



NP102Zk Organizace veřejné správy

CNP102Zk Organizace veřejné správy

Garant: JUDr. Stanislav KADEČKA, Ph.D.

TEZE KOLEKTIVNÍCH KONZULTACÍ A STUDIJNÍ MATERIÁL K TÉMATU

III. kolektivní konzultace (NP102Zk 22.11.; CNP102Zk 22.11.; JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.)

Územní samospráva a její reformování. Místní samospráva.

Teoretická východiska územní samosprávy

Samospráva tvoří jednu ze dvou větví veřejné správy a sama se pak člení na samosprávu územní a zájmovou. Samospráva se od státní správy liší jednak tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace od státu odlišná, jednak tím, že její činnost je směřována interně, zaměřena na řešení vlastních záležitostí.

Pojem „samospráva“ a její místo v moderním demokratickém státě je předmětem studia zejména správní vědy. Tradičně bývá rozlišován politický pojem samosprávy a právní pojem samosprávy. Samospráva chápána jako politický pojem akcentuje ten fakt, že samospráva představuje realizaci veřejné správy občany. Právní pojem samosprávy je pak spjat s tím, že samosprávu vykonává veřejnoprávní subjekt od státu odlišný.

Ve vědě správního práva jsou prezentovány **tři hlavní teorie samosprávy**: teorie přirozenoprávní, teorie státoprávní a teorie politická. Přirozenoprávní teorie vychází z toho, že samospráva je na státu nezávislá, je původním subjektem s přirozeným právem na správu vlastních záležitostí, který státu předchází. Tato teorie vycházející z myšlenek francouzské revoluce a přirozenoprávní doktríny považuje stát v podstatě za jakýsi svazek samospráv. Státoprávní teorie vychází ze suverenity státu, který může část své moci svěřit samosprávnému společenství jako nestátnímu subjektu. Podle této teorie spočívá podstata samosprávy ve výkonu





vrchnostenské moci svěřené samosprávným korporacím státem jako jejich moc vlastní. Samospráva je v tomto pojetí chápána jako veřejné subjektivní právo, nárok na výkon veřejné moci. Politická teorie pak podstatu samosprávy spatřuje buď v personálním složení orgánů samosprávy (laický prvek) nebo v účasti veřejnosti na správě věcí veřejných.

Samospráva je tedy vedle státní správy jednou z větví veřejné správy jako projevu výkonné moci ve státě, a to větví nezávislou a státní správě nepodřízenou, vykonávanou subjekty od státu odlišnými. Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky samosprávných korporací. Pro samosprávu je charakteristická na straně jedné její nezávislost na státu na straně druhé je však samospráva podrobena státnímu dohledu.

Územní samosprávu v České republice dnes tvoří obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Nejnižší úroveň územní samosprávy je označována jako tzv. místní samospráva, pro vyšší úroveň se pak používá termín regionální samospráva. **Faktická existence obcí a krajů jako subjektů územní samosprávy je pak podmíněna přenecháním veřejné moci těmto územním samosprávným celkům, subjektům demokratického a ústavního práva na samosprávu.**

V čem spočívá význam územní samosprávy, proč je její úloha v demokratickém právním státě považována za nenahraditelnou?

- Pluralismus (bez samosprávy není demokracie, bez demokracie není samosprávy).
- Demokratická dělba moci (samospráva představuje vertikální dělbu moci, která nachází své místo vedle klasické Montesquiého trojí dělby moci v horizontální linii).
- Subsidiarita a efektivnost.
- Občanská společnost.

Ústavněprávní základy územní samosprávy

Ústavní úprava územní samosprávy **jako jedné z fundamentálních otázek ústavního zřízení souvisí s problematikou dělby moci (vedle klasické Montesquiého trojí dělby moci v horizontální linii nachází své místo i dělba moci vertikální), s úpravou vztahů jednotlivce a státní moci (územní samospráva jako jeden z projevů práva na účast na správě věcí veřejných) i se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní ústavní stát vázán (samosprávné tradice a ústavní princip samosprávy).**

Ústavní zakotvení územní samosprávy nalezneme v ústavním pořádku ČR, zejména pak v Ústavě ČR a v Listině základních práv a svobod, a to dokonce již v základních ustanoveních Ústavy ČR, jakož i v preambuli Listiny základních práv a svobod (viz zejm. čl. 8 Ústavy ČR: *zaručuje se samospráva územních samosprávných celků*). Samosprávu nutno přitom bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, tudíž je chráněna i čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky (*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.*) a zákazem zneužití výkladu zakotveným v čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR (*Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.*).

