropské charty.

- **Článek 9 odst. 6 Evropské charty**<sup>507</sup>

Požadavek na konzultaci alokace finančních prostředků s místními samosprávami je ve své podstatě dodržován. Nedochozí sice ke konzultaci se všemi místními samosprávami, avšak takto přísně patrně nelze tento princip vnímat. Stát konzultuje tuto problematiku na úrovni sdružení místních samospráv, což by bylo možné považovat za dostatečné. Tato výhrada je tedy spíše nedůvodná.

#### 4.2.5 Dodatkový protokol k Evropské chartě místní samosprávy

Evropská charta místní samosprávy byla přijata již v roce 1985, tedy za značně odlišné politické i sociální situace v jednotlivých členských státech. Taktéž v době, kdy byla založena Evropská unie, stála přeci jenom na jiných základech a fungovala i z pohledu mezinárodního práva poněkud odlišně než dnes.

Právě z těchto důvodů se začalo diskutovat o tom, zda by Evropská charta – obdobně jak se stalo opakovaně v případě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – neměla být doplněna protokolem či protokoly. Byly diskutovány především dva okruhy otázek. První z nich byla **možnost umožnit přistoupit k Evropské chartě místní samosprávy též Evropské unii**<sup>508</sup> **a též dalším státům**, které nebyly členy Rady Evropy. Nicméně tyto snahy nikdy nevedly k výsledku. Podrobněji lze odkázat na zajímavý historický shrnutí těchto událostí ze strany C. M. G. Himswortha.<sup>509</sup>

Evropská charta se nicméně Dodatkového protokolu dočkala ve druhé zmíněné oblasti, kterou je **právo podílet se na správě místních záležitostí**. Evropská charta místní samosprávy toto právo obsahuje ve své preambuli a částečně jej lze dovozovat

<sup>507</sup> „S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.“

<sup>508</sup> K její povaze z pohledu mezinárodního práva autor odkazuje na publikace věnované této otázce. Např. Křepelka, F. Povaha Unie, Členství v unii. In: Tomášek, M. et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017, s. 121-129.

<sup>509</sup> Himsworth. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*, s. 76 a násl.

z článku 3 odst. 2 Evropské charty. Nicméně jeho výslovné zakotvení, jeho obsah a celkově rozpracování Evropská charta neobsahuje.

Mimo jiné i z těchto důvodů tedy byl v roce 2009 připraven k podpisu Dodatkový protokol<sup>510</sup>, který vstoupil v platnost dne 1. června 2012 po ratifikaci osmým státem.<sup>511</sup> V současné době je tento Dodatkový protokol závazný pro 20 států, Česká republika jej dosud ovšem ani nepodepsala. Nemohla tedy ani přistoupit k ratifikaci a nepřipojila se k téměř polovině členských států Rady Evropy.

Autor tento Dodatkový protokol – vzhledem k tomu, že není pro Českou republiku závazný a nadále se nejeví, že by se závazným stal – pouze ve stručnosti představuje a zdůrazňuje jeho základní východiska a principy.

Důvodová zpráva k Dodatkovému protokolu k Evropské chartě zdůrazňuje tři hlavní důvody pro jeho přijetí. Jako první důvod je uvedeno, že zapojení do správy věcí veřejných je zásadní pro legitimitu a dovozování odpovědnosti za přijatá rozhodnutí. Druhým je, že veřejná správa musí „poslouchat a učit se“ za účelem zlepšení politiky a správy jako takové. Třetím důvodem je, že tato participace vytváří pocit sounáležitosti s místním společenstvím.<sup>512</sup>

Dodatkový protokol obsahuje celkem šest článků s tím, že principy a pravidla upravuje především článek 1 označený jako „Právo na správě záležitostí místní samosprávy“. Úvodní odstavec vyžaduje, aby smluvní státy zajistily každému právo podílet se na správě záležitostí místní samosprávy. Navazující ustanovení vymezují obsahově, co je třeba tímto právem rozumět. Jde např. o právo (zákonnými prostředky) usilovat o ovlivnění výkonu pravomoci místní samosprávy.

Dodatkový protokol též předpokládá možnost smluvních států na zákonné úrovni toto právo blíže vymezit, resp. ho určitým způsobem omezit. Nicméně důvody takové regulace musí být legitimní a nediskriminační. V této souvislosti je pak zdůrazněn

<sup>510</sup> *Details of Treaty No. 207. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority* [online].

<sup>511</sup> Seznam států, které již podepsaly a ratifikovaly viz *Chart of signatures and ratifications of Treaty 207* [online].

<sup>512</sup> Viz důvodová zpráva k Dodatkovému protokolu Evropské charty. Viz Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021], s. 3. <https://rm.coe.int/16800d3838>

**požadavek na zákonné uznání práva občanů na participaci na správě věcí veřejných**, tj. včetně zahraničních obyvatel ovšem s tou výhradou, že zákon může stanovit určité podmínky pro přístup k aktivnímu i pasivnímu volebnímu právu.

Současně Dodatkový protokol zdůrazňuje, že jakékoliv omezení, podmínky a formální náležitosti pro výkon práva participovat na správě záležitostí místní samosprávy musí být zakotveny v zákoně a musí odpovídat mezinárodním závazkům. Tato omezení ovšem musí být pouze taková, aby zbytečně (neproporcionálně) neomezovala výkon takového práva.

Následně článek 2 Dodatkového protokolu Evropské charty velmi podrobně stanoví, jaká opatření by měly smluvní státy přijmout. Zbývající 4 články pak řeší formální záležitosti spojené s připojením se k tomuto protokolu, jeho ratifikací, upravují možnost přistoupit k tomuto protokolu třeba jen pro některé území apod.

### **4.3 Rada Evropy a její další vliv na místní samosprávu**

Závěrem této kapitoly autor považuje za nezbytné jednak zmínit vybraná doporučení Výboru ministrů, která se věnují problematice místní samosprávy, jednak věnovat pozornost monitorovací zprávě a především doporučení, které byly připraveny v návaznosti na proběhlou monitorovací misi v České republice.

Řada doporučení Výboru ministrů přitom vychází z principů, na nichž je Rada Evropy založena a dále jsou doporučeními rozvíjeny. Nejinak je tomu v případě doporučení ve vztahu k místním samosprávám, v nichž je samozřejmě zohledněna i Evropská charta a její Dodatkový protokol.

#### **4.3.1 Doporučení o účasti „občanů“ na místním veřejném životě**

V roce 2018 bylo přijato Doporučení Výboru ministrů č. CM/Rec(2018)4 o účasti „občanů“ na místním veřejném životě (*Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee*

of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life)<sup>513</sup>. Je vhodné zdůraznit, že nejde o první doporučení pro tuto oblast. První obdobné doporučení bylo přijato již v roce 2001 jako Doporučení výboru ministrů č. R(2001) a v české literatuře mu věnuje pozornost např. S. Kadečka<sup>514</sup>, jenž jeho základní principy představuje.

K vydání nového doporučení, jimž se má nahradit doporučení stávající, Výbor ministrů přistoupil hned z několika důvodů, které jsou zmíněny v jeho preambuli. Jedná se o již zmíněný Dodatečný protokol k Evropské chartě, který sám výslovně řeší právo podílet se na správě místních záležitostí, dále jde o doporučení Výboru ministrů č. CM/Rec(2009)2, o vyhodnocení, auditu a monitorování účasti a politiky účasti na místní a regionální úrovni, stejně tak 12 principů dobré demokratické správy<sup>515</sup> a Směrnici pro občanskou účast při politickém rozhodování č. CM(2017)83<sup>516</sup>.

Úvodem je vhodné vymezit to, co rozumí toto doporučení „místním lokálním životem“ (*local public life*), a kdo je v jeho pojetí „občan“ (*citizen*). Podle vymezení v doporučení Výboru ministrů je třeba místním lokálním životem rozumět v zásadě všechny záležitosti, služby a rozhodnutí a částečně i řízení a správu záležitostí místní samosprávy či ve vztahu k ní. Vymezení je tedy velmi široké a zásadně bude dopadat na všechny místní záležitosti. Pojem „občan“ obsahuje každého, kdo patří do onoho místního společenství (zahrnující též zahraniční rezidenty tam, kde je to namístě).

Z tohoto doporučení tedy vyplývají mimo jiné tyto principy a požadavky:

- **princip transparentnosti a přístupu k informacím**, přičemž zde je odkazováno mj. na Úmluvu o přístupu k úředním dokumentům, která byla přijata na úrovni Rady Evropy<sup>517</sup>;

<sup>513</sup> Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/09000016807954c3>

<sup>514</sup> Srov. Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 35-36.

<sup>515</sup> Viz 12 Principles of Good Governance [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

<sup>516</sup> Srov. Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life [online], s. 2.

<sup>517</sup> Details of Treaty No. 205. [online] *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205?module=treaty-detail&treaty-num=205>

- nalézání prostředků k vytvoření **povědomí o sounáležitosti k místní samosprávě** a vzbuzení **pocitu odpovědnosti v občanech za správu místních záležitostí**;
- zdůraznit **komunikaci mezi místními orgány a občany**, přičemž místní orgány by měly prosazovat požadavky svých občanů a umožnit jim maximální participaci na rozhodování;
- přijmout **obecnou úpravu participace občanů na správě veřejných záležitostí**, ať již ve formě přímé či nepřímé demokracie;
- **princip monitoringu**, tj. vytvoření systému, který popíše stávající stav, vymezí jeho nedostatky a umožní aktivní participaci občanů;
- **princip nadnárodní spolupráce**, tj. umožnění vzájemného sdílení informací a jejich výměnu mezi jednotlivými zeměmi ohledně funkčního systému participace občanů;
- **princip participace všech**, tj. zaměření pozornosti zejména na ty občany, jejichž participace je složitější a kteří jsou fakticky vyloučení (nikoliv tedy právně) z veřejného života, stejně tak zapojení mladých a dětí a taktéž rovné zapojení mužů a žen;
- **princip spolupráce s místními sdruženími a seskupeními občanů**, která mohou být užitečnými partnery pro místní správu.

#### 4.3.2 Doporučení týkající se dozoru nad činností místních samospráv

V roce 2019 bylo přijato doporučení Výboru ministrů č. CM/Rec(2019)3, o dozoru nad činností místních samospráv (*Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities*)<sup>518</sup>. Ani toto doporučení není první dopadající na předmětnou oblast, jelikož problematika dozoru nad místními samosprávami – tj. vztahu státu a místní samosprávy – je tématem významným. Ostatně

---

<sup>518</sup> Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities [online]. Council of Europe. [cit. 31. 8. 2021]. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168093d066](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066)

i Evropská charta místní samosprávy tyto vztahy řeší hned v několika svých člancích (např. právo místních samospráv na soudní ochranu).

Doporučení týkající se dozoru nad činností místních samospráv bylo vydáno již v roce 1998, a to jako doporučení Výboru ministrů č. R(98)12, o dozoru nad činností místních samospráv, jemuž se S. Kadečka též věnuje a zdůrazňuje jeho základní principy<sup>519</sup>. K vydání nového doporučení a jeho podstatnému rozšíření vedl Výbor ministrů vývoj v této oblasti a též výsledky monitorovacích misí. Dále šlo o již zmíněný Dodatkový protokol k Evropské chartě, jelikož jedním z významných forem dozoru je i dozor ze strany občanů. Vliv pak samozřejmě měly i zmíněná Úmluva o přístupu k úředníkům dokumentům, shora rozebrané doporučení Výboru ministrů o účasti občanů na místním veřejném životě nebo 12 principů dobré demokratické správy<sup>520</sup>.

Z tohoto doporučení pak vyplývají mimo jiné tyto principy a požadavky:

- **dodržovat a rozvíjet principy stanovené v čl. 8 Evropské charty**, tj. zejména **princip legality** a **princip proporcionality ve vztahu k dozoru**, a důsledně **odlišovat to, zda se jedná o dozor nad výkonem samostatné působnosti, nebo přenesené působnosti**,
- **aplikovat relevantní principy ze 12 principů dobré demokratické správy**, zejména pak princip otevřenosti a transparentnosti, princip legality, princip odpovědnosti za rozhodnutí, princip profesionality a další,
- důsledně **rozlišovat tři typy dozoru** – administrativní, finanční a demokratický dozor;

v případě **administrativního dozoru** jde o dozor ze strany dozorujiících orgánů, jenž je upraven důsledně v zákoně, přičemž předstižný dozor by měl být minimalizován;

<sup>519</sup> Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 34-35.

<sup>520</sup> Slov. *Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities* [online], s. 2.

v případě **finančního dozoru** jde o dozor podobný administrativnímu dozoru s tím rozdílem, že je zaměřen na hospodaření místní samosprávy, její finanční situaci, účty, a to za účelem řádného vedení a hospodářského fungování místních samospráv;

v případě **demokratického dozoru** jde o efektivní nástroj demokratického právního státu, který spočívá jednak ve volbách (tj. principu vlády na čas), referendech, různých iniciativách občanů a dalších formách, ať již přímých či nepřímých; jde o kontrolu ze strany občanů, nikoliv dozorových orgánů státu a zahrnuje třeba i interní dozor ze strany místní samosprávy (v České republice by jím mohl být finanční výbor zastupitelstva obce).

- **následky dozoru** musí být odlišovány podle toho, zda jde o dozor nad samostatnou působností (zde by měla být místní samospráva chráněna mj. možností obrátit s návrhem na soud, který by měl zajistit efektivní ochranu práva na místní samosprávu), přičemž v případě dozoru nad přenesenou působností je přípustný větší zásah.

### 4.3.3 Monitorovací mise a doporučení týkající se České republiky

Jednou z významných činností Kongresu místních a regionálních samospráv je i provádění monitorovacích misí a následné přijetí doporučení<sup>521</sup>. První monitorovací mise proběhla v České republice v letech 1999 a 2000, na základě které bylo přijato i doporučení pro Českou republiku. Závěry těchto doporučení byly shrnuty S. Kadečkou a lze na ně odkázat.<sup>522</sup>

V této souvislosti je pro pochopení výsledků monitorovací mise v roce 2011 a přijatých doporučení v roce 2012 vhodné dodat, že první monitorovací mise proběhla v době, kdy ještě nebyly účinné současné zákony – zákon o obcích, zákon o hlavním městě Praze ani zákon o krajích. Zejména proto je v doporučení z r. 2000 tolik zdůrazňována

<sup>521</sup> Jedná se o Doporučení Kongresu místních a regionálních samospráv č. 77 (2000). Srov. Recommendation 77 (2000)4 on Local and Regional Democracy in the Czech Republic [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021], s. 29-31. <https://rm.coe.int/16804ec8df>

<sup>522</sup> Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 36-38.



nutnost rozvinout krajskou úroveň územní samosprávy a též jsou dány některé výtky vůči stávajícímu stavu, které následně nové zákony vyřešily.

Z monitorovací mise byla přijata relativně podrobná zpráva, v níž jsou hodnoceny jednotlivé aspekty místní a regionální samosprávy v České republice. Pro tuto práci je ovšem ještě podstatnější přijaté **doporučení Kongresu místních a regionálních samospráv č. 319 (2012) o místní a regionální demokracii v České republice** (*Recommendation 319 (2012) Local and regional democracy in the Czech Republic*)<sup>523</sup>.

Za **pozitiva** považuje Kongres zejména:

- progres, k němuž došlo od poslední monitorovací mise;
- dobře funkční systém konzultací mezi státem a místními a regionálními samosprávami;
- vytvoření regionálního stupně územní samosprávy;
- článek 4 odst. 5 a článek 9 odstavce 3, 5 a 6 Evropské charty místní samosprávy jsou *de facto* dodržovány, ačkoliv je Česká republika neratifikovala a učiněné výhrady k nim trvají.

Kongres naopak upozornil na následující **nedostatky**:

- systém financování v České republice je velmi centralizován, přičemž výkon přenesené působnosti územních samospráv není financován dostatečně a navíc není vytvořen dostatečný systém místních daní, který by umožnil obcím určit jejich výši;
- velká roztržitost místních samospráv a obrovský počet obcí s tím, že malé obce mají problém plnit své úkoly;

---

<sup>523</sup> Recommendation 319 (2012) Local and regional democracy in the Czech Republic [online]. *The Congress of Local and Regional Authorities*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-czech-republic-rapporteurs-e-calot/168071a384>

- absenci zákonného zakotvení konzultačních procesů s místní a regionální samosprávou;
- i přes funkčnost dozoru nad územními samosprávami, není tento dozor dostatečně koordinován a domýšlen tak, aby zbytečně nezatěžoval samosprávy;
- regionální úroveň územní samosprávy by mohla být rozvinuta, je pořád dán značný prostor pro její rozvoj.

Na základě shora uvedeného pak Kongres přijal následující **doporučení**:

- zajistit financování přenesené působnosti územní samosprávy;
- najít funkční systém k redukci obrovského počtu obcí tak, aby tyto obce byly schopny plnit své úkoly;
- vytvořit a zakotvit systém konzultací s místní a regionální samosprávou na základě zvláštního zákona;
- koordinovat a zjednodušit systém dozoru nad místní samosprávou;
- ratifikovat článek 4 odst. 5 a článek 9 odstavec 6 Evropské charty, které jsou *de facto* již dnes naplňovány;
- podepsat a ratifikovat Dodatkový protokol k Evropské chartě, stejně tak jako Dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady.

Ačkoliv autor s řadou doporučení souhlasí a např. ratifikace vybraných článků Evropské charty by nevyžadovala další kroky, kromě samotného projevu vůči Radě Evropy, do dnešní doby nedošlo ani k zúžení výhrad učiněných Českou republikou k Evropské chartě, ani k podpisu žádného z obou zmíněných dodatkových protokolů. Stejně tak ve vztahu k ostatním doporučením přijatým v návaznosti na poslední monitorovací misi nelze v podstatě konstatovat to, že by se jimi Česká republika

podrobněji řídila. Při další monitorovací misi tedy patrně nelze očekávat, že by výsledek byl podstatně lepší a že by snad byl konstatován obdobný progres tak jako mezi lety 1999 a 2011.

#### 4.4 Evropská unie

Ve vztahu k unijnímu právu je tradičně vycházeno z členění na primární právo a sekundární právo.<sup>524</sup> Primárním právem se pak rozumí mezinárodní smlouvy, které tvoří vlastní základ Evropské unie. Nejpodstatnější jsou v současné době zejména Smlouva o Evropské unii („ústava“ Unie)<sup>525</sup> a Smlouva o fungování Evropské unie. Pro účely této práce je současně nanejvýš relevantní i Listina základních práv Evropské unie. Sekundární prameny jsou pak tvořeny především přímo aplikovatelnými nařízeními (jako nástroji unifikace), směrnicemi, které naopak vyžadují implementaci ve stanovené lhůtě (jako nástroji harmonizace), rozhodnutími, doporučeními a stanovisky a dalšími akty zejména prováděcího charakteru či dalšími akty.<sup>526</sup>

Lze do značné míry souhlasit s M. Kopeckým, že unijní právo ponechává úpravu komunální samosprávy zásadně na vnitrostátní úpravě jednotlivých členských států<sup>527</sup>, pročež této samosprávě dále v zásadě větší pozornost nevěnuje (pro úplnost až na čestné výjimky, např. komunální volební právo pro občany Evropské unie). Autor je ovšem přesvědčen, že **oblastí týkajících se přímo i nepřímo místních samospráv, které jsou regulovány ze strany unijního práva, je přeci jenom více a zaslouží si svoji pozornost.** Na tento značný vliv unijního práva poukazují i zahraniční autoři.<sup>528</sup> Unijní právo tedy na místní samosprávu **nedopadá přímo s cílem regulovat místní samosprávu, ale spíše působí nepřímo tím, že místním samosprávám ukládá povinnosti.**

<sup>524</sup> Viz např. Týč, V. Prameny a systém unijního práva. In: Tomášek, M., Týč, V. et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017, s. 99.

<sup>525</sup> Ibidem, s. 99.

<sup>526</sup> Blíže k sekundárním pramenům viz Týč. *Prameny a systém unijního práva*, s. 106 a násl.

<sup>527</sup> Srov. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, s. 59.

<sup>528</sup> Srov. Wilson, Game. *Local Government in the United Kingdom (5th Edition)*, s. 171 a násl.

Autor považuje za účelné v této souvislosti zmínit alespoň následující (vybrané) oblasti:

- **Aktivní a pasivní volební právo občanů Evropské unie a právo hlasovat v místním referendu**

Jedním z výslovných a současně nejvýznamnějších dopadů unijního práva do národní regulace místní samosprávy je nepochybně zakotvení aktivního i pasivního volebního práva občanů Evropské unie v těch členských státech, v němž má takový občan bydliště, a to za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.<sup>529</sup> Následně je toto právo podrobněji regulováno v samostatné směrnici.<sup>530</sup> Tato směrnice byla implementována do české úpravy novelou zákona o volbách do obecních zastupitelstev.<sup>531</sup> Je vhodné dodat, že vzhledem platné právní úpravě místo referenda mají občané Evropské unie též právo hlasovat v místním referendu.<sup>532</sup>

- **Regulace tzv. veřejné podpory<sup>533</sup>**

Veřejná podpora, resp. obecný zákaz veřejné podpory je obsažen již na úrovni Smlouvy o fungování Evropské unie<sup>534</sup>, konkrétně v jejím čl. 107, přičemž toto ustanovení nedopadá pouze na orgány státu, ale též na místní samosprávu, jelikož i ta se může dopustit nedovolené veřejné podpory. Předmětné ustanovení představuje obecné ustanovení, jehož účelem je zabránit (zakázat) narušování hospodářské soutěže ve vnitřním trhu Evropské unie tím, že striktně reguluje (a zakazuje) poskytování veřejné podpory soukromým podnikům z veřejných prostředků.

<sup>529</sup> Viz čl. 40 Listiny základních práv Evropské unie.

<sup>530</sup> Viz směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

<sup>531</sup> Srov. ust. § 4 a ust. § 5 zákona č. 491/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>532</sup> Srov. ust. § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>533</sup> Blíže k této problematice např. Malíř, J. *Právo veřejných podpor Evropské unie: zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013.

<sup>534</sup> Srov. čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Z tohoto obecného pravidla pak stanovuje výjimky. Jak posuzovat veřejnou podporu pak blíže rozvádí i další akty Evropské komise.<sup>535</sup>

- **Regulace veřejných zakázek**

Podle platného zákona o zadávání veřejných zakázek je jedním z veřejných zadavatelů i územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace.<sup>536</sup> Tato zákonná úprava přitom vychází ze sekundárních pramenů unijního práva, tj. zejména ze směrnice<sup>537</sup>. Touto regulací jsou místní samosprávy značně omezovány při výběru dodavatele veřejné zakázky.

- **Regulace hospodářské soutěže**

Pravidla pro hospodářskou soutěž jsou obecně vymezena ve Smlouvě o fungování Evropské unie.<sup>538</sup> Z právní úpravy vyplývá, že dopadá i na místní samosprávy, jelikož jsou to právě místní samosprávy, které mohou být (a v řadě případů jsou) zakladateli či zřizovateli podniků, které se účastní hospodářské soutěže.

V širším slova smyslu pak lze spatřovat dopad unijního práva do ekonomického fungování místních samospráv či ukládání dalších povinností místním samosprávám i v těchto oblastech, byť tento dopad lze označit spíše jako zprostředkovaný, nikoliv nutně přímý:

- **Problematika životního prostředí a jeho ochrany**

V této souvislosti je možné na prvním místě uvést problematiku územního plánování, resp. posuzování koncepce v případě územního plánování.<sup>539</sup> Stejně tak

---

<sup>535</sup> Viz Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 262/201).

<sup>536</sup> Srov. ust. § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>537</sup> Poznámka pod čarou č. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, vypočítává, které všechny směrnice jsou tímto zákonem implementovány. Ve stručnosti lze zmínit pak zejména směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES.

<sup>538</sup> Srov. čl. 101 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>539</sup> Jde o regulaci obsaženou v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

zákon o odpadech, a to jak předchozí<sup>540</sup>, tak stávající<sup>541</sup> představují implementaci řady směrnic, které regulují problematiku odpadů a nakládání s ním. V důsledku této implementace je pak stanovena obcím řada povinností, které jsou povinny v této souvislosti plnit.<sup>542</sup>

- **Problematika zaměstnanosti a sociální politiky**

V těchto oblastech dopadají i na územní samosprávu elementární zásady a požadavky plynoucí pro oblast zaměstnanosti z unijního práva. Jedná se především o rovnost příležitostí pro muže a ženy, potírání diskriminace<sup>543</sup>, pracovní podmínky a další související oblasti.

Ze shora uvedeného je sice patrné, že ústavní regulace místní samosprávy v České republice nemá svůj základ a není ani zásadněji dotčena právem Evropské unie. Nicméně **unijní právo se místní samosprávy dotýká více než významně, a to buď přímo** (úprava volebního práva a hlasovacího práva v místním referendu), **nebo nepřímo** (např. hospodaření místní samosprávy a její povinnosti při hospodaření s jejím majetkem). **Unijní právo tedy do značné míry dopadá na místní samosprávu.**

Závěrem lze ke vlivům unijního práva doplnit, že Evropská unie jako taková nezanedbatelným způsobem ovlivňuje i další oblasti týkající se místní samosprávy, nečiní tak ovšem nutně prostřednictvím své legislativní činnosti.

---

Tato regulace má přitom svá východiška zejména ve směrnici 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

<sup>540</sup> Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>541</sup> Zákon č. 541/2000 Sb., o odpadech.

<sup>542</sup> Zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, ve znění nařízení Komise 1357/2014/EU, směrnice Komise 2015/1127/EU, nařízení Rady (EU) 2017/997 a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851.

<sup>543</sup> Např. zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

## 5 Ústavní kontext a východiska práva na místní samosprávu

Ústavní úpravě práva na místní samosprávu a místní samosprávy obecně je věnována ze strany odborné veřejnosti větší pozornost než v případě úpravy evropské.<sup>544</sup> Nicméně povětšinou se autoři věnují ústavní materii z určité perspektivy či vybraným problémům a jejich pojednání nelze označit za komplexní či vyčerpávající. Stejně tak P. Průcha<sup>545</sup> či M. Kopecký<sup>546</sup> se podrobně ústavním základům a východiskům věnují spíše v souvislosti s jinými jevy či pouze přehledově, a to především se zaměřením na čl. 8 Ústavy ČR a její hlavu sedmou.

