

Pavel Zářecký

## K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy

### *Úvod*

Prvotním impulsem k pojetí mého příspěvku byla poznámka uznávaného právního teoretika, v té době i ústavního soudce, kterou učinil na konferenci konané při příležitosti dvacetiletého výročí Ústavy České republiky. Zmíněný se tuším odvolával na významného německého teoretika práva, který uvedl, že každá generace si tvoří svou ústavu. Evidentně tím měl na mysli, že každá generace si ústavní text interpretuje po svém. Tedy jinak než ta předchozí. Ta myšlenka mne zaujala a rozhodl jsem se příležitostně si ověřit, jakým interpretačním změnám podléhá náš ústavní text. Zdálo se mi, že konference konaná k připomenutí padesátiletého trvání časopisu Správní právo a nakonec i čtvrtstoletí Ústavy české republiky je k tomu vhodným důvodem. Všiml jsem si jen několika ústavních článků upravujících územní samosprávu. Navržený a posléze schválený ústavní text byl ve značné míře reakcí na neblahou předcházející minulost. Jeho následná interpretace naznačuje, že byla spíše pod vlivem dominujícího politicko-ideového a právního konceptu, než aby reagovala na generační výměnu. Nečiním si zde žádný nárok na definici pojmu politicko – ideový a právní koncept. Snad jen základní charakteristiky, které tomuto pojmu lze připsat a které jsou pro porozumění dalšímu výkladu nezbytné.

K politicko-ideovému a právnímu konceptu zejména patří idea demokratického právního státu založená na účtě k právům a svobodám občana. Práva a svobody občana, jsou klíčovými pojmy přirozenoprávní a universalistické teorie. Veškerá kolektivní práva jsou odvozena od práv a svobod občanů a nemohou proto mít přirozenoprávní charakter. Kolektivní práva nemohou existovat bez práv a svobod občanů. Pokusy učiněné v tomto směru rozměňují primariát lidských práv a svobod, a proto jsou nepřijatelnou sociálně inženýrskou konstrukcí. Ze stejného důvodu nelze přijmout ani koncept *quasi* přirozenoprávního charakteru práva na územní samosprávu. Územní samospráva může existovat jen v míře, v jaké ji stát připustí.

### *Stručný historický úvod*

Začátkem roku 1990 jsem byl osloven Josefem Ježkem, v té době pracovníkem Sociologického ústavu ČSAV, pozdějším poslancem České národní rady, a jeho kolegou geografem (jeho jméno si už bohužel nepamatuji) s žádostí o vypracování koncepce nového uspořádání územní správy. Koncepční materiál měl být

zpracován pro potřeby Občanského fóra a jeho orgány ho měly za přítomnosti zpracovatelů projednat. Ještě dříve Ústav státní správy, jehož jsem byl v té době pracovníkem, navštívila dr. Marvanová s kolegou a požádala o vypracování novely branného zákona. Na žádosti o zpracování návrhu koncepce reformy územní správy mi proto nepřipadalo nic neobvyklého. Sekce pro národní výbory Ústavu státní správy už dříve zpracovávala různé koncepční materiály k chystané reformě územní samosprávy v rámci tzv. přestavby. Ve všech podkladových materiálech jsme počítali s obnovením samosprávy a zavedením dvoustupňové soustavy územní samosprávy. Žádný z našich návrhů nebyl akceptován. Jako zanedbatelný úspěch jsme vnímali obhájení tzv. samostatné působnosti národních výborů, která jakžtakž odpovídala jejich zákonné charakteristice jako samosprávných orgánů. Ponechání příslušného ustanovení v zákoně o národních výborech při jeho novelizaci v roce 1983 však prakticky nemělo žádný význam. I proto jsme se s kolegy (zejména Ing. Krolupperem) s nadšením chopili možnosti formulovat naše představy o uspořádání územní správy bez jakýchkoliv vnějších limitů. Hotový materiál jsme odevzdali styčným důstojníkům Občanského fóra (Josefu Ježkovi a jeho kolegovi) a po nějaké době jsme se na pozvání dostavili do Laterny magiky k jeho obhajobě. K tomu ovšem pro nabitý program jednání nedošlo. Nedošlo k tomu ani nikdy později.

