

# ZE ZAHRANIČÍ

Jakub Křížek

## Územní samospráva v Japonsku

### I. Úvod

Staré japonské přísloví říká: „Vstoupíš-li do vesnice, řiď se jejími pravidly.“ Vezmeme-li jej však doslova, musíme si položit otázku: jakými pravidly se vlastně řídí japonská vesnice? Skutečností je, že v české odborné literatuře se toho o japonské samosprávě bohužel příliš nedozvíme. Není to jen proto, že Japonsko je vzdálená země, ale zejména kvůli jazykové bariéře, která hlubší výzkum znesnadňuje. Ve svém příspěvku bych chtěl tedy přiblížit toto téma české odborné veřejnosti.

### II. Ústavní základy japonské územní samosprávy

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

Čl. 92 stanoví: „Záležitosti týkající se organizace a fungování územních veřejnoprávních korporací jsou upraveny zákonem v souladu se zásadami územní samosprávy.“<sup>1)</sup>

Pojem „zásady územní samosprávy“ (čihó džiči no honši, 地方自治の本旨) má v japonské doktríně standardně dvojí význam – či jinak řečeno – patří sem dva principy, které se vzájemně doplňují. Prvním je (dosl.) *princip autonomie obyvatel* (džúmin džiči, 住民自治) a druhý *princip autonomie korporací* (dantai džiči, 団体自治).<sup>2)</sup> Zatímco první princip směřuje k tomu, že na určitém území má být veřejná správa vykonávána v souladu s vůlí obyvatel, kteří zde žijí, a představuje tedy určitý demokratický element, druhý princip nám říká, že vedle státu se uznává existence jiné územní korporace, která má právo na samosprávu. Obě zásady jsou dále rozpracovány v následujících dvou článcích ústavy (viz níže).

---

<sup>1)</sup> Čl. 92, japonská ústava: 第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

<sup>2)</sup> Zde je třeba poznamenat, že japonština nerozlišuje pojmy „autonomie“ a „samospráva“ a oboje vyjadřuje slovem 自治 – džiči – kde první znak znamená „sám“ a druhý „spravovat“.

Je historickou zajímavostí, že původně plánované znění čl. 92 bylo jiné. Jak známo, japonská ústava vznikala pod taktovkou okupační správy a tehdejší Generální štáb pod vedením generála McArthura (SCAP – *Supreme Commander of Allied Powers*) spatřoval v samosprávě jeden z nástrojů, jak zamezit opětovné remilitarizaci Japonska. Pod hesly jako decentralizace, demokratizace či dekoncentrace chtěl vytvořit systém veřejné správy, který by pokud možno byl podobný federálnímu systému v USA. Jenže na rozdíl od Německa probíhala okupace Japonska kvůli mnohým kulturním a jazykovým odlišnostem jen nepřímo a veškeré pokyny americké armády tak procházely přes „síto“ stále existující japonské byrokracie z válečných let, která v žádném případě neměla zájem na přetváření dosavadního systému a už vůbec nechtěla přijít o moc.<sup>3)</sup> Tak se stalo, že mezi původními záměry americké okupační správy a výsledným produktem japonské byrokracie existovaly mnohdy podstatné rozdíly – nejinak v případě územní samosprávy.

A tak namísto původního znění čl. 92, které hovořilo o tom, že územní veřejnoprávní korporace mají možnost přijímat vlastní ústavní listiny, což tvoří základ jejich autonomie a nezávislosti na centrální moci, která může zasahovat do jejich vnitřních záležitostí jen v souladu s touto autonomií a skrze zákon, byla přijata koncepce, kdy územní veřejnoprávní korporace – jejich organizace a fungování – jsou vytvářeny zákonem.<sup>4)</sup> Z původní McArthurovy koncepce tak zůstal onen pouhý dovětek, že příslušné zákony musí být v souladu se zásadami samosprávy, nicméně i ten má význam. Stanoví totiž, že nelze do vnitřních záležitostí územních samosprávních celků zasahovat jakýmkoliv zákonem, ale právě jen takovým, který respektuje oba dva výše zmíněné principy autonomie – obyvatel i korporací. Toto pravidlo je pak stanoveno nejvyšším zákonem – ústavou – a hovoříme tedy o obecné garanci územní samosprávy v Japonsku.

S tím souvisí i dvě teorie o původu územní samosprávy v Japonsku. *Přírozenoprávní teorie* (*kojúsecu*, 固有説, dosl. *inherentní teorie*), která má blízko k původní koncepci čl. 92, říká, že právo na samosprávu nevychází od státu, ale že je vlastní (*jú*, 有) územním korporacím z jejich podstaty, z jejich pouhé existence, tj. od pradávna (*ko*, 固). Je založena na představě, že existence nějaké lidské komunity, „obce“, předcházela vzniku státu, a tedy jakási „samospráva“ přichází v úvahu i bez vazby na stát. Hovoří se v této souvislosti dokonce o jisté „*pouvoir municipal*“.<sup>5)</sup>

Druhá je *teorie odvozeného původu* (*denraisecu*, 伝來說), která hovoří o ústavně

<sup>3)</sup> REISCHAUER, E. O. – CRAIG, A. M. *Dějiny Japonska*. 1. vyd., Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2003, 443 s. ISBN: 978-80-7106-513-5, s. 271.

<sup>4)</sup> ŠIRAFUDŽI, H. [白藤 博行], et al. *Akučuaru čihó džičihó* [アクチュアル地方自治法], 1. vyd., Hóricu bunkaša [法律文化社], 2010, 275 s. ISBN-13: 978-4589032362, s. 3.

<sup>5)</sup> Viz též např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8, s. 321.

zaručeném právu na samosprávu – tedy chápe samosprávu jako něco, co je ze své podstaty odvozené od státu, který je originárním nositelem veřejné správy a na kterém jediné záleží, jak vymezí okruh úkolů správy, jejichž vykonávání bude od státu odlišné veřejnoprávní korporaci svěřeno. Z této druhé teorie vychází i finální čl. 92 japonské ústavy – ale s tím, že obsahuje i právě onen přirozenoprávní prvek zmíněný výše, totiž že příslušné zákony stanovující organizaci a fungování územních veřejnoprávních korporací musí být v souladu se zásadami územní samosprávy.<sup>6)</sup>

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

Pokud jde o výše zmíněný princip autonomie obyvatel, první ze dvou stěžejních zásad obsažených v japonské ústavě, nalezneme jej v článku 93: „Územní veřejnoprávní korporace vytvářejí v mezích zákona zastupitelstva (gikai, 議会) jako své orgány s usnášecí pravomocí.<sup>7)</sup> Představení<sup>8)</sup> (čó, 長) územních veřejnoprávních korporací, členové zastupitelstev (giin, 議員) a ostatní místní úředníci (riin, 吏員), o kterých to stanoví zákon, jsou voleni přímo obyvateli příslušné veřejnoprávní korporace.“<sup>9)</sup>

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

Charakteristickým rysem japonské místní samosprávy je v tomto ohledu fakt, že voleno je nejenom zastupitelstvo, ale i osoby stojící v čele příslušných územ-

---

<sup>6)</sup> UGA, Kacuja [宇賀 克也]. *Čihó džiči hó gaisei* [地方自治法概説], 5. vyd., Jūhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 3 a násl.

<sup>7)</sup> Blíže viz kapitolu o orgánech ÚSC.

<sup>8)</sup> Společné legislativní označení pro starostu obce a guvernéra prefektury.

<sup>9)</sup> Čl. 93, japonská ústava: 第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

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

ních celků – ať už se jedná o guvernéry v případě prefektur, či starosty v případě obcí. Lze předpokládat, že tato konstrukce je opět určité *reziduum* původní nerealizované koncepce okupačního velení, totiž snahy vybudovat samosprávu po vzoru USA. Naopak premiér země volen přímo není, což je zase důsledek toho, že poválečný parlamentní systém byl v Japonsku vystavěn po vzoru Velké Británie.<sup>10)</sup> Druhým typickým rysem je pak velké množství prvků tzv. přímé demokracie, o čemž je pojednáno dále.

Pokud jde o ostatní místní úředníky (*riin*, 吏員), u kterých možnost jejich přímé volby stanoví zvláštní zákon, toto ustanovení japonské ústavy v současné době není naplněno. Historicky takoví úředníci existovali, nicméně po novele zákona o územní samosprávě v roce 2006 bylo příslušné ustanovení, které se jich týkalo, zrušeno.<sup>11)</sup>

Co se týče principu autonomie korporací, jakožto druhé hlavní zásady japonské územní samosprávy, nalezneme jej v článku 94 japonské ústavy, který ve své podstatě znamená, že vedle státu se připouští existence jiných územních korporací, které mají právo na samosprávu: „Územní veřejnoprávní korporace mají právo spravovat vlastní majetek, starat se o své záležitosti, vykonávat veřejnou správu a v mezích zákona vydávat obecně závazné vyhlášky (条例, džórei).“<sup>12)</sup>

Jak patrně, tato autonomie má tedy tři prvky. Za prvé se jedná o oprávnění územních celků nejenom mít majetek, ale zároveň s ním i nakládat, získávat jej, zcizovat, či jinak užívat (majetková autonomie – *džiči zaiseiken*, 自治財政権). Druhé je oprávnění vykonávat veřejnou správu a vystupovat autoritativně v právních vztazích (výkon veřejné správy subjektem odlišným od státu – *džiči gjóseiken*, 自治行政権). Za třetí mají právo vydávat vyhlášky, a to i když neexistuje výslovné zákonné zmocnění, ty však nemohou za žádných okolností odporovat zákonu (autonomní normotvorba – *džiči rippóken*, 自治立法権). Územním celkům nicméně nenáleží soudní moc, proto se musí spolehnout na státní soustavu soudů.<sup>13)</sup> Někdy se k výše uvedeným třem prvkům přidává ještě právo samostatně upravit své vnitřní poměry (organizační výsost – *džiči sošiki ken*,

<sup>10)</sup> Nejedná se sice o problematiku územní samosprávy, sluší se však podotknout, že pochopitelně ani císař nepodléhá přímé volbě. Císař však zároveň ani není podle japonské ústavy hlavou státu (!) – je pouze „*symbolem země a jednoty lidu*“. V této souvislosti se mluví o tzv. *symbolickém císařství* (*šóčo tennósei*, 象徴天皇制), aby se tak odlišil způsob státního zřízení před druhou světovou válkou, kdy stál císař naopak nad ústavou. V tomto ohledu je i problematické označovat Japonsko za císařství či konstituční monarchii.