Za **jádro ústavní úpravy** místní samosprávy a práva na ni představuje již zmíněný čl. 8 Ústavy ČR a její hlava sedmá, jimž bude autor věnovat podrobně svoji pozornost. Nicméně z pohledu autora je **neméně významný kontext dalších ustanovení Ústavy ČR a LZPS**, na které někteří autoři v souvislosti s územní samosprávou či se správním právem dílčím způsobem poukazují.<sup>547</sup>

Ještě tedy předtím, než bude věnována pozornost jádru ústavní úprava práva na místní samosprávu, považuje autor nejprve za vhodné toto právo zasadit do kontextu dalších souvislostí na úrovni Ústavy ČR a LZPS. Následně pak již bude věnována pozornost ústřední materii – čl. 8 a hlavě sedmé Ústavy ČR.

### 5.1 Ústavní souvislosti práva na místní samosprávu

Jak již autor naznačil shora, ústavní pořádek České republiky obsahuje celou řadu dalších ustanovení, které nezanedbatelným způsobem dopadají i na problematiku místní

<sup>544</sup> Příkladem např. Filip. *Územní samospráva jako ústavní materie v ČR*; Vedral. *K ústavním základům územní samosprávy v České republice*; Klíma, K. *Územní samospráva jako „šestá“ moc podle Ústavy ČR?* In: Kadečka, S. (ed). *Pocta Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 103-112; Jirásková, V. *Územní samospráva a její proměny v čase*.

<sup>545</sup> Průcha, *Místní správa*.

<sup>546</sup> Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, především s. 60-62.

<sup>547</sup> Viz Sládeček, V. *Ústava České republiky z pohledu správního práva*. In: Gerloch, A. et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 334-335; Matula. *Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy*; Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 17-18; výčtově pak Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 61-62.

samosprávy nebo ji jinak ovlivňují. Většinou těchto ustanovení obsažených v Ústavě ČR a LZPS je proto věnována pozornost na tomto místě.

### 5.1.1 Ústava ČR

Hned úvodní ustanovení (čl. 1) Ústavy ČR je pro místní samosprávu významné, ačkoliv to z jeho textace ne nutně vyplývá. Ústava ČR kromě uvedení oficiálního názvu „Česká republika“ vymezuje totiž **základní charakteristické rysy (znaky) státu**. Jedná se o to, že jde o republiku, která je (i) svrchovaná, (ii) jednotná a je (iii) demokratickým právním státem, jenž je (iv) založen na úctě k právům člověka a občana.

Pro bližší vymezení jednotlivých znaků lze odkázat např. na relevantní literaturu<sup>548</sup>. Pro téma této práce je podstatné, že je **Česká republika unitárním (jednotným) státem**. Ačkoliv má místní samospráva nepochybně velký význam, nejedná se o zárodek federalismu či jiného obdobného státního zřízení. Existence místní (územní) samosprávy je tedy projevem decentralizace výkonu státní moci na – od státu odlišné – veřejnoprávní korporace.

Ač je tedy postavení územních samosprávných celků nezastupitelné, netvoří korporaci konkurující státu, která by třeba mohla vystoupit a vytvořit vlastní stát či přidružit se k jinému státu. Stejně tak územní samosprávné celky nemají vlastní ústavy. Již toto tedy do značné míry omezuje ústavodárce, ale především pak zákonodárce, a to co do dispozice s územní samosprávou, a představuje zásadní limit. Jakkoliv tedy může dojít k rozšíření působnosti územních samosprávných celků, bez změny státního zřízení nebude možné, aby územní samosprávné celky byly na stejné hierarchické úrovni jako stát samotný.

Česká republika je taktéž **demokratickým právním státem**. Jedná se o další dva znaky, tj. demokratičnost a vládu práva. Ve vztahu k demokratičnosti a tomuto principu obecně lze poukázat na J. Wintra, který hovoří o **demokratickém principu územní**

<sup>548</sup> Srov. Rychetský, P. Čl. 1 Základní principy – demokratický právní stát a dodržování mezinárodního práva. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 5 a násl. Dále též Šimíček, V. Čl. 1 odst. 1 [Základní principy]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 24 a násl.



**samosprávy**<sup>549</sup>. Tento obecný princip je tedy plně aplikován i v případě územní, resp. místní samosprávy.

V této souvislosti další autoři akcentují, že stávající ústava není neutrální a přiklonila se k **materiálnímu pojetí právního státu**.<sup>550</sup> Toto pojetí ostatně Ústavní soud přijímá již od počátku 90. let ve známém nálezu ve věci zákona o protiprávnosti komunistického režimu.<sup>551</sup> Toto hodnotové zaměření není samoúčelné, ale má zásadní dopad do dalších ustanovení – např. čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, který vylučuje změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Stejně tak je zde dán hodnotový základ pro navazující ustanovení čl. 2 Ústavy ČR, jelikož je republika založena na principu *rule of law*. Územní samosprávné celky v případech, kdy vykonávají veřejnou moc, jsou přitom vůči adresátům svého působení omezeny totožnými zásadami jako stát.

Jakkoliv je Česká republika založena též na *úctě k právům a svobodám člověka a občana*, nelze se patrně domáhat tohoto jako práva jednotlivce, které by mohlo být ze strany státu porušeno. Nejedná se totiž o klasické ustanovení, kterého by se mohl jednotlivec samostatně domáhat. Naproti tomu se jedná nepochybně o významné interpretační vodítko hojně aplikované v judikatuře Ústavního soudu.<sup>552</sup> Toto vodítko pak nepochybně lze aplikovat i ve vztahu k územním samosprávným celkům, a to např. při posuzování práv občanů obce a jejich participace na správě věcí veřejných.

Úzce souvisí s charakteristikou České republiky jako demokratického právního státu i jednoznačné ústavní **„přihlášení“ k tomu, že Česká republika dodržuje závazky plynoucí z mezinárodního práva**. Autoři přitom tento projev „respektu“

<sup>549</sup> Srov. Wintř. *Principy českého ústavního práva*, s. 74.

<sup>550</sup> Srov. Rychetský. *Základní principy – demokratický právní stát a dodržování mezinárodního práva*, s. 7; Šimíček. *Čl. 1 odst. 1 [Základní principy]*, s. 27.

<sup>551</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp.zn. Pl. ÚS 19/93, v němž je akcentováno: „*Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale vřeluje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se "starým právem" hodnotovou diskontinuitu se "starým režimem"*.

<sup>552</sup> Srov. např. Rychetský. *Základní principy – demokratický právní stát a dodržování mezinárodního práva*, s. 8.

k mezinárodnímu právu interpretují poměrně odlišně. Zatímco P. Rychetský v něm vidí významnou interpretační funkci<sup>553</sup>, P. Molek cituje J. Malenovského a uvádí, že jde o pomyslnou branku, prostřednictvím které mohou na český právní řád působit z mezinárodního práva nejen mezinárodní smlouvy (podle čl. 10 až čl. 10b Ústavy ČR), ale též veškeré další prameny mezinárodního práva.<sup>554</sup> Autorovi přijde význam, jenž je přikládán tomuto ustanovení ze strany P. Molka, jako příhodnější. Ostatně jej podporuje svým způsobem i judikatura Ústavního soudu<sup>555</sup> či Nejvyššího správního soudu<sup>556</sup>.

Z perspektivy místní samosprávy je pak podstatné právě to, že Česká republika se explicitně přihlásila k dodržování mezinárodního práva, přičemž tento závazek je pak – byť úžeji – vyjádřen v čl. 10 a násl. Ústavy ČR, které regulují mezinárodní právo a právo Evropské unie.

S právem na místní samosprávu a s místní samosprávou jako takovou úzce souvisí i **regulace státní moci a limitů jejího uplatňování**, kterou obsahuje čl. 2 Ústavy ČR především v odstavcích 2 a 3. Z pohledu místní samosprávy je pak významný především odstavec 3 tohoto ustanovení. Nicméně za pozornost stojí i – podle autora jednoznačně neúplná – úprava přímého výkonu moci, tj. referenda.

Ústava ČR předpokládá, že bude přijat ústavní zákon, jenž bude regulovat situace, kdy je vykonávána státní moc přímo (formou celostátního referenda). Sluší se k tomu dodat, že se jednalo o ustanovení, které bylo do návrhu ústavy vloženo dodatečně. **Nedostatkem z pohledu autora je především to, že Ústava ČR nepočítá, ale ani nevylučuje, konání místního referenda.** Platný zákon o místním referendu je tedy sice zcela v souladu s ústavním pořádkem, avšak výslovnou oporu v ústavním pořádku postrádá.

<sup>553</sup> Srov. Rychetský, *Základní principy – demokratický právní stát a dodržování mezinárodního práva*, s. 8.

<sup>554</sup> Srov. Molek, P. Čl. 1 odst. 2 [Základní principy]. In: Bahýřlová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 31.

<sup>555</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp.zn. Pl. ÚS 31/03.

<sup>556</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. června 2007, č.j. 9 Azs 23/2007-64.

Bohužel ovšem případné zrušení zákona o místním referendu bez náhrady by nebylo v rozporu s tímto článkem Ústavy ČR. *Pro futuro* by ovšem ústavodárce měl zvážit úpravu předmětného znění Ústavy ČR tak, aby Ústava ČR poskytovala ústavní ochranu místním a krajským referendům, neboť kvalitativně jde o obdobný přímý výkon veřejné moci ze strany aktivně legitimovaných. Tento nedostatek vytýkají čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR i další autoři<sup>557</sup>, přičemž F. Rigel uvádí, že by měl být novelizován čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR<sup>558</sup> tak, aby s místním referendem bylo nadále počítáno.

V této souvislosti se nabízí otázka, zda je tedy zákon o místním referendu zcela v diskreci zákonodárce a může jej kdykoliv bez náhrady zrušit. Ačkoliv není možné podle názoru autora podřadit místní referendum pod čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, což ostatně potvrzuje i zmiňovaná literatura, **místní referendum není zcela bez ústavní ochrany**. Je možné totiž aplikovat čl. 21 odst. 1 LZPS, který garantuje právo na participaci veřejnosti na správě věcí veřejných. K tomu blíže viz dále.

Perspektivou místní samosprávy je pak nanejvýš významný čl. 2 odst. 3 a odst. 4 Ústavy ČR, který reguluje výkon veřejné moci a limity tohoto výkonu. Ačkoliv odstavec 3 představuje tzv. výhradu zákona a ústavní limit při výkonu „státní moci“, je nutné zdůraznit, že se **použije i v případě územních samosprávných celků**. Ač je tedy použit poměrně jednoznačně pojem „státní moc“, jenž je podmnožinou pojmu „veřejná moc“, panuje shoda na tom, že je třeba jej vykládat širěji.<sup>559</sup>

Argumentů pro tento extenzivnější výklad je hned několik. Předně je vhodné akcentovat, že čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR předpokládá ochranu proti zásahům orgánů „veřejné moci“, nikoliv tedy pouze zásahům státních orgánů jako představitelů moci státní. Stejně tak pro tento výklad svědčí i to, že územní samosprávné celky

<sup>557</sup> Srov. např. Matula. *Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy*, s. 336; Mikule, V. K ústavním základům územní samosprávy. In: Kysela, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 415.

<sup>558</sup> Srov. Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 19.

<sup>559</sup> Srov. např. Sládeček. *Ústava České republiky z pohledu správního práva*, s. 327; Rychetský, P. Čl. 2 Státní moc. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 16; Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 20; Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 61.

prostřednictvím svých orgánů vykonávají veřejnou moc (ať již státní moc v rámci přeneseného výkonu státní správy nebo svoji samosprávnou moc v rámci samostatné působnosti), přičemž v rámci tohoto výkonu mohou ukládat adresátům veřejnoprávního působení povinnosti (a zakládat i právně vymahatelná práva).

Naproti tomu lze kriticky uvést, že zde – jazykově – poměrně jednoznačný pojem "státní moc" dostává odlišný a podstatně širší obsah. Tento přístup zvolil i Ústavní soud v rámci své konstantní judikatury<sup>560</sup>, přičemž tuto zásadu vnímá jednak jako obecný strukturální princip, jednak jako veřejné subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy vůle jednotlivce, nejsou-li výslovně zákonem takové projevy zakázány<sup>561</sup>. Jakkoliv to autor považuje prismatem ochrany veřejných subjektivních práv a právního státu za výklad zcela správný a žádoucí, odpovídající hodnotám, na nichž je ústavní pořádek České republiky založen a závazkům plynoucím z mezinárodního práva, považuje současně za vhodné, aby došlo k novelizaci.

Pohledem místní samosprávy je pak nezbytné akcentovat to, že i ve vztahu k nim platí, že mohou činit – jako veřejnoprávní korporace, které ovšem např. v soukromoprávních vztazích vystupují jako právnické osoby – vše, co jim zákon výslovně nezakazuje. Pouze v případě výkonu veřejné moci jsou pak striktně omezeny tím, že mohou veřejnou moc uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem.

I na úrovni místních samospráv je pak možné hovořit o to, že jsou činěna „politická rozhodnutí“, pročež **platí obecný princip většiny a ochrany menšiny** výslovně upravený v čl. 6 Ústavy ČR.

Pojem „politická rozhodnutí“ je spíše atypický pro český právní řád. Nicméně v tomto konkrétním případě jej lze považovat za vhodný a odpovídající svému významu. Zakotvený princip je odrazem demokratického principu, k němuž se ústavodárce přihlásil

<sup>560</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 1998, sp.zn. I. ÚS 229/98.

<sup>561</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2004, sp.zn. I. ÚS 546/03. Též si všimá i V. Šimíček. Srov. Šimíček, V. Čl. 2 [Státní moc]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 55.

již v čl. 1 Ústavy ČR, neboť politická rozhodnutí (ať již jde o problematiku voleb, místního referenda, ale i tvorbu práva na úrovni celostátní, ale i na úrovni regionální a místní samosprávy) mají vycházet z vůle většiny, přičemž docílit tohoto projevu se má svobodným hlasováním.

Princip ochrany menšiny pak je nutno vykládat tak, že jde o ochranu politické menšiny, nikoliv jiných menšin upravených na úrovni ústavního pořádku (např. národnostních či náboženských menšin)<sup>562</sup>. Politická rozhodnutí navíc úzce souvisí s politickou odpovědností, která je společná nejen pro politiku státní, ale i pro politiku regionální a lokální, a to i na úrovni základních územních samosprávných celků.

Výslovná garance práva na místní samosprávu a prostředky jeho ochrany (zejména tzv. komunální ústavní stížnost) lze považovat za solidní standard místní samosprávy, avšak tento standard by byl značně oslaben, pokud by bylo možné, aby ústavodárce – z jakékoliv motivace – tuto ústavní garanci vypustil. Z perspektivy práva na místní samosprávu je tak čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR velmi podstatný, neboť omezuje ústavodárce v tom, že nelze změnit podstatné náležitosti demokratického právního státu.

Jak autor uvedl již shora, **právo na místní samosprávu je součástí podstatných náležitostí demokratického právního státu**, a tudíž **vyloučení tohoto práva či jeho omezení natolik, že by byla územní samospráva v zásadě vyloučena, by bylo nepřijatelné**. Z pohledu místní samosprávy představuje čl. 9 Ústavy ČR významnou „nadústavní“ garanci a ochranu tohoto práva jako jednoho z elementárních principů demokratického právního státu.

Nabízí se ovšem otázka, co ještě je nutno považovat za podstatnou náležitost demokratického právního státu v případě práva na místní samosprávu, tedy, co je vlastně ústavně garantováno a chráněno. Rozhodně nelze tuto ochranu vykládat naprosto extenzivně a za změnu podstatné náležitosti demokratického právního státu považovat

---

<sup>562</sup> Obdobně Šimíček, V. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 123.

třeba to, pokud dojde ke zrušení konkrétního územního samosprávného celku. Územní samosprávné celky vznikají, zanikají, mohou měnit své hranice apod.

Stejně tak z pohledu autora nelze tvrdit, že nepřipustnou změnou obsahu práva na místní samosprávu by byla situace, kdyby došlo k zániku vyšších územních samosprávných celků. Ústava ČR totiž chrání právo na místní samosprávu jako **demokratický princip**, avšak již neuvádí, zda musí být územní samospráva jednostupňová, dvoustupňová či vícestupňová. Stejně tak neuvádí, že by nemohlo docházet ke změně počtu vyšších územních samosprávných celků.

Je tedy nutné tuto ochranu interpretovat jako **ochranu práva na samosprávu v jeho základních rysech**.<sup>563</sup> Rozdíl oproti prvorepublikové úpravě pak tkví v tom, že již není v diskreci zákonodárce samotná existence územní samosprávy<sup>564</sup>, neboť požívá ústavní ochrany, a to dokonce jako podstatná náležitost demokratického právního státu.

Autor již shora zmínil značný význam ochrany práva na místní samosprávu, ostatně i Evropská charta výslovnou úpravou ochran tohoto práva vyžaduje ve svém čl. 11. **Ústavní základ ochrany práva na místní samosprávu představuje regulace pravomoci Ústavního soudu**. Jedná se především o čl. 87 Ústavy ČR, neboť pravomoc Ústavního soudu může být stanovena toliko Ústavou ČR či ústavními zákony, a tedy v tomto smyslu jde na úrovni ústavního pořádku o výčet taxativní.<sup>565</sup> Z perspektivy práva na místní samosprávu je nejpodstatnější pravomoc Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. b), písm. c), písm. k) a taktéž podle odst. 3 písm. a) a b) Ústavy ČR.

Ústavní soud je v současné době jediným orgánem, jenž je oprávněn rozhodovat o zrušení právních předpisů, ať již jde o zákony či ústavní zákony<sup>566</sup>, nebo podzákonné (slovy Ústavy ČR „jiné“) právní předpisy. Mezi tyto jiné právní předpisy pak patří též právní předpisy územních samosprávných celků. V souvislosti s touto pravomocí

<sup>563</sup> Obdobně např. Šimíček, V. Čl. 9 [Změna Ústavy]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 159.

<sup>564</sup> Obdobně Vedral. *K ústavním základům územní samosprávy*, s. 258.

<sup>565</sup> Stov. Langášek. *Čl. 87 Kompetence Ústavního soudu*, s. 850.

<sup>566</sup> K této pravomoci viz např. známý případ Melčák – nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp.zn. Pl. ÚS 27/09.

Ústavního soudu pak je nutno zmínit odlišný přístup ústavního pořádku k zákonům a jiným právním předpisům.

Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR je soud oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. V případě tedy, že soud dospěje k závěru, že je dán rozpor jiného právního předpisu se zákonem či takovou mezinárodní smlouvou, takový jiný právní předpis v konkrétní věci (*inter partes*) neaplikuje. Nicméně soud není oprávněn věc předložit Ústavnímu soudu, protože tento jiný právní předpis zůstává součástí právního řádu České republiky. Naproti tomu v případě rozporu zákona s ústavním pořádkem, soud si úvahu učinit nemůže a je povinen věc předložit Ústavnímu soudu k posouzení. Tímto postupem pak může dojít k odstranění vadného zákona z právního řádu České republiky.

**Normotvorná pravomoc je nepochybně součástí kompetenčního aspektu práva na místní samosprávu.** Citované ustanovení tedy představuje ústavní rámec zásahu do tohoto práva v tom duchu, že stanoví, kdo je oprávněn posoudit soulad právních předpisů územních samosprávných celků se zákonem. Pro tento přezkum přitom Ústavní soud používá v případě obecně závazných vyhlášek tzv. test čtyř kroků<sup>567</sup> a v případě nařízení obce test tří kroků<sup>568</sup>.

Poměrně zajímavou možností, které ovšem doposud nebylo využito, je možnost delegovat tuto pravomoc Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud. Ač se v minulosti obdobné pokusy objevily, nikdy zákonná úprava přijata nebyla<sup>569</sup>. Je otázkou, zda by tato delegace byla ku prospěchu či naopak v neprospěch územních samosprávných celků. J. Filip a T. Langášek uvádí, že toto vede mj. k jednotě rozhodování nejen v otázkách zákonnosti, nýbrž i v otázkách ústavnosti, a to u téhož orgánu, tj. Ústavního soudu<sup>570</sup>. S touto výhodou autor souhlasí.

<sup>567</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp.zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>568</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 31. května 2016, sp.zn. Pl. ÚS 29/15.

<sup>569</sup> Srov. např. vládní návrh soudního řádu správního. Viz sněmovní tisk 1080/0, část č. 1/2 Vládní návrh soudního řádu správního [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1080&ct1=0>

K tomuto návrhu se stavěl rezervovaně a kriticky Z. Koudelka. Srov. Koudelka, Z. Nejvyšší správní soud a rušení podzákonných právních předpisů. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 2003, č. 3, s. 251-252.

<sup>570</sup> Srov. Filip, J. Čl. 87 [Kompetence Ústavního soudu]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1183-1184. Obdobně pak Langášek. *Čl. 87 Kompetence Ústavního soudu*, s. 906-907.



Naproti tomu, lze předpokládat, že by Nejvyšší správní soud nebyl přehnaně aktivistický a aplikoval obdobný test, jak činí Ústavní soud. Ostatně proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by byla přípustná ze strany obce (či kraje) tzv. komunální ústavní stížnost. Tudíž i Nejvyšší správní soud by byl patrně „usměrňován“ ze strany Ústavního soudu<sup>571</sup>. Navíc, pokud by byla taková pravomoc svěřena Nejvyššímu správnímu soudu, výhodou by bylo i to, že vládní návrh soudního řádu správního předpokládal možnost podat tzv. akcesorický návrh na zrušení jiných právních předpisů.<sup>572</sup> V takovém případě by mohlo dojít již v rámci správního soudnictví k zrušení nezákonného jiného právního předpisu, a tedy i jeho úplné odstranění z právního řádu.

Současný postup, kdy správní soud neaplikuje jiný právní předpis, shledá-li, že je v rozporu se zákonem, nepovažuje autor za vhodný, jelikož takové rozhodnutí má účinky toliko *inter partes*. V jiném případě bude tedy takový nezákonný jiný právní předpis aplikován, neboť správní orgán obdobnou úvahu – jako soud podle čl. 95 Ústavy – učinit nemůže a je otázkou, zda by takové prolomení zásady legality bylo v souladu s principy právního státu.

Neméně významným je pak čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, který upravuje tzv. **komunální ústavní stížnost**. Předmětnému ustanovení lze kriticky vytknout jeho nepřesnost, neboť nositelem práva na místní samosprávu, tj. práva, které má být ze strany Ústavního soudu chráněno, není orgán územního samosprávného celku, ale územní samosprávný celek jako takový. K tomu blíže viz čl. 8 Ústavy ČR<sup>573</sup> a příslušné pasáže této práce. Jedná se přitom o ochranu práva na místní samosprávu vůči nezákonným zásahům státu. Blížší vymezení tohoto pojmu je obsaženo v zákoně o Ústavním soudu, a to konkrétně v ust. § 72 odst. 1 písm. a) zákona, kde je zásah vymezen – byť ve vztahu k orgánu veřejné moci – tak, že jde o rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah. Je třeba pojem zásah interpretovat materiálně (obdobně jak je vnímán např. pojem rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 soudního řádu správního), a tedy není rozhodné to, jak je předmětný akt označen,

<sup>571</sup> Z. Koudelka ovšem hrozící dvojinančnost v případě obecně závazných vyhlášek kritizoval. Srov. Koudelka. *Nejvyšší správní soud a rušení podzákonných právních předpisů*, s. 252.

<sup>572</sup> Blíže viz vládní návrh soudního řádu správního § 96 a násl. *Sněmovní tisk 1080/0, část č. 1/2 Vládní návrh soudního řádu správního* [online]

<sup>573</sup> Obdobně pak např. Langášek. *Čl. 87 Kompetence Ústavního soudu*, s. 862.



ale to, že – v rozporu se zákonem – stát působí na územní samosprávné celky a zasahuje do jejich práva na samosprávu<sup>574</sup>.

Komunální ústavní stížnost jako prostředek ochrany práva na místní samosprávu **lze využít pouze v případě, kdy stát nezákonně zasahuje právě do práva na místní samosprávu**, jehož východiska vyplývají z ústavního pořádku. V případě, že územní samosprávný celek bude vystupovat v soukromoprávních vztazích, není oprávněn uplatňovat komunální ústavní stížnost, ale nic mu nebrání v tom – vzhledem k tomu, že se v těchto vztazích považuje za právnickou osobu – aby podal „obyčejnou“ ústavní stížnost postupem předpokládaným čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. Komunální ústavní stížnost je tedy specifickým právním prostředkem k ochraně práva na místní samosprávu, byť zákon o Ústavním soudu právní úpravu řízení o těchto ústavních stížnost nerozlišuje příliš důsledně<sup>575</sup>.

Z pohledu práva na místní samosprávu a územních samosprávných celků obecně mají význam i ustanovení řešící **tzv. kompetenční spory**, byť na úrovni zákonné úpravy lze hovořit o tom, že je právní úprava částečně neurčitá a roztržštěná. Zákonodárce využil možnosti postupu podle čl. 87 odst. 3 písm. b) Ústavy ČR, který umožňuje delegovat částečně pravomoc na Nejvyšší správní soud (být textace ustanovení je odlišná než v případě písm. a) ustanovení). Zákonná úprava kompetenčních sporů je tedy dnes představována (i) částí třetí hlavou druhou dílem 6 soudního řádu správního, (ii) zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů, kde je zřizován tzv. zvláštní senát podle toho zákona, a konečně (iii) částí druhou hlavou druhou oddílem devátým zákona o Ústavním soudu.

Tato právní úprava se stala předmětem sporů zejména co do vztahu a postavení Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Touto problematikou se zabývá např. T. Langášek, který dospívá k závěru, že pravomoc byla skutečně delegována

<sup>574</sup> K materiálnímu výkladu pojmu „rozhodnutí“ a „zásah“ viz např. Brož. *Tak jak tedy přezkoumávat soublasty dle stavebního zákona?* s. 362 a násl.

<sup>575</sup> Obdobný závěr např. Filip. *Čl. 87 [Kompetence Ústavního soudu]*, s. 1107; Filip, J. *Obce před Ústavním soudem a komunální stížnost*. In: Kadečka, S. (ed). *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 119; Šimíček, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 83.

na Nejvyšší správní soud a úprava obsažená v zákoně o Ústavním soudu je subsidiární<sup>576</sup>. Jedním dechem ovšem dodává, že zákonná úprava zužuje kompetenční spory pouze na pozitivní a negativní, avšak není vyloučena i jiná varianta. V takovém případě by nebyla dána zákonná opora pro rozhodování Nejvyššího správního soudu a pravomoc by svědčila Ústavnímu soudu. Konečně na problematice postavení zvláštního senátu pak poukazuje i V. Sládeček, neboť zvláštní senát není upraven jako součást soudní soustavy v čl. 91 Ústavy ČR<sup>577</sup>.