Problematickou reformy územní správy se nadále už zabývala první polistopadová vláda České republiky. Úkolem byl pověřen místopředseda vlády a ministr vnitra Hrazdíra (KSC), který si pro přípravu materiálu do vlády jmenoval vícečlenný poradní sbor. Ministerstvem vnitra vyhotovený materiál, který byl připomínkován poradním sborem, byl vládou po konzultaci s rozhodujícími politickými silami schválen počátkem března 1990. Základní myšlenky vládou schváleného materiálu byly už obsaženy v koncepčním materiálu zpracovaném pro potřeby Občanského fóra. Vládou schválený materiál počítal s dvoustupňovou soustavou územní samosprávy (národních výborů). V červnu 1990 vláda revidovala usnesení z března, vyslovila souhlas s ukončením činnosti národních výborů všech stupňů ke dni voleb do místních zastupitelských orgánů, které se konaly na podzim téhož roku, a rozhodla o realizaci pouze první etapy reformy územní správy – obnovení obecní samosprávy. Souběžně se připravovala Ústava České republiky, tehdy ještě jako jedné ze součástí federativního uspořádání státu. Pracovní návrh ústavy byl připravován pod patronací České národní rady týmem vedeným předsedou ústavněprávního výboru České národní rady, profesorem právnické fakulty Peškou. Jako člen týmu jsem měl vypracovat návrh ústavního textu upravujícího problematiku územní samosprávy.

Po řádných volbách, které proběhly v červnu 1990 se zásadním způsobem změnilo složení České národní rady, vznikla nová vláda a pracovní tým pro přípravu ústavy přirozenou cestou zanikl. V červenci byl federálním ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., novelizován ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky. V ní bylo stanoveno, že základem místní samosprávy je obec. Návrh dle mých informací byl zpracován ústavně právním výborem Federálního shromáždění. Klíčovou roli při formulaci textu novely sehrál Vladimír Mikule, v té době jeho předseda. Zákony národních rad měly

stanovit, co do místní samosprávy patří. Stejně zákony měly upravit prostředky ochrany práva na místní samosprávu. Zřejmě federální zákon měl stanovit, které daně a poplatky jsou příjmem obce. Nová česká vláda ještě do konce roku předložila České národní radě zákon o obcích, zákon o okresních úřadech a zákon o hlavním městě Praze. Realizovala tak první etapu reformy územní správy. Ministerstvo financí mělo připravit zákon upravující nakládání s vlastnictvím obcí. Ministerstvo financí posléze dosáhlo zrušení tohoto úkolu s odůvodněním, že nyní existuje už jen jedna forma vlastnictví, a tudíž specificky upravovat nakládání s vlastnictvím obcí není potřeba. V srpnu 1990 vláda zřídila komisi jejímž úkolem bylo zpracovat základní možné modely uspořádání České republiky. Vedle samosprávného uspořádání (dokončení reformy územní samosprávy) mezi nimi nechyběla ani možnost federativního uspořádání republiky. Všechny uvažované varianty vycházely z představy zachování České a Slovenské Federativní Republiky. Rychlý až překotný politický vývoj však této představě nesvědčil. V červnu 1991 bylo ministru vnitra uloženo zpracovat a předložit vládě koncepci výstavby místní správy. Zároveň byly formulovány premisy, ze kterých má koncepce vycházet. Reforma měla být dokončena do roku 1994. Vláda v srpnu 1991 schválila koncepci a přijala harmonogram postupu legislativních prací k její realizaci. Rychle připravovala zákony, kterými se měla koncepce reformy územní správy naplňovat. Z pěti nakonec vládou předložených zákonů Česká národní rada projednala a přijala pouze novelu zákona o obcích a novelu zákona o okresních úřadech. Musely však být podstatně přepracovány, protože s nimi propojenými zákony se Česká národní rada už nezabývala.

Jaké byly původní hlavní myšlenky koncepce reformy územní správy:

1. uzákonění územní samosprávy
2. dvoustupňová soustava územní samosprávy
3. nové územní členění státu.

Všechny tři uvedené myšlenky byly už nastolovány v řadě interních materiálů zpracovávaných v Ústavu státní správy. Po roce 1990 byly dále rozpracovány a konkretizovány. S postupem času i modifikovány dle představ vítězů voleb. Koaliční vládní strany po volbách v roce 1992 nebyly jednotné zejména v představách o realizaci dvou posledně uvedených bodů. Následně se ukázalo, že úplná jednota nepanovala ani v nejdůležitějším bodě nastolení územní samosprávy. Koncepční materiál zdůrazňoval, tak to i konečně odpovídalo zkušenostem všech relevantních západních zemí i jimi přijaté Evropské chartě místní samosprávy, důležitost ekonomického základu samosprávy. Zásadní význam připisoval vlastním finančním zdrojům a samostatnému hospodaření s nimi. Bez této samostatnosti by sotva bylo možné hovořit o reálné samosprávě. K otázkám míry ekonomické samostatnosti vítězná politická reprezentace zaujímal velmi obezřetné stanovisko. Česká republika ratifikovala Evropskou chartu místní správy jakožto smlouvu lidskoprávní s řadou výhrad teprve v květnu 1999. K těm nejdůležitějším patřila výhrada k financování samosprávy například cestou stanovování vlastních daní, či výhrada k pravomoci samosprávy přizpů-