<sup>11)</sup> Čihó kómuinhó šónin šiken monдай kenkjūkai [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Čihó džičihó 101 mon*. [地方自治法101問], 4. vyd., Gakujó šóbó [学陽書房], 2011, 203 s. ISBN-13: 978-4313207240, s. 5.

<sup>12)</sup> Čl. 94, japonská ústava: 第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

<sup>13)</sup> HIGAKI, M. [檜垣 正巳]. *Čihó džičihó no jóten* [地方自治法の要点], 9. vyd., Gakujó šóbó. [学陽書房], 2012, 203 s. ISBN-13: 978-4313208391, s. 5.

自治組織権), to se však neobejde bez výhrad, vzhledem k tomu, že ústava a zákon o územní samosprávě dosti podrobně vymezují pravomoc, působnost a dokonce i způsob obsazování orgánů územních celků.

Konečně poslední článek VIII. hlavy japonské ústavy obsahuje tzv. speciální garanci územní samosprávy. Až dosud jsme hovořili o jejích obecných zárukách, které chrání všechny územní celky dohromady a institut samosprávy jako celek, ale v čl. 95 japonské ústavy nalezneme zvláštní případ ochrany již existujících územních celků před selektivními zásahy státu. Podle tohoto ustanovení platí, že: *„Zvláštní zákon, který se vztahuje pouze na jedinou územní veřejnoprávní korporaci, musí v hlasování, jehož se účastní obyvatelé této územní veřejnoprávní korporace způsobem, který stanoví zákon, získat nadpoloviční většinu hlasů, jinak jej nemůže národní shromáždění schválit.“*<sup>14)</sup>

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

Tato myšlenka má nepochybně své kořeny opět u amerických tvůrců ústavy, ale v japonském právním řádu zůstává v podstatě obsoletní normou. Existují sice případy z dob bezprostředně po přijetí nové ústavy, kdy tento článek ústavy skutečně „ožil“ a byl realizován, a to v souvislosti se zvláštními zákony týkajícími se nového budování měst po válce, konkrétně např. měst Nagasaki a Hirošima, poté však bylo jeho užívání stále vzácnější a od poloviny minulého století prakticky upadl v zapomnění.<sup>15)</sup>

V současnosti jediný vážný diskutovaný případ, kdy by se tento článek mohl uplatnit, je právní úprava metropolitní prefektury Tokio. Je otázkou, zda by se v případě změn zákona o územní samosprávě, které by se dotýkaly pouze hlavního města, nemělo konat zvláštní hlasování, kterého by se účastnili jeho obyvatelé. Převažující názor je však záporný. Důvodem je fakt, že Tokio je v zákoně o územní samosprávě označováno obecně jako metropolitní prefektura (*to*, 都), a to vedle ostatních tří typů prefektur (celý systém je vysvětlen níže). Status metropolitní prefektury má v současnosti sice pouze Tokio, není však vyloučeno, že by jej do budoucnosti získaly i jiné prefektury – např. Ósaka. A tak, i když se zdá, že zákon upravuje konkrétně právní poměry pouze v Tokiu, ve skutečnosti

---

<sup>14)</sup> Čl. 95, japonská ústava: 第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

<sup>15)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaisei* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 13.

se jedná o obecnou normu, která se týká jakékoli prefektury, která je označena jako „metropolitní“. Čl. 95 se tak ani zde neuplatní – a je pochopitelné, že zákonodárce ani jinou interpretaci nepřipouští, neboť by to znamenalo konat nákladné „referendum“ v 20milionové metropoli pokaždé, kdy se mění zákon.<sup>16)</sup>

### III. Znaky územních veřejnoprávních korporací v Japonsku

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

Území je *ex definitione* základním znakem každé územní veřejnoprávní korporace. Přitom čl. 5 zákona o územní samosprávě vymezuje ve svém prvním odstavci území vyšších i nižších územních samosprávních celků tak, že je stejné, jako bylo předtím, než nabyl tento zákon účinnosti. Odkazuje tedy na dřívější právní úpravu, která existovala před 2. světovou válkou.<sup>17)</sup>

Zákon velmi podrobně upravuje změny území, které mohou nastat. Počítá s rozdělením (*bunkacu*, 分割), při kterém oba celky zaniknou a vzniknou minimálně dva nové, oddělením (*bunricu*, 分立), při kterém původní celek zůstává, ale zmenší se jeho území o nově vzniklý územní celek, sloučením (*gattai*, 合体), při kterém vzniká nový územní celek a staré zanikají, a konečně může dojít i k připojení (*hennjú*, 編入), kdy původní celek se stává součástí jiného, již existujícího. Jako princip platí pravidlo, že ke změně území/hranic prefektur musí být přijat zákon.<sup>18)</sup> Prefektury se přitom na takovém procesu v souladu s výše zmíněnými zásadami územní samosprávy aktivně podílejí, byť výsledné rozhodnutí závisí na národním shromáždění.

Naproti tomu u obcí není zákona třeba, nezbytné je nicméně schválení změny území zastupitelstvy daných obcí, zastupitelstvem příslušné prefektury a následné kladné rozhodnutí guvernéra.<sup>19)</sup> U měst musí k tomu ještě ministr

<sup>16)</sup> Tamtéž, s. 10.

<sup>17)</sup> Čl. 5, zákon o územní samosprávě (dále jen ZÚS): „Území běžných ÚVK je stejné jako dřívější území.“ 第五条 普通地方公共団体の区域は、従来の区域による。

<sup>18)</sup> Čl. 6 ZÚS: 第六条 都道府県の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。○2 都道府県の境界にわたって市町村の設置又は境界の変更があつたときは、都道府県の境界も、また、自ら変更する。従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を市町村の区域に編入したときも、また、同様とする。

<sup>19)</sup> Zde je třeba předeslat, že všude tam, kde japonský zákon hovoří o „guvernérovi“ či „starostovi“,



vnitřně vyslovit souhlas. Vidíme tedy, že ústavou deklarovaná autonomie obcí není absolutní veličinou a ke změně nestačí, aby rozhodla zastupitelstva jednotlivých obcí sama, ale celý proces je značně ztížen. Zajímavostí při tom ale je, že pokud se změna hranic či území ZÚSC dotkne území prefektury, změní se její hranice automaticky, aniž by bylo třeba přijímat zákon – jedná se tedy o výjimku z pravidla. Jde o případy, kdy kupříkladu dvě obce sdílejí společnou hranici, každá ale leží v jiné prefektuře. Tím je tedy naopak proces změn území obcí o trochu zjednodušen.

Zákon dále upravuje řešení sporů a nejasností týkajících se hranic obcí (v zásadě zde plní guvernér příslušné prefektury roli rozhodce a snaží se vést strany ke smírnému řešení) a také jejich změny (*kjókai henkó*, 境界変更) a vzhledem k tomu, že Japonsko je ostrovní stát, rovněž originární způsoby nabytí půdy. Především se jedná o situace, kdy již existující území se připojí k Japonsku – sem spadají případy dořešených územních sporů (v současnosti vede Japonsko spor o území prakticky se všemi svými sousedy – žádný se však neblíží konci) a dále vznik nového ostrova na otevřeném moři, který dosud nikomu nepatří (prvotní okupace). Specifickým případem jsou pak projekty vysoušení pobřeží, které byly a jsou velmi časté (nabytí přírůstkem), a dále vznik ostrova v teritoriálních vodách Japonska (např. vlivem sopečné činnosti).<sup>20)</sup> V této souvislosti je však sporné, jestli skutečně dochází k nabytí nového území či nikoliv, v závislosti na tom, zda považujeme teritoriální vody za součást přilehlých samosprávných územních celků, či za pouhé rozšíření toliko státní suverenity skrze prostředky mezinárodního práva. Tato otázka není v současnosti výslovně upravena.

Způsob nabytí je důležitý pro další postup při inkorporaci území. Pokud se jedná o pouhý vznik nové souše v přilehlých teritoriálních vodách, musí daná obec či město skrze svého starostu ohlásit změnu guvernérovi příslušné prefektury a výsledkem je deklaratorní právní akt, kterým dojde k potvrzení nastalé změny (*aratani šódžita toči no kakunin*, 新たに生じた土地の確認).<sup>21)</sup> V jiném případě, kdy se nabývá území, které dosud k Japonsku nepatřilo, což by mohlo

---

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

<sup>20)</sup> Čihó kómuinhó šónin šiken mondai kenkjūkai [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Kanzen seiri: Zuhjó de wakaruru čihó džičihó*. [完全整理 図表でわかる地方自治法], 2. vyd., Gakujó šobó [学陽書房], 2011, 203 s. ISBN-13: 978-4313204720, s. 16 a násl.

<sup>21)</sup> Čl. 9 odst 5 ZÚS: 第九条の五。市町村の区域内にあらたに土地を生じたときは、市町村長は、当該市町村の議会の議決を経てその旨を確認し、都道府県知事に届け出なければならない。

mít mezinárodní dopad, rozhoduje o přidělení určitého území dané obci a prefektuře vláda po slyšení jejich názoru – výsledkem je konstitutivní právní akt o připojení území (*šozoku mitei čiki no hennjú*, 所属未定地域の編入).<sup>22)</sup> Zároveň se jedná o druhou výjimku z pravidla, že ke změně hranic prefektury je třeba zákon – zde dochází ke změně hranic automaticky.

