

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE



DISERTAČNÍ PRÁCE

2014

JAN MALAST

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra správního práva a správní vědy



DISERTAČNÍ PRÁCE

Obecní samospráva v České republice: teoretická a historická
východiska

Municipal self-government in the Czech Republic: theoretical and historical basics

JUDr. PhDr. Jan Malast

Studijní program:	Teoretické právní vědy
Studijní obor:	Správní právo a správní věda
Školitel:	doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc. doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

PROHLÁŠENÍ

Ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 Opatření děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze č. 7/2010 prohlašuji, že jsem tuto disertační práci vypracoval samostatně, že jsem všechny použité prameny řádně citoval a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 30. září 2014

JUDr. PhDr. Jan Malast

Upřímné díky, které lze k mé velké lítosti vyjádřit již jen touto formou, patří za ochotu, s níž se ujal vedení této disertační práce, panu doc. JUDr. Vladimíru Vopálkovi, CSc.

Neméně upřímně děkuji i panu doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za pomoc, kterou mi poskytl v závěrečných fázích zpracování tohoto textu.

Tato práce by nikdy nemohla spatřit světlo světa bez mé rodiny a zejména pak bez trpělivosti, pochopení a podpory, které mi během studií projevila. I mým nejbližším proto za to vše (a za mnoho dalšího) patří upřímné poděkování.

autor

ABSTRACT

The dissertation deals with the municipal self-government specifically focusing on its theoretical and historical background. The aim of this work was to elaborate the municipal self-government, not only to transcript or write a comment on the legal regulation, but also to inspect the assigned problem by the optics of legal theory, legal history and political science perspectives.

Firstly this paper defines and analyzes main theoretical principles influencing grounds and functioning of the municipal self-governmental units.

In the following parts the work presents the historical development of municipal self-government in the area of the present Czech Republic and examines its philosophical backgrounds and characterizes the nature of its administrative techniques.

In conclusion, both subtopics of the dissertation, figuratively speaking, intersect. Current form of local self-government is analyzed on the theoretical bases described above and historical interdependences of its roots are mapped. Some considerations *de lege ferenda* then follow the final explanation.

OBSAH

PŘEDMLUVA	I
Dosavadní stav řešené problematiky	I
Cíle disertační práce	IV
Podkladové prameny a metody zpracování	X
Předpokládaný přínos disertační práce	XII
Technická poznámka	XIII
1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA VEŘEJNÉ SAMOSPRÁVY	1
1.1 Moderní veřejná správa ve světle horizontální dělby moci	1
1.1.1 Veřejná moc – regulativ společenských vztahů	1
1.1.2 Státní moc a klasické teorie o jejím dělení	4
1.1.3 Státní moc a další teorie o jejím (ne)dělení	9
1.1.4 Moderní veřejná správa jako výsledek dělby moci	16
1.2 Od centralistického etatismu k decentralizaci	23
1.2.1 Apolitická veřejná správa?	23
1.2.2 Ideové základy vertikální dělby moci	25
1.2.3 Demokratický princip decentralizace...	29
1.2.4 ... a princip demokratického centralismu	33
1.2.5 Princip devoluce	35
1.2.6 Samospráva jako projev vertikální dělby moci	36
1.3 Samospráva	38
1.3.1 Kdy veřejná moc přestává být (výlučně) státní	38
1.3.2 Pojem samosprávy a jeho právní a politické pojetí	40
1.3.3 K problému typologie samosprávy	44
1.4 Samosprávný subjekt – nositel práva na samosprávu	47
1.4.1 Typologie (možných) nositelů samosprávy	47
1.4.2 Veřejnoprávní korporace	49
1.4.3 Pojem autonomie	54
1.4.4 Členský princip	56
2. OBECNÍ SAMOSPRÁVA	59
2.1 K územní samosprávě	59
2.1.1 Územní samospráva	59
2.1.2 Územní veřejnoprávní korporace	60
2.1.3 Pojem obce	61
2.2 Teoretické přístupy k obecní samosprávě	63
2.2.1 Obecně k teoretickým přístupům	63
2.2.2 Přirozenoprávní koncepce	64
2.2.3 Státoprávní pojetí	70
2.2.4 Normativistické chápání samosprávy	74
2.2.5 Britská koncepce self-government	76
2.3 Definiční znaky obecní samosprávy	77
2.3.1 K neurčitelnosti jednoznačného výčtu definičních znaků	77
2.3.2 Občané – personální složka	78
2.3.3 Území – teritoriální složka	83
2.3.4 Právo na samosprávu – exekutivní složka	87
2.3.4.1 Volební princip	89
2.3.4.2 Právo hospodaření s majetkem	93
2.3.4.3 Právo autonomní normotvorby	95
2.4 Vztah státu a obecní samosprávy	99

2.4.1 O vztahu (formy) státu k obecní samosprávě	99
2.4.2 Modely vztahu mezi státem a obecní samosprávou	101
2.4.3 Povinnost obcí k výkonu státní správy	106
2.4.4 Státní dozor nad obecní samosprávou a východiska její soudní ochrany	109
2.5 K problematice právní odpovědnosti obecní samosprávy	112
2.5.1 K právní povaze odpovědnosti obecní samosprávy	113
2.5.2 Specifika uplatňování odpovědnosti vůči obecní samosprávě	116
2.5.3 K odpovědnosti obecní samosprávy za veřejnoprávní delikty	120
3. HISTORICKÉ PODOBY OBECNÍ SAMOSPRÁVY NA NAŠEM ÚZEMÍ	124
3.1 Vymezení základních pojmů a metodologie	124
3.1.1 Časový rozsah zkoumání a jeho periodizace	124
3.1.2 Předmět zkoumání	126
3.1.3 Územní rozsah zkoumání	127
3.2 Exkurz do vývoje územní samosprávy do roku 1848	127
3.2.1 Přemyslovský feudalismus – období královských měst	127
3.2.2 Husitské intermezzo – nový pojem obce	132
3.2.3 Stavovský stát – vzestupy a pády samosprávy	134
3.2.4 Rozvinutý feudalismus – nerozvinutá samospráva	137
3.3 Vývoj obecní samosprávy po roce 1848	141
3.3.1 Události roku 1848 a jejich (právní) následky	141
3.3.2 Úprava obecního řízení v letech 1849-1861	143
3.3.2.1 <i>Stadionovo prozatímní obecní zřízení</i>	143
3.3.2.2 <i>Obecní zřízení z roku 1859</i>	151
3.3.3 Právní úprava obecní samosprávy po roce 1862	151
3.3.3.1 <i>Obecní zřízení</i>	151
3.3.3.2 <i>Obecní volby</i>	160
3.3.3.3 <i>Zvláštní úpravy statutárních měst</i>	163
3.3.3.4 <i>Autonomní normotvorba</i>	165
3.3.3.5 <i>Dohled nad obecní samosprávou a „obce vyššího stupně“</i>	166
3.3.4 Obecní samospráva tzv. první Československé republiky	169
3.3.4.1 <i>Koncepce československé samostatnosti a její vliv na územní samosprávu</i>	169
3.3.4.2 <i>Obecní samospráva na pozadí reformy veřejné správy</i>	172
3.3.4.3 <i>Zvláštní úprava statutárních měst</i>	180
3.3.4.4 <i>Obecní volby</i>	181
3.3.4.5 <i>Obce vyššího stupně</i>	183
3.3.4.6 <i>Autonomní normotvorba</i>	184
3.3.5 Obecní samospráva za tzv. druhé Československé republiky a za protektorátu	185
3.3.5.1 <i>Podstata právního a politického systému</i>	185
3.3.5.2 <i>Veřejná správa a územní samospráva</i>	187
3.4 Soustava národních výborů v období let 1944-1989	190
3.4.1 Právní a politická východiska poválečné veřejné správy	190
3.4.2 Soustava národních výborů a jejich základní charakteristika	195
3.4.3 Volby do národních výborů a problém legitimacy	201
3.4.4 Podzákonná normotvorba	203
3.4.5 Města se zvláštním statusem („statutem“?)	205
3.5 Rekonstrukce územní samosprávy po roce 1989	206
3.5.1 Ústavní změny a diskuse nad podobou obecní samosprávy	207
3.5.2 Obecní zřízení z roku 1990	210
3.5.3 Města se zvláštním postavením	213
3.5.4 Přijetí Ústavy České republiky a obecní samospráva	217
3.5.5 Volby do obecních zastupitelstev	217
3.5.6 Reforma veřejné správy v letech 1997-2003	220
3.5.6.1 <i>Vyprázdňování nadobecního stupně (samo)správy</i>	220

3.5.6.2 Rozpad československé federace	223
3.5.6.3 Vznik samosprávných krajů	224
3.5.6.4 Nové obecní zřízení	228
4. ZÁVĚR	230
4.1 Obecní samospráva ve světle teoretických a historických východisek	230
4.1.1 Pojem a prvky obce	230
4.1.1.1 K pojmovému vymezení	230
4.1.1.2 Personální základ obcí	232
4.1.1.3 Teritoriální základ obcí	234
4.1.2 Samostatná působnost	236
4.1.2.1 K vymezení samostatné působnosti	236
4.1.2.2 Demokratická samospráva	238
4.1.2.3 Autonomní normotvorba obcí jako projev práva na samosprávu	240
4.1.2.4 Meziobecní spolupráce (vazby mezi obcemi)	243
4.1.3 Přenesená působnost	247
4.1.3.1 Pojmové vymezení a typologie obcí	247
4.1.3.2 Smíšený model veřejné správy a problém financování	250
4.1.4 K typologii obcí	252
4.1.5 Orgány obce	257
4.1.6 Kontrolní mechanismy samosprávných obcí	262
4.2 Některé další úvahy de lege ferenda	266
4.2.1 Zpřesnění hranic samostatné působnosti	266
4.2.2 K orgánům obcí	269
4.2.3 Ekonomické nesnáze obecní samosprávy a fiskální decentralizace	274
4.3 Doslov	277
SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ	279
Monografie	279
Odborné články a další individuální texty	285
Příspěvky ze sborníků	288
Judikatura	291
Jiné	292
RESUMÉ	294
SUMMARY	296

Předmluva

Tato disertační práce byla zpracována v rámci studia doktorského studijního programu Teoretické právní vědy v oboru Správní právo a správní věda na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.

Vytčeným cílem disertační práce je rozpracování ideových východisek, z nichž vychází myšlenka obecní samosprávy. Záměrem je tato východiska identifikovat za pomoci jejich vyhledání a zmapování jejich reflexe v naší současné i historické správní doktríně, kriticky je zhodnotit a prozkoumat praktické projevy těchto koncepcí v konkrétních pozitivněprávních úpravách přijatých (či zamýšlených k přijetí) státními útvary existujícími na území současné České republiky ve sledovaném období našich moderních dějin. Stejně tak je cílem této práce zhodnotit reálné naplňování těchto teoretických postulátů a zdůraznit jejich pozitiva a negativa.

Výsledkem práce by měla být ucelená studie klíčových teoretických aspektů obecní samosprávy v historických souvislostech, která by měla poskytnout nejen myšlenkovou základnu v případech zásadnějších změn pozitivněprávní úpravy obecní samosprávy, ale i posloužit jako jedna z možných referenčních kritérií při hodnocení právní úpravy dílčích institutů obecní samosprávy.

Dosavadní stav řešené problematiky

Obecní samospráva, která se po roce 1989 opětovně stává součástí správněprávního uspořádání České republiky, se vzápětí po své rekonstrukci ocitá v pomyslném hledáčku zkoumání správní vědy, resp. mnoha čelních představitelů oboru správního práva.

Recentní teorie v tomto navazuje na bohatou tradici zkoumání územní samosprávy v minulosti a to prakticky již od jejího zavedení ve svém moderním pojetí v roce 1848. Zájem o ni projevovali nejen akademičtí pracovníci či „výsostní“ správněprávní teoretici, ale také mnozí advokáti, soudci či odborní pracovníci ve veřejné správě.

Nijak nepřekvapuje, že nejvíce jsou odbornými publikacemi o územní samosprávě reprezentována ta historická období naší minulosti, během nichž územní samospráva jako prvek soustavy výkonu veřejné moci stoupala na svém významu a tedy i na své odborné zajímavosti. Můžeme konstatovat, že zejména v posledních dekádách trvání rakousko-uherské monarchie a následně pak v průběhu tzv. první Československé republiky vrcholí zájem odborné veřejnosti o oblast územní samosprávy (a to zejména samosprávy obecní).

Na poli správněprávní teorie nelze nezmínit zájem, který o územní samosprávu ve svých publikacích projevovali například J. Hoetzel, F. Weyr nebo J. Matějka, kteří ve svých teoriích navazují zejména na práce J. Pražáka, B. Riegera, A. Merkla či

(konstitucionalisty) G. Jellinka. Z praktikujících teoretiků možno vzpomenout například V. Joachima, O. Klapku nebo mnohé soudce Nejvyššího správního soudu v čele s vynikajícím administrativistou E. Háchou. Snahy těchto autorů našly své uplatnění nejen v dílech zaměřených ryze na (územní) samosprávu, ale také v publikacích pojednávajících o obecné části správního práva.

Dokladem zájmu o tuto oblast pak jsou i četné komentáře k předmětným pozitivněprávním úpravám. Z této doby možno namátkou zmínit například spisy O. Klapky, J. Klimenta nebo A. Meissnera, mezi nimiž pak (nejen svým rozsahem) vyčnívá reprezentativní dílo F. Schwarze Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království České, jehož třetí vydání prvního dílu z roku 1898 čítá úctyhodných téměř 1400 stran.

Nezanedbatelnou byla i tehdejší produkce časopisecká nebo sborníková, kdy je územní samosprávě opakovaně věnována pozornost jak v rámci edice Sborníku věd správních a státních vydávaného pražskou právníckou fakultou, tak (byť méně často) i autory publikujícími ve Sbírce spisů právníckých a národohospodářských právnícké fakulty brněnské. Příspěvky v „praktických“ časopisech zaměřených na územní samosprávu, jako byla třeba Naše obec nebo Demokratická samospráva, pak sice ne vždy splňují znaky akademického bádání a nezávislých názorů (zejména politicky), přesto by neměly být v tomto výčtu zcela opomenuty.

Specifickým – a svými vlastnostmi a dosahem zcela jedinečným – se pak stal velkolepý pětisvazkový Slovník veřejného práva Československého z let 1929-1948, jehož mnohá hesla (rozpracovaná nezřídka na desítkách stran) se územní samosprávě věnují.

Lze tak konstatovat, že územní samospráva nebyla v teorii tématem nijak opomíjeným, ale naopak šlo o materii, jíž doktrína věnovala svůj zájem a to nezřídka na vysoké odborné úrovni. Pozornost, kterou znovuobnovené územní samosprávě věnuje současná administrativněprávní teorie, se však mnohdy nezdá být zcela adekvátní její důležitosti, resp. srovnatelná s pozorností, které se územní samospráva těšila v dobách dřívějších.

Základní aspekty institutu obecní samosprávy v dílech zaměřených na obecnou správněprávní problematiku sice většinou opomenuty nejsou, kapitoly, které se jimi zabývají, však zpravidla tvoří pouhý zlomek z celkového kvanta zpracovávané materie. Sem můžeme zařadit prakticky každou z významných učebnic obecné části správního práva, v čele samozřejmě s knihou zpracovanou kolektivem pod vedením D. Hendrycha (platí to ale stejně tak o učebnicích P. Průchy, V. Sládečka atp.). Totéž pak *mutatis mutandis* můžeme konstatovat i o mnohých dalších učebních pomůckách určených zejména posluchačům oborů veřejno(s)právního zaměření. Pojednání o územní samosprávě v těchto dílech zpravidla zařazena jsou, většinou však pouze v základních rysech, přičemž dané pasáže jsou si navíc, nutno přiznat, nezřídka i vzájemně velice podobné.

Zaměří-li se naopak určitý autor výlučně na územní (či obecní) samosprávu, omezí se často na komentování pozitivněprávních předpisů. Jakkoliv nelze popřít výraznou náročnost, kterou se zpracování kvalitního komentáře vyznačuje, tato díla zpravidla neposkytují – neboť primárně ani poskytovat nemají – čtenáři hlubší teoretický a akademicky doktrinální vhled do zpracovávané problematiky (to pak platí to zejména o vydáních zákonů „s poznámkami“, vyznačujícími se texty ještě výrazně jednoduššími). Mezi ty nejznámější a také nejzdařilejší můžeme zařadit například komentáře J. Vedrala a kolektivu nebo Z. Koudelky a kolektivu.

Výjimkami z výše uvedeného komentátorského směru pak je jen několik málo publikací, jejichž autoři si vytyčili za cíl zpracovat územní samosprávu komplexněji a rozhodli se postavit svá pojednání na pevnějších teoretických základech. Sem můžeme zařadit například publikace M. Kopeckého (zabývajícího se zejména samosprávou obecní) nebo R. Cogana (autora jedné z mála ucelených monografií na téma samosprávy krajské). Zahrnout do této kategorie můžeme i knihu Samospráva od Z. Koudelky, která by – soudě z jejího názvu – měla být zaměřena obecně na decentralizovanou veřejnou správu, ve skutečnosti se však majoritně zabývá opět především samosprávou územní. Na určitém „pomezí“ mezi teoretickým pojednáním a praktickou administrativní „příručkou“ (zcela bez negativního zabarvení tohoto slova) se pak pohybuje například publikace Obec – postavení, správa, činnost od autorského kolektivu pod redaktorským vedením T. Čebišové.

Existují sice monografie překračující „stín“ stručných komentářů právních předpisů, ty jsou však prakticky vždy zaměřeny toliko na určitou specifickou oblast problematiky územní samosprávy. Jednou z hojněji zpracovávaných oblastí je – nijak překvapivě – především otázka normotvorné činnosti územních samosprávních celků (zejména v samostatné působnosti), tedy vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a krajů. Typickými zástupci tohoto druhu odborné literatury mohou být zejména práce již zmíněných J. Vedrala nebo S. Kadečky. Stejně tak se zejména v poslední době objevilo několik zdařilých publikací zabývajících se majetkovými otázkami územních samosprávních celků a dohledem nad tímto počínáním ze strany státu. Sem bychom mohli zařadit díla P. Havlana, H. Markové, J. Šelešovského, J. Žehrové a D. Pfeiferové či například I. Pařízkové.

Přehlížet nelze ani publikační činnost mnoha (nezřídka vysoce respektovaných) správněprávních odborníků představovanou příspěvky v tematických časopisech nebo odborných periodících, jako jsou například Právník, Správní právo, Veřejná správa nebo – z těch praktičtěji zaměřených – třeba Moderní obec. K územní samosprávě se zde – vedle autorů již zmíněných – vyjadřují také například V. Vopálka, V. Mikule, J. Staša, S. Skulová, T. Louda, J. Grospič, M. Matula, P. Mates, P. Havlan, K. Svoboda a mnozí další. Totéž platí také o příspěvcích do sborníků z vědeckých konferencí (organizovaných v poslední dekádě nezřídka především v souvislosti s probíhající reformou veřejné správy) nebo o statích ze sborníků vydávaných k jubileu významného představitele právní vědy či vzpomínce na něj, tedy v tzv. „Poctách“. Tyto příspěvky ale bývají – z logiky věci – zaměřeny jen na

určitou úzce vymezenou konkrétní otázku, kterou sice zpracovávají do patřičné hloubky, ale nezřídka tak činí odtrženě od jiných aspektů územní samosprávy. Mohou tak sice podrobnějším rozpracováním problému čtenáři doplnit znalosti potřebnými detaily, nemají ale možnost nabídnout mu komplexní zpracování rozsáhlejšího tematického celku a poskytnout tak ucelený přehled o určitém širěji pojatém problému.

Územní samospráva tak sice nestojí na samém okraji zájmu současné české správní teorie, je nicméně možno vysledovat, že v současné literatuře chybí pramen, který by (zejména odbornému) čtenáři poskytl hlubší vhled do teoretických konstrukcí, kterými se územní samospráva jako správněprávní institut vyznačuje a nabídl by navázání těchto teoretických instrumentů na konkrétní dějinné podoby (modely), jichž územní samospráva v naší moderní historii nabyla.

Mezi tituly zabývajícími se územní samosprávou totiž prakticky nelze nalézt publikaci, která by svým zaměřením objasňovala samotnou ideu územní samosprávy, odpovídala by na otázky, jaké jsou její kořeny a jak vypadají z těchto kořenů vycházející základní ideové postuláty územní samosprávy, jaké byly, jsou a tedy i pravděpodobně do budoucna mohou být podoby, jichž územní samospráva nabývá, na čem jsou tyto podoby a jejich změny závislé a z čeho vycházejí a zda, proč a do jaké míry tyto „tváře“ územní samosprávy vlastně vůbec splňují její teoreticky i pozitivněprávně definované základní principy.

Teoretické pojednání o podstatě samosprávy sice některé publikace nabízejí (nejblíže k tomuto cíli mají zřejmě již zmíněné kvalitní Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva M. Kopeckého a Samospráva Z. Koudelky), ani ty však nedeklarují primární zájem na navázání na doktrinárně a filozoficky bohatou prvorepublikovou publikační základnu úvah o teoretickém vymezení institutů územní samosprávy.

Úkolem správního práva a tedy i každého administrativisty by neměl být pouhý popis platné právní úpravy, ale také (ne-li dokonce především) snaha o poznání a pochopení principů, z nichž tato úprava vychází (nebo by alespoň vycházet měla) a které jsou k práci se zákonnou pramennou základnou často nezbytné a to nejen k překonání případné mezery v zákoně. To totiž představuje i jeden z esenciálních rozdílů mezi odborníkem zabývajícím se správním právem a pouhým, často pouze mechanickým, uživatelem či „aplikantem“ tohoto práva v praxi.

Cíle disertační práce

Tato práce si proto klade za cíl v rámci možností vyplnit mezeru, která podle všeho v současném publikačním penzu existuje.

Záměrem této práce je pokusit se o takové zpracování obecní samosprávy, které se neomezí pouze na aktuální pozitivněprávní úpravu (což však na druhou stranu neznamená na ni rezignovat), ale nahlédne ji z hledisek právně-teoretických,

právně-historických, teoreticko-politologických, stejně jako z hlediska některých kritických úvah *de lege ferenda*. Jejím cílem bude zmapovat a analyzovat teoretické a historické reflexe obecní samosprávy v naší správní vědě a vědě o správním právu a synteticky je uceleně zpracovat v návaznosti na současné poznatky dosažené v této problematice.

Zkoumání institutu obecní samosprávy bude respektovat jeho multidisciplinární charakter. Při hledání kořenů jeho vývoje a teoretických koncepcí, z nichž vycházel a které jej provázely, jistě není možné odhlédnout od hledisek filozofických, státovědných, ústavněprávních, v potaz je však třeba brát i přístupy neprávnické, tedy například politologické, sociologické či ekonomické.

Disertační práce se zaměří na dva základní okruhy otázek související s problematikou obecní samosprávy a to na její teoretická a historická východiska.

V první řadě se disertační práce pokusí nalézt a vymezit soubor institutů, které můžeme souhrnně označit jako „základní teoretická východiska“ obecní samosprávy. V kontextu vzniku a vývoje veřejné správy v jejím moderním pojetí budou primárně zkoumány příčiny vedoucí k začlenění prvků samosprávy do systému moderní exekutivy. Tyto důvody spočívají nejen v historických a sociálních kořenech komunálního soužití lidské společnosti, ale výrazně vycházejí též z politických ideálů formujících vertikální dělbu státní moci a snahu obyvatel po odtržení od do té doby tradičně centralistického státu. Územní samospráva je sice právem konstruována a zejména pak správním právem upravena, její idea, vznik a charakter však kromě jiného spočívají spíše na pilířích filozoficko-politických než striktně juristických.

Klíčovou charakteristikou, od níž se pro samosprávu dokonce odvozuje samotné označení, je její nepodřízenost nositeli primární veřejné moci, tedy samostatnost ve výkonu svěřených vrchnostenských pravomocí. Neboť dle tradiční evropské doktríny je oním primárním nositelem veřejné moci stát, za samosprávu je označována ta oblast veřejné moci, jejímž nositelem je subjekt od státu odlišný.

Při hledání dalších teoretických východisek je tedy třeba věnovat se právě onomu principu, jímž k osamostatnění vůči státu dochází, stejně jako typovému vymezení subjektu, který se o takovou samosprávu pokouší, resp. jemuž je přiznána (ani rozdíl mezi „přiznáním“ samosprávy a jejím „vytvořením“ nebude v práci opomenut). Nástrojem „odtržení“ od státu se samosprávě stal tzv. princip decentralizace, který představuje jednu ze základních determinant ovlivňujících nejen existenci, ale i samotné fungování konkrétní samosprávné sféry. Práce se zaměří na objasnění tohoto principu, jeho charakteristiku, stejně jako na jeho chápání a pojetí v hlavních dílech našich předních správněprávních odborníků a jeho podoby v konkrétní pozitivněprávní úpravě.

Provedením procesu decentralizace již můžeme hovořit o moderní samosprávě jako takové. Podobně jako u mnohých jiných „základních“ právních institutů, ani pojem samosprávy není možné zcela bezproblémově definovat a vymezit. Právě

disertační práce by však měla pro pokus o takovouto definici poskytnout příslušný prostor, i proto se tedy vedle zpracování jednotlivých pojetí a chápání samosprávy dále zaměří i na panující teoretické přístupy zabývající se vysvětlením jejich základních principů.

Pozornost bude věnována zejména přirozenoprávnímu a státoprávnímu přístupu k samosprávě, jejichž v zásadě zcela odlišná stanoviska zejména ke zdrojům samosprávy nabízejí zajímavý prostor a možnost komparace a zhodnocení. Analyzován bude i poněkud specifický tzv. anglický model samosprávy (*local self-government*), byť ten v našich poměrech zůstává spíše jen cizorodou zajímavostí.

Práce se následně zaměří na subjekty, na něž je typicky samospráva delegována. Subjekty nadané samosprávou měly zpočátku výrazně soukromoprávní charakter, až posléze pak převládl přístup veřejnoprávní. Co do vnitřní typologie a organizace takového samosprávného subjektu se nejčastěji uplatňovaly celky korporativního charakteru nebo celky, u nichž bylo lze korporativní prvek alespoň částečně uplatnit. Nejčastěji byla decentralizace aplikována a samospráva přiznávána tzv. veřejnoprávním korporacím nebo (méně často) subjektům stojícím na hranici mezi veřejnoprávní korporací a vyznačujícím se nějakou z forem veřejného ústavu. V práci bude pojednáno o příčinách a následcích tohoto jevu, stejně jako o konkrétních teoreticky i prakticky zajímavých příkladech. Zvláštní pozornost pak bude věnována i tzv. členskému principu veřejnoprávních korporací, který se zdá být jedním z klíčových důvodů pro veřejnoprávní korporace coby subjekty nadané samosprávou.

Klíčový zájem bude pochopitelně zaměřen na subjekty postavené na tzv. územním základě, tedy na územní samosprávné veřejnoprávní korporace. V průběhu naší historie se vyskytlo více typů (stupňů) územních samosprávných celků. Z možných veřejnoprávních korporací se práce zaměří na samosprávné obce, tedy na nejnižší stupeň, neboť právě ty jsou považovány za základní (primární) jednotky územní samosprávy.

Pro jejich pochopení bude zapotřebí zaměřit se nejen na vlastnosti, které utvářejí povahu obecní samosprávy, ale klíčovým indikátorem bezpochyby bude i pozice státu a vztah, který stát k obecní samosprávě chová. Jedním z předpokladů zpracovávaných v disertační práci je i ta premisa, že charakter vztahu státu a územní samosprávy je odvislý od panující teorie, která v konkrétním případě vedla, resp. byla použita jako východisko, k vytvoření příslušné samosprávy. Správnost této hypotézy se práce pokusí demonstrovat a prokázat na příkladu historického vývoje územní samosprávy na našem území.

Pozornost bude kladena zejména na úpravu samosprávy v institucionálním (formálním) smyslu, neboť právě ta by měla být předmětem zkoumání, klademe-li si za cíl poznání samosprávy jako organické součásti veřejné správy a jako institutu typově odlišného od veřejné správy „nesamosprávné“, tedy správy státní. Při zkoumání institucionální podoby obecní samosprávy bude kladen důraz především

na základní samosprávné „protoprincipy“, které by měly být typické a charakteristické pro územní samosprávu bez ohledu na dobu a podmínky, v jakých je upravena. Výkonem samosprávy – tedy samosprávou ve smyslu materiálním – pak bude práce doplněna především tehdy, poskytne-li nám takové zkoumání možnost získat poznatky signifikantně vypovídající o charakteru zkoumané územní samosprávy.

Hlavním cílem další části práce pak bude zpracování historického vývoje podoby a charakteru obecní samosprávy na našem území. Tato část by měla čtenáři nabídnout uceleně zpracovanou historii moderní samosprávy a to nejen s detaily, se kterými se v jiných, na historický vývoj veřejné správy zaměřených, pracích prakticky nemá možnost seznámit, ale i ve vztahu k předtím definovaným teoretickým aspektům obecní samosprávy.

Zpracování historického vývoje bude rozděleno do dvou základních částí oddělených mezním klíčovým rokem 1848. První část zahájí mapování vývoje (samo)správných celků přibližně od období raného přemyslovského feudalismu, v němž se prvně začínají rýsovat náznaky správního uspořádání v dnešním smyslu. Dochází k dělení územních působností jednotlivých správců, podobně jako k jejich typové stratifikaci a věcné specializaci. V tomto období se prvně začínají rýsovat a vymezovat rozdíly mezi jednotlivými správními středisky (městy) podle jejich významu a přínosu pro panovníka. Tento význam mohl souviset jak s nerostnými zdroji dobývanými na území dané lokality, tak třeba s církevními potřebami či tradicemi kléru, v neposlední řadě pak důležitost měst mohla být spojena i s jejich významem pro interpretaci práva (Litoměřice, Olomouc, Staré Město pražské či Brno).

V období následného stavovského státu dochází k určité krystalizaci v oblasti obecní samosprávy. Na jedné straně jsou čím dál více respektována a posléze i posilována práva královských měst (měst „svobodných“), na straně druhé zůstává zbytek obcí pod jhem nadřízených žup. Zvláštní kategorií pak byla města věnná, horní, hradská či výsadní, jejichž pozice spočívala ve zvláštním významu pro stát, resp. pro krále a od něhož se odvozovala míra přiznané autonomie na vladaři, potažmo na jemu podřízených úřednících.

V roce 1547, kdy došlo k porážce českého stavovského povstání, jsou pak královské sliby dané předtím měšťanům zcela ignorovány a jejich požadavky přehlíženy a král Ferdinand I. systematicky omezuje městská práva s cílem zavést nad českými zeměmi silnou – absolutistickou – vládu, v níž zachování nezávislého postavení měst nemohlo zapadat do jeho zájmů. Výjimkou jsou pouze města, která se dobrovolně postavila na stranu krále, čímž však také částečně popřela svou samostatnost.

V nadcházejícím období rozvinutého feudalismu přichází ke slovu centralizační snahy v oblasti správní soustavy státu a tendence ke koncentraci moci (zákonodárné, výkonné i soudní) do rukou neomezeného panovníka. Po vydání

Obnoveného zřízení zemského roku 1627 je postupně rušeno pravidelné svolávání krajských sněmů a prostřednictvím byrokratizace městské i krajské správy dochází k systematickému omezování městských samospráv. Nástroje, jimiž bylo toto omezování realizováno, pak lze rozdělit přibližně do tří základních skupin – finanční a majetkové restrikce, redukce samosprávných pravomocí a institucionální reforma městských orgánů (tj. z volených sborů na úředníky jmenované králem atp.). Tento stav v podstatě přetrval až do 1. poloviny 19. století.

Rok 1848 spolu s událostmi, které jej vyvolaly a následně provázely, představuje významný milník v historickém vývoji nejen územní samosprávy. Demokratizační a konstituční snahy vedly k zakotvení základních principů způsobu výkonu veřejné moci a v zásadě poprvé v našich dějinách vytvořily základ pro vybudování územní samosprávy v její moderní podobě. Jakkoliv byly první přijaté ústavy svou povahou výrazně centralistické a samosprávě příliš nepřející, další návrhy (byť ne vždy realizované, jako třeba tzv. kroměřížská ústava, nebo oktrojované, jako například Stadionova ústava) již s územní samosprávou počítaly a výslovně ji upravovaly.

V roce 1849 pak byl přijat zákon č. 170, označovaný posléze jako tzv. Prozatímní obecní zřízení, který jako první hovoří o samosprávném postavení obcí jako územních samosprávných společenství občanů, resp. jako o veřejnoprávních korporacích územní samosprávy. Přestože byla použitelnost tohoto zákona snižována dalšími centralizačními ústavními zásahy „bachovského neoabsolutismu“ (například tzv. silvestrovskými patenty), platil namísto plánované krátké doby celých 10 let až roku 1859, resp. 1862 (u úpravy z roku 1859 nikdy nedošlo k jejímu úplnému zavedení do praxe).

V letech 1862 až 1864 jsou pak postupně přijímána rámcová (říšská) obecní zřízení a obecní zřízení jednotlivých zemí (nejprve ve Slezsku, posléze na Moravě a nakonec v Čechách). Tato úprava pak společně s některými dalšími zákony tvořila páteř pozitivněprávní úpravy územní samosprávy nejen do pádu monarchie a vzniku samostatného Československa, ale prakticky až do poválečných událostí druhé poloviny 40. let.

Po konci 1. světové války se sice otázka úpravy a podoby územní samosprávy dostala na pořad jednání zákonodárního sboru již na podzim roku 1918, k přijetí nové právní úpravy územní samosprávy však tehdy – a ani později za doby trvání meziválečného Československa – nedošlo. Byly však přijaty její zásadní novely vedoucí k odstranění monarchistických institutů (jako práva měšťanského, obecních virilistů, volebních censů atd.) a k přizpůsobení úpravy potřebám nového společenského i právního řádu. Do konce trvání československé republiky sice byla obecní samospráva opakovaně a systematicky omezována (zejména z důvodu potlačování iredentistických tendencí početných národnostních menšin) přesto však v období naší první republikové demokracie bezpochyby představovala výrazný a důležitý prvek v systému tehdejší správy věcí veřejných.

Po událostech února 1948 přichází ke slovu centralizační politika komunistického režimu, která zavádí soustavu národních výborů jako hlavních článků soustavy vykonavatelů veřejné správy a do značné míry tím zpřetrhává dosavadní historický vývoj obecní samosprávy. I přes proklamativní charakter právní úpravy hovořící o jejich samosprávě totiž ústava i zákony jednoznačně zakotvují jejich subordinační podřízenost vůči vyšším složkám správní soustavy. Postupně jsou rušeny veřejnoprávní korporace (nejen územní samosprávy) jako svazy odlišné od státu a jsou nahrazovány (jsou-li vůbec nahrazovány) toliko organizačními složkami státu, jejichž vedení je s centrálními strukturami propojeno jak institucionálně, tak politicky a nezřídka i přímo personálně.

Zpracování historického vývoje územní samosprávy si neklade za cíl vytvořit ryze dějinný exkurz do této problematiky. Práce není zamýšlena jako práce oboru právních dějin a stále by měla být primárně dílem administrativistickým. Cílem této části disertační práce je spíše analyzovat vývoj územní samosprávy ve vztahu k výše uvedeným a v práci podrobněji definovaným samosprávným principům a teoretickým východiskům, jejichž naplnění či nenaplnění v konkrétních historických periodách by mělo být nedílnou součástí hodnotícího autorského výkladu disertanta.

Poslední část práce (ve vztahu k předchozím dvěma do jisté míry doplňková) se pokusí o analýzu vztahu teoretických a historických východisek naší obecní samosprávy vplynuvších z předchozích kapitol k její porevoluční pozitivněprávní úpravě. Cílem této kapitoly nebude zpracování této problematiky „paragraf po paragrafu“ všech relevantních právních předpisů. Tato část se zaměří na obecní samosprávu jako na ucelený výsledek dosavadního historického vývoje prezentovaného na pozadí vymezených teoretických východisek, která jsou někdy méně, někdy více, respektována a konkrétní právní úpravou naplňována. Stručně budou popsány porevoluční návraty k samosprávným principům nejen v naší správněprávní teorii, ale také legislativní praxi, zmapována bude diskuse nad stupňovitostí navrhované územní samosprávy (obce; obce a okresy; obce, okresy a kraje ...) a zhodnoceny budou úspěchy a neúspěchy zavádění samosprávných prvků do české veřejné správy jak v jejím materiálním tak ve formálním chápání.

Účelem této části nebude vyčerpávající charakteristika soudobé podoby a fungování obecní samosprávy, neboť realizaci takového cíle by mnohem spíše svědčila samostatná práce na toto téma oproštěná od předcházejících pojednání. Jejím cílem bude spíše identifikace teoretických a historických aspektů v současném modelu obecní samosprávy a jejich provázání s konkrétními pozitivněprávními instituty.

Na základě poznatků získaných v průběhu zpracování disertační práce pak budou v samotném jejím závěru zformulovány některé z úvah *de lege ferenda* vůči současné právní úpravě a stavu veřejné správy vůbec, stejně jako budou nastíněny cesty, jimiž se další vývoj územní samosprávy případně může dále ubírat.

Podkladové prameny a metody zpracování

Téma zvolené pro předkládanou disertační práci přináší pisateli, vedle těch všeobecných, i další specifické úskalí vycházející z faktu, že téma územní samosprávy se již opakovaně stalo předmětem mnohých odborných zpracování. Autor každého dalšího textu, byť v určitých aspektech novátorského, zpracovávaného na téma, o němž již bylo z jiných úhlů pohledu pojednáno, si proto musí důkladně rozvážit, zda se bude ve svém díle zabývat pouze otázkami, které dosud zpracovány nebyly (anebo byly zpracovány tak, že si dle autora zaslouží přepracování), nebo své vlastní poznatky a názory, jimiž hodlá danou problematiku obohatit, naváže na již řečené a zpracované nebo více či méně všeobecně známé.

Vzhledem k charakteru tématu disertační práce bude v tomto případě zvolen spíše postup druhý, tedy navázání dílčích teoretických a historických otázek na obecněji pojaté pojednání o obecní samosprávě. Popisné zakomponování všeobecně známých nebo již dostatečně prokázaných skutečností bude mít především informativní úlohu a funkci propojování podrobněji zpracovávaných dílčích otázek do tematicky uceleného výsledného celku.

Přestože takové pasáže mohou působit zjednodušujícím a disertační práci snad i snižujícím dojmem, je tento „pouhý“ popis skutečností nutno vnímat jako nezbytnou etapu vědeckého zkoumání a to bez ohledu na cílovou skupinu recipientů jeho výsledků. Ačkoliv je disertační práce primárně určena odborné komisi specialistů k posouzení akademické způsobilosti disertanta, jako nemálo disertačních prací má i tato ambice – po případných úpravách – posloužit jako základ pro budoucí publikaci určené již širší čtenářské obci.

V disertační práci je tedy popisné předkládání již známých skutečností kombinováno s detailním rozbohem konkrétních problematických otázek a to především z oblastí naznačených podtématem práce. Použity tak budou přístupy jak deskriptivní pro informativní části práce, tak analyticko-syntetický aplikovaný na konkrétní dílčí instituty.

Popis skutečností zajištěný deskriptivními částmi práce poskytne výchozí podklad pro analyticko-syntetický postup založený zejména na zkoumání odborných materiálů vztahujících se ke zkoumanému předmětu. Následná komparace výsledků takové analýzy a reálného (resp. pozorovaného či deklarovaného) stavu umožní vyvození hypotetického závěru a jeho následné potvrzení či vyvrácení dalšími zkoumanými skutečnostmi předkládanými jak izolovaně v rámci zpracovávaného problému, tak i ve vztahu k dalším částem a kapitolám disertační práce.

Prameny nezbytné při zpracování disertační práce lze rozdělit do několika skupin a to nejen typově podle jejich charakteru, ale i podle jejich významu pro tu či onu část textu nebo pro konkrétní zpracovávané téma.

V první – teoretické – části práce bude text zpracován zejména na základě studia odborných a specializovaných pramenů, mezi něž budou patřit v první řadě

odborné monografie. Vzhledem k již zmíněné multidisciplinarnitě zvoleného tématu není možné omezit se pouze na monografie právnické (byť tyto logicky dominují), ale je třeba vycházet i z prací historických, politologických, sociologických či ekonomických. Vzhledem k již výše zmíněné určité afilozofičnosti současné správněprávní vědy budou mezi těmito teoretickými monografiemi zřejmě převládat zejména díla spíše z období první třetiny 20. století.

Teoretická pojednání jsou ale nalézána například i v některých komentářích k pozitivněprávní úpravě územní samosprávy, tento zdroj však pro potřeby zejména první části práce lze vnímat jako doplňkový.

Monografie jsou v dílčích otázkách v průběhu celé práce doplňovány specializovanými články a příspěvky z odborných periodik a sborníků. Jejich množství reflektuje fakt (veskrze předvídatelný) nestejně intenzivní pozornosti, jež byla konkrétním problémům jednotlivými autory věnována. K některým otázkám je tedy k dispozici reprezentativní penzum použitelných textů, u jiných materiálů je pak nabídka specializovaných podkladových materiálů více než skromná.

Nezpochybnitelnou součástí pramenné základny teoretického vymezení obecní samosprávy zůstává i judikatura věcně příslušných soudů, zejména tedy Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Jejich mnohá rozhodnutí nejen že formulovala klíčové atributy či zásady ovlivňující podobu a fungování územní samosprávy, ale v nemálo případech (jde-li o Ústavní soud) svou derogační činností také zdatelně ovlivnila její pozitivněprávní úpravu samotnou. Do značné míry tak lze četná soudní rozhodnutí těchto soudů vnímat jako spojovací články mezi teorií a praxí (či jako do praxe aplikovanou teorii). Vzhledem k laičnosti demokratických zákonodárných sborů se totiž negativní legislativní pravomoc soudních orgánů nezřídka jeví jako činnost co do své odbornosti fundovanější (a pro zkoumání zajímavější a podnětnější) než vytváření zákonů samotných.

Zejména v následných částech práce pak k výše zmíněným pramenům přibývá ještě zdroj další, pro právnickou disertaci pochopitelně nezbytný, a to pozitivněprávní úprava obecní samosprávy. Široký historický záběr druhé a třetí kapitoly práce, které pojednávají o vývoji obecní samosprávy od roku 1848 do současnosti a analyzují tedy její vývoj za více než 160 let, vyžaduje studium několika, v mnoha ohledech diametrálně odlišných, právních úprav.

Analýza příslušné úpravy se nemůže obejít bez paralelního studia příslušné dobové právnické literatury. To je vedle zkoumání tehdejší pozitivněprávní úpravy nutno považovat za nezbytné i proto, že poznávat „historické“ právo optikou současného náhledu v sobě nese nejedno riziko, přičemž nepochopení pravého smyslu a dezinterpretace právního předpisu a jeho norem (například z důvodu jeho chápání v dnešním, již posunutém a odlišném, smyslu) je pouze jedním z těch nejzávažnějších.

Na druhou stranu je v některých případech zapotřebí zvolit postup opačný, tedy studium materiálů vycházejících při popisu dřívějšího stavu a jeho hodnocení z

jistého nadhledu a odstupu. Ten bude vůči některým obdobím nezbytný, neboť zejména v obdobích nevyznačujících se demokratickými atributy se proklamativní právo nezřídka stávalo pouze formální zástěrkou pro realitu ne příliš odpovídající deklarované situaci. Právní normy bez reálného normativního obsahu se tím ještě více vzdalovaly od reálného stavu, což z nich k pochopení skutečné podoby sledovaného institutu konkrétního období činí zdroj prakticky nepoužitelný, resp. použitelný jen se znalostí kontextu dalších okolností.

Stejně tak nelze očekávat, že celkový obraz poskládaný z jednotlivých sledovaných materiálů bude vždy „čistý“ a vnitřně nerozporný. Sledované skutečnosti se mohou v závislosti na konkrétním zdroji ve svém popisu a hodnocení nejen rozcházet a míjet, ale mohou si dokonce přímo odporovat. Tuto skutečnost však nelze implicitně vnímat jako nedostatek nebo jako důsledek nevhodně zvolených pramenů (jakkoliv ani to samozřejmě nelze vyloučit), ale spíše jako přirozenou konsekvenci různorodosti historických režimů a v nich vznikajících odlišných názorů reprodukováných v publikovaných dílech.

Z týchž důvodů je také samozřejmě třeba s rezervou přijímat i jiné než právní prameny té doby. Objeví-li se rozpor v tvrzení pramene pocházejícího z období, které dnes označujeme za nedemokratické, s pramenem vzniklým za působení systému demokratického, nelze se sice vždy implicitně přiklánět z názoru pocházejícímu z období demokratického, je však možno předpokládat, že na základě zkoumání a podrobnějšího vyargumentování zpravidla dojdeme k tomu, že teze pocházející z období zaručujícího svobodu projevu a zakazujícího cenzuru budou spíše přijaty jako „pravdivé“ (odpovídající skutečnosti) než naopak.

Předpokládaný přínos disertační práce

Jednou z hypotéz práce je existence základních východisek a teoretických konceptů, na nichž je institut moderní obecní samosprávy postaven a ze kterých vychází. Tyto teorie mají svůj základ v učeních vzniklých v jak filozoficky tak teritoriálně odlišných prostředích. Lze vysledovat, že obecní samospráva vyskytující se na našem území byla těmito teoriemi výrazně ovlivněna a to i přesto, že žádná z těchto koncepcí originálně nevznikla v českých zemích. V některých etapách vývoje územní samosprávy se jimi nechala ovlivnit zcela, jindy jen částečně, objevily se i pokusy (někdy více, jindy méně úspěšné) o jakési „třetí cesty“ spočívající v atypických kombinacích různých myšlenkových směrů a ideových koncepcí.

Cílem disertační práce je jednotlivé teoretické koncepce analyzovat a popsat a v další části práce demonstrovat, že na našem území se v průběhu historického vývoje územní samosprávy lišila míra zapojení jednotlivých teoretických koncepcí do konkrétní pozitivněprávní úpravy jak historicky (habsburská monarchie, první republika, Česká republika), tak částečně i teritoriálně (Česko – Slovensko – Podkarpatská Rus). Tato práce tak nemá novou teorii k problematice územní

samosprávě vytvořit, jako spíše souhrnně a uceleně zpracovat přístupy již existující a tyto současnému čtenáři přiblížit.

Využití poznatků získaných z disertační práce, jejíž výsledky by také měly být publikovány v podobě samostatného spisu, pak lze předpokládat v několika oblastech.

V první řadě může takový text posloužit při vysokoškolské výuce a studiu k pochopení fungování mechanismů územní samosprávy jako svébytného subsystému demokratické veřejné správy. Studium takového institutu by jistě nemělo spočívat jen ve zkoumání pozitivněprávní úpravy, která je navíc tradičně (a to nejen v ČR) velmi proměnlivá.

Podobně by práce mohla vhodně doplnit pravidelné studium právní úpravy pracovníky veřejné správy. Zejména ti, kdo jsou v rámci výkonu své činnosti nuceni aplikovat platnou právní úpravu, se neřídka setkávají s nedostatky v právní úpravě, k jejímž překlenutí je znalost teorie, z níž zákonná úprava vychází, jednou z nejzákladnějších možností.

Poznatky získané prostřednictvím zpracování disertační práce by pak mohly být využitelné i v rámci samotného legislativního procesu. Jakkoliv nelze opomíjet skutečnost, že legislativní orgán demokratického státu je svým charakterem orgánem zejména reprezentativním a z povahy věci proto laickým, lze doufat alespoň v individuální zájem některého ze zákonodárců či jejich poradních orgánů.

V poslední řadě by pak disertační práce samozřejmě měla být i východiskem pro další odborné texty, které na ni buď naváží a dále ji rozvinou, nebo na ni nahlédnou kriticky a od závěrů v ní formulovaných se odkloní. Obojí by nicméně bylo možné považovat za pozitivní důsledek a vítaný přínos.

Technická poznámka

Text vychází z aktuálních pravidel českého pravopisu. U doslovně převzatých pasáží je nicméně zachována nejen původní gramatika, ale i případná dobová výrazová archaičnost, do níž jsme nezasahovali, nebylo-li to nezbytné z důvodu zachování srozumitelnosti dnešnímu čtenáři.

Přímá znění právních norem a cizojazyčné výrazy jsou tradičně odlišeny kurzívou. Toto nemusí platit u doslovně převzatých částí textu, ve kterých je respektován formát textu určený původním autorem (stejně jako jeho (tehdejší) pravopis). Případné vlastní vpisky do doslovných citací jsou odlišeny typem písma a/nebo hranatou závorkou.

V práci uváděné právní předpisy platné v době odevzdání disertační práce se považují za citované „v platném znění“, i pokud to u nich není výslovně uvedeno a nevyplývá-li z kontextu, v němž jsou použity, něco jiného. Předpisy historické se citují ve znění uvedeném v textu disertační práce, ve znění vyplývajícím ze

souvislostí, v nichž jsou použity, anebo ve znění posledním předtím, než byl předpis zrušen. Není-li v textu výslovně uvedeno jinak, vychází práce z historických předpisů určených pro české země (nikoliv tedy pro Zemi moravskou či moravsko-slezskou (resp. Markrabství moravské či Velkovévodství slezské), Slovensko nebo Podkarpatskou Rus).

Tuzemské a historické zdroje byly získány a použity zpravidla v materiální (tištěné) podobě a to s výjimkou judikatury (vycházející nejčastěji z elektronických databází příslušných soudů dostupných prostřednictvím internetu) a některých článků (vycházející někdy z jejich elektronické podoby dostupné v elektronických archívech jejich vydavatelů – Veřejná správa, Právní rozhledy atp.). Články z cizojazyčných – zejména pak anglicky psaných – odborných periodik byly zpravidla čerpány prostřednictvím akademické databáze JSTOR – *Journal Storage*, Ithaca Harbors, Inc., U.S.A., není-li v práci výslovně uvedeno (nebo nevyplývá-li evidentně) něco jiného.

Seznam použitých zdrojů obsahuje pouze přímé zdroje, ze kterých bylo čerpáno. Nejsou do něj tedy zahrnuty práce, které jsou citovány prostřednictvím jiných pramenů (ty jsou v odkazech tradičně označeny jako „Cit. dle“).

Překlady z angličtiny, francouzštiny, němčiny, slovenštiny a latiny jsou vlastním autorským překladem autora práce. Překlad z polštiny pořídil Mgr. Jiří Sedlák z Prahy.

Text je psán v první osobě plurálu. Je tomu tak nejenom z důvodů tradičních, ale také pro zdůraznění přínosu, jímž k práci vedle autora samotného přispěl i školitel (resp. školitelé) jeho doktorského studia. To samozřejmě nic nemění na faktu, že odpovědnost za výsledný text nese v plném rozsahu autor sám.