sobovat vlastní rozsah místní samosprávy dle místní potřeby. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 34/02 pak konstatoval, že se nejedná o klasickou smlouvu o lidských právech.

Koaliční strany zastoupené ve vládě se hlásily k liberální koncepci státu, ale v otázkách územní samosprávy se zásadním způsobem lišily. Vedení Občanské demokratické strany se velmi kriticky stavělo k myšlence občanské společnosti, zejména k územní samosprávě na druhém stupni, neziskovým organizacím, nadacím, ale nebylo nakloněno ani myšlence větší ekonomické samostatnosti obcí. Jednoznačně bez většího odporu obou koaličních partnerů byla zamítnuta myšlenka účasti územních samospráv (po roce 1992 až do roku 2000 šlo jen o obce) na daňové politice. Možnost územních samospráv v zákonem stanovených mezích zvyšovat či snižovat celostátní daně, a tak regulovat ekonomický rozvoj jimi spravovaných území, byla bez diskuze odmítnuta. Stejně tak byla odmítnuta myšlenka místních daní. Za této situace ekonomickým základem obecní samosprávy mohl být jen majetek obcí, který se ve většině případů sestával z restituovaného historického majetku obcí a z nevelkého majetku, který byl na obce převedený z národních výborů. Vlastní finanční zdroje obcí nebyly příliš významné a zejména menší obce, kterých byla v České republice většina (více než 50 % obcí mělo jen do 2 000 obyvatel), byly zcela závislé na zdrojích ze státního rozpočtu, jejichž přidělování nemělo žádná zákonná a z počátku ani jiná pravidla.

Za této situace se po překotném politickém vývoji v první polovině roku 1992 přistoupilo v létě 1992 k urychlenému sepisování ústavy samostatné České republiky. Hlavním problémem ústavního zakotvení nebyla otázka samosprávy jako takové, ale otázka územního členění státu, která byla provázána s druhým stupněm samosprávy. Občanská demokratická strana, která byla přesvědčivým vítězem voleb federálních i republikových, byla jednoznačným odpůrcem dalšího samosprávného stupně. Ač vítěz voleb, neměla Občanská demokratická strana dostatek hlasů k prosazení tohoto politického postoje do ústavní úpravy. Oponenty jí v této otázce byli vedle opozice i dva její koaliční partneři ve vládě. Nicméně Občanské demokratické straně se podařilo navzdory přijaté ústavní úpravě, která zakotvila dvě hladiny samosprávy, oddálit zřízení vyšších územních správních celků až do roku 2 000.

Zásadní úvahy o zákonném zakotvení územní samosprávy navazovaly na poměrně dlouhou historickou tradici. Myšlenka jejího ústavního zakotvení však v našich podmínkách byla myšlenkou novou. Byla bez problému akceptována, i když konkrétní výsledné znění ústavního textu odpovídalo momentálnímu poměru politických sil. Příprava české ústavy byla ovlivněna přirozenoprávním konceptem, který více rezonoval s právním cítěním doby. Základní lidská práva jsou vlastní člověku od jeho narození. Pozitivní právo je může zapsat, nemůže je však popřít ani konstituovat právě proto, že jsou přirozená. Popularita přirozenoprávního konceptu bylo reakcí na minulé negativní zkušenosti s nacistickým i socialistickým právem. Neopírala se o nějaké důkazy existence přirozených lidských práv. Jakýmsi katalogem přirozených lidských práv se stala Listina základních lidských práv a svobod. O její transformaci do českého ústavního

systému byl sveden tvrdý politický souboj. Jeho výsledkem byl kompromis přijatý zejména z důvodu časové tísně. Listina základních práv a svobod se stala součástí ústavního pořádku České republiky. Přirozenoprávní koncept ovlivnil i návrh ústavní úpravy územní samosprávy.