Z výše uvedených změn území ÚSC je nejčastější (možná poněkud překvapivě) slučování obcí. To má v Japonsku dlouhou tradici už od 19. století. V roce 1889, před tzv. velkou redukcí éry Meidži (*Meidži no daigappei*, 明治の大合併), bylo v zemi přes 70 tisíc obcí. V roce 1890 už jich bylo pouhých 15 859. Od poloviny 20. století pak stát intenzivně vybízel k dalšímu snižování počtu obcí středního a malého rozsahu a za tímto účelem byl dokonce přijat zvláštní zákon na podporu slučování obcí (*čóson gappei sokušin hó*, 町村合併促進法). V polovině 50. letech tak bylo v Japonsku asi 4000 obcí a do dnešních dnů se jejich počet podařilo zmenšit přibližně k číslu 1700. Tato druhá a třetí fáze v poválečných dějinách jsou pak podle příslušného císaře označovány postupně jako tzv. velká redukce éry Šówa (*Šówa no daigappei*, 昭和の大合併) a dále éry Heisei (*Heisei no daigappei*, 平成の大合併).<sup>23)</sup>

Obě slučovací vlny měly společné to, že probíhaly za účelem zefektivnění fungování obcí a zlepšení naplňování jejich úkolů a reagovaly také na změny, které nastaly v japonské společnosti. Zatímco v 19. století Japonsko procházelo prudkou modernizací a industrializací, v 20. století pomáhalo snižování počtu územních jednotek lépe reagovat na urychlující se urbanizaci a s tím spojené vyklidňování periferních oblastí, stejně jako špatnou demografickou situaci zejména na venkově (jak známo, Japonsko se dlouhodobě potýká s nejnižší porodností na světě a postupujícím stárnutím populace). V této souvislosti se též poukazuje na význam slučování při vytváření místních institucí sociální péče (*social welfare*), stejně jako pro územní plánování a kooperaci pro případ přírodních katastrof. Za největší výhodu je však považována skutečnost, že se zřetelně podařilo snížit výdaje z veřejných rozpočtů.<sup>24)</sup>

V roce 2005 byl přijat nový zákon na podporu slučování. Vychází se přitom (stejně jako u předchozího zákona) z předpokladu dobrovolnosti celého procesu. Zatímco ministerstvo vnitra je pověřeno koordinací všech projektů, prefektury

---

<sup>22)</sup> Čl. 7 odst. 2 ZÚS: 第七条の二 法律で別に定めるものを除く外、従来地方公共団体の区域に属しなかつた地域を都道府県又は市町村の区域に編入する必要があると認めるときは、内閣がこれを定める。この場合において、利害関係があると認められる都道府県又は市町村があるときは、予めその意見を聴かなければならない。

<sup>23)</sup> HITOMI, T. [人見 剛], et al. *Čihó džičihó (hónbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)], 1. vyd., Hokudžū šuppan [北樹出版], 2013, 250 s. ISBN-13: 978-4779303647, s. 50.

<sup>24)</sup> The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Municipal Mergers in Japan* [online]. 2012 [cit. 2013-7-1]. Dostupné z: <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/fs09-en.pdf>.



vytvářejí vlastní plány slučování v rámci svých území, které předkládají obcím jako doporučení. Cílem je dosažení stavu, kdy žádná obec nemá méně jak 10 tisíc obyvatel. Slučování navíc může mít ještě jeden význam, a to ten, že při překročení hranice 50 tisíc trvale usídlených obyvatel mohou být obec či městys povýšeny na město (za splnění dalších podmínek – viz čl. 8 zákona o územní samosprávě).

Je třeba nicméně poukázat na skutečnost, že stát na obce nepřímou naléhá prostřednictvím své daňové politiky a finančních toků peněz. Jelikož jsou územní celky v Japonsku dlouhodobě podfinancovány a jsou tak závislé na příjmech od státu, slučování bývá často jedinou možností, jak zlepšit svou ekonomickou situaci. Při absenci právní povinnosti tak existuje přeci jen silný hospodářský tlak.<sup>25)</sup>

Zajímavostí přitom je, že jakkoliv je Česká republika zhruba pětkrát menší co do rozlohy oproti Japonsku a má dokonce dvanáctkrát méně obyvatel, počet obcí u nás je třiapůlkrát vyšší než v současném Japonsku. Trend do budoucna je navíc v obou zemích opačný – Japonsko plánuje svůj počet ZÚSC jejich dalším slučováním pokud možno ještě více snížit. Sluší se však rovněž podotknout, že tento fakt je podmíněn především určitými geografickými i demografickými danostmi – hornatý terén a vysoká koncentrace obyvatel v přímořských nížinách způsobují vznik rozsáhlých aglomeračních pásů, kde se přirozené hranice obcí prakticky ztrácí.

Pokud jde o druhý nezbytný znak každé územní veřejnoprávní korporace, tj. její obyvatelstvo, podle čl. 10 zákona o územní samosprávě každá osoba, která má své bydliště na území dané obce, je jejím obyvatelem, stejně jako je obyvatelem příslušné prefektury, v které se obec nachází, a má právo za zákonem stanovených podmínek využívat jejich služeb a zároveň i povinnost nést náklady s tím spojené.<sup>26)</sup>

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

---

<sup>25)</sup> Tamtéž.

<sup>26)</sup> Čl. 10 ZÚS: 第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

○2 住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。

i jejími obyvateli, může být podán důkaz opaku, tedy že jimi ve skutečnosti nejsou.

Zákon navíc používá výrazu „osoba“ (者, *mono*), nerozhoduje tedy státní příslušnost a spadají sem i osoby právnické, jejichž vztah k obci se přitom posuzuje podle sídla či hlavní pobočky, event. vyplývá např. ze zákona, kterým byly zřízeny (např. veřejnoprávní televize, centrální banka). Na některých místech nicméně zákon hovoří o „japonských občanech“, v těchto případech se příslušná ustanovení tedy právnických osob ani cizinců netýkají.<sup>27)</sup>

Bydliště v obci, jak plyne z výše uvedeného, vytváří právní vztah k ní a má i vážné důsledky pro práva a povinnosti dané osoby – např. jako obywatel má právo volit, ale i povinnost platit daně apod. O to problematičtější je z praktického hlediska upřednostňování faktického vztahu k obci před formálním zapsáním ve veřejné evidenci obyvatel. Japonské soudy proto musely kupříkladu řešit i případ člověka bez domova, který se ilegálně „trvale“ usídlil v parku, kde si postavil stan, a v rozporu s místními předpisy tam začal „bydlet“. Ósacký soud tehdy dospěl k závěru, že daný člověk sice splňuje podmínku jistého delšího žití v dané obci, ale z dlouhodobého hlediska je takový způsob života v rozporu s dobrými mravy společnosti, a skutečným obyvatelem obce podle zákona o územní samosprávě se tedy nestal.<sup>28)</sup>

Mezi základní právo každého obyvatele obce/prefektury patří užívání ústavů a majetku sloužících veřejnému účelu – ať už se to týká veřejných škol, nemocnic, knihoven, cest, event. i zařízení sociální péče apod. – a to vždy za stejných podmínek jako ostatní. To ale neznamená, že by tyto služby nemohly využívat i jiné osoby, které vztah k obci nemají – opačný případ je dokonce velmi častý. Právo obywatel obce/prefektury však na rozdíl od těchto osob plyne přímo ze zákona o územní samosprávě a je jim zaručeno jej využívat za rovných podmínek.<sup>29)</sup> Mezi základní povinnosti obywatel daného územního celku pak patří daňové břemeno a placení místních poplatků.

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

---

<sup>27)</sup> TAKADA, B. [高田 敏]; MURAKAMI, Takenori [村上 武則]. *Fundamentaru čihó džičihó* [ファンダメンタル地方自治法], 2. vyd., Hóricu bunkaša [法律文化社], 2009, 329 s. ISBN-13: 978-4589031600, s. 92.

<sup>28)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaisecu* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 22.

<sup>29)</sup> HIGAKI, M. [檜垣 正巳]. *Čihó džičihó no jóten* [地方自治法の要点], 9. vyd., Gakujó šobó. [学陽書房], 2012, 203 s. ISBN-13: 978-4313208391, s. 20.

*seikjú*, 直接請求, doslova „přímá žádost“), kterážto je navíc velmi široká. Občané tak mají právo, pokud seženou dostatečný počet podpisů pod společnou petici (nejčastější je požadavek 1/3 všech oprávněných voličů), domáhat se přijetí či naopak zrušení právních předpisů, prošetření činnosti zastupitelů zvláštní komisi, rozpuštění zastupitelstev, odvolání jejich jednotlivých členů, dále prefektů, starostů i členů zvláštních komisí.<sup>30)</sup> Vedle toho existuje možnost konání referend o jiných důležitých otázkách. Jedná se vlastně o rozšíření tzv. principu autonomie obyvatel, zmíněného výše, nad rámec čl. 93 japonské ústavy, kde je tato zásada zakotvena.

Japonská právní nauka je pak rozdělena v otázce, zda je omezení politických práv pouze na občany obce ústavně konformní či nikoliv – čl. 93 ústavy v tomto ohledu hovoří pouze o obyvatelích a občanství nezmiňuje (viz výše). Opět tedy narážíme na ono vágní vymezení pojmu „obyvatel“ a problémy s tím spojené.<sup>31)</sup> Mohlo by se zdát, že se jedná spíše o akademickou diskuzi, celá záležitost má však velký praktický význam a řešily ji i japonské soudy, a to ve prospěch zužujícího výkladu. V Japonsku z historických důvodů<sup>32)</sup> totiž žije řada obyvatel s cizím státním občanstvím (v extrémním případě dokonce i zcela bez něj) – často se jedná o potomky etnických Korejců – kteří se od ostatní populace téměř absolutně v ničem neliší, v zemi původu svých rodičů třeba ani nikdy nebyli, přesto nemají právo volit si své zástupce do místních zastupitelstev, ačkoli jsou členy dané veřejnoprávní korporace z titulu svého bydliště. Jedinou možností tak pro ně zůstává projít dlouhým procesem naturalizace a získat tak japonskou státní příslušnost. V poslední době lze nicméně zaznamenat i určité diskuze o udělení volebního práva cizincům.<sup>33)</sup>

Třetím základním rysem územních veřejnoprávních korporací je, že se jedná o právnické osoby s ústavně zaručeným právem na samosprávu (自治権, *džiči-ken*), což potvrzuje jednak japonská ústava (viz výše), jednak zákon o územní samosprávě ve svém 2. článku.<sup>34)</sup>

Důležitým identifikačním znakem každé právnické osoby je přitom její název. Čl. 3 zákona o územní samosprávě stanoví, že názvy územních veřejnoprávních

---

<sup>30)</sup> Čihó kómuinhó šónin šiken mondai kenkjūkai [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Kanzen seiri: Zuhjó de wakaruru čihó džičihó*. [完全整理 図表でわかる地方自治法], 2. vyd., Gakujó šobó [学陽書房], 2011, 203 s. ISBN-13: 978-4313204720, s. 36 a násl.

<sup>31)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaiseu* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 26.

<sup>32)</sup> Konkrétněji se jedná o odtržení Koreje od Japonska po 2. světové válce a s tím spojený problém obyvatel zapsaných v kronice (matriční knize) opačného státu, než ve kterém poté zůstali.

<sup>33)</sup> Viz např. KAMIYA, S. Mindan fights for foreigners' local-level suffrage. *The Japan Times [online]*, 27. 8. 2009 [cit. 2013-11-11]. Dostupné z: <http://www.japantimes.co.jp/news/2009/08/27/news/mindan-fights-for-foreigners-local-level-suffrage/>.