Bližší vymezení územní samosprávy na ústavní úrovni **pak představuje hlava sedmá Ústavy ČR označená právě pojmem *Územní samospráva*.**



Existence zmíněných ústavních ustanovení pak našla svůj odraz i v **ústavně zakotvené možnosti jejich ochrany** (viz zejm. tzv. komunální ústavní stížnost).

I pro územní samosprávu (jako složku veřejné správy ČR) jsou dále významná ta **ústavní ustanovení, která obecně regulují realizaci veřejné moci a ukládání povinností fyzickým a právníkům osobám**. Vystupuje-li tedy obec jako subjekt veřejné správy, může činit pouze to, co je jí zákonem svěřeno. (V oblasti soukromoprávních vztahů se pak na ni samozřejmě hledí jako na běžnou právní osobu.)

Obce a kraje v procesu reformy veřejné správy

Vedle ústavní úpravy mělo zásadní vliv na postavení obcí a krajů v ČR i **reformování veřejné správy** po roce 1989, kdy bylo rozhodnuto, že **reforma územní veřejné správy nebude vycházet ze soustavy národních výborů, ale bude návratem k předválečným principům** (tak došlo ke zrušení soustavy národních výborů jako orgánů státní moci a správy a novelizovaná ústava obnovila místní samosprávu – opět zahrnující jednak přenesenou, jednak samostatnou působnost).

Záhy odstartovala další reforma veřejné správy v České republice, přičemž již v roce 1992 byl vybrán systém dvoustupňového správního uspořádání. Avšak teprve v roce 1997 byl přijat ústavní zákon vytvářející 14 vyšších územně samosprávních celků (účinný dokonce až od 1. 1. 2000). Další pokrok v reformě představovala vládní **koncepce reformy veřejné správy** (usnesení č. 258 ze dne 29. března 1999), přičemž Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR přijala následně usnesení č. 268 ze dne 19. května 1999, ve kterém doporučila vládě připravit reformu vytvořením modelu veřejné správy spojením státní správy a samosprávy v jednotnou veřejnou správu, a to na všech úrovních (tzv. varianta II.).

V květnu 2000 pak byl přijat základní balík zákonů tvořících v právní rovině páteř I. fáze reformy územní veřejné správy a dnem voleb do krajských zastupitelstev 12. listopadu 2000 skončila I. fáze reformy územní veřejné správy. Vznikla krajská zastupitelstva a další orgány krajů, které se ujaly svých funkcí vyplývajících ze zákona (v oblasti přenesené působnosti však začaly kraje působit až od 1. ledna 2001). Do soustavy územní veřejné správy tvořené 6274 obcí (tzv. obce s pověřením I. stupně), 383 pověřenými obecními úřady (tzv. obce s pověřením II. stupně) a 77 okresy tak bylo začleněno 14 vyšších územních samosprávních celků.

Na skončenou I. fázi plynule navázala **II. fáze reformy územní veřejné správy**. Ta byla v právní rovině časově limitována zejména tím, že činnost okresních úřadů končila k 31. 12. 2002. V souladu s filozofií tzv. spojeného modelu bylo přitom rozhodnuto, že kompetence výkonu státní správy přejde ve velkém rozsahu na jednotky územní samosprávy a jejich orgány. V rámci druhé fáze reformy územní veřejné správy tak tehdejších 77 okresů bylo z velké části nahrazeno 205 obcemi s rozšířenou působností.

Evropský kontext územní samosprávy v ČR

Evropská unie

Problematika legislativní úpravy působnosti, pravomoci a organizačního uspořádání územní samosprávy nepatří do pravomoci Evropské unie, ale do pravomoci členských států. Územní



samospráva však není EU přehlížena, neboť se na ni hledí jako na imanentní prvek demokratického právního státu.

Rada Evropy

Širší a současně detailnější stanoviska k problematice veřejné správy v České republice přináší Rada Evropy, která se problematice veřejné správy v členských zemích věnuje soustředěně již od padesátých let minulého století, a to dnes zejména prostřednictvím svého poradního orgánu – Kongresu místních a regionálních samospráv Evropy.