### *Ústavní úprava územní samosprávy*

Přirozenoprávní koncept se projevil již v textu základního článku 8 Ústavy České republiky, který zaručuje samosprávu územních správních celků. Teprve v článku 100 odst. 1 je toto právo do Ústavy zapsáno. Nekonstituuje se, alebrž jen zapisuje. Již ze samotného zařazení ústavní záruky územní samosprávy mezi materiální jádro ústavy lze dovodit vliv přirozenoprávního konceptu. Územní společenství mají přirozenoprávní nárok na samosprávu, a proto jim je Ústava v 8 článku zaručuje. Při psaní návrhu Ústavy bylo toto právo nahlíženo jako kvazi přirozenoprávní, protože koncept přirozených práv byl spojován jen s člověkem. V literatuře se lze setkat i s názorem, že jde o přirozené právo (viz též Evropská charta místní samosprávy), navíc, zda z hlediska gnozeologického konceptu přirozených lidských práv nepředcházelo faktické právo skupinových společenství lidským právům jednotlivců, může být předmětem vážné diskuse. V posledku to pro pojetí práva na samosprávu není rozhodující. Rozdíly mezi přirozenoprávním a kvazi přirozenoprávním přístupem nejsou pak z hlediska jejich zásadních důsledků žádné. Rozhodující jsou rozdíly mezi přirozenoprávním konceptem a konceptem pozitivistickým a zajímavé jsou důvody, pro které byl přirozenoprávní koncept při formulaci ústavního textu preferován.

Koncepční i praktické důsledky mezi přijetím toho či onoho konceptu jsou značné. V případě pozitivistického právního konceptu mají lidé i územně samosprávné celky jen taková práva, která jim zákon přiznává. V případě přirozenoprávního konceptu jejich práva nezáleží výlučně na zákonodárci. Zákonodárce přijetím zákonů nemůže jejich práva zúžit nebo je dokonce eliminovat. Ponechávám záměrně stranou, jaká práva jsou přirozená a kdo je určuje. V našem ústavním systému by to asi byl Ústavní soud. Koneckonců i zastánci pozitivistického konceptu připouštějí, že dle naší ústavní úpravy zákonodárce nemůže prostými zákony obsah samosprávy zcela eliminovat. Dle jejich konceptu tomu ovšem nebrání přirozené právo územních samosprávních společenství, ale ústavní zaručení samosprávy. Pakliže by ústavní zaručení neexistovalo, pakliže by neexistovalo právo na samosprávu, nemusela by existovat ani samospráva územních správních celků. Bylo by pak ještě možné takový stát považovat za demokratický právní stát, nebo tento pojem *implicite* zahrnuje samosprávu územních správních celků?

Leccos může napovědět pojem územní samosprávy. Navzdory některým rozdílům ve vymezení pojmu samosprávy, většinou bývá samospráva vnímána jako samostatná, nezávislá, svobodná správa vlastních záležitostí. V případě územní samosprávy jde o samostatnou, nezávislou, svobodnou správu vlastních záležitostí územního společenství občanů. Ústava ani jeden z těchto atributů územní samosprávy nedefinuje. Má zato, že samostatnost, nezávislost, svoboda

i vlastní záležitosti jsou pojmy zřejmé a obecně akceptované (to není nic výjimečného, stejně tak není definována řada základních pojmů Ústavy např. lid, demokratický právní stát, soudní moc atd.). Nepřipouští právě pro jejich přirozenoprávní charakter jakékoli jejich zákonné omezení. Ústava rozeznává dvě hladiny územní samosprávy. Základním územním samosprávným společenstvím, které se svobodně, nezávisle a samostatně spravuje, je společenství občanů obce. Společenství občanů obce je tvořeno státními občany České republiky, kteří jsou na území obce hlášeni k trvalému pobytu. Společenství občanů kraje je tvořeno státními občany České republiky, kteří jsou hlášeni k trvalému pobytu na území obcí, která jsou součástí území kraje. Obec je charakterizována Ústavou jako základní územní samosprávný celek. Pojem „základní“ vycházel z konceptu obce jakožto společenství, v němž občané státu především uspokojují základní potřeby. Ústavní úprava vychází z přesvědčení, že občané především žijí v obcích. Společenství občanů obce je jim nejbližší, zde mohou bezprostředně ovlivňovat životní podmínky v nichž žijí, zde se mohou nejučinněji podílet na výkonu správy společenství jehož jsou součástí. Šlo o přímou vazbu na ideu formulovanou již v devatenáctém století, že obec je základ státu. Takto chápaný obsah pojmu základní se pak logicky promítl do konceptu úplné samosprávy obce. Institut domovského práva byl zvažován, ale nakonec již jako přežitý odmítnut. Trvalý pobyt pouze jako evidenční údaj, který nemusí odpovídat faktickému bydlišti alespoň zčásti odpovídal tehdejší představě o svobodě pohybu. V té době se vedly i vážné diskuse o důvodech vedení centrální evidence občanů a zvažovalo se i zrušení občanských průkazů. Jakákoli možnost umožňující státní kontrolu pohybu obyvatel byla vnímána velmi negativně. Nicméně se předpokládalo, že pro občana bude výhodné, aby se evidenční údaj shodoval s faktickým bydlištěm. Ve prospěch tohoto odhadu svědčí i skutečnost, že u většiny obyvatel tak tomu stále je.