<sup>34)</sup> Čl. 2 ZÚS: 第二条 地方公共団体は、法人とする。

korporací vycházejí z tradičních pojmenování těchto celků z doby před účinností zákona.<sup>35)</sup> Pro jejich změny platí následující pravidla: v zásadě si může každá územní veřejnoprávní korporace stanovit své jméno vlastní vyhláškou – z toho však existují dvě výjimky. Za první, názvy prefektur lze měnit pouze zvláštním zákonem, a protože by se z logiky věci týkal jen jedné konkrétní korporace, bylo by jej třeba, v souladu s čl. 95 ústavy Japonska, nejprve schválit v lidovém hlasování místních obyvatel – je zřejmé, že to nebude častý případ. Za druhé, v případě sdružení územních veřejnoprávních korporací je třeba pro úpravu názvu vždy dohody příslušných členů. Pro všechny územní veřejnoprávní korporace pak platí, že každou změnu je třeba konzultovat předem s guvernérem příslušné prefektury (resp. jeho úřadem) a následně mu ji sdělit, přičemž on sám ji pak oznámí ministerstvu vnitra, které ji vyhlásí.<sup>36)</sup>

#### IV. Působnost územních veřejnoprávních korporací v Japonsku

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

Původní vymezení působnosti územních veřejnoprávních korporací bylo totiž založeno na dělení mezi samostatnou působnost (*džiči džimu*, 自治事務) a přenesenou působnost (*kikan inin džimu*, 機関委任事務). Územní veřejnoprávní korporace (resp. přesněji jejich orgány – zejména pak úřad starosty) v přenesené působnosti fungovaly jako (nepřímí) vykonavatelé záležitostí jiného nositele veřejné správy – ať už státu, event. jiných veřejnoprávních korporací. Subjektem (nositelem práv a povinností) však zůstával stát, event. jiná korporace, toliko plnění svých úkolů delegoval na někoho jiného. Do samostatné působnosti pak spadaly ty věci, které byly dané samosprávné korporaci „vlastní“.<sup>37)</sup> Potud se Japonsko podobalo České republice.

Ve starém systému, který trval do přelomu tisíciletí, se pak rozlišovaly tři okruhy záležitostí samostatné působnosti, které veřejnoprávní korporace plnily.<sup>38)</sup> Za první to byly vlastní záležitosti v užším slova smyslu (固有事務, *kojū*

<sup>35)</sup> 第三条 地方公共団体の名称は、従来の名称による。

<sup>36)</sup> Čihó kómuinhó šónin šiken mondai kenkjú kai [地方公務員昇任試験問題研究会]. Čihó džičihó 101 mon. [地方自治法101問], 4. vyd., Gakujó šobó [学陽書房], 2011, 203 s. ISBN-13: 978-4313207240, s. 9.

<sup>37)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. Čihó džičihó gaiseicu [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 99 a násl.

<sup>38)</sup> Čihó kómuinhó šónin šiken mondai kenkjú kai [地方公務員昇任試験問題研究会]. Čihó džičihó

džimu, dosl. inherentní, přirozená působnost). Sem spadalo především zajišťování potřeb místních komunit a nejběžnější otázky každodenního života, např. péče o městskou zeleň, stavba dopravních cest, železnic, distribuce pitné vody a energií, rovněž agenda spojená s japonským specifikem – osobními razítky – a mnoho dalších. Společným pojítkem je, že se jedná o poskytování určitých služeb ve veřejném zájmu, přičemž ale nejsou využívány prostředky vrchnostenské povahy. Jedná se tedy o typ správy, který někdy bývá označován jako pečovatelská správa (*kókjó džimu*, 公共事務).

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

Třetím okruhem jsou pak věci označované jako záležitosti vrchnostenské (zásahové) správy (行政事務, *gjósei džimu*). Od prvního okruhu se liší právě tím, že územní korporace zde využívají mocenských (vrchnostenských) prostředků. Tuto možnost v předválečném období územní celky v Japonsku vůbec neměly. Jedná se o případy, kdy subjekty samosprávy jsou oprávněny jednostranně rozhodovat o právech a povinnostech osob.<sup>39)</sup>

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

---

101 mon. [地方自治法101問], 4. vyd., Gakujó šobó [学陽書房], 2011, 203 s. ISBN-13: 978-4313207240, s. 13.

<sup>39)</sup> Blíže k členění samostatné působnosti viz např. UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaiseicu* [地方自治法概説], 5. vyd., Jūhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 102 a násl.

jako samostatný orgán příslušného územního celku, a veškerou jejich agendu tak vykonává úřad starosty. Tato skutečnost, to jest podřízení reprezentativního orgánu územního celku instrukcím státu, činila závislost samosprávy na státu o to frapantnější.<sup>40)</sup> V případě přenesené působnosti přijímali guvernéri prefektur instrukce (*šiki*, 指揮) od příslušného ministerstva, starostové obcí od guvernérů prefektur a příslušného ministerstva. Rovněž v rámci dozoru (*kantoku*, 監督) se posuzovala nejenom zákonnost, ale i správnost (účelnost, vhodnost) kroků starostů a guvernérů.<sup>41)</sup> Agenda přeneseného výkonu státní správy zejména v případě prefektur navíc převažovala nad samostatnou působností.

Z výše nastíněných důvodů došlo na přelomu tisíciletí díky několika novelizacím zákona k velké reformě místní samosprávy, jejímž výsledkem bylo zrušení přenesné působnosti a nové rozdělení úkolů vykonávaných územními veřejnoprávními korporacemi na věci spadající do samostatné působnosti (自治事務, *džiči džimu* – název se tedy nezměnil) a do tzv. zákonem svěřené působnosti (法定受託事務, *hótei džutaku džimu*). Výraz zákonem svěřená působnost přitom implikuje skutečnost, že tento okruh úkolů je územním celkům vlastně zákonem darován nad rámec jejich samostatné působnosti, která je garantována ústavou a kterou naopak žádný zákon nemůže dané korporaci odepřít.

Záležitosti, které původně tvořily obsah přenesené působnosti můžeme pro účely reformy rozdělit na tři skupiny. První okruh jsou úkoly, které i nadále budou plnit územní celky, přičemž ale část z nich přešla do samostatné působnosti, část do zákonem svěřené působnosti. Druhou skupinou je agenda, kterou nově přímo vykonává stát. Třetí okruh jsou pak povinnosti, které byly zrušeny.<sup>42)</sup>

Samostatná působnost je nově vymezena v čl. 2 odst. 8 zákona o územní samosprávě jako zbytková kategorie záležitostí, které mají na starost obce či prefektury, ale které přitom nespádají do zákonem svěřené působnosti. Ta je pak definována v následujícím odstavci jako záležitosti, které jsou zákonem svěřeny územní veřejnoprávní korporaci odlišné od státu (obcím, prefekturám, event. zvláštním obvodům), originárně však náležely do působnosti státu (event. prefektur), který má i nadále důležitý zájem na jejich řádné implementaci a výkonu, v důsledku čehož se mohou v zákonech vyskytnout odchylky od základního režimu samostatné působnosti.<sup>43)</sup>

---

<sup>40)</sup> The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Local Government in Japan* [online], s. 15.

<sup>41)</sup> HIGAKI, M. [檜垣 正巳]. *Čihó džičihó no jóten* [地方自治法の要点], 9. vyd., Gakujó šobó. [学陽書房], 2012, 203 s. ISBN-13: 978-4313208391, s. 104.

<sup>42)</sup> HITOMI, T. [人見 剛], et al. *Čihó džičihó (hónbukkū)* [地方自治法 (ホーンブック)], 1. vyd., Hokudžū šuppan [北樹出版], 2013, 250 s. ISBN-13: 978-4779303647, s. 162.

<sup>43)</sup> Čl. 2 ZÚS: 第二条 ○8 この法律において「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。○9 この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。



Podstatné je, že obě působnosti – samostatná i zákonem svěřená – náležejí přímo daným obcím či prefekturám, nejedná se o nepřímý výkon státní správy. Stát, který můžeme považovat za originární subjekt veřejné správy, se tak nejprve sám omezuje skrze ústavu, kterou je zajištěno územním veřejnoprávním korporacím právo na samosprávu a tedy i určitá samostatná (přirozená) působnost, a dále nad její rámec zákonem svěřuje územním korporacím ještě další působnost, označovanou tedy jako „zákonem svěřená působnost“, nad kterou sice drží svou ochrannou ruku (a teoreticky ji může zákonem opět odebrat, aniž by byla porušena ústava), ale která už mu v důsledku nadále nepatří.<sup>44)</sup> Výše jsme vysvětlili, že přirozenoprávní koncepce samosprávy byla odmítnuta, tedy stejně jako zákonem svěřená působnost je i samostatná působnost vlastně obcím dána od státu, tedy nenáleží jim z nějakého přirozenoprávního titulu – ale rozdíl je v tom, že je jim dána ústavou, a právě to z ní činí kvalitativně jinou kategorii, neboť tento okruh činností je ten, jenž je samosprávou ve své nejčistší podobě. Jinými slovy, jedná se o ty práva a povinnosti, které nelze za žádných okolností už obcím či prefekturám odeprít, ledaže by došlo k ústavní reformě.

Kriticky poznamenejme, že pojmenování obou typů působností je nicméně zavádějící. Vzhledem k tomu, že japonská ústava je ohledně územní samosprávy velmi stručná, nedává nám žádné vodítko, co má být obsahem samostatné působnosti územních celků. I samostatná působnost je tak stejně jako zákonem svěřená působnost blíže specifikována zákony, neboť zbytková definice v zákoně o územní samosprávě nepostačuje a vymezení v ústavě Japonska je lakonické. Ve vztahu k bývalé přenesené působnosti pak výraz „zákonem svěřená působnost“ (dosl. překlad) působí téměř jako synonymum (i v japonštině), ačkoli jeho

---

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

＝ 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）－ “8. *Pro účely tohoto zákona samostatná působnost označuje ty záležitosti v působnosti územní veřejnoprávní korporace, které nespadají do zákonem svěřené působnosti.* 9. *Pro účely tohoto zákona zákonem svěřená působnost označuje následující záležitosti:* 1) *Z množiny zákony či prováděcími předpisy vymezených záležitostí v působnosti prefektur, obcí či zvláštních obvodů jen takové záležitosti zvláště vymezené zákonem či prováděcím právním předpisem, které jinak patří mezi přirozené úkoly státu a u nichž na státní úrovni existuje zvláštní potřeba zajistit jejich náležitou implementaci.* 2) *Z množiny zákony či prováděcími předpisy vymezených záležitostí v působnosti obcí či zvláštních obvodů jen takové záležitosti zvláště vymezené zákonem či prováděcím právním předpisem, které jinak patří mezi přirozené úkoly prefektury a u nichž na prefekturální úrovni existuje zvláštní potřeba zajistit jejich náležitou implementaci.*”

<sup>44)</sup> Blíže viz např. TAKADA, B. [高田 敏]; MURAKAMI, T. [村上 武則]. *Fandamentaru čihó džičihó* [ファンダメンタル地方自治法], 2. vyd., Hóricu bunkaša [法律文化社], 2009, 329 s. ISBN-13: 978-4589031600, s. 226 a násl.

obsah je jiný. Úmyslem zákonodárce patrně bylo více v platné právní úpravě zdůraznit oddělení státu a samosprávných korporací, do jaké míry se mu to povedlo je však věcí diskuze – spíše se zdá, že jinými nástroji se dojde k velmi podobným cílům jako před reformou.