Součástí této práce jsou i upravené části následujících již publikovaných nebo k publikaci připravených textů autora věnovaných zpravidla přinejmenším zčásti problematice územní samosprávy:

- MALAST, J.: *Několik poznámek k územní samosprávě ve vztahu k demokratickému právnímu státu*, Karlovarská právní revue, č. 1/2006, str. 73–91
- MALAST, J., in VALEŠ, L. a kol.: *Politologické aspekty veřejné správy*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, 246 str. (str. 9-24 a 93-115 autor, str. 41-92 spoluautor s L. Valešem)
- MALAST, J.: *Krajské zřízení v ČR – vznik, vývoj a některé ze současných problémů samosprávných krajů*, in *Reforma verejnej správy na Slovensku*, zborník z konferencie, Žilina, 2007, str. 50–58
- MALAST, J.: *Vybrané aspekty vývoje obecní samosprávy první Československé republiky*, in: KNOLL, V. (ed.): *Pocta prof. Stanislavu Balíkovi k 80. narozeninám. Acta historico-iuridica Pilsnensia*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2008, str. 216–228
- MALAST, J.: *Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989*, Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni, č. 3/2009, str. 215–240
- MALAST, J.: *Stadionovo prozatímní obecní zřízení z roku 1849*, in KNOLL, V. (ed.): *Acta historico-iuridica Pilsnensia 2009-2010*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2011, str. 173-187

- MALAST, J.: *Odpovědnost za výkon veřejné samosprávy*, in KLÍMA, K. a kol: *Odpovědnost veřejné moci*, Metropolitan University Prague Press, Praha, 2013, 536 str. (str. 256-278)
- MALAST, J.: *Novela obecního zřízení v souvislosti s novým občanským zákoníkem*, kapitola v připravované monografii (Právnická fakulta UK), 2014, odevzdáno k tisku
- MALAST, J.: *Východiska územní samosprávy v teorii dělby veřejné moci*, kapitola v připravované monografii *Odpovědnost územní samosprávy* (Metropolitní univerzita Praha), 2014, odevzdáno k tisku

1. Teoretická východiska veřejné samosprávy

1.1 Moderní veřejná správa ve světle horizontální dělby moci

1.1.1 Veřejná moc – regulativ společenských vztahů

Pojem „moc“ může být nahlížen jak z pozice vědy sociologické či právní, tak jistě i vědy ekonomické, politické nebo psychologické. Bylo by zřejmě chybou nadřazovat jeden úhel pohledu nad druhý, neboť jednotlivá pojetí fungují spíše jako součásti jedné „společné“ definice moci než jako konkurenční a vzájemně se vylučující náhledy.

S trochou zjednodušení lze však konstatovat, že primárně je tento pojem především sociologicko-psychologickým, neboť „mít moc“ je především znakem vnitřního stavu mysli (prvek psychologický) projevujícím se navenek vůči dalším jedincům (vůči nimž je moc uplatňována) či věcem (které jsou ovládané), s nimiž přichází do interakce (prvek sociologický).

Zřejmě nejznámější definicí moci, která se stala předmětem zájmu a hlubšího zpracování nejen v oblasti sociologie, ale již i vědy politické či právní,¹ je definice jednoho z „otců zakladatelů“ vědního oboru sociologie M. Webera. Ten ji v nejobecnějším slova smyslu chápe jako „fyzické násilí“,² přesněji jako nástroj umožňující jednotlivci působit na jiného s cílem dosažení určitého stavu.

V tomto pojetí jde sice bezpochyby o moc jednotlivce, tedy o moc „soukromou“, můžeme z něj ale – opět v souladu s Weberem – vyjít při hledání definice moci veřejné. Weber se ve svých pojednáních opakovaně zabývá problematikou státní moci, její legitimacy a způsoby jejího výkonu. Jednou z nejznámějších je jeho přednáška „*Politik als Beruf*“ („*Politika jako povolání*“) přednesená v zimě 1919 v Mnichově, v níž fyzické násilí, resp. monopol na něj, vymezil jako specifický prostředek, „...který jest mu jako každému politickému svazu vlastní. ... Jest to ve skutečnosti správné. Neboť byly-li kdy sociální útvary, jimž bylo násilí jako prostředek neznámo, pak nespádaly pod pojem „stát“, nýbrž byly tím, co by se mohlo v tomto zvláštním smyslu označiti slovem „anarchie“.“³

¹ O tomto blíže viz například WALLIMAN, I., TATSIS, N. CH., ZITO, G. V.: *On Max Weber's Definition of Power*, Journal of Sociology, Vol. 13, No. 3, 1977, str. 231 a násl.

² WEBER, M.: *Metodologie, sociologie a politika*, OIKOYMENH, Praha, 1998, str. 246.

³ Dle prvního překladu citované práce do češtiny WEBER, M.: *Politika jako povolání*, Orbis, Praha, 1929, str. 22.

V nejobecnější rovině tak lze veřejnou moc (která „souvisí s rozhodnutími, jež lidé činí o uspořádání, ve kterém žijí, a o událostech, jež tvoří dějiny jejich epochy“⁴) chápat jako možnost určitého systému působit na jednotlivce s cílem dosažení stavu systémem žádaného. Nezbytným předpokladem takového působení pak pochopitelně je i nerovnost obou subjektů takto vzniklého vztahu. Vyjádřeno pomocí hojně citovaného usnesení našeho Ústavního soudu, veřejnou mocí je taková moc, „...která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“⁵

Přestože systém uplatňující veřejnou moc v konkrétní historické periodě či konkrétním místě na Zemi můžeme označit různě, lze jistě konstatovat, že za nejobecnější termín pro nejvyšší organizovanou formu lidské společnosti je považován stát. Vymezili-li jsme si proto veřejnou moc jako moc umožňující působit na jednotlivce ve jménu podřízení se vůli systému, pak státní moc můžeme definovat jako moc státu coby nejvyšší formy organizace společnosti působit na ty, kteří spadají do jeho moci, ať již proto, že k němu mají právně kvalifikovaný vztah (v dnešní době typicky státní občanství) anebo třeba proto, že se nachází na jeho území či z jiných důvodů podléhá jeho „mocenské působnosti“.

Státní moc je nicméně prvek vysoce abstraktní. Jak zdůrazňuje H. Kelsen, státní moc má sice výrazné projevy navenek („...děla, strojní pušky a plynové bomby, pevnosti a žaláře, šibenice a guillotiny“), to však „...jsou o sobě neživotné a indiferentní předměty, které dostávají svůj zvláštní význam jen tím, že jich užívají lidé: že však tito lidé tak činí, to znamená konec konců účinek představ, jimiž jsou ovládáni; představ, že se tak činiti má, jak káže státní norma. Mluví-li se proto o nějaké „moci státu“, pak může to znamenati jen motivační sílu představ, jichž obsahem jest státní řád nebo ... účinnost státního řádu.“⁶ Je patrné, že Kelsen kromě jemu vlastní normativity, o níž bude ještě dále pojednáno, zdůrazňuje právě výše zmíněné psychologické pojetí moci a neváhá státní moc (stát samotný) v tomto bodě přirovnat k Bohu: „Míníme-li, zůstávající při tom lpěti na vnějším povrchu zjevu, že v této účinnosti spočívá vlastní existence (bytost) státu, pak má se to stejně s touto existencí státu jako s existencí Boha: existuje jen potud, pokud v něj věříme.“⁷

Jakkoliv je tedy státní moc pojmem abstraktním, je nezpochybnitelné (bez ohledu na to, přijmeme-li Kelsenovo poněkud osobité pojetí „víry ve státní moc“ či nikoliv), že vnější projevy státní moci stejně jako její držitelé, jsou, či přinejmenším mohou být, naopak velmi konkrétní. Stát, potažmo státní moc, byla historicky

⁴ MILLS, C. W.: *Sociologická imaginace*, Slon, Praha, 2002, str. 48.

⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 73/93.

⁶ KELSEN, H.: *Základy obecné teorie státní*, Nakladatelství Barvič & Novotný, Brno, 1926, str. 17, 18.

⁷ Kelsen, 1926, op. cit., str. 18.

navenek reprezentována především postavou panovníka, vladaře či (nejobecněji) vůdce či náčelníka. „Tito náčelníci se nazývali různě (např. u Slovanů duces). Sjednocovací procesy kmenů vedly k vytvoření státu pod vládou jednoho rodu, který reprezentoval zpočátku obvykle jeho nejstarší člen. Ten stanul v čele státu.“⁸

Moc panovníka (v nejobecnějším slova smyslu toho, kdo stojí v čele státu a panuje v něm) měla historicky velmi dlouho charakter neomezeného monopolu. Odhlédneme-li pro zjednodušení od mnohasetletého a komplikovaného sporu mezi panovníkem a církví⁹, lze konstatovat, že v rámci státu byla panovníkova moc prakticky neomezená. Nezřídka se postavení panovníka vůči státu (vymezeného teritoriem a vším, co se na něm nachází) blížilo postavení vlastníka vůči svému majetku, resp. analogii otce vládnoucího své rodině (vlastnického svou rodinu). Podle takovéto patriarchální teorie jako „...otec jest hlavou své rodiny a Bůh často bývá označován za otce věřících, tak panovník (patriarcha) jest otcem národa v jednotný stát spojeného. A tak jako jeví se přirozeným, že otec vládne své rodině a Bůh nad věřícími, tak patriarchální pojetí státu shledává vladařské právo monarchy přirozeným a onou analogií ospravedlnitelným.“¹⁰

Přestože takové pojetí samozřejmě není jediným, jímž lze původ státní moci v rukou panovníka ospravedlnit,¹¹ pro naše potřeby prozatím postačí k demonstraci toho, že přinejmenším v evropské civilizaci je primát státu jako originárního držitele veřejné – v tomto případě státní – moci v zásadě všeobecně přijímán.

Postupem doby a s na ni navázaným vývojem společnosti se však postupně koncepce jednotnosti a výlučnosti státní moci v rukou panovníka jevila čím dál více jako neudržitelná. J. Matějka dokonce neváhá stav v období středověku v oblasti podoby a charakteristiky státní moci označit za „chaotický“ a zatímco středověk si podle něj „...vystačil při jednoduché úřední organizaci s jednotným z kanonického práva převzatým pojmem jurisdikce k označení veškeré úřední moci“,¹² s počátkem novověku spojuje úsilí mnoha teoretiků o rozdělení dosud jednotné státní moci tak, aby byl její výkon nejen efektivnější a specializovanější, ale také spravedlivější a kontrolovatelnější, tedy v nejobecnější rovině mnohem odpovědnější z toho, co a jak vykonává. Novověk se tak hlásí o slovo mimo jiné i pokusy o vymezení tzv. dělby státní moci.

⁸ ADAMOVIČ, K.: *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*, C. H. Beck, Praha, 2000, str. 16.

⁹ K tomu viz například HOBZA, A.: *Poměr mezi státem a církví. Jeho vývoj a přítomný stav*, Nákladem Dr. Ant. Hajna a spol., Praha, 1909, str. 19 a násl.

¹⁰ WEYR, F.: *Teorie práva*, Orbis, Orbis, Brno-Praha, 1936, str. 253.

¹¹ K dalším teoriím blíže viz například KRÍŽKOVSKÝ, L., ADAMOVIČ, K.: *Dějiny myšlení o státě*, Codex, Praha, 2000, str. 332 a násl.

¹² MATĚJKA, J.: *Principy organizace veřejné správy*, Knihovna sborníku věd právních a státních, Praha, 1938, str. 6.

1.1.2 Státní moc a klasické teorie o jejím dělení

Podrobně rozepisovat vznik a vývoj všech teoretických koncepcí, které se dělbou státních mocí zabývají, by bylo nejen nad tematický rámec této práce, ale jistě by se jednalo i o pověstné *hoc est Athenas noctuam*, neboť existuje mnoho publikací, které se touto problematikou obšírně a zevrubně zabývají.

Přesto se této otázce nelze zcela vyhnout a to z toho důvodu, že vznik moderní veřejné správy je do značné míry možno vyvozovat právě z určité renesance teorií o dělbě státních mocí, k níž dochází zejména v době filozofujícího osvícenství.

Přestože je tato nauka dnes zřejmě nejvíce spojována se jménem francouzského myslitele Ch. L. de Montesquieu (který se navíc této otázky paradoxně dotkl jen velmi letmo a stručně v díle jinak pojednávajícím o něčem docela jiném), nelze přehlížet, že nápad funkčně, kompetenčně či personálně oddělovat jednotlivé činnosti státního celku vyjadřoval již v antice například Aristoteles zabývající se Athénskou ústavou. Jak ostatně uvádí L. Valeš, „[o]dtud také plyne jeho definice občana jako toho, kdo se podílí na výkonu moci, nebo má právo účastnit se zákonodárné činnosti (účasti na lidových shromážděních), nebo na soudní činnosti.“¹³

Jakkoliv by jistě bylo troufalé zde tvrdit, že de Montesquieu ke své „slávě“ přišel nezaslouženě, nelze opomíjet, že jeho dílo bylo do značné míry pouze završením, či snad možno říci shrnutím a doplněním, myšlenek a idejí, kterými se od dob Aristotelových zabývali i mnozí další myslitelé. Ti se však zpravidla potýkali s tím faktem, že své teze formulovali v pro ně natolik nevhodné době, že jejich návrhům nebylo, neboť reálně nemohlo být dopřáno sluchu. Mohli zpravidla vůbec hovořit o štěstí, nebyli-li za své názory dokonce sankcionováni a to nezřídka tresty nejvyššími.

Po antice se ideje o dělbě státních mocí opět objevují až v období předrenesančním, kdy jedním z prvních, kdo se jimi zabývá, je rektor pařížské univerzity Marcilius z Padovy. Ten ve svém zřejmě nejznámějším díle *Obránce míru (Defensor pacis)* z roku 1324 revolučně považuje stát za světskou instituci, za „...výtvar lidské vůle, zařízení, jehož posláním je zajišťovat jednotlivcům dobrý život ... Pokojné soužití lidí může zajistit jedině takové státní zřízení, které patří lidu. V čele státu stojí panovník, volený nositelem suverenity – lidem – a jemu je také odpovědný. ... Základním projevem suverenity lidu je moc zákonodárná, která je nadřazena moci výkonné.“¹⁴ Důvodem pro nadřazení moci zákonodárné nad moci výkonnou je Marciliovi její silnější legitimita přímo (anebo přinejmenším úzce) odvislá od suverénního nositele moci – lidu. To je teze, s níž se mimo jiné operuje i v odůvodněních pro zachování prvku územní samosprávy coby demokraticky

¹³ VALEŠ, L.: *Dějiny politických teorií*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004, str. 34.

¹⁴ KRŠKOVÁ, A.: *Dějiny evropského politického a právního myšlení*, Eurolex Bohemia, Praha, 2003, str. 194, 195.

legitimizovaného prvku v rámci moci výkonné. „Z této dvojí moci zákonodárná jest vyšší a nadřizená a „přisluší souboru občanů nebo jejich lepší části, která po vykonané poradě a odhlasování, tedy svou vůlí, vyslovenou ve všeobecném shromáždění občanů, přikazuje konání nebo nechání jistých státoobčanských činů při hrozbě pokutou nebo trestem.“¹⁵

Marciliovy myšlenky o dělbě moci ve státě v období nastalých náboženských válek a na ně reagujícího nástupu absolutismu sice nemohly najít praktického uplatnění, absolutismus jim však v konečném důsledku byl nejen protipólem bránícím jejich zavedení do praxe, ale také přímou příčinou jejich následné renesance. V dobách sílícího absolutismu konce 17. století se tento koncept stává aktuální právě ve světle absolutistických států (nově již do značné míry národních) a problémů, jimž byly nuceny čelit (lépe řečeno problémů, jimž byli nuceni čelit ti, kdo v nich žili).

Ještě předtím se sice na dělbu moci ve státě, tj. na nezbytnost obecných pravidel platných pro všechny bez ohledu na to, kdo je právě u moci, zaměřil Niccolo Machiavelli, který, byť se nakonec do širšího povědomí zapsal zcela jinou myšlenkou, také „...nabádá občany, aby podporovali ty, kterým jde o veřejný zájem, a aby jim svěřili moc. Zároveň si ale mají ponechat kontrolu nad mocí, aby zabránili jejímu zneužívání a korupci. Nástrojem této kontroly je zejména dělba moci mezi různé společenské, hospodářské a politické síly na republikánském principu: je-li pod jednou a touž ústavou sjednocen vládce, šlechta i moc lidu, pak se budou tyto moci vzájemně sledovat a kontrolovat.“¹⁶

Dalším z těch, kteří se ke konceptu dělby státních moci vrátili v polovině 17. století, byl i britský teoretik politiky James Harrington. Ten ve svém díle *Republika Oceána* (*The Commonwealth of Oceana*) z roku 1656 představil svou vizi ideálního státu, v níž nacházíme zmínku o moci výkonné, již je nadřazena moc zákonodárná reprezentovaná dvoukomorovým parlamentem.¹⁷ Nejenom pro svůj utopistický charakter, ale také vzhledem k době svého vzniku, kdy Anglii jako lord protektor vládl Oliver Cromwell, za jehož vlády parlament (nebyl-li zrovna rozpuštěn) disponoval jako zákonodárnou tak výkonnou mocí, však kniha – ačkoliv byla hojně čtena – neměla výraznou naději, že myšlenky v ní obsažené najdou výraznějšího praktického uplatnění.

Problém v podobě „hlavy anglické republiky“ již nemusel řešit John Locke, další z teoretiků dělby moci. Ten svou tezi o dělbě státní moci formuloval v díle *Dvojí pojednání o vládě* (*Two treatises of government*) a to zejména v reakci na onipotentní stát Leviathan svého současníka Thomase Hobbesa. Locke dosavadní dvojí dělení státní moci (resp. dělení státní moci ve dvě) obohacuje o moc další, či

¹⁵ GUMPLOWICZ, L.: *Dějiny teorie o státu, I. doby starší*, Karel Stan. Sokol, Praha, 1911, str. 119.

¹⁶ Krsková, 2003, op. cit., str. 210.

¹⁷ Valeš, 2004, op. cit., str. 132. Blíže viz HARRINGTON, J.: *Republika Oceána*, Mladá fronta, Praha, 1985, str. 55 a násl.

podle Matějky dokonce o další dvě státní moci: „...moc zákonodárnou, moc výkonnou, jež spočívajíc v pouhém provádění zákonů jest omezena na vnitřní záležitosti státu, moc federativní, již přísluší péče o státní zájmy ve styku s cizinou a „královské prerogativy“, t. j. moc jednati v obecném zájmu podle volného zcela neomezeného uvážení svobodně bez zákonného podkladu, po případě i proti zákonnému podkladu.“¹⁸ Z našeho pohledu chybějící moc soudní Locke chápal jako součást moci výkonné a její zneužití pak vnímal jako válku proti lidu.¹⁹

Klíčovou osobností nauky o dělbě státních mocí se však nestali Angličané Harrington či Locke, ale již zmíněný de Montesquieu, byť se tak stalo – opět poněkud paradoxně – díky jeho práci o anglické ústavě. Svě teze o dělbě státních mocí formuloval – a to, jak již bylo řečeno, vcelku stručně – ve svém obsáhlém díle *O duchu zákonů* (*De l'esprit des lois*), konkrétně pak v šesté kapitole 11. knihy pojednávající o konstituci v Anglii. V ní doslova uvádí: „V každém státě jest trojí moc: moc zákonodárná, moc výkonná ve věcech, které závisí na právu mezinárodním, a moc výkonná, která závisí na právu občanském. První mocí kníže nebo vrchnost tvoří zákony na čas nebo na vždycky, opravuje nebo zrušuje zákony dosavadní. Druhou mocí zjednává mír nebo válku, vysílá nebo přijímá poselstva, zřizuje bezpečnost, zamezuje nájezdy. Třetí mocí tresce zločiny nebo soudí rozepře soukromníků. Tuto třetí moc pojmenujeme soudní mocí a druhou nazveme prostě výkonnou mocí státní.“²⁰

Hlavní přínos této teorie lze spatřovat ve dvou skutečnostech. Tou první je de Montesquieovo odlišení státních funkcí podstatných a státních funkcí nahodilých, tedy funkcí, „...které patří jaksi k samotné podstatě státu (= bez níž by tedy stát ani státem nebyl), a ... [funkcí], které jsou více nebo méně pouze nahodilé. ... Teprve de Montesquieu ... snaží se rozlišiti podstatné, t. j. u každého státu se vyskytující funkce od pouze nahodilých.“²¹

Ten druhý, a nepoměrně známější přínos pak spočívá v tom, že jako první vedle již známých mocí zákonodárné (jež je opět dominantní) a moci výkonné formuluje (částečně ve shodě s Aristotelem) tezi o samostatné moci soudní. „Moc zákonodárná znamená schopnost přijímat nové či měnit stávající zákony. Její výkon svěřil de Montesquieu dvoukomorovému parlamentu. ... Výkonná moc je v rukou panovníka a jeho úředníků. Je to schopnost zajišťovat vnitřní pořádek státu, vyhlašovat válku, uzavírat mír, přijímat cizí vyslance, apod. Moc soudní je baštou spravedlnosti. Soudci ... jsou zcela autonomní a nezávislí na moci výkonné i zákonodárné. Při rozsudku nesmí být jakkoliv ovlivňováni. Jsou nejlepší zárukou ochrany práv jednotlivce, který má jejich prostřednictvím možnost dovolat se svých

¹⁸ Matějka, 1938, op. cit., str. 7.

¹⁹ Krsková, 2003, op. cit., str. 315.

²⁰ Překlad z francouzštiny převzat z Gumplowicz, 1911, op. cit., str. 233.

²¹ WEYR, F.: *Československé ústavní právo*, Melantrich, Praha, 1937, str. 20, 21.

práv i proti státu.²² Tato myšlenka se posléze stala také jedním z nosných pilířů současného pojetí právního státu.²³

De Montesquieova teorie nicméně nebyla o mnoho propracovanější či snad snadněji realizovatelná do praxe, než byly teze jeho předchůdců. Matějka například upozorňuje na neujasněnost, s jakou definuje moc výkonnou a moc soudní, resp. jak tyto dvě moci rozlišuje – „*la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit de gens*“ a „*la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil*“. Moc výkonná tedy měla podle jeho pojetí za úkol řešit to, co Locke přisuzuje moci výkonné, federativní i „prerogativám“, ačkoliv „...jasný obraz o její podstatě ani z toho náznaku nevyniká“.²⁴

Podobně se pak vyjadřuje i Weyr, známý svým až pedantským přístupem k metodologii (právní) vědy, který neopomíjí upozornit, že „[c]o jeho [de Montesquieově, pozn. aut.] teorii o ... trojčlennosti chybí a co chybí i pozdějším na ní vybudovaným naukám, jest jasné poznání, v čem spočívá pojmový rozdíl mezi těmito třemi funkcemi a co tvoří jejich *tertium comparationis*, to jest, v čem se shodují.“²⁵ Nepropracovanosti de Montesquieuovy teorie pak Weyr koneckonců klade za vinu i některé vady a nedostatky československého ústavního pořádku.²⁶

V kritice této teorie by samozřejmě bylo možno dále pokračovat. Například zcela opomíjí vysvětlení a teoretické uchopení té úplně nezákladnější dělby moci, tedy dělby moci mezi lid a státní útvar. Tu – nehledě v tomto ohledu příliš na de Montesquiea – reflektuje třeba Ústava USA, resp. její X. dodatek, jehož základem je „...státněfilozofická myšlenka ..., která spočívá v tom, že moc v americké federaci náleží lidu, který ji svěřuje státu, zůstává ale jejím zdrojem a nositelem (srov. závěr X. dodatku: „...náležejí jednotlivým státům a lidu“).“²⁷ Z podobného důvodu pak například Weyr zajímavě (ale neudržitelně) dovozuje, že teorie o dělbě státních mocí má význam pouze u monarchistického státního zřízení, zatímco u republik ztrácí význam, protože „... zde nepovažuje se za nositele státní svrchovanosti jednotlivce, mimo lid stojící [absolutistický panovník], nýbrž lid sám. Není zde proto příčiny omezovati či seslabovati zásadou dělby státních funkcí tuto svrchovanost.“²⁸

Kromě dalšího v této teorii dělby státní moci dále absentuje například vymezení instrumentů zabraňujících „propustnost“ hranic tyto moci oddělující atp.

²² Valeš, 2004, op. cit., str. 153.

²³ K historickému vývoji právního státu, jehož popis by již tematicky přesahoval tuto práci, zajímavě viz například SCHULLER, W.: *Úvahy nad právním státem*, Právník č. 9/1997, str. 782–788.

²⁴ Obě citace Matějka, 1938, op. cit., str. 7.

²⁵ Weyr, 1937, op. cit., str. 21.

²⁶ WEYR, F.: *Mrtvý obsah moderních demokratických ústav*, in ANDRES, B., HOETZEL, J., MILDSCHUH, V., ŠATURNÍK, T. (eds.): *Sborník věd právních a státních*, ročník XXXII, Bursík a Kohout, Praha, 1932, str. 825, 826.

²⁷ KNAPP, V.: *Velké právní systémy, Úvod do srovnávací právní vědy*, C. H. Beck, Praha, 1996, str. 92.

²⁸ WEYR, F.: *Soustava československého práva státního*, Nakladatelství Fr. Borový, Praha, 1924, str. 30.

I přes to všechno můžeme spolu s Matějkou konstatovat, že „...nauka o dělbě státních mocí tvoří podnes, třeba v různých odstínech, základ státní organizace. Během svého vývoje byla přechasto přeceňována i podceňována. Přes toto různé hodnocení nelze brát vůbec v pochybnost mohutný vliv, který měla při budování státních organizací na nových, dosud neznámých základech koncem 18. a během 19. století.“²⁹

V době Ch. L. de Montesquieu se jeho teorie o dělbě státní moci dostává z teoretické oblasti filozofie do područí praxe reprezentované zejména vědou právní a posléze, po jejím založení a uznání svébytnou disciplínou, také vědou politickou. Až na přelomu 19. a 20. století se jí ale dostává erudované interpretace v dílech odborníků na problematiku veřejného práva, zejména G. Jellinka (*Allgemeine Staatslehre*) a P. Labanda v Německu nebo A. Esmaina (*Eléments de droit constitutionnel*), L. Duguity (*Traité de droit constitutionnel*) či R. Carré de Malberga (*Contribution à la théorie générale de l'Etat*) ve Francii. Ti – s trochou zjednodušení řečeno – zdůrazňovali nejen vzájemné neztotožňování jednotlivých mocí, ale zejména jejich absolutní funkční i organickou oddělenost a vzájemnou nezávislost, tedy monopolizaci pravomocí orgánů té které moci.³⁰ Žádná z nich tedy neměla mít atributy moci jiné.

Tato interpretace se následně stala téměř všeobecným způsobem chápání de Montesquieuovy ideální ústavy,³¹ přestože je zřejmé, že tento výklad je z důvodu své důslednosti a „nekompromisnosti“ odsouzen k setrvání v rovině doktrinálních diskusí a debat. Je totiž evidentní – a ústavy moderních zemí světa to dokládají – že úplná oddělenost jednotlivých státních mocí je v praxi nedosažitelná či přinejmenším dlouhodobě neudržitelná. Příčinou tohoto stavu je nejenom pestrost státních činností, které se ne vždy dají jednoduše té či oné moci přiřadit, ale může jí být i ta „malicherná“ překážka, kterou často představují ústavní či historické tradice daného státu, které jednoduše brání tomu, aby teoretické postuláty teorie o dělbě státních mocí byly naplněny. To také v neposlední řadě dává vzniknout i úvahám o dalších (čtvrtých, pátých...) mocích ve státě.

Ačkoliv teorie o dělbě státních mocí byla formulována na základě poměrů v Anglii, stala se ideovým východiskem především pro kontinentální státní „uspořádání, resp. kontinentální pojetí veřejné správy. V anglo-americké právní kultuře, charakteristické spíše známým akcentem na principem *checks and balances*, se aplikace teorie o dělbě mocí výrazně liší. Knapp to vysvětluje jak neexistencí psané ústavy Velké Británie, která by *de lege lata* moc státu takto rozdělila, tak například i výrazně odlišným pojetím státu jako takového.³² O některých zvláštních aspektech samosprávy ve Spojeném království bude koneckonců ještě pojednáno.

²⁹ Matějka, 1938, op. cit., str. 5.

³⁰ Podrobnější vymezení tohoto oddělení blíže viz například Gumplowicz, 1911, op. cit., str. 233.

³¹ Krsková, 2003, op. cit., str. 337, 338.

³² K tomuto podrobněji Knapp, 1996, op. cit., str. 83, 84.

Učení o dělbě státních mocí bezpochyby nemůžeme chápat jako teorii, která přináší řešení na všechny možné kompetenční problémy veřejné moci *in largo sensu*. Stejně tak ji ale nelze odsoudit ani jako neužitečnou myšlenku, která praktickému fungování státního celku nic nepřináší. Měli bychom ji chápat především jako indikátor, jenž může naznačit meze a limity při zásazích do soustavy orgánů veřejné moci, jejich působnosti a jejich pravomocí a to ať již tyto zásahy přicházejí ze strany legislativy, justice či ze sféry politické.

1.1.3 Státní moc a další teorie o jejím (ne)dělení

Je logické, že přirozenou alternativou k teorii o dělbě moci je přístup zachovávající koncepci jednoty státní moci. Je jakýmsi jejím přirozeným „soupeřem“, s nímž se dělba moci střetávala prakticky ve všech historických periodách, ve kterých se objevila.

Jeden z takových sporů byl již výše naznačen – šlo o Lockovu reakci na Hobbesův všemocný stát formulovaný v díle *Leviathan aneb Podstata, forma a moc církevního a občanského společenství (Leviathan Or The Matter, Forme and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill)* z roku 1651. V této knize pojmenované po biblické starozákonní mořské příšeře Hobbes prezentuje svou představu suverénního všemocného státu, jehož hlavním cílem je zajistit blaho svým občanům. Stát zde představuje výsledek společenské smlouvy, která je uzavřena mezi lidmi jednou provždy a jež mění původní přirozený stav, v němž je „člověk člověku vlkem“, ve stav zabezpečující a garantující bezpečí a mír svým občanům. Aby však tuto funkci mohl řádně vykonávat, přiznává Hobbes státu (Leviathanu) naprostou suverenitu nad všemi disponující absolutní a ničím neomezenou mocí. Pro Hobbesa je „[a]tributem suverenity ... *imperium absolutum*: moc musí být absolutní, jednotná a nedělitelná. Jediným představitelem vůle poddaných je suverén, všechny ostatní korporace, ať už parlament nebo třeba obchodní společnosti, jsou mu podřízeny a plně na něm závisejí. Rozdělené moci by se navzájem ničily a ohrožovaly by tak suverenitu státu.“³³

Zatímco Hobbesa bychom mohli v dobovém chápání vnímat – jak již bylo zmíněno – především jako názorového konkurenta Johna Locka, jehož koncepce o teorii státních mocí byla do jisté míry reakcí na Hobbesův omnipotentní stát, výše zmíněné dílo Charlese L. de Montesquieu bylo spíše vystaveno přímé konfrontaci s tezemi jeho soupeřnicka Jean-Jacquesa Rousseaua, jenž přichází se svou konstrukcí *volonté générale*, všeobecné vůle. Přestože mu dělba moci není cizí tak, jako byla Hobbesovi, chápe stát také jako produkt společenské smlouvy uzavřené mezi lidmi, z níž vyvozuje, že jediným, kdo je oprávněn schvalovat zákony, je opět pouze lid. Právě ona jeho „všeobecná vůle“ pak může být jediným legitimizujícím faktorem

³³ Krsková, 2003, op. cit., str. 289.

výkonu veřejné (státní) moci. Zároveň pak platí, že v zásadě jedinou cestou, jak takovou moc legitimizovat, je přímá demokracie, tedy přímá účast lidu na formulaci všeobecné vůle stejně jako na její realizaci. Problém však pochopitelně spočívá nejen v tom, že takováto všeobecná vůle se v praxi velmi těžko zjišťuje či ověřuje, zejména v rámci běžného chodu státního aparátu, ale i v tom, že všeobecná vůle (*volonté générale*) se ne vždy musí překrývat s vůlí všech (*volonté de tous*). To pak při absenci garancí práv jednotlivce nezbytně nutně vede k tyranii jedince většinou. „Idea úplného podrobení se kolektivu, řízenému neomylnou obecnou vůlí, je v přímém rozporu s individuální sférou svobody a se snahou vytyčit hranice rozpínavosti státní moci. Jelikož Rousseau nenabízí žádné záruky proti zákonodárci, který obecnou vůlí ztělesňuje, dostává se přesně tam, kde byl autor Leviathana, kterého Rousseau tak kritizoval.“³⁴

Jak je patrné, Rousseauova koncepce vykazuje – opět přinejmenším z dnešního pohledu – mnohé, dalo by se říci systémové nedostatky. Koneckonců, její praktické, byť zpravidla pouze krátkodobé, uvedení do praxe na konci 18. století jasně ukazuje, kam může vést monopolizace moci, jakkoliv je svěřena „pouze“ do rukou voleného zákonodárného sboru.³⁵

Přesto Rousseauovi nelze upřít, že podobně jako de Montesquieu se svou dělbou moci i on přichází s konstrukcí, která představuje konec absolutní a ničím neomezené moci v podobě monokratického orgánu absolutistického panovníka.³⁶

Gerloch nicméně zdůrazňuje, že s „...principem soustředění (koncentrace) moci se přitom setkáváme nejen u nedemokratických států (typickým příkladem je absolutní demokracie). Také určité formy demokratických států byly vytvářeny v představě nedílné moci soustředěné u parlamentu (zastupitelského orgánu) jako reprezentanta moci lidu. Bylo tomu tak například v původní podobě parlamentní monarchie ve Velké Británii po překonání vývojové etapy konstituční (dualistické) monarchie v 18. a 19. století, nebo v tzv. konventní republice v období Velké francouzské revoluce na konci 18. století. Právě vláda Konventu (zejména v období jakobínské diktatury) se stala významnou negativní zkušeností z možnosti zneužití moci demokratickým státním orgánem.“³⁷

Snad to byla právě ona ne zcela pozitivní zkušenost s pokusnými politickými systémy, kterých se (zejména ve Francii) na přelomu 18. a 19. století vystřídal hned několik a které měly jako společný znak výraznou vnější nekontrolovatelnost svého počínání, co způsobilo, že východiskem pro – přinejmenším kontinentální – modely institucionálního i funkčního pojetí distribuce veřejné moci se stala právě teorie o

³⁴ Krsková, 2003, op. cit., str. 348.

³⁵ K tomuto blíže viz také například DEJEAN, M.: *Francouzská demokracie*, Melantrich, Praha, 1947, str. 16 a násl.

³⁶ Krsková, 2003, op. cit., str. 350.

³⁷ GERLOCH, A.: *Právní stát v minulosti a v současnosti*, in KUNC, J. (ed.): *Demokracie a ústavnost*, Karolinum, Praha, 1997, str. 44.

dělbě státní moci a nikoliv koncepcí *volonté générale*. Přestože i další teoretici dělby moci kladli zpravidla největší důraz na moc zákonodárnou, Matějka přesto vidí největší přínos Rousseauovy koncepcí právě v tom, že „[p]olitický základ Montesquieuovy nauky, tj. rovnocennost a úplné oddělení všech tří mocí zůstal neuskutečněn. Byla to zejména francouzská teorie, která pod vlivem Rousseauovým zdůrazňovala přednost moci zákonodárné vůči moci soudcovské a výkonné. ... V typickém obrazu státní organizace, jak se vyvinul od počátku 19. stol., vidíme sice tyto tři kategorie orgánů, všechny však vyvinují vedle hlavní kompetence, na jejíž úspěšné provedení je jejich organizace předně zařízena, činnosti, jež zapadají materiálně do oboru druhých dvou „mocí“ – které se v konečném důsledku plně projevilo jak na vzniku materiálního a formálního kritéria státních funkcí, tak i na pokusu o definici „moci správní“, tedy moderní exekutivy – „Pojem funkce správní se pak vymezuje v obou případech negativně znamená s hlediska materiálního veškerou činnost, jež není ani tvoření právních norem, ani jejich aplikace na konkrétní skutkové podstaty, s hlediska formálního pak všechnu činnost, jež nespadá ani do kompetence orgánů zákonodárných ani soudních.“³⁸ Lze tak konstatovat, že koncepcí o dělbě státních mocí je sice základem moderního pojetí veřejné správy, ale zároveň je i – vedle případných negativních „stínů“ ze strany doktríny jednoty státní moci³⁹ – také jednou z příčin jejího velmi problematického vymezení, se kterým se, jak si i zde ukážeme, správněprávní teorie dodnes potýká.

Mohlo by se zdát, že nástupem modernity, v níž dochází k zavedení zmíněných teoretických postulátů do praxe, došlo zároveň i k ukončení debat o této teorii jako takové, tedy že by se tato snad měla stát jakýmsi nezpochybnitelným dogmatem. Tento dojem by však ani vzdáleně neodpovídal skutečnosti. Nejen že samotná doktrína dělby mocí se dále vyvíjela a byla předmětem neutuchajících diskusí, ale dokonce i v rámci pouhé československé reality došlo během několika málo dekád nejméně ke dvěma natolik výrazným odchylkám v jejím chápání a pojmání, že tuto klasickou koncepcí prakticky popíraly.

Odchylku první představuje myšlenkově ve své době velmi silná a dodnes v lecčems podnětná normativní právní teorie úzce spjatá s tzv. ryzí naukou právní. Jejími autory byli František Weyr a Hans Kelsen. Oba autoři vytvořili své vzájemně si velmi blízké teorie nezávisle na sobě jen s nepatrným časovým rozestupem. Kubeš k tomu uvádí, že „[j]akkoli celou řadu základních myšlenek ryzí nauky právní vyjádřil již F. Weyr v roce 1908, byl za zakladatele této školy uznán Hans Kelsen, neboť jako první vypracoval systém této školy.“⁴⁰ Této skutečnosti si byl Weyr, který byl chronologicky vzato „první“, velmi dobře vědom, ale soudě z četných náznaků i

³⁸ Matějka, 1938, op. cit., str. 7, 8.

³⁹ ŠTIAVNICKÝ, J.: *Oplyvňuje ešte koncept jednoty moci dnešnú ústavnú realitu? Niekoľko poznámok*, in JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocťa Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSC. k 70. narodeninám*, Linde, Praha, 2004, str. 406 a násl.

⁴⁰ KUBEŠ, V.: *Brněnská škola ryzí nauky právní*, in WEINBERGER, O., KUBEŠ, V., KOSEK, J. (eds.): *Brněnská škola právní teorie (normativní teorie)*, Karolinum, Praha, 2003, str. 10.

přímých vyjádření, jimiž se k otázce prvenství myšlenky této teorie ve všech třech dílech svých pamětí opakovaně dotýká⁴¹, nezáleželo mu na ní tak jako na úspěchu a rozvoji teorie samotné.

Jakkoliv samozřejmě není možné zde podrobně rozebírat obsah a koncepci těchto myšlenkových směrů, je samotná podstata normativní právní teorie, resp. ryzí nauky právní⁴² v zásadě prostá. Ryzí nauka právní se, slovy samotného Kelsena „[p]okouší ... odpovědět na otázku co je právo a jaké je právo, nikoliv však na otázku jaké právo býti má nebo jaké se má vytvořiti. Jest právní vědou, nikoliv právní politikou. Nazývá-li se „ryzí“ naukou o právu, jest tomu tak proto, poněvadž se chce omeziti pouze na poznání, vztahující se k právu, a vylučovati z okruhu tohoto poznání vše, co nepřináležejí k onomu předmětu, který jest považovati exaktně za právo. Což znamená: Ryzí nauka právní chce oprostiti právní vědu od všech prvků, jež jsou cizí jejímu předmětu. Jest to její základní metodologický princip.“⁴³

Jedním z důsledků tohoto základního metodologického principu je pak i odstranění dualismu státu a práva. Weyrovi se tradiční „učení [o státu – pozn. aut.] jeví ... jako podivná směs právnických, sociologických a ryze politických myšlenek.“⁴⁴

Kelsen proto vychází z toho, že „...stát jest řád lidského chování ... a ... že tento donucovací řád nemůže býti řádem od právního řádu odlišným, poněvadž ve společnosti neexistují a nemohou existovati dva, nýbrž pouze jediný, tuto společnost konstitující donucovací řád, pak se ukazuje, že každý projev státu, každý státní akt musí býti aktem právním; neboť lidské jednání nabývá kvalifikace státního aktu pouze tím, že jest právní normou jako státní akt kvalifikováno.“⁴⁵

Na toto pojetí státu a státní moci pak již ale de Montesquieova teorie o dělbě státních mocí nestačí a normativisté proto museli přijít se svou vlastní koncepcí „dělby státních funkcí“. Ztotožňuje-li normativní teorie stát s právem, pak primární státní funkcí je pro tuto teorii pochopitelně funkce právní. Tou pak rozumí „...právo v pohybu, jinými slovy: pohlíží na právo s hlediska jeho dynamiky. Proto znamená státní funkce tolik, jako funkce směřující k tvorbě práva, čili stupňovitý proces normotvorby.“⁴⁶

Dělbou státních mocí (funkcí) tedy v souvislosti s tím normativisté chápou především „odlišné procesy normotvorby“, což je patrné zejména v případě moci zákonodárné a moci výkonné. Obě totiž podle nich směřují k „výkonu práva“

⁴¹ Viz například WEYR, F.: *Paměti 1. Za Rakouska (1879–1918)*, Atlantis, Brno, 1999, str. 283, 349, 413–415, WEYR, F.: *Paměti 2. Za republiky (1918–1938)*, Atlantis, Brno, 2001, str. 256, anebo také WEYR, F.: *Paměti 3. Za okupace a po ní (1939–1951)*, Atlantis, Brno, 2004, str. 138.

⁴² Nevyplyne-li z textu něco jiného, budou dále tyto pojmy používány *promiscue* a to i s vědomím určitého zjednodušení, které s sebou tento přístup nutně přináší.

⁴³ KELSEN, H.: *Ryzí nauka právní, metoda a základní pojmy*, Orbis, Brno-Praha, 1933, str. 7.

⁴⁴ WEYR, F.: *Základy filozofie právní*, Nakladatel A. Píša, Brno, 1920, str. 174.

⁴⁵ Kelsen, 1933, op. cit., str. 54.

⁴⁶ Kelsen, 1926, op. cit., str. 62.

v širším smyslu, přičemž rozdíl mezi nimi, navíc velmi relativní, znamená „...toliko poměr mezi dvěma stupni procesu normotvorného, jež po sobě následují.“⁴⁷ Podle Weyra je tak možno „[n]ormy ...bud' tvořiti nebo poznávati nebo konečně jich užívati ... Soustavné poznávání norem jest činností theoretickou (vědeckou) a nepatří proto mezi funkce státu. Zato stát – jako subjekt normotvorný – tvoří normy, vykonáváje tím funkci zákonodárnou. Svými orgány – soudy a jinými úřady – vytvořených norem (zákonů) používá.“⁴⁸ Zároveň se však staví proti tomu označovat tyto funkce jako „výkonná“ či „soudní“, neboť označení první „...methodologicky není ... případné“, označení druhé „...arčit' jest nedůsledno, nazývati ji „soudcovskou“, poněvadž nejen soudcové takto aplikují právní normy, nýbrž i jiné – správní – úřady.“⁴⁹ Koneckonců ve zde citovaném díle svá pojednání o soudnictví také řadí do kapitoly „Orgány výkonné“ a uvozuje je odmítnutím vyčleňování soudnictví z moci výkonné.⁵⁰

Odmítnutím tradičního náhledu na pojem státu tedy normativisté přicházejí s vlastním – velmi osobitým – pojetím státních funkcí a jejich dělby. Nelze jim upřít, že na rozdíl od klasické teorie dělby moci se výrazně více zaměřují na obsah a náplň těchto funkcí, tedy co a jak se v rámci „dané normotvorné činnosti“ dělá. Dalo by se říci, že namísto formálního přístupu zdůrazňují spíše materiální hledisko. V důsledku toho vlastně mezi mocemi vytvářejí jakousi hierarchii, resp. vzájemnou podřízenost, neboť proces normotvorby je v jejich pojetí stupňovitý a stejně tak musí být stupňovitá i výstavba institucí, které ji provádějí.⁵¹

Ve vztahu ke zde sledovanému cíli – vymezení exekutivy jako výchozího bodu k pojmu moderní veřejné správy – však nicméně zjevně nelze dojít k závěru, že ryzí nauka právní nabízí vhodnější, přesnější či obecněji použitelnější koncepci, než s jakou přišla doktrína tradiční.

Druhou odchylku od klasického pojetí dělby státních mocí, s níž jsme se v našich podmínkách setkali, pak představuje koncepce, jež se jistě z mnoha hledisek nemůže ryzí nauce právní vyrovnat, nicméně která v porovnání s ní našla mnohem výraznějšího praktického uplatnění. Jde o učení marxismu-leninismu, lépe řečeno o teorii tzv. vědeckého komunismu.

Přestože ještě po druhé světové válce bylo možno se seznámit s „původním“ (tradičním) náhledem na teorii státních funkcí, resp. teorii dělby státní moci (a to i přesto, že mohl být formulován například zastáncem normativní nauky právní⁵²), po únorových událostech roku 1948 již v Československu došlo k všeobecně známým

⁴⁷ Kelsen, 1926, op. cit., str. 62.

⁴⁸ Weyr, 1924, op. cit., str. 30.

⁴⁹ Weyr, 1924, op. cit., str. 30, 31.

⁵⁰ Weyr, 1924, op. cit., str. 318 a 319 (a viz také zde uvedené poznámky pod čarou).

⁵¹ Kelsen, 1926, op. cit., str. 62.

⁵² NEUBAUER, Z.: *Státověda a theorie politiky*, Vydal Jan Laichter, Praha, 1947, str. 283 a násl., zejm. pak str. 285-292.

změnám projevujícím se jak v praktickém fungování státního aparátu, tak ve změně v náhledu na teorie, které se jím zabývaly.

Již v první polovině 50. let se tedy studenti práv dozvídali o tom, že teze o dělbě státní moci způsobuje neodpovědnost výkonné moci vůči parlamentu, neboť „...nezávislá výkonná moc je nejlepší oporou buržoasie v okamžiku, kdy parlament za rozšíření volebního práva a s příchodem zástupců lidových mas již nemůže uspokojit tak spolehlivě zájmy buržoasie. ... Pro epochu imperialismu je pak přímo charakteristické, že nastává úplná koncentrace moci v rukou výkonné moci (vlády), která si přisvojuje také zákonodárnou funkci a postupně likviduje parlamentní zřízení (fašismus).“⁵³

Podobně bylo posluchačům Vysoké stranické školy při ÚV KSČ nově vysvětlováno, jaký byl hlavní cíl de Montesquieuovy teorie o dělbě státní moci: „Tato buržoasní teorie vznikla začátkem 18. století, v době, kdy mladá buržoasie se drala k moci a žádala na šlechtě, duchovenstvu a panovníkovi účast na státní moci, zejména v zastupitelských sborech. Po vítězství buržoasie sloužila tato teorie k zastírání třídního charakteru buržoasního státu. I československé buržoasii a jejím reformistickým sluhům tato teorie a ústava, která se o ni opírala, sloužila k tomu, aby lidu namlouvala, že Československá republika je státem nadtřídním, státem celého národa a veškerého obyvatelstva, „čistou demokracií“. O všech těchto báborkách platí Leninova slova: „Jde prostě o to, že stát buržoasie, uskutečňující diktaturu buržoasie pomocí demokratické republiky, se nemůže veřejně před lidem přiznat, že slouží buržoasii; nemůže říct pravdu a je nucen k pokrytectví.““⁵⁴

Ve stejné době pak i na Vysoké škole politické dochází její děkan R. Foustka k závěru, že teorie o dělbě státních mocí „... je nesprávná, protože ve státě je jedna jediná moc, a to je moc vládnoucí třídy. V mechanismu státu se ovšem od sebe liší jednotlivé orgány státu, a to svou speciální činností. Proto mluvíme o zákonodárných, správních a soudních orgánech státu. Všechny tyto orgány však vykonávají příkazy jediné státní moci, t. j. vykonávají příkazy vládnoucí třídy.“ a dokonce (s již značnou mírou absurdity) dovozuje, že teorie o dělbě státní moci naopak napomáhá mocenskému centralismu a potlačuje demokracii, neboť v jejím důsledku demokraticky „...volené sbory v buržoasní republice nemají vliv na státní byrokratický aparát, který je plně v rukou vykořisťovatelů. V jejich rukou je armáda, policie, soudy i správní úřady. Pravomoc zvolených zástupců lidu je omezena na činnost zákonodárnou (normotvornou). Je tedy demokratismus buržoasního státu silně omezen...“⁵⁵

⁵³ BARTUŠKA, J. a kol.: *Československé státní právo*, Orbis, Praha, 1953, str. 33.

⁵⁴ RATTINGER, B.: *Nástin ústavního vývoje předmnichovské republiky, Přednášky přednesené na Vysoké stranické škole při ÚV KSČ*, Rudé právo – Vydavatelství ÚV KSČ, Praha, 1954, str. 55.

⁵⁵ FOUSTKA, R. N.: *Stát, jeho vznik, podstata a vývoj*, Právnícký ústav ministerstva spravedlnosti, Orbis, Praha, 1954, str. 124.

Snad jako jakousi alternativu této „buržoasní“ teorii pak Foustka předkládá svou vizi (resp. vizi Marxe, Engelse, Lenina a zejména Stalina) o třech státních funkcích, které jsou odvislé od „období“, v němž se stát právě nachází. „V prvním svém období, od revoluce do likvidace vykořisťovatelských tříd, vykonává socialistický stát dvě hlavní funkce: potlačuje svržené třídy v zemi a brání zemi před útokem zvenčí. ... Třetí, novou funkcí, již v tomto období vývoje socialistického státu vznikající, je funkce hospodářsko-organisátorská a kulturně výchovná, jejímž úkolem je „pěstovat výhonky nového, socialistického hospodářství a převychovávat lidi v duchu socialismu.“⁵⁶ Tento autor tak zcela odmítá jakoukoliv dělbu státní moci, když uvádí, že „[p]odmínkou nadvlády jedné třídy je možnost přinutit ostatní k poslušnosti, k plnění vůle vládnoucí třídy. Tato vůle je vydávána za nadtřídní „vůli státu“ a je vnučována potlačovaným třídám pomocí zvláštního aparátu státu. ... Stát je organizací celé vládnoucí třídy, kdežto ... nestátní organizace naopak částí této třídy, jejích vrstev a skupin. Státní aparát tedy hájí zájmy této třídy jako celku, čemuž tak není u jejích nestátních organisací. ... Proto nejdůležitější součástí mechanismu státu je státní aparát. Základními formami jeho činnosti jsou zákonodárství, správa státu a soudnictví.“⁵⁷

Této koncepci je naprosto přirozené, že státní aparát, který lze členit (nikoliv však dělit) pouze podle „forem činnosti“, je jednotný a řízený z jednoho mocenského centra. Jen takový aparát (jen taková státní organizace v institucionálním smyslu) může hájit zájmy „jednotného státu“, v němž žije „jednotná třída“ bojující proti menšinovým vykořisťovatelským skupinám.

Nutno nicméně připomenout, že stejně jako období let 1948–1989 v Československu nebylo monolitickou a vnitřně homogenní epochou naší moderní historie, ani náhled tehdejších teoretiků na de Montesquieuovu teorii nebyl vždy tak příkrý a odsuzující. O pouhý tucet let později již J. Boguszak smířlivě uvádí, že de Montesquieu „...byl učenec pokrokový, na svou dobu vynikající. Lze říci, že jeho teorie „O duchu zákonů“ byla do jeho doby nejpokrokovější soustavnou a ucelenou buržoasní teorií státu a práva. ... Pokrokovost Montesquieuovy teorie byla omezena jeho dobou, vyplývala z tehdejších poměrů a rozestavení třídních sil. Měla-li teorie dělby moci jako celek pokrokový význam v době, kdy vyjadřovala pokrokový, poměru třídních sil odpovídající požadavek rozdělení moci mezi buržoazii a šlechtu, ztratila jej, jakmile se poměr třídních sil změnil v neprospěch šlechty, ve prospěch buržoazie...“⁵⁸

Koncem zmíněné éry se pak dokonce můžeme dočíst i to, že v oblasti dělby státních mocí de Montesquieu „...vyslovil v této oblasti nové a originální myšlenky. Byl původní především v tom, že spojil otázku dělby moci ve státě s otázkou

⁵⁶ Foustka, 1954, op. cit., str. 32.

⁵⁷ Foustka, 1954, op. cit., str. 34, 35.