Ústava ČR – kromě originární normotvorby v samostatné působnosti v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR – reguluje taktéž **derivativní normotvorbu v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR**. Ústava ČR tedy výslovně obsahuje **ústavní základ pro podzákonnou normotvorbu** ministerstev, jiných správních úřadů a **orgánů územní samosprávy** (ve formě nařízení obcí a nařízení krajů). Jedná se o právní předpisy, které mohou být vydány výhradně na základě výslovného zákonného zmocnění, přičemž limity takového zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu musí být výslovně uvedeny v zákoně. V případě územních samosprávných celků se jedná o předpisy vydávané v rámci přenesené působnosti, tedy jako přenesený výkon státní správy<sup>578</sup>.

S ohledem na zaměření této práce by jim nemusela být věnována větší pozornost. Autor ovšem musí poukázat na to, že se nejedná vždy pouze o jednoduché provedení zákona. V této souvislosti je vhodné poukázat na tzv. pražské stavební předpisy<sup>579</sup>, které jsou vydávány na základě výslovného zákonného zmocnění obsaženého ve stávajícím stavebním zákoně<sup>580</sup>. Zároveň ovšem obdobným zmocněním disponuje Ministerstvo pro místní rozvoj a hlavní město Praha má možnost provést stavební zákon samostatně (do značné míry odlišně) od vyhlášky ministerstva, která má místní působnost

<sup>576</sup> Srov. Langášek. *Čl. 87 Kompetence Ústavního soudu*. s. 905.

<sup>577</sup> Srov. Sládeček. *Ústava České republiky z pohledu správního práva*, s. 330.

<sup>578</sup> Obdobně např. Suchánek, R. Čl. 79 [Ministerstva a jiné správní úřady]. In: Bahýľová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 916.

<sup>579</sup> Nařízení hl. m. Prahy č. 10/2016, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>580</sup> Srov. ust. § 194 písm. e) stavebního zákona, podle něhož platí: „e) hlavní město Praha stanoví nařízením vydaným v přenesené působnosti obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze.“

na území celé republiky. Nový stavební zákon dokonce toto zmocnění rozšiřuje ještě o statutární město Brno a o statutární město Ostravu<sup>581</sup>. Obecnou vyhlášku pak má vydat k provedení téhož Nejvyšší stavební úřad.

Je otázkou, zda tyto právní předpisy vydávané ve formě nařízení obce, tedy právního předpisu v přenesené působnosti, nejsou **projevem práva na místní samosprávu *sui generis***, resp. zda se nejedná o právní předpis někde na pomezí. Zmocnění těchto měst je odůvodňováno jejich specifiky, a tudíž si mohou stanovit požadavky odlišné od těch obecných uvedených ve vyhlášce s celostátní působností. Nicméně, mají-li být reflektována specifika, teoreticky by tak mohlo učinit Ministerstvo pro místní rozvoj podle stávajícího stavebního zákona, podle nového stavebního zákona Nejvyšší stavební úřad v obecném předpisu.

Za těchto okolností nelze podle názoru autora najít jiné vysvětlení (důvodová zpráva žel k citovanému ustanovení chybí, neboť šlo o pozměňovací návrh v rámci projednání na půdě Poslanecké sněmovny PČR), pro to, aby byla taková pravomoc stanovena jednotlivým územním samosprávným celkům než to, že mají reflektovat své potřeby, zájmy a požadavky na výstavbu specifické právě pro tyto územní samosprávné celky. Právo na místní samosprávu (tj. správa vlastních záležitostí) se v dané věci nepochybně projeví a nepůjde tedy o „čisté“ provedení zákona, ale o reflexi specifík těchto územních samosprávných celků. Nicméně, pokud by mělo jít o projev práva na samosprávu, vzhledem k rovnosti obcí, by taková možnost měla být dána v zásadě všem územním samosprávným celkům.

Obdobnou výhradu lze jistě formulovat ve vztahu k tržním řádům, které jsou taktéž vydávány ve formě nařízení obce.<sup>582</sup> Již dříve v této práci autor poukázal na to, že se patrně, co do právní formy, jedná materiálně o opatření obecné povahy. Podstatné pro úvahu autora je to, že územní samosprávný celek tržním řádem fakticky rozhoduje o svém území, reguluje tržiště hned z několika hledisek, přičemž z pohledu autora je zřejmé, že jde o další

<sup>581</sup> Podle ust. § 333 odst. 2 nového stavebního zákona tedy platí: „*Hlavní město Praha, statutární město Brno a statutární město Ostrava mohou v přenesené působnosti vydat nařízení k provedení § 152 odst. 2.*“

<sup>582</sup> Srov. ust. § 18 živnostenského zákona.

projev práva na místní samosprávu (jde o regulaci vlastního tržiště, obec projevuje svůj zájem na tom, že např. určité zboží bude koncentrováno v určitém místě).

Závěrem lze tedy poznamenat, že **ačkoliv některé právní předpisy územních samosprávných celků jsou vydávány v přenesené působnosti, nepochybně mohou být dílčím způsobem odrazem práva na místní samosprávu.** Ostatně v případě tržních řádů si obec určuje, jak bude vypadat tržiště na jejím území. V případě stavebních předpisů vybraných měst půjde taktéž o reflexi priorit a zájmů předmětného územního samosprávného celku – jde o celkový vzhled těchto měst, odstupové vzdálenosti a další aspekty, jimiž bude značně ovlivňován celkový ráz města.

V souvislosti s právními předpisy územních samosprávných celků je vhodné zdůraznit, že se stále jedná stále kvalitativně o právní předpisy. Z podstaty právního předpisu vyplývají jednak požadavky obsahové, jednak formální (vč. publikace). **Ústava ČR přitom výslovně nereguluje problematiku publikace právních předpisů. Podstatnou z pohledu práva na místní samosprávu je především ta otázka, zda požadavek na vyhlášení právních předpisů, tedy publikaci právních předpisů, lze dovodit z čl. 52 Ústavy ČR.** Toto ustanovení přitom dopadá – při využití gramatického výkladu – na publikaci zákonů a na zveřejňování mezinárodních smluv, které jsou závazné.

V. Pavlíček v této souvislosti uvádí, že vymezení v Ústavě ČR (v čl. 52) je příliš úzké a s ohledem na princip právního státu musí být **vyhlášení podmínkou platnosti nejen zákonů, ale všech právních předpisů včetně právních předpisů územních samosprávných celků.**<sup>583</sup> Ostatně tento požadavek klade na obecně závazné právní předpisy i judikatura Ústavního soudu.<sup>584</sup>

Autor je toho názoru, že publikace právního předpisu, který obsahuje právní normy, je **podmínkou platnosti a též vymahatelnosti bez ohledu na jeho hierarchii.** Předmětné ustanovení čl. 52 Ústavy ČR je obsaženo v její hlavě druhé, která reguluje

<sup>583</sup> Viz Suchánek, R. Vyhlášení zákonů, dalších aktů státních orgánů a mezinárodních smluv. In: Pavlíček, V. *Ústavní právo a státověda II. díl Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2020, s. 817.

<sup>584</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 4. března 1997, sp.zn. I. ÚS 107/95.

zákonodárnou moc. Ačkoliv primárně toto ustanovení – při aplikaci jazykového a systematického výkladu – má být skutečně aplikováno v případě zákonů, nepochybně jej lze s využitím logických metod **aplikovat i v případě dalších právních předpisů v tomto ustanovení výslovně neuvedených**. I pokud by taková přiměřená aplikace nebyla možná, je autor přesvědčen o tom, že z principů právního státu – např. předvídatelnost práva či právní jistoty – lze dovozovat požadavek na publikaci právních předpisů všech druhů, tedy i předpisů místních samospráv.

V souvislosti s právními předpisy místních a regionálních samospráv lze zmínit značný posun od 1. ledna 2022, kdy nabude účinnosti zákon o SPPÚSC. Tento zákon značně mění způsob publikace právních předpisů obcí a krajů, a to právě ve prospěch principu předvídatelnosti a dostupnosti právních předpisů územních samosprávných celků. Podle ust. § 2 odst. 1 zákona o SPPÚSC se právní předpisy územního samosprávného celku vyhláší právě v – nově vytvořené – **Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků**. V tomto tedy dochází ke značnému posunu, neboť v současné době se právní předpis obce vyhláší pouze na úřední desce obce<sup>585</sup> a v případě právního předpisu kraje ve věstníku právních předpisů kraje<sup>586</sup>.

V této souvislosti je pak vhodné upozornit na ust. § 9 zákona o SPPÚSC, jenž upravuje tříleté přechodné období, přičemž nedojde-li v případě těchto právních předpisů územních samosprávných celků ve lhůtě 3 let ode dne účinnosti tohoto zákona k jejich publikaci v této sbírce, pak tyto právní předpisy pozbývají platnosti uplynutím této lhůty. Předmětný zákon je mj. reakcí na judikaturu Ústavního soudu<sup>587</sup>, která poukázala na to, že publikace právních předpisů územních samosprávných celků vyvolává problémy (ne vždy jsou totiž právní předpisy – byť v rozporu se zákonem – zveřejněny též způsobem umožňující dálkový přístup, což značně omezuje adresáty v seznámení s těmito předpisy).

<sup>585</sup> Srov. ust. § 12 odst. 1 zákona o obcích.

<sup>586</sup> Srov. ust. § 8 odst. 2 zákona o krajích.

<sup>587</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp.zn. I. ÚS 2315/15, v němž je mj. uvedeno: „Ústavní soud podotkl, že uvedené obtíže by byly odstraněny, kdyby se všechny právní předpisy obcí a krajů publikovaly na internetu nebo kdyby byly centrálně zpřístupněny - právní předpisy obcí a krajů přitom již nyní jsou sbromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem“.

### 5.1.2 Listina základních práv a svobod

Listinu základních práv a svobod lze též považovat za ústavní základ pro právo na místní samosprávu a jeho související aspekty, avšak její význam je – právě ve srovnání s Ústavou ČR – o poznání menší. I přesto LZPS nelze zcela v této práci opomenout a je vhodné ji věnovat alespoň rámcovou pozornost.

Již v samotné preambuli LZPS lze nalézt **zmínku o „samosprávných tradicích“**. K těmto tradicím se Česká republika výslovně přihlašuje. Je přitom zřejmé, že se těmito tradicemi myslí patrně období tzv. první republiky. Nicméně, jak plyne z historického kontextu, jemuž se autor věnoval shora, je zřejmé, že prvorepublikové tradice práva na místní samosprávu jsou částečně sporné, resp. do značné míry vycházely z předchozího období rakouské a posléze rakousko-uherské monarchie.

Každopádně lze očekávat, že samosprávnými tradicemi je nutno rozumět ony tradice dobré, na což poukazuje i F. Husseiní.<sup>588</sup> Tentýž autor zároveň si pokládá poměrně zajímavou otázkou, zda by poukaz na preambuli LZPS nemohl být územními samosprávnými celky užit jako podpůrná argumentace v rámci komunální ústavní stížnosti. Autor této práce je přesvědčen o tom, že ačkoliv se jedná toliko o preambuli LZPS, jedná se o **zásadní interpretační vodítko**, které navíc poukazuje na to, že právo na místní samosprávu má dlouhodobou tradici a do značné míry podporuje závěr, že je toto právo vyňato z dispozice ústavodárce (k tomu viz i výklad čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR). Autor má tedy za to, že se těchto samosprávných tradic nejde přímo domáhat, avšak nepochybně lze právě preambuli využít jako relativně silný (subsidiární) argument při podání komunální ústavní stížnosti.

Z pohledu práva na místní samosprávu je nutné poukázat na **čl. 2 odst. 2 a odst. 3 LZPS**, které – byť textací trochu odlišné – představují obdobu čl. 2 odst. 3 a odst. 4 Ústavy ČR, jimž autor věnoval pozornost shora a na tyto pasáže lze na tomto místě odkázat. Jedná se o výhradu zákona, kterou je nutné aplikovat i v případě realizace práva na místní samosprávu. Územní samosprávné celky jsou tedy vázány při výkonu veřejné moci

<sup>588</sup> Husseiní, F. Preambule. In: Husseiní, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 68-69.

zákonem, avšak v případě, kdy veřejnou moc nevykonávají, platí, že mohou činit vše, co jim zákon výslovně nezakazuje. Taktéž toto ustanovení představuje ústavní základ pro limitaci činnosti státu ve vztahu k územním samosprávným celkům a zásahům do jejich práva na samosprávu.

Z pohledu této práce má svůj význam i **úprava vlastnického práva na úrovni LZPS**. Autor nepovažuje za nezbytné podrobněji rozebírat ochranu vlastnického práva, která svědčí taktéž nepochybně i územním samosprávným celkům a lze odkázat na literaturu tomuto tématu věnovanou.<sup>589</sup> Z pohledu autora je ovšem významný **čl. 11 odst. 2 LZPS**, který představuje ústavní základ pro zákonodárce, jenž je oprávněn určit, který majetek je nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu, a smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. Toto ustanovení je tedy ústavním základem pro zákonodárce, který – nutno říci v poměrně výjimečných případech – **stanoví, který majetek je *ex lege* ve vlastnictví obce**.

Jakkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že se jedná o pozitivní „diskriminaci“ obcí, je nutné si uvědomit, že podle č. 11 odst. 3 LZPS vlastnictví taktéž zavazuje a jsou s ním spojena nejen práva, ale i povinnosti. Předmětnou úpravu tedy lze stěžít – i s ohledem na skutečnost, který majetek je *ex lege* ve vlastnictví obcí – za jakési zlepšení právního postavení územních samosprávných celků. Typickým příkladem tohoto majetku je vlastnictví pozemních komunikací podle zákona o pozemních komunikacích<sup>590</sup>. Na základě tohoto zákona jsou to právě obce, které jsou vlastníkem – se všemi rozsáhlými zákonnými povinnostmi z toho plynoucími – místních komunikací.

Na skutečnost, že nejde o jakékoliv zlepšení právního postavení územních samosprávných celků, ale spíše o značnou zátěž, upozornil i Ústavní soud, jenž k tomuto ustanovení zdůraznil: „*Aby byl tento veřejný zájem zajištěn, je vlastnictví místních komunikací, silnic a dálnic zákonem vyhrazeno pro obce, kraje a stát. Jde o jeden z výjimečných případů, kdy zákonodárce*

<sup>589</sup> Např. Šimáčková, K. Ochrana vlastnictví. In: Wagnerová, E. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 300-329. Tomoszek, M., Vomáčka, V. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 362-420.

<sup>590</sup> Úst. § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.



*využil svého oprávnění v souladu s čl. 11 odst. 2 Listiny stanovit, že určitý majetek „nezbytný ke zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob“. Tato úprava ovšem nemá za cíl jakkoliv zlepšit právní postavení obcí, krajů ani státu. Zákonem určené vlastnictví je totiž naopak obecně zatěžuje břemenem spočívajícím v povinnosti pečovat o svěřené pozemní komunikace, a to mimo jiné tak, aby byly tyto komunikace bezpečné pro osoby, které je užívají. To vyplývá jak přímo z povahy veřejného zájmu, který tato úprava sleduje, tak z toho, že vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny).“<sup>591</sup>*

LZPS dále zakotvuje **svobodu projevu a právo na informace**. Z pohledu místních samospráv je pak významná ta skutečnost, že podle čl. 17 odst. 5 LZPS jsou též **orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem informovat o své činnosti s tím, že podrobnosti stanoví prováděcí zákon**. Je poměrně pozoruhodné, že v tomto případě LZPS hovoří o tom, že povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace je kladena na orgány územních samosprávných celků. Z pohledu autora této práce je nutno toto ustanovení interpretovat tak, že **povinným subjektem je taktéž územní samosprávný celek**, neboť smyslem a účelem předmětné úpravy je poskytnutí informací o činnosti územního samosprávného celku<sup>592</sup>. Zároveň je nutné v této souvislosti zdůraznit, že nejde jenom o činnost územního samosprávného celku v rámci přenesené působnosti, ale taktéž (a možná i zejména) o informování o činnosti v samostatné působnosti<sup>593</sup>.

Poskytováním informací ze strany orgánů veřejné správy, a to včetně územních samosprávných celků a související statistice, se věnoval autor této práce společně s S. Kadečkou a L. Rothanzlem v příspěvku, který se právní úpravě poskytování informací v České republice podrobně věnuje a lze na něj odkázat<sup>594</sup>. Tento příspěvek totiž obsahuje

<sup>591</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp.zn. Pl. ÚS 25/15.

<sup>592</sup> Historickým kontextem se zabývá např. L. Rothanzl. Srov. Rothanzl, L. Povinnost poskytovat informace (§ 2). In: Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu ke informacím a související předpisy: komentář*. Praha: Linde, 2012, s. 44-45.

<sup>593</sup> Obdobně např. Bartoň, M., Hejč, D. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 510-569.

<sup>594</sup> Kadečka, S., Brož, J., Rothanzl, L. The Laws of Transparency in Action: Freedom of Information in the Czech Republic. In: Dragos, D.C., Kovač, P., Marseille, A.T. (eds). *The Laws of Transparency in Action. A European Perspective*. Palgrave Macmillan, 2019, s. 471-500.



mj. statistiku postupu vybraných měst v České republice při vyřizování žádostí o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Prováděcím zákonem k citovanému ustanovení je zákon o svobodném přístupu k informacím<sup>595</sup>. V této souvislosti lze konstatovat, že zákonná úprava je již přesnější než její východisko obsažené v LZPS. Podle ust. § 2 odst. 1 zákona jsou povinnými subjekty „územní samosprávné celky a jejich orgány“. Naproti tomu považuje autor za nadbytečné, že jsou uvedeny i orgány územních samosprávných celků, neboť je logické, že územní samosprávné celky budou poskytovat informace prostřednictvím svých orgánů. Přitom není nutně rozhodné, který konkrétní orgán územního samosprávného celku splní tuto zákonnou povinnost, která má své ústavní základy .

V případě **práva petičního jsou adresáty žádostí, návrhů a stížností** podle čl. 18 odst. 1 LZPS **i orgány územních samosprávných celků**, a to vedle státních orgánů. Stávající zákon o právu petičním<sup>596</sup> upravuje toto právo toliko ve vztahu ke státním orgánům a ve vztahu k územním samosprávným celkům tehdy, pokud vykonávají přenesenou působnost<sup>597</sup>. Úpravu v případě územních samosprávných celků je možno nalézt v příslušné zákonné úpravě.

Platná právní úprava svěčuje – jako vyhrazenou pravomoc – radě obce stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností<sup>598</sup>, přičemž následně se postupuje zejména podle ust. § 16 odst. 2 písm. f) a písm. g) zákona o obcích. A. Furek v této souvislosti upozorňuje na nedokonalé provedení čl. 18 LZPS ze strany zákonodárce<sup>599</sup>, neboť ust. § 16 upravuje práva občanů obce a dalších osob, jimž tato práva svědčí. Nicméně LZPS předpokládá, že toto právo svědčí každému. Autor této práce má přitom za to, že je nanejvýš vhodné, aby rada obce stanovila postup i v případě těchto osob, a to patrně analogicky tak, aby byly naplněny požadavky LZPS, která nestanoví odlišnou úpravu (či rozsah tohoto práva) podle toho, kdo petičního práva využívá.

<sup>595</sup> Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>596</sup> Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>597</sup> Srov. Furek, A. § 102 [Pravomoci rady obce]. In: Potěšil, L. et al. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 632-633.

<sup>598</sup> Srov. ust. § 102 odst. 2 písm. l) zákona o obcích. Obdobně ust. § 68 odst. 2 písm. e) o hlavním městě Praze zakládá vyhrazenou pravomoc Rady hlavního města Prahy a ust. § 59 odst. 1 písm. h) zákona o krajích.

<sup>599</sup> Srov. Furek. § 102 [Pravomoci rady obce], s. 632.

S tématem této práce úzce souvisí i čl. 21 odst. 1 LZPS, který **upravuje právo podílet se na správě věcí veřejných**. Tento článek byl již zmíněn v souvislosti s řešením otázky, kdo je nositelem práva na místní samosprávu. Citované ustanovení dopadá toliko na samosprávu územní, jak potvrdil i Ústavní soud<sup>600</sup>. Právo podílet se na správě věcí veřejných může být tedy realizováno ze strany oprávněných osob právě prostřednictvím místní samosprávy. Může se jednat o přímý výkon takového práva, a to např. participací na místním referendu. Stejně tak se může jednat o nepřímý výkon takového práva, a to zpravidla prostřednictvím volebního práva.

Konečně – nejen ústavní úprava pravomocí Ústavního soudu – ale též **úprava práva na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 LZPS** je perspektivou místní samosprávy a práva na místní samosprávu významná hned z několika hledisek. Předně se toto právo uplatní mj. i v případě ochrany práva na místní samosprávu, a to v různých formách. Nelze nezmínit, že takovou aktivní legitimaci má např. územní samosprávný celek vůči územně plánovací dokumentaci, která je vydávána ve formě opatření obecné povahy<sup>601</sup>. V takových případech by tedy územní samosprávný celek vystupoval jako subjekt aktivně využívající svého práva na přístup k soudu.

Nicméně jsou to právě i adresáti veřejnoprávního působení územních samosprávných celků, kteří mohou být zkráceni na svých právech. Je nutné totiž materiálně interpretovat čl. 36 odst. 2 LZPS, resp. pojem „rozhodnutí orgánu veřejné správy“. Orgán veřejné správy je pak nepochybně i orgán územního samosprávného celku, který zkrátí práva adresáta svého veřejnomocenského působení. Zmíněný čl. 36 odst. 2 LZPS představuje **základ ochrany veřejných subjektivních práv**<sup>602</sup>. Tomu odpovídá jak právní úprava obsažená v části páté občanského soudního řádu<sup>603</sup>, tak i úprava soudního řádu správního<sup>604</sup>. Podrobněji se k ústavním základům správního soudnictví

<sup>600</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. října 2008, sp.zn. Pl. ÚS 40/06.

<sup>601</sup> Srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č.j. 2 As 187/2017-149.

<sup>602</sup> Srov. Husseini, F., Kopa, M., Čl. 36 Právo na soudní a jinou právní ochranu. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1119. Obdobně pak Pospíšil, I. Právo na spravedlivý proces. In: Wagnerová, E. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 744 a násl.

<sup>603</sup> Srov. ust. § 244 odst. 1 občanského soudního řádu.

<sup>604</sup> Srov. ust. § 4 odst. 1 soudního řádu správního.

a této soudní ochraně věnuje autor v příspěvku, v němž se věnuje též jednotlivým žalobním typům podle soudního řádu správního<sup>605</sup>.

Na význam čl. 36 odst. 3 LZPS pak poukazuje zejména J. Filip<sup>606</sup>, neboť s místní samosprávou a výkonem práva na ni úzce souvisí **i veřejnoprávní odpovědnost za výkon práva na místní samosprávu**. Je přitom třeba při posuzování odpovědnosti územních samosprávných celků reflektovat smíšený (spojený) model veřejné správy. V případě, že je způsobena škoda orgánem územního samosprávného celku, který vykonává přenesenou působnost, vzniká odpovědnost státu<sup>607</sup>. V případě, že je ovšem způsobena škoda při výkonu samostatné působnosti, vzniká odpovědnost přímo územnímu samosprávnému celku. Tuto skutečnost přitom reflektuje i zákonná úprava této odpovědnosti, neb tento zákon v ust. § 1 rozlišuje škodu způsobenou při výkonu státní moci a škodu způsobenou územními samosprávnými celky při výkonu veřejné moci v rámci samostatné působnosti. Z judikatury přitom vyplývá, že se jedná o odpovědnost objektivní<sup>608</sup>.

Zajímavou otázkou pak je, co vše je nutno rozumět výkonem veřejné moci v rámci samostatné působnosti. Výkonem veřejné moci v rámci samostatné působnosti je nepochybně i normotvorná činnost územních samosprávných celků jako jeden z projevů jejich práva na místní samosprávu v pojetí českého ústavního pořádku. Nicméně Ústavní soud a Nejvyšší soud dlouhodobě zastávají jednoznačný názor, že **odpovědnost za legislativní újmu nevzniká**<sup>609</sup>. Tento závěr se stal předmětem kritiky např. ze strany I. Pospíšila<sup>610</sup>, z aktuálních autorů na tento problém poukazují např. M. Kopa a F. Husseiní.<sup>611</sup>

<sup>605</sup> Srov. Brož. *Tak jak tedy přezkoumávat souhlasy dle stavebního zákona?*

<sup>606</sup> Srov. např. Filip. *Územní samospráva jako ústavní materie v ČR*, s. 36.

<sup>607</sup> Viz ust. § 3 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>608</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. května 2015, sp.zn. II. ÚS 3005/14.

<sup>609</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp.zn. Pl. ÚS 36/08. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp.zn. 28 Cdo 542/2011. V případě rozhodnutí Nejvyššího soudu sice tento soud odpovědnost dovodil, avšak z toho důvodu, že obecně závaznou vyhlášku považoval materiálně za individuální akt. Obecně ovšem ve vztahu k normotvorbě vyjádřil nevoli dovozovat odpovědnost za škodu.

<sup>610</sup> Srov. Pospíšil. *Právo na spravedlivý proces*, s. 749-750.

<sup>611</sup> Srov. Husseiní, Kopa. *Čl. 36 Právo na soudní a jinou právní ochranu*, s. 1032.

Autor se s touto kritikou ztotožňuje, jelikož z jeho pohledu nejsou dány legitimní a dostatečně závažné důvody pro vyloučení odpovědnosti v případě normotvorby, ať již ze strany státu či ze strany územních samosprávných celků. Ostatně regulace čl. 36 odst. 3 LZPS *explicitě* nevylučuje, že by mohla vzniknout též odpovědnost za normotvornou činnost státu či územních samosprávných celků.