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

Dále se sluší shrnout hlavní rozdíly mezi přenesenou, zákonem svěřenou a samostatnou působností. Předně v rámci zákonem svěřené působnosti, na rozdíl od starého systému před reformou, je nově možné vydávat obecně závazné vyhlášky, tedy stejně jako v samostatné působnosti. Shodně je u obou působností nově upraven dozor státu nad územní samosprávou – případně nesrovnalosti řeší nejprve smíšená smírčí komise a následně japonský nejvyšší soud (který má i roli soudu ústavního). Nejedná se o nepřímý výkon státní správy, proto ani nelze hovořit o klasickém subordinačním vztahu. Jenže v zákonem svěřené působnosti existuje i nadále velký prostor pro státní intervence, zejména v podobě vydávání stanovisek, směrnic, instrukcí apod. Ty se však mohou někdy vyskytnout i u samostatné působnosti v případě obligatorních úkolů, na jejichž plnění má stát zájem (na rozdíl od fakultativních úkolů, které závisí na úvaze obcí či prefektur).<sup>45)</sup> Jak se s touto skutečností vypořádat z hlediska teorie práva je sporné.

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

Jistě, můžeme namítnout, že jde o slovíčkaření, ale *cum granum salis* lze říci, že režim nadřazeného státního úřadu dávajícího příkazy jemu podřízenému

---

<sup>45)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaiseicu* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 338 a násl.

orgánu územního celku (starostovi, resp. jeho úřadu), byl nahrazen režimem za plnění svých povinností a za výkon svých práv odpovědného územního celku. Stejně jako podnikající právnické osoby musí u nás kupříkladu dodržovat nejrůznější účetní standardy stanovené ministerstvem, i územní celky musí pro správný výkon některých svých povinností – ať už v samostatné či zákonem svěřené působnosti – naslouchat instrukcím státních orgánů. Na rozdíl od systému přenesené působnosti už si ale stát nepůjčuje orgány územních celků, aby tak suploval absenci vlastních orgánů k zajištění plnění určitých úkolů veřejné správy. Tyto úkoly už jsou nově vlastní povinností územních celků, jsou jejich zákonem svěřenou působností, došlo ke změně subjektu, a nový subjekt – tj. obec či prefektura – vykonává své nové povinnosti sám, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Ale stát si z titulu své svrchovanosti ponechává možnost specifikovat, jak to má územní celek – alespoň rámcově – činit. Ano, samozřejmě, pozorný čtenář již jistě odhalil, že výsledek je fakticky totožný jako před reformou – ale filozofie se změnila.

K pochopení, proč vztah orgánů územních celků k státním orgánům nelze už i přes přetrvávající možnost intervencí skrze instrukce a směrnice považovat za vztah nadřízenosti a podřízenosti, je třeba si uvědomit, co to vlastně takové „instrukce“, ať už jsou v tom či onom právním řádu označeny jakkoliv, vlastně materiálně jsou. Ve vztahu subordinace je nadřízený subjekt může vydávat čistě ze své podstaty, nepotřebuje k tomu jiné zmocnění než samu skutečnost, že je nadřízený a tudíž řídí. Nejsou pramenem práva, nemají oficiální publikace, nejsou právně závazné pro osoby stojící mimo tento vztah (mají pro ně však určité důsledky).<sup>46)</sup> Avšak toto už pro instrukce státních orgánů, kterými je ovlivňována činnost územních celků v Japonsku, dnes neplatí. Správní řád (*gjósei tecuzukihó*, 行政手続法) sice nadále stanoví, že se na obdobné směrnice mezi státními orgány, jakož i mezi orgány státu a územních celků, nevztahuje, což je ale důsledek toho, že ve svém čl. 1 stanoví, že jeho cílem je ochrana subjektivních práv občanů, tedy nikoliv územních samosprávných celků, které jsou právnickými osobami. Došlo však ke změně zákona o územní samosprávě. Ten nově obsahuje právní rámec, za jakých okolností může být příslušná směrnice vydána a jak se proti ní případně může územní veřejnoprávní korporace bránit. Instrukce státních orgánů vůči územním celkům už se tedy nezakládají na vztahu subordinace, jako tomu bylo dříve, ale nacházejí svou oporu v zákoně, který státní orgány k jejich vydávání zmocňuje.<sup>47)</sup> Japonský zákonodárce si tedy správně uvědomil, že vztah nadřízenosti a podřízenosti již zanikl a postavení územních celků, resp. jejich orgánů se kvalitativně změnilo, což reflektoval i v zákonné úpravě. Směrnice tedy pro územní celky závazné jsou, ale jen proto, že tak stanoví zákon. V tomto směru jsou tedy pramenem práva.

---

<sup>46)</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8, s. 75.

<sup>47)</sup> Tamtéž, s. 359.

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

Vadou na kráse reformy územní samosprávy v Japonsku ovšem zůstává, jak již bylo naznačeno výše, skutečnost, že státní intervence do záležitostí územních celků fakticky přetrvávaly, jen se staly sofistikovanějšími – změnila se metoda, filozofie, zdůvodnění – jak chceme – ale výsledek je relativně stejný. Mohl být jiný? To už zřejmě záleží na tom, do jaké míry věříme ve schopnost místních komunit „vládnout si sám“. Jestliže tuto ideu podporujeme, jistě, dalo se postupovat jinak. Z druhého úhlu pohledu nejspíše však existují oblasti, kde je přirozené, že stát prostě nemůže rezignovat na zajištění určitého standardu veřejných služeb poskytovaných obyvatelstvu a musí proto stanovovat jednotné podmínky pro jejich realizaci. Teprve budoucnost ukáže, jestli se Japonsko vydá cestou další decentralizace nebo bude sílit jeho státní byrokracie.

## V. Druhy územních veřejnoprávních korporací v Japonsku

Zákon o územní samosprávě rozlišuje ve svém čl. 1, odst. 3 dvě základní kategorie územních veřejnoprávních korporací (地方公共団体, *čihó kókjó dantai*). Ty pak člení celkem do dalších 5 druhů, které se ještě mohou vnitřně diferencovat. Výše nastíněné schéma přehledně vystihuje tabulka:<sup>48)</sup>

---

<sup>48)</sup> ÓŠIRO, S. [大城 純男]. *Šin (zu)hjó čihó džičihó – kómuinhó* [新(図表)地方自治法・公務員法], 12. vyd. Tókjó hórei šuppan [東京法令出版], 2011, 291 s. ISBN-13: 978-4809040627, s. 14-17.

Územní veřejnoprávní korporace 地方公共団体	Běžné územní veřejnoprávní korporace 普通地方公共団体	VÚSC 都道府県	1 Metropolitní prefektura 都
			1 Újezd 道
			2 Městské prefektury 府
			43 Prefektur 県
	ZÚSC 市町村	Město 市	
			Městys 町
			Vesnice 村
	Zvláštní územní veřejnoprávní korporace 特別地方公共団体	Zvláštní obvody 特別区	
		Sdružení ÚVK 地方公共団体の組合	
		Obvody spravující místní majetek 財産区	

Územní veřejnoprávní korporace tedy dělíme na dvě velké skupiny – běžné (*fucú*, 普通) a zvláštní (*tokubecu*, 特別). Do “běžných” pak řadíme vyšší a nižší územní samosprávné celky – prefektury a obce. Oproti nim jsou “zvláštními” ty, které se sice podobají “běžným” některými svými znaky, nejsou však územními veřejnoprávními korporacemi ve smyslu japonské ústavy, a proto ani nemají zaručena některá práva, která mají obce či prefektury. Patří sem zvláštní obvody (*tokubecu ku*, 特別区), sdružení územních veřejnoprávních korporací (*čihó kókjó dantai no kumiai*, 地方公共団体の組合) a konečně obvody spravující místní majetek (*zaisan ku*, 財産区).

### 1. Vyšší územní samosprávné celky – *todófuken* (都道府県)

Japonský systém samosprávy na regionální úrovni bývá označován jako systém *todófuken* (都道府県), a to proto, že jednotlivé slabiky (znaky) zde označují 4 typy jednotek, které mohou existovat. Těchto jednotek je celkem 47, a někdy se proto říká, že Japonsko má 47 prefektur. Takové tvrzení není v zásadě nesprávné, je však zjednodušující, neboť je třeba rozlišovat prefektury v širším a užším slova

smyslu. V užším pojetí je japonských prefektur – *ken* (県) – ve skutečnosti pouze 43. Mimo to existují prefektury se zvláštním pojmenováním – konkrétně:

- 1 metropolitní prefektura (*to*, 都), kterou je Tokio (*Tókjó*, 東京),
- 2 městské prefektury (Ósaka a Kjóto)
- a 1 újezd (Hokkaidó).

Stejně jako v řadě jiných zemí, i v Japonsku má hlavní město zvláštní postavení, které se zrcadlí i v jeho odlišném označení – „metropolitní prefektura“ – *to* (都)<sup>49)</sup>. Hlavním rozdílem oproti prefekturám typu *ken* (県) je fakt, že zhruba třetina jeho území (historické jádro) se nečlení na jednotlivé obce, ale na tzv. zvláštní obvody (*tokubecu ku*, 特別区), o kterých je blíže pojednáno níže. Zde uveďme pouze tolik, že jejich postavení se stále více přibližuje základním územním samosprávným celkům, a v tomto ohledu se pak i stírají odlišnosti mezi Tokiem a ostatními prefekturami. Překvapivě se navíc do metropolitní prefektury řadí nejenom samotné Tokio, ale spadají sem i ostrovy ležící hluboko směrem na jih ve Filipínském moři – souostroví Izu (*Izu šotó*, 伊豆諸島) a také Boninské ostrovy (*Ogasawara šotó*, 小笠原諸島), které byly Japonsku navráceny v roce 1968 po skončení americké správy. Je věcí diskuze, zda začlenění takto geograficky vzdálených území do hlavního města je z hlediska samosprávy věcně v pořádku. Vedlejším důsledkem tohoto řešení je mimo jiné také úsměvná skutečnost, že se tím ve statistikách snižuje reálná hustota zalidnění v japonské metropoli, která i tak zůstává obrovská.