Rozsáhlou činností Rady Evropy dokumentují stovky doporučení adresovaných členským státům, která obsahují politické směrnice týkající se hlavních problémů společnosti, a více než 170 úmluv vztahujících se k různým oblastem vzájemných vztahů. Mezi nejdůležitější náleží např. Evropská charta místní samosprávy či Charta regionálních a menšinových jazyků. Dále možno poukázat např. na následující dokumenty: Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. R (98) 12 týkající se dozoru nad úkony místních samospráv, Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. R (2001) 19 o účasti občanů na místním veřejném životě a v neposlední řadě i Doporučení Kongresu místních a regionálních samospráv Evropy číslo 77 (2000) týkající se místní a regionální demokracie v České republice.

Obecní zřízení v České republice

Obce jako základní samosprávná společenství mají na území dnešní České republiky dlouhou tradici. Již prozatímní obecní zřízení z roku 1849 přitom obsahovalo tezi, podle které základem svobodného státu je svobodná obec. V tomto duchu je pak **obec** v evropských poměrech již tradičně považována za základní samosprávné společenství fyzických osob.

Podstata obce jako subjektu místní samosprávy spočívá ve vzájemném propojení čtyř následujících aspektů:

- 1) **osobní aspekt obce** (každá obec představuje společenství fyzických osob vystupujících jak v pozici tvůrců, tak i adresátů místní veřejné správy, tedy občanů obce),
- 2) **územní aspekt obce** (každá obec má vlastní území, na němž je dána její samosprávná působnost),
- 3) **mocenský aspekt obce** (každá obec je vybavena pravomocí k tvorbě a výkonu vlastních veřejno-mocenských aktů),
- 4) **ekonomický aspekt obce** (každá obec je vybavenou jistou mírou ekonomické autonomie, samostatně hospodaří, disponuje vlastním majetkem a finančními zdroji).

Obce, městyse, města a statutární města

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. To platí pro všechny obce, přičemž obecním zřízením jsou rozlišovány:





- (běžné, neměstské, vesnické) obce,
- městyse,
- města a
- statutární města (území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy; územně členěná statutární města upravují své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce).

Zcela speciální úprava byla vytvořena pro **hlavní město Prahu**, a to zákonem o hlavním městě Praze. Ten upravuje postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí hlavního města Prahy.

Místní právní předpisy

- Obecná charakteristika
- Obecně závazné vyhlášky obcí
- Nařízení obcí
- Proces přijímání místních právních předpisů

Samostatná působnost obce

- Obecné principy
- Samostatná působnost obce
- Hospodaření obcí
- Spolupráce mezi obcemi
- Správní delikty dle obecního zřízení

Přenesená působnost obce

- Obecné principy
- Přenesená působnost I. stupně (základní rozsah přenesené působnosti)
- Přenesená působnost II. stupně (pověřené obecní úřady)
- Přenesená působnost III. stupně (obce s rozšířenou působností)

Orgány obce, orgány zastupitelstva obce a rady obce

- Obecné principy
- Zastupitelstvo obce
- Rada obce
- Starosta
- Obecní úřad





- Výbory
- Komise
- Zvláštní orgány obce
- Obecní policie

Vztah státu a krajů k obcím

- Obecné principy
- Dozor nad výkonem samostatné působnosti
- Dozor nad výkonem přenesené působnosti
- Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti
- Některé další právně regulované vztahy mezi státem, kraji a obcemi

STUDIJNÍ PRAMENY

Obecná studijní literatura

- Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*. 8. vydání. Brno : Doplněk, 2012, s. 187 – 226.
- Hendrych, D.: *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 148 – 156.
- Horzinková, E. – Novotný, V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upr. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010.
- Hendrych, D.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012.
- Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 291 - 313.

Specifická studijní literatura

- Kadečka, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 425 s.
- Kadečka, S.: *Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 432 s.
- Mates, P. (ed.): *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, 380 s.
- Koudelka, Z.: *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, 400 s.
- Havlan, P.: *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 1. vydání. Praha: Linde, 2004, 376 s.
- Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 3. doplněné vydání. Praha: Linde, 2005, 448 s.





- Šemora, V.: *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Komentář, judikatura a odkazy na související předpisy*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007, 256 s.