## 5.2 Jádru úpravy místní samosprávy v Ústavě ČR

Za základ, resp. jádro úpravy územní samosprávy – M. Kopeckým označovaným jako komunálního práva<sup>612</sup> – je nutno označit **čl. 8 Ústavy ČR a hlavu sedmou Ústavy ČR**, v níž jsou soustředěna ustanovení týkající se územní samosprávy. Ústavní úprava práva na místní samosprávu, jeho obsah a regulace vztahu ke státu samotnému je pro tuto práci naprosto zásadní, a tudíž je vhodné této úpravě věnovat patřičnou pozornost

Již úvodem je k jádru ústavní úpravy práva na místní samosprávu nutné – i přes poměrně kritický pohled autora na aktuální ústavní úpravu, kterou dále rozvíjí v úvahách *de lege ferenda* – nutno korektně dodat, že se lze ztotožnit se závěrem V. Míkuleho, že se jedná o **nejobsáhlejší a nejúplnější úpravu územní samosprávy v našich dějinách.**<sup>613</sup>

### 5.2.1 Ústavní garance práva na místní samosprávu

Ústavodárce zařadil do hlavy první Článek 8 Ústavy ČR, který představuje **výslovnou ústavní garanci práva na místní (územní) samosprávu**. Ústava ČR výslovně garantuje tedy pouze jeden druh samosprávy, jakkoliv lze souhlasit s V. Sládečkem, že i další formy samosprávy by si zasloužily ústavní ochranu obdobnou územní samosprávě<sup>614</sup>.

Již ze systematického výkladu lze dovozovat, že význam práva na místní samosprávu (potažmo i existence místní samosprávy) – nikoliv ovšem jednotlivých územních

<sup>612</sup> Srov. Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 60.

<sup>613</sup> Srov. Míkule. *K ústavním základům územní samosprávy*, s. 412.

<sup>614</sup> Srov. Sládeček. *Ústava České republiky z pohledu správního práva*, s. 333.

samosprávných celků, které mohou vznikat, zanikat, slučovat se apod. – je značný, neboť garance práva na místní samosprávu je zařazena právě do hlavy první, tj. mezi **základní ustanovení Ústavy ČR**<sup>615</sup>.

Jak již autor akcentoval shora, z čl. 1 Ústavy ČR vyplývá, že Česká republika je z pohledu státního zřízení unitárním státem. Toto značně předurčuje právní povahu územní samosprávy, která tedy nedosahuje kvality jednotky v rámci federativního uspořádání a nepředstavuje tedy pohledem státního zřízení veřejnoprávní korporaci rovnocennou státu. Zároveň toto východisko vede k závěru, že právo na místní samosprávu není neomezené, neboť obce své právo na samosprávu odvozují právě z existence suverénní České republiky a jejího ústavního pořádku.<sup>616</sup>

Je namístě uvést princip subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře svěřeny regulaci na úrovni místní, mají-li místní specifikou povahu<sup>617</sup>. Každopádně lze právo na místní samosprávu v pojetí čl. 8 Ústavy ČR považovat za **podstatnou náležitost demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR**<sup>618</sup>.

Jistý problém v souvislosti s ústavní ochranou tohoto práva představuje **strohost vymezení tohoto práva v rámci ústavní úpravy**. Obsah práva na místní samosprávu je totiž do značné míry svěřen do rukou zákonodárci, který toto právo sice nemůže úplně vyprázdnit<sup>619</sup>, avšak může jej do značné míry omezit. Judikatura Ústavního soudu přitom opakovaně (kriticky) zdůrazňuje lakoničnost a obecnost úpravy místní samosprávy<sup>620</sup>, a to vše za situace, kdy opakovaně akcentuje význam místní samosprávy jako nezastupitelné složky rozvoje demokracie<sup>621</sup>. Ona absence podrobnější úpravy obsahu práva na místní samosprávu na ústavní úrovni se pak z pohledu autora projevila i v oblasti

<sup>615</sup> Obdobně systematické zařazení hodnotí i S. Kadečka. Srov. Kadečka *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 13-14.

<sup>616</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2020, č.j. 2 As 223/2018-55.

<sup>617</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č.j. 7 Ao 2/2011-127.

<sup>618</sup> K tomu blíže viz výklad a citovaná literatura a judikatura shora.

<sup>619</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp.zn. Pl. ÚS 56/10.

<sup>620</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02, nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp.zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>621</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp.zn. Pl. ÚS 1/96, či nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2018, sp.zn. I. ÚS 178/15.

vydávání obecně závazných vyhlášek ze strany obcí, kdy až do tzv. jirkovského nálezu byla normotvorná pravomoc obcí v samostatné působnosti vykládána velmi restriktivně. I přes pozitivní posun přístupu k normotvorbě obcí má ovšem autor nadále k přístupu Ústavního soudu nezanedbatelné výhrady.<sup>622</sup>

V této souvislosti musí autor připomenout přístup k Evropské chartě ze strany Ústavního soudu. Bohužel Ústavní soud se přiklonil k závěru, že tato smlouva není self-executing (viz shora), a tudíž se spíše hůře dají přímo z Evropské charty dovozovat práva, která by byla součástí práva na místní samosprávu a dotvořila by stávající strohý minimální standard tak, aby byl zákonodárce při regulaci práva na místní samosprávu dostatečně omezen.

Každopádně lze konstatovat, že **právo na místní samosprávu je pod ochranou Ústavního soudu**, a to především prostřednictvím tzv. komunální ústavní stížnosti. Stát toto právo nevytváří, poskytuje mu však ústavní záruku (garanci) a s tím související ochranu, a to především vůči sobě samému<sup>623</sup>. Bez náležité ochrany tohoto práva před nepřijatelnými zásahy právě ze strany státu, by se jednalo o právo, jehož se nelze domáhat, a tedy spíše o jakousi více či méně závaznou proklamaci.

### 5.2.2 Charakter ústavní úpravy územní samosprávy – dvojstupňovost?

Ústavní úprava územní samosprávy obsažená v hlavě sedmé Ústavy ČR byla změněna toliko jedinkrát, a to v souvislosti s přijetím ústavního zákona s účinností od 1. ledna 2000<sup>624</sup>, neboť původní Ústava ČR neřešila, zda vedle obcí jako základních územních samosprávných celků budou vytvořeny země či kraje jako vyšší územní samosprávné jednotky. Genezi změny tohoto ustanovení a úvahy o tom, proč země či kraje, shrnuje podrobně V. Jirásková<sup>625</sup>, na kterou lze odkázat. Touto ústavní novelou

<sup>622</sup> K tomu blíže viz např. Brož. *Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu)*.

<sup>623</sup> Obdobně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č.j. 2 As 187/2017-149, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2020, č.j. 9 As 169/2020-29, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. listopadu 2013, č.j. 2 AOs 3/2013-36.

<sup>624</sup> Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>625</sup> Viz Jirásková. *Územní samospráva a její proměny v čase*, s. 303 a násl.

tedy došlo ke zrušení dosavadního čl. 103 Ústavy ČR, který umožňoval, aby o názvu vyššího územního samosprávného celku rozhodlo jeho zastupitelstvo, a k drobné formulační změně čl. 99 Ústavy ČR.

V souvislosti s ústavní úpravou krajů jako vyšších územních samosprávných celků lze zmínit čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR, byť není z pohledu tématu této práce (právo na místní samosprávu) nijak zásadní. Jedná se o výhradu ústavního zákona, která spočívá v tom, že vytvořit či zrušit vyšší územní samosprávný celek lze pouze ústavním zákonem. Vytváření a rušení vyšších územních samosprávných celků bylo tedy vyňato z dispozice standardního zákonodárce. Nicméně hranice těchto vyšších územních samosprávných celků již v dispozici zákonodárce jsou, neboť tak i výslovně stanoví příslušný ústavní zákon<sup>626</sup>.

V souvislosti s ústavním zakotvením základních územních samosprávných celků a vyšších územních samosprávných celků se nelze vyhnout otázce, jak **charakterizovat stávající územní samosprávu v České republice**. J. Grospič již v 90. letech ve vztahu k čl. 99 Ústavy ČR – byť v jeho původním znění – se vymezil jednoznačně takto: „*Ústava ČR tak předpokládá dvoustupňovou strukturu územních samosprávných jednotek. Jiné uspořádání územní samosprávné soustavy v rámci platných ústavních ustanovení není možné.*“<sup>627</sup> Tento závěr o dvojstupňovosti struktury územních samosprávných jednotek je na první pohled poměrně logický a odpovídá jazykovému znění Ústavy ČR.

J. Vedral na tento závěr o dvojstupňovosti struktury územních samosprávných jednotek navazuje, přičemž ale poukazuje na další autory, kteří nahlíží na výklad čl. 99 Ústavy odlišně.<sup>628</sup> J. Filip tak ku příkladu uvažuje o rozšíření územní samosprávy směrem dolů na územní složky obce (tj. např. na městské části) nebo směrem nahoru v rámci vyšších územních samosprávných celků.<sup>629</sup> Z. Koudelka pak – jako zastánce třetího názorového proudu – pojímá předmětné ustanovení jako ústavní minimum s tím,

<sup>626</sup> Srov. čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>627</sup> Grospič, J. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. *Právnické*. 1995, roč. CXXXIV, č. 5, s. 460.

<sup>628</sup> Srov. Vedral. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*, s. 26-27.

<sup>629</sup> Filip, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 340.



že cestou obyčejného zákonodárství lze vytvářet i další územní samosprávné celky.<sup>630</sup> Jedná se tedy o to, zda v České republice je struktura územní samosprávy dvojstupňová, vícestupňová, nebo je rozhodnutí dáno do rukou zákonodárce s tím, že mu Ústava ČR stanovuje limity.

J. Vedral v této souvislosti zmiňuje především městské části hlavního města Prahy, jimž Ústavní soud v některých případech přiznal aktivní legitimaci k podávání ústavních stížností<sup>631</sup>. Naproti tomu Vrchní soud se v případě správní žaloby městské části hlavního města Prahy vyjádřil zcela opačně, tj. aktivní legitimaci městské části nepřiznal<sup>632</sup>. K tomuto je nutno uvést, že postavení městských částí hlavního města Prahy je poměrně specifické, upravené v samostatném zákoně o hlavním městě Praze. Stejně tak je třeba vzít v potaz to, že ze strany především správních soudů došlo v posledních letech k zásadnímu posunu a aktivní legitimaci městských částí hlavního města Prahy tyto soudy přiznávají.

O tom, že postavení těchto městských částí je postavení *sui generis*, svědčí nejenom jejich aktivní legitimace v soukromoprávních sporech, a třeba i to, že nezřídka kdy vystupují vedle hlavního města Prahy jako další účastník řízení<sup>633</sup>, stejně tak lze nalézt případy, kdy městská část hlavního města Prahy je žalobcem v řízeních o správní žalobě<sup>634</sup>. Z pohledu autora této práce pak nejzajímavější judikaturu představují spory městských částí jako navrhovatelů na straně jedné a hlavního města Prahy jako odpůrce na straně druhé v případě změn územního plánu hlavního města Prahy<sup>635</sup>. Zde se tedy dostávají do přímého střetu městské části hlavního města Prahy a hlavní město Praha samotné.

V této souvislosti se pak nabízí otázka, jak je to s **územní samosprávou na úrovni „podobecní“**. Shora autor poukázal na to, že v případě městských částí hlavního města Prahy lze najít poměrně významné prvky práva na místní samosprávu, které se projevují

<sup>630</sup> Koudelka, Z. *Obecně závazné vyhlášky: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 17.

<sup>631</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp.zn. I. ÚS 322/2000, či nálezy Ústavního soudu ze dne 25. října 2001, sp.zn. I. ÚS 204/2000.

<sup>632</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu ze dne 27. dubna 1999, č.j. 5 A 121/97-20.

<sup>633</sup> Např. v pracovněprávních viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. prosince 2014, sp.zn. 21 Cdo 3063/2013.

<sup>634</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2020, č.j. 10 As 136/2020-58, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2018, č.j. 7 As 325/2017-32.

<sup>635</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2008, č.j. 9 Ao 2/2008-62, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2010, č.j. 9 Ao 4/2009-111, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2014, č.j. 6 AOs 2/2013.



mj. aktivní legitimací v případě soudních řízení apod. Naproti tomu statutární města se taktéž mohou přijetím statutu členit na městské části a městské obvody, avšak jejich postavení je o poznání jiné než v případě městských částí hlavního města Prahy.

V 90. letech přitom mohly dokonce městské části statutárních měst vydávat obecně závazné vyhlášky<sup>636</sup>, tj. značným způsobem projevovat právo na samosprávu, byť tento závěr nebyl všeobecně přijímán a např. V. Vopálka trval na tom, že jde o výsostnou pravomoc zastupitelstev obcí, nikoliv (též) zastupitelstev městských částí, stanoví-li tak statut<sup>637</sup>. Každopádně lze konstatovat, že skutečně bylo možné na zákonné úrovni přenést výkon samostatné působnosti přímo na městské části či městské obvody, které mohly přinejmenším ve formě obecně závazných vyhlášek projevovat právo na místní samosprávu. Tuto úpravu pak zákon o obcích nepřevzal a vydávání právních předpisů na úrovni městských částí či městských obvodů výslovně vyloučil<sup>638</sup>.

Autor má tedy za to, že shora uvedené je spíše potvrzením názoru Z. Koudelky, neboť postavení městských částí hlavního města Prahy – a částečně jejich právo na místní samosprávu – skutečně vyplývá ze zákonné úpravy, která je – ve srovnání se zákonem obcích – značně odlišná<sup>639</sup>. O tom svědčí i předchozí zákon o obcích, který umožňoval, aby městské části či obvody vydávaly obecně závazné vyhlášky, přičemž stávající zákon o obcích to výslovně vyloučil. Nicméně v případě, že by v hlavním městě Praze platila obdobná pravidla jako ve statutárních městech, spíše stěží by se judikatura přiklonila k závěru o aktivní legitimaci v řízeních před civilními soudy, správními soudy, ale též Ústavním soudem.

Naproti tomu by asi nebylo nutně v rozporu s ústavní úpravou práva na místní samosprávu, pokud by se zákonodárce rozhodl omezit stávající subjektivitu městských částí hlavního města Prahy. Ostatně tato „podobecní“ samospráva nemá ústavní zakotvení, což dává poměrně širokou diskreci zákonodárci.

<sup>636</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp.zn. Pl. ÚS 40/95.

<sup>637</sup> Srov. Vopálka, V. Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. *Správní právo*, 1996, č. 3, s. 145.

<sup>638</sup> Srov. ust. § 134 odst. 2 zákona o obcích.

<sup>639</sup> Srov. zákon o hlavním městě Praze a jeho ustanovení regulující městské části.

Je taktéž otázkou, zda by případné rozšíření obdobné právní úpravy i na další statutární města, tj. přiznání subjektivity městským částem, bylo v souladu s ústavní úpravou. M. Podhrázký se k tomuto přitom staví poměrně rezervovaně.<sup>640</sup> Autor této práce ovšem má za to, že tento přístup nepochybně je možný, a především pak ve velkých statutárních městech by toto rozšíření mělo své opodstatnění.

Z pohledu práva na místní samosprávu je pak vhodné akcentovat, že **ústavní označení „základní“ a „vyšší“ územní samosprávné celky neznamena, že by samosprávné obce měly být podřízeny samosprávným krajům**, tj. že by mezi nimi vznikala hierarchie<sup>641</sup> (to samozřejmě neplatí v případě výkonu přenesené působnosti, pro kterou je hierarchie naopak typická). Ostatně o tom svědčí i právní regulace dozoru nad samostatnou působností obsažená v zákoně o obcích a v zákoně o krajích, neboť v obou případech je dozorovým orgánem Ministerstvo vnitra<sup>642</sup>.

S tím pak úzce souvisí i výslovné ustanovení obsažené v čl. 100 odst. 2 Ústavy, dle něhož jsou obce součástí vyššího územního samosprávného celku. Je třeba ovšem zdůraznit, že ani toto ustanovení **nezakládá hierarchický vztah mezi obcemi a kraji** jakožto územními samosprávnými celky. Nicméně je skutečností, že jsou tyto množiny do značné míry propojeny personálně i územně.

Nadále ovšem platí, že z ústavního pohledu **oběma stupňům územních samosprávných celků svědčí právo na samosprávu a jsou si *de iure* rovny** (byť tato rovnost přirozeně neplatí i *de facto*). Obec tedy jako územní samosprávný celek si samostatně spravuje své záležitosti prostřednictvím vlastních orgánů, aniž by do výkonu samostatné působnosti mohl vyšší územní samosprávný celek zasahovat.<sup>643</sup> Jak již autor naznačil v jiné části této práce, jinak je tomu v případě výkonu státní správy, který byl přenesen na orgány územních samosprávných celků na základě zákona.

<sup>640</sup> Podhrázký, M. Hlava sedmá Územní samospráva. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1383.

<sup>641</sup> Obdobně např. Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1044.

<sup>642</sup> Srov. ust. § 81 a ust. § 82 zákona o krajích a ust. § 123 a ust. § 124 zákona o obcích.

<sup>643</sup> Obdobně Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1052.

Taktéž nelze opomenout tu skutečnost, že **obce jsou si vzájemně *de iure* rovny**<sup>644</sup>, jejich právo na místní samosprávu a obsah tohoto práva jsou totožné. Mezi jednotlivými obcemi, které mohou být označeny jako město, městys či obec, není z právního pohledu žádného rozdílu (statutární města mají trochu odlišné postavení, neb se mohou přijetím statutu členit na městské části či městské obvody).

Nicméně přirozeně je rozdíl faktický, neboť pro uplatňování práva na místní samosprávu je nepochybně rozhodný rozpočet příslušného územního samosprávného celku, velikost jeho území, počet a struktura obyvatel, stejně jako ekonomická atraktivnost a další související aspekty. V případném sporu mezi dvěma obcemi, půjde-li o jejich právo na samosprávu, ovšem právně nebude hrát roli to, zda jde o malé obce či velké obce (či dokonce statutární město).

### 5.2.3 Ústavní základy aspektů práva na místní samosprávu

Úprava hlavy sedmé Ústavy ČR obsahuje taktéž **ústavní základy aspektů práva na místní samosprávu** tak, jak byly tyto aspekty shora vymezeny. Čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy ČR představuje ústavní základ hned dvou významných aspektů práva na místní samosprávu. Jedná se jednak o **aspekt územní**, jednak o **aspekt personální**. Podrobně se těmto aspektům věnují další autoři<sup>645</sup>, s nimiž lze povětšinou souhlasit. Nicméně autor této práce považuje za účelné se přeci jenom stručně k těmto aspektům ještě ve vazbě na ústavní vymezení vyjádřit.

Ačkoliv citované ustanovení uvádí, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, **nositelem práva na místní samosprávu nejsou jednotliví občané**. Participace jednotlivých občanů na správě věcí veřejných (ostatně předpokládaná čl. 21 LZPS) je sice významná, ale **právo na místní samosprávu náleží pouze územnímu samosprávnému celku**, a to jako veřejnoprávní korporaci (tento závěr je argumentován podrobněji shora).

<sup>644</sup> Obdobně Mikule, V., Suchánek, R. Hlava sedmá. Územní samospráva (čl. 99 až 105). In: Sládeček, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1179.

<sup>645</sup> Viz např. Průcha. *Místní správa*, s. 101-114; Kopecký. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*, s. 77-101.

Z pohledu autora je současné nastavení občanství obce v zákoně o obcích nešťastné, neboť je do značné míry vázáno na státní občanství České republiky<sup>646</sup>. Na tento problém ostatně narazila i judikatura Ústavního soudu v případě, kdy tento soud posuzoval otázku, koho je třeba považovat za občana pro účely vzniku nové obce, tedy zda se může jednat i o občana Evropské unie. V tomto případě judikatura konstatovala, že pro tyto účely je třeba považovat za občana obce i občana Evropské unie<sup>647</sup>. Některá další práva občanů obce pak svědčí i dalším osobám stanoveným zákonem<sup>648</sup>. Je ovšem otázkou, zda by toto stávající zákonné pojetí nemělo být přeci jenom – i s ohledem na čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR, ale též vzhledem k mezinárodním závazkům především ve spojení s právem EU – opuštěno a nemělo by být více založeno na vztahu v linii územní samosprávný celek a občan tohoto územního samosprávného celku.

Aneb nabízí se otázka, zda by vůbec mělo být pro účely založení vztahu občanství obce rozhodné státní občanství fyzické osoby. Autor se domnívá, že nikoliv, neboť vztah obec – občan obce a vztah stát – státní občan je sice na jednu stranu podobný, na druhou ovšem do značné míry odlišný. Z této perspektivy by bylo tedy vhodnější uvažovat o tom, zda by pro občanství obce neměl být dostatečný trvalý pobyt fyzické osoby, neboť to již samo o sobě vyjadřuje jistou sounáležitost s danou obcí (byť si tedy je autor vědom toho, že tyto vztahy byly do r. 1989 značně narušeny a lze souhlasit s názorem, že dosud se je nepovedlo zcela obnovit<sup>649</sup>).

**Územní aspekt práva na místní samosprávu** pak charakterizuje místní samosprávu jako takovou, neboť ji odlišuje od ostatních forem samosprávy. Současně je tento aspekt významný z té perspektivy, že územně vymezuje (omezuje) výkon práva na místní samosprávu pouze ve vztahu k určitému území – typicky obecně závazná vyhláška může regulovat maximálně území předmětné obce či jeho část. Obdobně platí i v případě územního plánu obce, neboť ten smí regulovat – při reflexi nadřazené územně plánovací dokumentace – pouze území konkrétní obce, nikoliv již území obce jiné.

<sup>646</sup> Srov. ust. § 16 zákona o obcích.

<sup>647</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp.zn. IV. ÚS 1403/09.

<sup>648</sup> Srov. ust. § 17 zákona o obcích.

<sup>649</sup> Tohoto problému si všímá i I. Pospíšil. Srov. Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1049. Dále též např. náleží Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp.zn. Pl. ÚS 6/11.

V případě zmíněného územního plánování se jedná o jeden z projevů práva na místní samosprávu, neboť zákonodárce svěřil obcím do samostatné působnosti vydání územního plánu obce ve formě opatření obecné povahy<sup>650</sup>.

Ve vztahu k území obce pak lze zmínit úpravu předchozího zákona o přestupcích, který upravoval jako jednu ze sankcí i zákaz pobytu na území obce či na její části, pokud se pachatel dopustil opakovaně vybraných přestupků na území obce či její části<sup>651</sup>. Autor vyjádřil již v minulosti výhradu k této sankci<sup>652</sup>, novou terminologií správnímu trestu, nicméně z pohledu autora se jednalo o teoreticky zajímavé využití území obce pro vymezení prostoru, kde nesměl pachatel přestupku pobývat.

**Ekonomický aspekt práva na místní samosprávu** je obsažen v čl. 101 odst. 3, který stanoví, že jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Je přitom nabíledni, že bez práva mít vlastní majetek a hospodařit s ním by byla místní samospráva spíše iluzorní a nemohla by plnit svoji funkci. J. Vedral v této souvislosti uvádí, že by právo na samosprávu zůstalo „jen na papíře“<sup>653</sup>. Význam tohoto aspektu pak akcentuje i P. Havlan<sup>654</sup> či S. Kadečka<sup>655</sup> a pro bližší rozbor lze na ně odkázat.

Toto ustanovení navíc označuje územní samosprávné celky za **veřejnoprávní korporace**. Je přitom nutné rozlišovat to, zda obec vystupuje v právních vztazích jako „standardní“ právnická osoba v oblasti soukromého práva, nebo jde o postavení územního samosprávného celku při výkonu veřejné moci. To má ostatně vliv i na případnou ochranu územního samosprávného celku. V případě vystupování v rovném postavení v soukromoprávních vztazích má obec k dispozici standardní prostředky

<sup>650</sup> Viz nálezn Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp.zn. III. ÚS 3817/17. Jde o případ územního plánu města Pec pod Sněžkou, který obsahoval tzv. regubliny. Poměrně zajímavě a velmi kriticky se k závěrům Ústavního soudu v tomto konkrétním případě vyjadřuje A. Mácha, byť právo na místní samosprávu jako takové nezpochybňuje. Srov. Mácha, A. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. *České právo životního prostředí*. 2019, č. 3, s. 121-134.

<sup>651</sup> Bližší podmínky upravovalo zejména ust. § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>652</sup> Srov. Brož, J. § 35 Druhy správních trestů. In: Bohadlo, D. et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 247 a násl.

<sup>653</sup> Srov. Vedral. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*, s. 35.

<sup>654</sup> Srov. Havlan, P. *Veřejný majetek*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 24 a násl.

<sup>655</sup> Kadečka. *Ekonomický aspekt územní samosprávy*.

ochrany práv jako jakákoliv jiná osoba soukromého práva, přičemž může taktéž podat ústavní stížnost, avšak ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, tedy „obyčejnou“ ústavní stížnost. V případě výkonu veřejné moci, při němž by bylo neoprávněně kráceno právo na místní samosprávu, je možno využít tzv. komunální ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR.

Ačkoliv obce vystupují v soukromoprávních vztazích, tj. nabízelo by se, že vystupují jako jakékoliv jiné právnické osoby, jejich postavení je o poznání složitější. Je totiž striktně regulována tvorba vůle obce a případné nenaplnění zákonných požadavků je zpravidla stíženo absolutní neplatností<sup>656</sup>, jakkoliv je občanský zákoník založen především na relativní neplatnosti. Je ovšem otázkou, zda taková striktní regulace při tvorbě vůle, limity spočívající v ceně obvyklé a další povinnosti kladené na obce v souvislosti s hospodařením s jejím majetkem lze považovat za ústavně konformní. Nutno totiž připomenout, že kusá ústavní právní úprava taková omezení výslovně nepředpokládá.

Autor má za to, že východiskem je skutečnost, že jde o veřejnoprávní korporaci, jejímž účelem je mj. obstarávat některé veřejné záležitosti, které zpravidla slouží všem občanům a zajišťují základní služby a další souvislosti. Je taktéž nepochybné, že je dán veřejný zájem na tom, aby s veřejným majetkem bylo hospodařeno rozumně a ve veřejném zájmu. Za těchto okolností lze akceptovat nezbytnou míru omezení při hospodaření s veřejným samosprávným majetkem, avšak je nutné důsledně dbát na proporcionalitu přijatého řešení<sup>657</sup>. Ostatně ústavní konformitu takových omezení akceptoval i Ústavní soud<sup>658</sup>.

V případě hospodaření územních samosprávných celků je vhodné zmínit tzv. **malá rozpočtová pravidla**<sup>659</sup>, která upravují blíže některé aspekty tohoto hospodaření, a dále **zákon o finanční kontrole**<sup>660</sup>. Ve vztahu ke kontrole hospodaření je ovšem – stejně jako

<sup>656</sup> Srov. ust. § 41 odst. 3 zákona o obcích. Ve vztahu k neplatnosti podle ust. § 38 viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2016, sp.zn. 30 Cdo 3741/2015.