⁵⁸ Boguszak, J. in VEVRKA, V. (redig.): *Dějiny politických a právních ideologií – I. díl*, Universita Karlova v Praze, SPN, Praha, 1966, str. 82.

politické svobody. Tuto zásadu kvalifikoval jako nevyhnutelný předpoklad a garanci politických a občanských svobod a v důslednosti realizace tohoto principu viděl kritérium občanských svobod, uplatňovaných ve společnosti.“, byť s tím dovětkem, že tyto názory „...vyhovovaly zájmům bohaté buržoazie, která se díky hromadění peněz stávala věřitelkou dvora a aristokracie, kupovala si šlechtické tituly, ale nemohla pomocí peněz změnit zřízení brzdící rozvoj kapitalistického hospodářství.“⁵⁹

Jakkoliv můžeme teorie normativní nauky právní či teze vědeckého komunismu považovat za zvláštní či neobvyklé, nelze pominout, že na vnímání veřejné správy v širším smyslu či na teoretické uchopení pojmu samosprávy, jak si ukážeme, měly obě teorie na našem území vliv nikoliv nemalý. I proto bylo podle našeho názoru nutné je zde alespoň v základních rysech nastínit.

1.1.4 Moderní veřejná správa jako výsledek dělby moci

Existují pochybnosti o tom, zda je snadnější vymezit veřejnou správu tím, že se pokusíme o její co možná nejzveřejněnější popis, anebo tím, že se pokusíme o její co možná nejkompletnější definici. Jisté je pouze to, že výsledek ani jednoho z těchto procesů nikdy nebude úplný, kompletní, jasný, bezproblémový a obecně použitelný pro všechny eventuality, s nimiž bychom s ním dále pracovali.

Veřejná správa je jedním z termínů, který se své úplné definici i vyčerpávajícímu popisu úspěšně vzpírá. Je to dáno nejen tím, že – jak vyplynulo z výše řečeného – samo vymezení výkonné moci ve státě je z teoretického pohledu značně neurčité, ale nepochybně i tím, že veřejná správa je pojem natolik komplexní, mnohvrstevnatý a dynamický ve svém obsahu, že se do definice – z povahy věci vždy statické – jednoduše vejít nemůže.

Podstatnou okolností, která brání vzniku obecně použitelné definice veřejné správy, je fakt, že s tímto pojmem neoperuje pouze (s)právní věda, ale je předmětem zkoumání i mnohých dalších společenskovědních disciplín. S veřejnou správou coby objektem bádání pracuje ekonomie, politologie, sociologie či regionalistka a jistě i mnohé další. D. Hendrych k tomu trefně poznamenává, že „...různost hledisek na správu vede k řadě nedorozumění. Diferenciace sociálních věd a vytváření vědních oborů na pomezí oborů již konstituovaných přináší spíše nové dílčí pohledy, než obecné posouzení a vymezení pojmu správy.“⁶⁰ Byť se tak lze domnívat, že mnohost a různorodost pohledů v konečném důsledku nepřispívá ke vzniku jednoduché a bezzbytku přijatelné definice, na druhou stranu ale – jedná-li se pochopitelně o přístupy konstruktivní – bezpochyby obohacuje samotný obsah toho kterého pojmu, veřejnou správu nevyjímaje, což lze z vědeckého hlediska jen těžko odsuzovat.

⁵⁹ KULAŠIK, P. a kol.: *Dějiny společenských teorií*, SPN, Praha, 1987, str. 38, 39.

⁶⁰ HENDRYCH, D.: *Základy správní vědy*, Aleko, Praha, 1992, str. 4.

Mnozí autoři si cestu k definici veřejné správy „usnadňují“ tím, že se pokoušejí spíše o její negativní vymezení, tedy stanovení, co veřejná správa představuje „ve vztahu ke svému okolí“, namísto nalézání toho, co je veřejná správa „jako taková“. Tato metoda odečítání neboli subtrakce⁶¹ (D. Hendrych hovoří o „subtrakci“⁶², byť také ne vždy a důsledně⁶³) byla koneckonců výše naznačena již Matějkou, použil ji také Hoetzel ve své obsáhlé stati o veřejné správě („Myslím, že se veřejná správa nedá obsahově ani jinak charakterizovati než negativně.“⁶⁴) a nevyhýbají se jí ani současní badatelé, kteří, jak upozorňuje například J. Staša, dokonce „... na pozitivní vymezení veřejné správy ... rezignují nebo je relativizují.“⁶⁵

I tato metoda má však svá nepopiratelná úskalí. Tím zřejmě nejvýraznějším je skutečnost, že ji lze zdárně použít pouze tam, kde je možno okolí hledaného pojmu definovat snáze než pojem samotný, tedy v případě, kde dílčí obsahové složky veřejné moci již zřetelně „vykrytalizovaly“ a mají dostatečně zřejmé hranice na to, aby bylo možno je od sebe jednoznačně odlišit.

Je nabíledni, že tuto podmínku pojem veřejné moci ve světle teorií o svém dělení nesplňuje. Použití subtrakce k vymezení veřejné správy podle toho, co „veřejnou správou není“, by tak vedlo buď ke zcela generalizujícímu zjištění („veřejná správa je vše, co není normotvorbou ani rozhodováním individuálních právních sporů“), které by vzhledem ke své obecnosti více než hraničilo s vlastní věcnou správností (víme například, že veřejná správa v sobě obsahuje jak prvky normotvorby tak i rozhodování individuálních právních sporů), anebo by naopak jejím výsledkem (resp. předpokladem) bylo natolik obsáhlé vymezení „okolního prostředí“ veřejné správy (tedy moci zákonodárné a moci soudní), že by se efektivnost či jednoduchost sledovaná touto metodou zcela vytratila.

Zdá se tedy, že mnohem vhodnější než složité konstruování definicí může být „prosté“ charakterizování jednotlivých pojmových znaků veřejné správy. Například Staša za takové znaky veřejné správy považuje zejména:

1. sledování veřejných nebo jiných obecných cílů, výkon ve veřejném zájmu,
2. podzákonný charakter činnosti,
3. její výkonná povaha,
4. může být činností s autoritativní (mocenskou) povahou i činností organizační (z toho pak vyplývá rozlišení správy na vrchnostenskou a nevrchnostenskou),

⁶¹ Viz například SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*, Wolter Kluwers, Praha, 2009, str. 22.

⁶² HENDRYCH, D.: *Správní věda – Teorie veřejné správy*, Wolters Kluwer, Praha, 2009, str. 18.

⁶³ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*, 1. vydání, C. H. Beck, Praha, 1994, str. 1.

⁶⁴ HOETZEL, J.: *Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti*, in RIEGER, B. (redig.): *Sborník věd právních a státních, ročník VII.*, Bursík a Kohout, Praha, 1907, str. 43.

⁶⁵ STAŠA, J.: *Úvod do českého správního práva*, Policejní akademie ČR, Praha, 2003, str. 7.

5. je činností, jíž se osoby veřejného práva projevují jako specifické prostředky veřejného nebo soukromého práva (z toho pak vyplývá rozlišení správy na výsostnou a nevýsostnou).⁶⁶

Jakkoliv je tato cesta k vymezení veřejné správy zřejmě nejméně konfliktní a problematická, i zde jsou na první pohled zřejmé nedostatky, které s sebou nese.

Za jeden takový je možno považovat již *terminus technicus* použitý v odrážce č. 1, tj. pojem veřejného zájmu. Ten je jedním z klíčových kritérií veškeré činnosti veřejné správy. Jedná se sice o termín používaný i v platném právu⁶⁷, zároveň jde ale o pojem, který se do značné míry zákonnému vymezení z podstaty věci vzpírá. Veřejný zájem je tradičně řazen mezi neurčité právní pojmy (dříve také označované za tzv. pojmy pružné⁶⁸), jejichž význam a obsah může být (a také je) v konkrétních případech proměnlivý a variabilní v závislosti na dané situaci.

Ústavní soud k hledání obsahu veřejného zájmu judikoval, že „[v]eřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. ... Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce ... a nelze jej v konkrétní věci *a priori* stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.“⁶⁹ Tím také označil za protiústavní vymezení konkrétního veřejného zájmu zákonnou právní normou, neboť v takovém postupu spatřoval porušení dělby moci spočívající v nepřípustné ingerenci legislativy do působnosti exekutivy.

Nutno však zmínit, že toto omezení pozitivněprávní definice veřejného zájmu zřejmě není absolutní a vztahuje se především k nemožnosti zákonné deklarace veřejného zájmu vůči konkrétnímu předmětu, případu či situaci. Zdá se však, že nic nebrání tomu, aby byl veřejný zájem pozitivněprávně vymezen v rámci jednotlivých sfér veřejné správy pro obecně vymezené okruhy případů, o nichž mají právo příslušné orgány rozhodovat. Takovému závěru nasvědčuje řada příkladů z pozitivněprávní úpravy.⁷⁰

Obecná vymezení veřejného zájmu tedy platné právo (i ve světle citovaného postoje Ústavního soudu) přenechává buď doktrinálnímu výkladu právní teorie, nebo rozhodovací činnosti veřejné správy či případně výkladu ze strany moci soudní.

⁶⁶ Blíže viz Staša, 2003, op. cit., str. 7.

⁶⁷ A to dokonce na úrovni nejvyšší, tedy normách síly ústavního zákona – srov. například čl. 30 Ústavy ČR či čl. 11 odst. 2 a 4, čl. 18 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁸ Viz například Hoetzel, J. in HOETZEL, J., WEYR, F. (poř.): *Slovník veřejného práva československého*, sv. V., Rovnost, Brno, 1948, str. 578.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

⁷⁰ Například § 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, v platném znění, § 33 odst. 1 zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, v platném znění, § 2 odst. 17 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v platném znění, § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, v platném znění či třeba § 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, v platném znění. Blíže viz také Sládeček, 2009, op. cit., str. 19.

A. Gerloch za něj například má „...druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.“⁷¹

Podle vybrané soudní judikatury se pak může jednat například o „...takový zájem, jehož nositelem je společnost. Takovým zájmem je zcela nepochybně i zájem na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje.“⁷² V jiném ze svých rozhodnutí tento soud také uvádí, že „...pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat vždy jako takový zájem, který je možno označit za obecně prospěšný zájem.“⁷³ Jiný soud tento pojem pak poněkud koriguje tvrzením, že „veřejný zájem ... nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí; může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví.“⁷⁴

Za příklady veřejného zájmu soudy pak obecně uvádějí například zájem na dodržování základních lidských práv a svobod, na zachování demokracie a potlačování tendencí jdoucích proti ní, ale také zájem na řádném placení daní, atp.

Stejně tak ne zcela jasný se na první pohled může zdát onen podzákonný charakter činnosti veřejné správy. Ten je zde nutno vykládat jak jako praktickou reflexi zásady legální licence, tak bezpochyby i jako důsledek nižšího stupně normotvorby v normativistickém pojetí. Označení veřejné správy jako činnosti podzákonné je nutno chápat především tak, že se musí jednat o činnost, které zákonodárce prostřednictvím obecně závazných právních předpisů vymezil pole působnosti, jež správa při své činnosti nesmí překročit a přesné pravomoci, které jediné může použít. V neposlední řadě se pochopitelně nesmí jednat o takovou činnost, která by suplovala jinou ze složek tripartity moci.

Zmíněná „výkonná povaha“ veřejné správy je pak především projevem skutečnosti, že ta je – přinejmenším většinou – součástí moci výkonné. Jejím primárním úkolem je tedy realizovat moc jako takovou, vrchnostensky i nevvrchnostensky (ad odrážka č. 4) vstupovat do právních vztahů s adresáty veřejné moci a tuto vůči nim uplatňovat.

V zásadě v těchto intencích je pak veřejná správa vymežována v učebnicích správního práva již více než sto let, přestože náhled jednotlivých autorů se od sebe vzájemně nezřídka značně odlišuje.

⁷¹ Gerloch, A. in HENDRYCH, D. a kol.: *Právníký slovník*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2001, heslo „Veřejný zájem“.

⁷² Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. října 2000, sp. zn. 31 Ca 82/2000-51.

⁷³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. března 1999, sp. zn. 31 Ca 71/98-26.

⁷⁴ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. května 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98-27.

Například J. Pražák veřejnou správu vymezuje (zejm. pro studenty pražské právnické fakulty) pomocí subjektů, které ji vykonávají, když píše, že veřejná správa je „... [řízení] záležitostí svazků veřejnoprávních, totiž státu a ostatních korporací veřejných; poněvadž pak právo správní jest souhrn právních pravidel, jimiž dotčený poměr je upraven, mohli bychom je definovati jako nauku o pravidlech, jimiž upravena jest činnost státu a veřejných korporací, jinými slovy: jimiž upravena je působnost výkonné moci ve státě.“⁷⁵

Podobně k veřejné správě (tentokrát spíše pro tehdejší studenty brněnské) přistupuje A. Merkl, který ji „v užším smyslu“ vykládá „...jako souhrn státní činnosti, již má se dosáhnouti státního účelu“, anebo za použití subtrakce „...jako tu část státní činnosti, která zbývá z jejího souhrnu po oddělení zákonodárství a soudnictví.“⁷⁶ Vidíme, že Merkl na rozdíl od Pražáka hovoří pouze o státu a nezahrnuje do své definice i „ostatní korporace veřejné“. To však nelze přičítat ani tak tomu, že by snad neuznával nositelů veřejné moci od státu odlišných, jako spíše té skutečnosti, že Merkl byl žákem H. Kelsena⁷⁷ a tedy přívržencem ryzí nauky právní, která – jak bylo naznačeno výše – na stát a jeho vnitřní organizaci nahlíží výrazně osobitým způsobem. O tomto pojetí a zejména jeho chápání samosprávy bude ještě podrobněji pojednáno dále v této práci.

J. Hoetzel, navazující v lecčems na Pražáka, rozlišuje veřejnou správu z materiálního (v tomto smyslu širšího) i formálního (užšího) hlediska, přičemž správou ve formálním smyslu rozumí „veškeru činnost orgánů zvaných správní úřady“, čímž příliš nevybočuje z již výše naznačených pojetí. K možnosti pozitivního vymezení veřejné správy je však výrazně skeptický a kloní se spíše k vymezení veřejné správy odečtením „zákonodárství a soudnictví od veškeré státní činnosti. Již tím je patrný veliký význam veřejné správy.“⁷⁸ Ve svých přednáškách to pak studentům shrnoval tak, že: „Pojem veřejné správy visí na pojmu správních úřadů, neboť správou rozumíme veškerou činnost správních úřadů. Správní úřady lze motivovati jen negativně. Jsou to orgány ani zákonodárné ani soudní.“⁷⁹

Po událostech roku 1948 a v souvislosti se změnami státní organizace se, jak již bylo také naznačeno, mění nejen náhled na nezbytnost dělby státních mocí, ale i na veřejnou správu jako takovou. Aplikací důsledného centralismu se jediným nositelem veřejné moci stává stát, čímž ji *de facto* mění na ryzí moc státní. Inspirací

⁷⁵ PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo správní, část první: všeobecná část práva správního*, Nákladem jednoty právnické, Praha, 1905, str. 1.

⁷⁶ MERKL, A.: *Obecné právo správní, Díl první*, Nakladatelství Orbis, Praha-Brno, 1931, str. 2, 4.

⁷⁷ Weyr, 2001, op. cit., str. 207, 397.

⁷⁸ HOETZEL, J.: *Československé správní právo, část všeobecná, druhé přepracované vydání*, Melantrich, Praha, 1937, str. 13, 14.

⁷⁹ HOETZEL, J.: *Přepis přednášek pronesených na PrF UK v Praze v rámci předmětu Správní věda a právo*, neautorizováno, nedatováno (zřejmě ale po roce 1928).

byla našim autorům věda sovětského správního práva⁸⁰, pro niž byla státní správa „...výkonná a nařizovací činnost státních orgánů na základě zákonů a k jejich provedení, spočívající v praktickém, pod vedením VKS(b) prováděném uskutečňování úkolů, spojených s dovršením výstavby socialismu a postupným přechodem od socialismu ke komunismu.“⁸¹

Tento názorový proud pochopitelně respektují jak autoři pražské, tak brněnské (po jejím znovuoživení v roce 1969) právnické fakulty, mezi jejichž přístupy se původně diametrální rozdíly prakticky setřely. Namísto veřejné správy se zaměřují toliko na správu státní, což je dle Máši „...ta organizátorská činnost státu, která je charakterizována svou podzákonnou nařizovací a výkonnou povahou, možností determinování její činnosti instrukcemi nadřízených orgánů a každodenní iniciativní operativní aktivitou státních orgánů, které zajišťují pod vedením KSČ a na základě zákonů realizaci organizátorských funkcí socialistického státu v oblasti řízení národního hospodářství, kulturně sociální výstavby a při zabezpečování administrativně-politických úkolů.“⁸² K prakticky témuž pojetí pak dochází v Praze i Delong: „Československá socialistická státní správa je výkonnou a nařizovací organizující činností státu, kterou na základě zákonů, a k jejich provedení, uskutečňují pod vedením Komunistické strany Československa orgány státní správy a již se, za účelem výstavby rozvinuté socialistické společnosti, uskutečňují funkce státu řízením a ochranou hospodářské, sociálně kulturní a administrativně politické výstavby a realizací práv, zájmů a povinností občanů a organizací.“⁸³

Stejně silně, jako se setřely rozdíly mezi pražským a brněnským pojetím, došlo – jak z výše uvedeného koneckonců také vyplývá – k setření rozdílu mezi státní správou v užším slova smyslu a politickou správou státu v pojetí širším. Nejzřetelněji to vyjádřil Máša v další ze svých definic státní správy: „Státní správa představuje v socialistickém státě významnou organizátorskou sílu, která zajišťuje plnění politických úkolů, které jsou stanoveny Komunistickou stranou Československa a konkretizovány v právním řádu.“⁸⁴ kterou dále rozvádí o několik let později: „Orgány státní správy zaměřují veškerou svou činnost k zajištění úkolů, které jsou ztělesněny v zákonných normách vydávaných představiteli státní moci. Tyto normy představují právní vyjádření základních politických směrnic, které stanoví vedoucí síla ve státě – Komunistická strana Československa (viz čl. 4 Ústavy).“⁸⁵

⁸⁰ K tomu blíže velmi zajímavě viz například VEDRAL, J.: *Správní právo*, in BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*, MPÚ, Masarykova univerzita, Brno, 2009, str. 611 a násl. (zejm. str. 613–615 a 619–622).

⁸¹ STUDĚNIKIN, S. S., VLASOV, V. A., JEVTIČIJEV, I. I.: *Sovětské správní právo*, Orbis, Praha, 1952, str. 5.

⁸² MÁŠA, M.: *Správní právo, obecná část*, Univerzita J. E. Purkyně, Brno, 1971, str. 10.

⁸³ Delong, V., in LUKEŠ, Z. a kol.: *Československé správní právo, obecná část*, Panorama, Praha, 1981, str. 17.

⁸⁴ MÁŠA, M.: *Některé teoretické otázky socialistické správní vědy*, Univerzita J. E. Purkyně, Brno, 1980, str. 21.

⁸⁵ MÁŠA, M.: *Správněprávní aspekty zefektivňování struktury a činnosti Československé státní správy*, Univerzita J. E. Purkyně, Brno, 1987, str. 11.

Stejně zásadní změnu, jakou chápání veřejné správy prodělalo ve 20. století na konci čtyřicátých let, prodělalo, jen opačně, na konci let osmdesátých. Po listopadu 1989 se s návratem demokratických principů do výkonu veřejné moci v Československu opět vrací i původní, byť částečně modernizované, pojetí veřejné správy. Zatímco ještě v roce 1986 byl D. Hendrych nucen konstatovat, že i „[p]řes některé pokusy tento pojem znovu oživit ... se v československé vědě správního práva pojem veřejná správa neujal“⁸⁶, již v roce 1992 ji nově vymezuje jako činnost prováděnou „...zákonem zmocněnými subjekty v rozsahu přikázané jim působnosti a pravomoci, vyznačující je jako nositele veřejné správy. Na rozdíl od moci zákonodárné a soudní nemusí být veřejná správa vykonávána jen státními orgány. Stát ji může delegovat ve větší nebo menší míře na jiné subjekty veřejného práva, popř. i na subjekty práva soukromého (např. veřejnoprávními smlouvami).“⁸⁷

Přibližně v téže době je i pro Průchu veřejná správa „...správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě. Pro tuto výkonnou moc je přitom charakteristické, že se jedná především o veřejnou moc, jíž je nadán v první řadě sám stát a dále touto mocí disponují jí aprobované subjekty dále povolané ke správě veřejných záležitostí.“⁸⁸

K zásadě stejné koncepci pak přistoupila i slovenská právní věda, která v této době veřejnou správu vymezila jako „...správu veřejných záležitostí, která se realizuje jako projev výkonné moci ve státě. Pro tuto výkonnou moc je charakteristické, že jde především o veřejnou moc, kterou nedisponuje jen stát, ale i další nestátní subjekty, které vykonávají správu veřejných záležitostí.“⁸⁹, na kterémžto pojetí i do budoucna setrvala⁹⁰, nebo jej jen nepatrně modifikovala.⁹¹

S návratem ke klasickým přístupům k veřejné správě se nicméně taktéž vrátil i klasický skepticismus k pokusům o její definiční vymezení, který pak již nevymizel.⁹² Někteří autoři preferují metodu „popisu vlastností“ veřejné správy⁹³, anebo metodu jejího základního vymezení a následného rozdělení „na menší části“⁹⁴, jiní tento problém řeší přehledem současných přístupů k tomuto pojmu⁹⁵, další pak

⁸⁶ HENDRYCH, D.: *Státní správa jako předmět výzkumu*, in NĚMEC, V. (uspoř.): *Studie a informace – ročník XX. Sborník příspěvků přednesených na rozšířeném zasedání katedry správního práva PF UK konané u příležitosti 40. výročí osvobození ČSSR Sovětskou armádou*, Ústav státní správy, Praha, 1986, str. 52.

⁸⁷ Hendrych, 1992, op. cit., str. 10 nebo prakticky shodně také HENDRYCH, D.: *Veřejná správa v demokratickém státě*, Právo a zákonost č. 2/1992, str. 80.

⁸⁸ PRŮCHA, P.: *Základy správního práva a veřejné správy, Obecná část*, MU, Brno, 1994, str. 25.

⁸⁹ ŠKULTÉTY, P.: *Veřejná správa a správní právo*, PraF UKo, Bratislava, 1995, str. 7.

⁹⁰ ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správní právo hmotné, Všeobecná část*, PraF UKo, Bratislava, 2004, str. 9.

⁹¹ Srebalová, M., in VRABKO, M. a kol.: *Správní právo hmotné, Všeobecná část*, C. H. Beck, Bratislava, 2012, str. 5.

⁹² HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, Obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha, 2012, str. 3–7.

⁹³ Již zmíněný Staša, 2003, op. cit., str. 7.

⁹⁴ PRŮCHA, P.: *Správní právo, obecná část*, Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Brno-Plzeň, 2012, str. 47.

⁹⁵ Sládeček, 2009, op. cit., str. 17–19.

formou příkladů (někdy až *ad absurdum*) demonstrují, proč vymezit veřejnou správu přesněji než jako realizaci „výkonné moci, samosprávy a jiné správy“⁹⁶ v zásadě není možné.⁹⁷

Pro její definici je dále kromě toho možné nahlédnout buď do výkladových publikací typu odborné encyklopedie či specializovaného slovníku. Encyklopedie veřejné správy definuje veřejnou správu jako „...správu veřejných záležitostí, která je uskutečňována ve veřejném zájmu, jakožto projev, resp. součást výkonné moci. ... Jde o organizovanou činnost, která musí být svěřena určitému subjektu, který zaručuje, že bude vykonávána. Tímto subjektem je v první řadě stát a dále jiné subjekty, které k tomu byly státem zákonem zmocněny. ... veřejná správa je tvořena dvěma subsystemy, a to státní správou a samosprávou.“ Tato charakteristika pak dále pokračuje tím, co již bylo uvedeno výše – nesmí se jednat o „...okruh činností, které jsou zákonodárstvím, soudnictvím ani vládou a které jsou vykonávány orgány, jež nejsou orgány moci zákonodárné, soudní ani vládní. Na rozdíl od správy soukromé platí, že orgány veřejné správy mohou svoji činnost vykonávat pouze na základě zákonů a v jejich mezích.“⁹⁸

Hendrych pak předkládá právnícky-slovníkovou definici, podle níž veřejná správa „...označuje činnost, kterou vykonávají správní úřady a orgány územní nebo zájmové samosprávy na základě zákonů a k jejich provedení. Veřejná správa je souhrnným pojmem, který zahrnuje státní správu a samosprávu. Ve většině definic se vymezuje negativně. Vychází se přitom z dělby státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní a z poznatku, že moc zákonodárnou a soudní lze na rozdíl od moci výkonné uspokojivě stanovit. Veřejná správa se negativně vyjadřuje jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví.“⁹⁹

1.2 Od centralistického etatismu k decentralizaci

1.2.1 Apolitická veřejná správa?

Veřejná správa by se coby činnost specializovaná a odborná na první pohled mohla jevit politicky neutrální a jako taková tedy ideologicky neovlivnitelná. Již R. Aron ve vztahu k demokratické administrativě (jeho slovy řečeno k „byrokracii“) konstatoval, že tato v „...ústavně pluralitních režimech musí ... plnit tři požadavky: být účinná, zachovávat neutralitu v tom smyslu, aby nebyla zatažena do stranického

⁹⁶ Kindl, M. in KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, M.: *Základy správního práva*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, str. 30.

⁹⁷ Kindl, 2006, op. cit., str. 23-30.

⁹⁸ MATES, P., WOKOUN, R.: *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*, Prospektum, Praha, 2001, str. 134, 135.

⁹⁹ Hendrych, D., in Hendrych, 2001, op. cit., heslo „Veřejná správa“.

boje, a konečně dosáhnout toho, aby byla přijímána občany nikoli jako jejich nepřítel, nýbrž ... jako jejich mluvčí nebo jejich zástupce.“¹⁰⁰

Výše naznačený vývoj a názorové střety nad obsahem, pojmenováním i vymezením veřejné správy však indikují, že v jejím případě o politicky indiferentní oblast zcela jistě nepůjde.

Tento fakt je v první řadě možno vysvětlit tím, že i v rámci státní exekutivy se často hovoří o vnitřní dělbě této moci, když se v ní rozeznává moc vládní a moc výkonná.¹⁰¹ Naše současná Ústava sice tyto oblasti explicitně neodlišuje (na rozdíl například od ústavy prvorepublikové, která ve své III. hlavě jmenovitě upravovala „Moc vládní a výkonnou“), to však neznamená, že mezi nimi neexistuje hranice a koneckonců i podstatné rozdíly ve fungování. Vedle „účinné a neutrální“ (slovy R. Arona) administrativy tak v oblasti moci výkonné existuje také sféra politická, ve které dochází ke střetu politických idejí a následné tvorbě politických aktů vládnutí. Je přitom logické, že obě oblasti se navzájem výrazně ovlivňují.

V řadě druhé pak nelze nevidět, že přestože je veřejná správa tradičně rozebírána především v dílech zabývajících se veřejným právem, bylo již konstatováno, že i ona sama je pojmem multidisciplinárním. Mnozí autoři pak zdůrazňují zejména její propojení s další sférou zabývající se „veřejným prostorem“ v abstraktním slova smyslu a tou je věda politická. P. Mates například uvádí: „Veřejná správa je všeobecně považována za ústřední pojem jak správního práva, tak správní vědy; zkoumají ji ovšem i státověda, politologie a další vědní obory.“¹⁰² D. Hendrych toto propojení dokonce nadřazuje nad vědy jiné, neboť podle něj (cituje J. Pošváře) „Správa ... není pojmem hospodářským, ale správně politickým.“¹⁰³

Z čeho ale ono propojení veřejné správy a politiky vychází a na čem je založeno? Primární příčinou tohoto stavu je propojení politiky a práva, tedy vlastně skutečnost, že veřejná správa je *via facti* vždy výsledkem střetu politických idejí a změn těmito idejemi vyvolanými v politickém systému státních institucí. Její konkrétní podoba je přímým projevem potřeb konkrétního politického systému, jemuž slouží k výkonu veřejné – tedy v daném okamžiku jím držené – moci.

S trochou zjednodušení bychom mohli tuto skutečnost vyjádřit i tvrzením, že jakou veřejnou správu k výkonu své veřejné moci politický systém potřebuje, takovou si ji vytvoří. Proto stejně jako byly filozoficko-politické myšlenky přelomu 17. a 18. století základem pro vznik horizontální dělby státních mocí (na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní), tak jsou i jiné ideje základem tentokrát pro tzv. vertikální dělbu státní moci.

¹⁰⁰ ARON, R.: *Demokracie a totalitarismus*, Atlantis, Brno, 1993, str. 69.

¹⁰¹ Viz například FILIP, J., SVATONĚ, J.: *Státověda*, Wolters Kluwer, Praha, 2011, str. 125.

¹⁰² Mates, P. in Kol. aut.: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004, str. 321.

¹⁰³ Hendrych, 1992, op. cit., str. 5.

Vytvoření samostatné výkonné moci státu totiž muselo být nezbytně nutně následováno stanovením jejího charakteru. Pád (či přinejmenším oslabení) absolutistického zřízení na konci 18. století se stal příležitostí k realizaci ideových záměrů, jejichž kořeny sahají až do středověku, ale které se v rámci původně silně centralizovaného výkonu veřejné moci neměly možnost prosadit.

Jednalo se o konstrukce mající svůj institucionální původ v historickém lenním zřízení. To mělo ve své finální fázi za následek vytvoření dualistického stavovského státu, v němž fungovala „rozdobená“ veřejná správa a kde veřejnou moc vykonávaly i subjekty od státu odlišné.¹⁰⁴ Těmito subjekty byla svobodná města stejně jako stavy či cechovní organizace. Tyto „alternativy“ ke státnímu monopolu výkonu veřejné moci byly z logiky věci za absolutismu likvidovány, neboť tehdy „...mizí mocenský dualismus spočívající ve společné vládě stavů a panovníka. Dualismus je vystřídán jednotně státní mocí, kterou reprezentuje vládce země. Soustřeďuje do svých rukou zákonodárnou, výkonnou i soudní moc.“¹⁰⁵

A. Merkl k tomu uvádí, že „...absolutní monarchie vylučuje pojmově samosprávu, neboť znamená koncentraci veškeré kompetence v rukou monarchových, přenášejíc jen jednotlivé – monarchou volně odvolatelné – kompetence na orgány, monarchovi bezpodmínečně podrobené. Nakolik má samospráva za účel vytvořiti neodvolatelnou a příkazy neovlivnitelnou účast zástupců lidu na provádění státních záležitostí, stojí v nesmiřitelném odporu se systémem absolutistického režimu. Připustila-li neobmezená monarchie ještě před svým zánikem samosprávu, znamenal tento kompromis v zásadě vlastně její konec, neboť dotad neobmezená vůle panovníka stala se obmezenou...“¹⁰⁶

A právě návrat k tomuto stavu – tedy k možnosti výkonu veřejné správy neodvislé od vůle panovníka, resp. mocenského centra v nejobecnější podobě – se stal jedním z cílů dalšího kroku ve vývoji moderní veřejné správy. Východiskem těchto procesů se staly právě revoluční postupy vycházející z teorie o dělbě státní moci na straně jedné, zároveň pak vedené a následované ideály nově vznikajících demokratických trendů na straně druhé.

1.2.2 Ideové základy vertikální dělby moci

Většina autorů se shoduje v názoru, že snahy o nalezení jediné a přesné definice pojmu „demokracie“ jsou prakticky odsouzeny k záhubě. Teoretik demokracie R. Dahl podotýká, že nalézání pojmu demokracie se neobejde bez jeho definičního vymezení a zjišťuje, že ani toto samé není bez problémů. Vzniká totiž otázka, který současný či historický systém (režim) lze vůbec za demokratický

¹⁰⁴ Matějka, 1938, op. cit., str. 41.

¹⁰⁵ Adamová, 2000, op. cit., str. 53.

¹⁰⁶ MERKL, A.: *Obecné právo správní, Díl druhý*, Nakladatelství Orbis, Praha-Brno, 1932, str. 205, 206.

považovat. Dahl připouští i jistou míru subjektivního náhledu na problematiku vzniku a vývoje demokracie, připomíná ale, že „...i kdybychom si dovolili značnou velkorysost při rozhodování o tom, které vlády budeme považovat za „lidové“, „demokratické“ či „republikánské“, jejich vzestupy a pády rozhodně nemůžeme vylíčit jako pokračující výstup na vzdálený horský štít, jako neustálou cestu vzhůru, přerušovanou jen tu a tam mírnými sestupy. Namísto toho se dějiny demokracie podobají spíše poutnické stezce vedoucí přes plochou a nekonečnou poušť. Jen málokdy se objeví nějaký ten kopec. Až teprve ke konci stezky začíná dlouhý vzestup do současných výšin.“¹⁰⁷

Za kolébkou demokracie bývají v závislosti na úhlu pohledu nejčastěji považována tři základní historická období, potažmo geografické regiony. Prvou z nich je období antiky v oblasti jihovýchodního cípu středomořské Evropy, historicky druhá nejmladší etapa je charakterizována dobou přibližně první čtvrtiny až první poloviny druhého tisíciletí našeho letopočtu s umístěním nejen do Středomoří, ale také do oblasti severnější, zejména Skandinávie. Za poslední zlomový bod ve vývoji demokracie pak bývá považováno období druhé poloviny 18. století s jeho osvícenskou filozofií, antimonarchistickými tendencemi a v neposlední řadě koncepcí základních lidských práv, prosazovanou na obou březích severního Atlantiku.

Otázka, které z výše nastíněných období bychom měli považovat za prvopočátek nebo lépe řečeno za klíčový okamžik pro současné pojetí demokracie, zřejmě nemůže být zodpovězena bez vlivu subjektivních postojů a názorů. Lze se totiž ztotožnit s Dahlovým názorem, že „...demokracii lze nezávisle vynalézat či znovuobjevovat pokaždé, kdy se pro to vyskytnou vhodné podmínky“,¹⁰⁸ v důsledku čehož může být hledání místa a času „nejpůvodnější“ demokracie nejen velmi složité, ale do jisté míry také zbytečné. Podoby demokracie se ve všech výše nastíněných koncepcích (někdy i značně) odlišovaly a pro určité potřeby se tak může jedna jevit jako vhodnější na úkor té jiné, méně vhodné.

Vyjděme z toho, že „...systémům vlád lidu v Řecku, Římě a Itálii chybělo několik základních znaků moderního zastupitelského způsobu vládnutí.“, respektive „...všem těmto systémům chyběly nejméně tři základní politické instituce: celostátní parlament sestávající z volených zástupců a konečně lidem zvolené místní vlády, jež by byly podřazeny vládě celostátní.“ a jako východisko zvolme demokracii „severní“, tedy tu, kterou bychom v souladu s Dahlem mohli zjednodušeně charakterizovat tak, že „V různých lokalitách se svobodní občané spolu se šlechtici začali přímo účastnit místních shromáždění. K nim přibyla shromáždění regionální a celonárodní, sestavovaná z představitelů, jejichž část byla posléze volena.“¹⁰⁹

¹⁰⁷ DAHL, R.: *O demokracii*, Portál, Praha, 2001, str. 13.

¹⁰⁸ Dahl, 2001, op. cit., str. 15.

¹⁰⁹ Dahl, 2001, op. cit., str. 21, 22.

Podobnou myšlenku (již se zvýšeným zaměřením na formy místní samosprávy) pak rozvádí i J. Bryce, jenž píše: „Počátky demokracie spočívají v malých oblastech, venkovských obcích a nepatrných městech, o několika málo stech nebo snad tisících svobodných obyvatelů. První formou, kterou na sebe vzala, byla veřejná shromáždění, v nichž se scházeli všichni svobodníci, aby rokovali o společných věcech, a v nichž duch a hlas národa měl možnost zjednat si průchod přes to, že hlavy předních rodin měly značný vliv. Tato shromáždění znamenala přechod lidstva od barbarství k něčemu, co se blíží usdlé, spořádané společnosti.“¹¹⁰ Koneckonců je evidentní, že například v případě původních obyvatel severní Ameriky je jejich právo na samosprávu jedním z nástrojů, který umožňuje návrat k těmto zmíněným kořenům.¹¹¹

Vzniká otázka, zda je ve světle výše řečeného možné najít esenciální znaky představující jeden vedle druhého *conditio sine qua non* každé obecně vymezené demokracie. Odpověď zřejmě zní ano, je však nutné dodat, že ačkoliv může existovat shoda na obecných a základních znacích demokracie, jsou i výjimky, kdy v otázce některého z atributů (nebo jeho konkrétní reálné podoby) nejsou mnozí autoři zajedno. V zásadě ale lze při charakteristice demokracie vyjít z následujících základních znaků:

- účinná participace (účasť),
- volební rovnosť,
- efektivní možnosť dozvedieť se vše potřebné,
- kontrola nad nastolovaním témát k projednání,
- zapojení všech dospělých.¹¹²

Někteří autoři pak těchto znaků nacházejí mnohem více – například suverenitu lidu a z ní odvozenou státní moc (tedy nepocházející od Boha ani od panovníka, ani od politické strany, ale od všech lidí), pravidelné svobodné volby založené na všeobecném, přímém a rovném hlasovacím právu; stejně tak právo být volen (pasivní volební právo), dodržování základních lidských práv a svobod, existenci právního státu – vztah mezi občanem a státem je (zjednodušeně) vymezen prostřednictvím práva, hovoříme o vládě práva (*Rule of Law*), dělbu státní moci na vzájemně nezávislé složky, politický systém založený na svobodném založení a konkurenci politických stran,¹¹³ dále se ale často hovoří o vládě většiny, kdy politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny, nutno však zároveň zdůraznit potřebu ochrany práv

¹¹⁰ BRYCE, J.: *Moderní demokracie, Díl I.*, Orbis, Praha, 1926, str. 146.

¹¹¹ Blíže viz například CHAMPAGNE, D. W.: *From First Nations to Self-Government. A Political Legacy of Indigenous Nations in the United States*, American Behavioral Scientist, Vol. 51, No. 12 (Aug. 2008), str. 1672-1693.

¹¹² Dahl, 2001, op. cit., str. 39, 40.

¹¹³ Za mnohé například JENTSCH, H. - J.: *Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti*, Právník č. 9–10/1994, str. 795.

menšin¹¹⁴, fungující občanskou společnost – existence nestátních organizací, decentralizovanou státní správu a územní a profesní samosprávu, ekonomický systém založený na svobodném podnikání, právo soukromého vlastnictví či například nezávislé veřejné mínění. „Aby tedy mohla být demokracie hodna svého jména, musí tyto principy ve více než minimální míře splňovat a dodržovat.“¹¹⁵ Ve vztahu k územní samosprávě se sice objevují i názory, že samospráva ke své existenci nepotřebuje demokracii, resp. že demokracie nutně neznamená samosprávu¹¹⁶, jde však o názory spíše menšinové.

S výše řečeným pak úzce koresponduje i takové pojetí demokratického státního režimu, k jehož znakům patří „... že omezuje zasahování státu do života jednotlivců na nezbytnou míru, přičemž rámec pro toto zasahování je určován zákony. Je zajištěna pluralita politických stran a jiných organizovaných forem aktivit členů společnosti, myšlenkových směrů a svoboda výkonu ostatních práv občanů, zejména vlastnictví.“¹¹⁷

Zjednodušeně (ale výstižně) řečeno filozofem V. Bělohradským, „...demokracie je především společnost, v níž se moc rozptýluje.“¹¹⁸ To je však právě to, k čemu v praxi většinou nedocházelo. Pravomoc (dovolíme-li si zde užití tohoto výrazu) místních lidových shromáždění se v historii postupně omezovala a jejich jednotlivé agendy přešly na specializované úřady zpravidla státem centralisticky řízené, případně na celé národy (typickým příkladem takové jednotnosti agendy je obrana země).

Lze se důvodně domnívat, že právě tento stav se stal jedním z cílů, jenž byl pro další vývoj veřejné správy vytyčen (zpočátku přinejmenším v kruhu osvícených teoretiků). Tato snaha ještě zesílila po zprostředkování zkušeností, s nimiž se do Evropy vrátil filozof a teoretik demokracie A. de Tocqueville v polovině 30. let 19. století ze svých diplomatických cest po Spojených státech (severo)amerických. Ten napsal, že „Ústřední moc, i ta sebeosvícenější a sebeobratnější, jakou si lze představit, nemůže sama obsáhnout všechny podrobnosti života velkého národa. Nemůže, protože podobný úkol přesahuje lidské síly.“¹¹⁹

Bylo však třeba najít konkrétní nástroj, jímž by bylo možné požadovaného stavu, tedy návratu k místním samosprávným společenstvím, dosáhnout. Tímto institutem se v rámci moci výkonné stal proces decentralizace.

¹¹⁴ K tomuto blíže viz například TALMON, J. L.: *O původu totalitní demokracie*, SLON, Praha, 1998, str. 15, anebo ALLEN, C. K.: *Demokracie a jedinec*, Melantrich, Praha, 1948, str. 44, 45.

¹¹⁵ DAVID, R.: *Politologie*, Nakladatelství Olomouc, Olomouc, 2002, str. 165.

¹¹⁶ BIRD, C.: *The Possibility of Self-Government*, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 3 (Sept. 2000), str. 564.

¹¹⁷ Kol. aut., 2004, op. cit., str. 309.

¹¹⁸ BĚLOHRADSKÝ, V.: *Demokracie jako rozptýlená moc*, in ALAN, J. (ed.): *Dialogy o občanské společnosti*, Slon, Praha, 1995, str. 20.

¹¹⁹ TOCQUEVILLE, A. de: *Demokracie v Americe I.*, Lidové noviny, Praha, 1992, str. 68.

1.2.3 Demokratický princip decentralizace...

V právní vědě (a koneckonců nejen v ní) se lze setkat s nespočtenými přístupy a s pokusy o definici decentralizace. Jen velmi těžko se mezi nimi hledají společné znaky, jež by mohly posloužit pro její jedinou, obecně platnou definici. Někteří dokonce dovozují, že taková definice vůbec není možná a to zejména z toho důvodu, že mnozí autoři přistupovali původně k decentralizaci jako k pojmu politickému či sociologickému, namísto vnímání jej jako pojmu právního (k čemuž vlastně došlo až s příchodem normativní právní teorie, která na něj ovšem opět nahlíží vlastní specifickou optikou).

Příklad takového přístupu nabízí hned zakladatel moderní státovědy G. Jellinek, který uvádí, že „...každé učlenění státu v teritoriální oddělení za účely správy a soudnictví má nutně decentralizační účinky.“¹²⁰

Výchozím bodem jeho teorie je tvrzení (jak si záhy ukážeme, dle normativistů ryze účelové), že „...ve vědomém boji s absolutismem se poznává, že rozmanitost státního učlenění jest v zájmu celku i jednotlivce a proto se žádá a hájí. ... I stát, ovládaný v nejsilnější míře zásadou centralisace, jest nucen poskytnouti nižším úřadům jistou samostatnou kompetenci, poněvadž jest prostě nemožno, aby všechny správní výkony děly se dle individuálně určitých poukazů ústředních úřadů, nebo aby byly předkládány k potvrzení na nejvyšší místa. ... Tím se stává decentralisovaný stát normálním. Politicky a právně může běžeti jen o míru a rozsah decentralisace.“, což ve finále shrnuje konstatováním, že „Požadavek určité formy decentralisace vzniká proto, aby byly odstraněny nevýhody absolutismu.“¹²¹

Jellinek sám předkládá několik prvků, které by měly být určující pro rozsah a míru decentralizačního procesu. Již na první pohled se tím výrazně dotýká vlastností, jimiž je (nebo by být měla) charakterizována moderní místní samospráva:

- snaha zvýšit účast občanů na veřejných záležitostech,
- stupňování politické odpovědnosti u ovládaných tím, že se jim poskytne účast ve vládních záležitostech a správě,
- zřetel zákonodárství a správy k místním a stavovským zájmům,
- záruka zákonité správy proti libovůli ústředních úřadů a přesunutí nákladů místní správy na interesenty.¹²²

M. Trávníček však z pozice normativní právní vědy neváhá Jellinkovi vytknout právě to, že „Decentralisace samosprávou je mu názvem pro politický jev, jenž se uskutečňuje množstvím právních forem. Jest buď pasivní nebo aktivní samosprávou

¹²⁰ JELLINEK, J.: *Všeobecná státověda*, Vydává Jan Laichter na Král. Vinohradech, Praha, 1906, str. 675.

¹²¹ Jellinek, 1906, op. cit., str. 666, 667, 678.

¹²² TRÁVNÍČEK, M.: *Decentralisace (studie státovědecká)*, Československý akademický spolek Právnický v Brně, Praha-Brno, 1947, str. 27.

podle toho, koná-li se jako povinnost nebo jako právo. ... Příznačné pro starší právní nauku je výslovné Jellinkovo zjištění, že decentralisace samosprávou je názvem pro politický jev.“¹²³ Podle něj nám totiž odpověď na to, co to vůbec decentralizace je, nedává ani teorie francouzská (která – zjednodušeně řečeno – hovoří pouze o tzv. „decentralizovaných funkcionářích“, tedy úřednících nenacházejících se v subordinačním vztahu) a koneckonců ani teorie anglická, která se omezuje pouze na historický pojem *self-governmentu*.¹²⁴

Jediným teoretickým směrem, který se zabývá decentralizací v právním smyslu, je podle citovaného autora právě normativní právní věda. Normativisté ji však spojovali především s procesem vzniku právních norem a se stupňovitou výstavbou právního řádu. Přestože ji tedy „vymanili z pout“ jiných společenských věd, z hlediska obecného vnímání její pojetí a podstatu posunuli natolik výrazně, že ji z další diskuse fakticky vyloučili.

Je však nutno zdůraznit, že i normativisté decentralizaci přiznávali určitý politický rozměr. Například F. Weyr ji v oblasti právní teorie dával do explicitní souvislosti s demokracií: „...decentralisace jako organizační princip správní jest principem demokratičtější (republikánštější) než centralizace“.¹²⁵ Na poli konstitucionalistiky pak decentralizaci chápal pouze jako zásadu, na níž je – při normativním vymezení – organizována samospráva (na rozdíl od správy státní).¹²⁶

Tradiční československá právní věda (*a contrario* vědě normativní) při vymezení pojmu decentralizace výrazně vyšla právě z Jellinka. Podle J. Hoetzela „...decentralizace značí výkon veřejné správy, nikoli státem samým, nýbrž samosprávnými svazy“¹²⁷. Chápe ji tedy především jako organizační princip a dodává, že „...některé věci správní jsou nutně centralisovány (věci zahraniční, vojenské a popř. i finanční), jiné jsou nutně decentralisovány (srov. četnictvo, stráž bezpečnosti). Nejnižším článkem správy s mocí vrchnostenskou jsou obce.“¹²⁸

I Hoetzel ale podobně jako normativisté hovoří o decentralizaci také v souvislosti s normotvorbou. O nařízeních uvádí, že „... je to vhodný prostředek normotvorné decentralisace i při strohé centralisaci tvorby zákonů formálních. Nesmí se podceňovati ani skutečnost, že tvůrci nařízení mají popř. lepší způsobilost odbornou a jinakou než zákonodárný sbor. U nás je provedena značná decentralisace normotvorné činnosti počínajíc obcí. Tím vzniká pestrost lokálního práva...“¹²⁹ čímž se rozdíl v pojetí obou názorových proudů do jisté míry stírá. Trávníček však přesto Hoetzelovo pojetí stále hodnotí jako velmi podobné přístupu německému či

¹²³ Trávníček, 1947, op. cit., str. 15.

¹²⁴ Trávníček, 1947, op. cit., str. 16.

¹²⁵ Weyr, 1936, op. cit., str. 279.

¹²⁶ Weyr, 1937, op. cit., str. 57.

¹²⁷ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 84.

¹²⁸ Hoetzel, přepis přednášek, op. cit., kapitola o Organizačních zásadách.

¹²⁹ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 53, 54.

francouzskému, kdy je problém decentralizace posuzován pouze z hlediska své účelnosti¹³⁰ a nikoliv věcného charakteru.

Z dnešního pohledu lze konstatovat, že normativní přístup k decentralizaci se postupem času spíše marginalizoval. Současná, byť výrazně afilozofická (a v porovnání se svými předchůdkyněmi zřejmě i apolitičtější) správní věda se opět vrací ke koncepci decentralizace coby organizačního principu veřejné správy.

Z jejího úhlu pohledu Hendrych uvádí, že decentralizace se ve veřejné správě „...vyznačuje tendencí přenášet část výkonu veřejné správy z originárního nositele – státu na jiné právní subjekty, včetně pravomoci a odpovědnosti.“ K tomu pak dodává, že pro takový „...správní systém je příznačná poměrně vysoká samostatnost jeho prvků – samostatných právních subjektů, které jsou ve své činnosti vázány právním řádem, nikoli interními předpisy nebo příkazy státních orgánů nebo úřadů. ... I když v decentralizovaném systému nemohou státní orgány a úřady zasahovat do samostatné působnosti jiných nositelů veřejné správy, je ponecháno státu právo kontroly nad výkonem této působnosti, zejména pokud jde o dodržování právního řádu a hospodaření.“¹³¹

Jak je patrné, Hendrych decentralizaci vnímá jako obecný princip deetatizace veřejné správy bez ohledu na obsahové zaměření decentralizovaného subjektu. Naproti tomu například R. Pomahač ve svém rozpracování teorie veřejné správy decentralizaci vnímá pouze (či především?) v rovině územního osamostatnění části veřejné správy na státu. Pro něj v sobě decentralizace zahrnuje nejméně 4 aspekty:

- vymezení územních jednotek spravovaných místní vládou,
- určení zájmů svěřených místní vládě do správy a respektovaných ze strany státu,
- vytvoření předpokladů pro demokratické vytváření a obsazování funkcí tak, aby co nejlépe odpovídalo místní komunitě a
- zaručení právní integrity místních vlád (včetně zajištění soudní ochrany).¹³²

Pomahačovu pojetí odpovídá i jedno z nejstarších psaných vyjádření decentralizace, které můžeme najít v čl. 162 odst. 3 ústavy Belgického království z roku 1831 – „*la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales*“. Je však zřejmé, že decentralizace vymezená těmito aspekty by samosprávu odlišnou od územní (tj. například zájmovou, akademickou atp.) pravděpodobně neobsáhla.

Coby slovníkové heslo Hendrych decentralizaci vymezuje jako opak centralizace, která „...znamená delegaci určitých agend a rozhodování do nižších úrovní (blíže občanovi), a tím zvyšování jejich pravomoci a odpovědnosti. Pro

¹³⁰ Trávníček, 1947, op. cit., str. 17.

¹³¹ Hendrych, 2009, op. cit., str. 121, 122.

¹³² POMAHAČ, R.: *Teorie veřejné správy*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2011, str. 124, 125.

decentralizaci je příznačné spojení s územní nebo zájmovou samosprávou, kde taková společenství rozhodují prostřednictvím svých orgánů o vlastních záležitostech samostatně bez administrativních zásahů státních správních úřadů. Rozsah oprávnění samostatně rozhodovat je stanoven zákonem.¹³³

Jak dodává i v učebnici správního práva (byť pouze ve formě poznámky pod čarou), decentralizaci je nutno důsledně odlišovat od tzv. vertikální dekoncentrace – „V případě decentralizace se deleguje působnost a pravomoc na jiný subjekt veřejné správy. Mezi orgány tohoto subjektu a orgány dřívějšího nositele vyčleněné působnosti a pravomoci neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. ... V případě vertikální dekoncentrace jde pouze o delegaci působnosti a pravomoci z vyššího na nižší úřad nebo útvar v rámci jednoho subjektu (zpravidla státu). Tím nejsou přerušeny vztahy nadřízenosti a podřízenosti, a proto ani možnost vyššího útvaru ingerovat formou interních směrnic a pokynů do činnosti útvaru nižšího.“¹³⁴

Toto pojetí je (kromě výše zmíněných zvláštních přístupů) již od dob prvorepublikových¹³⁵ víceméně konstantní¹³⁶ a to nejen v tuzemském náhledu.¹³⁷ Přesto se i dnes v teorii objevují názory, které rozdílům mezi těmito dvěma organizačními principy nevěnují dostatečnou pozornost¹³⁸, následkem čehož se vystavují (oprávněné) kritice¹³⁹, k níž je zde možno se připojit.