Judikatura

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. prosince 2005 sp. zn. 21 Cdo 654/2005 (www.nsoud.cz): *Městské části hlavního města Prahy ode dne 24. 11. 1990, kdy nabyl účinnosti zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, jsou právníckými osobami ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) občanského zákoníku, neboť zákon (přestože je za právnícké osoby výslovně neoznačuje) jim přiznává vlastnosti, kterými se právnícké osoby charakterizují (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21.9.1993 sp. zn. 7 Cmo 33/92, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek roč. 1995, pod č. 52). Ani zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, kterým byl zákon č. 418/1990 Sb. ke dni 12. 11. 2000 zrušen, na tomto stavu nic nezměnil (jeho ustanovení § 3 odst. 1 a 2 upravují existenci a právní postavení městských částí hlavního města Prahy totožně).*

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. dubna 2000 sp. zn. Pl. ÚS 1/2000 (nález byl vyhlášen pod č. 107/2000 Sb.): *Přijetím Ústavy České republiky byl především odstraněn jeden ze základů starého ústavního řádu, jímž byl systém národních výborů budovaný podle sovětského vzoru od místních, před okresní a krajské národní výbory, až po Českou národní radu (jakožto „národní výbor nejvyššího stupně“), koncipovaných jako orgány státní správy a státní moci, a Česká národní rada dokonce jako „nejvyšší orgán státní moci“ podle čl. 102 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů, platného do 31. 12. 1992. Tento systém byl nahrazen právním státem založeným na dělbě státní moci: zákonodárné, výkonné a soudní v němž Parlament České republiky, tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem, má jen moc zákonodárnou, jakoukoli výkonnou, příp. soudní pravomoc postrádá. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod.*

Nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000: *„Komunální ústavní stížnost“ se v několika směrech zásadním způsobem odlišuje od úpravy „obecné“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, a to (mimo jiné) i v tom směru, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti je příslušnost Ústavního soudu dána toliko v případě porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě tzv. komunální ústavní stížnosti hodnotí Ústavní soud i zákonnost zásahu státu.*

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. července 2001 sp. zn. Pl. ÚS 1/01 (nález byl vyhlášen pod č. 270/2001 Sb.): *Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva, nicméně má za to, že napadená vyhláška v čl. 2 odst. 1 písm. c) učinila předmětem své regulace vztahy, jež takovýmto způsobem regulovat nelze. Již samotné vyjádření „Oslavy Svatováclavského posvícení“ navozuje úzkou souvislost s církevním výročím, vztahujícím se k osobě sv. Václava, a to nejen s náboženskými oslavami a obřady s tímto křesťanským svátkem spojenými, ale i zvyky a konvencemi, jež si občanská společnost ve svém historickém vývoji ve vztahu k tomuto svátku vytvořila i mimo rámec církevních struktur. Je nepochybně právem i jiných komunit občanské společnosti rozhodnout se, zda vůbec,*





případně kdy a v jakém rozsahu, se shromáždí k oslavám konaným v této souvislosti. Místní samospráva má nepochybně právo k vydání omezujících opatření k ochraně veřejného pořádku, nicméně osobením si práva rozhodnout přímo o termínu konání těchto oslav obec vstupuje do vztahů existujících mezi občany a církevními či jinými společenskými subjekty. Tím vystupuje ze své samostatné působnosti, jejímž pojmovým znakem je právě to, že obec spravuje samostatně „své záležitosti“. Rozhodování o konání oslavy Svatováclavského posvícení je tak neadekvátním prostředkem k ochraně veřejného pořádku, neboť přesahuje meze jeho lokální povahy.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. února 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (nález byl vyhlášen pod č. 53/2003 Sb.): *Garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická. Vedle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy, (čl. 99) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností, jak konstatoval Ústavní soud připomenutým nálezem z 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96. „Ústavní soud považuje místní samosprávu a 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.“ Ústava tuto schopnost umožňuje prosadit mimo jiné tím, že zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3). Na ústavní úrovni se též potvrzuje demokratický ráz samosprávy v garanci volených zastupitelstev (čl. 101 odst. 1 a 2 a čl. 102). Ústava ovšem také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu. 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 stěžejně 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. Nelze opomenout, že Ústava výslovně počítá (čl. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci samozřejmě s sebou nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Toto podřízení pochopitelně rovněž musí předvídat zákon. Ústavní text neříká jednoznačně, zda lze územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně, či je možno takový zákonný přenos provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem. Ve světle důrazu na samosprávu by se jistě jevil nosnější požadavek konsensu. Na druhé straně je však patrné, že jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu. Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS a v České republice pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb. Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří*





evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajistí představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně 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 blízcí se státům.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 (nález byl vyhlášen pod č. 35/1994 Sb.): Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základní práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. července 1997 sp. zn. Pl. ÚS 9/97 (nález byl vyhlášen pod č. 221/1997 Sb.): Ze zásady, že obecně závazná vyhláška obce musí být v souladu se zákony a obecně závaznými předpisy vyplývá, že to co je upraveno zákonem nebo jiným obecně závazným předpisem nemůže obec upravovat odchylně.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. března 2001 sp. zn. Pl. ÚS 23/99 (nález byl vyhlášen pod č. 129/2001 Sb.): Podle § 10 písm. c) ZO, je obec nově zmocněna v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“. S ohledem na uvedené zákonné ustanovení není již dán rozpor napadené vyhlášky města Frýdku-Místku o omezení pořádání veřejných hudebních produkcí ve městě Frýdek-Místek s čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 26 odst. 2 LZPS.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. května 2005 sp. zn. Pl. ÚS 62/04 (nález byl vyhlášen pod č. 280/2005 Sb.): Obecně závazné vyhlášky obcí nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny zákonům. Zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat. Namísto přijetí vyhlášky zastupitelstvo obce mohlo využít jiné, ústavně souladné, cesty tyto problémy řešící, např. tím, že by upozorněním publikovaným na úřední desce obce odkázalo i s přesnou citací na existující ustanovení těch či oněch zákonů, eventuelně i s avízem, že plnění povinností z těchto zákonných regulací vyplývajících bude důsledně sledováno a jejich porušení v souladu se zákonem trestáno, a to s odkazy na třebas i jen příkladmo uvedené sankce. Pro takovéto upozornění nemohla by ovšem obec z hlediska





formálního zvolit označení „vyhláška“, neboť vyhláška vydaná v samostatné působnosti obce plní jiné funkce.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (nález byl vyhlášen pod č. 20/2008 Sb.): *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 žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny). Stanovení mezí samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu (čl. 104 odst. 1 Ústavy), jímž je de lege lata zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ten v § 10 stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), tzn. o záležitost místní, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu. Platí také, že obecně závazná vyhláška se nesmí dostat do rozporu se zákonem. Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší. Předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje (primárně) ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení. Obec tedy je oprávněna stanovit povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně a úklidu po seči. Obecně závazná vyhláška musí splňovat i obecná kritéria kladená na právní předpisy, vyplývající z pojmu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 a z čl. 2 odst. 3 a odst. 4 Ústavy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná, neboť jinak by byl porušen princip právní jistoty a hrozilo by riziko porušení zákazu svévole ze strany orgánů veřejné moci.*

Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2001 sp. zn. IV. ÚS 576/2000: *Aplikace instrumentů směnečného práva bez přihlídnutí ke skutečnosti, že obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném, ve svých důsledcích ignoruje ústavní princip samosprávného řízení obce zastupitelstvem.*

Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2001 sp. zn. III. ÚS 721/2000: *Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva,*