<sup>657</sup> Svou podstatnou obdobný názor uvádí např. S. Kadečka. Srov. Kadečka. *Ekonomický aspekt územní samosprávy*, s. 194.

<sup>658</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2009, sp.zn. II. ÚS 2048/09.

<sup>659</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>660</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

v případě zákonné úpravy omezení při hospodaření s majetkem obce – nezbytné zdůraznit, že musí být taková kontrola přiměřená a nesmí nepřiměřeným způsobem zatěžovat územní samosprávné celky. Ostatně diskuse ohledně rozšíření pravomoci Nejvyššího kontrolní úřadu o kontrolu hospodaření územních samosprávných celků se vedou poměrně dlouho a možná se k ní v blízké budoucnosti právní úprava přikloní<sup>661</sup>.

Kriticky se lze vyjádřit i k zákonné úpravě hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, neboť tato právní úprava je roztržena v jednotlivých zákonech regulujících územní samosprávné celky. Je přitom z pohledu autora zřejmé, že by tato pravidla – i s ohledem na rovnost práva na místní samosprávu územních samosprávných celků – mohla být upravena do značné míry jednotně, neboť pro roztržitost této úpravy nelze nalézt dostatečně legitimní důvody.

#### 5.2.4 Zastupitelstvo jako základní orgán, jeho působnost a ustavení

Ústavní úprava územní samosprávy, byť velmi strohá, obsahuje taktéž **základní ustanovení dopadající na působnost zastupitelstva územního samosprávného celku a jeho působnost**. V této souvislosti je nutné zmínit především čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR (v případě vyšších územních samosprávných celků odst. 2), který dopadá toliko na výkon samostatné působnosti, tj. na právo na místní samosprávu. **Zastupitelstvo – jako jediný orgán výslovně uvedený v ústavním pořádku<sup>662</sup> – je tedy základním a výchozím orgánem obce, jemuž náleží výkon samostatné působnosti.**

<sup>661</sup> Srov. např. Gerloch, A., Tryzna, J. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 5, s. 265-282.

Neúspěšný byl pak i vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, ze VII. volebního období. Srov. sněmovní tisk 947 ze VII. volebního období. Sněmovní tisk 947/0 Novela ústav. z. - Ústava ČR [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=947&CT1=0>

Od ledna 2021 je projednáván na půdě Senátu ČR návrh skupiny poslanců ze VIII. volebního období, sněmovní tisk č. 229, a to jako senátní tisk 205, přičemž Senát jej projednává. Srov. Sněmovní tisk 229 Novela ústav. z. - Ústava ČR [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=229>

I přesto Poslanecká sněmovna jako sněmovní tisk č. 360 projednala a schválila novelu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela ovšem byla ze strany Senátu vrácena. Budoucnost této novely tedy zůstává otázkou. Srov. Sněmovní tisk 360 Novela z. o Nejvyšším kontrolním úřadu [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=360>

<sup>662</sup> Na tuto výjimečnost poukazuje též I. Pospíšil. Srov. Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1054.



Je nutno ústavodárci patrně vytknout to, že struktura orgánů obce je ponechána v rukou zákonodárce. Patrně jediným limitem pro zákonodárce je tedy to, aby při úpravě dalších orgánů obce nezasáhl do výsostného postavení zastupitelstva jako základního orgánu, jenž má všeobecně spravovat záležitosti v samostatné působnosti. Taktéž do dispozice zákonodárce nepatří pravomoci zastupitelstva, které mu svěřuje přímo ústavní pořádek (např. pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR).

Lze souhlasit s I. Pospíšilem v tom, že ústavodárce mohl čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR formulovat po vzoru čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR<sup>663</sup>, což by mj. vedlo k tomu, že by byl dán výslovný ústavní základ pro místní referenda, tj. pro přímou správu věcí veřejných ze strany občanů obcí. Zde lze spatřovat jistý ústavní deficit, neboť místní referendum obdobnou výslovnou ústavní ochranu nemá a je nutno ji dovozovat již z opakovaně uvedeného čl. 21 odst. 1 LZPS. K vhodnosti novelizovat čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR se kloní i F. Rigel<sup>664</sup>.

**Ve vztahu k působnosti zastupitelstva, resp. vymezení této působnosti,** je zásadní čl. 104 Ústavy ČR, v němž je mj. zakotvena výhrada zákona ve vztahu k vymezení působnosti zastupitelstev. Jedná se tedy o to, že **pouze zákonu náleží určit to, co bude spadat do samostatné působnosti zastupitelstev.** Je přitom nutné toto ustanovení interpretovat tak, že nelze tuto působnost modifikovat či měnit podzákonnými právními předpisy, ať již by byl jejich vydavatelem kdokoliv. Nařízením vlády podle čl. 78 Ústavy ČR není možné jakkoliv upravovat působnost zastupitelstev, ať již obecních či krajských. Stejně tak to není možné prováděcími předpisy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR.

Lze se ztotožnit s výtkou vůči ústavodárci spočívající v **nedostatečné úpravě samostatné působnosti na ústavní úrovni**, kterou sdílí i I. Pospíšil<sup>665</sup>. Ústavní úprava bohužel – až na výjimky, kterou je třeba pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky – na úpravu samostatné působnosti zcela rezignovala. Toto mj. pak se projevilo

<sup>663</sup> Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1054.

<sup>664</sup> Srov. Rigel. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*, s. 19.

<sup>665</sup> Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1073.



např. při posuzování ústavního a zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek, jemuž se autor věnuje dále. Stejně tak to dodnes vede ke sporům o to, v jakých věcných oblastech vůbec obec může vydávat obecně závazné vyhlášky. Jde totiž o to, zda je výčet uvedený v ust. § 10 zákona o obcích taxativní, nebo demonstrativní.

Nadto absence této úpravy možná přinese jisté interpretační potíže, váže-li zákonodárce určitý úkon obce na to, zda je dotčena její samostatná působnost. Podle ust. § 190 odst. 3 nového stavebního zákona v řízení o povolení stavby může obec jako účastník řízení *ex lege* uplatňovat námitky pouze v rozsahu své samostatné působnosti. Při výkladu tohoto ustanovení bude nutno vycházet patrně ze zákonné úpravy obsažené v zákoně o obcích. Nicméně lze považovat vymezení samostatné působnosti obce v zákoně o obcích za dostatečné a ústavně konformní? V tomto se musí autor přiklonit ke kritice absence alespoň náznaků samostatné působnosti obce, která žel v ústavním pořádku ani rámcově obsažena není.

Zároveň ústavodárce v čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR potvrzuje již zmíněnou tezi, že mezi vyššími územními samosprávnými celky a základními územními samosprávnými celky není dán vztah hierarchie. Podle tohoto ustanovení, bude-li právní úprava souladná s Ústavou ČR, by nemělo dojít ke střetu mezi samostatnou působností obcí a samostatnou působností krajů.

Ústavní pořádek pak ve vztahu k zastupitelstvům výslovně počítá s **normotvornou pravomocí**, kterou autor této práce považuje za součást kompetenčního aspektu práva na místní samosprávu. Výsledkem této normotvorby jsou obecně závazné vyhlášky. Na vývoji přístupu Ústavního soudu k pravomoci obcí regulovat své záležitosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je dobře patrné, že absence bližšího vymezení samostatné působnosti v ústavním pořádku bohužel může vést k tomu, že totožná ústavní ustanovení lze vykládat buď ve prospěch práva na místní samosprávu (a normotvorby obcí), nebo právě naopak. Zároveň normotvorná pravomoc obcí je jedním z nejvýznamnějších projevů práva na samosprávu v pojetí České republiky. Umožňuje totiž prostředkem originárního právního předpisu regulovat místní záležitosti, spadající-li do působnosti zastupitelstva obce (k limitům normotvorby viz dále).

Podrobně se vývojem judikatury Ústavního soudu zabývá např. J. Vedral<sup>666</sup> či autor této práce<sup>667</sup>. Lze ve stručnosti shrnout, že převážně v 90. letech a na počátku nového tisíciletí se Ústavní soud vycházel ze striktního výkladu, že povinnosti mohou být stanovovány tolik zákonem nebo na základě zákona. Východiskem tohoto přístupu byl čl. 2 Ústavy ČR a čl. 2 a čl. 4 LZPS. Na základě tohoto východiska vyžadoval Ústavní soud pro zákonnost obecně závazné vyhlášky obce to, aby k jejímu vydání byla *explicite* zmocněna zákonem. I z tohoto důvodu pak stávající (tehdy nový) zákon o obcích zavedl ust. § 10, v němž jsou vymezeny (věcné) oblasti, v nichž je obec oprávněna vydat obecně závaznou vyhlášku. Dále Ústavní soud vycházel z toho, že záležitosti již regulované zákonem (bez ohledu na jeho smysl a účel, stejně jako bez ohledu na smysl a účel přijaté obecně závazné vyhlášky) nelze již jakkoliv regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek<sup>668</sup>.

Lze uzavřít, že je otázkou, jaký byl pak *de facto* rozdíl mezi normotvorbou obcí v samostatné působnosti (ve formě obecně závazných vyhlášek) a v přenesené působnosti (ve formě nařízení obcí). Pokud k obojímu Ústavní soud vyžadoval striktně výslovné zákonné zmocnění, pak se tento – z pohledu autora signifikantní – rozdíl mezi těmito předpisy zcela stíral. Stěží pak bylo možné hovořit o jejich originárnosti, což je právě jeden z významných znaků, který obecně závazné vyhlášku obce odlišuje od nařízení obce<sup>669</sup>.

V prosinci 2007 Ústavní soud vydal tzv. jirkovský náleze<sup>670</sup>. V tomto nálezu Ústavní soud – odlišně od dosavadní a konstantní judikatury – uvedl: „*Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce*

<sup>666</sup> Vedral, J. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu. In: Šturma, P. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 355-367.

<sup>667</sup> Brož. *Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu)*. Z tohoto článku pak tato pasáž této práce do značné míry vychází a rozvíjí jej.

<sup>668</sup> Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 8. července 1995, sp.zn. Pl. ÚS 9/97, či náleze Ústavního soudu ze dne 17. května 2005, sp.zn. Pl. ÚS 62/04. Obdobně pak Vedral. *K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu*, s. 357 a násl.

<sup>669</sup> K tomu viz např. Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 45 a násl.; Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 273.

<sup>670</sup> Viz náleze Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp.zn. Pl. ÚS 45/06.

žádné další zákonné zmocnění nepotřebují.“ Tento nálezn přitom řada autorů označuje jako kopernikovský obrat.<sup>671</sup> Pokud by v tomto Ústavní soud skončil, autor by se patrně s takovým označením, byť ne všeobecně přijímaným (P. Holländer hovoří spíše o „evoluci“<sup>672</sup>), ztotožnil.

Jenže jakkoliv to vypadalo, že Ústavní soud otevírá pomyslnou náruč či bránu normotvorbě obcí v samostatné působnosti přímo na základě ústavního zmocnění, zároveň v jirkovském nálezu uvedl, že věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění ve zvláštním právním předpise tvořit právo, jsou vymezeny v ust. § 10 zákona o obcích<sup>673</sup>. Nadto částečně korigoval i druhou shora uvedenou premisu, když připustil, že obec je oprávněna regulovat i oblasti upravené zákonem, pokud taková právní úprava má odlišný smysl a účel a tyto úpravy vedle sebe existují.

S dosavadním přístupem Ústavního soudu v období před jirkovským nálezn vyjádřil opakovaně svůj nesouhlas např. S. Kadečka<sup>674</sup>. Autor musí uvést, že souhlasí s tím, že pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky jako projev práva na místní samosprávu vyplývá přímo z citovaného ústavního zmocnění. Zároveň ovšem obec pro vydání obecně závazné vyhlášky vůbec nepotřebuje žádné věcné vymezení obsažené v ust. § 10 zákona o obcích.

Limit pro takovou ústavní pravomoc představuje vymezení samostatné působnosti, které je upraveno v ust. § 35 zákona o obcích. Ust. § 10 zákona o obcích lze tedy považovat za užitečný, avšak perspektivou ústavního pořádku nadbytečný, demonstrativní výčet oblastí, v nichž je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky. Tento výklad přitom odpovídá i textaci Ústavy ČR, jelikož předpokládá pravomoc

<sup>671</sup> Langášek. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. Obdobně v reakci na něj pak Mates. *Rozšiřování samosprávy obcí*.

<sup>672</sup> Srov. Holländer, P. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. *Právní rozhledy*. 2008, č. 19, s. 693–697.

<sup>673</sup> Tento závěr následně přejala i komentářová literatura. Srov. Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1073 a násl. Míkule, Suchánek. *Hlava sedmá. Územní samospráva (čl. 99 až 105)*. In: Sládeček, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1226.

Obdobně pak v tomto duchu pokračuje judikatura Ústavního soudu – např. nálezn Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp.zn. Pl. ÚS 34/15, či nálezn Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020, sp.zn. Pl. ÚS 41/18.

<sup>674</sup> Kadečka. *Právo obcí a krajů v České republice*, s. 70 a násl.

zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky v jejich působnosti. Tím samozřejmě nejsou dotčena ustanovení ústavního pořádku, která výslovně vyhrazují některé oblasti zákonu (např. problematika daní a poplatků podle čl. 11 odst. 5 LZPS).

Pokud by autor přistoupil na výklad ze strany Ústavního soudu, nelze se vyhnout otázce, zda by nešlo o nepřipustné vyprázdnění práva na místní samosprávu, pokud by zákonodárce ust. § 10 zákona o obcích zcela bez náhrady vypustil. Pak by patrně věcné oblasti byly vymezeny toliko ve zvláštních právních předpisech, které obsahují výslovná zákonná zmocnění k přijetí obecně závazných vyhlášek. Jak ovšem ukázal vývoj judikatury po jirkovském nálezu, většina záležitostí regulovaných obecně závaznými vyhláškami jsou místní záležitosti veřejného pořádku. Ztratila by tedy obec zrušením ust. § 10 zákona o obcích možnost takové – nutno říci typicky místní záležitosti – úplně regulovat? Autor si toto nemyslí, avšak stávající judikatura Ústavního soudu by k tomuto směřovala. Nabízel by se tedy další kopernikovský obrat či další stupeň evoluce judikatury Ústavního soudu a připuštění toho, že věcné oblasti regulovatelné obecně závaznými vyhláškami vymezuje zákonná definice samostatné působnosti.

Při přezkumu obecně závazných vyhlášek Ústavní soud dlouhodobě aplikuje **tzv. test čtyř kroků**<sup>675</sup>, který sestává z posouzení toho, zda obec

- (i) měla pravomoc vydat přezkoumávanou obecně závaznou vyhlášku,
- (ii) se při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy nejednala *ultra vires*,
- (iii) při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost,
- (iv) nejedna zjevně nerozumně.

Je vhodné poznamenat, že Ústavní soud od jirkovského nálezu ruší obecně závazné vyhlášky především z důvodu nenaplnění kroků 2 a 3 předmětného testu. Zjevná

---

<sup>675</sup> Srov. např. jirkovský nálezy či další nálezy Ústavního soudu věnované problematice obecně závazných vyhlášek navazujících na jirkovský nálezy.

nerozumnost – ostatně její vymezení by z pohledu autora bylo vskutku složité – je přitom důvodem v zásadě dosud neaplikovaným.

Je vhodné zmínit to, které oblasti shledal Ústavní soud jako **místní záležitosti veřejného pořádku ve smyslu ust. § 10 zákona o obcích**. Ve vztahu k předchozímu zákonu o obcích se poměrně zajímavě zabývala problematikou záležitostí veřejného pořádku S. Skulová, přičemž lze na ni bezesporu odkázat<sup>676</sup>. Pozornost nebude věnována výslovným zákonným zmocněním, ale především interpretaci pojmu „místní záležitosti veřejného pořádku“ tak, jak jej interpretuje judikatura Ústavního soudu. Tyto oblasti budou přitom zmíněny s odkazem na relevantní rozhodnutí Ústavního soudu, v podrobnostech pak autor odkazuje na již dříve publikovaný článek. Konkrétně lze mezi místní záležitosti veřejného pořádku zařadit tyto oblasti:

- regulace provozní doby hostinských a restauračních zařízení<sup>677</sup>;
- regulace konzumace alkoholu na veřejném prostranství, je-li tato činnost s to narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci<sup>678</sup>, a to dokonce i tzv. „předpolí“ nežádoucího chování, tj. držení otevřené lahve alkoholu apod.<sup>679</sup>; zejména ve vztahu k onomu „předpolí“ se autor staví velmi negativně, neboť samo o sobě držení otevřené lahve alkoholu podle jeho názoru není způsobilé narušit veřejný pořádek;
- poskytování sexuálních služeb, tedy regulace prostituce na území obce či na části jejího území<sup>680</sup>;
- žebření, a to jak ve formě omezení, tak i úplného zákazu<sup>681</sup>;

<sup>676</sup> Skulová, S. Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách obcí. In: Průcha, P. (ed.). *K normotvorné pravomoci obcí*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 20-30.

<sup>677</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp.zn. Pl. ÚS 28/09, či nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011, sp.zn. Pl. ÚS 13/09.

<sup>678</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp.zn. Pl. ÚS 33/05.

<sup>679</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp.zn. Pl. ÚS 11/09, či nález Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp.zn. Pl. ÚS 7/21.

<sup>680</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp.zn. Pl. ÚS 33/05, či nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp.zn. Pl. ÚS 69/04.

<sup>681</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp.zn. Pl. ÚS 35/13.

- volný pohyb zvířat na veřejném prostranství, povinnost mít psa na vodítku a úklid psích exkrementů, pokud sleduje úprava jiný úmysl než zákonná regulace (např. zákonná regulace proti týrání zvířat)<sup>682</sup>;
- hluk a související projekce hudby<sup>683</sup>;
- používání pyrotechniky a organizace ohňostroju<sup>684</sup>;
- umístování reklamních, propagačních a informačních zařízení<sup>685</sup>;
- provozování hazardních her obecně závaznou vyhláškou, a to jako místní záležitost veřejného pořádku, ač dnešní zákon o hazardních hrách obsahuje i výslovné zákonné zmocnění<sup>686</sup>.

Zároveň je vhodné dodat, že Ústavní soud shledal řadu **oblastí, v nichž obce nemohou obecně závaznou vyhláškou k regulaci místních záležitostí veřejného pořádku vydat**. Jedná se např. o povinnosti při užívání veřejného prostranství (např. uložení povinnosti vlastníkům pozemku pečovat o veřejné prostranství)<sup>687</sup>, nelze vytvářet další veřejnoprávní evidenci obyvatel<sup>688</sup>, regulovat plavbu pravidel se spalovacími motory<sup>689</sup>, regulovat provoz na účelové komunikaci<sup>690</sup> či regulovat sezení na veřejném prostranství na místech, která k tomu nejsou určena – jde o tzv. sedací vyhlášky<sup>691</sup>.

<sup>682</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp.zn. Pl. ÚS 35/06, či nález Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp.zn. Pl. ÚS 35/13.

<sup>683</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2013, sp.zn. Pl. ÚS 28/12, či nález Ústavního soudu ze dne 7. června 2016, sp.zn. Pl. ÚS 4/16.

<sup>684</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp.zn. Pl. ÚS 35/13.

<sup>685</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp.zn. Pl. ÚS 46/06.

<sup>686</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2011, sp.zn. Pl. ÚS 22/11.

<sup>687</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp.zn. Pl. ÚS 47/06.

<sup>688</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2010, sp.zn. Pl. ÚS 39/10.

<sup>689</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. dubna 2017, sp.zn. Pl. ÚS 3/17.

<sup>690</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. července 2016, sp.zn. Pl. ÚS 18/16.

<sup>691</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp.zn. Pl. ÚS 34/15, nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2018, sp.zn. Pl. ÚS 42/18, či nález Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2019, sp.zn. Pl. ÚS 30/18.

Závěrem autor považuje za účelné formulovat **obecná pravidla, kterých by se obec měla při vydávání obecně závazných vyhlášek držet** tak, aby mohly obstát při přezkumu Ústavním soudem:

- je nutné **splňovat obecné požadavky na právní předpis**, tj. obecnost, určitost, srozumitelnost a přiměřenost, stejně tak by měl být naplňován princip právní jistoty a předvídatelnosti<sup>692</sup>, byť někdy je judikatura Ústavního soudu v těchto otázkách poměrně shovívavá a neklade na obce tak přísné požadavky jako na Parlament ČR v případě zákonů<sup>693</sup>;
- **výsledná regulace nesmí být diskriminační bez legitimních důvodů** (typicky ve prospěch obce, které stanoví mírnější režim či jinak lepší postavení než jiným adresátům svého působení)<sup>694</sup>; případné legitimní důvody je možné uvést např. v preambuli vyhlášky či v odůvodnění/důvodové zprávě k ní – typicky v případě obecně závazných vyhlášek, které mohou ovlivnit hospodářskou soutěž a hrozí postih ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pro porušení ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže (jakkoliv se autor této práce k této pravomoci Úřadu potvrzené judikaturou Krajského soudu v Brně staví z dále rozvedených důvodů negativně);
- **udělování výjimek ze zákazu se musí dít postupem předpokládaným zákonem**, tj. s aplikací správního řádu<sup>695</sup>, přičemž by obec měla ve vyhlášce stanovit kritéria pro udělení výjimky;
- **regulace nesmí být v rozporu se zákonnou úpravou**, a to především v těch oblastech, které jsou tradičně regulovány zákonem;
- **obec musí mít legitimní cíl**, jehož se snaží obecně závaznou vyhláškou docílit, a nejde o zastřené jednání k řešení jiných nežádoucích jevů (typickým příkladem jsou tzv. sedací vyhlášky zmíněné již shora).

<sup>692</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp.zn. Pl. S 28/09.

<sup>693</sup> Ibidem.

<sup>694</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp.zn. Pl. ÚS 7/21, nález Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp.zn. Pl. ÚS 35/13.

<sup>695</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011, sp.zn. Pl. ÚS 13/09.

**Dozor nad obecně závaznými vyhláškami** pak podle ust. § 128 a násl. zákona o obcích vykonává Ministerstvo vnitra. Ministerstvo vnitra je pak jedním z aktivně legitimovaných subjektů, které je oprávněno podat – po splnění zákonem stanovené dozorové procedury – návrh na zrušení Ústavním soudem ve smyslu ust. § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Ze statistiky, která byla autorovi této práce poskytnuta ze strany Ministerstva vnitra, vyplývá, že v roce 2016 podalo ministerstvo 2 návrhy (oběma pak Ústavní soud vyhověl), v roce 2017 pak 1 návrh (tomuto pak Ústavní soud vyhověl), v roce 2018 to byly 4 návrhy (dvěma z nich bylo vyhověno) a v letech 2019 a 2020 nepodalo ministerstvo žádný návrh<sup>696</sup>.

Z citované statistiky je patrné, že ačkoliv má Česká republika více než 6.200 obcí, kdy každá z nich může vydávat obecně závazné vyhlášky, je návrhů každoročně poměrně málo. Nezanedbatelný vliv má jednak uplatnění dozorové pravomoci Ministerstvem vnitra, neboť řada nedostatků obecně závazných vyhlášek je odstraněna ještě před podáním návrhu Ústavnímu soudu. Stejně tak je nutné poukázat na metodickou činnost Ministerstva vnitra, které poskytuje vzory obecně závazných vyhlášek na svých internetových stránkách a různé metodické pomůcky.

Jakkoliv je třeba tuto činnost hodnotit klidně, je nutné si uvědomit i jistý negativní důsledek této činnosti. Obce se zjevně nepokouší hledat příliš limity ústavního zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek a drží se prozkoumaných vzorů. Tímto si lze patrně vysvětlit i to, proč je napadených vyhlášek poměrně málo. I to pak vede k tomu, že se judikatura Ústavního soudu k problematice obecně závazných vyhlášek za posledních několik let příliš nerozvinula.

Ústava ČR – byť opět poměrně stručně – upravuje ústavní základy pro vznik, ustavení a částečně i fungování (délku volebního období) zastupitelstev územních samosprávných celků. Vzhledem k tomu, že je to právě zastupitelstvo obce, které je tím nejvýznamnějším orgánem při výkonu samostatné působnosti, tedy při výkonu práva

<sup>696</sup> Poskytnutá informace je dostupná z: <https://www.mvcr.cz/soubor/mv-89609-2-odk-2021-priloha.aspx>



na místní samosprávu, je naprosto **zásadní, jaké podmínky budou stanoveny pro jeho zřízení a ustavení.**

Ústava ČR v čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR stanoví – z pohledu autora standardní – požadavky na volby v případě demokratického právního státu. V tomto se v zásadě požadavky na kvalitu voleb, resp. kvalitu výkonu volebního práva, neliší od jiných voleb v České republice.<sup>697</sup> Odlišnost ovšem spočívá v tom, že volební systém je svěřen do rukou zákonodárci.

V případě voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu Ústava ČR explicitně stanoví rámcově volební systém. V případě územních samosprávných celků tomu tak ovšem není. Nelze tedy *a priori* vyloučit v případě voleb do zastupitelstev obcí jakýkoliv volební systém, budou-li dodržena ústavní východiska (všeobecnost, rovnost a přímost volebního práva).

I. Pospíšil z tohoto ustanovení dovozuje, že ústavodárce preferoval v případě územní samosprávy spíše formu zastupitelské demokracie, což podporuje i argumentem, že místní referendum není v jiných částech Ústavy ČR upraveno<sup>698</sup>. Je otázkou, zda skutečně šlo o preferenci ze strany ústavodárce, nebo „pouze“ o to, že nepanovala shoda na tom, zda má být správa věcí veřejných i na místní úrovni vykonávána přímo občany. I přesto, že zde totiž není výslovné zakotvení ze strany ústavodárce, je nutné si uvědomit, že úprava místního referenda je tradiční – a na rozdíl od referenda celostátního – upravena na úrovni zákona již od 90. let<sup>699</sup>.

K úpravě voleb do zastupitelstev obcí je nutné zmínit, že aktivní i pasivní volební právo je upraveno na zákonné úrovni. Tuto úpravu lze nalézt v zákoně o obcích a v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí<sup>700</sup>. Ve vztahu k volebním zákonům regulujícím volby do zastupitelstev územních samosprávných celků (tedy i obcí) pak Ústavní soud zaujal poměrně striktní stanovisko a přiznal jim silnější ústavní ochranu před jejich změnou ze strany zákonodárce. Z pohledu Ústavního soudu se totiž jedná o **volební zákon**

<sup>697</sup> Srov. čl. 18 odst. 1 a odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>698</sup> Srov. Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1067.