Článek 104 odst. 1 Ústavy konstatuje, že působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Cílem ustanovení bylo stanovit demonstrativní výčet samosprávných kompetencí pouze zákonem a ve vazbě na odstavec 2 téhož článku formu zákona také vyhradit pro taxativní výčet samosprávných kompetencí vyšších samosprávných celků. V článku 104 odst. 2 je zapsáno, že zastupitelstvo obce, které podle článku 101 odst. 1 samostatně obec spravuje, činí tak v samosprávném rozsahu omezeném pouze zákonem stanoveným rozsahem samosprávy vyššího územně samosprávného celku. O jiném přímém zákonném omezení obecní samosprávy není v hlavě sedmé ústavy žádné ustanovení. Koncept, ze kterého ústavní články vycházely, předpokládal, že správa vlastních záležitostí obce je výlučně záležitostí občanů obce a ani zákonodárce na tom nemůže nic zákonem změnit. Možnost zákonodárce zasahovat do činnosti samosprávných orgánů obce byla v čl. 101 odst. 4 limitována formou zákona a sledovaným účelem takového zásahu, kterým mohla být jen ochrana zákona. Tímto ustanovením měla být samospráva především chráněna před rozšiřováním státních zásahů do samosprávy územních samosprávných celků, i když by se tak dělalo formou zákona. Zejména léta následující bezprostředně po přijetí Ústavy České republiky se vyznačovala nemalým počtem zákonů, které záležitosti svou povahou spadající do samosprávy činily předmětem státní správy

a její výkon přenášely na územní samosprávné celky nebo i specializované orgány státní správy. Jisté výkladové nejasnosti u zákonů přijatých před přijetím Ústavy České republiky přiměly posléze zákonodárce ke stanovení termínu, od kterého, pokud v zákoně nebude výslovně stanoveno, že jde o výkon státní správy, půjde o výkon samosprávy. Dobrý záměr, který měl bránit postupnému vyprazdňování samosprávy, se nesetkal s jednoznačným úspěchem. Vládní návrhy zákonů téměř vše obratem označovaly za výkon státní správy a vůbec nepřihlížely k ústavně vymezenému obsahu samosprávy. S obdobnou snahou, i když zdaleka ne tak často, se lze setkat i u některých současných návrhů zákonů projednávaných Legislativní radou vlády.

Čl. 101 odst. 1 Ústavy měl ještě další význam. Obsahem zákonem stanovených samosprávných kompetencí vyšších územně samosprávných celků mohly být jen kompetence, které by nespádaly do samostatné správy vlastních záležitostí obce. Mohly to být kompetence, které regulují životní podmínky občanů obce, ale jen proto, že tito občané jsou současně také občany vyššího územně samosprávného celku. Jen při překročení tohoto horizontu se vytvářel prostor pro zákonodárce, aby zákonem stanovil samosprávné kompetence krajů. Pokud zákonodárce opomene stanovit nějakou samosprávnou kompetenci vyššího územně samosprávného celku, je možné z formálního hlediska zařadit ji do samosprávné působnosti obce, protože občan obce je i občan kraje. Opomenutí zákonodárce by nemělo mít za následek omezení samosprávy. Mohlo by se to projevit v nejednotném výkonu samosprávných kompetencí v různých obcích i vyšších územních samosprávných celcích, ale toto nebezpečí je menší než nebezpečí omezování samosprávy. Citované ustanovení sledovalo ještě jeden cíl. Chtělo minimalizovat nebezpečí konfliktu samosprávných kompetencí. Uvedený koncept, někdy též nazývaný dělená samospráva, reagoval také na obavy tehdejších představitelů obecních samospráv, kteří měli zato, že pojem vyšší územní samosprávný celek indikuje mezi samosprávami vztah podřízenosti a nadřízenosti a mohl by vést k omezení samosprávy obcí. Takové obavy byly zejména vyvolávány dlouhodobou neexistencí vyšších územních samosprávných celků a z ní plynoucí nejistoty o zákonné úpravě jejich postavení. Obavy nebyly zcela rozptýleny ani přijetím zákona o obcích, který signalizoval, že zákonodárce přijal koncept, ze kterého časově těsně následující ústavní úprava vycházela. Samosprávné kompetence obcí byly v zákoně o obcích č. 410/1992 Sb., stanoveny demonstrativním výčtem. Vedle snahy neomezovat samosprávu obcí a podtrhnout jejich charakter základního samosprávného celku vedlo k této úpravě též přesvědčení, že není v silách zákonodárce taxativně vymezit všechny záležitosti, které spadají do správy vlastních záležitostí. Pozdější omezení samosprávných kompetencí vyšších územněsprávních celků taxativním výčtem spolehlivě vyloučilo obavy z omezení obecní samosprávy. Návrh ústavního textu vycházel z přesvědčení, že v rámci možností byl obsah samosprávy věcně dostatečně vymezený a ústavním textem zajištěný.