nevyplývá-li pro občana obce právo přímého „fyzického přístupu“ k určitým informacím (originálním dokumentům) ve formě práva nahlédnout a činit si výpisy. Nejvyšší správní soud považuje žádost o kopii zápisů ze schůze rady města za žádost o informace v těchto zápisech obsaženou. Publicita veřejné správy může spočívat na umožnění účasti na jednání, z něž vyplynou určité závěry relevantní pro správu veřejných věcí (to znamená možnost účastnit se jako přihlížející rozhodovacímu procesu), anebo takovouto možnost upírá, z důvodů, které mohou být relevantní, a pak zpřístupňuje konečné informace, konečné výsledky svých rozhodovacích procesů. Rada obce je výkonný orgán obce, orgán kolektivní; není výjimkou, že jednání kolektivních orgánů veřejné moci nejsou přístupná veřejnosti – rada obce přímo nevyjadřuje zastupitelskou demokracii (tímto orgánem je zastupitelstvo a jeho jednání je veřejné) a přítomnost veřejnosti při jejich jednáních by mohla podle názoru Nejvyššího správního soudu do určité míry ovlivnit otevřenou výměnu názorů, která je pro přijetí usnesení takového orgánu nutná, nemluvě o potřebě ochránit práva jiných. Nemožnost účastnit se jednání kolektivního výkonného orgánu obce však nelze vykládat tak, že občan obce (anebo kdokoliv v poněkud jiném rozsahu, jak bude uvedeno dále) nemá právo na poskytnutí informací, které jsou produktem takovéto činnosti orgánu obce ani o průběhu procesu, který k takovým závěrům vedl. Neveřejnost schůze znamená, že každý nemá možnost sledovat průběh jednání, stanoviska jednotlivých členů rady, výměnu jejich názorů, jejich projevy, apod. Zásadním výstupem schůze rady jsou její usnesení, která jsou povinně součástí zápisu ze schůze (§ 101 odst. 3 zákona o obcích). Tato usnesení rady obce jsou podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích přístupná všem občanům obce, a to formou nahlížení do nich a činění výpisů (toto právo přísluší i vlastníkům nemovitostí v obci). Občan obce, popřípadě vlastník nemovitosti na jejím území, má právo na fyzický přístup k usnesením rady města, a to v jejich úplné a originální podobě, včetně případných osobních údajů – v tomto ohledu představuje zákon o obcích nepochybně *lex specialis* vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím, a to ve dvou ohledech: jednak zaručuje určitou formu přístupu k informaci, jednak zužuje ochranu jinak chráněných údajů; má-li občan obce Takový „fyzický přístup“ k usnesením rady města zaručen zákonem, tím spíše není důvod odmítnout mu poskytnutí kopií usnesení rady města jako formu poskytnutí informací, kterou zákon č. 106/1999 Sb. běžně připouští (§ 14 odst. 3 písm. c/ cit. zákona). Zákon o obcích, jenž občanům obce takové právo (§ 16) přiznal, tak představuje zpřístupnění osobních údajů konkrétnímu okruhu osob na základě zákona (§ 4 písm. e/ zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů). Zbývá vyřešit, zda neveřejnost zasedání rady města a omezení práva „fyzického přístupu“ (právo nahlížet) k zápisům ze schůzí rady města lze vyložit tak, že nikdo nemá právo na žádnou další informaci ze zasedání rady města (kromě výše vyloženého práva občana obce na informace z usnesení rady). Nejvyšší správní soud k takovému závěru neshledává žádné právní důvody. Jak výše vyloženo, nutno odlišit právo na přímý přístup k určitým informacím (originálním dokumentům), a to včetně údajů, které jsou jinak zákonem o svobodném přístupu k informacím, popřípadě zákonem o ochraně osobních údajů chráněny (které v případě zápisů ze schůze rady města přísluší pouze členům zastupitelstva a pokud jde o usnesení rady města jako součásti zápisu osobám vymezeným § 16 a § 17 zákona o obcích), od obecného práva na informace pocházejících z činnosti rady města, jež přísluší všem – toto právo pak podléhá omezením vyplývajícím z ustanovení § 9 a následujících zákona o svobodném přístupu k informacím, popřípadě zvláštních zákonů. Pokud pak zápis ze schůze rady obsahuje chráněné údaje, je povinností povinného orgánu učinit opatření nutná k jejich ochraně – to může v některých případech učinit zápisy obtížně vnímatelnými, nicméně v kombinaci s usneseními rady, která jsou





Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2003 sp. zn. 21 Cdo 224/2002: *Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda, případně jaký právní úkon obec učiní, je ze zákona beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nejzávažnějších, taxativně vypočtených, právních úkonech podle § 36a odst. 1 a 2 ZO, zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klausule uvedené v § 45 písm. p) ZO o všech ostatních právních úkonech obce. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší výlučně starostovi (§ 52 odst. 2 věta první ZO). Starosta obce však nemůže vytvářet sám vůli obce; může pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva (§ 36a ZO) nebo obecní rady (§ 45 písm. p) ZO) je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (condicio legis). Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu, kterým starosta jménem obce (města) plnou moc udělil.*