Kromě toho je nutno výše vymezenou administrativní decentralizaci odlišit od decentralizace mezi státními celky, se kterou se můžeme setkat v rámci federativních uspořádání a která probíhá mezi federativním celkem jako takovým a jeho jednotlivými částmi.¹⁴⁰ Tato podoba decentralizace nemá ve své podstatě charakter organizačního principu veřejné správy, nýbrž spíše principu politického (spočívá v rozložení politických sil a pravomocí v rámci státního celku). Přesun veřejné moci zde neprobíhá mezi státem a nestátním subjektem, ale mezi jednotlivými částmi či úrovněmi státu. O tomto typu „politické decentralizace“ zde nicméně – nevyplyne-li z textu explicitně něco jiného – podrobněji hovořit nebudeme.

¹³³ Hendrych, 2001, op. cit., heslo „Decentralizace“.

¹³⁴ Hendrych, 2012, op. cit., str. 104.

¹³⁵ Shodně například Matějka, 1938, op. cit., str. 40 a násl. a Hoetzel, 1937, op. cit., str. 84.

¹³⁶ Byť ne zcela jasné rozlišení mezi těmito principy nalezneme třeba in DOMINIK, R.: *O autonomii university*, Nakladatelství Šolc a Šimáček, Praha, 1937, str. 14 a násl., anebo in Neubauer, 1947, op. cit., str. 277. Je ovšem otázkou, nakolik se do této skutečnosti promítl fakt, že oba zmiňovaní byli představiteli meziválečné brněnské normativistické právní nauky.

¹³⁷ MEYER, P. in *L'Administration publique, Recueil de textes préparé sous les auspices des Instituts belge et français des sciences administratives*, Librairie Armand Colin, Paris, 1971, str. 129, 130.

¹³⁸ KOUDELKA, Z.: *Obecně závazné vyhlášky*, Linde, Praha, 2000, str. 16, 17, do jisté míry ale také třeba SKULOVÁ, S.: *Základy správní vědy*, MU, Brno, 2001, str. 57.

¹³⁹ KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, C. H. Beck, Praha, 2003, str. 9.

¹⁴⁰ Za mnohé blíže viz například KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*, Linde, Praha, 1996, str. 246.

1.2.4 ...a princip demokratického centralismu

Přestože o tomto bude podrobněji pojednáno v kapitole zabývající se historickým vývojem obecní samosprávy, zmíníme zde alespoň v základních teoretických rysech jeden z „ústavních principů organizace a činnosti státních orgánů socialistických zemí“, který byl – v protikladu decentralizace – prosazován a který do podoby územní samosprávy (spočívající v jejím zrušení) v naší nedávné historii výrazně zasáhl.

Vedle klíčového principu vedoucí úlohy marxisticko-leninské strany a principu socialistické demokracie byl coby důsledek od výše zmíněného odklonu od koncepcí dělby státních mocí v naší poválečné veřejnomocenské sféře silně uplatňován i tzv. princip demokratického centralismu, „...který v sobě spojuje objektivně nevyhnutelné a potřebné centrální řízení, centralizaci a socialistickou demokracii.“ Ten se mimo jiné projevuje v „...závazné a systematické odpovědnosti nižších orgánů státu orgánům vyšším, v odpovědnosti zastupitelských orgánů pracujícímu lidu, v odpovědnosti orgánů státní správy orgánům státní moci, jako i vyšším orgánům státní správy (princip dvojí podřízenosti)“, stejně jako v „...účelném spojování centralismu se širokou samostatností nižších orgánů“, což ve svém důsledku „...umožňuje úspěšně řešit složité problémy socialistické výstavby.“¹⁴¹

Například V. Vopálka ale již tehdy v souvislosti s tím zdůrazňuje lokální akcent správy, když píše: „Uplatnění demokratického centralismu jako principu socialistické státní správy umožňuje optimální řešení vztahu centra a míst. Rozhodnutí centra bez využití účasti, podílu, vlivu a zkušenosti nižších orgánů – bez znalosti konkrétních místních podmínek a zvláštností – nemůže plně odrážet společenskou realitu; nižší orgány nemohou pak rozhodovat zásadní otázky, které mají celospolečenský dopad, ale mohou řešit (při respektování celospolečenských zájmů a potřeb) otázky, které mají charakter místních odlišností a specifík.“¹⁴²

Princip demokratického centralismu byl ústavou ČSSR z roku 1960 (čl. 18) *expressis verbis* povýšen na ústavní princip československého státního systému a ve svém důsledku tak znamenal definitivní zamítnutí tezí vycházejících z teorie dělby mocí¹⁴³ a tím pádem i jakýchkoliv snah o konstrukci samosprávných celků, ať již územního či například zájmového (profesního) charakteru. S povahou tohoto principu se totiž již v základu neslučuje představa, že by vedle suverénního státu existovaly další subjekty, které by držely a nezávisle na státu vykonávaly veřejnou moc.

Je nicméně symptomatické, že režim, kterým byl tento princip zaveden a uplatňován, si této skutečnosti nebyl vědom, nebo lépe řečeno, tuto skutečnost si

¹⁴¹ ZDOBINSKÝ, S., MATOUŠEK, S. a kol.: *Státní právo evropských socialistických zemí*, Panorama, Praha, 1983, str. 254, 255.

¹⁴² Vopálka, V., in Lukeš, 1981, op. cit., str. 24.

¹⁴³ VODIČKA, K., CABADA, L.: *Politický systém České republiky*, Portál, Praha, 2003, str. 57.

zřejmě nepřipouštěl. Již V. I. Lenin totiž postavil demokratický centralismus do opozice „pouhému“ centralismu, resp. nadřadil mu jej, když napsal: „Centralisovaný velký stát je veliký dějinný krok vpřed od středověké rozdrobenosti k budoucí socialistické jednotě všeho světa a jinak než přes takový stát (*nerozlučně* svázaný s kapitalismem) není a nemůže být cesty k socialismu. Ale nesmíme zapomenout, že zastávající centralismus zastáváme jen *demokratický* centralismus...“ a zároveň dodal: „Demokratický centralismus nejen nevylučuje místní samosprávy a *autonomie* oblastí, odlišujících se zvláštními hospodářskými a životními podmínkami, zvláště národnostním složením obyvatel atd., nýbrž naopak vyžaduje prvé i druhé.“¹⁴⁴

O tom, zda tomu tak v Leninově zemi skutečně bylo, již dnes již máme dostatek informací. Jak uvádí například H. Nosková, v praxi byla namísto respektu k „místní samosprávě odlišující se zvláště národnostním složením obyvatel“ aplikovaná spíše idea internacionalismu založená „...na předpokladu postupného sbližování až splývání národů v budoucí beztřídní společnost, která si zachová pouze dílčí etnickou charakteristiku. V samotném SSSR tato politika nabyla zrůdné podoby v sovětizaci a rusifikaci pobaltských států, kdy původní domácí obyvatelstvo bylo společně s bílou ruskou a ukrajinskou emigrací a místními Poláky, Židy a Němci deportováno na Sibiř, popravováno a vězněno. Místo nich přicházely v letech 1945 až 1964 migrační vlny obyvatel ze SSSR, zejména RSFR, aby přetvořily uvedené země v sovětské svazové republiky dle tehdejších imperiálních záměrů sovětských komunistů.“¹⁴⁵ Podobně pak na jiném místě též autorka zdůrazňuje i fakt, že „[k]omunistický režim v Československu výrazně omezoval a určoval život národnostních menšin. Zasaňoval do všech jeho oblastí, zakazoval, nařizoval nebo v lepším případě omezoval. ... Ve svém prvním období let 1948 až 1956 způsobil ztráty na životech, přímé omezení lidské svobody a jeho perzekuce byly zřetelné a viditelné. Posléze ... se jeho manipulace s lidmi a skupinami včetně perzekuce stala méně zřetelnou a viditelnou, přesto však přetrvávala, aby se znovu zřetelně projevila v letech normalizace.“¹⁴⁶

Pokud to tedy nebylo kritérium národnostní, jaká další kritéria se mohl daný režim uplatňující demokratický centralismus snažit sledovat, respektovat a chránit? A jaký je tedy vůbec rozdíl mezi demokratickým centralismem a „pouhým“ (buržoazním) centralismem?

¹⁴⁴ LENIN, V. I.: *Spisy, rus., sv. XX*, III. vydání, Moskva, str. 123. Cit. dle Foustka, 1954, op. cit., str. 102.

¹⁴⁵ NOSKOVÁ, H.: *Totalitární stát a politika komunistické moci vůči národnostním menšinám v letech 1948–1989*, in BUDIL, I. T. (ed.): *Totalitarismus*, FF ZČU, Plzeň, 2005, str. 94.

¹⁴⁶ Nosková, op. cit., in Budil, 2005, op. cit., str. 99. K nestejným (byť toliko parciálním) závěrům srov. například BARNOVSKÝ, M.: *Sovietsky zväz, komunisti a riešenie maďarskej otázky na Slovensku v rokoch 1945–1950*, in KÁRNÍK, Z., KOPEČEK, M. (eds.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu, Svazek III.*, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Dokořán, Praha, 2004, str. 154 a násl.

Foustka – parafrázuje Lenina – k tomu ne zcela jasně dodává: „Demokratická samospráva a autonomie oblasti odlišuje právě demokratický centralismus, jehož zásady zastává proletariát od centralismu buržoasního státu, jehož hlavním rysem je byrokratické zasahování ústřední moci do čistě místní záležitostí, zasahování, které je jednou z největších překážek hospodářského i politického vývoje.“¹⁴⁷

Rozdíl, který by měl panovat mezi buržoazním centralismem a centralismem demokratickým, tak příliš jasný není. Foustka pouze dodává, že centralizace státní moci znamenala překonání feudální roztržitésti, čímž podle něj buržoazie provedla „...svůj dějinný úkol a připravila dějiště pro poslední rozhodný boj tříd, který musí skončit odstraněním tříd vůbec a pozdvižením lidstva na vyšší stupeň jeho vývoje.“¹⁴⁸

Odlišnosti mezi „oběma centralismy“ tak autor čtenáři příliš nepřibližuje. Oba pojmy do značné míry spíše ztotožňuje a jejich negativní vztah k samosprávě staví do jedné roviny. Koneckonců, drobná zmínka o praktickém naplňování principu demokratického centralismu ve vztahu k respektu k odlišným národnostním skupinám tento závěr jen podporuje.

1.2.5 Princip devoluce

Pro úplnost ještě nutno uvést, že vedle decentralizace a dekoncentrace bývá zmiňován ještě jeden princip přesunu správních (ale nejen těch) kompetencí a tím je organizační princip devoluce.

Starší nauka jej neuvádí a i dnes koneckonců někteří autoři nevnímají hranici mezi devolucí na jedné straně a decentralizací (případně i dekoncentrací) na straně druhé příliš ostře a hovoří o „devolučním řešení ... při přenášení výkonu státní správy“ jako o „formě decentralizačních procesů“.¹⁴⁹

Jestli platí, že identifikace rozdílů mezi decentralizací a dekoncentrací může být někdy komplikovaná, vymezení principu devoluce je zřejmě ještě problematičtější. V. Bogdanor jej vymezuje následovně: „Devoluce je ... procesem přenášení moci z nadřízených (superior) k podřízeným (inferior) politickým autoritám. Jako taková zahrnuje tři základní prvky: 1) jedná se o přenos funkcí, přenos se uskutečňuje výlučně směrem k 2) podřízenému, ale volenému (!) orgánu (tím se proces výrazně liší od administrativní dekoncentrace) a tento volený orgán je současně 3) geograficky přesně definován. ... Devoluce jako proces tak má za

¹⁴⁷ Foustka, 1954, op. cit., str. 102.

¹⁴⁸ Foustka, 1954, op. cit., str. 102.

¹⁴⁹ FIALA, V.: *Vliv politických aktérů na fungování veřejné správy a veřejné politiky*, Periplus, Olomouc, 2011, str. 148.

následek vytvoření nových, přímo volených orgánů, které jsou však i nadále podřízeny centrálnímu parlamentu.¹⁵⁰

Devoluci si tak lze do jisté míry představit jako jakýsi mezičlánek mezi decentralizací a dekoncentrací. Na rozdíl od decentralizace je jedním z výsledků devoluce i existence subordinačního vztahu, na rozdíl od dekoncentrace pak devoluce probíhá směrem k demokraticky voleným orgánům. Jeho povaha je tak spíše politická než administrativní.¹⁵¹

Praktickým důsledkem devolučních procesů se stala například přeměna Velké Británie do podoby tzv. regionálního státu – formy stojící mezi státem unitárním a federací. Celostátnímu parlamentu jsou podřízeny „samosprávné“ parlamenty regionální (Skotský, Waleský atp.), těmi však nejsou nadány všechny regiony bez zbytku (typicky Anglie). Podobný důsledek mělo jeho uplatnění například ve Španělsku vůči oblasti Baskicka atp.

Je evidentní, že princip devoluce svými důsledky přesahuje pouhý organizační veřejnosprávní princip a projevuje se v samém základu formy státu, v němž je uplatněn. V tomto ohledu se do jisté míry podobá výše zmíněné „politické decentralizaci“ coby principu vzniku federativního uspořádání státního celku. V této podobě v našem systému veřejné moci princip devoluce výraznějšího uplatnění nedošel.

1.2.6 Samospráva jako projev vertikální dělby moci

Že decentralizace ani v současné době neztratila svou důležitost ve vztahu k demokratizačním trendům, dokládá i vývoj evropských událostí na konci 20. století. Nejsouce normativisty, dovolíme si zde doplnění z oblasti neprávnických společenských věd. „Jedním z výrazných trendů vývoje většiny západoevropských zemí v poslední třetině 20. století jsou procesy spjaté s přenášením části kompetencí z centrálních mocenských institucí na nižší, často nově vytvořené správní jednotky. ... K hlavním obecným výhodám [takovéto] decentralizace se řadí především formování takové politiky, která je přizpůsobena místním podmínkám a potřebám obyvatelstva, zkracuje vzdálenosti pro poskytování služeb..., umožňuje větší znalost potřeb aktérů na místní úrovni a dává prostor pro větší ohledy k místním zvláštnostem. V neposlední řadě je spjata i se snahou zvýšit účast občanů na správě věcí veřejných. ... Obecně se dá říci, že decentralizace měla přispět k efektivnějšímu a účinnějšímu přerozdělování veřejných prostředků a služeb. Pojem decentralizace se

¹⁵⁰ FIALA, V., ŘÍCHOVÁ, B.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, Moneta - FM, Olomouc, Praha, 2002, str. 23.

¹⁵¹ Blíže viz například také HANSON, A. H., WALLESE, M.: *Governing Britain*, Fontana, London, 1970, str. 237 a násl.

tak stal nejobecnějším výrazem pro posílení demokracie v zemích západní Evropy.¹⁵²

V zásadě stejnou myšlenku formuloval však již před sto lety K. Kramář, který napsal: „Absolutistický stát 18. století potřeboval centralismu, aby myšlenku absolutní moci monarchy, nebo konventu nebo Napoleona provedl a na vrchol vynesl. ... Chtěl sice všude zasahovati, všude zlepšovati a regulovati, ale kulturní a hospodářské poměry byly tak prosté, že stát všude zasahující a upravující činnost obcí neb korporací beze zvláštních obtíží nahraditi ano zlepšiti mohl. ... Názory na stát a jeho povinnosti se však změnily. ... Veliký centralistický stát není s to vše. Čím hlouběji zasahuje v život jednotlivcův, tím šetrněji, s tím většími ohledy jest mu před se jíti, tím více jest mu individualizovati a ohlížeti se po zvlátnostech země, krajiny, obyvatelstva. Šablonovitý, duchaprázdný způsob hypertrofického centralismu, který šablonovitým býti a zůstatí musí, poněvadž právě nejruznější poměry jednotně uspořádati a zříditi musí a bez šablony prostě ku předu nemůže, byl by nejhorším břemenem, zdrcující tíží pro individuální život ve státě, jehož povinnosti správní stále se stávají intenzivnějšími a širšími. A svým povinnostem by takový centralistický stát ani dostáti nemohl, poněvadž právě ono hlubší vnikání v hospodářský a sociální život jednotlivcův bez individualizování si nelze mysliti, a toto jest nemožností pro byrokracii, která z jediného vzdáleného střediska své myšlenky a svou iniciativu čerpati musí.“¹⁵³

Přestože Kramářovi je hlavním argumentem proti centralismu evidentně efektivita a „spravedlnost“ veřejné správy („jest mu individualizovati a ohlížeti se po zvlátnostech země, krajiny, obyvatelstva“), stala se postupně decentralizace, potažmo samospráva z jejího základu odvozená, jedním z klíčových prvků moderního demokratického právního státu. Stalo se jedním z nezpochybnovaných znaků demokratického právního státu, je-li „...státní moc v [nejen] horizontální [ale] i vertikální rovině rozdělena“.¹⁵⁴ Jen tak může veřejná správa nabýt svého „...tradičního pojetí ... správy veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, a to jako projevu realizace výkonné moci ve státě (jakožto moci „státní“), na straně jedné, a jako specifického projevu postavení tzv. samosprávné moci, na straně druhé.“¹⁵⁵

Poněkud obšírněji lze citovat Z. Novákovou, která k problematice právního státu uvádí: „Požadavek rozdělení státní moci je jedním ze základních požadavků, které jsou kladeny na demokratický právní stát. Jde přitom nejen o zabránění koncentrace moci v ruku jednoho státního orgánu, ale o vytvoření ústavního systému, v němž žádný státní orgán (a ani jeho představitel) nemá dominantní

¹⁵² Fiala, Říchová, 2002, op. cit., str. 9, 10.

¹⁵³ KRAMÁŘ, K.: *České státní právo*, Nákladem redakce „Snahy“, Praha, 1914, str. 61, 62.

¹⁵⁴ Gerloch, op. cit., in Kunc, 1996, op. cit., str. 41. Stejně také například KLOKOČKA, V.: *K povaze pluralistické demokracie – úvahy politologicko-konstitucionalistické*, Právník č. 6/1991, str. 475.

¹⁵⁵ PRŮCHA, P.: *Výkonná moc a územní samospráva*, in HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, MPÚ, MU, Brno, 2005, str. 254.

postavení. Nejde tedy o pouhou dělbu práce či rozdělení kompetencí mezi orgány státu, ale o takový systém, v němž se uplatňuje rozdělení pravomocí, rovnováha a vzájemné brzdy mezi nimi. ... Princip dělby moci se ale v současnosti chápe více obšírně než ve své klasické podobě. Nejde tak jen o dělbu státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale i úpravu dělby moci politické. Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků, případně i profesionální, zájmová a hospodářská samospráva.¹⁵⁶

Je možno vyslovit domněnku, že centralizační a decentralizační procesy podobné těm výše zmíněným jsou typické zejména pro země s přímou totalitární zkušeností, případně pro země se zkušeností radikálních změn politických systémů, změn zahrnujících i zcela odlišné vnímání základních principů moderní demokracie. Jak uvádí Polívková: „Po zániku totalitních režimů se politickou realitou, vymezením v ústavách nebo jejich návrzích a posléze aplikací ústav a politickou praxí nich, nově konstituovaly ústavní instituce a systém.“¹⁵⁷ Tuto úvodní myšlenku sice dále rozvíjí ve vztahu k instituci prezidenta republiky, lze z ní však zjevně analogicky vyvodit podobnou charakteristiku i pro institut územní samosprávy. I ta totiž může být – a je – považována za příklad instituce, která je v jedné éře slavnostně konstituována, v následující etapě ještě slavnostněji rušena, snad proto, aby mohla být v té další neméně oslavně rekonstruována do své původní (a zároveň nové) podoby.

Přímá vázanost demokracie a decentralizačních procesů ve vztahu k územní samosprávě je přitom více než zřejmá (ačkoliv jak upozorňuje například H. Wallen¹⁵⁸ nikoliv nezpochybnitelná). Byla-li decentralizace snahou o potlačení absolutismu, lze samosprávu coby její důsledek považovat za logický projev demokratismu.¹⁵⁹ O tom se koneckonců při popisu jejího historického vývoje ještě opakovaně přesvědčíme.

1.3 Samospráva

1.3.1 Kdy veřejná moc přestává být (výlučně) státní

Bylo-li v případě veřejné správy naznačeno, že pokusy o její jednotnou a ucelenou definici s sebou přinášejí mnohé problémy, v případě samosprávy je sice možno konstatovat určité zlepšení při snaze o dosažení téhož cíle, nejedná se však o zlepšení výrazné.

¹⁵⁶ NOVÁKOVÁ, Z.: *Koncepce základních práv a svobod v recentním právním státě*, Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, 2006, str. 34, 35.

¹⁵⁷ POLÍVKOVÁ, Z.: *Prezident v posttotalitním státě*, Všehrad, Praha, 1994, str. 5.

¹⁵⁸ WALLEN, H.: *Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government*, The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 26, No. 3 (Aug., 1960), str. 377.

¹⁵⁹ O tomto blíže i diZEREGA, A.: *Equality, Self-Government and Democracy: A Critique of Dahl's Political Equality*, The Western Political Quarterly, Vol. 41, No. 3 (Sep., 1988), str. 465, 466.

Jak již před mnoha lety trefně poznamenal V. Mikule, pojem samospráva indikuje nezávislost, „...svobodu vůči někomu (exempce z jeho faktické moci či pravomoci, direktivního vlivu)“.¹⁶⁰ P. Zářecký pak samosprávu podobně vnímá jako „...samostatnou, nezávislou správu vlastních záležitostí“ s tím, že „o samosprávě mluvíme všude tam, kde subjektem nadaným schopností i právem samostatně spravovat je společenství občanů“. Chápe ji jako „multidimenzionální pojem“, když charakterizuje šest jeho základních aspektů:

- 1) politický aspekt – aspekt mocenský, samospráva je jevem politickým, neboť je výkonem moci,
- 2) právní aspekt – forma jejího zakotvení, samospráva může být chápána jako přirozenoprávní kategorie (pak je formulována jako soubor přirozených práv) nebo jako odvozená od jiné moci (pak je jejím právním výrazem přenos působnosti),
- 3) ekonomický aspekt – postihuje ekonomické aktivity samosprávného společenství, zejména tvorbu zdrojů, obnovu, čerpání a distribuci,
- 4) sociologický aspekt – samosprávný subjekt je vždy společenstvím lidí, je vždy sociální skupinou definovanou vnitřními sociálními vztahy a vnějšími funkcemi,
- 5) sociálně-psychologický aspekt – snaha o identifikaci samosprávného společenství, tedy jednak vytvoření kolektivního povědomí samosprávného společenství, jednak identifikace jedince s tímto společenstvím a
- 6) organizačně institucionální aspekt – výraz strukturace aspektů předchozích, je jejich vyjádřením, zhmotněním, uspořádáním.¹⁶¹

Lze se společně s Jellinkem domnívat, že termín „samospráva“ (*die Selbstverwaltung*) v moderním administrativním pojetí vznikl spojením slov „samostatná správa“ (*die selbständige Verwaltung*) „...obcí, čímž se však rozuměla v první řadě správa jmění, prostá státního poručení“.¹⁶² Toto chápání samosprávy naznačuje východisko – pro další výklad klíčové – že primárním významem tohoto pojmu je skutečnost, že tím, na čem ona nezávislost decentralizací vzniká, není nic jiného než právě stát.

Sám Jellinek má za to, že decentralizovat lze v zásadě všechny tři „větve“ triády státních mocí. Pro potřeby této práce se sice omezíme především na decentralizaci moci výkonné (tzn. správní decentralizaci), náznakům decentralizace moci zákonodárné ani soudní se však přesto zcela nevyhneme. I administrativně decentralizované správní jednotky jsou totiž nadány normotvornou a rozhodovací pravomocí odvislou od moci zákonodárné a moci soudní náležejících primárně státu.

¹⁶⁰ MIKULE, V.: *Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě*, Právník, č. 4/1969, str. 210.

¹⁶¹ ZÁŘECKÝ, P.: *O samosprávě*, Správní právo č. 6/1997, str. 321–323.

¹⁶² Jellinek, 1906, op. cit., str. 670, poznámka pod čarou č. 2.

Toho jsme se však již nepatrně dotkli při ne zcela úspěšném pokusu o subtrakční vymezení veřejné správy, které nebylo bez dalšího možné právě proto, že materiálně se všechny tři státní moci v tomto částečně (či někdy i dost podstatně) překrývají.

1.3.2 Pojem samosprávy a jeho právní a politické pojetí

Výše naznačené pojetí samosprávy jako „souhrnu prvků“ se z mnoha důvodů zdá být vhodnější či přínosnější, než pokračovat v pokusech o nalezení její obsahové definice.

Jak dovozuje například V. Sládeček uvádějící několik příkladů z nesčetných pokusů o definici samosprávy¹⁶³, všechny definice, a to i ty „... nejjednodušší ... pokulhávají. Snad bude proto vhodnější – spíše než podávat vlastní představu, více či méně vyčerpávajícím způsobem koncizně zachycující obsah pojmu – se pokusit o vymezení základních, charakteristických znaků samosprávy.“ Těmito znaky pak podle Sládečka jsou zejména:

- samospráva jako výraz procesu decentralizace (provedené zákonem), která je projevem (aplikací) principu subsidiarity,
- relativní nezávislost samosprávných veřejnoprávních korporací založená decentralizací, která však nevylučuje
- správní dozor nad činností samosprávných celků, stejně jako ta skutečnost, že tato jejich
- činnost může být předmětem i soudního přezkumu.¹⁶⁴

Podobně se podle J. Vedrala pak samospráva skládá:

- ze tří znaků (podobně jako stát) – územního základu (území), osobního základu (občané) a výkonu (samo)správy,
- finanční autonomie – právo nabývat vlastní majetek a samostatně s ním hospodařit,
- oddělení samosprávy od státu – neexistence subordinačních vztahů v oblasti výkonu samosprávy,
- právo autonomně regulovat vlastní záležitosti – právo vydávat „vlastní“ podzákoné právní předpisy a
- v neposlední řadě by pak měl platit imanentní princip, že samospráva je právem vůči státu a povinností vůči občanům.¹⁶⁵

¹⁶³ SLÁDEČEK, V.: *O (ne)územní samosprávě*, in Jirásková, Suchánek (eds.), 2004, op. cit., str. 522 a násl.

¹⁶⁴ Sládeček, op. cit., in Jirásková, Suchánek (eds.), 2004, op. cit., str. 527, 528.

¹⁶⁵ VEDRAL, J.: *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*, PrF UK, Praha, 1999, str. 12.

Merkel pak – překvapivě jako jeden z nemnoha – připomíná jako znak samosprávy také nezbytnost existence oné „...nadřazené autority, vůči které stojí samosprávná autorita v relativní nezávislosti“.¹⁶⁶ Jinak bychom mohli za subjekt samosprávy podle mnohých definic považovat i sám suverénní stát, což by byl jistě nezamýšlený důsledek pokusů o nalezení a zpřesnění jejího definičního vymezení.

K těmto charakteristikám by pak jistě bylo možné dále řadit například ustavování samosprávných orgánů (zejména těch klíčových) demokratickou volbou bez státní ingerence, vytyčení alespoň základních znaků charakteristiky těchto orgánů a jejich garance nebo například bližší vymezení obsahu a hranic samostatné působnosti samosprávných celků. Jak se posléze přesvědčíme, ani zdaleka ne všechny z těchto atributů našly v praxi vždy své nezpochybnitelné uplatnění.

Nepovažujeme tedy za vhodný cíl této práce učinit kompletaci všech dosavadních definic samosprávy¹⁶⁷, ani mezi nimi provést vzájemné srovnání a sledování jejich obsahového překrytí. Za přínosnější vnímáme vymezení konkrétního pojetí samosprávy ve vztahu ke stanoveným historickým obdobím, ve kterých budeme samosprávu sledovat a analyzovat v dalších částech této práce.

V obecné rovině zde může být mnohem zajímavější spíše dichotomie právního a politického významu (či pojetí, koncepce, východiska) samosprávy. Při pokusu o její vymezení totiž bývá často odkazováno na dělení vzešlé z práce R. von Gneista, který popsal samosprávu jako tzv. politický pojem. Tím (pod vlivem anglického *self-governmentu*) rozuměl „...správu krajů a obcí vykonávanou jako *čestný úřad* stavy pomocí obecných daní pozemkových“.¹⁶⁸ To podle A. Bráfa vyplývá i z toho, že Gneist „... pro anglický *self-government* a pro pojem samosprávy na jeho podkladě sosnovaný naprosto popírá, že by běželo při něm o nějaké zájmy místní. *Self-government* jest mu přímým výkonem státní správy, orgány její jsou přímé orgány státní, lišící se od vlastních úředníků státních pouze svých sociálním postavením a vším, co z něho vyplývá. Proto Gneist nepřál povolávání orgánů samosprávných volbou, v níž spatřoval živél ohrožující nezávislost a nestrannost – kdežto tam, kde se samospráva pojímá jako obstarávání jistých zájmů korporacemi, volba jest nejdůslednější způsob povolávání k úřadům příslušným. Gneist proto spatřoval v rozvoji nových tvarů *local governmentu* anglického – se zastupitelstvy volenými na základech více méně rozšířeného práva volebního – vlastně nedůslednost a nebezpečí.“¹⁶⁹

¹⁶⁶ Merkl, 1932, op. cit., str. 200.

¹⁶⁷ Přestože někteří autoři tento postup užívají – například viz COGAN, R.: *Krajské zřízení (otázky působnosti a organizace)*, Disertační práce, Fakulta národohospodářská VŠE v Praze, 2007, str. 9 a násl., ale jistě nejenom on.

¹⁶⁸ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 172.

¹⁶⁹ Bráf, A., in BRÁF, A., FIEDLER, F., KREJČÍ, D., SPRINGER, R.: *Česká politika, Díl druhý, Část druhá. Správa mocnářství Rakousko-Uherského*, Nákladem Jana Laichtera na Král. Vinohradech, Praha, 1907, str. 291.

Lze předpokládat, že zejména pod jeho silným vlivem¹⁷⁰ převzal tento názor do naší správněprávní vědy i Hoetzel, který uvádí, že politický pojem samosprávy je „...pouhý organizační princip státní správy: státní správu neobstarávají pouze úředníci z povolání, nýbrž také živlové občanští. ... Subjektem správy je stát sám.“¹⁷¹

V recentní správní vědě, a v současné době obecně, se pak koncepce politického pojmu samosprávy poněkud posunula, v základu však zůstává obdobná: „Politické hledisko vychází z toho, že samospráva představuje podstatný prvek moderní demokracie a proto klade důraz na samosprávu vykonávanou přímo členy takového svazku, a to bezplatně jako čestnou funkci.“¹⁷²

Přestože na politický pojem samosprávy bývá dodnes buď střízlivě odkazováno¹⁷³, nebo je tento třeba i bez dalšího přijímán¹⁷⁴, nelze podle našeho názoru zcela ignorovat ani výhrady, které na jeho adresu snesl například V. Mikule. Ten označení samosprávy v „politickém smyslu“ označuje za „nesprávné“ a naznačuje, že takováto v zásadě „vrchnostenská samospráva“ (tedy nezávislost na nadřízeném subjektu) samosprávou v pravém slova smyslu být vůbec nemusí.¹⁷⁵ Měli být totiž za vrchnostenskou samosprávu považována účast laického (případně čestného – nehonorovaného) prvku ve veřejné správě, je třeba – dle Mikuleho¹⁷⁶ – vzít v potaz nejméně tři další otázky s tím související a to:

- 1) způsob dosazení do funkce – volba nebo jmenování,
- 2) charakter orgánu – kolegiální nebo monokratický a
- 3) povaha funkce – poradní nebo rozhodovací.

Je nasnadě, že odpovědi na tyto otázky mohou ve svých kombinacích přinést řadu velmi heterogenních výsledků, které přijetí politického chápání samosprávy dále znesnadňují.

Nelze neupozornit ani na skutečnost, že politické pojetí samosprávy nevychází z organizačního (institucionálního) vyčlenění od státu. V rámci politického pojmu samosprávy je vlastně tato realizována v rámci státní struktury. S určitou mírou zjednodušení tak vlastně můžeme v případě samosprávy v politickém smyslu hovořit o jakési samosprávně v materiálním významu (samosprávná, resp. samosprávně chápaná činnost, byť realizovaná v rámci státních útvarů), zatímco samospráva

¹⁷⁰ Na který upozorňuje i Trávníček, 1948, op. cit., str. 111 a uvádí další autory, kteří tomuto pojetí „podlehli“ (nazíráno z Trávníčkova normativistického hlediska) – Mayer, Laband, Schoen, Haenel, Hatschek, Blodig a mnozí další.

¹⁷¹ Hoetzel, J. in HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (poř.): *Slovník veřejného práva československého*, sv. IV., Polygrafia, Brno, 1938, str. 1.

¹⁷² Hendrych, 1992, op. cit., str. 68.

¹⁷³ Sládeček, 2009, op. cit., str. 295.

¹⁷⁴ Například Kadečka, 2003, op. cit., str. 6, 7, anebo Průcha, 2012, op. cit., str. 67.

¹⁷⁵ Mikule, 1969, op. cit., str. 211, 222.

¹⁷⁶ Mikule, 1969, op. cit., str. 223.

v pojetí právním je samosprávou ve významu formálním (institucionálním, organizačním). Je ovšem otázkou, nakolik by v takovém případě šlo o skutečně účelné dělení a ne pouze o slovní ekvilibristiku.

Jak bude dále demonstrováno, v některých etapách našich moderních dějin (například v šedesátých letech 20. století) se sice v českém právním řádu objevily instituty, jež by se daly označit za „samosprávu vykonávanou státem“ a které v některých případech dokonce splňovaly i onu podmínku výkonu správy „živly občanskými“, jednalo se však o model od tohoto teoretického vymezení značně odlišný a jak doktrinárně tak prakticky rozhodně nikoliv bezproblémový.

Politický pojem samosprávy pak v neposlední řadě také stírá jinak důsledně požadované oddělení „aspektu administrativního“ od „aspektu vládního“ charakteristické pro moderní demokracie, jak je ve svých přednáškách na pařížské Sorbonně v 50. letech prezentoval již zmíněný R. Aron. Ten striktně rozlišoval mezi úředníkem a politikem, když uváděl, že „...úředník je profesionál, politik je amatér; úředník je vybírán podle přesných pravidel, politik je volen. Západní demokratické režimy jsou režimy odborníků řízených amatéry.“¹⁷⁷ Hoetzelův politický pojem samosprávy však naopak počítal právě s laikem (amatérem) zařazeným do „aspektu administrativního“.

Na jednu stranu tak sice možná můžeme uvítat, že současná teorie politický pojem samosprávy podrobněji nerozebírá, na stranu druhou bychom se však v případě, že by tak důkladně činila, měli větší šanci vypořádat s problémy, které s sebou tento institut přináší (či by přinést mohl). Jak koneckonců uvedl Matějka: „Rozlišení juristického a politického prvku v pojmu samosprávy bylo prvním stupněm a předpokladem k jeho ujasnění, neproniklo však ani dnes ještě tak daleko, aby bylo teorií plně respektováno. ... Je velkou zásluhou Rosina, že s velkým důrazem volal po přesném lišení politického a čistě juristického pojetí samosprávy. Přes zásadní proniknutí jeho stanoviska nedovedla se ani teorie poslední doby zcela oprostiti politického hlediska.“¹⁷⁸ Je pochopitelné, že nestihla-li správní teorie tento vztah vyjasnit do roku 1938, ve světle událostí po tomto datu nastalých a trvajících až do poslední dekády 20. století k tomu již mnoho příležitostí nedostala.

Pro další výklad tak bude základní filozofií koncepce jiná – klíčový zde bude tzv. právní pojem samosprávy. Ten podle Hoetzela „...značí, že spravuje někdo jiný než stát, tj. veřejnoprávní svaz“, přičemž explicitně zdůrazňuje její decentralizační důsledek, tedy že v případě samosprávy „...není služebního podřízení pod vyšší svaz.“¹⁷⁹ Právní pojem samosprávy tak samosprávu chápe především jako protiklad ke správě státní (jak jsme již naznačili výše), což potvrzuje i Weyr, který uvádí, že „Představa samosprávy, jak zdomácněla v tradiční státovědě, staví tuto správu

¹⁷⁷ Aron, 1993, op. cit., str. 36 a násl.

¹⁷⁸ Matějka, 1938, op. cit., str. 43, 45.

¹⁷⁹ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 176, 14.

v protivu k státní správě.¹⁸⁰ a který – coby normativista – s touto tezí nesouhlasí (o tomto podrobněji dále v textu).

I přes výše uvedenou kritiku politického pojetí samosprávy nelze opomíjet, že i v dnešní správní vědě existují názory, které nejen že na tuto dichotomii právního a politického pojetí samosprávy upozorňují (některé již koneckonců byly zmíněny), ale aktivně s ní dále pracují a rozvíjejí ji. Například P. Havlan na jejím základě demonstruje odlišné projevy obou těchto konceptů do majetkové sféry územních samosprávných celků.¹⁸¹ Přestože ve svém pojednání nakonec dochází k závěru, že „...politický a právní přístup k samosprávě tvoří spojité nádoby a že nacházíme v našem právním řádu reflexi obou těchto přístupů“, zdůrazňuje zároveň, že „...aby mohla být odpovídajícím způsobem naplňována politická stránka samosprávy, je nezbytné kvalitně zakotvit samosprávu v právním smyslu.“¹⁸²

1.3.3 K problému typologie samosprávy

Je otázkou, zda je možno o „typech samosprávy“ vůbec hovořit. Chceme-li vymezit typologii určitého právního institutu či jakéhokoliv prvku, je třeba stanovit kritéria, podle nichž tak budeme činit. Současná – ale koneckonců ani tzv. tradiční, rakouská či meziválečná – správní věda však toto základní pravidlo ne zcela respektuje a ono kritérium prakticky nezná. V důsledku toho pak nenacházíme ani jednotný přístup ke klasifikaci či označení typů veřejné samosprávy.

Hoetzel dělí samosprávu na územní a zájmovou, jako samosprávu *sui generis* připouští i samosprávu národnostní¹⁸³ (o které také hovoří a zářnou budoucnost jí předvídá Merkl¹⁸⁴). Z klasické duality samosprávy územní a zájmové vychází ještě po 2. světové válce například Pošvář.¹⁸⁵ Podobně samosprávu v současnosti dělí i Hendrych, který hovoří o samosprávě územní, zájmové a o institucích, které „vykazují jen některé samosprávné znaky“¹⁸⁶, anebo Sládeček, který vedle územní a zájmové samosprávy uvádí samosprávu „ostatní“.¹⁸⁷ Z tohoto trendu nijak výrazně nevystupuje ani Průcha, který vedle samosprávy územní pracuje s „profesní a zájmovou“ samosprávou a který navíc ještě v rámci zájmové samosprávy zdůrazňuje

¹⁸⁰ Weyr, 1937, op. cit., str. 57.

¹⁸¹ HAVLAN, P.: *Dvojí pojetí samosprávy a jeho projekce do majetkové sféry územních samosprávných celků*, in Hloušek, Šimíček, 2005, op. cit., str. 275 a násl.

¹⁸² Havlan, op. cit., in Hloušek, Šimíček, 2005, op. cit., str. 282.

¹⁸³ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 176.

¹⁸⁴ Merkl, 1932, op. cit., 201.

¹⁸⁵ POŠVÁŘ, J. *Obecné pojmy správního práva*. Československý akademický spolek Právnick, Brno, 1946, str. 39.

¹⁸⁶ Hendrych, 2012, op. cit., str. 167, 168.

¹⁸⁷ Sládeček, 2009, op. cit., str. 292, shodně také Sládeček, op. cit., in Jirásková, Suchánek (eds.), 2004, op. cit., str. 522.

rozdíl mezi (profesními) komorami a společenstvy spočívající v povinném, resp. nepovinném členství.¹⁸⁸

Je evidentní, že základní dělicí linie mezi jednotlivými typy veřejné samosprávy se vine podél duality územní samosprávy a samosprávy „jiné“, která se však již označuje a dále typově vymezuje různě. Lze konstatovat, že prakticky všichni autoři tak činí bez podrobnějšího vyjasnění kritérií svého dělení či hledisek, podle nichž je vůbec možno samosprávu členit. Dokonce ani Z. Koudelka ve své publikaci na samosprávu výslovně zaměřené¹⁸⁹ se kritérii jejího členění nijak nezabývá a bez jakéhokoliv obecného úvodu (chtělo by se říct, že jakoby „samozřejmé“) rovnou přechází k charakteristice samosprávy územní a následně samosprávy zájmové.

Pokusíme-li se vymezit kritéria, podle nichž správněprávní teorie při vytváření druhů samosprávy, resp. při její typologizaci, postupuje, dojdeme k nejpravděpodobnějšímu závěru, že doktrína k tomuto účelu používá kumulativně více hledisek. Zjistíme přitom zároveň, že postupovat jinak není pravděpodobně ani možné.

Jedním z nejzřejmějších hledisek se jí evidentně zdá být „cíl“ správy. Samospráva územní spravuje veřejné záležitosti týkající se určitého teritoria, zatímco samospráva zájmová či profesní řeší agendu související s výkonem (realizací) společného zájmu nebo profese. Toto hledisko se však vyznačuje tou nevýhodou, že stejně by se dalo říct, že i lidé žijící na určitém území mají společný „zájem“ o jeho řádnou správu. Ze samosprávy územní by se pak stala samospráva zájmová a toto kritérium by tak vlastně přestalo být jakkoliv užitečné.

Proto je třeba pomoci si dalším rozlišovacím znakem, jímž by mohlo být „kritérium určení množiny členů samosprávných korporací“ – v případě územní samosprávy je jím trvalý pobyt, v případě samosprávy zájmové (profesní) společný zájem či příslušnost k představitelům konkrétní profese. I zde se nám nicméně obě kritéria prolínají, neboť i členové zájmové samosprávné korporace musejí být (přínejmenším částečně) určení i teritoriálně – například územím státu (Česká republika) či nadstátního celku (Evropská unie) – čímž přesné kritérium k dělení samosprávy opět do jisté míry ztrácíme.

S tím úzce souvisí i případné hledisko pro vymezení typu samosprávy prostřednictvím těch, vůči nimž může samosprávný celek uplatňovat své vrchnostenské pravomoci. Ani to nám ale příliš nepomůže. V případě územní samosprávy to totiž jsou jak ti, kdo se nachází uvnitř hranic územního samosprávného celku stejně jako ti, kdo jsou občany územního samosprávného celku, aniž by se na jeho území aktuálně zdržovali. V případě zájmové samosprávy jsou možnými adresáty autoritativních pravomocí samosprávného celku primárně

¹⁸⁸ Průcha, 2012, op. cit., str. 69, 184, 185.

¹⁸⁹ Již zmíněná publikace KOUDELKA, Z.: *Samospráva*, Linde, Praha, 2007.

příslušníci dané profese (členové korporace), mohou jimi však být i osoby stojící vně tohoto celku (typicky kandidáti o členství v samosprávné korporaci). Ani toto kritérium tedy pro vymezení rozdílů mezi jednotlivými typy samosprávy bez dalšího použít nelze.

Podobně bychom mohli formulovat kritériální tezi o věcném hledisku (samo)správy – „všeobecnost“ územní samosprávy tak postavit do protikladu k „věcné specializaci“ samosprávy zájmové. Toto hledisko by však – kromě toho, že samotné pojmy správy „věcně všeobecné“ a „věcně specializované“ jsou nemálo vágní a nepřesné – jakékoliv dělení vlastně jen zkomplikovalo. Nejen že by totiž podle něj nebylo možno používat tradiční pojmy „územní“, „zájmová“ či „profesní“ pro jejich přílišnou konkrétnost nevyplývající z dělicího kritéria, ale prakticky nic by nevypovídalo ani o charakteru jednotlivých typů samosprávy jako takových.

Dalšími možnými kritérii by pak mohlo být nucené¹⁹⁰ či naopak volné členství v samosprávné korporaci, výdělečný či nevýdělečný charakter samosprávné činnosti atd. Tato kritéria lze však vnímat přinejlepším jako doplňková k bližší charakteristice již vymezených typů samospráv, už proto, že než jako příčiny rozdílů mezi oběma typy veřejných samospráv se nám tyto zdají být spíše jejich důsledky a projevy. Coby hlediska ke stanovení hranic mezi těmito jednotlivými typy je však opět příliš aplikovat nelze.

Můžeme tedy uzavřít, že správněprávní doktrína o kritériích dělení samosprávy příliš nehovoří právě z toho důvodu, že vymezení přesných a jednoznačných hledisek, která by umožňovala samosprávu členit, je v zásadě nemožné. Z výše nastíněné typologie samosprávy je sice možno některá kritéria deduktivně vyvodit, nikdy je ale nelze použít odděleně (žádné z nich není použitelné samo o sobě) a vždy mohou být použita pouze jako ve vzájemné souvislosti a spíše jako „náznaky“ toho, jakým způsobem jednotlivé typy samosprávy členit.

Totéž pak bude platit i o územní samosprávě. Přestože ji v nejobecnější rovině můžeme vymezit třeba jako „územní společenství občanů, které má právo na samosprávu“ (čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR), snaha najít pro ni přesnější definici (která by navíc neměla být zjevnou tautologií jako výše zmíněné ustanovení Ústavy) by se však zřejmě setkala s podobnými problémy a výsledky, jako například výše uvedené pokusy o přesné a jednoznačné vymezení pojmu veřejné správy. Přesto se o tuto definici ještě v dalších částech této práce alespoň stručně pokusíme.

¹⁹⁰ Blíže viz například SOVOVÁ, O: *Profesní komory a nucené členství*, Zdravotnictví a právo č. 7/2003, str. 2 a násl.

1.4 Samosprávný subjekt – nositel práva na samosprávu

1.4.1 Typologie (možných) nositelů samosprávy

V čistě teoretické rovině lze konstatovat, že decentralizaci lze provést směrem k téměř jakémukoliv subjektu. Například Mikule již v roce 1969 připouští decentralizaci působnosti ve veřejné správě na fyzické osoby i na právnické osoby, přičemž z osob právnických výslovně uvádí hospodářské organizace (například podniky), rozpočtové organizace (ústavy národního zdraví, školy) či společenské organizace (obce, sdružení advokátů, Československý myslivecký svaz či Revoluční odborové hnutí), dále pak součástí „složených organizací“ (studentská „kolejní“ samospráva), vysoké školy (jako specifické rozpočtové organizace) či například i sdružení majetku (kulturní fondy).¹⁹¹

Od té doby se nicméně prakticky všechny náhledy na veřejnou správu proměnily a z výše uváděných typů možných nositelů samosprávy v současném právním uspořádání již mnoho nezůstalo. Zejména ohledně typologie právnických osob nezůstal pověstný „kámen na kameni“, což je například podle J. Fialy a J. Hurdíka mimo jiné následkem „...vlivu internacionalizace ekonomického i právního života, jakož i tendencí návratu ke klasickým právnickým kategoriím“.¹⁹²

Problém však spočívá i v tom, že v právní teorii neexistuje ani jednotný náhled na obecnou problematiku právnických osob jako takových, přičemž právě ty jsou pro subjekty veřejné správy zcela klíčové. Hurdík sám (o 10 let později) označuje kategorii právnické osoby za „předmět pozoruhodného dynamického vývoje“, jenž do značné míry probíhá „ve vleku vývoje společenských vztahů“, načež dospívá ke skeptickému závěru, že „[p]řes trvajícím obecným požadavkem přijetí relativně jednotného základního konceptu právnických osob nejen v právním řádu České republiky, nýbrž v kontextu evropském, resp. Evropské unie nelze říci, že by problémy obecné právní charakteristiky právnických osob v právní literatuře posledního období byly alespoň s dočasnou platností vyřešeny.“¹⁹³

Tento fakt vnímá i nová právní úprava českého občanského práva. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (tzv. „nový občanský zákoník“) se na rozdíl od právní úpravy občanského zákona č. 40/1964 Sb. (v posledním platném znění) nesnaží právnické osoby typologizovat. Známé ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb. (zavedené do něj velkou porevoluční novelou č. 501/1991 Sb.) vyjmenovává alespoň v základní rovině, co mohou být právnické osoby. Naproti tomu ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. obecně deklaruje, že „Právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo

¹⁹¹ Mikule, 1969, op. cit., str. 224.

¹⁹² FIALA, J., HURDÍK, J.: *K pojetí právnických osob*, Právník č. 10/1990, str. 924.

¹⁹³ HURDÍK, J.: *Úvaha nad tendencemi vývoje koncepce právnických osob*, Právník č. 10/2000, str. 960, 962.

jehož právní osobnost zákon uzná.“ Nový občanský zákoník tedy, jak uvádí B. Havel, „...neuvádí nějaký vstupní přehled právnických osob, jako tomu bylo doposavad, ale normuje obecnosti pro všechny právnické osoby...“¹⁹⁴, byť přesto věnuje zvláštní pozornost třem druhům soukromoprávních právnických osob, jimiž jsou korporace, fundace a ústavy (§ 210-418).

Současné teorie se pak i k typologii subjektů veřejné správy stavějí méně kazuisticky. Snaží se respektovat určitý obecný systém, přestože i ony jsou si vědomy nutnosti přípuštění existence *ad hoc* subjektů, což do značné míry vyplývá ze zmíněné nedokonalosti zmíněné typologie. V nejobecnější rovině se zpravidla hovoří o veřejnoprávních korporacích (mezi nimiž zvláštní kategorii může představovat stát), o veřejných ústavech (od nichž se někdy rozlišují veřejné podniky) a o veřejných sdruženích majetku (veřejnoprávní fondy) jako o subjektech veřejnoprávních (doplněných již zmíněnými *ad hoc* případy) na straně jedné a pak o fyzických osobách a právnických osobách soukromoprávních, jimž byla stanoveným způsobem svěřena část veřejné moci na straně druhé.¹⁹⁵

Jak však konstatuje V. Knapp, „[P]ro teorii a praxi práva veřejného ... pojem veřejnoprávní právnické osoby ... zdaleka není tak zajímavý jako pro teorii práva soukromého.“¹⁹⁶ Prezentovaná typologie dle jeho názoru do značné míry právě z tohoto důvodu postrádá hlubší teoretický základ a podrobnější všeobecně přijatelné rozpracování. Knapp v citovaném díle dokonce dovozuje, že „...žádné právnické osoby veřejného práva neexistují a ani praxe nevyžaduje, aby existovaly“¹⁹⁷ na což ale kriticky následně reagoval jak D. Hendrych,¹⁹⁸ tak s odstupem času i někteří další současní autoři.¹⁹⁹ J. Bárta pak poněkud „kompromisně“ nabízí závěr, podle nějž „...veřejnoprávní předpis nepotřebuje vlastní definici právnické osoby, ale může používat definici občanskoprávní“, načež formuluje „základní poučku“, která zní, že „...právnickou osobou je to, čemu právní předpis přiznává způsobilost k právům a povinnostem.“²⁰⁰ To je koneckonců i přístup (výše nastíněný) nového občanského zákoníku.

Všechny zmíněné subjekty práva, s nimiž pracuje současná správněprávní teorie, tedy jsou anebo mohou být subjekty veřejné správy tím, že na ně bude

¹⁹⁴ ELIÁŠ, K., HAVEL, B., BEZOUŠKA, P., ŠUSTROVÁ, D.: *Občanské právo pro každého. Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*, Wolters Kluwer, Praha, 2013, str. 119.

¹⁹⁵ Podrobněji viz například Hendrych, 2012, op. cit., str. 96 a násl., Průcha, 2012, op. cit., str. 125 a násl., Sládeček, 2009, op. cit., str. 237 a násl., anebo Kindl, Kramář, Rajchl, Telecký, 2006, op. cit., str. 120 a násl.

¹⁹⁶ KNAPP, V.: *O právnických osobách*, Právník č. 10–11/1995, str. 997.

¹⁹⁷ Knapp, 1995, op. cit., str. 1001.

¹⁹⁸ HENDRYCH, D.: *Právnické osoby veřejného práva*, Správní právo č. 1/1996, str. 4 a násl.