Jaké byly představy o vydávání právních norem. V čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou v rámci samosprávné působnosti oprávněna zastupitelstva územně správních celků vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústava žádné podmínky pro vy-

dávání obecně závazných vyhlášek nestanoví. Rovněž tak nezmocňuje zákonodárce, aby jakékoli omezující podmínky stanovil. Pouze se tak musí dít v mezích působnosti zastupitelstev. Meze samosprávné působnosti zastupitelstev mohou být stanoveny jen zákonem, ale stanovení mezi působností není limitací samotného práva vydávat obecně závazné vyhlášky. Zákonodárce není oprávněn stanovit jakékoli podmínky pro využívání tohoto práva. Obsahově se právo vydávat obecně závazné vyhlášky vztahuje v případě obcí na správu vlastních záležitostí obecních společenství, zákon pouze demonstrativně vypočítává, co do této správy patří. Obsah samosprávy nekonstituuje. V případě vyšších územně samosprávných celků zákon samosprávnou působnost taxativně vypočítává. Jen v rámci této působnosti lze samostatnou vyhlášku vydat. K normotvorné působnosti zastupitelstev územních samosprávných celků není zapotřebí žádného zákonného zmocnění. Ústava zde předpokládá normotvorbu originární stejně, jak tomu bylo v předchozí úpravě.

Konfrontujme nyní původní myšlenky spojované s tvorbou ústavního textu s minulými i soudobými interpretačními názory. Snad nejvhodnější k tomu bude konfrontace s Komentářem k Ústavě České republiky, který zpracovali odborníci mladší a střední generace s velmi rozmanitými profesními zkušenostmi pod vedením předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského. (Rychetský, P.; Langášek, T.; Herc, T.; Mlsna, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 1224.)

V Komentáři k článku 8 se uvádí, že samospráva je sociálním a právním konstruktem a tomu odpovídá představa, že je to primárně státní moc, která v případě České republiky (podobně jako většiny evropských států) v ústavě delegovala část veřejné moci na územní samosprávné celky. Koncepte přirozeného práva občanů či tohoto celku na samosprávu je problematická právě potud, že rozostřuje pojetí skutečných přirozených práv jednotlivce. K tomu je přidán další argument, že samospráva s sebou přináší též mocenské pravomoci, jejichž výkon je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv jednotlivce. Komentář přiznává, že ze zařazení článku 8 mezi základní články Ústavy vyplývá, že samospráva patří k tzv. materiálnímu jádru Ústavy, ale hlásí se k názoru, že tomu neodpovídá následující ústavní úprava, která je označena jako kusá a lakonická. Odvolává se v tomto kontextu na stejné vyjádření Ústavního soudu (PI. ÚS 34/02, PI. ÚS 50/06). Z uvedeného zcela logicky dovozuje, že Ústava ponechává samosprávu v rukou moci zákonodárné, a tudíž možnosti státu zasahovat do jejího výkonu jsou téměř neomezené, nebo omezené jen minimálně. Za jediný ústavní limit považuje samu existenci územní samosprávy. Přiklání se k názoru, že vše ostatní je věcí úvahy zákonodárce.