<sup>699</sup> Nejprve šlo o zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. Aktuálně se jedná o zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

<sup>700</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

ve smyslu čl. 40 Ústavy ČR, a tudíž je třeba pro jeho změnu schválení oběma komorami Parlamentu České republiky.<sup>701</sup> Autor považuje tento závěr Ústavního soudu za velmi významný, neboť mj. ztěžuje snadnou změnu volebního zákona ze strany zákonodárce. Taktéž tímto dal Ústavní soud jasně najevo, jaký význam zaujímá místní samospráva v demokratickém právním státě.

Ústavní soud nadto v případě volebního práva v rámci voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků dovedl, že toto volební právo požívá ochrany nejen podle čl. 21 LZPS, ale taktéž podle čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>702</sup> Dodatkový protokol přitom hovoří o „zákonodárných sborech“.

Z perspektivy, kterou naznačil autor této práce již shora ve vztahu k personálnímu aspektu práva na místní samosprávu, je ovšem otázkou, zda je aktivní a pasivní volební právo správně vázáno na státní občanství či mezinárodní smlouvu (tou je např. Smlouva o fungování Evropské unie, konkrétně její čl. 22). I v případě voleb by podle názoru autora měl převážet vztah obec – fyzická osoba, která má na území obce trvalý pobyt, aniž by byla zkoumána existence mezinárodní smlouvy. Nicméně tento přístup prozatím zákonodárce nepřijal. Z pohledu autora přitom neexistuje legitimní cíl, proč by fyzické osoby s trvalým pobytem na území obce neměly mít aktivní i pasivní volební právo.

Čl. 102 odst. 2 Ústavy ČR pak výslovně uvádí, že „funkční období“ je čtyřleté. V tomto případě je zjevně použit pojem nepřesný, neboť nejde o „funkční“ období, ale o „volební“ období. Nicméně tato drobná formulační nepřesnost nebrání interpretaci předmětné právní úpravy. Vyhlášení nových voleb je pak regulováno na zákonné úrovni.

### 5.2.5 Zásahy státu do práva na místní samosprávu

Jak již autor uvedl shora, garance práva na místní samosprávu v sobě mj. zahrnuje i to, že stát do **tohoto práva nemůže svévolně zasahovat a může tak činit pouze zákonem předpokládaným způsobem**. Tento princip je obsažen v čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

<sup>701</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp.zn. Pl. ÚS 13/05.

<sup>702</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. února 2015, sp.zn. III. ÚS 3673/14.

Přípustnost zásahů státu je podmíněna zákonnou úpravou, přičemž dostatečným podkladem nebude nařízení vlády či jiný podzákonný akt. Ostatně podmínkám státního dozoru a zásahů státu se věnuje poměrně podrobně čl. 8 Evropské úmluvy.

Jedná se o základ **nastavení vztahu státu a územních samosprávných celků**, jejichž vztah vychází z toho, že územní samosprávné celky spravují své záležitosti samostatně a stát do jejich činnosti může zasahovat toliko k ochraně zákona a pouze zákonem předpokládanými prostředky.

Autor ovšem souhlasí s kritikou stávající právní úpravy, neboť ústavní úprava neobsahuje dostatečně určité mantinely a záleží tedy do značné míry na zákonodárci, jakým způsobem, v jakém rozsahu a v jakých případech bude zasahovat do práva na místní samosprávu. I. Pospíšil k tomu kriticky uvádí, že: „*Ústava pobřichu ponechává samosprávu v rukou moci zákonodárné a že vlastně ústavní limity ingerence státu do výkonu, ale též samostatného ustavení samosprávy, jsou velmi malé.*“<sup>703</sup>

Zákonnou úpravu dozoru upravují právní předpisy regulující jednotlivé druhy územních samosprávných celků. V případě obcí se jedná o ust. § 123 a násl. zákona o obcích. Dozor je svěřen Ministerstvu vnitra, přičemž postup ministerstva se liší podle toho, zda jde o dozor nad obecně závaznými vyhláškami (normotvorbou obcí v samostatné působnosti), nebo o dozor nad dalšími akty v samostatné působnosti. Určité omezení pak nepochybně představuje i zákon o střetu zájmů, neboť členové vyjmenovaných orgánů obce, taktéž i orgánů městské části či městského obvodu statutárního města, jsou veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona<sup>704</sup>, pročež z toho plynou určitá – ve srovnání ovšem např. s poslanci a senátory menší – omezení a povinnosti<sup>705</sup>.

Zajímavá otázka je aktuálně řešena ve vztahu k **dozoru nad obecně závaznými vyhláškami v případě ochrany hospodářské soutěže**. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže totiž z ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže dovodil, že mu přísluší posuzovat i to, zda přijetím (či nepřijetím) obecně závazné vyhlášky ze strany obcí regulující hazardní hry podle hazardního zákona (či loterijní hry podle zákona o loteriích)

<sup>703</sup> Viz Pospíšil. *Hlava sedmá – Územní samospráva*, s. 1060.

<sup>704</sup> Srov. ust. § 2 odst. 1 písm. o), p) a a) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>705</sup> Srov. ust. § 3 až § 6 zákona o střetu zájmů.

nedošlo k narušení hospodářské soutěže. V případě, že je takové porušení ze strany obce shledáno, vede s ní Úřad pro ochranu hospodářské soutěže přestupkové řízení a ukládá za takové pochybení pokuty (nemůže ovšem sám podat návrh na zrušení takového právního předpisu k Ústavnímu soudu). Z pohledu autora jde o jisté „narušení“ (či možná posunutí) dosavadní praxe, jelikož dozor nad obecně závaznými vyhláškami územních samosprávných celků a nad jejich zákonností vykonává výhradně Ministerstvo vnitra.

V současné době ovšem lze hovořit o tom, že Krajský soud v Brně postupně akceptuje tuto pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Prvním rozhodnutím byl rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci města Děčín<sup>706</sup>, v němž krajský soud uvedl, že ust. § 19a splňuje ústavní limity zásahů do práva na místní samosprávu a je třeba jej vztáhnout též na normotvorbu obcí v samostatné působnosti. V této souvislosti pak krajský soud zdůraznil, že je nutné reflektovat to, že smysl a účel dozoru podle zákona o obcích a podle zákona o ochraně hospodářské soutěže je odlišný (smyslem druhého zmíněného je ochrana hospodářské soutěže jako fenoménu, v prvním případě jde o obecnou ochranu zákonnosti). Je vhodné dodat, že soud sice vyjádřil určité pochybnosti o kodifikaci ust. § 19a odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, avšak jedním dechem dodává, že je vázán zákonem a soud není zákonodárcem.

Autor v této souvislosti poznamenává, že šlo skutečně o „narušení“ standardního dozorového postupu, jenž byl ze strany Ministerstva vnitra léty vyzkoušený a zaužívaný. Nicméně Krajský soud v Brně tuto pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže akceptoval i v dalších případech. Jednalo se o případ města Bílina<sup>707</sup>, statutárního města Karlovy Vary<sup>708</sup> či obce Nučice<sup>709</sup>. V současné době je pak vedeno přinejmenším další soudní řízení v případě statutárního města Brna<sup>710</sup>. Většina zmíněných obcí se proti tomuto výkladu krajského soudu brání kasační stížností<sup>711</sup>. Z pohledu autora této práce je

<sup>706</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. února 2020, č.j. 62 Af 64/2018-52. Především pak jde o body 9 až 18 odůvodnění.

<sup>707</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. května 2020, č.j. 30 Af 5/2018-261.

<sup>708</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. března 2021, č.j. 30 Af 111/2018-160.

<sup>709</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. března 2021, č.j. 30 Af 17/2019-142.

<sup>710</sup> Řízení je vedeno u Krajského soudu v Brně pod sp.zn. 31 Af 55/2020.

<sup>711</sup> V případě města Bílina je věc vedena u Nejvyššího správního soudu pod sp.zn. 2 As 200/2020, v případě města Děčín pod sp.zn. 7 As 60/2020 a v případě statutárního města Karlovy Vary pod sp.zn. 9 As 96/2021.

pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dovozovaná ještě z krajně nevhodně formulovaného ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže a tuto pravomoc je nutno hodnotit spíše jako spornou. Podle názoru autora by přitom zákonný základ pro zásahy do práva na místní samosprávu měl být jednoznačný, určitý a předem vymezený.

Krajský soud v Brně i přes určité výhrady nakonec tuto pravomoc aproboval. Nicméně takový výklad přináší řadu velmi problematických otázek, a to ve vztahu jednak k dozorové pravomoci Ministerstva vnitra, které má dozorovat nad zákonností obecně závazných vyhlášek *en bloc*, jednak ve vztahu k Ústavnímu soudu a jeho testu čtyř kroků, jenž je podrobněji rozebrán dále v této práci.

Autor byl a je nadále přesvědčen o tom, že nelze obecně konstatovat, že je obecně závazná vyhláška v souladu se zákonem, a současně, že jí obec porušila ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, tedy ji nezákonně ohrožuje či narušuje. Nicméně k takovému jednomu případu již došlo. Totožná obecně závazná vyhláška města Bílina, za kterou bylo ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže toto město potrestáno a Krajský soud tento přístup aproboval, byla již předmětem přezkumu Ústavního soudu. Ministerstvo vnitra totiž v návaznosti na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a informaci o vydání tohoto rozhodnutí, podalo návrh na zrušení této obecně závazné vyhlášky. Ministerstvo vnitra poměrně logicky tvrdilo, že pokud Úřad pro ochranu hospodářské soutěže shledal nezákonnost z perspektivy zákona o ochraně hospodářské soutěže, za což uložit i správní trest pokuty, pak je dán důvod pro zrušení takové obecně závazné vyhlášky.

Závěr Ústavního soudu je ovšem překvapivý, neboť návrh na zrušení této obecně závazné vyhlášky byl ze strany Ústavního soudu zamítnut a vyhláška obstála v testu čtyř kroků<sup>712</sup>. Došlo zde tedy k paradoxní situaci, kdy Krajský soud v Brně potvrzuje více či méně explicitně závěr, že je obecně závazná vyhláška nezákonná, a současně Ústavní soud v ní nezákonnost neshledává. Nabízí se tedy otázka, zda tedy přezkum zákonnosti ze strany Ústavního soudu zahrnuje přezkum toho, zda je vyhláška nediskriminační a zda touto obecně závaznou vyhláškou není narušována hospodářská soutěž. Ústavní soud se

<sup>712</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020, sp.zn. Pl. ÚS 41/18.

bohužel v daném nálezu ke vztahu těchto dvou pravomocí vyjádřil velmi kuse, když přisvědčil městu, že: „Ústavní soud přisvědčuje té části argumentace města, podle které § 123 zákona o obcích opravňuje ministerstvo k doзору nad zákonností obecně závazných vyhlášek, aniž by tentýž nebo jiný zákon z uvedeného doзору některé oblasti právní úpravy vylučoval. Proto doзору ministerstva podléhá i soulad obecně závazných vyhlášek se zákonem o ochraně hospodářské soutěže.“

Autor této práce se kloní k závěru, že normotvorná činnost obcí v samostatné působnosti by neměla být podřaditelná pod ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže, a to již jen proto, že je předmětné ustanovení vágní a je nutné trvat na tom, aby jakékoliv zásahy státu do práva na místní samosprávu měly jednoznačný zákonný podklad a limity. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami by měl být vykonáván komplexně jedním subjektem, neboť situace k níž došlo v případě města Bílina, je krajně nežádoucí a perspektivou právní jistoty územních samosprávných celků vskutku nezáviděníhodná. Není možné akceptovat, aby Ústavní soud, jenž podle názoru autora má posoudit zákonnost obecně závazné vyhlášky *en bloc* (ostatně jde o orgán, který je jediný v ústavním pořádku oprávněn takovou vyhlášku zrušit), konstatoval, že jde o zákonnou vyhlášku, a současně bylo město za její obsah potrestáno ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, neb touto vyhláškou nezákonně narušilo hospodářskou soutěž.

Ostatně i závěr Ústavního soudu o tom, že Ministerstvo vnitra má dozorovat i soulad se zákonem o ochraně hospodářské soutěže vede k tomu závěru, že Ústavní soud je na návrh Ministerstva vnitra oprávněn posoudit soulad obecně závazné vyhlášky právě i se zákonem o ochraně hospodářské soutěže (tuto pravomoc a povinnost ministerstva ostatně v nálezu ve věci Bílina Ústavní soud sám uvádí). I to vede autora k závěru, že by se pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže neměla vůbec vztahovat na normotvornou pravomoc, jak ostatně uváděl ještě komentář k zákonu o ochraně hospodářské soutěže z roku 2014<sup>713</sup>. Lze tedy s napětím očekávat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, přičemž – ztotožní-

<sup>713</sup> D. Raus a A. Oršulová uvádějí: „Stejně tak se jeví jako problematicky představitelné, že by Úřad mohl (a to dokonce i na základě natolik obecného ustanovení, jakým je § 19a) přezkoumávat legislativní činnost (rozuměno zřejmě podzákonnou), ke níž jsou jednotlivé orgány v souladu se zákony oprávněny.“ Srov. Raus, D., Oršulová, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 409.

Svou podstatou obdobný závěr vyjadřuje i např. J. Bejček. Bejček, J. Dozor nad orgány veřejné správy. *Antitrust*. 2012, č. 4, s. 144-145.

li se Nejvyšší správní soud s výkladem Krajského soudu v Brně – lze očekávat posouzení věci Ústavním soudem. Nicméně z pohledu autora – i s ohledem na proporcionalitu a přiměřenost zásahů státu do práva na místní samosprávu – by měl ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže vyložit tak, že nedopadá na normotvornou činnost orgánů veřejné správy.

Závěrem lze dodat, že ač ústavní úprava blíže **limity zákonodárce při úpravě přípustných zásahů do práva na místní samosprávu neupravuje**, je možné **z judikatury Ústavního soudu dovodit jistá omezení**, ať již při tvorbě zákonné úpravy či při její interpretaci. Tak předně Ústavní soud opakovaně akcentoval princip proporcionality při zásahu do práva na místní samosprávu ze strany státu, stejně tak to, že zásahy státu nesmí vést k vyprázdnění tohoto práva či jeho eliminaci<sup>714</sup>. Taktéž je nutné při interpretaci právní úpravy dozoru státu zvolit **výklad restriktivní**, nikoliv tedy extenzivní<sup>715</sup>.

**Právě k ochraně práva na místní samosprávu pak slouží již zmíněná komunální ústavní stížnost**, prostřednictvím které se může obec domáhat ochrany tohoto svého ústavně garantovaného práva. Půjde-li o porušení práva na samosprávu, pak Ústavní soud v nálezu vysloví, v čem spočívá porušení zaručeného práva na samosprávu, jaké ústavní zákony nebo zákony byly porušeny a jakým zásahem státu k tomu došlo<sup>716</sup>.

## 5.2.6 Svěřený výkon státní správy a právo na místní samosprávu

Se vztahem státu a územních samosprávných celků pak velmi úzce souvisí i **výkon státní správy svěřený orgánům územních samosprávných celků**. V této souvislosti je ústavním východiskem jednak čl. 100 odst. 1 věta druhá Ústavy ČR, jednak čl. 105

<sup>714</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. února 2018, sp.zn. Pl. ÚS 6/17, náleží Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp.zn. III. ÚS 1669/11 či náleží Ústavního soudu ze dne 27. září 2006, sp.zn. Pl. ÚS 51/06.

<sup>715</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. října 2002, sp.zn. IV. ÚS 331/02 a navazující judikaturu např. náleží Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 2018, sp.zn. I. ÚS 178/15, náleží Ústavního soudu ze dne 22. listopadu 2016, sp.zn. II. ÚS 2200/15. Návazně pak i Nejvyšší správní soud např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2020, č.j. 1 As 193/2020-32.

<sup>716</sup> Viz ust. § 82 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.



Ústavy ČR. Ústavní pořádek přitom vychází z toho, že pouze zákonem lze stanovit, kdy jsou územní samosprávné celky správními obvody, a pouze zákonem lze vůbec samotný výkon státní správy orgánům územních samosprávných celků svěřit.

Předmětná ustanovení lze tedy označit za **ústavní základ smíšeného modelu výkonu veřejné správy v České republice**<sup>717</sup>. Pro účely výkonu státní správy pak sám zákon o obcích předpokládá „základní“ obce s obecním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností<sup>718</sup>.

Výkon státní správy ze strany územních samosprávných celků je přitom nutné považovat za faktické omezení práva na místní samosprávu, neboť obce jsou nuceny budovat úřednickou soustavu a nést náklady spojené s výkonem státní správy. Je přitom na státu, aby zajistil náležité financování výkonu státní správy ze strany orgánů územních samosprávných celků tak, aby ideálně místní samosprávy nenesly náklady spojené s jejím výkonem.

Současně je vhodné poznamenat, že Ústava ČR používá formulaci „lze svěřit“, tedy **je do značné míry na úvaze státu, jaké agendy svěří do přenesené působnosti územních samosprávných celků**. Nadto se jedná fakticky o využití soustavy orgánů územních samosprávných celků, ostatně Ústava ČR uvádí, že lze svěřit výkon státní správy „orgánům“ územních samosprávných celků. Je nutné ovšem zároveň dodat, že z **práva na místní samosprávu ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze dovozovat právní nárok (veřejné subjektivní právo) územních samosprávných celků na svěřeni určité agendy spadající do státní správy a právo na výkon státní správy jako takové**<sup>719</sup>. Územní samosprávné celky se tedy nemohou domáhat toho, aby jim svou některou agendu stát svěřil.<sup>720</sup>

V této souvislosti je vhodné poukázat na diskuse, které probíhaly při přípravě nového stavebního zákona, neboť výkon stavební správy je podle stávajícího stavebního zákona svěřen orgánům územních samosprávných celků v přenesené působnosti.

<sup>717</sup> Obdobně Podhrázký. *Hlava sedmá Územní samospráva*, s. 1390.

<sup>718</sup> Zde je na místě zmínit aktuální zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

<sup>719</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č.j. 6 As 18/2013-52.

<sup>720</sup> Obdobně Podhrázký. *Hlava sedmá Územní samospráva*, s. 1443.



Již věcný záměr nového stavebního zákona předpokládal zásadní změnu ve výkonu státní stavební správy s tím, že bude vytvořena nová soustava státních stavebních úřadů.

Tím by došlo k „vynětí“ státní stavební správy ze smíšeného modelu. Tomuto podstatnému problému se opakovaně věnoval autor ve svých příspěvcích, neboť nová soustava státní stavební správy a její působnost budí od samého počátku diskuse a protesty, a to mj. právě ze strany zástupců místních samospráv<sup>721</sup>. Nakonec byl přijat model, který zcela vyjmul státní stavební správu (nikoliv již však správu na úseku územního plánování) ze smíšeného modelu. K tomuto je ovšem nutné poznamenat, že **stát může svěřit výkon státní správy orgánům územních samosprávných celků**. Současně však platí již shora naznačené, že **může výkon takové státní správy v zásadě kdykoliv odejmout**.

V souvislosti s právem na místní samosprávu a výkonem státní správy orgány územních samosprávných celků nelze nezmínit i **problém tzv. systémové podjatosti**. Nezřídka kdy dochází k situacím (zejména v oblasti veřejného stavebního práva), že orgány obce rozhodují v řízeních, jejichž účastníkem je právě tato obec. To vše za situace, kdy je to právě obec, která je zaměstnavatelem úředníků, resp. oprávněných úředních osob v daném řízení.

Je poměrně zajímavé, že původní vládní návrh správního řádu<sup>722</sup> obsahoval v zásadě automatickou změnu příslušnosti v obdobných případech. Nakonec tato právní úprava přijata nebyla a správní řád až do r. 2018 neobsahoval ustanovení regulující konkrétně tzv. systémovou podjatost, a tudíž byla tato problematika řešena v judikatuře Nejvyššího správního soudu a dovozována z obecné úpravy obsažené v ust. § 14 správního řádu<sup>723</sup>. Zákonem účinným od 1. listopadu 2018<sup>724</sup> byl vložen do ust. § 14 správního řádu odstavec 2, který i podle příslušné důvodové zprávy měl vyřešit problém systémové podjatosti.

<sup>721</sup> Srov. Brož. *Institucionální reforma nebo pobroma? Od věcného záměru stavebního zákona ke současnému návrhu*. Dále též Brož, J. Dotčené orgány ve věcném záměru rekodifikace (veřejného) stavebního práva. In: Hanák, J., Kliková, A., Průchová, I., Janovec, M. (eds). *COFOLA 2019 Část VII. Dotčené orgány a formy jejich činnosti při výkonu veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 16-29.

<sup>722</sup> *Sněmovní tisk 1080/0, část č. 1/2 Vládní návrh soudního řádu správního* [online].

<sup>723</sup> Velmi významným v tomto ohledu je usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, č.j. 1 As 89/2010-119.

<sup>724</sup> Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Poměrně obsírně se problematikou systémové podjatosti zabývá I. Pospíšil<sup>725</sup>, přičemž poukazuje na částečně rozporný přístup judikatury a též na to, že ona novela správního řádu vlastně tento problém zcela nevyřešila. Je přitom otázkou, zda by skutečně nebylo vhodné přijmout právní úpravu obdobnou přestupkovému zákonu, který problém systémové podjatosti řeší právě změnou příslušnosti orgánu a vyloučení celého takového orgánu územního samosprávného celku z projednávání<sup>726</sup>. Inspiraci by bylo možné najít i v zákoně o vyvlastnění<sup>727</sup>.

Orgány územních samosprávných celků vykonávají státní správu v různých formách, ať již jde o formu normativního správního aktu, smíšeného správního aktu (opatření obecné povahy) nebo individuálního správního aktu. K vydání normativního správního aktu v přenesené působnosti je třeba zákonného zmocnění ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, přičemž platná právní úprava jej označuje jako „nařízení obce“.

Konečně lze poukázat na **zásadní rozdíl mezi dozorem nad přeneseným výkonem státní správy ze strany orgánů územních samosprávných celků a dozorem nad výkonem samostatné působnosti územního samosprávného celku.** V případě dozoru nad normotvorbou v samostatné působnosti dbají dozorové orgány na dodržování zákonnosti<sup>728</sup> a v ostatních případech též na dodržení prováděcích právních předpisů<sup>729</sup>. Naproti tomu v případě dozoru nad normotvorbou v přenesené působnosti je nutno dbát jak zákonnosti, tak i souladu s jinými právními předpisy<sup>730</sup> a v případě dalších činností v přenesené působnosti je dozor vykonáván i nad dodržováním směrnic, usnesení vlády a dalších aktů uvedených v zákoně<sup>731</sup>.

<sup>725</sup> Pospíšil, I. Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu [online]. *Právní prostor*. [cit. 31. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>

<sup>726</sup> Srov. ust. § 63 přestupkového zákona.

<sup>727</sup> Srov. ust. § 16 odst. 3, 4 a 5 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

<sup>728</sup> Srov. ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích ve spojení s ust. § 123 zákona o obcích.

<sup>729</sup> Srov. ust. § 35 odst. 3 písm. b) zákona o obcích ve spojení s ust. § 124 zákona o obcích.

<sup>730</sup> Srov. ust. § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích ve spojení s ust. § 125 zákona o obcích.

<sup>731</sup> Srov. ust. § 61 odst. 2 písm. b) zákona o obcích ve spojení s ust. § 126 zákona o obcích.

## 6 Závěry, úvahy de lege ferenda a závěrečná poznámka

### 6.1 Závěry

V této části autor reaguje na výzkumné otázky a hypotézy, které byly vymezeny v úvodu této práce. Autor přitom pro přehlednost respektuje číslování uvedené právě v úvodu práce (str. 16 až 17).

#### K otázce č. 1

Jakkoliv má místní samospráva historickou tradici, o moderní místní (územní) samosprávě lze hovořit od r. 1848, kdy dochází postupně k revolučnímu hnutí a k postupné decentralizaci. Návrhy ústav z poloviny 19. století jsou sice v řadě případů k místní samosprávě vstřícnější, nakonec východiska lze hledat v oktrojované Stadionově ústavě z 4. března 1848. Jedná se o ust. § 33 Stadionovy ústavy, které vymezovalo „základní práva obce“ s tím, že bližší podrobnosti těchto práv budou upravena následně na zákonné úrovni. Na tuto ústavu pak navázalo právě prozatímní obecní řízení (zákon č. 170/1849 ř.z.). Tato úprava – s drobnými posuny a modifikacemi – posléze platila nejen v rakouské a následně i rakousko-uherské monarchii, ale též v Československu ve své podstatě až do r. 1945, kdy dochází k opuštění principu decentralizace, a místní samospráva přestává *de facto* (nikoliv však *de iure*) existovat a správa záležitostí na lokální úrovni je vykonávána národními výbory. O obnově místní samosprávy lze hovořit s přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb. Na tuto právní úpravu pak navázala stávající Ústava ČR.

#### K otázce č. 2

Ačkoliv o místní samosprávě jako takové hovoří již Stadionova ústava, Ústavní listina Československé republiky v zásadě postavení místní samosprávy ponechává zcela v rukou zákonodárce a právo na samosprávu jako takové negarantuje, což souviselo i s tehdejší vnitropolitickou situací (problémy spojené s národnostním složením a dalšími potenciálně decentralizačními prvky). Ústava 1948 a Ústava ČSSR regulovaly toliko postavení národních výborů a územní samosprávu v jejím materiálním pojetí ponechaly stranou.

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb. pak doplnil hlavu sedmou Ústavy ČSSR, která byla věnována právě místní samosprávě.

Jakkoliv tato ústavní úprava výslovnou garancí práva na místní samosprávu (obdobu čl. 8 Ústavy ČR) neobsahovala, nepochybně ji šlo z těchto ustanovení dovodit obdobně, jak učinil např. i Ústavní soud Slovenské republiky u stávající Ústavy SR, která výslovnou garancí taktéž neobsahuje.

**První výslovnou ústavní garancí práva na místní samosprávu představuje až čl. 8 Ústavy ČR.**

### K otázce č. 3

Právo na místní samosprávu v pojetí ústavního pořádku České republiky, jež je demokratickým právním státem, je nutno chápat jako **veřejné subjektivní právo, které je garantováno a pod ochranou soudní moci** (především pak Ústavního soudu v rámci řízení o tzv. komunální ústavní stížnosti). **Nositeli tohoto práva jsou územní samosprávné celky**, tedy veřejnoprávní korporace, nikoliv jednotliví občané těchto korporací, byť těmto náleží právo participovat na správě věcí veřejných zakotvené v LZPS.