¹⁹⁹ Za mnohé viz například BERAN, K.: *Právnické osoby veřejného práva*, Linde, Praha, 2006, str. 33.

²⁰⁰ BARTA, J.: *K některým otázkám subjektivity a sukcese právnických osob v platném právu*, Právník č. 2/1995, str. 97, 99.

delegována veřejná moc či její přesně vymezená část a to buď přímo *ex lege* nebo *ex actu* na základě zákona.

Jak již bylo řečeno, v teoretické rovině lze konstatovat, že decentralizaci lze provést směrem k prakticky jakémukoliv subjektu. V praxi je však tímto subjektem zpravidla tzv. veřejnoprávní korporace. To koneckonců naznačuje již Hoetzel, když ve své výše uvedené definici právního pojmu samosprávy za subjekt od státu odlišný označuje „veřejnoprávní svaz“ a to i přesto, že principiálně si na otázku „Zda nositel samosprávy nutně musí být právní osobou“ odpovídá tím, že to „může být pochybné“.²⁰¹ (Není bez zajímavosti, že tato řečnická otázka již ve druhém, o tři roky mladším přepracovaném a doplněném vydání Hoetzelovy učebnice chybí. Zůstává však nevyjasněno, zda se tak stalo proto, že by snad autor na tuto otázku našel jednoznačnou odpověď.) Každopádně však dále dodává a zdůrazňuje, že „...u nás není samosprávy individuální“.²⁰²

Nutno však zodpovědět otázku, proč je to právě veřejnoprávní korporace, jež je nejčastějším a nejtypičtějším typem subjektu veřejné správy, který je cílem decentralizačních procesů a tedy i nositelem samosprávy. Odpověď (samo)zřejmě nalezneme v charakteristice tohoto typu právní osoby.

1.4.2 Veřejnoprávní korporace

Samotný pojem korporace bývá (zejm. ve světle římského práva²⁰³) chápán jako sdružení osob nadané právní subjektivitou a tvořené členskou základnou, jež sleduje její společný zájem. Jejím obligatorním znakem je tedy personální (členský) substrát. Od korporace pak nutno odlišit tzv. *societas*, tedy takovou formu sdružení, která vlastní právní subjektivitu nenabývá, „...takže práva a povinnosti tu vznikající jsou jejich právy a povinnostmi“²⁰⁴ a nikoliv právy a povinnostmi jimi tvořené právní osoby.

Hendrych mezi typické znaky veřejnoprávní korporace řadí:

- uplatnění členského principu (podrobněji dále v textu),
- právní subjektivitu, tj. že je samostatným subjektem práv a povinností,
- založení zákonem nebo vrchnostenským aktem na základě zákona,
- svěření mocenské pravomoci činit vrchnostenské úkony (což nebrání použití prostředků soukromoprávních),

²⁰¹ HOETZEL, J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Melantrich, Praha, 1934, str. 160.

²⁰² Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 1.

²⁰³ Viz zejména KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.: *Římské právo*, C. H. Beck, Praha, 1997, str. 80 a násl.

²⁰⁴ MATĚJKA, J.: *Pojem veřejnoprávní korporace*, Knihovna sborníku věd právních a státních, Praha, 1929, str. 31.

- nezávislost na správních úřadech státu a to podle svěřených úkolů a oprávnění.²⁰⁵

Ještě širší katalog znaků samosprávné korporace pak vyjmenovává i K. Beran s odkazem na rakouského administrativistu G. Winklera. Zde najdeme kromě výše zmíněných i znaky jako nucené (povinné) členství, spolurozhodování, veřejné úkoly, nezávislost a zároveň státní dohled, pořádková a disciplinární pravomoc, finanční samostatnost, nucená existence, vázanost příslušníků na obecné a vlastní zájmy, majetkoprávní způsobilost, osvobození od povinnosti platit daně, samostatné úkoly anebo ústavně zakotvené záruky nezávislosti.²⁰⁶ Je přitom evidentní, že jde o atributy příliš konkrétní a také poměrně široké na to, aby byly použitelné pro obecnou kategorii veřejnoprávní korporace. Navíc je z nich zjevné, že byly – soudě dle díla, z něž byly čerpány – formulovány pro potřeby konkrétní veřejnoprávní korporace, jíž v tomto případě byla (veřejná) univerzita.²⁰⁷

Výše uvedená stručná charakteristika je tedy sice poměrně obecná, pro potřeby této kapitoly však nic nebrání tomu ji přijmout. Při pokusu o podrobnější teoretické vymezení bychom nadbytečně suplovali cíle stanovené mnohými autory v jejich specializovaných publikacích.²⁰⁸ Legislativní definice veřejnoprávní korporace pak v našem právním prostoru nebývají obvyklé a objevují se jen zcela výjimečně (Eliáš například zmiňuje typové vymezení „korporace veřejného práva“ v maďarském občanském zákoníku z roku 1959, jehož extenzivní a kazuistické chápání právnických osob se nám však dle jeho názoru může jevit jako až bizarní²⁰⁹).

Nelze pominout ani tu skutečnost, že i stát může být co do své právní formy ve světle římskoprávní jurisprudence vlastně chápán jako veřejnoprávní korporace *sui generis*. Nutno nicméně zdůraznit, že tento náhled není jediný možný. Jak uvádí Havel, „[l]éta se vedou diskuse o tom, zda stát je, nebo není právní osobou. Teorie se sice rozcházejí, ale současně se shodují, že je to vlastně nepodstatné, protože rozhodné bude, jak se na stát bude podle práva nahlížet.“²¹⁰ Nový občanský zákoník i proto ve svém ustanovení § 21 neříká, že stát je právní osobou, ale toliko uvádí, že „Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právní osobu.“ To odpovídá i pojetí § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, v platném znění, podle kterého „Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právní osobou.“

²⁰⁵ Hendrych, 2012, op. cit., str. 101, 102.

²⁰⁶ Beran, 2006, op. cit., str. 54.

²⁰⁷ Beran čerpal z Winklerova díla *Die Rechtspersönlichkeit der Universitäten*, Springer, Wien, 1988.

²⁰⁸ Z nichž kromě již citovaných také možno zmínit například práci HURDÍK, J.: *Právní osoby a jejich typologie*, C. H. Beck, Praha, 2003 nebo FRINTA, O.: *Právní osoby*, PrF UK, Praha, 2008 a literaturu v nich zmíněnou.

²⁰⁹ ELIÁŠ, K.: *Právní osoba z pohledu civilního práva*, in HAVEL, B. (ed.): *Správa obchodních korporací v rekodifikačních a evropských konotacích. Sborník příspěvků z mezinárodní konference*, EPRAVO.CZ, Praha, 2012, str. 45, poznámka pod čarou č. 46.

²¹⁰ Eliáš, Havel, Bezouška, Šustrová, 2013, op. cit., str. 119.

V teorii pojímající stát jako veřejnoprávní korporaci svého druhu pak byly podniknuty nesčetné pokusy o vymezení diferenčního znaku mezi státem a ostatními veřejnoprávními korporacemi. Přestože tyto pokusy neskončily jednoznačným výsledkem (ba dokonce se objevily tendence opačné označující stát za samostatný právní subjekt²¹¹), tou nejčastěji uváděnou výlučnou vlastností státu je státní svrchovanost neboli suverenita. Na jejím základě je stát vybaven mocí nejvyšší, nejsilnější a nezávislou (neodvislou) na moci jiné, na jakési moci „nadstátní“.

I tento postulát lze však uznat pouze částečně, neboť existence mezinárodních vztahů státní suverenitu výrazně relativizuje – „Existuje jen velmi málo států, a nejsou to snad ani všechny velmoci, které mohou tvrdit, že ... mohou své chování určovat zcela svobodně. ... V mnoha případech musejí brát ohled na vůli politicky a hospodářsky silnějších států... Přesto však považuje současná teorie státy ... za suverénní.“²¹² Přestože ani tato teorie se pochopitelně nevyhnula drtivé kritice ze strany normativní právní teorie²¹³, lze ji pro potřeby této práce v naznačené zjednodušené podobě označit za přijatelnou. Budeme-li však dále v této práci hovořit o veřejnoprávní korporaci, máme na mysli – pokud nebude výslovně uvedeno jinak – veřejnoprávní korporaci od státu odlišnou.²¹⁴

Samo pojetí a přijetí veřejnoprávní korporace coby právnické osoby ale nijak neřeší otázku kladenou nejen Matějkou, tj. „...kterých práv a povinností korporace může být subjektem. ... Vznik její subjektivity byl podnícen účelem, jež má sledovat. Intensita tohoto účelu může se projevit u různých korporací v různých odstínech a bude se odrážet v rozsahu práv a povinností, jež mohou korporace nabývat. ... Mluví se proto u korporací o tzv. *principu speciality*, jímž se chce vyjádřit, že korporace, i když má sebe obsáhlejší účel, nezahrnuje nikdy všechny zájmy svých členů, nýbrž pouze určitý počet jich...“²¹⁵

Rozsah této právní subjektivity korporace je odvozen zejména od účelu a cíle, s jehož dosažením (či dosahováním) byla korporace založena. Současná doktrína zde hovoří o tzv. principu omezené subjektivity, který vychází právě z toho, že korporaci „...postačí tolik právní subjektivity, kolik je jí třeba k tomu, aby byly pokryty sledované účely (zájmy) členů, nikoliv však ty zájmy členů, které korporace nesleduje.“²¹⁶

Korporace může být svým charakterem soukromoprávní i veřejnoprávní²¹⁷, což je (s trochou zjednodušení řečeno) určeno opět cílem a účelem, za jakým byla zřízena a z čehož pak vyplývají její základní charakteristiky. Nutno přiznat, že

²¹¹ Matějka, 1929, op. cit., str. 88.

²¹² SEIDL-HOHENVELDERN, I.: *Mezinárodní právo veřejné*, CODEX Bohemia, Praha, 1999, str. 133.

²¹³ Viz například Weyr, 1937, op. cit., str. 10.

²¹⁴ K tomuto blíže viz Beran, 2006, op. cit., str. 71, 80 a násl.

²¹⁵ Matějka, 1929, op. cit., str. 33.

²¹⁶ Hendrych., 2012, op. cit., str. 102.

²¹⁷ A to již od římských dob, viz zejm. Kincl, Urfus, Skřejpek, 1997, op. cit., str. 80 a 81.

v otázce rozdílu mezi oběma typy korporací, resp. v otázce veřejnoprávní a soukromoprávní subjektivity korporací není zcela jasno a i zde existuje řada teorií, které si nezdídky vzájemně principálně odporují. Koneckonců je obecně známo, že ani náhled na dualismus práva soukromého a veřejného není ani bez výhrad přijímaný (i zde je možno odkázat například na normativisty) ani nijak zvlášť konstantní ve svém přijímání či odmítání.²¹⁸

Lze (shodně se současnou teorií²¹⁹) přijmout obecnou tezi, že veřejnoprávní subjektivitu korporace nelze považovat za pouhou „nadstavbu“ subjektivity soukromoprávní. Je sice zřejmé, že chceme-li subjektu (slovy Matějky „právnímu bodu“) přiřknout práva a povinnosti veřejnoprávní povahy, musí být tento „bod“ nadán subjektivitou, to samo však nijak neimplikuje nutnost subjektivity soukromoprávní.²²⁰ Zároveň však nelze „...vymeziti pojem veřejnoprávní korporace v tom smyslu, že veřejnoprávní jest ona korporace, jíž je přiznána subjektivita na poli veřejného práva. Právní subjekt je společný pojem pro oba komplexy právní, právo soukromé i veřejné. S tohoto hlediska je jasno, že i korporace, o jejíž soukromoprávní povaze není vůbec sporu ..., je subjektem v oboru veřejného práva.“²²¹

Z tohoto pohledu vychází i současná úprava nového občanského zákoníku, který v obecném ustanovení k právníkům osobám § 20 odst. 2 uvádí, že „Právnícké osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny; ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob.“ Proto i P. Bezouška dovozuje, že na obce se použijí „...pravidla nového zákoníku, slučuje-li se to s právní povahou obce“, což může být například „...pravidlo o péči řádného hospodáře, které se vztahuje na všechny členy obecních orgánů, kteří jsou voleni, jmenováni nebo jinak do funkce povoláni – tedy na všechny členy zastupitelstva a rady, včetně starosty a místostarosty. Každý z nich musí jednat s péčí řádného hospodáře, což zahrnuje povinnost loajality a řádné péče, s jejím nedodržením se pojí povinnost k náhradě případné škody.“²²²

V historii se o podstatě veřejnoprávní korporace a jejím odlišení od korporace soukromoprávní vedly četné diskuse mezi jednotlivými právními školami. Většina z nich se snažila na veřejnoprávní korporaci nahlédnout optikou jediného markantního znaku, jímž by byla schopna veřejnoprávní korporaci odlišit od korporace soukromoprávní. Těmito znaky například byly:

²¹⁸ K jednotlivým koncepcím, kromě všeobecně známých prací, viz podrobněji například PEKÁREK, M.: *K problematice dualismu práva soukromého a veřejného*, Právník č. 09–10/1991, str. 794.

²¹⁹ Hendrych., 2012, op. cit., str. 102.

²²⁰ K dalšímu vývodům této otázky viz také Weyr, op. cit., in Hoetzel (redig.), 1932, op. cit., str. 236.

²²¹ Matějka, 1929, op. cit., str. 37.

²²² BEZOUŠKA, P.: *Obce a nový občanský zákoník*, Obec & finance č. 3/2013, cit. dle Obce a nový občanský zákoník, 25. 6. 2013. Zdroj: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/infocentrum/media/obce-a-novy-obcansky-zakonik-1>.

- 1) Forma vzniku a zániku korporace – zejména Rothova tzv. teorie nuceného vzniku a Hölderova teorie veřejnoprávního vzniku korporace. Problémem těchto teorií se však ukázala ta skutečnost, že ačkoliv je sice pravda, že ingerence státu při vzniku veřejnoprávní korporace má převahu nad vůlí samotné korporace (což u soukromoprávní korporace platí naopak), je velmi těžké – ne-li nemožné – určit „míru“ nebo „sílu“ této státní ingerence natolik přesně, aby bylo lze určit signifikantní a jasně definovatelný znak odlišující od sebe oba typy korporací.
- 2) Forma vzniku a zániku členství – zejména tzv. teorie nuceného členství (Zorn, Rössler a jiní), podle níž veřejnoprávní korporaci charakterizuje neodvislost vůle členů korporace od vzniku jejich členství, tedy buď přímo *ex lege* nebo vytvořením takových zákonných podmínek, že není možno se členem „dobrovolně“ stát. Problém tohoto přístupu je více než zřejmý – nezabývá se samotným charakterem korporace a prakticky nebere ohled na pozitivní právo, které může – kromě jiného – přinášet i řadu výjimek.
- 3) Účel korporace – respektive intenzita „veřejnosti“ tohoto účelu. Toto hledisko je však stejně neostré, jako je neostrý samotný pojem, který jej má vymezit, tedy veřejný zájem, o jehož problematickém vymezení již bylo pojednáno výše.
- 4) Výkon vrchnostenské moci – je sice pravda, že vrchnostenskou mocí nadané korporace budou mít typicky povahu veřejnoprávní, nejsou však jediné – přiznání části vrchnostenské moci soukromoprávnímu subjektu z něj nečiní subjekt charakteru veřejnoprávního.²²³

Veřejnoprávní korporaci tak podle Matějky nelze od korporace soukromoprávní odlišit pomocí jednoho jediného znaku, neboť jednoduše „... útvary spadající do kategorie veřejnoprávních korporací jsou tak rozmanité, že, mají-li býti shrnuty pod vyšší pojem, nevystačí s jediným znakem, který by byl u všech dán.“²²⁴

Jinou kombinací prvků, podle nichž je možno na konkrétním příkladu odlišit korporaci soukromoprávní a veřejnoprávní (a to v nemalé míře i prostředky, které výše uvedená teorie zapovídá), pak nabízí i A. Hobza, který tak činí při svém hledání právního charakteru historických církví. Dovozuje, že „O to, v čem dlužno spatřovati rozdíl mezi veřejnou a soukromou korporací církevní, vede se dosud spor, v celku však uvádějí se jako charakteristické známky veřejné korporace církevní tyto momenty:

- církev vykonává nad svými členy moc, jež jest podobna moci státní,
- stát uznává právní závaznost církevního řádu pro členy té které církve,

²²³ Výčet dle Matějka, J. in HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (poř.): *Slovník veřejného práva československého*, sv. II., Polygrafia, Brno, 1932, str. 371.

²²⁴ Matějka, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1932, op. cit., str. 372.

- zřízení církevní je částí veřejného zřízení státního,
- stát pokládá zřizence církevní za funkcionáře veřejné a respektuje rozhodnutí církevních úřadů,
- stát účastní se správy církevní, ... dotuje církevní úřady a ústavy ze svých prostředků ... a poskytuje církvi různé výhody...²²⁵

Této otázce se dotýká (spíše okrajově, ale obdobně s Hobzou) i B. Rieger, který mezi tzv. soukromoprávní korporace požitkové (neboť i ty podle něj bývaly základem obcí) řadí tzv. obce kostelní, farnostní či školní.²²⁶

1.4.3 Pojem autonomie

K mnohem prostšímu, byť jen o málo jednoduššímu, závěru dochází při hledání „specifického znaku“ veřejnoprávní korporace K. Beran. Ten po vyloučení znaků jako veřejnoprávní forma zřízení, samostatnost právnické osoby či členský princip dochází k závěru, že oním odlišujícím znakem je existence či neexistence veřejné moci, resp. to, zda je na danou korporaci delegována veřejná moc či nikoliv.

I tu však podrobuje dalšímu zkoumání: „Jakou „veřejnou“ moc však stát na korporace vlastně přenáší? Jedná se „nedělenou“ moc, nebo přenáší pouze část „moci“, tj. moc podobnou moci exekutivní, legislativní či soudní? Při bližším pohledu na veřejnoprávní korporace shledáme, že u veřejnoprávních korporací obvykle nenacházíme obdobu moci soudní.“²²⁷ Dovojuje, že typickým znakem veřejnoprávní korporace je „obdoba moci legislativní a moci exekutivní“, přičemž zejména ona moc legislativní projevující se v tzv. právu na autonomii, resp. právu na autonomní normotvorbu bude pro veřejnoprávní korporace typická.²²⁸ S tímto závěrem se lze ztotožnit i s odůvodněním, podle nějž přestože samospráva pojmově zůstává omezena na správu²²⁹ jako takovou, právně-politická myšlenka samosprávy proniká i do zákonodárství a, jak uvádí třeba Merkl, v určité podobě například také i do soudnictví.²³⁰

Jakkoliv v zásadě libovolný subjekt veřejné správy může být adresátem decentralizačního procesu a v důsledku toho nositelem veřejné moci, bude se zpravidla jednat o veřejnou moc exekutivní či správní. Jejím obsahem bude možnost (mnohdy povinnost) rozhodovat o konkrétních záležitostech či právech a povinnostech jmenovitě určených adresátů veřejné moci. Dle povahy věci tak

²²⁵ Hobza, 1909, op. cit., str. 82.

²²⁶ RIEGER, B.: *O samosprávě v Uhrách a o samosprávě ve Švýcarsku*, přednáška prof. Dr. B. Riegra z 28. ledna 1897, str. 57.

²²⁷ Beran, 2006, op. cit., str. 62.

²²⁸ Beran, 2006, op. cit., str. 63, 64.

²²⁹ Hácha, E. in HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (poř.): *Slovník veřejného práva československého*, sv. I., Polygrafia, Brno, 1929, str. 75.

²³⁰ Merkl, 1932, op. cit., str. 205.

obvykle půjde o specifickou formu správy úzce specializované agendy, jejíž součástí je i rozhodování o veřejných subjektivních právech a veřejných povinnostech individuálních adresátů správy.

Právo autonomie však materiálně vzato není derivátem veřejné moci správní či exekutivní, nýbrž moci legislativní, normotvorné. Někteří autoři v této souvislosti dokonce hovoří o „normotvorné decentralizaci“, kterou se snaží důsledně odlišovat od decentralizace administrativní.²³¹ Výsledky její činnosti nejsou primárně akty aplikace práva, nýbrž normativními regulativy, závaznými pravidly chování. Tomu odpovídá i etymologie tohoto slova, které vzniklo spojením řeckých *auto-* (αὐτο-) ve smyslu sebe- či samo- a *nomos* (νόμος) označujícího zákon. Jejím obsahem je dle E. Háchy „...zákonodárství nesuverénních svazů. Zákonodárstvím jest míněno tvoření abstraktních norem právních, zákon v materiálním slova smyslu. Nesuverénními svazy jsou myšleny svazy, které nejsou státy.“²³² Nikoliv nezajímavý je také Tábořského postřeh, že britská koncepce samosprávy (přinejmenším tedy ta přelomu 19. a 20. století) prakticky nezná možnost samosprávných celků realizovat autonomní normotvornou pravomoc.²³³ Z novějších zdrojů lze nicméně soudit, že v dalších letech se tato možnost – v určitých podobách – v britské samosprávě postupně objevuje.²³⁴

Samotná problematika autonomní normotvorby je tématem velmi rozsáhlým a to jak svým tematickým rozpětím, tak svou odbornou hloubkou. Není cílem této kapitoly (stejně jako této práce) nahrazovat specializované publikace zabývající se touto problematikou.²³⁵ Zatímco autonomii územních samosprávných celků se ještě budeme podrobněji věnovat v příslušné kapitole, ve vztahu k problematice autonomní normotvorby subjektů zájmové samosprávy podle našeho názoru stačí odkázat na již existující specializovaná díla. Je patrné, že této autonomii je v současné správní teorii věnována výrazně menší pozornost než normotvorbě samosprávy územní, jakkoliv tento fakt alespoň vyvolává zajímavé – byť bohužel nepřilíhající – diskuse na stránkách odborných periodik²³⁶ či jiných prací.²³⁷

²³¹ TÁBORSKÝ, E.: *Naše nová ústava*, Čin, Praha, 1948, str. 277.

²³² Hácha, E. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 73.

²³³ Tábořský, 1948, op. cit., str. 384, 385.

²³⁴ JACKSON, W. E.: *Local Government in England and Wales*, Penguin Books, Harmondsworth, 1966, str. 89, 90.

²³⁵ Již citovaný VEDRAL, J.: *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*, PrF UK, Praha, 1999, dále pak například již také zmíněný KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, C. H. Beck, Praha, 2003 či KOUDELKA, Z.: *Právní předpisy samosprávy*, Linde, Praha, 2008.

²³⁶ Zmínit lze například příspěvek DVOŘÁČEK, D.: *Právní povaha předpisů zájmové samosprávy*, Právní rozhledy č. 24/2006, str. 882 a násl., na který nesouhlasně reagoval SLÁDEČEK, V.: *Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy*, Právní rozhledy č. 4/2008, str. 130 a násl. Ze starších příspěvků lze zmínit například ještě článek KOUDELKA, Z.: *Zájmová samospráva a její předpisy*, Bulletin Advokacie č. 5/2001, str. 8 a násl., z těch historických pak nacházíme drobnou zmínku k této problematice i například ve spisku GRUBER, J.: *O komorách obchodních a živnostenských*, Nákladem obchodní a živnostenské komory, Praha, 1904, str. 14.

²³⁷ Aktuálně na zmíněný Sládečkův článek spíše kriticky pohlíží například KUDROVÁ, V.: *Správní rozhodování vysokých škol*, Disertační práce, PrF MU, Brno, 2012/2013, str. 80 a násl.

S cílem této práce však výrazně souvisí jiná okolnost. Po obecném vymezení možných nositelů práva na samosprávu a formulování hypotézy (a posléze i závěru) v tom smyslu, že typickým subjektem k tomuto je veřejnoprávní korporace, zbývá odpovědět na otázku, proč tomu tak je. Za příčinu toho, že zrovna této formě právnické osoby bývá přiznáváno jak samosprávné postavení, tak například i právo autonomní normotvorby, můžeme považovat především tzv. členský princip.

1.4.4 Členský princip

Přestože v rámci veřejné správy mohou být za účelem dosažení předem stanoveného cíle zřizovány i jiné typy subjektů než veřejnoprávní korporace, je právě korporace ve vztahu k samosprávě nadána významnou vlastností vyplývající z charakteru její konstrukce.

V případě ústavů – tedy souhrnu osobních a věcných prostředků sloužících společnému účelu²³⁸ – či nadací a fondů – souhrnu majetku s přiznanou právní subjektivitou – je třeba si uvědomit, že jejich „osobní prostředky“ nutno chápat zcela odlišně od osobních prostředků korporací. Zatímco členská základna korporací tvoří její konstitutivní prvek, v případě jiných typů subjektů o členské základně hovořit nelze a „členský substrát“ je zde omezen v zásadě pouze na osoby vystupující z pozice orgánu daného subjektu anebo z pozice uživatele jeho služeb („destinatáře“).

Právě tato vlastnost korporací pak podle všeho představuje onen *punctum saliens* odlišující korporace ve vztahu k samosprávě od jiných typů subjektů veřejné správy. I pokud bychom přijali Matějkovu kritiku Gierkovy teorie vůle²³⁹, podle níž rozdíl mezi korporací a ústavem spočívá v tom, že v případě korporace je vůle jejích členů ke korporaci imanentní, tedy tvořena uvnitř ní samé, zatímco v případě ústavu je transcendentní, tedy odštěpenou od jiného právního subjektu stojícího mimo ústav, stále zde podle našeho názoru zůstává prostor pro přijetí teze postavené na tzv. členském (korporativním) principu.

Je-li totiž vůle korporace formována společnou vůlí jejích členů prostřednictvím volených orgánů korporace, pak samospráva korporaci přiznaná je vlastně samosprávou přiznanou členům korporaci tvořícím. To je pak nejen zřejmý a primární cíl decentralizace (jejím účelem historicky jistě nebylo osamostatnit právnické osoby *per se* jako spíše konkrétní občany té které – absolutistické – monarchie), ale také sledovaný výsledek, jehož naplnění lze dosáhnout právě jen v rámci struktury korporace. Rozdíl tedy nespočívá v existenci či neexistenci

²³⁸ Matějka, 1929, op. cit., str. 80. Podobně viz také vymezení ústavu v § 402 nového občanského zákoníku: „Ústav je právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky.“

²³⁹ Matějka, 1929, op. cit., str. 78.

členského substrátu, ale ve způsobu tvorby vůle dané právnické osoby, která jej zastřešuje a která je jím tvořena.

Na tom nic nemění ani zřejmá skutečnost, že práva a povinnosti přiznané korporaci jakožto právnímu subjektu přísluší pouze jí samotné a nikoliv těm, kdo ji tvoří (jak by tomu bylo například v případě *society*), a to právě z důvodu existence korporativního principu, pomocí něž jsou členové na „svou“ korporaci navázáni. Ačkoliv například i veřejný ústav může být za určitých okolností „vymaněn“ ze subordinálních vztahů (nebo je mít alespoň oslabeny), samosprávný důsledek by taková situace měla pouze na něj jako na subjekt práva, nikoliv ale už na toho, kdo se samosprávy (tj. možnosti nezávislé správy vlastních záležitostí) domáhá, tedy na fyzickou osobu coby subjekt občanské společnosti.

Knapp sice uvádí, že „[p]ro podstatu korporací jako právnických osob není ... rozhodující jejich „personální substrát“, nýbrž jejich majetek, tedy koneckonců jejich substrát věcný. ... Korporace je tedy de lege lata definována tím, že má vlastní majetek odlišný od majetku svých členů a že má sama způsobilost k právům a povinnostem“²⁴⁰, hovoří však toliko o podstatě korporace jako takové, nikoliv o způsobu tvorby její vůle. Právě ten je však nutno považovat za klíčový atribut pro „samostatnost“ či „samosprávnost“ jejího rozhodování a v konečném důsledku tedy i právního postavení.

I když Matějka přiznává, že k pojmovému rozdílu mezi ústavem a korporací moderní teorie ještě nedospěla²⁴¹, lze dnes již mít za to, že rozdíl mezi těmito dvěma typy subjektů je zřejmější, a to i přes to, že není jednoduché či jednoznačné ani jeden z těchto pojmů přesně a pokud možno jednoduše vymezit. Nicméně v aplikaci členského principu je zcela jistě možné spatřovat klíčový rozlišovací prvek mezi těmito subjekty ve vztahu k decentralizaci a jejich samosprávnému charakteru.

Současná správní teorie pak členský princip vnímá ve dvou základních rovinách či snad, lépe řečeno, identifikuje jeho dvě základní složky.

V první řadě členským principem chápe samotný fakt existence personální složky samosprávného subjektu. Tento prvek akcentuje ve svém pojetí například V. Sládeček, který uplatněním členského principu u veřejnoprávní korporace chápe „...to, že je tvořena společenstvím (zpravidla fyzických) osob, k ní příslušejících na základě určitého kritéria (např. bydliště nebo povolání).“²⁴² Členský princip je v tomto významu chápán spíše staticky, kdy jej teorie ztotožňuje toliko s personálním obsahem (základem) veřejnoprávní korporace.

V druhé řadě je pak u členského principu zdůrazňováno to, co bychom mohli považovat za prvek dynamický. Ten akcentuje například D. Hendrych, pro něhož je uplatněním členského principu zejména skutečnost, „... že členové [veřejnoprávní

²⁴⁰ Knapp, 1995, op. cit., str. 992.

²⁴¹ Matějka, 1929, op. cit., str. 77.

²⁴² Sládeček, 2009, op. cit., str. 239.

korporace, pozn. aut.] při plnění úkolů korporace spolupůsobí, což patří mezi podstatná členská práva tvořící základ organizační struktury korporace.²⁴³ V tomto aspektu je tedy klíčová role činnosti členů korporace, která spočívá nejen v její celkové správě a účasti na jejím řízení, ale také tvorbě vůle samosprávného celku jako takové.

Je evidentní, že ani jednu z těchto složek členského principu nelze zcela opomíjet, stejně jako zřejmě nepřipadá v úvahu zdůrazňovat jednu na úkor druhé. Evidentně jsou totiž organicky propojeny. Samotná existence personální složky veřejnoprávních korporací bez možnosti její účinné participace na správě korporace by byla prakticky bezdůvodná (a reálně by se blížila například postavení zaměstnanců veřejných ústavů), stejně jako nelze hovořit o účasti na řízení korporace a tvorbě její vůle, aniž bychom věnovali pozornost těm, kteří tento proces provádějí.

²⁴³ Hendrych, 2009, op. cit., str. 101.

2. Obecní samospráva

2.1 K územní samosprávě

2.1.1 Územní samospráva

Při bližším pohledu na typologii samosprávy nás nepřekvapí ani tak to, že není hlouběji teoreticky rozpracovaná a v důsledku toho je neustálená (tedy že množina i obsah jednotlivých typů samospráv se mění a vyvíjí), ale spíše to, že jedinou samosprávou, v jejímž vymezení není mezi jednotlivými autory a jejich koncepcemi výraznějších odlišností (na rozdíl od jiných typů samospráv, které se sice částečně překrývají, v terminologii ani typologii se však autoři neshodnou), je právě samospráva územní. Z čeho ale vyplývá toto výsadní postavení, jemuž se územní samospráva mezi ostatními decentralizovanými nositeli veřejné moci tak těší?

Zvláštní důležitost tohoto typu samosprávy si uvědomí i laik, jemuž by se do rukou dostalo některé z klasických administrativněprávních děl. Například při pohledu na pojem „Samospráva“ v tehdy vydaném Slovníku veřejného práva československého, by viděl, že ze 167 stran, jež tento „obecný“ termín zabírá, je jich územní samosprávě věnováno více než 160.¹ Podobně pak například Koudelka v publikaci nazvané obecně „Samospráva“ se z cca 350 stran textu věnuje územní samosprávě na více než 320 stranách.² Podobná disproporce je dále zjevná i u naprosté většiny publikací v oboru správního práva.

Bylo by jistě možné jednoduše namítnout, že kvantita ještě *a priori* neznamená důležitost zpracovávaného institutu, to ale v případě územní samosprávy zjevně neplatí. Již Hoetzel zdůrazňuje a vysvětluje primát samosprávy územní, neboť „...obec je jakýmsi mikrokosmem státu: jde o universalitu působnosti a moci vrchnostenské: obci podléhají všechny osoby a (jejich prostřednictvím) všechny věci na jejím území.“, zatímco o samosprávě zájmové uvádí, že „...její moc vrchnostenská, resp. činnost pečovatelská týká se jen určitého okruhu osob: příslušníků určitých povolání (stavů)“ a o samosprávě národnostní pak jen tolik, že „[n]aše zákonodárství má jen některé náběhy k takovéto úpravě“.³

Územní samospráva se pak v důsledku toho ve srovnání s ostatními samosprávami vyznačuje některými výraznými odlišovacími atributy.

¹ Hoetzel, J., Joachim, V., Uhlíř, J., Laštovka, K., Diwald, H., Flögel, J., Hoffmann, J., in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 1–167.

² Koudelka, 2007, op. cit.

³ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 176.

V první řadě se vztahuje k výrazně většímu počtu adresátů veřejné moci. Kromě nepočtených výjimek má každá fyzická osoba na území některého z územních samosprávných celků svůj trvalý pobyt, což z ní činí součást členské základny tohoto celku. Dalo by se snad namítnout, že například i výkon právnického či lékařského povolání ovlivní každého, neboť prakticky každý tuto profesi někdy potřebuje, šlo by ale pouze o vliv nepřímý.

V druhé řadě je územní samospráva nositelkou značné politické moci. Územní samosprávné celky jsou z povahy věci zásadním způsobem zapojeny do formulace i výkonu politické vůle těch, vůči nimž je pak samospráva vykonávána. Představují tak jeden z mála přímo demokraticky legitimizovaných prvků naší exekutivy.

I z toho důvodu je – za třetí – územní samospráva jedinou z decentralizovaných forem výkonu veřejné správy, která disponuje (a to již tradičně) ústavněprávním zakotvením. Je jedinou samosprávou chráněnou na úrovni ústavního pořádku a tedy i dalšími instituty s tím souvisejícími (v první řadě nástroji ústavního soudnictví).

Stejně tak je v důsledku toho územní samospráva také jedinou samosprávou, jež disponuje právem k plnohodnotné autonomní normotvorbě. Výsledky její normotvorné činnosti jsou součástí právního pořádku a jsou obecně závaznými prameny práva, na rozdíl například od celků profesní či zájmové samosprávy.

Tyto – a jistě i mnohé další – znaky činí z územní samosprávy nejen nezpochybnitelný prvek demokratického právního státu a systému výkonu veřejné moci v něm, ale zaručují jí i výsadní postavení v samotném „systému samospráv“. Ke konkrétním projevům i dalším příčinám této výlučnosti se v dalších částech tohoto textu ještě opakovaně dostaneme.

2.1.2 Územní veřejnoprávní korporace

Stejně jako územní samospráva mezi typy samosprávy tvoří i územní samosprávné korporace mezi ostatními korporacemi poněkud zvláštní skupinu. Odlišný ráz těchto korporací vedl v německé literatuře některé autory dokonce k tomu, aby pro ostatní korporace – tedy ty „ne-územní“ – zavedli samostatný pojem tzv. veřejného společenstva (*öffentliche Genossenschaft*).⁴ Přestože toto dělení výrazněji nevstoupilo do obecného právního povědomí, zřetelně ukazuje důležitost, kterou je třeba územním veřejnoprávním korporacím přikládat.

Územní samospráva, jak již bylo uvedeno, znamená „universalitu působnosti a moci vrchnostenské“, kdy územní veřejnoprávní korporaci „...podléhají všechny osoby a jejich prostřednictvím všechny věci na jejím území“.⁵ Z této charakteristiky

⁴ Matějka, 1929, op. cit., str. 86.

⁵ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 1.

tak u územních samosprávných korporací můžeme vysledovat jejich dva základní prvky – prvek osobní a prvek územní.

Prvek osobní se skládá z již zmíněného členského substrátu, tedy z osob, které korporaci tvoří. V případě územních samosprávných korporací to budou fyzické osoby mající na území korporace trvalý pobyt, v případě právnických osob pak ty, které mají na území korporace umístěné své sídlo. Z hlediska dělení korporací podle formy členství tak lze konstatovat, že územní samosprávné korporace jsou korporacemi s členstvím povinným (každý jedinec musí být – až na vzácné výjimky – členem nějaké samosprávné územní korporace), nikoliv však určeným (jedinec není ke korporaci trvale vázán, může ji měnit).

Zatímco v případě například zájmové samosprávy je prvek osobní klíčovým, v případě samosprávy územní je tímto diferenčním znakem především prvek územní. Území zde znamená jak hranici působnosti samosprávné korporace na straně jedné, tak obvod ohraničující členství v korporaci na straně druhé. Tímto samozřejmě nelze mít na mysli osoby pouze se nacházející na území korporace, nýbrž také osoby mající k území a tedy i ke korporaci nějaký právně relevantní vztah (bydliště, sídlo či – za jistých okolností teoreticky i – majetek). Z nevymezení tohoto rozdílu zřejmě vychází i Matějkův nesouhlas se zjednodušujícím vymezením území jako pouhého „obvodu ohraničujícího členství v korporaci“.⁶

2.1.3 Pojem obce

Pojem obce je používán v několika rozdílných významech. Jejich nejčastějším společným znakem je chápání obce jako seskupení osob v určitou jednotu spojovanou společným znakem. Můžeme tak – byť mnohdy v mírně archaickém tónu – hovořit například o obci akademické, obci školní, obci odborné i laické, obci náboženské, či například obci asociační, známá je například obec sokolská.

Nejčastějším a typickým užitím tohoto pojmu se však má na mysli obec ve smyslu územní samosprávné korporace. A neplatí to jen pro současnost. Jak uvádí K. Adamová, v termínu obec spatřoval již Hobza zcela klíčový pojem rakouské i německé nauky o samosprávě.⁷ Hendrych pak zdůrazňuje a zpřesňuje, že „...místní samospráva má svůj základ v obcích jako právnických osobách“.⁸ Jak si nicméně následně ukážeme v kapitole věnované dějinnému vývoji obecní samosprávy, naše historické právní úpravy – byť měly slovo obec ve svém názvu (zákon o obcích, obecní zřízení) – tento pojem nikdy nedefinovaly, ani jinak podrobněji pojmově

⁶ Matějka, 1938, op. cit., str. 47.

⁷ Adamová, 2000, op. cit., str. 81.

⁸ Hendrych, 1992, op. cit., str. 69.

nevymezovaly. Zákodárce s ním zpravidla „...zacházel jakoby s pojmem všeobecně známým.“⁹

Obec je nejtypičtější územní veřejnoprávní korporací odlišnou od státu. Tento pojem byl klíčovým již pro přední představitele antické filozofie. Aristoteles například obec považoval za „nejvyšší formu lidského společenství“.¹⁰ Důležitost obcí zdůrazňoval i J. Bodin, jeden z otců moderní teorie státu, ve svém stěžejním díle Šest knih o státu (*Les Six livres de la République*), když napsal: „Tyraní vždy mají v nenávisti stavy, korporace a obce; odstraňovat korporace a obce však znamená podkopávat stát a činit z něj barbarskou tyranii“.¹¹

Obce jsou z historického hlediska starší než stát (což lze demonstrovat třeba na příkladu Švýcarska – jak uvádí M. Stieber, „Z několika měst, která již ve 13. století sestoupila se v přísežné sdružení (*Eidgenossen*), stal se časem věčný spolek švýcarských kantonů.“¹²), jejich právní forma ale prošla vývojem plným zásadních změn. I pokud se zde zaměříme toliko na období poslední renesance obcí, tj. přibližně na období po francouzské revoluci roku 1789, zjistíme, že obce se zpočátku například ve Francii „...měly ... státi ... pouze částmi téhož celku“, tedy pouze coby jakési organizační složky státu. Až později v Prusku na základě Steinova městského zřízení (*Städteordnung*) z roku 1808 byly obce formovány již jako korporace, jakkoliv dosud spíše soukromoprávní, již „...vybavené právními privilegii a zvláštní právní ochranou podle obdoby nezletilců“. Až v souvislosti s liberalistickými názory roku 1848 dochází – v první řadě v pruské ústavě z 5. prosince 1848¹³ – k ustanovení obcí jako korporací veřejnoprávních. To potvrzuje i švédský historik urbanismu H. Forsell, který dokládá, že původně soukromoprávně vnímaná středověká města se počátkem devatenáctého století stávají organizacemi práva veřejného.¹⁴ Tato tvrzení však nelze ztotožňovat se zmínkami těch autorů, kteří, jak uvádí například Kopecký, zdůrazňují, že obec je jednak subjektem veřejné správy, stejně jako ale zůstává i právní osobou podle soukromého práva.¹⁵

Pojem obce však nelze ztotožňovat pouze s korporací. Jak například judikoval prvorepublikový Nejvyšší správní soud, obec má jednak povahu veřejnoprávní korporace, zároveň však také povahu veřejného úřadu.¹⁶

⁹ BÁRTA, J.: *Obec jako kategorie buržoazního společenského řádu a význam překonání tzv. místní samosprávy v socialistické revoluci*, in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 151.

¹⁰ Valeš, 2004, op. cit., str. 33.

¹¹ Krsková, 2003, op. cit., str. 223.

¹² STIEBER, M.: *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě. Kniha první: Právo ústavní*, Nákladem vlastním, tisk „Typus“, Praha, 1931, str. 14.

¹³ Vše citováno z Matějka, 1929, op. cit., str. 90-92.

¹⁴ FORSELL, H.: *Property, Tenancy and Urban Growth in Stockholm and Berlin, 1860–1920*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 2006, str. 27.

¹⁵ KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, Wolters Kluwer, Praha, 2010, str. 62.

¹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 1928, Boh. A. 7551/28.

Tento termín tedy není možno chápat jako axiom. Není ani pojmem neměnným, jak ukázaly i správní reformy provedené v některých evropských zemích ve druhé polovině 20. století. „Na kontinentu totiž vytvářely základ samosprávy především malé obce a tak narůstal rozpor mezi obsahem úkolů, které je třeba na komunální úrovni plnit a jejich skutečnými možnostmi. Jako řešení se nabízely zejména dva postupy. Snaha přizpůsobit obce požadované působnosti vedla v některých státech k jejich slučování, popř. k *vytváření nových základních územních celků*. Zhruba od šedesátých let do r. 1980 se např. ve Švédsku snížil počet obcí (komunit) z 2 498 na 279, v Dánsku z 1 388 na 275, v bývalé SRN bylo ještě v r. 1968 celkem 24 282 obcí, v roce 1980 již jen 8 500. Pokud nebyly podobné kroky učiněny, ... bylo nutné novou působnost svěřit dalším úrovním samosprávy nebo státní správy a daleko intenzivněji vytvářet institucionální základy pro spolupráci obcí na některých společných úkolech.“¹⁷ Za obec tak lze v tomto smyslu zřejmě označit nejobecněji soubor lidí žijících na určeném území.

Přestože Hendrych opakovaně uvádí, že základem systému místní samosprávy „... jsou vždy obce“, zároveň dodává, že „...celá řada úkolů, které je vhodné řešit v rámci samosprávy, ... věcně i územně přesahuje jejich rámec“, což ve svém důsledku „...vede k budování více úrovní místní samosprávy.“¹⁸ Pro zpřesnění – výrazy „místní“ a „územní“ nejen dle Vopálky, ale i obecně přijímaného mínění „...vyjadřují stejný obsah. Rozdíl je spatřován pouze v jazykovém vystižení různých rysů samosprávy. Výraz „místní“ charakterizuje odlišnost samosprávy od správy centrální, „územní“ pak zejména její působnost, která se vztahuje na věci a osoby na jejím území...“¹⁹ Nevyplyne-li tedy z kontextu jinak, budou zde tyto pojmy dále užívány synonymně.

2.2 Teoretické přístupy k obecní samosprávě

2.2.1 Obecně k teoretickým přístupům

Teoretickými přístupy k obecní samosprávě zde budeme rozumět takové myšlenkové konstrukce, jejichž podstatou je objasnit ideový původ územní samosprávy a/nebo vysvětlit mechanismy jejího vzniku v rámci konkrétního společenského zřízení, eventuálně – v případě přístupů vůbec nepřipouštějících samosprávu – objasnit důvody takového popření.

Teorií, které se vyjadřují k původu a povaze samosprávy, je celá řada. Jejich paleta úzce souvisí s již výše zmíněným faktem, že správa jako taková není

¹⁷ VOPÁLKA, V.: *O územní samosprávě*, in *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*, C. H. Beck, Praha, 1997, str. 76.

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, Texty I.*, Karolinum, Praha, 1991, str. 39.

¹⁹ Vopálka, op. cit., in *Veřejná správa a právo*, 1997, op. cit., str. 79.

předmětem zkoumání pouze právní vědy, ale celé řady dalších, zpravidla společenskovědních disciplín. Polská administrativistka I. Niżnik-Dobosz například kromě právních teorií hovoří také o teorii politické, sociologické či univerzalistické.²⁰ Tyto přístupy jsou koneckonců velmi podobné přístupům, jimiž se zabývají jednotlivé vědní obory, které se věnují státu a na které již bylo odkázáno výše. Přinejmenším strukturální a funkční podobnost státu s jiným subjekty (samo)správy je poměrně zřejmá. Stejně tak zřejmé potom je i to, že například normativisté tyto neprávnícké teorie opět striktně odmítali.²¹

Na rozdíl od státu se však žádná z nám známých tuzemských disciplín nevěnovala teoretickým přístupům k územní samosprávě podrobněji a systematictěji. Jejich následující výběr tak je, neboť jako prakticky jakýkoliv eklektický postup musí být, toliko subjektivní autorskou volbou. Její legitimita by pak měla být patrna a vyplývat z textu samotného.

Jak si ukážeme, některé z teoretických přístupů stojí ve vzájemné kontrapozici, jiné jsou spíše syntézou více směrů, některé se pak myšlenkově mohou vzájemně i zcela míjet. Intenzita jejich užívání a zkoumání v jednotlivých doktrínách je odlišná nejen historicky, ale také geograficky. Postoje a myšlenky, které v naší správněprávní doktríně zapustily – obrazně řečeno – hlubší kořeny a byly v ní intenzivněji probírány, bychom mohli považovat za teorie klasické, zatímco teze, které u nás nedošly silnější teoretické ani praktické reflexe, můžeme z našeho pohledu vnímat spíše jako netradiční. Z toho se také odvine to, nakolik obsáhle se následně jednotlivým přístupům budeme věnovat.

2.2.2 Přírozenoprávní koncepce

Koncepce o přírozeném právu je jedním z nejstarších (ne-li vůbec nejstarší) právních učeních. „Původ této teorie nacházíme již v antickém právu (*ius naturele*) a od té doby se cyklicky objevovala i ztrácela a znovu objevovala v právním vývoji celé Evropy. Jelikož přírozené právo považuje za svůj zdroj buď přírodu, Boha nebo rozum, stálo vždycky v protikladu právu psanému. Pokroková teorie přírozeného práva opírající se o přírozené, rozumem ověřené požadavky tradičně působila především jako korektiv práva pozitivního.“²²

Zejména poslední řečené pak platí i pro obecní samosprávu. Přírozenoprávní pojetí jí ve světle doktríny přírozeného práva chápe jako institut neodvislý od státu. Přiznává jí samostatné (přírozené) právo na existenci a na správu vlastních

²⁰ NIŻNIK-DOBOSZ, I.: *Wspólczesne ujęcie państwowej teorii samorządu terytorialnego w Polsce*, in *O veřejné správě*, AUC, Karolinum, Praha, 2010, str. 117.

²¹ Viz např. Merkl, 1932, op. cit., str. 187.

²² PINZ, J.: *Úvod do právního myšlení a státovědy*, O.P.S., Praha - Nymburk, 2006, str. 66. Podrobněji viz také PINZ, J.: *Přírozenoprávní teorie a moderní právní stát*, Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, 2006, str. 17 a násl. (dále případně citováno jako Pinz, 2006a).

záležitostí. Stát přitom toto právo nevytváří a nemá ani možnost jej odejmout nebo výrazněji omezit.

Základy této teorie vychází dle Matějky z ideálů francouzské revoluce a nauky o tzv. *pouvoir municipal*, „...jež, hlásajíc, že stejně jako jednotlivec má i obec proti státu „původní a nezadatelná“ práva na svou existenci a na výkon veřejné správy, dávala teorii podnět charakterizovati samosprávu jako právo na výkon veřejné správy od státu zcela neodvislé“.²³

Přestože se přirozenoprávní pojetí samosprávy dnes považuje za již překonané (a pro středoevropskou právní kulturu navíc poměrně atypické), v samotných počátcích zrodu moderní samosprávy na našem území byly principy formulované touto naukou promítnuty i do její právní úpravy. Jak uvádí například J. Janák, „[z]a princip místní samosprávy se vydávala myšlenka, že na územním podkladě existují přirozené společenské útvary, které mají jistá přirozená práva analogická přirozeným právům fyzických osob. Hlavní zásady samosprávy se objevily již v návrhu kroměřížské ústavy, kde se za nezadatelná práva obce prohlašovala svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění a výkon místní policie, dále veřejnost výsledků obecního hospodářství a zpravidla veřejnost jednání. Tyto hlavní zásady pro uspořádání samosprávy přešly i do březnové ústavy.“²⁴

Veskrze známějším ústavním textem ovlivněným v pasážích o územní samosprávě přirozenoprávními zásadami se však stala již výše zmíněná první ústava Belgického království ze 7. února 1831 „...odvolávající se výrazně na anglické a francouzské právní experty a filozofy 18. století. V tomto ohledu navazovala ... na nejmodernější právní a filozofické trendy své doby.“²⁵ Zmíněnými experty byli zřejmě zejména Barante a Henrion de Pansey.²⁶ O kvalitě této konstituce svědčí i to, že po dobu 130 let (až do změny státní formy Belgie na federaci na přelomu 60. a 70. let 20. století) její text nedoznal prakticky žádných změn a tato ústava je i přes několikeré pozdější dílčí novelizace stále účinná.

V naší teorii se toto pojetí samosprávy udrželo až do vzniku Československa. Ještě na konci 19. století J. Pražák uvádí, že „Obec jest sice jedním z nutných a přirozených základů státu, není však nijak dle podstaty své *ústavem státním*, nýbrž svazkem *přirozeným*, společenským, který nikterak neděkuje státu původ svůj, třeba toliko v státu mohl s prospěchem rozvíjeti činnost, kteráž jemu řádem světovým jest vyměřena.“²⁷

Pražákovo pojetí samosprávy se však nejeví zcela jednoznačné a lze jej – poněkud paradoxně – interpretovat i jako etatistické. Jak dovozuje Adamová,

²³ Matějka, 1938, op. cit., str. 42.

²⁴ JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J.: *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*, Nakladatelství Lidové Noviny, Praha, 2005, str. 298.

²⁵ ŘÍCHOVÁ, B. a kol.: *Komparace politických systémů II.*, VŠE, Praha, 1999, str. 7.

²⁶ Jak je zmiňuje Matějka, 1929, op. cit., str. 91.