Tento názor opírá o interpretaci článku 104 odst. 1 Ústavy České republiky „Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.“ Samosprávnou působnost dle Komentáře Ústava nevymezuje. Přenechává její vymezení zákonu. Znění citovaného článku Komentář čte jako ústavní zmocnění pro zákonné stanovení samosprávných kompetencí. Z textu je zřejmé, že Komentář nepreferuje minimální územní samosprávu, pouze dovozuje, že stávající ústavní úprava její minimalizaci prostřednictvím zákonného vymezení připouští. Ko-

mentář by přivítal ústavní vymezení rozsahu územní samosprávy, které by limitovalo možnosti zákonodárce do rozsahu samosprávy tak rozsáhle zasahovat. Správně však upozorňuje, že rozhodování Ústavního soudu v některých případech zcela neakceptovalo předchozí úvahy. V nálezu Pl. ÚS 51/06 (zřízení neziskových nemocnic a transformace stávajících nemocnic na ně) a Pl. ÚS 6/13 (odkladné účinky obecně závazných vyhlášek o loteriích v novele zákona o loteriích) Ústavní soud dovodil, že zásah do samosprávy provedený zákonem musí splňovat požadavek proporcionality. Zřejmě připustil, že opačný „liberální“ výklad stávajícího ústavního textu by vedl k úplné minimalizaci samosprávy, případně k jejímu naprostému vyprázdnění. V jistém nesouladu s předchozím stanoviskem je pak úvaha interpretující článek 9 odst. 2, která zařazuje princip samosprávného uspořádání a autonomie samosprávných celků mezi konstitutivní hodnoty a podstatné náležitosti demokratického právního státu. Je-li tomu tak, jaké zákonné omezení územní samosprávy je přípustné, aby stát neztratil tento charakter? K tomu Komentář bližší stanovisko nezaujímá. Náléhavost odpovědi na tuto otázku je ještě podtržena Komentářem k odst. 3 téhož článku. Vztahuje se zákaz odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu výkladem právních norem, který je v něm obsažený, také na výklad pojmu územní samospráva Ústavním soudem? Vztahuje se zákaz změn podstatných náležitostí demokratického právního státu také na územní samosprávu? Lze souhlasit s výkladem Komentáře, který vidí rozdíl mezi pojmem „základy demokratického státu“ a pojmem „podstatné náležitosti demokratického právního státu“. Lze též souhlasit s tím, že oba odstavce chrání obdobný okruh ústavních hodnot a z toho usoudit, že jakékoli zužování obsahu pojmu územní samospráva by bylo v rozporu s těmito zákazy.

Není v kontextu předestřených úvah důležité, nakolik jsou uvedené argumenty odmítající konstrukt kvazi přirozenoprávního práva na územní samosprávu přesvědčivě a dostatečně doloženy. Stejně tak není důležité přemítat o tom, co je ještě možné přičíst k liberálnímu postoji a co je již za jeho hranicí. Důležité je odmítnutí přirozenoprávního konstruktu, které je pro interpretaci všech článků upravujících územní samosprávu určující.

Jednoznačné stanovisko k rozsahu územní samosprávy vyplývá z Komentáře k článku 104 odst. 3 Ústavy, který zakládá pravomoc zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky. Pravomoc vydávat právní předpisy je podle Komentáře pod ochranou Ústavy, ale vlastní obsah této pravomoci je naplňován až akty zákonodárce. Ten pak obecným ustanovením § 10 obecního zřízení rozvádí komentované ustanovení Ústavy. Komentář pravdivě konstatuje, že judikatura Ústavního soudu týkající se obecně závazných vyhlášek prošla velmi složitým vývojem. Judikatura z 90. let minulého století dávala normotvorbě obcí velmi malý prostor, spíše samosprávnou normotvorbu popřela. Ústavní soud příznával obcím právo vydávat obecně závazné vyhlášky jen na základě zákona a v jeho mezích a pouze byly-li k tomu zákonem výslovně zmocněny. Tímto výkladem byla samosprávná normotvorná územní samosprávy postavena na roveň vyhláškám ministerstev a jiných správních úřadů. Zcela zmizel rozdíl mezi normotvornou samosprávu a státní správu. „Koperníkovský“ obrat obsahovaly ná-