**Obsah tohoto práva lze vymezit především prostřednictvím čtyř vzájemně provázaných obsahových aspektů**, které jsou pro toto právo specifické a odlišují jej od jiných. Prvním z nich je **aspekt kompetenční**, neboť je toto právo tradičně spojeno s výkonem veřejné moci, přičemž tento aspekt zahrnuje též poměrně unikátní právo obcí vydávat obecně závazné předpisy jako originární normativní správní akty. Druhým aspektem je **aspekt územní**, neboť právo na místní samosprávu je vždy pevně spjata s územím příslušného územního samosprávného celku, čímž se ostatně místní samospráva odlišuje od jiných forem samosprávy. I když právo na místní samosprávu nenáleží občanům obce, ale veřejnoprávní korporaci, jsou to právě občané obce, kteří tvoří **personální aspekt** tohoto práva. Čtvrtým, leč neméně významným, je pak **aspekt ekonomický**, jelikož bez náležitého financování by právo na místní samosprávu bylo fakticky nevykonatelné a pouze ryze formálně zakotvené.

**Obsahem tohoto práva přitom není právo (či právní nárok) na výkon státní správy v určité oblasti či výkon státní správy jako takové.** Ač je tedy stávající organizace veřejné správy založena na tzv. smíšeném (spojeném) modelu, stát je oprávněn přenést výkon státní správy na orgány územních samosprávných celků, není k tomu ovšem povinen. Z tohoto důvodu může státní správu svěřenou orgánům územních samosprávných celků v zásadě kdykoliv odejmout a vykonávat ji přímo státními orgány, aniž by došlo k porušení práva tohoto územního právního celku na samosprávu.

#### K otázce č. 4

**Právo na místní samosprávu tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR.** Odstranění práva na místní samosprávu (a místní samosprávy jako takové) je ve smyslu tohoto ustanovení nepřípustné. Toto právo tedy není v dispozici nejen zákonodárce, ale ani ústavodárce v tom smyslu, že by jej mohl třeba zcela vypustit.

Naproti tomu je nutné tuto ochranu interpretovat jako ochranu v základních rysech s tím, že jde o ochranu místní (územní) samosprávy jako institutu, nikoliv ochranu existence každého konkrétního územního samosprávného celku. V praxi totiž může dojít ke vzniku či zániku územních samosprávných celků a přitom nepůjde nutně o porušení ústavně garantovaného práva na místní samosprávu.

#### K otázce č. 5

Evropská charta místní samosprávy je významnou mezinárodní smlouvou. Z pohledu České republiky pak jde nepochybně o nejvýznamnější pramen práva na místní samosprávu na úrovni nadnárodní a Evropská charta představuje nejvýznamnější dokument na úrovni Rady Evropy i Evropské unie (Evropská unie totiž nemá obdobnou úpravu těchto principů a neúspěšně se uvažovalo o tom, že by se stala signatářem Evropské charty i Evropská unie).

Jak autor vymezil shora, Ústavní soud dospěl k závěru, že se nejedná o mezinárodní smlouvu obsahující ustanovení, která by byla self-executing. Naproti tomu autor této práce

má za to, že Charta obsahuje ustanovení, která je možná považovat za self-executing, což ostatně potvrzují i některé shora zmíněné zahraniční přístupy.

Z judikatury Ústavního soudu lze přitom dovodit, že považoval před tzv. euronovelou Evropskou chartu místní samosprávy za mezinárodní smlouvu o lidských právech, tedy patrně i součást ústavního pořádku České republiky, protože by Evropská charta měla být aplikována v případě posuzování souladu zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem postupem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Tento závěr je mj. založen právě na pojmání ústavního pořádku ze strany Ústavního soudu, který považuje výčet v čl. 112 Ústavy ČR za demonstrativní. Autor je přitom přesvědčen, že se jedná o výčet taxativní a **Evropskou chartu je nutno považovat toliko za mezinárodní smlouvu, která má aplikační přednost před zákonem, je-li s ním rozporu, ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR.**

**Odlíšnost této mezinárodní smlouvy od Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod spočívá nejen v tom, že Ústavní soud ji nepovažuje za self-executing, ale též to, že nebyl založen žádný orgán soudního typu, který by se zabýval výkladem a vymáháním práv plynoucích z Charty tak, jak je tomu v případě Úmluvy ze strany Evropského soudu pro lidská práva.** Z pohledu autora by případný vznik takového orgánu, který by závazně interpretoval ustanovení Charty, a současně úprava procedury, prostřednictvím které by se místní samosprávy mohly práv plynoucích z Evropské charty vůči státům aktivně u tohoto orgánu domáhat, vedl k většímu rozvoji místních samospráv a k jejich větší (a přitom velmi žádoucí) ochraně.

#### K otázce č. 6

Česká republika přijala a nadále ve vztahu k Evropské chartě místní samosprávy má **celkem 6 výhrad**, přičemž jak autor podrobněji osvětlil shora, ne všechny jsou nadále relevantní. **Patrně lze nadále legitimními důvody odůvodnit výhradu podle čl. 4 odst. 5 Evropské charty** (požadavek na přizpůsobení výkonu pravomocí místním podmínkám, a to především v případě přenesené působnosti), **čl. 6 odst. 2 Evropské**

**charty** (garance kariérního růstu zaměstnanců územních samosprávných celků) **a čl. 9 odst. 5 Evropské charty** (požadavek na finanční vyrovnání či obdobná opatření, která by měla vyřešit faktické rozdíly mezi finančně slabšími a finančně silnějšími místními samosprávami).

Naproti tomu v případě **výhrad ve vztahu k čl. 7 odst. 2 Evropské charty** (požadavek na adekvátní finanční náhrady výdajů spojených s výkonem funkcí volených zástupců, související náhrady ušlých příjmů a odpovídající sociální zabezpečení), **čl. 9 odst. 3 Evropské charty** (právo místních samospráv ovlivnit finanční zdroje z místních daní a poplatků a jejich výši) **a čl. 9 odst. 6 Evropské charty** (požadavek na konzultaci přerozdělovaných finančních zdrojů) **lze tyto výhrady považovat za již neodůvodněné.** V tomto případě by tedy podle názoru autora měla Česká republika učinit příslušné kroky předpokládané Evropskou chartou za účelem přistoupení i k těmto ustanovením.

**Z pohledu autora je Evropská charta místní samosprávy, resp. principy a požadavky z ní plynoucí, v platné právní úpravě dostatečně materiálně promítnuta** (nebyla-li vůči nim učiněna výhrada). Je vhodné ovšem dodat, že toto promítnutí lze hledat nejen na úrovni ústavní, ale též na úrovni zákonné, případně na úrovni i jiných aktů (např. usnesení vlády v případě Legislativních pravidel vlády). Evropská charta se přitom v řadě případů spokojí s promítnutím na úrovni zákonné a není nutné zasahovat do ústavního pořádku.

#### K otázce č. 7

Ústředním ustanovením práva na místní samosprávu je jeho garance obsažená v čl. 8 Ústavy ČR. Z tohoto ustanovení přitom vyplývá, že jakkoliv jsou právo na místní samosprávu a jeho rozsah do značné míry na státu odvislé, **stát právo na místní samosprávu nevytváří, ale toliko jej garantuje a poskytuje mu ochranu především vůči státu jako takovému.**

Zásadní je pak hlava sedmá Ústavy ČR, která postupně ve svých ustanoveních obsahuje základy územní samosprávy v České republice. Jedná se o dvojstupňovost



územních samosprávných celků, byť s výhradami naznačenými shora, a jejich vzájemných vztahů (rovnost v případě samostatné působnosti), ústavní zakotvení základních aspektů práva na samosprávu (kompetenčního, územního, personálního a ekonomického) a požadavky na volby do zastupitelstev územních samosprávných celků. Konečně se pak jedná o normotvornou pravomoc obce ve formě originární normotvorby, tedy vydávání obecně závazných vyhlášek. Stejně tak jde o základy vztahu státu a místní a územní samosprávy, neboť stát může do samostatné působnosti zasahovat výlučně za účelem ochrany zákona a způsobem stanoveným zákonem. Hlava sedmá pak upravuje i základy výkonu státní správy ze strany orgánů územních samosprávných celků, tedy základy pro výkon přenesené působnosti a ústavní základ pro smíšený model územní veřejné správy.

**Čl. 8 Ústavy ČR a její hlavu sedmou lze označit za „jádro“ ústavní úpravy práva na místní samosprávu.** Nicméně nejedná se o jediná ústavní východiska a základ tohoto práva. **Ústavní kontext totiž představují další různorodá ustanovení napříč jednotlivými hlavami Ústavy ČR a LZPS.**

Z pohledu autora jde zejména o **čl. 1** (unitární stát a demokratičnost, stejně tak vázanost mezinárodním právem), **čl. 2** (limity při výkonu veřejné moci územními samosprávami), **čl. 6** (demokratický princip vlády většiny a ochrany menšin), **čl. 9** (ochrana práva na místní samosprávu jako podstatné náležitosti demokratického právního státu), **čl. 52** (požadavky na publikaci právních předpisů včetně právních předpisů územních samosprávných celků), **čl. 79** (ústavní základ pro normotvorbu v přenesené působnosti) a **čl. 87** (ústavní ochrana práva na samosprávu) **Ústavy ČR**. Perspektivou **LZPS** pak nelze nezmínit **čl. 2** (obdoba čl. 2 Ústavy ČR), **čl. 11** (výlučné vlastnické právo obce), **čl. 17** (informační povinnosti), **čl. 18** (petiční právo), **čl. 21** (právo podílet se na správě věcí veřejných) a **čl. 36** (právo na spravedlivý proces a soudní ochranu).

#### **K otázce č. 8**

**Působnost zastupitelstva obce** (stejně tak kraje jako vyššího územního samosprávného celku) **není upravena na úrovni ústavního pořádku.** Jedná se o již zmíněnou lakoničnost, kusost a nedostatečnost Ústavy ČR, které vedou k tomu, že je to právě zákonodárce, jenž je zmocněn k tomu, aby působnost zastupitelstva stanovil.

Nicméně i přesto **není diskrece zákonodárce bezbřehá**. Rozhodně je vyloučeno to, aby bylo ze strany zákonodárce právo na místní samosprávu zcela vyprázdněno, tedy omezeno tak, že by toto právo svědčilo místním samosprávám toliko *de iure*, nikoliv ovšem *de facto*. Nadto obsah práva na místní samosprávu je do značné míry určován i tradicí, tedy tím, co je tradičně a dlouhodobě místním samosprávám do samostatné působnosti svěřeno.

Obecné vymezení samostatné působnosti v ust. § 35 zákona o obcích je sice taktéž poněkud obecné, ale spojuje tuto působnost se zájmem veřejnoprávní korporace (obce) a jejích občanů. Právě v těchto zájmech je z pohledu autora nutné hledat tyto limity. Taktéž je nutné aplikovat důsledně obecný **princip subsidiarity** (vyplývající *i.a.* z Evropské charty místní samosprávy) tedy to, že by výkon veřejné správy měl být svěřen veřejnoprávním korporacím, které jsou adresátovi co nejbližší.

### K otázce č. 9

Autor se ztotožňuje se závěrem Ústavního soudu v jirkovském nálezu, že **pravomoc obcí** (potažmo územních samosprávných celků) **vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá přímo z Ústavy ČR**. V tomto směru Ústavní soud z pohledu autora správně korigoval svůj dosavadní přístup k normotvorbě obcí v samostatné působnosti, když do té doby s poukazem na čl. 2 Ústavy ČR, čl. 2 LZPS a čl. 4 LZPS stíral rozdíl mezi normotvorbou v přenesené působnosti a v samostatné působnosti, neboť k oběma bylo nutné výslovné zákonné zmocnění.

Naproti tomu autor **nesouhlasí s tím, že by věcné oblasti byly taxativně vymezeny v ust. § 10 zákona o obcích** (a v dalších zvláštních zákonech). Ústava ČR obdobné omezení nepředpokládá, neboť stanoví, že zastupitelstva mohou *v mezích své působnosti* vydávat obecně závazné vyhlášky. Ačkoliv je zákonodárce oprávněn vymezit působnost zastupitelstva obce na úrovni zákona, není současně zakotvena jeho možnost, aby tak učinil odlišně pro účely omezení pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky obcemi a odlišně pro zbývající činnosti obce v samostatné působnosti.

**Autor je tedy přesvědčen o tom, že obce jsou oprávněny – ačkoli ust. § 10 zákona o obcích představuje užitečný, ale toliko demonstrativní výčet věcných oblastí – vydávat obecně závazné vyhlášky v celé šíři působnosti zastupitelstva obce.**

**Limitem pro normotvorbu zastupitelstev obcí v samostatné působnosti je tedy právě zákonné vymezení samostatné působnosti.** Nebude-li vydána obecně závazná vyhláška odporující zákonu v záležitosti, která spadá do samostatné působnosti, jedná se o ústavně konformní originární právní předpis, a to nehledě na ust. § 10 zákona o obcích či jiné obdobné ustanovení, které by obsahovalo výčet takových věcných oblastí. Pro úplnost lze dodat, že jistou výjimku by představovaly oblasti (např. daně a poplatky), kde z ústavního pořádku vyplývá pro regulaci výhrada zákona.

## 6.2 Úvahy *de lege ferenda*

Nepochybně by mohla být nalezena celá řada oblastí regulujících právo na místní samosprávu či dotýkajících se tohoto práva buď přímo, nebo nepřímo, u nichž by bylo možné uvažovat o změně právní úpravy. Autor omezí své úvahy především ve vztahu k řešené materii, tj. zejména ve vztahu k ústavním základům práva na místní samosprávu.

Tyto úvahy *de lege ferenda* by bylo možné rozčlenit na ty, které by reálně (pozitivně) pomohly právu na místní samosprávu a jeho rozvoji, a ty, které představují spíše toliko formulační změnu či reflexi judikatury zpravidla Ústavního soudu.

Nejprve tedy k **první kategorii úvah *de lege ferenda*, tj. možným změnám Ústavy ČR, které by posílily či ústavně lépe garantovaly právo na místní samosprávu.**

Předně lze nepochybně uvažovat o ústavním zakotvení přímé participace veřejnosti na správě věcí veřejných v oblasti územní samosprávy, tj. **doplnění ústavního základu místního a regionálního referenda.** Ústavní základ v čl. 21 LZPS autor nepovažuje za dostatečný, byť souhlasí s tím, že lze jistou ústavní oporu pro místní referendum z tohoto článku dovozovat. Nabízí se přitom novelizace čl. 2 Ústavy ČR, kde je obsažen ústavní základ pro celostátní referendum, nebo novelizace čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR.

Dále z historické komparace vyplynulo, že čl. 87 odst. 2 ústavního zákona č. 294/1990 Sb. obsahoval **ústavní ochranu hranic obce**. Ústava ČR tuto ústavní ochranu hranic územních samosprávných celků nepřevzala, přičemž čl. 100 odst. 3 Ústavy ČR reguluje toliko vytvoření či zrušení vyššího územního samosprávného celku. Hranice územních samosprávných celků nejsou tedy na ústavní úrovni vůbec chráněny. Autor je přesvědčen o tom, že by taková právní úprava měla být do ústavního pořádku doplněna, jelikož je to právě území, které představuje jeden ze základních aspektů práva na místní samosprávu. Z tohoto důvodu by si zasloužilo obdobnou úpravu, která byla krátce zavedena shora zmíněným ústavním zákonem na počátku 90. let.

Další oblastí, ve které by bylo možné uvažovat o zpřesnění ústavní úpravy, je **problematika dozoru státu nad místní samosprávou**. Tento vztah je vymezen především v čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR. Je ovšem otázkou, zda je formulace dostatečná a funkční, aneb zda by nemělo dojít k výslovnému ústavnímu zakotvení požadavku, aby zákonodárce v případech, kdy dozorovou pravomoc nad jednou činností obce bude vykonávat více státních orgánů, výslovně zakotvil vztah takových dozorových pravomocí. Současně je vhodné ovšem akcentovat, že vícetý dozor nad totožnou činností obcí, je zásadně nežádoucí, neb vede zpravidla k nepřiměřenému zatěžování obcí ze strany státu.

Z perspektivy autora této práce je aktuálním příkladem zákon o ochraně hospodářské soutěže, resp. jeho ust. § 19a, které podle názoru Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže prý umožňuje vykonávat dozor nad obecně závaznými vyhláškami z pohledu zákona o ochraně hospodářské soutěže. Zároveň není pochyb o tom, že soulad obecně závazné vyhlášky obce se zákonem, tedy i se zákonem o ochraně hospodářské soutěže, je otázkou zákonnosti, kterou má posuzovat Ministerstvo vnitra.

Pokud by taková pravomoc měla být Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dána, pak by mělo rozhodně dojít k úpravě vzájemných vztahů těchto zákonných ustanovení. Není možné, aby byla obecně závazná vyhláška jedné obce shledána zákonnou Ústavním soudem a nezákonnou Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže z perspektivy zákona o ochraně hospodářské soutěže a za její vydání (či třeba i nevydání) uložil Úřad pokutu

za přestupek. K takovému – podle názoru autora nežádoucí – situaci přitom již došlo v případě města Bílina.

Bylo by tedy vhodné výslovně zakotvit povinnost zákonodárce vzájemné dozorové pravomoci vymezit tak, aby nedocházelo k jejich křížení a střetům. Vůbec je pak otázkou, zda by dozor nad územními samosprávnými celky neměl vykonávat pouze jediný státní orgán, jemuž by náležel dozor v celé jeho šíři, a to z důvodu předvídatelnosti a právní jistoty územních samosprávných celků.

Konečně autor považuje za **nedostatečné ústavní vymezení působnosti zastupitelstev** (srov. čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy ČR), tedy i samostatné působnosti. Tuto výhradu k ústavní úpravě sdílí jak Ústavní soud, tak i další autoři, na které bylo poukázáno. Stávající úprava je bohužel nedostatečná, lakonická a kusá.

Pro to, aby mohla být garance práva na místní samosprávu, potažmo i jeho ochrana, dostatečně efektivní, je nutné, aby Ústava ČR přeci jenom více omezila zákonodárce a blíže se vyjádřila k tomu, co jsou nepřekonatelné limity. Mělo by tedy dojít k detailnějšímu vymezení ústavního minima práva na místní samosprávu.

Ústava ČR by tedy měla stanovit, že do samostatné působnosti zastupitelstva územního samosprávného celku v samostatné působnosti patří přinejmenším určité oblasti. Obdobně by bylo možné se pokusit o formulaci alespoň nějaké generální klauzule, na základě které by bylo možné posuzovat, co je zpravidla záležitostí patří do samostatné působnosti a co již nikoliv.

Stávající absence jakéhokoliv interpretačního vodítka představuje zásadní problém, neboť zákonodárce není dostatečně omezen a je mu dán přílišný prostor pro zákonnou úpravu. Toto řešení by pak nepochybně mělo pozitivní dopad i na normotvornou pravomoc obcí v samostatné působnosti, tj. vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, neboť by již nebyl přípustný – z pohledu autora chybný – výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR ve spojení s ust. § 10 zákona o obcích.

Autor se shora poměrně kriticky vyjádřil k výkladu **ústavního zmocnění zastupitelstev k vydávání obecně závazných vyhlášek** (srov. čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR). Je otázkou, zda má smysl tuto oblast řešit novelou tak, aby došlo k odstranění –

z pohledu ochrany a rozsahu práva na místní samosprávu – stávajícího omezujícího výkladu ve vztahu k ust. § 10 zákona o obcích.

Jednu z cest již naznačil autor shora, tj. vymezení působnosti zastupitelstev – alespoň rámcově – na úrovni Ústavy ČR. Pokud by nedošlo k takové novele, je otázkou, zda by nemělo smysl formulačně upravit čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR tak, aby bylo nemožné jej interpretovat tak, že je toto ústavní zmocnění omezeno zákonem, který může vymezit pouze část oblastí spadající do samostatné působnosti (tj. aktuální přístup Ústavního soudu).

Autor má ovšem za to, že ustanovení je formulováno dostatečně určitě a případná novela by byla patrně i v rozporu s legislativní technikou a běžnou legislativní praxí. Ačkoliv by se tedy dalo uvažovat o doplnění, autor by byl spíše zdrženlivější, neboť dosavadní výklad Ústavního soudu lze překonat výkladem.

Pokud jde o druhou, tj. **formulačně zpřesňující kategorii úvah *de lege ferenda***, je možné uvažovat zejména o následujících změnách Ústavy ČR.

Nepochybně se z perspektivy autora nabízí **novelizace čl. 2 Ústavy ČR** (obdobně pak čl. 2 LZPS), neboť stávající pojem „státní moc“ je obsahově užší a toto ustanovení je interpretováno značně extenzivně. Zde by tedy měl být použit trefnější pojem „veřejná moc“. Je to dáno tím, že zásadu výhrady zákona je nutné aplikovat i v případě výkonu jiné než státní moci, tj. při výkonu jakékoliv jiné veřejné moci. Tento princip lze přitom obecně dovozovat i z principu demokratického právního státu.

Autor shora upozornil na to, že i v případě **právních předpisů územních samosprávných celků** (obecně závazných vyhlášek a nařízení) je **nezbytné, aby byly řádně publikovány**. Na tento obecný požadavek aplikovaný u všech právních předpisů reagoval zákonodárce přijetím zákona o SPPÚSC, který publikaci právních předpisů územních samospráv řeší.

Z pohledu autora by bylo patrně vhodné stávající čl. 52 Ústavy ČR neměnit, neboť je systematicky zařazen do hlavy druhé, která reguluje moc zákonodárnou. Změna

týkající se publikace předpisů územních samosprávných celků by se do této hlavy (systematicky a tematicky) nehodila. Pokud by ústavodárce trval na regulaci této záležitosti, pak by musela být zařazena patrně do hlavy sedmé Ústavy ČR, případně do jiné hlavy Ústavy ČR.

Dále jde o ustanovení, které zakládá územním samosprávným celkům, jimž svědčí právo na místní samosprávu, právo podat tzv. komunální ústavní stížnost (srov. čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR). Předmětné ustanovení stanovuje, že Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti *orgánů* územních samosprávných celků.

Nositelem práva na místní samosprávu je přitom územní samosprávný celek, nikoliv jeho orgán. Je pravdou, že taková veřejnoprávní korporace jedná prostřednictvím svých orgánů, avšak předmětné ustanovení reguluje pravomoc Ústavního soudu, který má rozhodovat o případech, kdy bylo porušeno právě právo na místní samosprávu. I v tomto případě je však možné nedostatek překlenout výkladem Ústavy ČR s tím ovšem, že by případné zpřesnění nebylo z pohledu autora na škodu.

### 6.3 Závěrečná poznámka

Koncentrovaně vyjádřeno, právo na místní samosprávu představuje podstatnou náležitost demokratického právního státu, jehož nositelem je územní samosprávný celek. V případě práva na místní samosprávu lze vymezit jeho čtyři základní aspekty – aspekt kompetenční, aspekt územní, aspekt personální a aspekt ekonomický.

Ačkoliv autor má nezanedbatelné výhrady ke stávající ústavní úpravě tohoto práva, které formuloval v této práci, je třeba uvést, že právní úprava práva na místní samosprávu splňuje evropský standard právní samosprávy představovaný zejména Evropskou chartou místní samosprávy.

Závěrem práce nezbyvá než vyslovit jisté přání – aby právo na místní samosprávu nejen neztratilo svůj nezanedbatelný standard, ale aby došlo ještě k jeho posílení. *Základem svobodného – demokratického právního – státu je svobodná obec.*

## 7 Prameny a seznam použité judikatury

### 7.1 Literatura (česká i zahraniční)

- Arden, A., Baker, Ch., Manning, J. *Local government constitutional and administrative law*. Londýn: Sweet & Maxwell, 2008.
- Baroš, J., Pospíšil, I. Čl. 112 Pojem ústavního pořádku. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1110-1134.
- Bartoň, M. Čl. 21 Právo podílet se na správě věcí veřejných, právo na rovný přístup k veřejným funkcím. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 659-697.
- Bartoň, M., Hejč, D. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 510-569.
- Bejček, J. Dozor nad orgány veřejné správy. *Antitrust*. 2012, č. 4, s. 143-148.
- Bouvier, J. Local Government in Belgium. In: Moreno, A.G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 45-68.
- Brož, J. Ústavní zakotvení práva na samosprávu: vybrané problémy. In: Antoš, M., Wintr, J. (eds). *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, s. 26-35.
- Brož, J. § 35 Druhy správních trestů. In: Bohadlo, D. et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 244-249.
- Brož, J. Dotčené orgány ve věcném záměru redkifikace (veřejného) stavebního práva. In: Hanák, J., Kliková, A., Průchová, I., Janovec, M. (eds). *COFOLA 2019 Část VII. Dotčené orgány a formy jejich činnosti při výkonu veřejné správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 16-29.
- Brož, J. Institucionální reforma nebo pohroma? Od věcného záměru stavebního zákona k současnému návrhu. In: Janovec, M. Pohl, J., Zahradníčková, M., Malý, J., Šíp, J., Ferfecký, J. (eds). *COFOLA 2020*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 362-384.
- Brož, J. Jednání Skupiny nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy. *Správní právo*. 2016, č. 7, s. 454-457.
- Brož, J. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). *Právní rozhledy*. 2018, č. 9, s. 310-316.



- Brož, J. Tak jak tedy soudně přezkoumávat souhlasy dle stavebního zákona. *Právní rozhledy*. 2019, č. 10, s. 362-367.
- Čapka, F. *Dokumenty a materiály ke studiu národních dějin v letech 1848-1918*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.
- Černín, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- Dušek, L. Co je obsahem práva na samosprávu a komu takové právo náleží? In: Antoš, M., Wintr, J. (eds). *Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě*. Praha: Leges, 2012, s. 36-49.
- Eaton, A.M. The Right to Local Self-Government. I [online]. *Harvard Law Review*. 1900, č. 6, s. 441-454. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.jstor.org/stable/1322832>
- Filip, J. Čl. 87 [Kompetence Ústavního soudu]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1060-1194.
- Filip, J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená zákonodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2002, č. 11, s. 12-15.
- Filip, J. Obce před Ústavním soudem a komunální stížnost. In: Kadečka, S. (ed.). *Pocta Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 113-127.
- Filip, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl, Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 1997.
- Filip, J. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2011.
- Filip, J. Územní samospráva jako ústavní materie v ČR. In: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds). *Právní regulace místní (a regionální samosprávy)*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 21-50.
- Furek, A. § 102 [Pravomoci rady obce]. In: Potěšil, L. et al. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 618-639.
- Gamper, A. Local Government in Austria. In: Moreno, A.G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 23-44.
- Gerloch, A., Tryzna, J. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo*. 2014, č. 5, s. 265-282.
- Gliniecka, J., Drywa, A., Juchniewicz, E., Sowiński, T. (eds). *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego / Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*. Warszawa: CeDeWu, 2016.
- Goerens, J.M. Local Government in Luxembourg. In: Moreno, A. G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 411-434.