²⁷ PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo veřejné*, Jednota právnická, Praha, 1895, str. 45.

samospráva je podle Pražáka totiž především „...podíl na výkonné moci státu, nikoliv podíl na výkonné moci státní“²⁸ neboť – doplněna J. Vedralem – přenesenou působnost vykonávaly samosprávné korporace „z rozkazu správy státní“, zatímco samostatné funkce vykonávaly „z dopuštění správy státní“.²⁹ Pražák se ve své přednášce (z níž cituje i J. Vedral) zabývá i tím, zda může stát samosprávu omezovat či ji dokonce zrušit. Uvádí, že „...jest jasno, že stát má moc, svým zákonodárstvím jednak utvořiti takové korporace, on má ale také možnost, učiniti funkcím jejich konec, je zrušiti. Ovšem mám za to, že by se stát prohřešil na vlastním úkolu svém, kdyby tak učinil bez potřeby, avšak vždycky svrchovanost státní, suverenita státní s sebou to přináší, že musí státní moc rozhodovati o tom, jaké samosprávné korporace chce uznati a nemá-li jich působnost býti obmezena neb dokonce zastavena, poněvadž státní moc jest formálně neomezenou a proto vyšší moci nad státní býti nemůže.“³⁰

Weyr si však později na položenou otázku „...zda příslušnost („veřejná moc“) samosprávných těles ... jest jakýmsi „vlastním“, na státní moci nezávislým právem, či zda i tato příslušnost plyne ze státu, tj. patrně z ustanovení právního řádu.“ již normativisticky odpovídá zcela jasně: „Rozumí se, že představa nějakého „vlastního“, na státě, tj. jeho právním řádě nezávislého práva na samosprávu nemá žádného smyslu.“³¹ Za jeho tezi se o několik let později postavil i J. Janovský: „Těžko by bylo vésti důkaz, že ta která obec není v dnešní své struktuře produktem platného právního řádu, nýbrž útvarem vzniklým před ním.“³²

Tento názor se však objevoval i mimo normativní teorii. Matějka například k veřejnoprávním korporacím výslovně uvádí, že jejich „...práva na výkon veřejné správy jsou ... odvozena od státu, přísluší jí však jako její vlastní práva, t.j. jako práva, jejichž je subjektem“ a dále dodává: „V moderním státě, jenž koncentruje veškerou veřejnou moc ve svých rukou a vyhrazuje si monopol pokud jde o výkon veřejné správy, je její výkon jinými právními subjekty než státem možný pouze z vůle státu samého.“ Z toho lze podle něj vyvodit jediný možný závěr, tedy že „Veškerá moc obcí je tedy odvozena z moci státní a to nejen pokud jde o t. zv. přenesený, nýbrž i pokud jde o t. zv. samostatný obor působnosti.“³³

²⁸ ADAMOVÁ, K.: *Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy*, Právník č. 9/1995, str. 924.

²⁹ VEDRAL, J.: *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*, Právník č. 1/2006, str. 7.

³⁰ PRAŽÁK, J.: *O pojmu a povaze samosprávy*, přednáška prof. dra. Jiřího Pražáka odbývaná dne 7. ledna 1897, str. 17, 18.

³¹ Weyr, 1937, op. cit., str. 221.

³² JANOVSÝ, J.: *Právní pojem samosprávy*, in ANDRES, B., HOETZEL, J., SATURNÍK, T. (redig.): *Sborník věd právních a státních*, ročník XLI, Bursík a Kohout, Praha, 1941, str. 178.

³³ Matějka, 1929, op. cit., str. 69, 92.

V nesouhlasné polemice s Weyrem³⁴ poté stejně tak Hoetzel uvádí: „Nelze na př. dobře tvrdit, jakoby ještě teď nějaký skutečný právník myslil, že obec neodvozuje samostatné působnosti od právního řádu; protiklad: samostatná (vlastní, originární) působnost a působnost přenesená znamená něco jiného. Bez obecního zřízení nebylo by vůbec obce v právním smyslu, tedy ani žádné její působnosti.“³⁵

Značně kritický náhled (již s náznakem argumentace *ad absurdum*) na přirozenoprávní přístup k územní samosprávě (zejm. pak k „vyšším obcím“, tedy k nadobecním samosprávným celkům) pak lze vysledovat i u A. Bráfa (zaměřením spíše národohospodáře než administrativisty). Podle něj „...se ukázalo, že to právě s tou přirozenou působností kulhá. Kdyby někdo stokrát dokázal, že obec byla před státem a vykonávala po staletí jisté výkony správní pro pospolitost místním spolubytem sloučenou, což na plat, když na př. nejpůvodněji, dávno před usazením v pevných místních osadách, výkony pospolitostní obstarával svazek rodinný. Může svazek rodinný z toho titulu, že existoval dříve než obec, reklamovati snad, aby jisté pospolitostní výkony, jež druhdy a jistě po dlouhé věky sám obstarával, zůstaly jeho výhradou? A byly to základní a původní výkony všech pospolitostí, výkony soudnické a obrana na venek.“³⁶ Bráfovo pojetí v tomto ohledu – byť zřejmě nikoliv cíleně – argumentuje vlastně stejným způsobem, s jakým přistupuje ke státu a společnosti například organické pojetí G. W. F. Hegela.

I přesto však Hendrych toto dnes víceméně všeobecné striktní odmítnutí přirozenoprávní koncepce poněkud smířlivěji koriguje: „Jestliže se setkáváme s názorem, že obce jsou původními územními společenstvími, je tím třeba rozumět politické nebo historické hodnocení, nikoliv však potvrzení jakési předstátní právní existence těchto jednotek ve smyslu svrchovaných a nezávislých celků, které část původně svých úkolů a pravomocí svěřily celku vyššímu, hlavně státu.“³⁷

Podobně i J. Filip soudí, že územní samospráva není „pouhým výtvozem ústavodárce. Je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje. Stejně jako problematika lidských práv, je i život lidí v pospolitosti, v obci, výsledkem přirozeného vývoje.“³⁸ Tytéž nezpochybnitelné vlivy přirozeného práva na demokratický právní stát a jeho vnitřní uspořádání zdůrazňuje i F. Šamalík.³⁹ A

³⁴ WEYR, F.: *O veřejnoprávní subjektivitě*, in HOETZEL, J. (redig.): *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*, Nákladem právnické fakulty University Komenského v Bratislavě, Bratislava, 1932, str. 245 a násl.

³⁵ HOETZEL, J.: *Veřejnoprávní subjektivita*, in Andres, Hoetzel, Mildschuh, Saturník (eds.), 1932, op. cit., str. 693. Velmi podobně pak totéž dovodil i později v Hoetzel, 1937, op. cit., str. 195.

³⁶ GRUBER, J., HORÁČEK, C. (eds.): *Albín Bráf – Život a dílo, Díl pátý, Výbor statí z politiky a samosprávy*, Vesmír, nakladatelská a vydavatelská společnost s r. o., Praha, 1924, str. 30.

³⁷ HENDRYCH, D.: *K rozsahu pravomoci územních samosprávných celků. Teze referátu na konferenci Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy*, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, Praha, 30. listopadu – 1. prosince 2000. Zdroj: http://veda.fsv.cuni.cz/konf_sem/globalni_svet/GS_prispevky/gsoc_hendrych.htm.

³⁸ FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky, I. díl*, MU, Doplněk, Brno, 2003, str. 468.

³⁹ ŠAMALÍK, F.: *Právní stát a renesance „přirozeného práva“*, Právník č. 10–11/1993, str. 845 a násl.

koneckonců to odpovídá i obecné tezi, s níž své pojednání o přirozeném právu končí J. Pinz: „Právní kodifikace z konce XVIII. st. a počátku XIX. st. vycházely z přirozenoprávního učení. Zároveň však znamenaly splnění historické úlohy této teorie a otevření cesty pro historickoprávní učení (historický původ národního práva) a později pro pozitivněprávní nauku.“⁴⁰

V neposlední řadě není zcela bez zajímavosti, že i Bártův pohled na obecní samosprávu vedený skrz princip demokratického centralismu se vlastně (nevědomky?) přiklání k jejich přirozenoprávnímu původu. Bárta totiž zdůrazňuje, že obec v naší historii „...vlastně nikdy nebyla žádným právním aktem zřízena, pouze se objevila jako termín v zákonodárných aktech, kterými se jí stanovily nejrůznější atributy. Po socialistické revoluci naopak obec nebyla žádným aktem zrušena, avšak státoprávní, kompetenční a majetkové poměry se utvořily způsobem, který již neopravňuje mluvit o existenci obce.“⁴¹

Přirozenoprávní pojetí územní samosprávy nám naznačuje její nezczizitelnost, resp. nezrušitelnost státem a v rámci státu. Jak uvádí Nižnik-Dobosz, obec vybavená odvěkými přírodními zákony může usilovat nejen o osvobození od zbytečné státní moci, ale také považovat jakékoliv státní ingerence za škodlivé a porušující přirozenoprávní normy.⁴²

Z toho logicky vyplývá, že připustíme-li tezi, podle níž právo na územní samosprávu je právem přirozeným, neodvislým od státního suveréna, nevystačíme v tomto případě pouze s organizačním principem decentralizace. Ten je svou povahou spíše principem „odstátňovacím“, tedy vycházejícím z primátu státu, a v případě existence územní samosprávy na státě nezávislé jej tak nelze bez dalšího použít k vysvětlení její funkce a pozice ve veřejné správě.

Spíše než decentralizační snahy bude na tento přístup použitelný jiný z klíčových principů souvisejících se samosprávou a to tzv. princip subsidiarity. Podle něj se stanoví způsob rozdělení plnění úkolů mezi různé nositele veřejné správy. Explicitně byl vyjádřen již v encyklice *Quadragesimo anno* z roku 1931 slovy: „To, co jednotlivec může zvládnout z vlastní iniciativy a vlastními silami, nesmí mu být odňato a přikázáno společnosti. Každá činnost společnosti ... je subsidiární. Má členy společnosti podporovat, nesmí je však nikdy zničit anebo je vstřebat.“⁴³

Vychází při tom také z tezí, které byly formulovány již ve dřívější encyklice *Rerum novarum* z roku 1891 zaměřené na dělnickou otázku, a která „...jmenuje mezi třemi činiteli, jejichž součinnost jest nezbytná k rozřešení dělnické otázky, kromě církve a státu také svépomocné organisace. Svépomocné organisace mají vybudovati

⁴⁰ Pinz, 2006, op. cit., str. 67.

⁴¹ Bárta, op. cit., in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 152, 153.

⁴² Nižnik-Dobosz, 2010, op. cit., str. 118.

⁴³ Klokočka, 1996, op. cit., str. 248.

jak zaměstnavatelé, tak i zaměstnanci podle vzoru starých cechů... Oprávněnost těchto svépomocných organizací vysvítá podle encykliky již z práva (božského) přirozeného. Tyto organizace jsou sice podřízeny státní moci, nemohou však být státem omezovány ve svých základních přirozených oprávněních. Stát má dělnické svépomocné organizace všemožně podporovati a nevměšovati se do jejich vnitřních záležitostí. Zásahy státu do záležitostí těchto organizací mají být ryze represivního rázu v případech přestoupení právního řádu a porušení zájmů státních. Jinak arci má si být stát vědom zásady, která není ještě v „Rerum novarum“ zcela jasně stanovena, že nemá přebíratí úkoly a funkce ty, jež mohou zcela dobře zastati celky a svazky nižší. Neboť tento t. zv. princip subsidiárnosti vyžaduje, aby svazky vyšší zastávaly jen ty úkoly, na něž svazky nižší nestačí.“⁴⁴

Aplikován na veřejnou správu pak tento princip znamená to, že stát je sice na jedné straně ekonomicky i mocensky silnější a je tak schopen zajistit plnění širšího okruhu úkolů, na straně druhé je ale místní samospráva daleko lépe obeznámena s charakterem a specifiky jednotlivých cílů, jejichž realizace je veřejným zájmem dána veřejné správě ke splnění. Podle principu subsidiarity tedy platí pravidlo, že „...jednotlivé záležitosti má řešit zásadně nejnižší článek a teprve v případě, kdy toho není sám schopen, přebírá tuto úlohu podpůrně článek další.“⁴⁵

Koudelka dokonce vytváří pět základních modelů aplikace principu subsidiarity, podle nichž ji lze aplikovat přenesením určité činnosti

- 1) mimo veřejnou správu (čímž daná činnost ztratí veřejnoprávní charakter a stane se z ní správa soukromá, nad níž veřejná správa maximálně dohlíží),
- 2) ze státní správy na samosprávu (což je dle jeho názoru nejtypičtějším naplněním pojmu subsidiarity; jde vlastně o princip decentralizace),
- 3) z centrálního orgánu na nižší orgán státní správy (kdy jde vlastně o princip dekoncentrace),
- 4) z vyššího samosprávného celku na nižší (kdy „oslabován“ není stát, ale vyšší samosprávný celek) anebo
- 5) z federálního celku na členské substátní jednotky (což je pochopitelně aplikovatelné toliko u federativního státního uspořádání).⁴⁶

Přestože bychom mohli tento princip spojovat primárně s přirozenoprávní koncepcí, šlo by o zavádějící zjednodušení. Je totiž zřejmé, že výše uvedené nutně neznamená, že v systémech odlišných (tj. postavených spíše na koncepci decentralizační) se s aplikací tohoto principu ve veřejné správě nesetkáme. Princip

⁴⁴ WIERER, R.: *Původ stavovského programu encykliky „Quadragesimo anno“ z 15. května 1931*, in VANĚČEK, V. (ed.): *Micellanea Historico-Iuridica, Sborník prací o dějinách práva napsaný k oslavě šedesátin JUDra Jana Kaprasa*, Nákladem vydavatelovým, Praha, 1940, str. 329, 330.

⁴⁵ Vopálka, op. cit., in *Veřejná správa a právo*, 1997, op. cit., str. 85.

⁴⁶ Koudelka, 2007, op. cit., str. 30, 31.

subsidiarity se naopak čím dál tím více stává podstatným korekčním činitelem zejména v otázkách určení příslušnosti či přidělení konkrétní pravomoci tomu či onomu subjektu nebo vykonavateli veřejné správy. I tam tedy, kde není nositelům veřejné moci od státu odlišným přiznáno „přirozené“ právo na existenci, bývá princip subsidiarity aplikován jako jakýsi princip „účelnosti“ či „vhodnosti“ například tehdy, kdy není zcela jasné (například z důvodu absence tradice určité správní agendy), kterému stupni veřejné správy se má daná věc svěřit do správy.

2.2.3 Státoprávní pojetí

Koncepce, kterou představuje druhý přístup k právnímu pojmu samosprávy, je koncepce „státoprávní“. Ta na rozdíl od koncepce přirozenoprávní vychází z premisy o primátu suverénního státu jako originárního nositele veřejné moci, který sice „nemusí“, ale „může“ (byť ve spojení s výše uvedenými demokratickými principy by spíše „měl“) tuto veřejnou moc delegovat i na jiné subjekty, než je sám a to právě prostřednictvím decentralizačních procesů. Samospráva zde tedy záleží prakticky výlučně na vůli zákonodárce (resp. ústavodárce).

Tato koncepce je postavena na protikladu samosprávy v právním smyslu se státem, tedy na tom, že „...pojem samosprávy v právním smyslu jako veřejná správa decentralisovaná v protivě proti veřejné správě centralisované, spočívá nesporně na protikladu: stát – jiný nositel veřejné správy“. Tím Matějka doplňuje prvotní Hoetzelovu tezi o jiném vykonavateli veřejné moci nepodřízeném státu a dále pokračuje: „Tento protiklad stojí však v jiném poměru než se jevil v historickém vývoji středověkém i novověkém v době předcházející periodě absolutistického státu, jak byl pojmán vyličenou politickou ideologií konstituční monarchie, a jak ho konstruovala zmíněná nauka o *pouvoir municipal*. Podstata protikladu spočívá v tom, že subjekt od státu odlišný má na výkon části veřejné správy subjektivní právo. Nejde tu však o právo původní, přirozené nebo vzniklé snad jakýmkoliv způsobem neodvozeně od státní moci státu. Jako každé jiné subjektivní právo je i právo na výkon veřejné správy odvozeno od státní moci, jsouc založeno jejími akty a jsouc od ní také odvislé co do rozsahu a existence.“⁴⁷

Samospráva se tak dostává do jakéhosi dvojakého (chtělo by se snad i říci poněkud „schizofrenního“) postavení. Na jednu stranu je protipólem a protiváhou státu, na druhou stranu je ale výsledkem a produktem státní činnosti. Někteří autoři v souvislosti s tím dovozují, že i proto vlastně samospráva není nic jiného než odlišná forma výkonu státní moci. Kopecký například uvádí názor německého autora G. Ch. von Unruha, který samosprávu považuje za nepřímou státní správu, jež „nemůže ... tvořit žádný protiklad státní správě, ale je ve všech jevových formách

⁴⁷ Matějka, 1938, op. cit., str. 45.

státní činností“.⁴⁸ Niznik-Dobosz citující S. Paczyńskiého pak také obdobně uvádí, že rozsah záležitostí vyřizovaných obcemi se druhově neliší od záležitostí zajišťovaných státní správou. Svůj náhled pak ještě doplňuje ne nezajímavým postřehem, že rozdělení na vlastní a delegované záležitosti tak má význam pouze z hlediska státní kontroly vyznačující se menší nebo větší intenzitou tohoto dozoru v závislosti na tom, zabýváme-li se vlastními či delegovanými záležitostmi.⁴⁹

Tento úhel pohledu je samozřejmě zajímavý a jistě jej nelze přehlížet. Na druhou stranu však není nezpochybnitelný a vybízí k reakci. Oba citovaní zahraniční autoři mají samozřejmě pravdu v tom, že činností správních úřadů (orgánů státní správy) stejně jako aktivitou samosprávných celků je správa věcí veřejných, tedy veřejná správa ve svém materiálním pojetí.

Otázka však zní, zda tato veřejná správa skutečně zůstává správou státní, je-li delegována na subjekt od státu odlišný? Pokud by byla daná činnost i nadále tímto odlišným subjektem realizována jménem státu, na odpovědnost státu a zejména dle vůle státu – zprostředkované onomu jinému subjektu zejména prostřednictvím hierarchických subordinačních vztahů – zřejmě by takovému závěru nemohlo nic bránit (zde vlastně můžeme hovořit o přenesené působnosti).

Podle našeho názoru nelze opomíjet, že vůle samosprávného celku je tvořena orgánem vytvořeným (zvoleným) pouze členy tohoto samosprávného celku a nikoliv všemi občany státu. Tento orgán (typicky zastupitelstvo) pak realizuje právní jednání samosprávného celku nezávisle na vůli státu, kterému zůstává zachováno právo dozoru nad dodržováním legality takového jednání, nikoliv však již jeho věcného obsahu. Uvědomíme-li si, že na legalitu počínání dohlíží stát i vůči ostatním subjektům spadajícím do jeho právní sféry (občané, cizinci nacházející se na jeho území, právnické osoby soukromého i veřejného práva atp.), nenacházíme mezi nimi a subjekty veřejné samosprávy výraznější rozdíly. Pokud připustíme, že výkon samosprávy je ve skutečnosti výronem vůle státu a tedy státní správou jen proto, že tato je ve svých obsahových aspektech totožná s činností státu, nezbylo by nám, než dovodit, že i činnost těchto ostatních subjektů vyznačující se společnými znaky s činností státu, je také činností státu. Tento závěr však není v souladu s žádnými známými tezemi o tvorbě vůle fyzických či právnických osob.

Bez ohledu na tuto spíše doktrinální (ne-li dokonce pouze terminologickou) nejasnost je nesporné, že státoprávní přístup převažuje v teorii do dnešních dnů, jak již naznačila i výše uvedená odmítnutí přirozenoprávní koncepce. Kopecký doslova uvádí, že „Oprávnění samosprávy vykonávat svým jménem veřejné záležitosti ... není jejím „přirozeným“, původním právem, v moderním státě je odvozeno od státu,

⁴⁸ Kopecký, 2010, op. cit., str. 97.

⁴⁹ Niznik-Dobosz, 2010, op. cit., str. 119.

který má výlučný mocenský monopol. ...V souladu s teoriemi přirozeného práva lze taková práva přiznávat jedině jednotlivci – občanovi.⁵⁰

Totožný závěr pak dle Niżnik-Dobosz platí i v sousedním Polsku⁵¹, přičemž tato autorka upozorňuje ještě na jednu tamní zajímavost, jejíž adekvátní obdobu u nás nenacházíme. Polská administrativistika již v meziválečné době dospěla ke dvěma teoretickým submodelům státoprávního přístupu k územní samosprávě. Rozdíl mezi nimi spočívá v závislosti na tom, jaké postavení přiznávají samosprávným celkům vůči státu a to zejména ve vztahu k výše zmíněné dualitě pozice samosprávy jako produktu i protipólu státu.

Jedna skupina autorů zastávala tzv. jednosubjektovou státoprávní teorii. Dovožovali, že jednotky územní samosprávy je třeba ztotožňovat se správními orgány, neboť podle nich neexistuje materiální rozdíl mezi státní správou a samosprávou. Tento rozdíl vnímali pouze jako formální a spočívající v odlišné formě organizace – samospráva je vyloučena ze systému hierarchické závislosti správních úřadů a namísto subordínace se tak opírá o princip decentralizace.

Druhá skupina autorů, přívrženci tzv. vícesubjektové státoprávní teorii, nezpochybňovala primát státu ani jeho suverenitu při tvorbě správní organizace. Zároveň však, jak už název jimi zastávané teorie koneckonců napovídá, připouštěli mnohost subjektů správy včetně subjektů samosprávných. Samosprávu chápali jako projev sebeomezení státu skrze tvorbu jiných veřejnoprávních korporací nežli stát. Tato teorie v současné polské správní teorii i praxi převládala.⁵²

Koncepce státoprávního přístupu však v sobě právě v tomto ohledu skrývá zřejmé riziko. Samospráva (byť stále zůstávající „v protivu ke státu“) se dostává zcela do područí státu, který jako jediný rozhoduje o tom, zda ji zřídí či nikoliv (tedy zda se sebeomezí nebo ne), zda ji zachová, pokud ji už zřídil a případně v jaké míře tak učiní. Toho si byl vědom již Hoetzel, který upozorňoval na to, že pokud by byla samospráva zachována pouze formálně a nikoliv obsahově (zejména bez své samostatné působnosti a reálné možnosti jejího výkonu), změnila by se v zásadě na vykonavatele státní moci, na státní ústav.⁵³ Bylo by totiž, jak upozorňuje, zcela chybné vnímat samosprávu jako systém, ve kterém „...stát vede veřejnou správu v obcích jako svou správu pomocí obcí.“⁵⁴

Bylo tedy třeba státoprávní koncepci vzniku samosprávy doplnit jakousi „obranou“ namířenou proti svévoli státní moci. Tuto obranu samosprávě poskytla již zmíněná koncepce moderní demokracie a její základní principy. Neboť, jak zdůrazňuje například F. Šamalík, „...co je v plné dispozici státu, může stát podle své

⁵⁰ KOPECKÝ, M.: *Obecní samospráva a právní subjektivita obcí*, in *Veřejná správa a právo*, 1997, op. cit., str. 93, 95.

⁵¹ Niżnik-Dobosz, 2010, op. cit., str. 117.

⁵² Niżnik-Dobosz, 2010, op. cit., str. 120 - 122.

⁵³ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 192.

⁵⁴ HOETZEL, J.: *K pojmu „správní úřad“ podle § 2 zák. o nssu.*, *Právník č. 1/1944*, str. 7.

vůle měnit, a tím také likvidovat výtku nezákonnosti. Z tohoto kruhu vede jen taková právní teorie, v níž zákon a právo nejsou totožné, neboť legitimitu práva zakotvuje hlouběji, v humanistické a demokratické koncepci člověka.⁵⁵

Současné pojetí dělby moci v moderních demokraciích již výrazně přesahuje původní pojetí „pouhého“ rozdělení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Soudobé ústavní texty upravují rozdělení veškeré politické moci, nechybí tak většinou ani záruka samosprávy územních samosprávných celků, případně i samosprávy profesionální, zájmové či hospodářské. Dělba moci a decentralizované postavení územních samosprávných celků se tak staly jedněmi z konkrétních vyjádření politického pluralismu demokratického právního státu.⁵⁶ Způsob organizace a výkonu veřejné moci (tedy vlastně dělby moci ve vertikálním směru) je tak bezpochyby „...významným kritériem při posuzování demokratičnosti politického systému.“⁵⁷

Toto pojetí potvrdil i Ústavní soud ČR svým konstatováním, podle něž „Vývoj pojmu samosprávy vyšel z jeho chápání právního. ... V současnosti je čistě formální způsob chápání „právní samosprávy“ však již překonán. Na samosprávu je nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče „o vlastní záležitosti“ dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejích rozhodnutí (prováděným soudy). Není však státním orgánům (především orgánům státní správy) podřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně.“⁵⁸

I pokud připustíme fakt, že vymezení rozsahu či dokonce rozhodnutí o samotné existenci či neexistenci samosprávy je plně v rozhodovací kompetenci státu, musíme zároveň zdůraznit, že stát v tomto rozhodování není neomezený. Čím víc chce být vnímán jako stát moderní a demokratický, tím pevněji samosprávu od něj odvozenou garantuje a chrání.

Územní samospráva by jakožto jeden z klíčových prvků demokratického zřízení měla být nejen garantována v rámci ústavního uspořádání státu, ale je též jedním z institutů, jemuž se dostalo určité garance i na poli mezinárodního práva. Evropská charta místní samosprávy⁵⁹ (jakkoliv vycházející ve své podstatě spíše z přirozenoprávní koncepce územní samosprávy) ve své Preambuli stanoví, že „...místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení“ a je proto v zájmu demokratických právních států poskytovat územní

⁵⁵ ŠAMALÍK, F.: *Samospráva a státní správa: součinnost nebo konkurence*, Právník č. 2/1994, str. 106.

⁵⁶ Gerloch, op. cit., in Kunc, 1996, op. cit., str. 44, 45, 52.

⁵⁷ ČERNÍK, M.: *Místní správa a samospráva v České republice*, in Kunc, 1996, op. cit., str. 171.

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

⁵⁹ Pro Českou republiku publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. K její aplikovatelnosti viz například Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

samosprávě patřičnou ochranu. Lze mít za to, že v tomto případě je ochrana na úrovni ústavních norem zcela adekvátní a na místě. Rada Evropy koneckonců věnuje místní samosprávě značnou pozornost i v celé řadě svých doporučení.⁶⁰

Ústavní úprava garantující právo územního samosprávného celku na samosprávu tak vlastně stanovuje samotnou existenci samosprávy (čímž je vůle státu nejen zřetelně formulována, ale zároveň také *pro futuro* omezena) a umožňuje tak model výkonu veřejné správy subjekty od státu odlišnými, byť obsah této samosprávy a její rozsah přenechává Ústava na normách „pouze“ zákonné právní síly.

Niznik-Dobosz ve vztahu k tomu zajímavě podotýká, že polská doktrína vedle přirozenoprávního a státoprávního přístupu k samosprávě zná také jakýsi (kompromisní) přístup přirozeno-státoprávní. Ten řeší střet suverenity státní moci s právem občanů samosprávného celku na vlastní organizaci a výkon organizované vůle tím, že sice vychází z teze, podle níž samosprávné svazky existují z vůle státu, zároveň však připouští, že evolučně (historicky) se lidé nejprve sdružovali v obcích a až pak ve státních útvech. Z toho pak dovozuje, že takovéto obce vlastně byly státy *sui generis*. Projevem této teorie je pak právní aprobace samosprávných celků do právního řádu státu⁶¹, což je pojetí již značně se blížící více naznačenému respektu k územní samosprávě vycházejícímu z hodnot demokratického státního uspořádání.

2.2.4 Normativistické chápání samosprávy

Zřejmě zde není nutno opakovat, že F. Weyr se nepovažoval za představitele „tradiční“ státovědy či „tradiční“ jurisprudence. Podobně jako si je normativní právní nauka s naukou tradiční podobná jen ve velmi malé množině názorů, je odlišný i její náhled na problematiku územní samosprávy.

Jak již bylo řečeno, příčinou těchto rozdílů je samotné vymezení předmětu zkoumání normativní právní vědy a její metodologie. Ta je mimo jiné postavena na odmítnutí tradičního dualismu práva veřejného a soukromého a na zkoumání právních norem *per se*, tedy bez ohledů na jejich „okolí“ (tj. společnost, v níž právo platí, její historii, tradice, zvyky, kulturu atp.).

V první řadě Weyr staví samosprávu nikoliv do příkrého protipólu ke správě státní, ale vkládá ji mezi státní správu a správu soukromou, když píše: „Tuto správu, stojící uprostřed [zvýr. aut.] mezi státní správou jakožto typem správy veřejné, a správou soukromou, nazývá tradiční nauka samosprávou ... Se státní správou souvisí tím, že považována jest na rozdíl od soukromé správy v zásadě za veřejnou, tj. za správu veřejných záležitostí, soukromé správě přibližuje se tím, že u

⁶⁰ Pro některá viz například *Construire ensemble l'Europe du droit*, Service de la Production des Documents et des Publications, Conseil de l'Europe, 2004, str. 20.

⁶¹ Niznik-Dobosz, 2010, op. cit., str. 118, 119.

ní myslí se na auto-správu, tj. na případy, kdy spravující spravuje – podobně jako u soukromé správy – své vlastní záležitosti.⁶²

Zmíněný autor pak situaci čtenáři nezjednodušuje ani svou další konstrukcí, ve které dovozuje „...poznatek, který s hlediska normativního jest zcela jasný a nepopíratelný: že samospráva, pokud jest výkonem právního, tj. státního řádu (jeho prvotních norem, zákonů) musí nutně býti také *státní* správou. To platí zejména o prototypu samosprávy: o správě, vykonávané ve státě místní obcí.“⁶³

Tento závěr, jakkoliv se ve světle výše řečeného může jevit jako zvláštní, je ve skutečnosti jediný možný, k němuž může důsledný normativista dospět. Chápou-li normativisté stát výlučně jako soubor právních norem, tedy jako stupňovitě vybudovanou soustavu právního řádu, nemůže pro ně samospráva být ničím jiným, než vymezeným souborem právních norem. Tím pro ně ovšem dochází k (z tradičního pohledu paradoxnímu) popření samotného pojmu samosprávy, neboť takovýmto vymezením ji opět přiřazují ke státu.

O tom, že samosprávu nelze chápat jen jako pouhý protiklad správy státní, nepochybuje ani Merkl (sám, jak již bylo zmíněno, žák a stoupenec H. Kelsena): „Kdežto ostatní organizační systémy tvoří ... vždy dvojice, tím způsobem, že proti jednomu organizačnímu systému (na př. monokratickému) stojí druhý (na př. kolegiální) jakožto *protiklad*, jest samospráva organizační metodou, která nemá žádného protikladu, tvoříc organizační systém pro sebe. I samosprávě klade se sice druhdy v protivu „státní správa“, než tato nemá vyjadřovati (ať nese již jakýkoliv název) organizační, určitými pozitivními znaky se vyznačující systém, tvořící *protiklad* samosprávy, nýbrž jen *kontradiktorní* opak samosprávy.“⁶⁴

Merkl pak také, jak již bylo stručně odkázáno výše, systematicky popírá mnohé z „tradičních“ (tedy tradičně či přinejmenším zpravidla respektovaných) znaků samosprávy.⁶⁵ Základním východiskem jeho úvah jsou pak právě především odlišná metodologická východiska, na nichž normativní právní věda stála a z nichž odvozovala své závěry.

Přestože samotná ryzí nauka právní snad nikoliv, někteří její představitelé měli poměrně značný vliv na praktickou podobu přijímaných právních norem. Konkrétně F. Weyr, svého času poslanec revolučního Národního shromáždění Československé republiky, výrazně spolupracoval na vytváření klíčových zákonů (včetně Ústavy) a i po ukončení svého mandátu se aktivně zapojoval do diskuse, například i nad konkrétními problémy územní samosprávy. I o některých těchto diskusích bude pojednáno v historické části této práce, konkrétně pak v částech věnovaných první Československé republice.

⁶² Weyr, 1936, op. cit., str. 310.

⁶³ Weyr, 1937, op. cit., str. 58.

⁶⁴ Merkl, 1932, op. cit., str. 186.

⁶⁵ Merkl, 1932, op. cit., str. 188 a násl.

2.2.5 Britská koncepce self-government

Za jakousi „doplňkovou“ (z našeho pohledu) koncepci bychom pak mohli považovat anglosaský model tzv. *self-governmentu*. Jeho charakter je dle Matějky dán specifikem, že vývoj britské místní správy „...nedál se v ovzduší ideového protikladu stát – obec. Anglický „local government“ byl staletým vývojem organicky včleněn v celé ústrojí státní jako jeho integrující součást, máje zabezpečiti směrem dolů provedení vůle „lidu“ projevené parlamentem. Místo protikladu „stát – obec“ stojí tu schéma „localgovernmentu“ a „nationalgovernmentu“ vzájemně se doplňujících a v sebe srostlých.“⁶⁶ Jak pak doplňuje i náš Ústavní soud, z důvodu absence zkušenosti s absolutismem a z důvodu absence protikladu „stát-obec“ se zde tedy „...vztah místní samosprávy a státní správy odvíjel opačnou cestou, nikoli decentralizací na samosprávu, ale přenášením působnosti na stát na základě subsidiarity, tj. v těch věcech, které nemohla samospráva zvládnout sama.“⁶⁷

Prakticky totéž pak ve svých spisech uvádí i již zmíněný A. de Tocqueville při popisu samosprávných obcí v USA. O těch uvádí, že „...politický život [se] zrodil právě v lůně obcí; dalo by se téměř říci, že při jejím zrodu [tj. Unie] byla každá obec nezávislým státem. Když pak angličtí králové požadovali svůj podíl suverenity, omezili se na převzetí ústřední moci. Ponechali obec v takovém stavu, v jakém ji našli; nyní jsou obce ... podřízené, ale v zásadě vlastně podřízené nebyly nebo jen málo. Svou pravomoc tedy nedostaly, naopak se zdá, že se zřekly ve prospěch státu části své nezávislosti; to je významný rozdíl... Obce jsou tedy obecně vzato podřízeny státu pouze tehdy, když jde o zájem, který lze považovat za společenský, to znamená takový, který sdílejí s ostatními. Ve všem, co se týká pouze jich samých, zůstaly obce nezávislými útvary... Pokud jde o celospolečenské povinnosti, jsou obce povinny je plnit.“⁶⁸

Ve Velké Británii je tento model realizován tak, že na jedné straně existují farnosti (*parish*) coby projev samosprávy obecních společenství, na straně druhé stojí hrabství (*county*) fungující pod silným tlakem z centra snažícího se o jednotnou správu. „V historickém pohledu [tedy] můžeme vystopovat dvě paralelní tradice, „lokalistickou“ a „centralistickou“. ... Ve velmi raném stadiu rozvoje místní správy byla přirozenou jednotkou výrazu sebeurčování místní komunity farnost, zatímco rozsáhlejší hrabství reprezentovalo rozdělení státu pro účely panovníka.“⁶⁹

Je možno konstatovat, že v konečném důsledku je tato koncepce ne nepodobná té, k níž by dospěla i důsledná aplikace teorie o *pouvoir municipal*.

V literatuře se nicméně lze setkat i s poněkud odlišným pojetím tohoto přístupu k samosprávě. Jak například při vymezení „anglo-americké tradice samosprávy“

⁶⁶ Matějka, 1938, op. cit., str. 42.

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97.

⁶⁸ Tocqueville, 1992, op. cit., str. 51, 52.

⁶⁹ CHANDLER, J. A.: *Místní správa v liberálních demokraciích*, Doplněk, Brno, 1998, str. 20, 34.

uvádí C. L. Donald, tento *self-government* „...znamená jak závislost, tak samosprávu. Kdyby se tyto dvě vlastnosti postavily vedle sebe, zjistili bychom, že závislost je v zásadě právní hledisko, zatímco samospráva pak hledisko politické. Obě však vymezují charakter a statut naší samosprávy. V první řadě územní samospráva nemůže vykonávat cokoli, ale pouze to, co je jí delegováno vyšší úrovní nebo rovnou státem. V druhé řadě pak tyto delegace jsou obecně velmi široké a velkorysé na to, aby umožnily [vedle samosprávy samotné] i samo-kontrolu.“⁷⁰ Jinými slovy řečeno, samospráva je v tomto pojetí sice odvislá od státu (resp. obecně od vyššího stupně správy), tato její závislost je však především v rovině právní, nikoliv však již v rovině politické. Tento rys, kdy stát například může přezkoumávat zákonnost výkonu samosprávy, není od našeho kontinentálního pojetí příliš odlišný.

V našich podmínkách se model anglického *self-governmentu* ani jeho hlavní znaky nikdy výrazněji neprojeví a v následujícím historickém přehledu se s ním vlastně nesetkáme. Je však zajímavé, že například V. Mikule má za to, že některé z náznaků tohoto modelu se – a z dnešního pohledu poněkud paradoxně – projeví v původní koncepci národních výborů.⁷¹

2.3 Definiční znaky obecní samosprávy

2.3.1 K neurčitelnosti jednoznačného výčtu definičních znaků

Z výše uvedených pasáží věnovaných pojmu samosprávy, stejně jako třeba veřejnoprávním korporacím, vyplývá, že určení klíčových definičních znaků obecní samosprávy nikdy nebude zcela bezproblémové. Vychází to především z toho, že jednotliví autoři se zpravidla zcela neshodnou ani na jejím základním definičním vymezení, neboť každý z nich akcentuje její odlišný znak či vlastnost. Logickým důsledkem této mnohosti definic pak je i nejednoznačnost základních znaků definovaného institutu, v krajním případě pak dokonce jejich téměř kompletní popření a vyvrácení.⁷²

Dalším faktorem, který se v problematičnosti vymezení definičních znaků obecní samosprávy projevuje, je skutečnost, že jednotliví autoři používají – obrazně řečeno – pokaždé jinak přesnou optiku svého náhledu. Někteří zůstávají v rovině obecného vymezení, jiní ve svých definicích pokračují do někdy až dílčích detailů

⁷⁰ DONALD, C. L.: *Brazilian Local Self-Government: Myth or Reality?*, The Western Political Quarterly, Vol. 13, No. 4 (Dec. 1960), str. 1043.

⁷¹ MIKULE, V.: *K ústavním základům územní samosprávy*, in KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*, Eurolex Bohemia, Praha, 2003, str. 413 (poznámka pod čarou č. 1). Totéž je zmíněno také in SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky, komentář*, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 64 a násl.

⁷² Typicky Merkl, 1932, op. cit., str. 185 a násl. Tento autor zjevně naznačuje, že si v případě definičních znaků samosprávy vystačí toliko s rozhodovací nezávislostí na státu a s právní subjektivitou samosprávného celku. Blíže viz také např. str. 196.

(mezi některými historiky se hovoří dokonce až o 12 „ukazatelích“ samosprávného města⁷³).

Výrazným rysem, který komplikuje sestavení definičních znaků obecní samosprávy pro potřeby této práce, je také proměnlivost samosprávy ve sledovaném čase. Je-li cílem této práce vymezení nejen teoretických, ale také historických východisek obecní samosprávy, je nutno ji vnímat jako dynamický a v čase se proměňující prvek veřejné správy. Je-li jedním z cílů historických pasáží této práce ukázat také změny v pojetí jednotlivých znaků obecní samosprávy, nelze než připustit, že jejich obecné vymezení tato skutečnost značně komplikuje.

Terminologická a institucionální nezakotvenost obecní samosprávy a zejména pak jejích jednotlivých elementů tedy bude vždy způsobovat neúplnost či přinejmenším subjektivnost výběru jejích definičních znaků. V této podkapitole se tak budeme zabývat především těmi znaky obecní samosprávy, na kterých se odborníci zpravidla shodují jako na těch esenciálních, tj. podstatných pro její samotnou existenci.

Zkoumanými znaky budou tři klíčové složky obecní samosprávy – složka personální, složka teritoriální a složka exekutivní. Pozornost tedy bude věnována občanům obce, území obce a právu na výkon (veřejnoprávní) samosprávy (nebo, jak u třetího prvku uvádí F. Schwarz, „...řád, kterým se spravují tyto osoby [tj. občané obce, pozn. aut.]”⁷⁴). Tyto tři znaky lze napříč různými pojetími a definičními vymezeními považovat za zásadní a nejméně zpochybňované. Také Kopecký právě tyto tři prvky explicitně označuje za „základní“.⁷⁵

Tento výběr však neznamená despekt k názorům těch autorů (z nichž mnohé byly uvedeny výše v textu), jež hovoří i o dalších podstatných znacích obecní samosprávy, jako je třeba finanční autonomie, právo samostatné normotvorby atp. Jsme si vědomi toho, že výběr zmíněných tří znaků je vlastně jen nejsilnější průsečík různých pojetí a pohledů, který bude vždy z logiky věci do určité míry zjednodušující. Proto podrobněji rozebereme i některé další znaky obecní samosprávy a to v těch částech našeho textu, které jim budou tematicky nebo systematicky nejbližší.

2.3.2 Občané – personální složka

Personální složku subjektů územní samosprávy vymezuje především právní poměr jednotlivých osob k samosprávnému celku. Tento poměr umožňuje odlišení

⁷³ KEJŘ, J.: *Vznik městského zřízení v českých zemích*, Karolinum, Praha, 1998, str. 28. Tentýž autor také obecně upozorňuje na obtížnost, ne-li dokonce neuskutečnitelnost snahy o vymezení přesných znaků samosprávných měst (viz zejm. str. 22 a násl.)

⁷⁴ SCHWARZ, F.: *Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království České, Díl I. Zřízení obecní a řád volení v obcích*, Nakladatelství J. Otto, Praha, 1898, str. 23.

⁷⁵ Kopecký, 2010, op. cit., str. 61, 65 i jinde.

občanů obce na straně jedné a „pouhých“ obyvatel, návštěvníků či tzv. „přespolních“ (k terminologii se ještě dostaneme později) na straně druhé. Rozhodující tedy není fyzická přítomnost dané osoby na území samosprávného celku. Ta nicméně může mít za určitých okolností vliv na případný dopad výkonu samosprávy na takového návštěvníka obce (tj. ten bude adresátem povinností stanovených subjektem samosprávy), a to i přes to, že tento neobčan nebude mít – alespoň v obecné rovině – možnost, jak podobu a výkon této samosprávy ovlivnit.

Jak dovozuje právní historik J. Kejř, personální substrát byl vždy tím, co stálo na počátku každého samosprávného celku. Historicky byla vždy nejdříve vymezená skupina lidí, jíž měla být – a následně pak třeba i byla – delegována či přiznána určitá forma samosprávy. Typicky to platilo zejména za situace, kdy bylo vytvářeno nové město a právní subjekt, který by právo na samosprávu (řečeno s vědomím drobné historicko-terminologické nepřesnosti) mohl obdržet, vlastně ještě ani neexistoval. Kejř k tomu uvádí, že „... v lokačních listinách královských měst jsou příjemci lokátoři a nikoliv městské obce – znovu to zdůrazněme! – které v té době ani nemusely být ještě ustaveny a lidé se teprve do zakládaného města scházeli.“ Tím zároveň i objasňuje historickou nedoložitelnost zakládacích privilegií: „Nejsou-li tedy zakládací privilegia královských měst, je to způsobeno tím, že není subjekt, který by mohl být jejich příjemcem. Znamená to, že nejprve panovník přiznal určité skupině obyvatel některého sídla statut měšťanů ... [a] ... [t]eprve pak takto uznaná právnická osoba být subjektem práv a závazků, a tedy i příjemcem privilegií psaných.“⁷⁶

Vyjdeme-li z faktu, že k samosprávnému subjektu poutá jeho personální složku právní vztah, je nutno zkoumat i obsah a charakter tohoto právního vztahu a jeho jednotlivých dílčích oprávnění a povinností. Není nijak překvapující, že v průběhu času se jejich rozsah, obsah i intenzita proměňovaly v závislosti na konkrétní historické etapě a dominantním modelu administrativně-sociálního uspořádání. Jak zajímavě upozorňuje i Kejř, koneckonců ani označení členů samosprávného celku není jednotné a mnohé z termínů, které se historii objevily, dodnes budí pochybnosti a vyvolávají nejasnosti. Typicky se můžeme setkat s latinskými pojmy *civis*, *burgensis*, *habitor*, *incola*, *urbanus*, *oppidanus*, *civitatensis*, *locanus*, *homo*⁷⁷ nebo (staro)německými výrazy *heymsuche*, *notwernde*, *lytchert wunden*, *erhonluge*, *anevanc*, *heimsuche*, *lemde*, *blutrunst* či *holunge*.⁷⁸ Jejich užití bylo odvislé nejen od smyslu a sledovaného významu, ale také od času, místa či osoby autora nebo jeho funkce (tj. nejen v rovině konkrétního písaře dané listiny, jeho vzdělání atp., ale i toho, zda byl daný dokument zpracováván královskou kanceláří vůči městu či přímo v rámci městské správy samotné). V novějších dobách se pak již setkáme s pojmy měšťané, občané, příslušníci či také společníci obce.

⁷⁶ Obě citace Kejř, 1998, op. cit., str. 133.

⁷⁷ Kejř, 1998, op. cit., str. 95–108.

⁷⁸ Kejř, 1998, op. cit., str. 109.

Rozsah vzájemných práv a povinností samosprávného subjektu a jeho člena (v nejobecnějším slova smyslu) se pak odvíjel nejen od konkrétního postavení daného jedince v rámci samosprávy, ale také od právního postavení samosprávného celku jako takového. Přiznáním samosprávy substátnímu celku vzniká to, co můžeme spolu s Kejřem označit za „právní město – Rechtsstadt“⁷⁹, tedy právní subjekt korporativního typu. V dobách, kdy každé samosprávné („svobodné“) město odvozovalo svou samosprávu od svého městského privilegia, byl obsah právního vztahu mezi městem a jeho občany odvislý vždy od toho konkrétního privilegia, resp. od jeho platného znění a výkladu. Některým z těchto aspektů se budeme věnovat v příslušných pasážích zaměřených na jednotlivá historická období dějin naší obecní samosprávy.

Již z historického označení „svobodná“ města je patrné, že klíčovým prvkem právního vztahu městských občanů a města byla městská svoboda. „Svobodou se nerozumí osobní svoboda jednotlivce, nýbrž svoboda městské obce jako společenství měšťanů. Jako měšťan, *civis*, vystupuje jen takový obyvatel města, jenž požívá *ius civile*, tj. těší se z výhod objektivního právního řádu městského, z městského statutu. ... Svoboda se projevuje ve dvojím směru. Je to především právní statut města a jeho měšťanů, ale není všude identický, různá míra svobod liší město od města. Dále je to i osobní svoboda měšťanů ve smyslu vynětí z poddanství. Měšťané jsou svobodní v majetkových právech, dědickém právu, osobním postavení; tvoří se městský stav vyznačující se právní svobodou, která charakterizuje rovné postavení měšťanů.“⁸⁰ Podobně například i Stieber píše o tom, že „[m]ěstská svoboda záležela posléze v tom, že neposlouchala se žádná vyšší autorita.“⁸¹ Jedním z faktických projevů tohoto stavu pak byla zejména možnost svobodné volby zástupců měšťanstva ve vedení samosprávného města.

S příchodem moderního věku dochází ke dvěma skutečnostem, které výrazně ovlivnily postavení člověka v samosprávné obci. V první řadě dochází k oslabování až postupnému zániku poddanského vztahu mezi vrchností a poddanými. Pro z poddanství osvobozené osoby přinášela tato skutečnost kromě zjevně pozitivních aspektů i jedno zásadní negativum, které připomíná V. Verner: „...osvobozením od poddanských povinností pozbývaly i vrchnosti povinnosti jim v příčině opatření chudých příslušející a hleděly tyto povinnosti přesunouti jinam, zvláště na obce, které právě tak jako jednotlivci stávaly se od vrchnosti stále neodvislejšími. ... Při obnovené volnosti stěhovací pokládalo se usazení v obci za moment, který byl pro právní poměr jednotlivce k obci významný.“⁸² Jak Verner dále uvádí, jedním z prvních právních předpisů explicitně odlišujícím mezi obyvatelstvem obcí osoby domácí a osoby cizí je tzv. konskripční patent z 25. října 1804, svazek XXIII, č. 4

⁷⁹ Kejř, 1998, op. cit., str. 30.

⁸⁰ Kejř, 1998, op. cit., str. 278, 279.

⁸¹ Stieber, 1931, op. cit., str. 132.

⁸² VERNER, V.: *Státní občanství a domovské právo republiky Československé*, Právnické vydavatelství JUDr. V. Tomsa, Praha, 1947, str. 273.

sbírky politických zákonů, vydaný za účelem soupisu osob povinných brannou povinností.

Druhou významnou skutečností, která měla zásadní vliv na personální složku obecní samosprávy, pak byla unifikace právního postavení obcí a jejich podřazení – s výjimkou vybraných, statutárních, měst – shodnému právnímu režimu upravenému jedním právním předpisem. Tím bylo tzv. prozatímní (nebo také provizorní či Stadionovo) obecní zřízení z roku 1849, které jako první v naší historii zavedlo také uniformní úpravu vztahu občanů k samosprávné obci. Stadionovo obecní zřízení ve svých ustanoveních § 7 až 20 jako novinku upravilo tzv. domovské právo coby „...právní poměr určité osoby k určité obci, jehož obsahem jest nárok na nerušený pobyt v obci a na chudinské zaopatření.“⁸³ Tato úprava byla následně doplněna (podle Laštovky „prolomena“) vydáním městských statutů již výše zmíněných statutárních měst, které úpravu domovského práva také obsahovaly a to v některých ohledech odlišnou od generální úpravy obecního zřízení. I následný zákon o obcích z roku 1859 ustanovení o domovském právu obsahoval, nicméně právní úprava, která vytvářela podobu a fungování samosprávných obcí na našem území, tj. úprava říšského obecního zřízení z roku 1862, na niž navázaly zemské zákony o obcích, již úpravu domovského práva vyhradila zvláštnímu zákonu.

Tím se posléze stal zákon č. 105/1863 ř. z. o úpravě poměrů domovských, který nabyl účinnosti 24. 1. 1864. O jeho obsahu bude podrobněji pojednáno v dalších částech této práce, zde je však podstatné to, že zde domovské právo upravené se následně stalo i východiskem (či přinejmenším jedním z určujících kritérií) pro vznik československého státního občanství. Po oběžníku ministerstva vnitra č. 21419 ze dne 24. 5. 1919 a Věstníku ministerstva vnitra č. I, str. 118⁸⁴ se tak po přijetí Versailleských a St. Gemainských dohod stalo ustanovením § 1 ústavního zákona č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé. Zajímavé pak také může být to, že v této době se státní občanství – tedy právní vztah ne nepodobný domovskému právu, tj. vztahu občana k samosprávné obci – zásadně transformuje z původně soukromého práva (zakotveného mimo jiné ve všeobecném občanském zákoníku) na právo veřejné.

Zákon č. 105/1863 ř. z. pak byl zrušen až s účinností k 1. lednu 1949 zákonem č. 174/1948 Sb., o zrušení domovského práva, například zde již několikrát citovaný Verner však tento krok předvídal již nejméně o dva roky dříve.⁸⁵ Bez několika málo dnů byl tedy tento zákon účinný (byť ve světle novel) dlouhých, v dnešních poměrech již těžko představitelných, 86 let.

⁸³ Laštovka, K. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 434.

⁸⁴ Blíže viz Verner, V. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1932, op. cit., str. 977.

⁸⁵ Verner, 1947, op. cit., str. 275.

Důvody zrušení domovského práva úzce souvisely nejen s nutností vypořádat se s důsledky válečných let (kdy byl institut státního občanství jedním z klíčových právních kritérií stanovených pro určení okruhu těch, na něž tyto důsledky dopadaly⁸⁶), ale také se změnami nastalými v důsledku únorových událostí roku 1948 a s tím, co tyto změny znamenaly pro naši veřejnou správu a zejména samosprávu.

Zrušením domovského práva a „zmonopolizováním“ vztahu občana ke korporaci do institutu státního občanství tak dochází – obrazně řečeno – k jakémusi převedení souboru práv a povinností, jež byly obsahem domovského práva (a právních vztahů jemu předcházejících) na stát. S trochou metaforického zobecnění můžeme konstatovat, že tato práva a povinnosti se navrátila tam, odkud původně byla středověkými panovníky na samosprávné obce delegována.