lezy Ústavního soudu z let 2005 až 2007. Ústavní soud přiznal obecně závazným vyhláškám povahu originárních norem, které nepotřebují výslovné zmocnění zákona. Nevyšel však z textu Ústavy, ale z působnosti obce stanovené v § 10 obecního zřízení. K přezkumu obecně závazných vyhlášek nyní používá Ústavní soud test čtyř kroků. 1. Přezkoumává pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky. 2. Přezkoumává, zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybuje mimo obecně závaznou působnost stanovenou zákonem. 3. Řeší otázku, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila svou působnost. 4. Přezkoumává obsah vyhlášky z hlediska „rozumnosti“. Z dalšího textu Komentáře je patrné, že Ústavní soud v rámci zákonné úpravy velmi rozšířil prostor pro vydávání obecně závazných vyhlášek. Ústavní soud např. připustil překrytí zákonné právní úpravy s právní úpravou stanovenou v obecně závazné vyhlášce, pokud sledovaný cíl úpravy je odlišný. Komentář popisuje i další významné formy rozšíření tohoto prostoru. Není však z něho jasně patrné, jaké stanovisko k novému trendu v rozhodování Ústavního soudu zaujímá. V některých případech pouze poukazuje na nevyřešené otázky, které „koperníkovský“ obrat způsobil.

Komentář správně konstatuje, že Ústava sice v článku 101 odst. 3 garantuje majetek obce a hospodaření dle vlastního rozpočtu, negarantuje však přímo zajištění finančních zdrojů z daní či poplatků. Jedna z variant ústavního textu s takovou možností počítala. Tato možnost však byla zcela odmítnuta jako odporující koncepci liberálního státu. Daně v plném rozsahu byly označeny za předmět „státního monopolu“. Není bez zajímavosti připomenout, že federální ústavní zákon č. 294/1990Sb., který novelizoval Ústavu Československé socialistické republiky povinnost zákonné úpravy daní a poplatků, které by byly příjmem obcí do textu zahrnul.

Výše uvedené úvahy, které vycházely z konfrontace původních myšlenek vtělených do textu ústavní úpravy územní samosprávy s následující interpretací parlamentem přijatého ústavního textu mne vedou k následujícím závěrům:

1. Interpretace článku 8 a hlavy sedmé Ústavy České republiky, jak ji prováděl Ústavní soud v prvních letech po přijetí Ústavy se rozcházela se záměrem, s nímž byl návrh textu hlavy sedmé připravován.
2. Tato interpretace se rozcházela nejen se záměrem návrhu textu hlavy sedmé, ale i s textem Ústavy České republiky.
3. Důvod takové interpretace lze spatřovat v politicko-ideovém a právním konceptu, který Ústavní soud zejména v prvním desetiletí činnosti akceptoval.
4. Interpretaci připouštějící zákonnou limitaci samosprávné kompetence územní samosprávy (obce + kraje) lze považovat za interpretaci, která je v rozporu se záměrem i textem Ústavy České republiky.
5. „Koperníkovský“ obrat v interpretaci stanovení samosprávné kompetence územní samosprávy je sice přiblížením k původnímu záměru, ale odmítnutím politicko-ideového a právního konceptu, který tkví v jejím základu, není.

6. Z textu Komentáře se dá usoudit, že politicko-ideový a právní koncept, který se prosadil v prvních letech ústavní existence samostatné České republiky je pro autory Komentáře stále akceptovatelný. Pro budoucí interpretaci či novelizaci ústavního textu to není zanedbatelný fakt. Autoři Komentáře se povětšinou rekrutují z okruhu Ústavního soudu a jsou jeho možnou budoucností.

V souvislosti s předestřenými závěry se přímo vnucují provokující otázky, které se sotva dočkají jednoznačných odpovědí. Navzdory tomu jsou takové otázky přínosné a jejich přínos je možná větší než škála odpovědí, kterými na ně lze reagovat. K otázkám, které by v souvislosti s předestřenými závěry mohly být předmětem živé diskuse zejména patří:

1. Má pro interpretaci textu Ústavy České republiky nějaký význam záměr, který autor (zákonodárce) chtěl do textu vložit? Pakliže ano, jaký a jak by měl být takový záměr identifikován? Lze k tomu použít jen text Ústavy s důvodovou zprávou?
2. Je interpretace provedená Ústavním soudem závazná, i když by se dostala do rozporu s Ústavou? Mohla by se taková situace stát? Jak velký by ten rozpor musel být a jak by měl být řešen?
3. Pokud by zákonodárce minimalizoval rozsah samosprávy, ohrozil by tím základy demokratického státu?
4. Je územní samospráva podstatnou náležitostí demokratického právního státu?
5. Je interpretace připouštějící zákonnou limitaci samosprávných kompetencí výkladem, který může ohrozit základy demokratického státu? Pakliže ano, kdy se tak může stát?