- Gonsiorová, B. Evropská charta místní samosprávy v praxi České republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2017, No. 1, s. 310-323.
- Grospič, J. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. *Právník*. 1995, s. 448-465.
- Havlan, P. *Veřejný majetek*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- Havlan, P., Janeček, J. § 46. In: Kopecký et al. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 115.
- Havlan, P., Janeček, J. § 47. In: Kopecký et al. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 115-116.
- Hejč, D. § 136 [Povinnosti, oprávnění, spolupráce a rozpory se správními orgány] In: Potěšil, L. et al. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 679-683.
- Hejč, D. *Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi*. 2016, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016.
- Hendrych, D. Veřejná správa. In: Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H.Beck, 2016.
- Hendrych, D. Zájmová samospráva a ostatní vykonavatelé veřejné správy. In: Hendrych, D. et al. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 115.
- Himsworth, C.M.G. Treaty-Making for Standards of Local Government: The European Charter of Local Self-Government and its Possible Application Beyond Europe [online]. *University of Edinburgh School of Law Working Paper*. 4. 10. 2011. [cit. 31. 8. 2021]. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1938255](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1938255)
- Himsworth, C.M.G. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd, 2015.
- Hoetzel, J. *Československé správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.
- Hoetzel, J. Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti. In: Rieger, B. (red.). *Sborník věd právních a státních, ročník VII*. Praha: Bursík & Kohout, 1907.
- Holländer, P. Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In: Kysela, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 123-139.
- Holländer, P. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. *Právní rozhledy*. 2008, č. 19, s. 693–697.
- Hřebejk, J. Čl. 8. In: Pavlíček, V., Hřebejk, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 1998, s. 71-75.
- Hussein, F. Preamble. In: Hussein, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 55-72.

- Husseini, F., Kopa, M. Čl. 36 Právo na soudní a jinou právní ochranu. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1032-1135.
- Chandler, J. A. (ed.) – překlad Skulová, S., Svatoň, J. - *Místní správa v liberálních demokraciích: úvodní náčrt*. Brno: Doplněk, 1998.
- Jirásková, V. Územní samospráva a její proměny v čase. In: Suchánek, R., Jirásková, V. (eds). *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009, s. 293-325.
- Kadečka, S. Ekonomický aspekt územní samosprávy. In: Kadečka, S. (ed.). *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 187-201.
- Kadečka, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Kadečka, S., Brož, J., Rothanzl, L. The Laws of Transparency in Action: Freedom of Information in the Czech Republic. In: Dragos, D.C., Kovač, P., Marseille, A.T. (eds). *The Laws of Transparency in Action. A European Perspective*. Palgrave Macmillan, 2019, s. 471-500.
- Klapka, O., Flögel, J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Slaný: Československá obec samosprávná, 1927.
- Klíma, K. Územní samospráva jako „šestá“ moc podle Ústavy ČR? In: Kadečka, S. (ed.). *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 103-112.
- Kliment, J. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku: obec a její organizace, hospodářství, finance, policie, úřednictvo, knihovny, obecní volby, domovské věci, chudinství, zdravotnictví, katastr, lesy, spořitelny, zeměská a okresní správa : autentické texty předpisů, výklad, judikatura nejvyšších soudů a nejdůležitější formuláře*. Praha: Nákladem Právnického knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1936. Dostupné taktéž z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/7137>
- Knapp, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- Kopecký et al. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017.
- Kopecký, M. Obsah práva na samosprávu. In: Pomahač, R. (ed.). *Věřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty)*. Praha: Univerzita Karlova Právnická fakulta, 2017, s. 201-213.
- Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.
- Kopecký, M. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1998.
- Kopecký, M. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2021.
- Kopecký, M. Územní samospráva. In: Hendrych, D. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 86-115.

- Košičiarová, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura Edition, 2012.
- Koudelka, Z. Nejvyšší správní soud a rušení podzákoných právních předpisů. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, č. 3, s. 251-252.
- Koudelka, Z. *Obecně závazné vyhlášky: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 1998.
- Koudelka, Z. Zájmová samospráva a její předpisy. *Bulletin advokacie*. 2001, č. 5, s. 8-18.
- Krejčí, O. *Sametová revoluce*. Praha: Professional Publishing, 2014.
- Křepelka, F. Povaha Unie, Členství v unii. In: Tomášek, M. et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017, s. 121-129.
- Kühn, Z., Kysela, J. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, č. 3, s. 199-214.
- Kulesza, M., Sześciło, D. Local Government in Poland. In: Moreno, A.G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 485-504.
- Langášek, T. § 72. In: Wagnerová, E. et al. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2007, s. 316-354.
- Langášek, T. Čl. 87 Kompetence Ústavního soudu. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 849-920.
- Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*. 2008, č. 10, s. 356-362.
- Lentner, C. et al. Comparative analysis of the process for compliance with the European Charter of Local Self-Government in The Czech Republic, Hungary and Slovakia – with special emphasis on economic conditions and Hungarian atypical features [online]. *Economic Annals – XII*. č. 9-10, 2018. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=750253>
- Levit, P. Národní výbory podle nové ústavy. *Právník*. 1948, č. 8-10, s. 195-204.
- Mäeltseemes, S. Local Government in Estonia. In: Moreno, A. G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012, s. 157-184.
- Mácha, A. Ústavní soud dal „regublinám“ šanci. *České právo životního prostředí*. 2019, č. 3, s. 121-134.
- Malast, J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017.
- Malíř, J. *Právo veřejných podpor Evropské unie: zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013.

- Malý, K. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010.
- Malý, K., Sivák, F. *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku: do r. 1918*. Praha: H & H, 1993.
- Marková, H. Finanční zdroje místních společenství a Evropská charta místní samosprávy v podmínkách ČR (Financial resources of local communities and the European Charter of Local Self-Government in terms of the Czech Republic). In: Radvan, M., Mrkývka, P. (eds). *Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě – Sborník 1. Mezinárodního právního symposia*, Brno: Masarykova univerzita, 2005.
- Marková, H. Vlastní nebo sdílené daně obcím? In: Kandalec, P., Kyncl, L., Radvan, M., Sehnálek, D., Svobodová, K., Šramková, D., Valdhans, J., Žatecká, E. (eds). *Days of public law: sborník příspěvků z mezinárodní konference (CD-ROM)*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. *Právní rozhledy*. 2008, č. 15, s. 550–554.
- Mates, P., Matula, M. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. Praha: VŠE, 1999.
- Matula, M. Vybrané problémy ústavní regulace samosprávy. In: Gerloch, A. et al. *20 let Ústavy České republiky. Oblédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 334-335.
- Matula, M., Kouřilová, J. Specifické rysy současného vývoje veřejné správy v Gruzii. *Správní právo*. 2018, č. 1-2, s. 100-128.
- McKechnie, W.S. *Magna Carta: A Commentary on the Great Charter of King John, with an Historical Introduction* [online]. Glasgow: James Maclehose and sons, 1914. [cit. 31. 8. 2021]. <https://oll.libertyfund.org/title/mckechnie-magna-carta-a-commentary>
- Merkel, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha: Orbis, 1932.
- Merkel, A. *Obecné právo správní. Díl první*. Praha, Brno: Orbis, 1931.
- Mikule, V. K ústavním základům územní samosprávy. In: Kysela, J. (ed.) *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 412-419.
- Mikule, V., Suchánek, R. Čl. 10. In: Sládeček, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 121-130.
- Mikule, V., Suchánek, R. Čl. 8. In: Sládeček, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 98-104.
- Mikule, V., Suchánek, R. Hlava sedmá. Územní samospráva (čl. 99 až 105). In: Sládeček, V. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1175-1243.

- Mlsna, P. Čl. 10 Mezinárodní smlouvy. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 108-131.
- Molek, P. Čl. 1 odst. 2 [Základní principy]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 30-35.
- Moreno, A.G. (ed.). *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: INAP, 2012.
- Orosz, L. Práva obcí a samosprávných krajov chránené ústavou a zákonom. In: Orosz, L., Mazák, J. *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Košice: Mayor Group, 2004, s. 40-105.
- Panara, C. Concept and Role of Local Self-Government in the Contemporary State. In: Sadigolu, U., Dede, K. *Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments*, IGI Global, 2016, s. 42-84.
- Panara, C., Varney, M.R. (eds). *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*, Londýn: Routledge, 2013.
- Pařízková, I. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- Pařízková, I. *Finanční právo: finance územní samosprávy : multimediální učební text*. Brno: Masarykova univerzita, 2005.
- Paulúš, I. Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním podmienky Slovenskej republiky). In: Žofčinová, V. (ed.). *Formy uskutečňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2017, s. 14-27.
- Podhrázký, M. Čl. 8 [Ústavní záruky územní samosprávy] In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 137-149.
- Podhrázký, M. Hlava sedmá Územní samospráva. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1378-1452.
- Podhrázký, M. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.
- Pomahač, R. Evropské správní právo. In: Hendrych, D. et al. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 505-547.
- Pomahač, R. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- Pomahač, R. VIII. Právo na místní samosprávu. In: Pomahač, R., Handrlica, J. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 40-44.
- Pospíšil, I. Čl. 8 Garance územní samosprávy. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 85-93.



- Pospíšil, I. Hlava sedmá – Územní samospráva. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1043-1092.
- Pospíšil, I. Právo na spravedlivý proces. In: Wagnerová, E. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 725-770.
- Pospíšil, I. Systémová podjatost v judikatuře Nejvyššího správního soudu [online]. *Právní prostor*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-v-judikature-nejvyssiho-spravniho-soudu>
- Pražák, J. *Rakouské právo veřejné. Díl první, Právo ústavní. Část první, Ústava obecní*. Praha: Jednota právnická, 1900.
- Průcha, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2018.
- Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Doplněk, 2012.
- Radvan, M. Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic. Gliniecka, J., Drywa, A., Juchniewicz, E., Sowiński, T. (eds.). *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego / Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*. Warszawa: CeDeWu, 2016, s. 68-82.
- Raus, D., Oršulová, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- Rigel, F. § 47 [Vyloučení některých ustanovení ObčZ na meziobecní spolupráci]. In: Potěšil, L. et al. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 296-297.
- Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011.
- Rothanzl, L. Povinnost poskytovat informace (§ 2). In: Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu ke informacím a související předpisy: komentář*. Praha: Linde, 2012.
- Rychetský, P. Čl. 1 Základní principy – demokratický právní stát a dodržování mezinárodního práva. In: Rychetský, P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 5-13.
- Rychetský, P. Čl. 2 Státní moc. In: Rychetský P. et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 13-29.
- Sedláček, P. *Právo na místní samosprávu*. 2017, diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- Schelle, K. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.
- Schelle, K. *Organizace veřejné správy na Moravě a ve Slezsku v letech 1848-1948*. Ostrava: Key Publishing, 2013.

- Schelle, K. Poznámky z historického pohledu k normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy. In: Průcha, P. (ed.). *K normotvorné pravomoci obcí (Sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 146-147.
- Schelle, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008.
- Schwarz, F. *Výklad zákona obecního pro království české ze dne 16. dubna 1864 se všemi jeho zákonnými změnami až do nejnovější doby a s přídatky vysvětlujícími říšský zákon o právu domovském ze dne 3. prosince 1863 a zemský zákon v příčině opatrování chudých ze dne 3. prosince 1868. Praktická kniha pro úřady, hodnostáře a úředníky samosprávné, právníky, správy velkostatků a průmyslových závodů a občanstvo vůbec, obsahující rozbor zákona, dovozený zásadními rozhodnutími vyšších orgánů samosprávných a úřadů politických v oboru, spadajícím do správy obecní*. Praha: J. Otto, 1887.
- Schwarz, F. *Výklad zákona obecního: (ze dne 16. dubna 1864) a Zákona o zastupitelstvu okresním (ze dne 25. července 1864) pro Království české ; Spolu vysvětluje se říšský zákon o právu domovského ze dne 3. prosince 1863 a zemský zákon ve příčině opatrování chudých ze dne 3. prosince 1868. Díl I., Zřízení obecní a řád volení v obcích*. Praha: Knihtiskárna J. Otto nakladatelství, 1898.
- Skulová, S. Principy dobré správy jako součást modernizace veřejné správy. *Právnické*. 2005, č. 6, s. 553- 586.
- Skulová, S. Principy dobré správy v rozhodování územních samosprávných celků - několik poznámek a souvislostí. In: Grospič, J., Vostrá, L. (eds). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi : problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 258-273.
- Skulová, S. Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách obcí. In: Průcha, P. (ed.). *K normotvorné pravomoci obcí*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 20-30.
- Sládeček, V. *Obecní správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.
- Sládeček, V. Ústava České republiky z pohledu správního práva. In: Gerloch, A. et al. *20 let Ústavy České republiky. Oblédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 326-336.
- Soukup, L. *Vývoj veřejné správy v českých zemích. 1, Do roku 1848*. Plzeň: Západočeská univerzita, 1996.
- Suchánek, R. Čl. 79 [Ministerstva a jiné správní úřady]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 904-938.
- Suchánek, R. Vyhlašování zákonů, dalších aktů státních orgánů a mezinárodních smluv. In: Pavlíček, V. *Ústavní právo a státověda II. díl Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2020.



- Svatoň, J. Samospráva. In: Filip, J., Svatoň, J. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 305-315.
- Šimáčková, K. Ochrana vlastnictví. In: Wagnerová, E. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 300-329.
- Šimíček, V. Čl. 1 odst. 1 [Základní principy]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 24-30.
- Šimíček, V. Čl. 2 [Státní moc]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 46-62.
- Šimíček, V. Čl. 21 Volební právo, přístup k veřejným funkcím. In: Wagnerová, E. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 497-516.
- Šimíček, V. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 121-131.
- Šimíček, V. Čl. 9 [Změna Ústavy]. In: Bahýřová, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 149-177.
- Šimíček, V. Ust. § 72. In: Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 490-520.
- Šimíček, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018.
- Tekeli, J. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve: konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2016.
- Tomášek, M. Pojem unijního práva. In: Tomášek, M. et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017, s. 57-58.
- Tomoszek, M., Vomáčka, V. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: Husseini, F. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 362-420.
- Tomoszek, M. *Podstatné náležitosti demokratickeho právneho státu*. Praha: Leges, 2015.
- Trellová, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018.
- Týč, V. Prameny a systém unijního práva. In: Tomášek, M. et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017, s. 99-119.
- Urban, O. *Kroměřížský sněm, 1848-1849*. Praha: Argo, 1998.
- Vedral, J. K ústavním základům územní samosprávy v České republice. In: Mlsna, P. et al. *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010, s. 249-287.
- Vedral, J. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu. In: Šturma, P. Tomášek, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 355-367.

- Vedral, J. Postavení obcí. In Vedral, J. et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1-125.
- Vedral, J. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*. 2006, č. 1, s. 1-46.
- Vedral, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012.
- Vedral, J. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. Praha: Vodnář, 1999.
- Vopálka, V. Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. *Správní právo*, 1996, č. 3, s. 144-156.
- Weyr, F. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.
- Wilson, D., Game, Ch. *Local Government in the United Kingdom (5th Edition)*. Londýn: Palgrave Macmillan, 2011.
- Wintr, J. *Principy českého ústavního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020.
- Zářecký, P. K některým aktuálním otázkám rozvoje místní správy. *Správní právo*. 1991, č. 1, s. 3-7.
- Zářecký, P. K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy. *Správní právo*. 2018, č. 1-2, s. 13-23.
- Zářecký, P. K vývoji územní veřejné správy před přijetím Ústavy České republiky. In: Kysela, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 399-411.
- Zdobinský, S. et al. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988.

## 7.2 Seznam elektronických zdrojů

[Nejde-li o literární zdroje toliko čerpané online.]

- 12 Principles of Good Governance [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>
- A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/a-contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to/16809cbf8c>
- About us [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/congress/the-congress>

- 
- Complete list of the Council of Europe's treaties [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdae>
  - Členská základna [online]. *Svaz měst a obcí České republiky*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.smocr.cz/cs/clenstvi/clenska-zakladna>
  - Details of Treaty No. 207. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a?module=treaty-detail&treatyenum=207>
  - Details of Treaty No. 205 [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205?module=treaty-detail&treatyenum=205>
  - Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021] <https://rm.coe.int/16800d3838>
  - Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government [online]. Council of Europe. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/16800ca437>
  - Chart of signatures and ratifications of Treaty 122 [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/signatures?module=signatures-by-treaty&treatyenum=122>
  - Chart of signatures and ratifications of Treaty 159 [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdae?module=signatures-by-treaty&treatyenum=159>
  - Chart of signatures and ratifications of Treaty 207 [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a?module=signatures-by-treaty&treatyenum=207>
  - Jedná se o údaj platný k 1. lednu 2020. Počet obyvatel v obcích – k 1. 1. 2020 [online]. *Český statistický úřad*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112019>
  - Monitoring and Election Observation Reports [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. [https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:[])
  - Monitoring of the European Charter of Local Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. [https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:\[\]](https://www.coe.int/en/web/congress/congress-reports#%2254213415%22:[])

- News 2020 Congress adopts a contemporary commentary for a modern understanding of the European Charter of Local Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-adopts-a-contemporary-commentary-for-a-modern-understanding-of-the-european-charter-of-local-self-government>
- Počet členů Sdružení místních samospráv ČR překročil 2000 [online]. *Sdružení místních samospráv ČR*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/2461-pocet-clenu-sdruzeni-mistnich-samosprav-cr-prekrocil-2000>
- Rada Evropy [online]. *Ministerstvo vnitra České republiky*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.mvcr.cz/clanek/rada-evropy.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>
- Recommendation 34 (1997) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the Draft European Charter of Regional Self-Government [online] *Council of Europe* [cit. 31. 8. 2021]. [https://www.cvce.eu/content/publication/2003/10/21/78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2003/10/21/78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7/publishable_en.pdf)
- Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/16807096b9>
- Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/09000016807954c3>
- Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168093d066](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066)
- Report European Charter of Regional Self-Government [online]. *Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://rm.coe.int/report-european-charter-of-regional-self-government-3rd-session-strasb/16808beebe>
- Reservations and Declarations for Treaty No.122 - European Charter of Local Self-Government [online]. *Council of Europe*. [cit. 31. 8. 2021]. [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p\\_auth=16Bw2llQ](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=16Bw2llQ)
- Sdružení místních samospráv ČR [online]. *Sdružení místních samospráv ČR*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.smscr.cz/>
- Sněmovní tisk 1080/0, část č. 1/2 Vládní návrh soudního řádu správního [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna*. [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1080&ct1=0>

- 
- Sněmovní tisk 229 Novela ústav. z. - Ústava ČR [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna.* [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=229>
  - Sněmovní tisk 360 Novela z. o Nejvyšším kontrolním úřadu [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna.* [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=360>
  - Sněmovní tisk 947/0 Novela ústav. z. - Ústava ČR [online]. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna.* [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=947&CT1=0>
  - Statutory Resolution (94) 3 of the Committee of Ministers relating to the setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (14 January 1994) [online]. *Council of Europe.* [cit. 31. 8. 2021]. [https://www.cvce.eu/content/publication/2003/11/24/71cb06b4-893d-462d-91a3-5e80d47f335f/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2003/11/24/71cb06b4-893d-462d-91a3-5e80d47f335f/publishable_en.pdf)
  - Svaz měst a obcí České republiky [online]. *Svaz měst a obcí České republiky.* [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.smocr.cz/>
  - The Council of European Municipalities and Regions [online]. *The Council of European Municipalities and Regions.* [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.ccre.org/>
  - Věcný záměr stavebního zákona, jenž byl schválen usnesením vlády ČR dne 24. června 2019 [online]. *Úřad vlády České republiky.* [cit. 31. 8. 2021]. <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNE>
  - Who we are [online]. *Council of Europe.* [cit. 31. 8. 2021]. <https://www.coe.int/en/web/about-us/who-we-are>

## 7.3 Seznam použité judikatury

*[Autor si je vědom, že podle relevantní směrnice děkana PrF MU není seznam judikatury obligatorní, autor ovšem považuje její uvedení za vhodné.]*

### 1. Judikatura českých soudů

- Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp.zn. Pl. ÚS 19/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp.zn. Pl. ÚS 5/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 1994, sp.zn. Pl. ÚS 38/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 1995, sp.zn. Pl. ÚS 9/97.
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp.zn. Pl. ÚS 40/95.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp.zn. 1/96.
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. března 1997, sp.zn. I. ÚS 107/95.
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. března 1997, sp.zn. Pl. ÚS 37/96.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 1998, sp.zn. I. ÚS 229/98.
- Rozsudek Vrchního soudu ze dne 27. dubna 1999, č.j. 5 A 121/97-20.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 2000, sp.zn. Pl. ÚS 1/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp.zn. I. ÚS 322/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. října 2001, sp.zn. I. ÚS 204/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp.zn. Pl. ÚS 36/01.
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp.zn. Pl. ÚS 1/02.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp.zn. IV. ÚS 331/02.
- Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 5. února 2003, sp.zn. Pl. ÚS 34/02.
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 2003, sp.zn. Pl. ÚS 44/02.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2008, č.j. 9 Ao 2/2008-62.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. července 2003, sp.zn. Pl. ÚS 5/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. ledna 2004, sp.zn. I. ÚS 546/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. února 2004, sp.zn. Pl. ÚS 31/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. května 2005, sp.zn. Pl. ÚS 62/04.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp.zn. Pl. ÚS 13/05.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp.zn. Pl. ÚS 24/04.

- Nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2007, sp.zn. Pl. ÚS 8/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp.zn. Pl. ÚS 69/04.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. června 2007, č.j. 9 Azs 23/2007-64.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp.zn. Pl. ÚS 45/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp.zn. Pl. ÚS 35/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp.zn. Pl. ÚS 33/05.
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. října 2008, sp.zn. Pl. ÚS 40/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp.zn. Pl. ÚS 46/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp.zn. Pl. ÚS 19/08.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp.zn. Pl. ÚS 47/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp.zn. Pl. ÚS 27/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2009, sp.zn. II. ÚS 2048/09.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2010, č.j. 9 Ao 4/2009-111.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. března 2010, sp.zn. 28 Cdo 4365/2009.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp.zn. IV. ÚS 1403/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp.zn. Pl. ÚS 36/08.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp.zn. Pl. ÚS 11/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp.zn. Pl. ÚS 28/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2010, sp.zn. Pl. ÚS 39/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2011, sp.zn. Pl. ÚS 13/09.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, sp.zn. 28 Cdo 542/2011.
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp.zn. Pl. ÚS 6/11.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č.j. 7 Ao 2/2011-127.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp.zn. Pl. ÚS 56/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2011, sp.zn. Pl. ÚS 22/11.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. května 2012, sp.zn. 28 Cdo 2126/2011.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2012, č.j. 1 As 89/2010-119.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp.zn. Pl. ÚS 6/13.
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2013, sp.zn. Pl. ÚS 28/12.



- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2013, č.j. 3 Ao 9/2011-219.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2013, č.j. 8 Afs 49/2011-75.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č.j. 6 As 18/2013-52.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. listopadu 2013, č.j. 2 Aos 3/2013-36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2014, č.j. 6 Aos 2/2013.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp.zn. Pl. ÚS 35/13.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. prosince 2014, sp.zn. 21 Cdo 3063/2013.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. února 2015, sp.zn. III. ÚS 3673/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. května 2015, sp.zn. II. ÚS 3005/14.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2016, sp.zn. 30 Cdo 3741/2015.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp.zn. I. ÚS 2315/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 31. května 2016, sp.zn. Pl. ÚS 29/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. června 2016, sp.zn. Pl. ÚS 4/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. července 2016, sp.zn. Pl. ÚS 18/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. listopadu 2016, sp.zn. II. ÚS 2200/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. dubna 2017, sp.zn. Pl. ÚS 3/17.
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp.zn. Pl. ÚS 34/15.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2018, č.j. 10 As 258/2017-176.
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. února 2018, sp.zn. Pl. ÚS 6/17.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2018, č.j. 7 As 325/2017-32.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2018, č.j. 2 As 187/2017-149.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2018, č.j. 7 As 201-2017-57.
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. září 2018, sp.zn. Pl. ÚS 21/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2018, sp.zn. I. ÚS 178/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2018, sp.zn. Pl. ÚS 42/18.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. ledna 2019, sp.zn. Pl. ÚS 30/18.
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. května 2019, sp.zn. III. ÚS 3817/17.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2019, č.j. 2 As 187/2017-149.

- Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp.zn. Pl. ÚS 25/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp.zn. III. ÚS 709/19.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. února 2020, č.j. 62 Af 64/2018-52.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. dubna 2020, sp.zn. Pl. ÚS 41/18.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. května 2020, č.j. 30 Af 5/2018-261.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2020, č.j. 10 As 136/2020-58.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. července 2020, č.j. 2 As 223/2018-55.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2020, č.j. 1 As 193/2020-32.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2020, č.j. 9 As 169/2020-29.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2021, č.j. 6 As 266/2020-55.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. března 2021, č.j. 30 Af 111/2018-160.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. března 2021, č.j. 30 Af 17/2019-142.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp.zn. Pl. ÚS 7/21.

## 2. Československá judikatura

- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh. A 1595/1922.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh. A. 1990/1923.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Boh. A. 4500/1925.

## 3. Zahraniční judikatura (vč. slovenské judikatury)

- Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 19. prosince 2000, sp.zn. I. ÚS 55/00.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu Estonska ze dne 16. března 2010, č.j. 3-4-1-8-09. <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-8-09>
- Nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky ze dne 17. září 1992, sp.zn. Pl. ÚS 72/92.
- Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 22. ledna 2014, sp.zn. Pl. ÚS 5/2012.
- Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 22. března 2017, sp.zn. Pl. ÚS 18/2014.
- Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 10. května 2017, sp.zn. Pl. ÚS 4/2016.