Pokud jde o městské prefektury – *fu* (府), jejich označení je dáno historickým vývojem, kdy během šógunátu Tokugawa (1600-1868) existovala města se zvláštním postavením, která byla spravována úředníky, kteří byli zvaní *mači-bugjó* (町奉行) – městští komisaři. Tito úředníci pak byli podřízeni přímo šógunátní vládě v Edo zvané *bakufu* (幕府) – doslova „stanová vláda“. Když byla tato svržena v druhé polovině 19. století, ponechala si tři nejdůležitější města (Tókjó, Kjóto a Ósaka) svůj původní mimořádný status a označovala se právě znakem 府 (*fu*), který znamená tedy jak „vláda, ústředí“, tak v dnešním významu „*městská prefektura*“. Tókjó však později získalo nový status (viz výše) a zůstaly tak pouze dvě zbylé městské prefektury. Dnes není prakticky žádný rozdíl mezi nimi a „obyčejnými“ prefekturami typu *ken* (県), kromě pojmenování.<sup>50)</sup>

Dále existuje v Japonsku ještě jedna prefektura se zvláštním názvem, a tou je Hokkai-dó (北海道). Ta zahrnuje jak současný ostrov Hokkaidó (dříve zvaný Ezo),

<sup>49)</sup> Když císař přesídlil z Kjóta do města Edo (江戸) v roce 1868, původní název se města se změnil na Tókjó (東京) – tedy dosl. Východní hlavní město. Jeho právní status je přitom dnes metropolitní prefektura – *to*, celkově tedy Tókjó-*to* (東京都). Původní hlavní město Kjóto má naopak dnes spolu s Ósakou status městské prefektury *fu*, tedy Kjóto-*fu*.

<sup>50)</sup> HITOMI, T. [人見 剛], et al. *Čihó džičihó (hónbukkū)* [地方自治法 (ホーンブック)], 1. vyd., Hokudžū šuppan [北樹出版], 2013, 250 s. ISBN-13: 978-4779303647, s. 38 an.



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

Rovněž z výše uvedeného plynou dva závěry. Za prvé, označení „prefektura Hokkaidó“ je *pleonazmus*, neboť slovo prefektura (újezd) je už obsaženo v poslední slabice – *dó*. Za druhé, Hokkaidó má sice zvláštní pojmenování, je největší v Japonsku, ale v zásadě se opět od obyčejných prefektur více neliší. Jisté odchylky mohou vyplývat ze zvláštních zákonů, např. ohledně požární ochrany, event. organizace policie, podobně jako je tomu v případě hlavního města. Umožňuje se tak reagovat na velkou rozlohu této prefektury a některá její geografická i demografická specifika, koncepční rozdíly zásadního významu však u ní nenalezneme.<sup>51)</sup>

## 2. Základní územní samosprávné celky – *šičóson* (市町村)

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

- město (*ši*, 市),
- městys (*čó*, 町)
- a vesnice (*son*, 村).

Zákon o územní samosprávě podrobně vymezuje podmínky, za jakých se obec může stát městem. Klíčový je přitom nejen počet obyvatel (u měst 50 000), ale také geografická koncentrace alespoň 60% domácností v zastavěném území města (zákon se tu snaží normativně vyjádřit, že obec musí mít určitý městský charakter). Dále je třeba, aby se 60% obyvatel nacházelo v terciálním nebo alespoň v sekundárním sektoru hospodářství – opět se tedy jedná o pokus vyjádřit „městský ráz“ obce, která není závislá na zemědělství, jak je typické pro vesnice. K tomu všemu mohou prefektury stanovit ještě další podmínky – např. co se týká úrovně poskytování určitých sociálních služeb obyvatelům. Podmínky

---

<sup>51)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaiseicu* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 54 a násl.

pro získání označení „městys“ pak stanovují výhradně příslušné prefektury vyhláškou. Není výjimkou, že jsou tyto podmínky určovány analogicky k ustanovením zákona o kritériích pro získání statutu města, přičemž jsou ale mírnější, zejména co do počtu potřebných obyvatel.<sup>52)</sup>

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

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

Další rozdíly měst oproti ostatním obcím vyplývají především ze zvláštních zákonů, mohou se týkat hlavně úrovně a rozsahu poskytování sociální péče občanům. Konceptně nejsou zásadního významu. Dříve existoval také rozdíl v tom, že města administrativně nepatřila oproti jiným obcím do území okresů (*gun*, 郡), které představovaly zvláštní jednotku územního členění státu. Ty však byly již zrušeny a přetrvávají pouze jako zeměpisné označení.<sup>53)</sup>

---

<sup>52)</sup> Čl. 8 ZÚS: 第八条 市となるべき普通地方公共団体は、左に掲げる要件を具えていなければならない。

一 人口五万以上を有すること。

二 当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数が、全戸数の六割以上であること。

三 商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の六割以上であること。

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

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

<sup>53)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. Čihó džičihó gaiseicu [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 38 a násl.

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

- dezinovaná velkoměsta (*šitei toši*, 指定都市),
- centrální města (*čúkaku ši*, 中核市)
- a speciální města (*tokurei ši*, 特例市).

Pokud jde o dezinovaná velkoměsta, jedná se o města, která dle zákona musí mít alespoň půl milionu obyvatel a kterým toto zvláštní postavení udělí vláda svým nařízením. Politika státu je ovšem taková, že tento status lze získat až ve chvíli, kdy v obci žije přes milion obyvatel a jsou splněny některé další, zejména ekonomické podmínky. Pro případ slučování obcí a ke zvýšení jejich motivace může někdy vláda slevit ze svého požadavku a dezinovat i město s více jak 700 tisíci obyvateli – záleží na jejím politickém rozhodnutí.<sup>54)</sup> Opět zde vidíme tedy určitý tlak ze strany centrální moci na slučování menších měst, kdy zákonný požadavek půl milionu obyvatel je skrze politiku vlády až dvojnásobně navyšován.

Získání statutu dezinovaného velkoměsta znamená pro obec především vznik větší odpovědnosti a nových povinností. Město se díky tomu svým postavením a úkoly, které plní, přiblíží prefektuře, zejména co se týká oblastí jako je územní plánování, sociální péče, zdravotnictví, doprava, školství... Tomu pak ale také odpovídá přiměřené zvětšení rozpočtu a tedy i finančních možností. Zároveň má povinnost se administrativně rozčlenit na obvody, ve kterých zřídí pobočky svých hlavních úřadů – tyto obvody je ale třeba nezaměňovat za tzv. zvláštní obvody v Tokiu, které jsou samosprávnými celky s právem na samosprávu a mají právní subjektivitu. Podle zákona z roku 2004 však je snaha v těchto jinak původně toliko administrativních obvodech posílit samosprávné prvky, a tak se vytvořila možnost, nikoliv povinnost, vyhláškou stanovit, že i zde se volí obvodní starosta a obvodní zastupitelstvo, se kterým zastupitelstvo dezinovaného velkoměsta konzultuje své kroky týkající se daného obvodu. Obdobně místní samosprávné obvody (*čiiki džiči ku*, 地位域自治区) se mohou zřizovat rovněž v městech, které prošly procesem slučování obcí, kdy původním územním celkům je tak zachována alespoň určitá míra samosprávy. Platí ale to, co bylo řečeno výše, tedy že neexistuje právní nárok na zřízení těchto obvodů a že nemají právní subjektivitu, proto veškerou odpovědnost za jejich protiprávní jednání nese dezinované velkoměsto či obec vzniklá sloučením.<sup>55)</sup>

Centrální města se svým postavením blíží dezinovaným městům, postačí

<sup>54)</sup> HITOMI, T. [人見 剛], et al. *Čihó džičihó (hónbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)], 1. vyd., Hokudžū šuppan [北樹出版], 2013, 250 s. ISBN-13: 978-4779303647, s. 40 a násl.

<sup>55)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaisei* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 51.

ale, pokud mají přes 300 tisíc obyvatel, mají menší věcnou působnost a nečlení se na obvody. Speciální města pak mají alespoň 200 tisíc obyvatel, svým postavením jsou téměř na úrovni běžných měst a rovněž se nečlení na obvody. Celkem existuje asi 100 měst s jedním z výše uvedených statutů, většinou se jedná o ta, kde sídlí guvernér příslušné prefektury.<sup>56)</sup> Jako příklady výše uvedených zvláštních druhů měst můžeme uvést následující města:

1. Dezinovaná velkoměsta: Hirošima (広島), Kóbe (神戸), Nagoja (名古屋), Sapporo (札幌), Jokohama (横浜)...
2. Centrální města: Nagasaki (長崎), Nagano (長野), Nara (奈良)...
3. Speciální města: Fudži (富士), Jamato (大和), Nagaoka (長岡)...

### 3. Zvláštní územní veřejnoprávní korporace

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

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

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

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

---

<sup>56)</sup> The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Local Government in Japan [online]*. 2012 [cit. 2013-7-11]. Dostupné z: <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j05-e.pdf>.

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

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

V poslední době pak probíhala velká diskuze o možnosti zřizování zvláštních obvodů i mimo Tokio. Za touto snahou zjevně ale nestála touha po posílení prvků samosprávy či principu subsidiarity, ale jisté soupeření dvou největších měst a snaha získat díky němu laciné politické body. Městská prefektura Ósaka, druhé největší město Japonska, ústy svých politiků velmi usilovala o získání titulu metropolitní prefektury, který má v současnosti pouze Tokio. To ale nelze považovat za nic jiného než čirý populismus, vzhledem k tomu, že formální označení prefektury, jak bylo vysvětleno, nemá příliš praktický význam – s jedinou výjimkou, a tou je právě členění Tokia na zvláštní obvody. Výsledkem politických tahanic byl nakonec kompromisní zákon z roku 2012, kterým se umožnilo zřizovat zvláštní obvody i v (některých) ostatních prefekturách, které splňují určité populační limity. Na takto členěné prefektury se pak slovy zákona “hledí jako na metropolitní prefekturu”.<sup>57)</sup>

V současnosti připravuje městská prefektura Ósaka plán vytvoření zvláštních obvodů, v praxi litera zákona ještě realizována nebyla. I to svědčí o tom, jak moc “naléhavá” potřeba přijetí zvláštního zákona byla.