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. října 2003 sp. zn. 26 Cdo 1829/2002: *Starosta je při zastupování obce navenek vázán nejen rozhodnutími obecního zastupitelstva, ale rovněž rozhodnutími obecní rady; jménem obce není oprávněn činit právní úkony, dokud zákonem požadované rozhodnutí tohoto orgánu chybí. Jestliže starosta učiní právní úkon v majetkoprávní věci, jež není vyhrazena zastupitelstvu, bez nezbytného předchozího rozhodnutí obecní rady, jde o právní úkon, který byl učiněn v rozporu se zákonem, a je neplatný ve smyslu § 39 OZ. Okolnost, že místní rada posléze vzala starostou učiněný úkon na vědomí, nemůže mít na učiněný závěr vliv, neboť starosta nebyl sám oprávněn vůli obce (veřejnoprávní korporace) tvořit, nýbrž pouze místní radou již vytvořenou vůli projevit navenek. Rovněž je bez významu, zda právní úkon starosty učiněný při absenci předchozího rozhodnutí místní rady, závažným způsobem ohrozil majetek obce či nikoli.*

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. října 2003 sp. zn. 32 Odo 11/2004: *Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce, tj. o tom, zda, případně jaký právní úkon obec učiní, je podle dnes již zrušeného zákona o obcích č. 367/1990 Sb. beze zbytku rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo, a to tak, že obecní zastupitelstvo rozhoduje o nejzávažnějších, taxativně vypočtených, právních úkonech podle § 36a odst. 1 a 2 zákona o obcích, zatímco obecní rada rozhoduje na základě generální (zbytkové) klausule uvedené v § 45 písm. p) zákona o obcích o všech ostatních právních úkonech obce. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek. Toto oprávnění přísluší starostovi jako statutárnímu orgánu obce (§ 52 odst. 2 věta první zákona o obcích), či jiným pracovníkům obce podle § 20 odst. 2 občanského zákoníku. Starosta obce, případně jiní pracovníci, tedy nemohou vytvářet sami vůli obce; mohou pouze tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva (§ 36a zákona o obcích) nebo obecní rady [§ 45 písm. p) zákona o obcích] je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (conditio legis). Protože uzavření smlouvy o dílo je právním úkonem (který není vyhrazen ve smyslu § 36a zákona o obcích obecnímu zastupitelstvu), měla by o něm nejprve rozhodnout obecní rada [§ 45 písm. p) zákona o obcích]. Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost právního úkonu obce - srov. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 12. 4. 2001 sp. zn. IV. ÚS 576/2000, uveřejněný ve Sbírce nálezů Ústavního soudu, svazek 22, pod pořadovým číslem 61, nebo ze dne 10. 7. 2001 sp. zn. III. ÚS 721/2000, uveřejněný ve Sbírce nálezů Ústavního soudu, svazek 23, pod pořadovým číslem 103.*





V případě absence rozhodnutí obecní rady je smlouva podle § 39 občanského zákoníku absolutně neplatná pro rozpor se zákonem, a to i v případě, že se jedná o obchodní závazkový vztah. Nejde totiž o případ, kdy by ve smyslu § 267 odst. 1 obchodního zákoníku byla neplatnost právního úkonu stanovena pouze na ochranu některého účastníka. Ustanovením o neplatnosti smlouvy je v tomto případě chráněna nejen obec jako účastník právních vztahů, ale je chráněn i princip územní samosprávy, zakotvený v článku 8, 100 a 101 Ústavy. Tím, že oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je rozděleno mezi obecní zastupitelstvo a obecní radu, je zajištěno, že o právních úkonech obce budou rozhodovat volené samosprávné orgány obce. Tato zásada se projevila i v současné době platném zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Podle ustanovení § 41 odst. 2 tohoto zákona jsou právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, bez tohoto schválení od počátku neplatné.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. dubna 2005 sp. zn. II. ÚS 87/04 (www.judikatura.cz): Závěr, že určitý právní úkon je neplatný pro rozpor se zákonem nebo proto, že zákon obchází, se musí opírat o rozumný výklad dotčeného zákonného ustanovení. Nelze vystačit pouze s gramatickým výkladem. Významnou roli zde hraje především výklad teleologický. Je proto nutné se vždy ptát po účelu zákonného příkazu či zákazu. Důvodem, že zákonodárce v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích, potažmo v zákoně č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, vymezil pravomoc orgánu obce při nakládání s jejím majetkem bylo ochránit tento majetek před neodpovědným jednáním jednotlivce. Ostatně to pregnantně vyjádřil Ústavní soud v odůvodnění nálezu, sp. zn. IV. ÚS 576/2000, slovy „starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce“. Ústavní soud vychází z názoru, který byl vysloven ve výše citovaném nálezu, že starosta podle dřívější ani podle současné úpravy nemohl a nemůže sám vytvářet vůli obce. Avšak tam, kde již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, mu nelze upřít právo, aby v intencích takto projevené vůle jednal. V konkrétním případě byla ze strany obce dodržena všechna zákonná pravidla při uzavírání vlastní nájemní smlouvy. Neplatnost byla namítána jen ve vztahu k dodatku této nájemní smlouvy, kterým se upravovala pouze výše nájmu. Výše nájmu není podstatnou náležitostí nájemní smlouvy, tou je pouze dohoda, že věc se přenechává za nájemné, a není-li výše nájmu sjednána, určuje se podle kritérií stanovených zákonem. Pokud tedy starosta podepsal dodatek k nájemní smlouvě, kterým se upravovalo pouze zvýšení nájemného, nevybočil z původního rozhodnutí kolektivního orgánu obce, kterým byl udělen souhlas s uzavřením nájemní smlouvy.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. září 1997 sp. zn. I. ÚS 304/97: Je mylný názor, že i obecně závazná vyhláška, jejíž výkon byl pozastaven, musí být dodržována jako závazná právní norma. Obecně závazné vyhlášky obec jsou totiž podzákonnými právními akty a pokud byl jejich výkon právě pro rozpor se zákonem pozastaven, pak podle nich postupovat nelze.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000: Podle názoru Ústavního soudu je nedůvodné paušální tvrzení, že pozastavení výkonu volby starosty rozhodnutím okresního úřadu není vůbec možné, neboť pro toto tvrzení zákonná opora neexistuje. Nelze však pozastavit výkon jakéhokoli opatření zastupitelstva obce jen proto, že v jeho činnosti shledá okresní úřad protizákonnost s tímto opatřením přímo nesouvisející, nýbrž tak lze učinit pouze tehdy, jestliže okresní úřad zjistí, že mezi protizákonností rozhodnutí obce a pozastavením takového rozhodnutí bezprostřední vztah skutečně existuje.





Nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02: *Zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Tomuto nazírání na danou problematiku konečně odpovídá i ta skutečnost, že se jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, jímž existence místní samosprávy nepochybně je, a kterou je třeba, v souladu s obvyklou zásadou právní o vztahu pravidla a výjimky, interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem. Nelze v této souvislosti pominout tezi, dle níž je základem svobodného státu svobodná obec nadaná v příslušném rozsahu veřejnou mocí, kterou vykonává buď přímo nebo skrze své orgány. Má-li být tudíž respektována idea právního státu, je potom nezbytné, aby i jeho chování bylo bezpodmínečně v souladu s právem. V mezích stanovených Ústavou ČR a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídána a v odpovídajícím rozsahu aprobována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku, v daném případě obci, k výkonu samosprávy poskytl, když omezil svůj dohled na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona.*

Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 9/04: *Z hlediska zákona o Ústavním soudu je nutno na patnáctidenní lhůtu od pozastavení účinnosti právního předpisu obce k podání návrhu Ústavnímu soudu na jeho zrušení podle § 124 odst. 3 zákona o obcích pohlížet jako na lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení proto nevede k odmítnutí návrhu z důvodů podle § 43 odst. 1 písm. b) nebo písm. c) zákona o Ústavním soudu. Zákon o Ústavním soudu totiž v § 64 odst. 2 písm. g) nesvazuje aktivní legitimaci ministra vnitra dalšími podmínkami. Z pohledu zákona o obcích je však třeba ustanovení § 124 odst. 3 zákona o obcích ústavně konformně vykládat tak, že marným uplynutím lhůty podle tohoto ustanovení se účinnost právního předpisu obce obnovuje. Podle č. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy Ústavní soud disponuje pravomocí zrušit i právní předpis nižší právní síly než zákona, avšak jen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava nesvěřuje Ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákonné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonnými předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákonným právním předpisem téže právní síly. V rovině abstraktní kontroly norem tak Ústavní soud není univerzálním strážcem souladu hierarchicky budovaného právního řádu na všech jeho stupních. Rozpor podzákonných právních předpisů různé nebo i téže právní síly je v našem ústavním systému řešitelný zejména v rovině konkrétní kontroly norem při jejich aplikaci ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy.*

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Co je posláním a podstatou územní samosprávy?
2. Jaký je ústavní základ územní samosprávy?
3. Jaký je mezinárodněprávní základ územní samosprávy?