Kopecný si v tomto ohledu klade zajímavou otázku, nakolik by ještě v dnešní době bylo účelné či snad dokonce vůbec možné znovuzavedení domovského práva do naší právní úpravy a případně v jaké podobě. Na obě otázky – tedy jak otázku možnosti, tak účelnosti – si však odpovídá spíše negativně. Dovojuje sice, že obnovení „...domovského práva by mohlo znamenat změny v systému sociální péče pro potřebné osoby, které nemohou získat nezbytné prostředky jiným způsobem“ (zde reaguje na ono „chudinské zaopatření“), svou úvahu ale uzavírá nejen závěrem, že domovské právo by bylo „...archaismem jdoucím před rok 1918, pokud by zákonodárce kladl jako podmínku volebního práva do zastupitelstva obce domovské právo v této obci“, ale zejména ještě závažnějším zhodnocením, podle kterého pokud „...by zákonodárce zamýšlel spojovat s institutem domovského práva určitá omezení či možné povinnosti jdoucí nad rámec současného právního stavu, ocitla by se taková úprava patrně v rozporu s platnou ústavní úpravou, evropským právem i s mezinárodními závazky našeho státu.“⁸⁷

I přes to, že domovské právo *per se* tedy v naší současné úpravě své místo nemá, samozřejmě to neznamená, že bychom dnes nemohli hovořit o personální složce územních samosprávných celků. Přestože členství občana v obci dnes spíše (nikoliv však výlučně) vychází z občanství státního a ne naopak, jako tomu bylo v době po pádu rakouské monarchie, nepochybně stále představuje zásadní faktor pro celou řadu oprávnění, jimiž občan vůči samosprávné obci disponuje.⁸⁸ Tím patrně nejdůležitějším je aktivní a pasivní volební právo do obecního zastupitelstva.

Vzato do důsledku tak občan obce i v dnešním stavu, tj. bez zakotvení domovského či obdobného práva, představuje primárního nositele samosprávy.

⁸⁶ Zajímavě viz zejm. VERNER, V.: *Státní občanství podle ústavního dekretu presidenta republiky ze 2. srpna 1945 č. 33 Sb.*, Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, Praha, 1945, str. 11 a násl.

⁸⁷ Kopecný, 2010, op. cit., str. 88.

⁸⁸ Podrobně je vymezuje například právě Kopecný, 2010, op. cit., str. 90 a násl., i proto na tomto místě nepovažujeme za nutné je přepisovat a jednotlivě vyjmenovávat.

Zůstává tím, kdo v mezích stanovených zákonem rozhoduje o záležitostech svých a své obce. Je tím, komu konsekventně náleží právo na samosprávu, jinak garantované spíše územnímu celku jako takovému a kdo disponuje reálnou možností toto právo vykonávat. Korporativní charakter samosprávných celků a aplikace již výše rozvedeného členského principu činí z členů personální složky samosprávného subjektu onoho klíčového nositele samosprávných oprávnění.

2.3.3 Území – teritoriální složka

Již ze samotného zařazení obecní samosprávy pod samosprávu územní je zřejmé, že území bude při jejím vymezení hrát klíčovou roli. Koneckonců v našem právním řádu má pojem obce již tradičně dva základní významy. Vedle územního samosprávného celku tento termín označuje také obec ve smyslu územně vymezené oblasti vytyčené pro potřeby výkonu veřejné moci, zejména pak státní správy (§ 1 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v platném znění). Obec zde tedy značí správní obvod, jednu z možných jednotek (administrativního) členění státu, což opět zdůrazňuje její územní charakter.

Upozadíme-li částečně obec ve smyslu správního obvodu či jednotky státního členění, docházíme k tomu, že teritorium v případě samosprávné obce plní 3 základní funkce.

Primárně je území prostorem, na němž žijí občané patřící do konkrétního subjektu obecní samosprávy. Nelze si reálně představit, že by občané samosprávného celku svou samosprávu realizovali bez předchozího stanovení či vymezení místa, na kterém tak mohou činit.

Za druhé je území obce identifikačním kritériem pro určení okruhu členů samosprávné obce. Již výše bylo uvedeno, že určujícím znakem pro příslušnost fyzické osoby – občana obce – k obci je místo jeho trvalého pobytu, tedy adresa jeho pobytu v České republice zpravidla v objektu určeném pro bydlení. To je nezbytným předpokladem pro případné následné uplatňování subjektivních práv vyplývajících z příslušnosti jedince k obci a tedy k realizaci členského principu (až na výjimky, jimiž mohou být například státní příslušníci států, s nimiž váže Českou republiku mezinárodní smlouva).

Třetí funkcí, kterou pro samosprávnou obec území plní, je pak stanovení teritoriálních hranic působnosti její samosprávy. V tomto bodě se samosprávná obec výrazně odlišuje od jiných subjektů samosprávy, především pak subjektů samosprávy zájmové.

Zatímco u subjektů zájmové samosprávy je při vymezení limitů výkonu samosprávy akcentován především materiální prvek jejich činnosti (tj. obsahová složka) – přičemž prvek územní je z logiky věci potlačen, neboť v jejich případě jde o subjekty, jejichž územní působnost se shoduje s územím státu, – v případě územní samosprávy je třeba důsledně zohledňovat oba faktory omezující výkon jejich

samosprávy. Samosprávná obec smí realizovat nejen pouze to, co spadá do okruhu záležitostí svěřených jí do samosprávy, ale může tak činit pouze tam, kam sahají hranice jejího území.

Pro územní samosprávu je tak teritoriální vymezení oblasti, v níž působí, vlastně jedním z pojmových identifikačních znaků. Jak již bylo zmíněno, subjekty zájmové samosprávy mohou svou správu vykonávat toliko vůči svým členům (případně a s určitými omezeními i vůči kandidátům na členství – advokátním koncipientům, uchazečům o studium na vysoké škole atp.) a jejich působnost je tedy vymezena především dle osobního kritéria. Naproti tomu územní samosprávné celky mohou svou působnost realizovat vůči komukoliv, kdo se nachází na jejich území (řeceno samozřejmě s výhradou závislosti na charakteru dané agendy), faktorem limitujícím dosah jejich samosprávy tak je především kritérium územní. H. Rosin například kvůli tomuto rozdílu dokonce hovořil o dvou typech korporací – korporacích ryze osobních a korporacích věcně podmíněných, přičemž mezi ty věcně (v tomto případě územně) podmíněné řadil výlučně stát a obec.⁸⁹

Tradičně se požaduje, aby území obce bylo celistvé a jeho tvar umožňoval co nejefektivnější správu obce, případně její účinnou obranu před nepřáteli. Území samosprávného celku je tvořeno a vymezeno svými hranicemi, které hrály klíčovou úlohu hned v několika ohledech. V prvé řadě bylo třeba mezi obcemi činit rozdíly podle toho, zda měly na své hranici zřízeny hradby a byly tedy opevněné či nikoliv, resp. jednalo-li se o města či nikoliv. Přestože hradby samotné nepředstavovaly městotvorný prvek (tedy pouhá existence hradeb ještě automaticky neznamenala postavení samosprávného města⁹⁰), jsou v historii známy případy přednostního postavení občanů opevněných měst vůči občanům měst neopevněných.⁹¹

Hradby však znamenaly – kromě své primární obranné funkce – zejména mezník vytyčující hranice města a tedy i dosah městského práva. „Je to právo, jež se už nevztahuje toliko k osobám určitého postavení nebo povolání, nýbrž k místu. V obvodu města panuje městský mír, *urbana pax*, a je aplikována spravedlnost na městském soudě, *urbana iusticia*.“⁹² V územním charakteru dosahu městského práva tak můžeme identifikovat prapůvod výše zmíněné klíčové povahy teritoria samosprávné obce coby určujícího prvku vymezujícího její působnost. To platí i přes to, že za určitých okolností měla města možnost vykonávat svou působnost – městské právo – i na příměstské vsi zpravidla tvořící hospodářské zázemí města.⁹³

Územní a nikoliv tedy osobní působnost městského práva se projevovala i v zásadě „městský vzduch osvobozuje“. Tento princip, podle kterého nechal-li pán

⁸⁹ NEUBAUER, Z.: *Pojem státního území, studie státovědecká*, Orbis, Praha-Brno, 1933, str. 21.

⁹⁰ K argumentaci tohoto názoru blíže viz Kejř, 1998, op. cit., str. 25 a násl.

⁹¹ Kejř, 1998, op. cit., str. 161.

⁹² Kejř, 1998, op. cit., str. 163.

⁹³ Blíže viz například Kejř, 1998, op. cit., str. 164 a násl.

svého nevolníka po rok a den ve svobodném městě, stal se tento svobodným⁹⁴, sice ve svém pojmovém vymezení hovoří o městském „vzduchu“, jde však pochopitelně spíše o abstraktní vyjádření prostoru v teritoriálním smyslu. Ve skutečnosti samozřejmě nebylo podstatné, jaký vzduch nevolník dýchal, ale zda se po stanovenou dobu nacházel na území města, tj. v rámci jeho vnitřních hranic. To můžeme opřít i o tu skutečnost, že tato vzletná formulace citované zásady pochází až z první poloviny 19. století a v době jejího uplatňování takto známa nebyla. Středověké prameny užívaly spíše vyjádření jako *quicumque annum et diem in civitate manserit*, případně *quicumque ad civitatem se transferre voluerit*⁹⁵, která územní povahu, resp. územní podmíněnost tohoto práva vyjadřovala mnohem pregnantněji.

Ve středověku, tedy v době vzniku a rozvoje měst, byla území spadající pod některý samosprávný celek (typicky právě město) spíše výjimkami, obrazně řečeno jakýmisi ostrůvky v moři státního (pozemkově vrchnostenského) teritoria patřícího panovníkovi.⁹⁶ Neplatila tedy moderní premisa, podle níž hranice samosprávné obce odděluje tuto od jiného samosprávného celku (tzv. obecní přímus⁹⁷). Jak shrnuje Kejř, středověké městské právo netvořilo geograficky plošný systém, nýbrž jeho lokace byla odvislá od teritoriálního rozmístění v různých časových obdobích.⁹⁸ Tato situace platila vlastně až do novověku a nástupu moderního pojetí státu a veřejné správy v polovině 19. století. Teprve tehdy dochází ke stavu, ve kterém substátní územní samosprávné celky začínají převažovat nad územím spadajícím pod správu jinou (představovanou tehdy například správou patrimoniální, šlechtickými velkostatký⁹⁹, viz například § 5 obecního zřízení z roku 1864) a posléze¹⁰⁰ obsáhnou celý stát, jehož území – až na eventuální výjimky, u nás typicky vojenské újezdy¹⁰¹ – zcela spadá pod některý územní samosprávný celek. S trochou nadsázky to naopak může připomínat systém středověké pluralitní (překrývající se) suverenity, byť je zřejmé, že v případě administrativně samosprávných celků o „suverenitě“ v pravém slova smyslu samozřejmě hovořit nelze.

Zejména v moderní době, kdy subjekty obecní samosprávy vzájemně úzce „sousedí“, začíná územní prvek obcí plnit ještě jednu, rozhodně ne nevýznamnou roli. Teritorium obcí a jeho změny se staly jedním z účinných prostředků k závažným zásahům do samotné existence samosprávných obcí. Je-li území země zcela rozděleno mezi samosprávné obce, jsou to právě územní změny – slučování a

⁹⁴ Stieber, 1931, op. cit., str. 130.

⁹⁵ Kejř, 1998, op. cit., str. 281, 282. Podrobněji k této zásadě viz str. 280 - 283.

⁹⁶ Neubauer, 1933, op. cit., str. 9.

⁹⁷ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 4.

⁹⁸ Kejř, 1998, op. cit., str. 171.

⁹⁹ K tomu zajímavě viz například HLAVAČKA, M.: *Zlatý věk české samosprávy. Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862–1913*, Libri, Praha, 2006, str. 11 a násl.

¹⁰⁰ Zejména po roce 1920, kdy došlo k úpravě zmíněného ustanovení § 5 obecního zřízení.

¹⁰¹ O jejichž ústavní konformitě naznačuje určité pochybnosti Kopecký, 2010, op. cit., str. 71, poznámka pod čarou č. 29.

rozdělování – obcí, jejichž prostřednictvím zejména dochází ke zrodu či zániku subjektů obecní samosprávy.

Tyto změny jsou tradičně řazeny do souboru pravomocí obce samotné (jak o tom bude podrobněji pojednáno v dalších kapitolách), sama obecní samospráva si tak tradičně může rozhodovat o tom, zda se sloučí s jinou obcí či naopak zda se rozdělí na více samosprávných subjektů.

Problém však vzniká v okamžiku, kdy se otázka rozdělení či (častěji) slučování obcí přesouvá do oblasti státního rozhodování. V takovém případě jde z pohledu obcí o vynucené změny jejich území nebo dokonce samotnou existenci, což vyvolává mnohé otázky. Do jaké míry lze vůbec připustit nucené slučování obcí? Mají občané obce právo na „svou“ obec nebo je nucené sloučení přípustné například za předpokladu, že lidé vždy budou patřit do „nějaké“ (jakékoliv) obce, již budou moci „samospravovat“?

Správní teorie ani reálná praxe na tyto otázky nedávají jednoznačné odpovědi. Pomineme-li prozatím nedemokratické formy vlády, zkušenost ukazuje, že příčinou nuceného slučování obcí v Evropě za posledních přibližně 60 let byly především tzv. konsolidační reformy sledující vytvoření funkčního, jednoduššího, efektivnějšího a levnějšího obecního systému. Dílčími důvody vedoucími k nucenému slučování obcí byly především poskytování širšího okruhu služeb pro obyvatele na místní úrovni, méně nákladné poskytování služeb ve větších jednotkách, efektivnější plánování místní správy (v kontrastu s neefektivností malých jednotek), redukce tzv. problému *freeridingu* (kdy jsou místní služby využívány obyvatelem, kteří žijí a platí daně v jiné oblasti), nebo argument, že konsolidace podporuje místní demokracii. Snad s výjimkou toho posledního jde o argumenty především ekonomické. Tyto ekonomické faktory jsou ale v případě nuceného slučování obcí provázeny negativními dopady zejména v podobě zhoršeného přístupu k místní správě (prodloužení vzdálenosti mezi centrem a periferií obce), sníženého ztotožnění se s obcí místní komunitou, strachu z nízké reprezentace na úrovni obce a zvýšeného rizika konfliktu v nově utvořené municipalitě.¹⁰² Podle tohoto průzkumu je tak evidentní, že ekonomické zájmy slučování obcí v Evropě mají zjevně „neekonomické“, tedy politické, sociální a psychologické, důsledky.

Citovaní politologové nicméně nevěnují pozornost právním či právně-filozofickým aspektům této otázky. Je nasnadě, že *prima facie* bude odpověď na otázku, zda je nucené slučování obcí přípustné či nikoliv, přímo odvislá od ústavní a zákonné úpravy v konkrétní zemi (a dané době). Ve vztahu k obcím na našem území se jimi na úrovni pozitivněprávní úpravy budeme zabývat v kapitole o historickém vývoji obecní samosprávy. Zjistíme ovšem, že v rovině právně-filozofické nucené slučování obcí (či jejich rozdělování, jakkoliv to není tak časté) zpravidla v daných

¹⁰² ALI, S., MACHART, F., VIMMR, M. K.: *Negativní aspekty slučování municipalit: analýza akademické diskuse*, Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha, str. 263, 264.

obdobích postrádá hlubší objasnění a podrobnější argumentaci. Je tomu tak i přesto, že zánik obce způsobený buď jejím nuceným sloučením, nebo naopak rozdělením z vůle státu je ve zjevné kontrapozici s právem obcí na samosprávu.

Příčinou nejednoznačných postojů správní teorie k nuceným územním změnám obcí a zároveň pak i klíčem k odpovědím na výše naznačené otázky se zdá být princip proporcionality. Ten je třeba hledat a vážit především mezi zájmem státu na účelném a efektivním správním uspořádání země na straně jedné a právem na samosprávu jednotlivých dílčích obcí na straně druhé. Z tohoto důvodu nelze dát ve vztahu k nuceným územním změnám jednoznačné a obecně platné stanovisko. Je zřejmé, že tyto jsou zásahem do práva na samosprávu, nicméně ani toto právo pochopitelně není neomezené. Dle Kopeckého je kritérium proporcionality zásadní při posuzování ústavnosti územních změn samosprávních celků ze strany státu například v Rakousku a některých spolkových zemích Německa, jejichž právní úpravy připouštějí nucené územní změny a to dokonce formou různých právních prostředků (zákonem, podzákoným právním předpisem, ale i konkrétním správním rozhodnutím).¹⁰³

2.3.4 Právo na samosprávu – exekutivní složka

Právo na samosprávu jsme si zde označili jako „exekutivní“ složku samosprávy. Jediná ze zde podrobněji zkoumaných prvků samosprávy totiž spadá do toho, co například Pošvář označuje za „materiální pojetí samosprávy“ v tom smyslu, že jde o činnost ve smyslu správy vlastních záležitostí na základě vlastních postulátů stanovených v rámci právních mezí.¹⁰⁴

Na jedné straně jde o samosprávu ve vlastním smyslu slova, o samosprávu „jako takovou“, na straně druhé však nelze nevidět, že pojmy „právo na samosprávu“ a „samospráva“ nejsou obsahově totožné. Právo na samosprávu se totiž zdá být pouze jednou ze součástí samosprávy *per se*, neboť jejím dalším – a nutno uznat, že mnohem méně zdůrazňovaným – prvkem je povinnost (samo)správy ve smyslu povinnosti spolupůsobit při výkonu veřejné správy jako celku. Přestože se zpravidla uvádí toliko ten fakt, že samosprávné celky disponují „možností“ správy vlastních záležitostí, ve skutečnosti se často jedná pouze o „možnost volby způsobu správy“ vlastních záležitostí a nikoliv o volbu, zda spravovat či nikoliv. I veřejná samospráva totiž zůstává agendou veřejné sféry, na niž jsou kladeny zcela odlišné požadavky a která je posuzována podle diametrálně odlišných hledisek a kritérií než sféra soukromá, u níž by snad bylo možné soukromou samosprávu a právo na tuto soukromou samosprávu (např. právo sdružovat se v zájmových spolcích) ztotožnit.

¹⁰³ Kopecký, 2010, op. cit., str. 73.

¹⁰⁴ Pošvář, 1946, op. cit., str. 53.

Právo na samosprávu je všeobecně přijímaný a respektovaný termín. Jde nejen o pojem užívaný platným právem¹⁰⁵, ale především analyzovaný a podrobněji rozebíraný správní doktrínou, případně pak do praxe reflektovaný judikaturou. Zatímco naše pozitivněprávní úprava nemá a jak si ukážeme následně, ani v minulosti neměla ambice pojem práva na samosprávu podrobněji vymezit a obsahově precizovat či snad dokonce konkretizovat, právě posledně jmenované zdroje jsou těmi, v nichž můžeme vyčíst, co lze vlastně tímto souslovím rozumět. To lze vnímat jako pozitivum i jako negativum – specifikace obsahu práva na samosprávu v pozitivněprávní úpravě by sice byla přesná a jednoznačná (za předpokladu pečlivé legislativní práce), byla by ale výrazně proměnná v čase a ve své přesnosti tedy nestálá a dobově variabilní. Naproti tomu teoretické vymezení práva na samosprávu sice může mít zobecňující charakter a ve vztahu k případným odlišným názorům jednotlivých autorů také dílčí odchýlná vyznění, přesto však je kontinuálně vytvářené a tedy zůstává i do značné míry významově konstantní.

Pojetí práva na samosprávu je samozřejmě ovlivněno teorií, kterou na samosprávu nahlížíme, případně kterou se řídil zákonodárce při jejím zřízení či právním uznání. Při stávající prevalenci státoprávního přístupu je to totiž primárně státní zákonodárce, kdo svými normativními úkony určuje obsah pojmu práva na samosprávu.¹⁰⁶ Ten sice může být při stanovení obsahu samosprávy limitován mezinárodními závazky dané země, právně-filozofickými principy, na nichž je postaven její právní a politický systém, případně i ústavodárcem ve formě ústavní výhrady zákona, stále však v tomto bodě zůstává klíčovým „autorem“ konkrétního pojetí a obsahového vymezení samosprávy.

Obsah práva na samosprávu a jeho hranice jsou v naší právní úpravě vyjádřeny spíše nepřímou. Samospráva bývá normativně specifikována „jen“ jako množina pravomocí přiznaných samosprávnému celku namísto toho, aby právní úprava obsahovala jasně vymezené kritérium umožňující identifikaci a zařazení konkrétní činnosti mezi mantinely ohraničující samosprávu od ostatních činností veřejné správy. Pokus o definici či pojmové vymezení obsahu samosprávy ve vztahu ke konkrétní právní úpravě by tedy i přes to, že by vycházel ze značně dlouhé (a navíc i poměrně heterogenní) řady předpisů, nutně nemohl skončit jinak než pouhým výčtem dílčích oprávnění, jež by byla samosprávě právní úpravou přiznána.

V tomto směru se tedy jako vhodnější pro naše potřeby jeví přístup, který k samosprávě zaujímají správní doktrína a zejména pak soudní judikatura. Jejich zobecňující pojetí umožňuje identifikovat klíčové atributy, jimiž se právo na samosprávu coby prvek obecní samosprávy vyznačuje a jaký je tedy jeho obsah a pojmové vymezení. Byť teorie i judikatura nabízí řadu znaků, jejichž pomocí lze vymezit klíčové obsahové prvky práva na samosprávu, jen poměrně málo z nich se

¹⁰⁵ Například čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR zní: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.*“

¹⁰⁶ Jak zdůrazňuje například i Kopecký, 2010, op. cit., str. 98 a násl.

objevuje (a tedy i potvrzuje) opakovaně a zdají se tedy být dostatečně výmluvnými a signifikantními elementy práva na (obecní) samosprávu.

V první řadě Ústavní soud „...považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“¹⁰⁷ Akcent na demokratický charakter rozhodování místní samosprávy směřuje nejen k podstatě rozhodování samosprávného celku (tj. při respektování zásad právního státu atp.), ale také ke způsobu obsazování rozhodujících orgánů samosprávných celků. Tím je volba, tedy způsob ustavení do funkce ve veřejné správě spíše atypický. Pozornost tedy jistě bude třeba věnovat uplatnění volebního principu na úrovni obecní samosprávy a jeho důležitosti pro podstatu pojmu samosprávy.

Nejen doktrína, ale také judikatura¹⁰⁸ ale samozřejmě i právní úprava¹⁰⁹ pak zdůrazňují nezbytnost zachování práva samosprávných celků vlastnit majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu. Vzpomeneme-li si například na již výše uvedenou Knappovu charakteristiku veřejnoprávní korporace, v níž byl zdůrazňován její majetkový základ, vyvstává před námi další z klíčových znaků práva na samosprávu, jímž je právo hospodaření a nakládání s majetkem.

V neposlední řadě pak nelze opominout ani (také již výše částečně rozpracované) právo samosprávných celků na autonomní normotvorbu. Ta nejen že může sloužit jako výrazný odlišovací prvek mezi obecní (resp. územní) samosprávou a jinými druhy veřejné samosprávy, ale představuje – přinejmenším v současné době – jeden z nejzřejmějších a uchopitelných indikátorů naznačujících hranice materiálního pojetí samosprávy jako takové.

2.3.4.1 Volební princip

Uplatnění volebního principu má ve veřejné samosprávě přinejmenším dvě základní funkce.¹¹⁰ V první řadě jde o způsob personálního sestavení orgánu právnické osoby do funkce, ve kterém se může projevit vůle určené skupiny voličů (nebo volitelů). Za druhé jde pak o způsob získání a posílení legitimacy k výkonu dané funkce.

Historicky vzato je volba obecních orgánů institutem mladším než princip opačný, tj. jmenovací. Jak ve vztahu ke středověkým městům uvádí Kejř, „...zástupci městské samosprávy ... nejsou zprvu voleni od měšťanů, nýbrž dosazování od pána, v královských městech od panovníka nebo jeho k tomu

¹⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 3. prosince 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

¹⁰⁹ Čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR.

¹¹⁰ K dalším funkcím voleb za mnohé viz například Klokočka, 1996, op. cit., str. 304-307.

delegovaného plnomocníka, kterým se stává podkomoří. Ale důležitým momentem v městské správě se stává skutečnost, že jsou vždy měšťany příslušného města a jsou tedy úzce sžiti s jeho zájmy.“ Politický vývoj měst totiž výrazně zaostával za rozvojem ekonomickým a to nejen proto, že prvému se z logiky věci nedostávalo takové podpory ze strany panovníka jako druhému.¹¹¹ Osobní a funkční sounáležitost představitelů městské samosprávy je tedy dřívějším znakem samosprávy než uvedení do úřadu volební procedurou. To se vyvinulo až později a těsněji je se samosprávou spjato dokonce až s příchodem moderní veřejné správy.

Pokud jsme již výše na několika místech uvedli, že samospráva je mimo jiné projevem demokratických principů ve veřejné správě, je uplatnění volebního principu v její sféře přirozeným a očekávatelným důsledkem. Je nástrojem, jehož prostřednictvím může personální složka samosprávného celku přímo ovlivnit obsazení příslušných orgánů takového subjektu, zejména pak takových orgánů, které mají přímý vliv na tvorbu vůle dané právnické osoby. Kopecký zejména ve světle německé literatury v tomto směru hovoří o tzv. organizační výsosti.¹¹² Jak si ovšem následně ukážeme v historické kapitole, jde o princip v minulosti opakovaně potlačovaný a do jisté míry dodnes podle některých názorů neuplatňovaný v plné šíři.

Přestože je volba coby způsob ustavení do funkce pro oblast samosprávy typická a ve srovnání se státní správou tvoří jeden ze signifikantních odlišovacích znaků, nevěnuje jí správní doktrína výraznější pozornost. Zpravidla se omezí toliko na základní charakteristiku voleb, případně na stručnější rozbor jejich aktuální právní úpravy. Dokonce ani těch nemnoho publikací zaměřených především na volby v oblasti samosprávy¹¹³ jejich hlubší teoretický rozbor neobsahuje.

Částečně to lze snad vysvětlit tím, že pro administrativistiku jde do jisté míry o cizorodý pojem, jemuž věnuje pozornost spíše politologie¹¹⁴, na poli jurisprudence pak případně teorie práva či právo ústavní. Nelze však opomíjet, že volby jsou také organickou součástí fungování (přínejmenším některých součástí) veřejné správy, zejména pak veřejné samosprávy, a z hlediska správní doktríny je tedy nelze zcela opomíjet. Cílem této podkapitoly tak není úplně zacetit mezeru, která ve vztahu k volbám zeje v publikacích věnujících se samosprávě, ale přínejmenším v obecné rovině se vypořádat s existencí volebních procedur ve sféře obecní samosprávy a vytvořit tak teoretický základ pro jejich další zkoumání, zejména pak ve světle historických změn a volebních modelů použitých v konkrétních obdobích.

Základní typologie volebních systémů vychází z dichotomie systému poměrného a většinového. Podle významného politologa G. Sartoriho je odlišujícím

¹¹¹ Kejř, 1998, op. cit., str. 235, 241.

¹¹² Kopecký, 2010, op. cit., str. 207.

¹¹³ Např. SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*, MU, Brno, 1994 nebo FILIP, J., SCHELLE, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*, ŽIVA, Zlín, 1994.

¹¹⁴ Zajímavě jsou pojaty například příslušné kapitoly in BALÍK, S., HLOUŠEK, V., HOLZER, J., ŠEDO, J.: *Politický systém českých zemí 1848–1989*, Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno, 2006.

kritériem mezi nimi to, „...zda se hlasy přepočítávají na mandáty „v poměru“, či nikoli, a hlavní dělicí čára mezi volebními systémy je potom dána tím, zda tyto systémy ústí do poměrného nebo většinového zastoupení. ... Ve většinových systémech vítěz bere vše; v poměrných systémech se vítězství dělí a je zkrátka zapotřebí získat dostatečný podíl (obecně volební kvocient). Ve většinových systémech se voličova volba koncentruje a vposledku se zužuje do jedné alternativy. V poměrných systémech voliči nejsou nuceni své hlasy koncentrovat a jejich sféra volby může být dosti široká. Zatímco většinové systémy nabízejí individuální kandidáty – osoby –, poměrné systémy obvykle nabízejí stranické kandidátní listiny.“¹¹⁵ Přestože je toto objasnění rozdílů mezi oběma volebními systémy pojato „velmi jednoduše“, jak doslova uvádí T. Lebeda¹¹⁶, můžeme jej přijmout jako výstižné a pro potřeby této práce postačující.

Použití toho či onoho systému bude odvislé od více kritérií (historických, politických, vlivu tradice atp.), jedním z těch nejpodstatnějších však bude zejména podstata voleného orgánu. Zatímco pro volbu představitele monokratického orgánu je logickým výběrem většinový volební systém, u voleb do orgánů kolegiálních se vzhledem ke svým vlastnostem spíše – byť jak si ukážeme, nikoliv výlučně – nabízí užití systému poměrného.

Mezi politology také již déle než půlstoletí zuří argumentační boj o to, jaké jsou účinky volebních systémů, resp. nakolik lze formulovat závislost mezi volebním systémem a například stranickým systémem, politickou kulturou či například „kvalitou demokracie“. Od původních zastánců monokauzální souvislosti mezi těmito proměnnými (z těch nejznámějších jmenujme F. A. Hermense, M. Duvergera, D. W. Raeho nebo již citovaného G. Sartoriho) se současná teoretická politologie posunula spíše ke stanovisku, které P. Fiala označuje jako multifaktorové pojetí působení volebních systémů. Jeho podstatou je spornost jakýchkoliv „dogmatických“ zákonitostí působení volebních systémů. Jejich účinek na systém veřejné moci sice nepopírá, považuje je ale pouze za jeden z mnoha faktorů ovlivňujících celek jako takový.¹¹⁷

Specifickou formou volebního mechanismu je pak i tzv. volba nepřímá. Ta se na rozdíl od voleb přímých vyznačuje některými významnými odlišnostmi.

V první řadě nepředpokládá, že představitel voleného orgánu bude do funkce zvolen voliči, ale vychází z legitimacy již delegované voliči na sbor volitelů. Podstatou nepřímé volby je volba orgánu již zvolenými představiteli orgánu jiného, jde tak vlastně o volbu uvnitř institucionální struktury samosprávného celku. Jak již bylo zmíněno výše, na úrovni samosprávy zpravidla nehovoříme o horizontální dělbě

¹¹⁵ SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*, SLON, Praha, 2001, str. 15.

¹¹⁶ NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy*, Aleš Čeněk, Dobrá Voda, 2004, str. 19.

¹¹⁷ Podrobněji viz Novák, Lebeda, 2004, op. cit., str. 51-65.

moci¹¹⁸ tak jako v případě státu, přesto je zde možné vysledovat užití tohoto mechanismu zejména směrem od přímo zvolených usnášecích (vůletvorných) orgánů k orgánům exekutivním či správním.

Druhou odlišností je pak charakter volbou získaného mandátu. Již zmíněná delegovaná legitimita, z níž nepřímo zvolený představitel odvozuje politickou „sílu“ k výkonu své funkce, má zpravidla za následek vznik tzv. imperativního mandátu.¹¹⁹ Zatímco představitelé přímo zvolených orgánů disponují mandátem reprezentativním, tj. takovým, který svého držitele nezavazuje – přinejmenším v právní rovině – nikomu a ničemu, je imperativní mandát naopak mandátem vázaným k volitelům. Podstatou imperativního mandátu je do důsledku dovedená reprezentativní demokracie, v níž je volený představitel především a pouze „reprezentantem“ svých volitelů. Je, či alespoň může být, vázán jejich vůlí a dostane-li se s ní do rozporu, mají volitelé možnost jej z funkce odvolat. Existuje zde silná politická odpovědnost nepřímo zvoleného představitele vůči těm, kteří svůj reprezentativní mandát odvozují přímo od vůle voličů.

V neposlední řadě je pak možno zmínit, že na úrovni obcí se nepřímá volba s důsledkem imperativního mandátu uplatňovala a uplatňuje nejen vůči monokratickým orgánům (typicky starosta), ale také vůči jednotlivým členům orgánů kolektivních (například obecní rada). I v případě kolektivních orgánů má však imperativní mandát zpravidla charakter osobní odpovědnosti, neuplatňuje se tedy vůči orgánu jako celku, nýbrž především vůči jeho konkrétnímu představiteli či představitelům.

Merkel si klade legitimní otázku, do jaké míry je uplatnění volebního principu klíčové pro naplnění definiční podstaty samosprávy. Aniž by sám vliv voleb na „samosprávnost“ subjektu veřejné správy podrobněji hodnotil, dochází k závěru, že samosprávu nelze omezovat pouze na volené orgány, ale že v ní má své nezastupitelné místo i princip opačný, tedy princip jmenovací.¹²⁰

Jakkoliv některé Merklovy argumenty mohou být diskutabilní, lze konstatovat, že vztah mezi volebním principem a samosprávou rozhodně není interdependentní. Na jedné straně samospráva volební princip ke svému naplnění potřebuje, neboť pouze ten může v zastupitelské demokracii umožnit personální složce samosprávy užití dynamické části členského principu, tj. aktivní účast na samosprávě společných záležitostí. Na straně druhé však užití volební procedury nejen že automaticky neznamená samosprávný charakter příslušné instituce, ale dokonce ani jmenování do funkce nemusí být a není na úrovni samosprávných celků nepřijatelné.

¹¹⁸ Přinejmenším ne v tradičním pojetí. K tomuto viz například německé modely vnitřního uspořádání obecní struktury in Kopecký, 2010, op. cit., str. 208, 209.

¹¹⁹ Pro úplnost je třeba zdůraznit, že imperativní mandát není pojmovým atributem nepřímé volby, stejně jako nepřímá volba není nezbytnou podmínkou pro uplatnění imperativního mandátu. Příklady „porušení“ tohoto vztahu bychom nejen v historii našli celou řadu, bylo by to ale již nad rámec této práce.

¹²⁰ Merkel, 1932, op. cit., str. 196, 197.

Vždy je totiž třeba důsledně odlišovat – a to například Merkl nečiní – volené orgány, jež se podílejí na tvorbě vůle samosprávného celku od orgánů jmenovaných, jejichž úkolem je toliko výkon administrativních úkonů, tedy exekutivní správy vůle již vytvořené. Samosprávný celek z logiky věci nutně potřebuje obě složky – usnášecí i výkonnou. Zatímco v případě usnášecích orgánů (či častěji jednoho orgánu) je z tohoto pohledu uplatnění voleb nezbytné, v případě administrativního aparátu toliko naplňujícího vůli vyjádřenou voleným orgánem není pro jmenování do funkce překážkou skutečnost, že se toto realizuje ve sféře samosprávy. To však platí pouze za předpokladu, že jmenujícím do funkce je orgán, který reprezentuje vůli samosprávného subjektu a nikoliv instituce stojící vně samosprávy a uplatňující svou externí vůli (typicky stát). Jak si následně ukážeme, i takové ustavující modely se v naší historii objevily.

2.3.4.2 Právo hospodaření s majetkem

Jak konstatoval Ústavní soud, „[j]edním ze základních atributů samosprávy je právo samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem, a to na vlastní účet a vlastní odpovědnost.“¹²¹ Existence majetku náležejícího samosprávnému celku, který s ním může disponovat, je tak klíčovou součástí práva na samosprávu. I proto je hospodaření s majetkem v oblasti územní samosprávy již tradičně uváděno mezi tzv. „záležitosti, které jsou v zájmu“ územních samosprávných celků a které jsou tedy přirozenou součástí jejich samostatné působnosti. Jde bezpochyby o *conditio sine qua non* faktické možnosti realizace samosprávy, bez níž by právo na samosprávu, jakkoliv respektované a chráněné, zůstávalo pouze prázdným pojmem.

Majetková stránka samosprávy vychází ze skutečnosti, že subjekty veřejné správy bývají tradičně nadány nejen autoritativními pravomocemi pro výkon veřejné moci, ale zpravidla realizují i širokou škálu nevrchnostenských úkolů. Proto bývá veřejná správa ve svém materiálním (činnostním) pojetí již tradičně dělena dle své právní formy na veřejnou správu vrchnostenskou a fiskální. Kritériem této diferenciaci je oblast práva a právních nástrojů, které jsou užívány k plnění veřejných úkolů a tedy i naplňování veřejného zájmu. V případě správy vrchnostenské jde o právo veřejné a jeho právní instrumenty, u správy fiskální pak o právo soukromé a soukromoprávní instituty. Neboť současná teorie upozorňuje na přílišnou obecnost tohoto dělení, které již není schopno postihnout komplexnost úkolů kladených na moderní veřejnou správu, nabízí také užší kategorizaci správních úkolů dle obsahového hlediska na úkoly správně politické, správně-hospodářské, sociální a kulturní a ekologické.¹²²

¹²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02.

¹²² Hendrych, 2012, op. cit., str. 12 a 13.

Nakládání s majetkem je onou činností správně-hospodářskou a právě ona je typickým příkladem problematičnosti jejího zařazení do oblasti práva soukromého či veřejného. Hospodářská činnost samosprávných celků je totiž realizována nástroji obou těchto sfér tradičního právního dualismu. Při rozhodování o nakládání s majetkem se zpravidla realizuje fiskální veřejná správa, v níž se prolínají aspekty veřejnoprávní (např. proces tvorby vůle uvnitř samosprávného subjektu) i soukromoprávní (typicky jednání realizované navenek vůči dalšímu subjektu). Podobně samosprávné celky mohou také nabývat majetek do svého vlastnictví jak jednáními soukromoprávními (koupě, dar), tak veřejnoprávními (správní či místní poplatky, v rámci rozpočtového určení daní atp.). Zejména veřejnoprávní příjmy samosprávných obcí jsou tradičně předmětem nejostřejších diskusí. Politickou i právní otázkou zůstává nejen vzorec pro určení peněz převáděných každoročně ze státu na územní samosprávné celky (spory o rozdělení prostředků mezi velkými městy a menšími obcemi), ale také otázka tzv. fiskální decentralizace umožňující zajištění (alespoň části) finančních zdrojů samosprávy z místních daní a poplatků. Jak si ukážeme v historickém přehledu, fiskální decentralizace nemá v našem systému veřejné správy výraznější tradici. Merkl tedy odlišuje „hospodářskou závislost [obcí] na státní správě“ od jejich „finanční samostatnosti“¹²³ – to první podle jeho názoru neznamená potlačení druhého a zpochybnění hospodářské složky samosprávy coby jejího klíčového prvku.

Povaha samosprávného subjektu může zásadně ovlivnit i právní charakter konkrétního právního jednání. Typickým příkladem zde mohou být tzv. dotační smlouvy, tj. smlouvy, jimiž subjekt územní samosprávy poskytuje finanční prostředky ze svého rozpočtu za účelem účelové investiční aktivity. Taková smlouva o převodu finančních prostředků uzavřená mezi soukromými subjekty by byla zcela jistě vnímána jako smlouva soukromoprávní. V případě, kdy je poskytovatelem prostředků územní samospráva, jde však o zvláštní případ smlouvy veřejnoprávní, což konstantně dovozuje jak judikatura Nejvyššího správního soudu¹²⁴, tak i tzv. konfliktního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů.¹²⁵ Jednotnost soudní judikatury k této problematice v nedávné době sice narušil opačným postojem – tedy že dotační smlouva zůstává aktem soukromého práva, i když jednou z jejích stran je subjekt veřejné samosprávy – Nejvyšší soud¹²⁶, je však otázka, zda lze tento rozsudek vnímat jako náznak budoucího odklonu judikatury od dosavadního pojetí, anebo spíše jen jako jednorázové vybočení od něj.

I když tedy nakládání s majetkem územních samosprávných celků (dále také jen „ÚSC“) a jejich vstupování do majetkových vztahů s dalšími subjekty může být soukromoprávním jednáním, realizátorem této činnosti stále zůstává veřejnoprávní

¹²³ Merkl, 1932, op. cit., str. 195.

¹²⁴ Viz též Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007-96.

¹²⁵ Usnesení Zvláštního senátu ze dne 7. května 2010, sp. zn. Konf 14/2010-8.

¹²⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. července 2012, sp. zn. 33 Cdo 469/2011.

subjekt jako součást soustavy veřejné správy a poskytnuté finance pocházejí z rozpočtu určeného k plnění veřejnosprávních úkolů.¹²⁷ Ať je tedy samotné jednání právně v podstatě jakékoliv (veřejnoprávní či soukromoprávní), vždy tato činnost zůstává veřejnou správou ve smyslu správy věcí veřejných konaných ve veřejném zájmu. Z tohoto důvodu jsou na ni také kladeny i zvýšené nároky ze strany veřejnoprávní regulace v oblasti kontroly nakládání s těmito veřejnými prostředky.

Tato veřejnoprávní regulace se v průběhu času pochopitelně v dílčích aspektech proměňovala, přesto v ní však můžeme identifikovat některé konstantní prvky.

Už samotná obecní zřízení v sobě zpravidla¹²⁸ měla zakomponovány jakési mechanismy vnitřní kontroly a seberegulace. Zdůrazňuje se účelné a hospodárné nakládání s majetkem samosprávné obce, povinnost péče o něj stejně jako ochrana před jeho zneužitím. Za to jsou odpovědní primárně zvolení představitelé obce, za účelem kontroly obecního hospodaření mohou být zřizovány i speciální orgány, do jejichž působnosti tato činnost spadá.

Uvidíme také, že stát si zpravidla zachovává právo dohledu nad obecním hospodařením, které realizuje různými formami a právními nástroji. Na jedné straně může kontrolovat nakládání s obecním majetkem v rámci státního dozoru nad veřejnou samosprávou (v různých formách), na straně druhé nezřídka určuje pravidla pro obecní hospodaření formou zákonných předpisů (typicky rozpočtová pravidla územních rozpočtů). Do této kategorie pak můžeme řadit i značně hypertrofovanou podobou tohoto nástroje, jíž byla v některých historických úpravách zakotvena povinnost schválení majetkoprávního jednání samosprávy ze strany státu.

2.3.4.3 Právo autonomní normotvorby

Právo autonomní normotvorby představuje jeden z nejtypičtějších projevů stejně jako esenciálních znaků veřejné samosprávy. Nahlíženo ze současného pohledu, je zcela klíčovou složkou práva na samosprávu.

Z historického hlediska je ale tento znak naopak ze všech tří zde probíraných atributů nejproblematictější, neboť je zřejmě nejsnáze zpochybnitelný. Jak si totiž ukážeme, v prvotních právních úpravách obecní samosprávy nehrál zjevně tak podstatnou roli, jakou mu přisuzujeme v dnešní době. Tomu nasvědčují nejen jednotlivé historické pozitivněprávní úpravy, ale také komentářová literatura k nim, soudní judikatura i pozornost, jakou autonomní normotvorbě místních samospráv věnovala správní teorie. Samostatným problémem (zde již pro právní historiky) je

¹²⁷ Podrobněji viz také Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.

¹²⁸ Byť ne vždy od počátku, jak dokládá například obecní zřízení z roku 1990, do kterého byly podobné „pojistky“ vtěleny až po téměř dvou letech jeho účinnosti.

pak vlastní právo tvorba středověkých svobodných měst, u níž je vůbec otázkou, nakolik ji ještě podřadit pod pojem samosprávná autonomie v současném smyslu.

O pojmu autonomie jako takovém již bylo pojednáno výše v této práci. Cílem tohoto oddílu by tak mělo být především zdůraznění specifík, jimiž se vyznačuje aplikace práva autonomní normotvorby u subjektů územní (obecní) samosprávy. Ta vyplývají především ze zde také již zmíněných rozdílů existujících mezi subjekty územní a jiné (zejm. zájmové) veřejné samosprávy.

Projevy autonomní normotvorby subjektů územní samosprávy zůstávají v souladu s tradicí a historií zpravidla označovány jako statuta či statutární předpisy, v případě subjektů zájmové, typicky pak profesní samosprávy, se hovoří spíše o předpisech stavovských.¹²⁹ Za v jistém smyslu výjimečné lze považovat široké Hendrychovo vymezení pojmu autonomní normotvorby umožňující do této kategorie podřadit vedle statutárních předpisů i předpisy vnitřní.¹³⁰

Přestože u předpisů zájmových samospráv nemá teorie ani praxe zcela jasno, nakolik se jedná¹³¹ nebo nejedná¹³² o právní předpisy¹³³, statutární předpisy územní samosprávy za ně již tradičně považovány jsou. Například Kopecký k tomuto píše, že „[a]utonomie je jedním z projevů práva na samosprávu v právním smyslu... Rámec autonomního práva je dán ústavou a zákony státu, prameny autonomního práva odvozují svoji závaznost z právního řádu státního (státem vydaného). V opačném případě by byla porušena svrchovanost státu v oboru zákonodárství, resp. postavení parlamentu jako vrcholného reprezentanta moci lidu. Prameny autonomního práva mají proto charakter podzákonných právních předpisů.“¹³⁴ Důvodem tohoto stavu je především územní dopad těchto autonomních předpisů, které se vztahují na každého nacházejícího se v rámci teritoriálních hranic ÚSC (resp. na toho na území samosprávného subjektu, kdo odpovídá jejich věcné působnosti). K jeho dosažení je u daného úkonu nezbytná obecná právní závaznost, již lze docílit prakticky jen přiznáním povahy právního předpisu.

Ani zde – u normotvorby územních samosprávných celků – však není terminologie jednotná. Označení „statuta“ nebo „statutární předpisy“ jsou zpravidla vnímána jako pojmy teoretické, s nimiž pracuje toliko doktrína, případně pak soudní

¹²⁹ Viz například Hendrych, 2012, op. cit., str. 189, 300, 564, 651, 658.

¹³⁰ HENDRYCH, D.: *Autonomní normotvorba v českém správním právu*, in JIRÁSKOVÁ, V., VONDRÁČEK, J. (eds.): *Právní stát – současnost a budoucnost*, PrF UK, Praha, 1998, str. 62.

¹³¹ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 61 nebo také Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2011, sp. zn. 5 Ao 1/2011 - 22.

¹³² Hendrych, 2012, op. cit., str. 187, 188 nebo také Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. ledna 2000, sp. zn. 30 Ca 120/99-24.

¹³³ Hácha, E. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 75.

¹³⁴ KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí, základy obecního práva*, Codex Bohemia, Praha, 1998, str. 126.

judikatura. Platná právní úprava se nejvíce přiklání k termínům nařízení nebo (obecně závazná) vyhláška¹³⁵, i ty se však v různých obdobích používaly odchylně.

Demonstrovat to lze na terminologii prvorepublikové – z dnešního pohledu tedy „klasické“ – správní doktríny. Hoetzel například uvádí, že ohledně normotvorby samosprávných svazů „...mluví se o právu vydávati statuty (stanovy, jednací řády, řády dávkové a p.). Ty nejsou ničím jiným než nařízením s obmezenou platností územní a osobní.“¹³⁶ Vycházel tedy z pojmové shody charakteru právního nařízení (*a contr.* správního nařízení v zásadě ve smyslu vnitřního předpisu) a statutů vyznačujících se toliko odlišně vymezenou působností. Obdobně s tímto pojmem pracuje například i J. Chorvát.¹³⁷

Hácha pak podobně k autonomní normotvorbě dovodil, že „Norma abstraktní, spočívajíc na právním řádu státním, stojí po této stránce v jedné řadě s jinými odvozenými abstraktními normami právními, zejména s nařízením, které vydávají orgány státní na základě zákonného zmocnění, i když jsou snad praeter legem speciale“, na rozdíl od Hoetzela ale již zdůraznil rozdíl spočívající „...v tom, že původcem nařízení je bezprostřední orgán státní moci výkonné, kdežto původcem normy autonomní je orgán podstátního svazu od státu odlišného. Podle panující nauky liší se autonomní norma od nařízení velmi podstatně i tím, že jest výronem právní autonomního svazu na činnost normotvornou, ... kdežto nařízení zakládá se na orgánní funkci orgánu státního od suverénního zákonodárce odlišného.“¹³⁸

Současná doktrína právě tuto posledně zmíněnou odlišnost zdůrazňuje. V souladu s názorem D. Hendrycha¹³⁹, stejně jako například K. Berana¹⁴⁰, lze dojít k závěru, že výsledek procesu autonomní normotvorby není totožný s produktem normotvorby „nepůvodní“. Liší se totiž primárně právě v osobě svého původce (tvůrce). V případě autonomní normotvorby (Hácha hovoří o „statutu“ či „statutech“, dnešní terminologie užívá pojem, byť již s významem mírně posunutým, „statutární předpisy“) jde o produkt autonomní, tedy nezávislé a svobodně projevené vůle normotvůrce coby držitele decentralizované veřejné moci. V případě nařízení (a zde se Háchova a Hoetzelova terminologie shoduje se současnou) jde však o předpisy státu vytvořené státními orgány (úřady) vytvořenými procesem dekoncentrace a závislými v rámci struktury veřejné správy. Oba předpisy je však třeba nutno vnímat jako předpisy sekundární (či odvozené), neboť i ony vznikají v prostoru rámce

¹³⁵ Připustíme-li za subjekty územní samosprávy i útvary s vlastním parlamentním tělesem (typicky jednotlivé součásti federativního uspořádání), můžeme samozřejmě hovořit i o zákonech coby produktech „územní autonomie“. Zde by však šlo o subjekty vzniklé na principu politické a nikoliv toliko administrativní decentralizace. Jak bylo zmíněno i výše a nevyplyne-li z textu něco jiného, nebudeme těmto celkům věnovat zvláštní pozornost.

¹³⁶ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 61.

¹³⁷ Chorvát, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 660 a násl.

¹³⁸ Hácha, E. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 73.

¹³⁹ Hendrych, 2012, op. cit., str. 182.

¹⁴⁰ Beran, 2006, op. cit., str. 67.

stanoveného zákonem.¹⁴¹ Kopecký nicméně připomíná a citačně demonstruje, že diskuse o originární či sekundární povaze (v různých významech) současných obecně závazných vyhlášek obcí a krajů se nezdá být zcela uzavřena a že se vlastně vede dodnes.¹⁴²

Stejně jako terminologie se – byť ne zcela v závislosti na ní – proměňovala i oblast věcné působnosti, v jaké se subjekty územní samosprávy mohly při vydávání autonomních předpisů pohybovat. Byla závislá primárně na charakteru státního zřízení, ve kterém fungovala a na tom, jaké postavení tento státní celek samosprávě přiznával. Jak si následně budeme demonstrovat na historickém vývoji samosprávných veřejnoprávních korporací, bude i úroveň jejich autonomie (práva autonomní normotvorby) jedním z významných znaků k určení stupně decentralizace státního celku dané historické éry a tedy i stupně samosprávnosti nestátních nositelů veřejné moci.

Přestože primární podstatou autonomie je samostatnost při určení obsahu místního předpisu, lišily se různé historické modely v naší historii i podle toho, do jaké míry si stát zachovával právo ingerence do normotvorného procesu. Někdy se pozice státu vůči obecní autonomii omezila pouze na dozor nad legalitou místních předpisů, což odpovídá Pošvářově pojetí relativní nezávislosti samosprávné autonomie¹⁴³, v jiných obdobích si ale stát dokonce zachoval právo nahradit případnou neexistující autonomní normu vlastním podzákonným předpisem. Přestože, jak si ukážeme, tak zpravidla činil až po výzvě samosprávnému celku k „nápravě“ či k vyjádření, zdá se takto nastavený mechanismus tvorby místních předpisů být již na samé hranici práva na autonomní normotvorbu, ne-li již dokonce za ní.

Dle Merkla pak lze ještě vedle autonomie jako takové v případě subjektů územní samosprávy hovořit i tzv. autonomii kvalifikované. Považoval za ni právo místních samospráv „zúčastniti se zákonodárství jiného dílčího řádu“¹⁴⁴, tedy participovat na normotvorbě odlišné od jejich vlastní. Jako typický příklad kvalifikované autonomie uvádí třeba činnost členských států federace na spolkovém zákonodárství. Jiným příkladem – tentokrát unitárního státu – by nám mohla být například Státní rada, horní (nepravá) komora parlamentu Slovinska, která je mimo jiné tvořena i nepřímo volenými představiteli profesních a místních samospráv¹⁴⁵, jejímž prostřednictvím mají subjekty samosprávy možnost přímo ovlivnit státní zákonodárství. Podle všeho byla inspirací k ní obdobně sestavená horní komora parlamentu (Senát) svobodného státu Bavorsko, která však byla na základě referenda v roce 1999 zrušena. V našich podmínkách pak lze za aktivitu podřaditelnou pod

¹⁴¹ Viz například Hácha, E. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 73 nebo Hendrych, in Jirásková, Vondráček, 1998, op. cit., str. 62.