Pokud jde o sdružení územních veřejnoprávních korporací (*čihó kókjó dantai no kumiai*, 地方公共団体の組合), na úvod je třeba poznamenat, že za účelem plnění svých úkolů mohou veřejnoprávní korporace vytvářet svá sdružení, která jsou dvojího typu. Existují jednak sdružení za účelem plnění konkrétního úkolu (*ičibu džimu kumiai*, 一部事務組合) a dále širěji zaměřená oblastní sdružení (*kóiki kumiai*, 広域組合). Pokud jde o první kategorii, většinou se jedná o plnění

---

<sup>57)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaiseicu* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 75 a násl.

úkolů jako je svoz odpadu, požární ochrana, školství apod. Tato možnost je vzhledem k častému výskytu rozsáhlých aglomerací složených z mnoha měst velmi praktickým a ekonomicky efektivním řešením, jak mohou obce zajišťovat svým obyvatelům poskytování některých služeb. Oblastní sdružení mají místo naopak v otázkách ochrany před přírodními katastrofami, rozvoje průmyslu a dopravy atd. Pro vznik obou typů sdružení je třeba uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi starosty či guvernéry dotčených územních celků, jejich schválení zastupitelstvy a souhlas ministerstva vnitra v případě prefektur a guvernéra v případě obcí.

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

Oblastní sdružení se některými svými rysy přibližují běžným veřejnoprávním korporacím – mají právní subjektivitu, nemají však ústavně garantované právo na samosprávu a existují pouze z vůle veřejnoprávních korporací, které je tvoří. Na druhou stranu se připouští teoretická možnost, aby na ně stát v rámci decentralizace veřejné správy delegoval některé další kompetence, takže už se pak nejedná o čisté sdružení, které napomáhá plnění jen místních či regionálních úkolů, ale nabývá charakter spíše jakéhosi prostředníka mezi (zejména) prefekturami a státem. Jako příklad můžeme uvést Kansaiskou oblastní unii (*Kansai kóiki rengó*, 関西広域連合), sdružující prefektury v okolí Kjóta a Ósaky.<sup>58)</sup>

Posledním v současnosti se vyskytujícím druhem zvláštních územních veřejnoprávních korporací, který má však jen značně omezený význam, jsou obvody spravující místní majetek (*zaisan ku*, 財産区). Důvody jejich vzniku jsou spíše historické a souvisí se slučováním obcí v období Mezidží (1868–1912). Tyto právnické osoby jsou vytvářeny pouze obcemi, event. zvláštními obvody, a to prakticky výlučně ve venkovských oblastech, a jejich jediným úkolem je správa tamních lesů, mokřadů, pohřebišť, polí, japonských lázní (*onsen*, 温泉) apod. Smyslem této úpravy je zachovat místním komunitám lepší dohled nad jejich kulturním dědictvím a vynahradiť jim tak skutečnost, že jejich vesnice se staly po sloučení s jinými součástí větších územních celků. Fakultativně je možné zřizovat v těchto obvodech poradní sbory či shromáždění a nad respektováním jejich práv bdí guvernér příslušné prefektury.<sup>59)</sup>

<sup>58)</sup> HITOMI, T. [人見 剛], et al. Čihó džičihó (hónbukku) [地方自治法 (ホーンブック)], 1. vyd., Hokudžú šuppan [北樹出版], 2013, 250 s. ISBN-13: 978-4779303647, s. 45.

<sup>59)</sup> blíže viz např. TAKADA, B. [高田 敏]; MURAKAMI, T. [村上 武則]. *Fandamentaru čihó džičihó* [ファンダメンタル地方自治法], 2. vyd., Hóricu bunkaša [法律文化社], 2009, 329 s. ISBN-13: 978-4589031600, s. 77.



## VI. Orgány prefektur a obcí v Japonsku

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

### 1. Zastupitelstvo (*gikai*, 議会)

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

Záležitosti, ve kterých je třeba přijetí usnesení zastupitelstva, jsou enumerativně uvedeny v čl. 96 zákona o územní samosprávě, avšak zastupitelstvo si stejně může vlastní vyhláškou vyhradit rozhodování i v dalších otázkách, které spadají jak do samostatné působnosti, tak do zákonem svěřené působnosti, ve druhém případě však jen pokud se netýkají otázek národní bezpečnosti či dalších oblastí, které stanovila vláda nařízením.<sup>60)</sup> Pokud tedy např. zákon stanoví, že při výstavbě přehrad guvernér prefektury zašle své stanovisko ministru dopravy, zastupitelstvo si může vyhradit, že k takovému kroku je třeba jeho schválení. Nemůže však tuto pravomoc jako celek převzít a vytvářet stanoviska samo.<sup>61)</sup>

V zásadě se usnášení zastupitelstva považuje za proces tvorby vůle územního celku, ale jednotlivá usnesení mohou mít v tomto ohledu různý význam.

---

<sup>60)</sup> Čl. 96 ZÚS: 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするものが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

<sup>61)</sup> HITOMI, T. [人見 剛], et al. *Číhó džičihó (hónbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)], 1. vyd., Hokudžú šuppan [北樹出版], 2013, 250 s. ISBN-13: 978-4779303647, s. 63.

Svým usnesením zastupitelstvo totiž buď vůli územního celku tvoří přímo (např. přijímá obecně závazné vyhlášky), nebo potvrzuje kroky, které podnikl jiný orgán. Ze zákona tak např. schvaluje veřejnoprávní smlouvy, jakož i smlouvy soukromoprávní, týkající se zejména zcizování či směny majetku obce či prefektury, třebaže jejich sjednávání zajišťuje starosta nebo guvernér. V případě absence obligatorního souhlasu se dovozuje neúčinnost každého takto vadného úkonu z důvodu překročení pravomoci. Vedle výše uvedených záležitostí zastupitelstva vydávají i právně nezávazné deklarace a usnesení, např. výzvy k odstoupení poslanců národního shromáždění z funkce či postoje k nešíření jaderných zbraní apod.<sup>62)</sup>

Členové zastupitelstva jsou voleni v přímých volbách občany na čtyřleté funkční období. Podmínkou aktivní volební účasti je především bydliště v územním celku, občanství a věk 20 let, pasivní volební právo je vázáno navíc na dosažení 25 let. Zajímavostí je skutečnost, že podobně jako některé jiné státy světa, i v Japonsku se postupně objevuje možnost elektronického hlasování. Počet členů zastupitelstva je určen v zákonných mezích obecně závaznou vyhláškou přijatou vždy pro nadcházející volební období (výjimky se týkají pouze případů slučování či změn hranic územních celků). Mandát zastupitelů vzniká vyhlášením výsledků voleb. Nepožívají žádných imunit a ze svého středu volí předsedu a místopředsedu zastupitelstva. Jako své poradní, organizační a kontrolní orgány si zastupitelstvo zřizuje vlastní pomocné výbory (*iinkai*, 委員会), tvořené vždy určitým počtem zastupitelů. Speciálním pomocným útvarům zastupitelstva je jeho sekretariát (*džimukjoku*, 事務局).<sup>63)</sup>

Rozpuštění zastupitelstva, tedy předčasné ukončení jeho řádného funkčního období, je možné v několika případech. Prvním je přímá žádost kvalifikovaného počtu (zásadně 1/3 všech) oprávněných voličů územního celku v rámci tzv. lidové iniciativy (*čokusecu seikjū*, 直接請求). Zastupitelstvu tím vznikne povinnost uspořádat referendum o svém rozpuštění. Dále existuje možnost samotného zastupitelstva usnést se čtyřmi pětinami hlasů přítomných o předčasném ukončení funkčního období. V takovém případě však hlasování musí být přítomny alespoň tři čtvrtiny všech zastupitelů. V neposlední řadě má pak právo rozpustit zastupitelstvo starosta či guvernér, to ale pouze a jen tehdy, když mu byla vyslovena nedůvěra (viz níže).<sup>64)</sup>

---

<sup>62)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaiseicu* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 219 a násl. Blíže se volebními systémy v Japonsku v této práci nezabývám, lze ale odkázat na bohatou právní i politologickou literaturu.

<sup>63)</sup> HIGAKI, M. [檜垣 正巳]. *Čihó džičihó no jóten* [地方自治法の要点], 9. vyd., Gakujó šobó. [学陽書房], 2012, 203 s. ISBN-13: 978-4313208391, s. 46.

<sup>64)</sup> Tamtéž, s. 92.

## 2. Představení prefektur a obcí (čó, 長)

Představení (čó, 長), kteréžto označení používá zákon o územní samosprávě jako společný pojem pro starostu obce a guvernéra prefektury, na rozdíl od zastupitelstva nejsou dle ústavy obligatorním orgánem územních samosprávních celků. Ústava pouze stanoví, že musí být voleni přímo, nicméně u zastupitelstev výslovně určuje, že obce mají povinnost je zřídit. *A contrario*, takové ustanovení v případě představených obcí a prefektur chybí, existuje však na zákonné úrovni.<sup>65)</sup>

Představení jsou stejně jako zastupitelé přímo voleni obyvateli územního celku, pasivní volební právo je stanoveno v případě starosty na 25, v případě guvernéra na 30 let, není přitom stanovena podmínka pobytu v daném územním celku. Funkční období činí stejně jako u zastupitelů 4 roky, předčasně mandát zaniká zejména smrtí, ztrátou pasivního volebního práva (především tedy ztrátou občanství), 11. dnem po vyslovení nedůvěry zastupitelstvem (viz níže), v důsledku tzv. lidové iniciativy, jejímž předmětem je žádost o odvolání starosty občany, a konečně rezignací do rukou předsedy zastupitelstva. (Opomíjíme případy inkompatibility funkcí či neplatného zvolení nebo neplatnosti voleb, které rovněž vedou k zániku mandátu nebo k tomu, že mandát vůbec nevznikne.)<sup>66)</sup>

Mezi nejdůležitější pravomoci starostů a guvernéřů patří zastupování územního celku navenek, příprava a předkládání návrhu rozpočtu zastupitelstvu, jakož i zabezpečování hospodaření obce podle něj, kontrola účtů, správa obecního a prefekturálního majetku, tvorba nařízení a dále řídicí a kontrolní pravomoci vůči zaměstnancům a právnickým osobám veřejného práva zakládaným územním celkem. Představení jsou vedle komisí hlavními výkonnými orgány (*šikkó kikan*, 執行機関), jejich úkolem je sjednocovat a propojovat činnosti ostatních orgánů. Od reformy územní samosprávy se již nerozlišuje, jestli starosta či guvernéř vykonává své pravomoci v rámci samostatné nebo zákonem svěřené působnosti. Pravomoci představených jsou příkladmo uvedeny v čl. 149 zákona o územní samosprávě, jedná se nicméně pouze o demonstrativní výčet, proto pokud není některá výkonná pravomoc výslovně svěřena jinému orgánu (t.j. komisím), náleží starostovi či guvernérovi.

Jelikož jsou pravomoci starosty či guvernéra jakožto monokratického orgánu velmi široké, je v praxi nemožné, aby je všechny vykonávala jediná osoba sama. Proto mu k dispozici stojí pomocný úřednický aparát, kterým je na prvním místě příslušný obecní/prefekturální/obvodní či jinak označený úřad (*džimušo*,

<sup>65)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaiseicu* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 219.

<sup>66)</sup> HIGAKI, M. [檜垣 正巳]. *Čihó džičihó no jóten* [地方自治法の要点], 9. vyd., Gakujó šobó. [学陽書房], 2012, 203 s. ISBN-13: 978-4313208391, s. 94.

事務所). Ten v žádném případě není samostatným orgánem obce, jedná se vlastně o pouhý pomocný personál (*hodžo šokuin*, 補助職員), který plněním svých úkolů pouze přispívá k řádnému výkonu funkcí starosty. Jeho zaměstnance je třeba odlišovat od členů komisí obcí či prefektur, které jsou zvláštními výkonnými orgány stojícími vedle starosty, které mu nejsou podřízené a jeho funkci doplňují. V rámci tohoto úřadu starosty tak existují nejrůznější odbory zabývající se klíčovými otázkami obce či prefektury – např. odbor průmyslu a obchodu, cestovního ruchu, pro mimořádné situace (zemětřesení, *cunami*, tajfuny) atd. Projevuje se zde princip vnitřní organizační výsosti (*džiči sošiki ken*, 自治組織権), zmíněný v úvodu.<sup>67)</sup>

### 3. Vztah představeného a zastupitelstva

Zvláštností japonského systému je přímá volba jak starostů (guvernérů), tak členů zastupitelstva. Na rozdíl od úpravy vztahu národního shromáždění a ministerského předsedy, kde se uplatňuje britský parlamentní systém, pozice starosty je vůči zastupitelstvu o něco silnější. Japonská doktrína hovoří v této souvislosti dokonce o “prezidentském systému” (*daitórejó sei*, 大統領制). Platí nicméně, že se v obou případech jedná o na sobě v zásadě nezávislé orgány, jejichž vztahy jsou vyvažovány systémem brzd a protiváh. V japonském systému můžeme konstatovat následující zvláštnosti:

1. Zastupitelstva, na rozdíl od národního shromáždění na celostátní úrovni, nejsou nejvyššími orgány obcí či prefektur. Spolu se starosty mají rovné postavení, jejich pravomoci jsou jasně ohraničené. Japonská doktrína toto uspořádání výslovně označuje jako prezidentský systém (首長主義、大統領制, *bučóšugi, daitórejósei*) (ačkoliv „prezident“ jakožto označení funkce se zde nevyskytuje).<sup>68)</sup>
2. Zastupitelstvo není jediným orgánem, který může přijímat právní předpisy. Samo se usnází pouze na obecně závazných vyhláškách (*džórei*, 条例), nařízení (*kisoku*, 規則) vydává starosta. Oba tyto předpisy mají stejnou právní sílu a liší se tak pouze orgánem, který je schvaluje. Návrhy některých klíčových usnesení zastupitelstva (včetně některých vyhlášek či rozpočtu) může předkládat pouze představený územního celku. Zastupitelstvu se však přiznává právo je pozměňovat.
3. Zastupitelstvo starostu sice nevolí, vykonává nad ním ovšem kontrolu. Může

<sup>67)</sup> HITOMI, T. [人見 剛], et al. *Čihó džičihó (hónbukku)* [地方自治法 (ホーンブック)], 1. vyd., Hokudžú šuppan [北樹出版], 2013, 250 s. ISBN-13: 978-4779303647, s. 69.

<sup>68)</sup> Čihó kómuinhó šónin šiken mondai kenkjú kai [地方公務員昇任試験問題研究会]. *Čihó džičihó 101 mon.* [地方自治法101問], 4. vyd., Gakujó šobó [学陽書房], 2011, 203 s. ISBN-13: 978-4313207240, s. 45.

mu kvalifikovanou (třičtvrtinovou) většinou hlasů přítomných zastupitelů vyslovit nedůvěru (*fušinnin gikecu*, 不信任議決) – a stejně jako japonský premiér v obdobné situaci – má starosta v takovém případě výsadní právo zastupitelstvo rozpustit. Pokud tak učiní, udrží se ve funkci až do zvolení nového zastupitelstva, které jej může následně odvolat nadpoloviční většinou hlasů přítomných. Pokud zastupitelstvo nerozpustí během 10 dní od vyslovení nedůvěry, ve své funkci skončí. Toto pravidlo významně napomáhá odstranit slabinu „prezidentského“ systému, kterou je vysoké riziko konfliktu obou přímo volených orgánů, zvláště pokud např. starosta pochází z jiné (názorově odlišné) politické strany než většina zastupitelstva. Každý zastupitel si velmi dobře rozmyslí, zda se pokusí destabilizovat systém tím, že vysloví starostovi nedůvěru, protože se rázem sám ocitne v ohrožení. Starosta naopak jakožto monokratický orgán není nikomu neodpovědným mocnářem, kterým by se mohl stát díky přímému mandátu od občanů, ale je v neustálém ohrožení ze strany zastupitelstva.

4. Starosta disponuje vůči usnesením zastupitelstva právem veta, které má formu žádosti o opětovné hlasování (*saigi seikjū ken*, 再議請求権). Požádat o nové hlasování lze teoreticky i v případě, pokud dané usnesení nebylo přijato. U některých klíčových usnesení (o obecně závazných vyhláškách a o rozpočtu) pak tato žádost vyvolá potřebu schválení kvalifikovanou většinou dvou třetin přítomných zastupitelů.
5. Jak v případě starostů či guvernérů, tak v případě členů zastupitelstva je stanovena přísná inkompatibilita funkcí. Starosta tak např. nesmí být členem zastupitelstva, japonského národního shromáždění, komisí územních celků či zastávat úřednické funkce apod.
6. Pokud jsou určité úkony starosty či guvernéra vázány na schválení zastupitelstvem, jsou bez příslušného usnesení neúčinné. Pokud je však zastupitelstvo z různých důvodů nečinné (zejména není-li usnášeníschopné, nebylo platně zvoleno apod.), může starosta tyto kroky učinit sám. Takové jednání podléhá sice následné ratifikaci zastupitelstvem poté, co se sejde poprvé od odpadnutí překážky v jeho činnosti, případné neschválení ale působí *ex nunc* a účinky kroků představeného zůstávají zachovány.<sup>69)</sup>

## VII. Závěr

Nabízí se také otázka, čím by se mohly od sebe právní úpravy samosprávy v Japonsku a České republice inspirovat. Za jednu z předností Japonska považují fakt, že se mu podařilo snížit obrovský počet obcí, což mělo i příznivý

<sup>69)</sup> UGA, K. [宇賀 克也]. *Čihó džičihó gaiseicu* [地方自治法概説], 5. vyd., Júhikaku [有斐閣], 2013, 428 s. ISBN-13: 978-4641131354, s. 216.

vliv na výdaje z veřejných rozpočtů. Otázkou je, jestli by něco podobného bylo prosaditelné v České republice – hustota osídlení je u nás přece jen nižší oproti Japonsku, kde vznikají ze zastavěných ploch velké konurbace a aglomerace, díky čemuž nelze prakticky odlišit, kde končí jedna obec a druhá začíná. Za takové situace pak působí slučování obcí do jisté míry přirozeně.

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

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

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

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



v 19. století byly v konečném důsledku orientovány na převzetí vzorů z této kulturní oblasti. Tato historická skutečnost nás tedy s japonským právem spojuje a umožňuje nacházet mezi pojmoslovím obou právních řádů příslušné ekvivalenty s často velmi podobným obsahem, což poněkud kontrastuje se systémem *common law*, kde nalezení přesného jednoslovného překladu určitého právního výrazu často činí potíže.<sup>70)</sup> Ostatně i japonští autoři píšící o územní samosprávě se ve svých dílech často odvolávají na Evropskou chartu územní samosprávy a vlastní japonskou úpravu s jejími postuláty srovnávají. Na druhou stranu vzhledem k okolnostem, za kterých vznikala po válce současná japonská ústava, není výjimkou ani srovnávání s USA.

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

### **Shrnutí:**

Článek se zabývá analýzou právní úpravy územní samosprávy v současném Japonsku. Příspěvek v první části rozebírá především její ústavní záruky a následně základní znaky územních samosprávních celků, konkrétně obyvatelstvo, území a právní subjektivitu. Zatímco elementární rysy jsou podobné jako v České republice, rozdíly vyvstávají v definici obecního (či prefekturálního) občana, stejně jako v procesní stránce a podmínkách možných územních změn.

Dále jsou zkoumány rozdíly v rozsahu působnosti územních samosprávních celků. Po reformě místní samosprávy a zavedení dělení na “zákonem svěřenou působnost” a “samostatnou působnost” se stalo zřejmým, že právní koncepce v Japonsku a v České republice se od sebe počaly vzdalovat. Autor práce dále zkoumá druhy územních celků a jejich vnitřní organizaci a vysvětluje jejich hlavní zvláštnosti, které převážně plynou z japonské koncepce striktního oddělení usnášecí a výkonné moci uvnitř rámce územní samosprávy.

### **Local autonomy in Japan – summary:**

The article provides an analysis of the local autonomy in contemporary Japan. The first part gives an overview of its constitutional guarantees and subsequent-

---

<sup>70)</sup> Důkazem toho může být oficiální překlad japonské ústavy z období jejího vzniku, který sloužil pro potřeby americké okupační správy. Anglický termín „regulation“ je v něm v části o územní samosprávě nevhodně použit dvakrát pro překlad dvou zcela odlišných termínů – jednou ve smyslu „právní úprava“, podruhé jako „obecně závazná vyhláška“.

ly the basic elements of the local public bodies are described, i.e. population, territory and legal personality. While some fundamental features are similar to those in the Czech Republic, differences arise in the definition of a municipal (or prefectural) citizen, as well as in the process and conditions of possible territory changes.

Next, the differences in the range of the competences of the local public bodies are explored. After the reform of the local self-government in Japan and the introduction of the distinction between „statutory entrusted functions“ and „local autonomy functions“ it became apparent that both legal conceptions in Japan and the Czech Republic started to drift away from each other. The author then explores the types of the local public entities and their organization and introduces their peculiarities, mainly the strict division between legislative and executive powers within the scope of the territorial self-government.