¹⁴² Kopecký, 2010, op. cit., str. 138, 139.

¹⁴³ Pošvář, 1946, op. cit., str. 53.

¹⁴⁴ Merkl, 1932, op. cit., str. 199

¹⁴⁵ Blíže viz například CABADA, L.: *Politický systém Slovinska*, SLON, Praha, 2005, str. 162 a násl.

Merklovu kvalifikovanou autonomii subjektů územní samosprávy zřejmě považovat například právo zákonodárné iniciativy vůči státnímu parlamentu svěřené stávajícím vyšším územním samosprávným celkům.

2.4 Vztah státu a obecní samosprávy

2.4.1 O vztahu (formy) státu k obecní samosprávě

Charakter konkrétní územní samosprávy je do značné míry determinován jejím vztahem ke státu. Základní *modus vivendi* státu a územní samosprávy se zdá být primárně určen zejména tím, ze kterého z výše nastíněných zdrojů odvozuje v tom kterém případě územní samospráva svou pravomoc k výkonu veřejné moci. Převažuje-li koncepce přirozenoprávní, předpokládá se větší samostatnost a nezávislost samosprávy na straně jedné a silnější respekt ze státu na straně druhé, zatímco v případě, že je územní samospráva odvozena od moci státní, zdálo by se logické, že charakter toho vztahu bude určen především mírou a hloubkou, do jaké je stát ochoten a schopen samosprávu konstituovat a garantovat.

Tato hypotéza však – jakkoliv v teoretické rovině nemusí být mylná – sama o sobě o charakteru vztahu konkrétního státu a konkrétní územní samosprávy mnoho nevyovídá. Nejen že v praxi by se zmíněné modely v ryzí podobě hledaly jen s velkými obtížemi, ale tato konstrukce trpí i dalšími nedostatky – například zcela ignoruje pro vztah státu a samosprávy naprosto klíčové organizační pojetí územní samosprávy, tedy je-li samospráva vykonávána stejnými orgány jako správa státní (smíšený model) nebo orgány vlastními, které státní správu vykonávat nemohou (model oddělený). V neposlední řadě se pak nezabývá ani rozsahem věcné působnosti samosprávy, charakterem a intenzitou státního vlivu na chod samosprávných orgánů, úrovní kazuističnosti či naopak obecnosti pozitivněprávní ústavní i zákonné úpravy atp.

Prvotním faktorem určujícím vztah státu a územní samosprávy je – vedle profilu samosprávy – zejména charakter samotného státu. Jak uvádí Merkl, „...rozsah samosprávy a způsob její úpravy jest určován v daleko větší míře, než rozsah všech ostatních organizačních systémů *státní formou*“.¹⁴⁶ Jeho názor na samosprávu v absolutistických monarchiích v této práci již prezentován byl, Merkl však ve svých tezích pokračuje dál. Za podobně nevhodnou státní formu pro samosprávu, jakou je podle něj absolutistická monarchie, považuje – snad poněkud překvapivě – i „radikální“ parlamentní republiku. V té, podle jeho názoru, „...pokud nebyla převzala samosprávu z monarchie, není místa pro rozvoj samosprávy. Vyžaduje-li parlamentní systém, aby parlament ... hrál rozhodující roli nepřímo –

¹⁴⁶ Merkl, 1932, op. cit., str. 205.

totiž prostřednictvím na parlamentu závislé vlády – také ve správě, pak nestrpí žádných příliš mocných kvasiparlamentárních institucí, jakými jsou samosprávná kolegia, a podřizuje je vládnoucí vůli ústředního lidového zastupitelstva (parlamentu) v podstatě nejinak, jako je podřazuje absolutistický systém osobní vůli absolutistického panovníka. Jest to bod, ve kterém se stýkají absolutní monarchie s parlamentní republikou.¹⁴⁷

Merkl z toho vyvozuje, že nevhodnější státní formou pro územní samosprávu je konstituční monarchie. Tato jeho inference zřejmě pramení především z historické zkušenosti, neboť „...to byly – zejména v německých zemích – stejně vládnoucí kruhy jako parlamenty, které přály rozvoji samosprávy, a které vybudovaly zejména silné a nezávislé obce.“¹⁴⁸

Autor však svou myšlenku dále nerozvinul a podrobněji nevyargumentoval. I s přihlédnutím k již zmíněné skutečnosti, že byl zastáncem specifické normativní vědy právní, je však jeho teze tak, jak zde byla nastíněna, z dnešního pohledu jen těžko přijatelná a to hned z několika důvodů.

Merkl bez zjevné příčiny ignoruje skutečnost, že připouští-li v případě konstituční monarchie omezení hlavy státu jinými – ústavou danými – orgány, platí tento vztah *mutatis mutandis* i pro případ parlamentní republiky. Jinými slovy řečeno, je-li panovník v konstituční monarchii omezen ve svém rozhodování (a potažmo tedy i ve své možnosti zamezit vzniku územní samosprávy), pak stejné omezení platí i pro vládu v parlamentní republice. Jakkoliv můžeme vládě jako vrcholu exekutivy přiřknout zájem na co největším podílu veřejné moci, neexistuje sebemenší důvod nepředpokládat podobnou snahu i u panovníka konstituční monarchie. Naopak, u něj jakožto u monokratického orgánu by se tato vůle navíc mohla vytvářet nesrovnatelně jednodušeji.

Přijetím teze, podle níž má parlament zájem na podílu výkonu exekutivy, je také porušena základní teze o striktní dělbě státní moci. I v případě, že by se jednalo o jakýsi vliv nepřímý, tak přestože parlament nesporně svou zákonodárnou činností zasahuje i do moci výkonné a tak ji i koriguje a v neposlední řadě i kontroluje, těžko lze přijmout ničím nepodložený předpoklad, že v parlamentní republice by měl mít větší zájem na centralistickém modelu vládnutí než v případě legislativního sboru konstituční monarchie.

Právě naopak. Protože Merkl ještě navíc rozlišuje konstituční monarchii a monarchii parlamentární (např. Velká Británie), lze soudit, že v jeho pojetí konstituční monarchie je volební právo do zákonodárných sborů velmi omezeno, je-li vůbec zavedeno. V tomto srovnání pak lze v parlamentní republice s plnou aplikací volebního práva do zákonodárných orgánů mnohem spíše předpokládat volební úspěch kandidátů podporujících samosprávu zejména z toho důvodu, že každý jejich

¹⁴⁷ Merkl, 1932, op. cit., str. 206, 207.

¹⁴⁸ Merkl, 1932, op. cit., str. 206.

volič je členem místního samosprávného celku. K němu má jistě s velkou pravděpodobností mnohem blíže než k spíše abstraktnímu a „vzdálenějšímu“ státu.

Státní forma má na vztah státu a územní samosprávy bezpochyby nezanedbatelný vliv. Merklovy závěry o tom, která ze státních forem je pro územní samosprávu nejvhodnější, jsou možná zajímavé, dnes je však lze mít již za překonané.

Zjednodušíme-li dále výklad na demokratické státní formy bez ohledu na státní zřízení či formu (republika, monarchie), je zřejmé, že i v případě přirozenoprávního či státoprávního zdroje veřejné moci územní samosprávy bude klíčovým faktorem vztahu mezi ní a státem její ústavní (a potažmo pochopitelně i zákonná) úprava. Z toho vyplývá, že základním určovatelem charakteru tohoto vztahu bude především stát jako zákonodárce a ústavodárce.

V tomto ohledu lze souhlasit s Koudelkou, který uvádí, že „...tento vztah nelze jednoznačně určit obecně, ale je odlišný od kulturně-historického vývoje daného státního útvaru“. Společné snad pro všechny země je podle něj to, že „[v]ztah vlády a samosprávy je do určité míry konfliktní, neboť existence samosprávy omezuje vládní byrokracii. To je posláni samosprávy a je to posláni správné.“¹⁴⁹

Přesto, že zákonodárce má ve svých rukou nástroje, jak vztah mezi státem a samosprávou nastavit (ve všech jeho ohledech – rozsah samosprávy, pravomoci samosprávných orgánů, dozor nad výkonem samosprávy, finanční zajištění existence a činnosti samosprávných celků atd.), není v této své roli neomezen. Je nucen respektovat nejen sociální, historické, politické a kulturní tradice své země, ale zejména také principy demokratického právního státu, mezi jehož znaky – jak již bylo uvedeno výše – bývá územní samospráva (a právo na její řádný výkon) tradičně řazena. I z toho tak vyplývá, že konkrétní modely vztahu mezi státem a územní samosprávou se vlastně budou v každém státě více či méně výrazně odlišovat a přestože se můžeme pokusit nastínit velmi obecnou typologii těchto modelů, každý z nich bude v konečném důsledku vlastně představovat model *sui generis*. To platí nejen o jednotlivých státech v teritoriálním významu, ale pochopitelně i o státních celcích nalézajících se na tomtéž území v různých dějinných periodách svého vývoje.

2.4.2 Modely vztahu mezi státem a obecní samosprávou

Provedenou decentralizací se stát vzdává možnosti instančně (subordinačně) zasahovat do záležitostí, které samosprávě svěřil do její samostatné agendy. Tím se vazba mezi státem a samosprávou sice oslabuje, nicméně zcela nezaniká. Úroveň nezávislosti samosprávy nad státem je pak určena hloubkou a formou provedené decentralizace, o jejímž stupni mnohé napoví – vedle obecného rozsahu samosprávné

¹⁴⁹ Koudelka, 2007, op. cit., str. 23, 24.

působnosti jako základního indikátoru – například také finanční a majetková nezávislost samosprávných celků na státu či třeba charakter a stupeň státního dozoru nad samosprávnými celky.

Zároveň zcela jistě nelze mít za to, že stanovení hloubky decentralizace je jednorázový krok. O dynamice procesů centralizace a decentralizace a s nimi spojenými změnami rolí, které stát a samospráva ve svých vzájemných vztazích hrají, svědčí například i celoevropský proces regionalizace a čím dál většího zapojení místních samospráv do činností, které jim byly ještě nedávno prakticky zapovězeny (např. zahraniční politika a tzv. paradiplomacie územních samosprávných celků).¹⁵⁰

Podle některých je skutečnost, podle níž decentralizace „...vyvolává potřebu permanentně se zabírat hledáním optimálního poměru mezi centralizační a decentralizační složkou ... v rozhodovací sféře“, nutno vnímat jako negativní jev.¹⁵¹ Toto hodnocení se nám však zdá jako příliš příkré. Je nesporné, že neustálé vyvažování zájmů státu a samosprávných společenství je komplikovanější a nákladnější než hypotetická stabilita ryziho centralismu. Spíše než jako negativní je však třeba tento stav vnímat jako přirozený, nezbytný a logický jako vždy, když jde o konstantní vyvažování protichůdných (nebo přinejmenším vždy ne zcela shodných zájmů).

Odborná veřejnost se naproti tomu v zásadě shoduje na nezbytnosti řádné promyšlenosti hloubky a formy decentralizace. Například J. Blahož k tomu uvádí, že cílem optimálního řešení vztahu centralizace a decentralizace by mělo sledovat především zájem na tom, aby činnost orgánů místní správy byla:

- 1) demokratická,
- 2) založená na nejhodnějším dvojsměrném toku informací,
- 3) učleněná tak, aby obecné otázky mohly být řešeny volenými zástupci lidu a odborná agenda pak erudovaným úředním aparátem,
- 4) hierarchicky co nejhodněji uspořádaná,
- 5) vybavená pouze nezbytně nutnou a restriktivně vymezenou legislativní pravomocí,
- 6) založena na horizontálně i vertikálně jasném kompetenčním vymezení v zájmu prevence před rizikem vzniku kompetenčních konfliktů a
- 7) založená na co nejúčelnějším regionálním učlenění.¹⁵²

S tímto vymezením – jakkoliv je velmi obecné a ne bezproblémové (diskuse by mohl vyvolávat zejm. bod č. 5) – je samozřejmě možno souhlasit.

¹⁵⁰ MATULA, M.: *Funkce státu a koncepce decentralizace*, Právník č. 2/2006, str. 137.

¹⁵¹ ŘEHŮŘEK, M.: *Samospráva jako politicko-právní jav*, Právní obzor č. 10/1990, str. 827.

¹⁵² BLAHOŽ, J.: *Centralizace a decentralizace v místní správě a ústavní soudnictví*, Právník č. 3/1991, str. 217, 218.

Decentralizace však může být provedena nejen do různé hloubky, ale jejím výsledkem mohou být i velmi odlišné organizační modely. Vopálka¹⁵³ kombinací přístupu decentralizačního (tedy „při pohledu z centra“) i za pomoci principu subsidiarity vymezuje 5 základních modelů místní správy:

- 1) V určitých správních obvodech jsou vytvořeny nesamosprávné úřady se všeobecnou působností hierarchicky podřízené ústředním orgánům. Samosprávný subjekt není na téže územní úrovni správy vytvořen, může však být zřízen pro území menší nebo větší, než je správní obvod pro zřízený správní úřad.
- 2) Vedle sebe existují samosprávný subjekt i správní úřad zařazený do subordinační hierarchie centralizované správy, model tzv. dvoj kolejnosti.
- 3) Obě větve správy vytvořené v č. 2 jsou v tomto modelu spojeny do jednoho orgánu, na rozdíl od č. 1 je však tento orgán konstruován jak s ohledem na centralistický i samosprávný prvek například tak, že z centra jmenovaní zástupci státu předsedají zvoleným představitelům samosprávy.
- 4) V územním celku je správa vykonávána pouze orgány územní samosprávy, dekoncentrát s všeobecnou věcnou působností zřízen není. Stát tak pouze vykonává nad samosprávou dozor a působí svými místními dekoncentráty s dílčí věcnou působností.
- 5) Samosprávný celek vedle své „samosprávné“ působnosti vykonává – samozřejmě v odlišném, vertikálně pevnějším, režimu – i delegovanou správu státní. Hierarchicky podřízený správní úřad se všeobecnou působností však pro daný územní obvod vytvořen není.

Některé z výše nastíněných modelů bychom mohli za pomoci jiných autorů označit i jinak – například T. Čebišová by zřejmě č. 1 a 4 subsumovala pod tzv. systém angloamerický, č. 2 jako systém francouzský a č. 5 jako systém smíšený,¹⁵⁴ totéž by zřejmě učinil i V. Novotný.¹⁵⁵ S. Balík pak dále v modelu č. 5 rozlišuje ještě mezi monistickým systémem (obě linie správy jsou vykonávány jedním orgánem) nebo koncepcí dualistickou (každou z „větvi“ správy má na starosti zvláštní orgán).¹⁵⁶ Označení jsou různá, hlavní charakteristiky však – až na drobné detaily – v zásadě zůstávají.

Výše nastíněné Vopálkovo pojetí však může pro tuto práci (a zejména kapitulu pojednávající o historickém vývoji obecní samosprávy) být zajímavé zejména z toho

¹⁵³ Vopálka, op. cit., in *Veřejná správa a právo*, 1997, op. cit., str. 87, 88.

¹⁵⁴ ČEBIŠOVÁ, T.: *Obec a její právní postavení*, in *Obec – postavení, správa, činnost*, Praha, 1996, str. 11.

¹⁵⁵ NOVOTNÝ, V.: *Územní samospráva a její organizace*, Vysoká škola finanční a správní, Praha, 2005, str. 6.

¹⁵⁶ BALÍK, S.: *Čtyři základní typy obecního uspořádání v Německu? Debata nad jejich vzájemnou konvergencí*, Středoevropské politické studie, č. 1, ročník 4, 2002.

důvodu, že vlastně prakticky všech pět zmíněných modelů místní správy se na našem území v průběhu jejího historického vývoje na určitou dobu objevilo a s většími či menšími úspěchy zde fungovalo. Navíc vzhledem k době, kdy Vopálka svou klasifikaci vytvářel a kdy u nás fungoval model č. 1, lze zařazení modelu č. 5 fungujícího u nás dnes považovat za svého druhu naplněnou předpověď. Autor sám tuto možnost (vedle modelu č. 4) pro další vývoj v České republice označuje za „perspektivní typ“.

Přestože forma a struktura uspořádání místních orgánů o vztahu státu a územní samosprávy naznačuje mnohé, o obsahu tohoto vztahu vymezeného zejména věcnými působnostmi obou aktérů naopak neříká prakticky nic. Nejasnou zůstává zejména hranice působností mezi územní samosprávou a správou státní. Je zřejmé, že tato hranice je vymezena ústavní a zákonnou úpravou, jejíž charakteristika bude jedním z témat dalších částí této práce. Zde bychom se spíše pokusili nastínit některé obecnější problémy vznikající při pokusu o nalezení „nejsprávnějšího“ vytyčení této hranice.

Vopálka sám upozorňuje na to, že při hledání kritérií k oddělení záležitostí místních a celostátních se v moderní správě ukazuje, „...že lze těžko nalézt objektivní kritéria pro takové dělení.“¹⁵⁷ Podobně i J. Sotolář uvádí, že „Odpověď na otázku, které kompetence mají být předmětem výkonu státní správy a které předmětem územní samosprávy, není dosud jednoznačně zodpovězená. ... Významným vodítkem není ani komparace kompetencí jednotlivých samosprávných systémů v Evropě, protože praxe jednotlivých států není jednotná.“¹⁵⁸

Ústavní soud ČR k místní samosprávě konstatuje, že ji „respektuje ... jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva“¹⁵⁹, zároveň však k její ústavní úpravě v jiném ze svých nálezů uvádí, že „garance územní samosprávy je ... lakonická“ a naznačuje, že charakter vztahu státu k samosprávě bude vždy vyplývat zejména z politicky a mocensky laděných trendů: „Nepoliticky, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad, a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je [tak] vždy politické.“¹⁶⁰

V jiném ze svých nálezů pak ale zároveň shodně s Vopálkou upozorňuje na to, že „...nelze státní správu a samosprávu věcnými výčty oddělit. Tradiční statický poměr mezi státní správou a samosprávou se totiž ve složité moderní společnosti

¹⁵⁷ Vopálka, op. cit., in *Veřejná správa a právo*, 1997, op. cit., str. 86.

¹⁵⁸ SOTOLÁŘ, J.: *Kompetenčné právo v územnej samospráve*, Sotac, Košice, 2000, str. 69, 70.

¹⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2001, sp. zn. Pl. ÚS 1/01

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

přeměnil v dynamický funkční vztah, založený na společenství úkolů a na kooperaci namísto rozdělení úkolů a konkurenci.¹⁶¹

Alespoň v základní rovině tak lze například na podkladě Vocelkovy¹⁶² kategorizace vymezit tři obecné prototypy interdependence mezi státem a územní samosprávou na základě střetu jejich působností:

- 1) Vůdce – vykonavatel: jinými slovy řečeno takový stav, kdy stát nařídí, místní samospráva provede. Je otázkou, nakolik se zde vůbec ještě jedná o samosprávu a zda už nebyl naplněn Hoetzelem obávaný status samosprávy jako vykonavatele státní moci s absencí vlastní vůle.
- 2) Rovnocenní partneři: oba subjekty veřejné správy se stejnými právy i povinnostmi. Tento model je v praxi jen těžko realizovatelný. I pokud odhlédneme od skutečnosti, že samospráva je od státu odvozena, ne však vice versa, centrální moc bude vždy nadána mocnějšími prostředky a nástroji, teoreticky také silnější legitimitou k výkonu veřejné moci odvozenou od kvantitativně většího počtu voličů.
- 3) Moc a závislost: jakási forma symbiózy – stát i samospráva se vzájemně potřebují, přestože se nejedná o subjekty nadané stejnými (srovnatelnými) mocenskými či materiálními prostředky. V působnostech týkajících se obou subjektů se jeden neobejde bez spolupráce druhého. Stanoveným *modem vivendi* je dohoda, kompromis.

Model první samosprávu potlačuje, a přestože ji formálně může uznávat, reálně neexistuje. Působnosti obou subjektů i hranice mezi nimi jsou zcela zřejmé.

Model druhý neodpovídá jak teoretickým koncepcím, tak praktickému „rozložení sil“¹⁶³, přestože i v něm je hranice mezi působnostmi státu a samosprávy poměrně zřejmá. Oba mohou prakticky totéž, rozdíl je pouze v rozsahu spravovaného (či „ovládaného“) území.

Varianta třetí představuje koexistenci. Za použití všech tří základních způsobů ovlivňování – tedy legislativního, administrativního i finančního – postupně dochází k oslabování zřejmé nadvlády jednoho subjektu nad druhým a posílení role nutnosti vzájemné kooperace při výkonu místní veřejné správy, tedy veřejné správy vztahující se k danému správnímu obvodu společnému oběma nositelům veřejné moci. Hranice mezi jejich působnostmi sice zůstává neostrá a právními prostředky spíše jen těžko vymezitelná, jak však lze vyvodit z výše citovaného judikátu, její vymezování neuskutečnitelné na půdě legislativního sboru by se v takovém případě logicky

¹⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97.

¹⁶² VOCELKA, V.: *Moderní demokratická místní správa*, Slezská univerzita, Opava, 1997, str. 11.

¹⁶³ Za jakýsi jeho derivát bychom snad mohli považovat konfедераční zřízení, tedy stát vytvořený souborem menších celků ponechávajících si suverenitu či alespoň její podstatnou část. Nicméně i to, že konfederace v čisté podobě ve světě prakticky nenalezneme, svědčí o značně problematické praktické realizaci této konstrukce.

mohlo stát jednou z činností orgánů moci soudní (typicky orgánů ochrany ústavnosti, jde-li o samosprávu disponující ústavním zakotvením a garancí). O komplikovanosti této otázky, do značné míry spíše politické a tedy extralegální, se koneckonců tradiční západní demokracie opakovaně přesvědčují.¹⁶⁴

2.4.3 Povinnost obcí k výkonu státní správy

Nejen z výše řečeného vyplývá, že subjekty územní samosprávy nejsou pouze samostatně se spravující veřejnoprávní korporace odlišné od státu, ale také (ne-li především) organické součásti veřejné správy jako celku. Stát jako její primární tvůrce a koordinátor pak zpravidla disponuje právem stanovit věcnou působnost samosprávných celků způsobem umožňujícím delegovat na ně i úkoly, jež pojmově představují spíše agendu centrální státní správy (jakkoliv jsme již výše hovořili o problematičnosti jejich vymezení). Povinnost výkonu státní správy je jim tedy ukládána vedle práva (resp. povinnosti) výkonu samosprávy. Subjekty samosprávy se tak vlastně stávají jakousi „prodlouženou rukou“ realizující vůli centrální státní správy.

Opět je třeba se zde krátce zastavit u odlišností panujících v této oblasti mezi samosprávou územní a samosprávou zájmovou. Zatímco u územní samosprávy se uplatňuje tzv. smíšený (také označovaný jako spojený) model veřejné správy, v případě zájmové samosprávy se tento pojem neužívá a nenacházíme zde ani jiná explicitní kritéria pro vymezení hranice mezi státními a vlastními samosprávnými úkoly. I proto je v případě zájmové samosprávy mnohdy poměrně komplikované určit, kdy jde o výkon „ryzí“ veřejné samosprávy a kdy naopak samosprávný subjekt plní veřejnoprávní (veřejnomocenské) úkoly pod více či méně přímým vlivem státu, či snad dokonce jeho jménem a na jeho odpovědnost (připustíme-li vůbec existenci jakési „přenesené“ působnosti subjektů zájmové samosprávy). K tomu pak v neposlední řadě přispívá i již výše zmíněná obsahová podobnost (a nejednoznačná odlišitelnost) agendy státní správy a samosprávy, která mezi oběma sférami logicky panuje. Tuto podobnost při hledání podstaty veřejné zájmové samosprávy koneckonců použil i Nejvyšší soud ČR, když prohlásil, že „Samosprávu stavebního bytového družstva nelze považovat za samosprávu, ... [neboť tou musí být] činnost ... svým rozsahem a povahou obdobná činnosti státní správy. Musí jít o takovou samosprávu, která se týká věcí veřejných na určitém území státu a dopadá na větší skupiny lidí.“¹⁶⁵

Vyjdeme-li ze zjednodušené teze, že samosprávou je oblast veřejné správy v materiálním pojetí nacházející se mimo přímý dosah vlivu státní moci, v níž lze realizovat vlastní vůli samosprávného celku, identifikujeme u zájmové samosprávy

¹⁶⁴ Za mnohé viz například MASSOT, J.: *Správní reforma a problémy decentralizace ve Francii*, Právník č. 6/1996, str. 537 a násl.

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. prosince 1995, sp. zn. Tzn 22/95.

celou řadu činností, které v její sféře stát výrazně ovlivňuje, ne-li dokonce přímo řídí. Protože terminologie právních úprav ani doktrinální teze zde jako kritéria – na rozdíl od územní samosprávy – buď nejsou plně použitelná, anebo dokonce neexistují, je třeba zaměřit se především na některé aspekty procesu tvorby vůle samosprávného celku. Klíčovou zde bude zejména otázka způsobu ustavení do funkce představitelů orgánů samosprávných celků.

Namísto uplatnění volebního principu zde totiž objevíme řadu orgánů subjektů zájmové samosprávy, jejichž členy jmenuje (zčásti nebo i zcela) stát. Například je možno uvést autorizační radu České komory architektů a České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, jejíž členy jmenuje ministr pro místní rozvoj¹⁶⁶, zkušební komisi České advokátní komory, jejíž členy jmenuje ministr spravedlnosti (příčemž komora tuto volbu může ovlivnit pouze u jedné třetiny členů)¹⁶⁷ či případně i zkušební komise státních závěrečných zkoušek konaných na univerzitách a vysokých školách, jejichž členy může bez jakéhokoliv omezení jmenovat ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.¹⁶⁸ Podobné vztahové modely bychom pak našli i u dalších subjektů profesních samospráv (ministr spravedlnosti vůči Exekutorské komoře ČR, ministr financí vůči Komoře auditorů ČR, předseda Úřadu průmyslového vlastnictví vůči Komoře patentových zástupců ČR atp.).

Z teoretického hlediska bývá tato interakce mezi státem a samosprávou řazena mezi nástroje státního dozoru nad veřejnou samosprávou.¹⁶⁹ Zdá se však zřetelné, že tato činnost svou povahou již ve skutečnosti podstatu klasických dozorčích nástrojů značně přesahuje. Pojmově vzato zde totiž stát nevykonává dohled nad činností, již nemůže přímo ovlivnit, neboť v ní není samosprávě instančně nadřizen v rámci subordinčních vztahů, ale přímo zasahuje a ovlivňuje tuto činnost samotnou.¹⁷⁰

Podrobnější rozbor této problematiky v oblasti zájmové samosprávy by se již vymykal tematickému rámci této práce. Alespoň rámcově lze však konstatovat, že způsob výběru představitelů některých orgánů celků zájmové samosprávy způsobuje některé teoretické i praktické problémy nejen tím, že *via facti* zjevně přesahuje charakter pouhého státního dozoru nad veřejnou samosprávou, ale vyvolává také nejistotu ve vztahu k odpovědnosti za výkon takové samosprávy.

Výkon státní správy subjekty územní samosprávy pak od téže povinnosti u samosprávy zájmové odlišuje nejen to, že tato konstrukce, tj. přímé státní obsazení některých orgánů, se zde zpravidla neuzívá (případně až na atypické historické

¹⁶⁶ Viz § 29 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, v platném znění.

¹⁶⁷ Viz § 52 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění.

¹⁶⁸ Viz § 53 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, v platném znění.

¹⁶⁹ Například Staša, J. in Hendrych, 2012, op. cit., str. 301.

¹⁷⁰ Někteří autoři pak tyto instrumenty (snad pro vzájemné odlišení) řadí mezi tzv. nepřímé nástroje státního dozoru nad samosprávou – viz MATES, P.: *Státní dozor nad zájmovou samosprávou*, Právní rozhledy č. 24/2011, str. 889 a 890.

výjimky), ale zjevným rozdílem je zejména aplikace již zmíněné konstrukce smíšeného modelu veřejné správy. Ten umožňuje nejen jednodušší odlišení úkolů samosprávy od agendy státní správy, ale také zdůraznění dvojakosti postavení ÚSC v systému veřejné správy. Pokud bychom s trochou nadsázky státní ingerenci do zájmové samosprávy obrazně označili za „černého pasažéra“ státu ukrytého pod pláštíkem samosprávy, umožňuje smíšený model u subjektů územní samosprávy zřejmější přiznání duality jejich pozice a vykonávaných funkcí. Dovedeme-li pak výše uvedenou úvahu do důsledků, mohli bychom dokonce prohlásit, že zatímco v případě zájmové samosprávy stát jmenovacím principem mnohdy stanovuje, kdo bude vykonávat nestátní agendu, v oblasti územních samosprávných celků jsou v důsledku smíšeného modelu naopak volené orgány samosprávy tím, kdo určuje personální obsazení úředních míst určených pro výkon státní správy (přenesené působnosti).

I o dichotomii samostatné a přenesené působnosti můžeme prohlásit, že jde o typický znak, jímž se vyznačuje územní samospráva. Zároveň je však třeba zdůraznit, že na rozdíl od atributů rozebíraných v předcházejících kapitolách v tomto případě nejde o znak samosprávy *per se*, jako spíše o její pojmový a historicky ji provázající antipod. Tento protiklad ale není obsahový, neboť úkoly svěřené územním samosprávným celkům coby výkon státní správy pojmově zůstávají obdobné úkolům samosprávným.

Rozdělení úkolů územní samosprávy na samostatnou a přenesenou působnost proto neindikuje obsahovou heterogenost agendy veřejné správy, ale především odlišnou míru intenzity státní ingerence do jejího výkonu. To odpovídá i doktrinálnímu základu tohoto dělení, který dle Hoetzela spočívá v nauce o decentralizaci vzniklé jako reakci na Napoleonský centralismus, dle níž má obec dvojí působnost – jednu obstarávanou „pod dozorem“ státu, druhou pak pod jeho „autoritou“.¹⁷¹ Tím lze zřejmě zároveň vysvětlit i důvod, proč se tato dualita neuplatnila v oblasti zájmové samosprávy. Nejen že v době prvního zavedení tohoto smíšeného modelu u subjektů územní samosprávy u nás nebyla zájmová samospráva vnímána jako institucionální pojem (jak zmiňuje například Bráf¹⁷²), ale vliv na to jistě měl již zmiňovaný fakt všeobecnosti územní samosprávy a jejího dosahu vůči nejširšímu množství adresátů na rozdíl od specializované a věcně úzce zaměřené samosprávy zájmové.

Konstrukce výslovného rozlišení samostatné a přenesené působnosti sleduje několik cílů, zpravidla komplementárně propojených. Především slouží k určení přesnějšího vymezení samosprávy jako takové. V kombinaci s principem přednosti (implicitnosti či apriornosti) samostatné působnosti, dle něž do ní tedy spadá konkrétní agenda vždy, není-li výslovně určeno jinak, tak tvoří jednu z hranic vymezujících obsah územní samosprávy v materiálním pojetí. Reaguje tak nejen na

¹⁷¹ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 2.

¹⁷² Bráf, Fiedler, Krejčí, Springer, 1907, op. cit., str. 259.

neurčitelnost (nebo přinejmenším velmi obtížnou určitelnost) věcného vymezení samosprávy, ale také na značné – jakkoliv pochopitelné – pochybnosti o určitelnosti samotných hranic mezi samosprávou a státní správou.

Problém totiž spočívá v tom, že formálně-právně sice není obtížné vyjádřit či stanovit samosprávným celkům povinnost výkonu státní správy – zákonem (zpravidla¹⁷³) se určitá agenda svěří ÚSC nebo jeho orgánům explicitně do přenesené působnosti, – fakticky ale může takovéto „obtěžkávání“ samosprávy státními úkoly narážet na celou řadu problémů. Nejednoznačné může být například stanovení věcné podstaty dané agendy, resp. rozhodnutí, zda tato svou povahou patří do samosprávy nebo by měla zůstat agendou státní. S tím souvisí i personální a materiální aspekty daného problému, tedy kdo a jak bude konkrétně danou činnost vykonávat, v neposlední řadě pak samozřejmě nelze nezmínit otázku finančního zajištění výkonu přenesené působnosti. Jak si ukážeme, se všemi těmito faktory se v průběhu dějinného vývoje jednotlivé právní úpravy vypořádávaly různě a zároveň různě úspěšně.

Explicitní dualita věcné působnosti územních samosprávných celků tak sice na jednu stranu umožňuje státu lépe zajistit garanci „nedotknutelnosti“ samosprávné agendy právě tím, že přesně rozlišuje mezi ní a úkoly realizovanými v rámci státní správy, na druhou stranu však neposkytuje odpověď na otázku, které záležitosti veřejného zájmu by měly patřit do té či oné kategorie a tedy, zda je toto rozlišení logické a veskrze správné (tj. odpovídající teoretickým i praktickým požadavkům). Řešení této otázky je totiž opět fakticky mimoprávní a vychází z odlišných než juristických východisek – odráží především situaci politického systému, v němž se samospráva nachází, stupeň historického vývoje daného státního a společenského systému atp. O tom se ještě opakovaně přesvědčíme v příslušných kapitolách této práce.

2.4.4 Státní dozor nad obecní samosprávou a východiska její soudní ochrany

Státní dozor nad veřejnou samosprávou je jedním z klíčových nástrojů reflektujících skutečnost, že suverénní stát je coby originární nositel veřejné moci v konečném důsledku vždy tím, kdo určuje podobu a charakter veřejné správy realizované na jeho území a zároveň se stává garantem její ústavní a zákonné konformity (legality). Tohoto cíle pak dosahuje nejen prostřednictvím instrumentů moci výkonné – zde tedy typicky nástroji státního dozoru nad veřejnou samosprávou – ale i prostředky moci soudní, především pak soudní ochranou samosprávy. Horizontální dělba státní moci tak zde staví stát do jisté míry do jakési duální (a opět by se snad chtělo i říci „schizofrenní“) pozice, kdy jeho výkonné funkce v rámci dozorčí činnosti tradičně směřuje k „usměrňování“ samosprávy, zatímco činnost jeho

¹⁷³ Ke stanovení povinnosti výkonu přenesené působnosti podzákoným předpisem viz například (nejednoznačně přijímaný) Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

nezávislých soudů si naopak klade za cíl samosprávu chránit, často právě před exekutivními či legislativními zásahy ze strany státu samotného.

Dozorčí působnost státu k samosprávným obcím je jedním z klíčových prvků určujících podstatu vzájemného vztahu státu k územní samosprávě. Podobně, jako můžeme dvojí pozici identifikovat v případě státu, lze o jakési dvojí funkcionalitě hovořit i v případě státního dozoru. Ten je totiž na jedné straně jak státním prostředkem kontroly výkonu samosprávy, tak jej zároveň lze vnímat i jako volnější a k existenci samosprávy nezbytnou alternativu k subordinační podřízenosti panující se sféře státní správy.

Protože veřejná správa je činnost institucí pojmově nikoli nezávislých, v zásadě nepřipouští absolutní volnost v postavení a činnosti jakékoliv své součásti (opak by se vlastně značně blížil stavu *contradictio in adjecto*). Proto se ani subjekty obecní samosprávy nemohou nacházet v právně-administrativním „vakuu“, zároveň však na ně z logiky věci nelze uplatnit klasický model nadřízenosti a podřízenosti.

Již výše jsme zmiňovali Paczyńskiého postřeh, že jedním z rozdílů mezi samosprávou a delegovaným výkonem státní správy samosprávnými subjekty je i odlišná intenzita státního dohledu nad touto činností. Ta v prvním případě spočívá toliko v dohledu nad zákonností její činnosti, zatímco ve druhém případě má tento vztah řídicí charakter se všemi svými atributy (právem přikazovat, určovat, zavazovat, kontrolovat...). Pošvář ve vztahu ke státnímu dozoru dokonce hovoří – byť poněkud nepřesně – o jakési „volnější podřízenosti“.¹⁷⁴ Chce tím zjevně zdůraznit, že ani ve svých samosprávných věcech není rozhodování obce neomezené. Již Hoetzel koneckonců ve vztahu k pojmu „samostatné“ působnosti upozorňuje, že „...svádí k představám nesprávným. Lépe by bylo užívatí výrazu: vlastní. Patří již vzdálené minulosti názory, jako by rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností byl v tom, jedná-li obec podle volného uvážení či je-li vázána zákonem.“¹⁷⁵

Oblast přenesené působnosti samosprávné obce je z hlediska státního dozoru pochopitelně v diametrálně odlišné situaci. Nad ní již stát vykonává dohled coby nad výkonem svých – jeho jménem a na jeho odpovědnost realizovaných – úkolů, v rámci kterého vystupuje jako nadřízená složka orgánu samosprávného subjektu. Z tohoto hierarchického postavení pak své dohledové pravomoci (lze-li o „pravomoci“ v případě subordinačních vztahů vůbec hovořit) realizuje v rámci řídicího vztahu, jehož podstatou je možnost posouzení nejen legality, ale i věcné správnosti, účelnosti či vhodnosti výkonu správy včetně jejího souladu s vnitřními pokyny směrnici státní správy. Materiálně se tedy vlastně jedná spíše o interní kontrolu, jakkoliv prováděnou „externě“ mezi dvěma subjekty veřejné správy.

Dozorčí vztah však nelze vnímat pouze jako „dohled“ (s lehce pejorativním nádechem) státu nad samosprávou, ale jako součást nástrojů její ochrany v širším

¹⁷⁴ Pošvář, 1946, op. cit., str. 53.

¹⁷⁵ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 194.

pojetí.¹⁷⁶ Soudní ochrana samosprávy je spíše než protiváhou dozorčích vztahů jejich logickým doplněním a to i přes to, že jde o instrumenty, které zajišťují samosprávu ochranu proti vnějším zásahům včetně excesů při výkonu dozorčích pravomocí.

Počátky právních nástrojů ochrany samosprávy lze zřejmě identifikovat ve dvou historických faktorech. Prvním z nich byla panovníkova garance samosprávy formulovaná v městských privilegiiích, druhým pak vlastní – městská – soudní pravomoc (jurisdikce). Zatímco městská privilegia (již výše nastíněná) představovala primárně ochranu samosprávy před zásahy zvenčí (ze strany panovníka, jiných měst atp.), byla vlastní soudní pravomoc samosprávných měst zaměřena hlavně na ochranu vnitřního „míru“ a pořádku. Jak uvádí Kejř, „[m]ěsto je svým *pax urbis, pax civitatis* první uzavřený obvod míru ve středověké společnosti a jako takový si přímo vyžaduje vlastní soudnictví.“ Jeho obsahem bylo zejména sankcionování za porušování pořádku, mělo tedy především trestní charakter a jeho součástí byla i podstatná podmínka spočívající v zárukách, že měšťané budou souzeni pouze svým městským soudem.¹⁷⁷

Středověké městské soudnictví však nelze vnímat v tom významu, v jakém jej užíváme dnes. Nebylo institucionálně odděleno od městské správy a stejně jako tu i justici vykonával rychtář¹⁷⁸, jehož úkolem bylo nejen nalézání rozsudku, ale také nalézání práva „...v době, kdy ani zdaleka nestačí vžitě obyčej pokrýt veškerý právní život v bouřlivě se rozvíjejícím novém prostředí vznikajících měst“. Městské právo tak bylo do značné míry nezávislé na právu zemském, což však střety těchto dvou jurisdikcí nezmenšovalo, spíše naopak.¹⁷⁹

Role a pozice městských soudů se pak následně v průběhu doby pochopitelně zásadně změnila. Cílem těchto odstavců však není detailně pojednat o vývoji soudnictví, nýbrž zaměřit se toliko na diametrální proměnu, kterou pro výkon soudní ochrany samosprávy znamenal příchod tezí o jednotné státní suverenitě a zejména pak trojdílnosti horizontálně dělené státní moci. U nás tomuto trendu předcházelo omezování samosprávných měst po porážce stavovského povstání v roce 1547 a vznik pojetí státní suverenity v moderním chápání po Vestfálském míru v roce 1648, svých moderních podob pak začal nabývat zejména během tereziánských a josefínských justičních reforem.¹⁸⁰ Výsledkem byl vznik státu jako jediného – suverénního – garanta práva a rozhodce sporů o ně, včetně práva na samosprávu.

Paralelně se vznikem koncepce suverénních států se pochopitelně změnila i role samosprávy. Stát se coby monopolista suverenity a originární nositel veřejné

¹⁷⁶ K výčtu těchto nástrojů v současném systému územní samosprávy zajímavě viz například Kopecký, 2010, op. cit., str. 359 a násl.

¹⁷⁷ Kejř, 1998, op. cit., str. 255, 260.

¹⁷⁸ Blíže viz také Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 203, 206.

¹⁷⁹ Kejř, 1998, op. cit., str. 257, 256, 259.

¹⁸⁰ Viz například VANĚČEK, V.: *Malé dějiny státu a práva v Československu*, Práce, Praha, 1947, str. 166, 167.

moci začíná zabývat otázkou práva na samosprávu, která úzce souvisí zejména s teoretickým základem tohoto práva, jak o něm bylo pojednáno výše.

Příchodem modernity ztrácí samosprávné celky celou řadu svých atributů trvajících po mnoho set let. K boření městských hradeb a zasypávání obranných příkopů dochází nejen v reálném světě samosprávných celků, ale také v rámci abstraktně vnímaného vztahu těchto samosprávných subjektů ke státu. Samospráva přestává existovat „vedle“ státu, ale čím dál tím víc se včleňuje „do“ státního organismu. Namísto mocenského, sociálního či ekonomického konkurenta se stává organickou součástí státu, jakkoliv stále zůstávající „v protivu“ k němu.

To pak platí zejména o justiční složce veřejnomocenské sféry, zatímco exekutiva a částečně i normotvorba městské samosprávy zachována zůstává. Státní soudy nejprve začínají rozhodovat ve věcech původně náležejících soudní pravomoci městských rychtářů, tj. například o měšťanech, postupem doby – zejm. pak se zesilující se ústavní ochranou samosprávy – i o samosprávných celcích samotných. Konečně pak kromě zákonné či ústavní garance práva na samosprávu přichází i možnost domáhat se jeho ochrany u nezávislých orgánů soudní moci.

2.5 K problematice právní odpovědnosti obecní samosprávy

Dle V. Knappa patří problematika odpovědnosti „k nejsložitějším v právní vědě ... [a] je i pochybné, zda existuje obecný pojem odpovědnosti“¹⁸¹. Zdá se, že je jednodušší odpovědnost klasifikovat či typologizovat, než ji obecně vymezit a definovat. Dle Knappa můžeme v právu odpovědnost tradičně dělit na soukromoprávní a veřejnoprávní, přičemž teorie dělí odpovědnost ještě podrobněji na ústavní, správněprávní, soukromoprávní, trestní a mezinárodněprávní. Sám autor nicméně upozorňuje na to, že „...tyto různé formy právní odpovědnosti je obtížné podřadit společnému obecnému pojmu.“ Společným pojmovým znakem právní odpovědnosti tak vlastně zůstává především sankce ve smyslu sekundárního negativního následku, který přichází poté, co nastane právem předpokládaná skutečnost.¹⁸²

Není bez zajímavosti, že ve sféře veřejné samosprávy je možno identifikovat všechny výše zmíněné formy právní odpovědnosti. Ta je v případě volených představitelů samosprávy navíc ještě doplněná o odpovědnost politickou vůči svým volitelům či voličům. Otázka zní, zda a případně nakolik se odpovědnost (pro zjednodušení toliko právní) veřejné samosprávy vyznačuje zvláštnostmi ve srovnání s jejím obecným vnímáním, tj. nakolik je možné u veřejné samosprávy nalézt znaky,

¹⁸¹ KNAPP, V.: *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha, 1995, str. 200 (dále případně jako „Knapp, 1995a“).

¹⁸² Knapp, 1995a, op. cit., str. 200.

kteřé by její právní odpovědnost odlišovaly od právní odpovědnosti jiných subjektů veřejné správy jako takových.

Lze nepochybně konstatovat, že tyto zvláštnosti zjevně existují, přičemž zároveň je nutno připustit, že mají podobu spíše problematických oblastí či nejasných právních otázek než propracované a doktrinálně zdůvodněné odchylky od obecných principů a právních konstrukcí. Jejich příčinou jsou nejen nejednoznačně řešené teoretické otázky týkající se oblasti veřejné samosprávy, ale také pozitivněprávní roztržičnost a nesystematičnost úpravy samosprávných subjektů.

Problém nastává již v samotném východisku zkoumání odpovědnosti samosprávy, tj. ve vymezení samosprávy jako takové. Již výše bylo na několika příkladech demonstrováno, že zatímco v případě územní samosprávy se v důsledku uplatnění smíšeného modelu daří odlišovat (přinejmenším formálně) činnosti samosprávné od pravomocí delegovaných k výkonu státní správy, ve sféře samosprávy zájmové tato hranice chybí. To se pochopitelně přímo projektuje i do oblasti právní odpovědnosti, neboť není-li zřejmé, nakolik je daná činnost aktivitou samosprávnou, značně se znesnadňuje i odpovědnost za její případné důsledky. Bude za chybnou činnost člena komise pro státní zkoušky na vysokých školách jmenovaného ze strany MŠMT odpovídat vysoká škola, jejímž orgánem zkušební komise je, anebo stát, který prostřednictvím svého ústředního správního úřadu tohoto člena do komise jmenoval? *De lege lata* by zřejmě odpovídala akademická samospráva. Ve světle úvah *de lege ferenda* je však nabíledni, že její schopnost ovlivnit podobu a činnost takto jmenované komise byla jen zcela minimální a zcela na místě jsou tedy úvahy, nakolik mohla nepříznivému důsledku vůbec zabránit (odpovědnost by se pak zřejmě dovozovala jako objektivní?). Tento problém v případě subjektů územní samosprávy v zásadě odstraňuje jmenovité rozdělení působnosti na samostatnou a přenesenou, přestože, jak již bylo zmíněno výše, ani tento model neřeší všechny problémy, které s vymezením pojmu samosprávy mohou vznikát.

To však není jediný projev dichotomie veřejné samosprávy, který ve vztahu k odpovědnosti za její činnost nacházíme. Dalším z nich, a v otázce odpovědnosti pochopitelně velmi významným, je samotná právní povaha odpovědnosti veřejné samosprávy za škodu. Ta působí teoretikům pomyslné vrásky na čele již mnoho let.

2.5.1 K právní povaze odpovědnosti obecní samosprávy

Dnes je sice všeobecně přijímán právní názor, podle kterého jde o odpovědnostní vztah soukromoprávní, jak ale upozorňuje například V. Němčák, nebyl tento postoj v naší moderní historii ojedinělý. Někteří autoři (Němčák cituje například J. Matějku, K. Fliedera nebo J. Havelku) totiž odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci přisuzovali vztah veřejnoprávní a někteří z nich –

jmenovitě třeba J. Matějka – dokonce podporovali myšlenku svěřit rozhodování otázky náhrady škody způsobené státem správním soudům.¹⁸³

Dnešní „klasický“ přístup nicméně vychází ze soukromoprávního náhledu na odpovědnost za škodu a to v zásadě bez ohledu na způsob, jakým daná škoda vznikla. Jinými slovy řečeno, fakt, že škoda je důsledkem uplatnění veřejné moci, tedy vrchnostenského oprávnění veřejnomocenské autority, nemá na soukromoprávní charakter odpovědnostního vztahu žádný relevantní vliv. V. Němčák uvádí celou řadu autorů zastávajících tento názor (P. Vojtka¹⁸⁴, J. Fialu, K. Klímu či L. Tichého), kromě nich však tento názor můžeme nalézt i v dalších dílech, které se danou problematikou zabývají.¹⁸⁵ Byť ne explicitně formulovaný, lze tento názor dovodit i z příslušných pasáží Hendrychovy učebnice správního práva.¹⁸⁶

O to větší překvapení ale vyvolalo relativně nedávné rozhodnutí Ústavního soudu.¹⁸⁷ Ten se v něm meritorně zabýval otázkou, zda je v případě přiznání náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím možné domáhat se též přiznání úroků z prodlení za dobu, po kterou probíhalo tzv. předběžné posouzení nároku podle § 15 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v platném znění. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že z konstrukce obsažené v citovaném zákoně a z procesu uplatňování náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem vyplývá nemožnost dožadování se úroku z prodlení za tuto dobu. Tento závěr samotný by zřejmě výraznější pozornost nevzbudil. Co však zaujalo, bylo zdůvodnění, pomocí něž se Ústavní soud k tomuto výsledku dopracoval.

Ústavní soud totiž citovaný závěr opřel mimo jiné i o argumentaci, podle které „...nebyť čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Již z citovaných článků Listiny základních práv a svobod plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace; důvodem je – na rozdíl od jiných subjektů práva – zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí. Automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu, vyjádřené v občanském zákoníku jakožto základního kodexu upravujícího soukromoprávní vztahy, je tak vyloučena.“ Zákon č. 82/1998 Sb. pak Ústavní soud explicitně označil

¹⁸³ NĚMČÁK, V. *Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva*. Právník č. 3/2013, str. 224, 225. Nejde nicméně o nijak výrazný exces, správní soudy rozhodují o odpovědnosti státu například ve Francii. Blíže viz například Mikule, V. in Hendrych, 2012, op. cit., str. 603.

¹⁸⁴ Viz například VOJTEK, P.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, komentář, C. H. Beck, Praha, 2012, str. 79.

¹⁸⁵ Viz například Koudelka, 2007, op. cit., str. 84 a násl.

¹⁸⁶ Mikule, V. in Hendrych, 2012, op. cit., str. 601 a násl.

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

za „veřejnoprávní předpis“, který pouze „...z důvodu legislativní techniky umožňuje, aby byl na právní vztahy jím upravené subsidiárně použit občanský zákoník.“

Tato argumentace je zajímavá nejméně ze dvou důvodů. Prvním z nich je bezpochyby revoluční povaha výše zmíněného výroku. Ten jde proti zcela většinovému názorovému proudu současné jurisprudence a může vyvolávat – a také vyvolává – mnohé podstatné otázky (o některých se následně ještě zmíníme).

Druhým důvodem je pak téměř úplná absence jakéhokoliv právně relevantního zdůvodnění. Při čtení judikátu je totiž zřejmé, že stanovisko ohledně právní povahy úpravy zákona č. 82/1998 Sb., stejně jako odpovědnostního vztahu státu k poškozeným, jímž vznikla škoda v důsledku nesprávného uplatnění veřejné moci, jsou samy o sobě již odůvodněním merita věci, tj. otázkou oprávněnosti dožadování se úroků z prodlení. Skutečnost, že zákon o odpovědnosti veřejné moci za škodu je předpisem práva veřejného, jakkoliv se tento tradičně interpretuje jako norma práva soukromého (byť třeba atypická), Ústavní soud vnímá jako východisko a nikoliv závěr své argumentace a zřejmě i proto necítí potřebu jej nijak podrobněji vysvětlovat. Podobně pak plénum Ústavního soudu tento názor jen stručně stvrdilo¹⁸⁸ o necelé tři roky později.

Zásadní otázka nicméně zní, co pro právní teorii i praxi tento závěr orgánu ochrany ústavnosti vlastně znamená a co z něho můžeme dále vyvozovat. Primárně je pochopitelně podstatné, v čem vlastně spočívá rozdíl mezi veřejnoprávním a soukromoprávním náhledem na tento odpovědnostní vztah.

Ústavní soud odpověď na tuto otázku naznačuje v logice použité při formulaci rozebíraného závěru. Výslovně uvádí, že důvod spatřuje zejména ve „zvláštní funkci veřejné správy, specifických vztazích a situacích, v nichž působí“. Relevantnost tohoto argumentu je nicméně na první pohled podkopána již tím, že zákon č. 82/1998 Sb. se vztahuje na výkon veřejné moci jako takové a ne pouze na výkon veřejné moci v rámci veřejné správy. Ústavní soud tedy sice na jedné straně správně zdůrazňuje „...axiom, že stát při výkonu veřejné moci, tj. za situace, kdy vystupuje jako mocensky nadřazený subjekt autoritativně rozhodující o právech a povinnostech podřízených subjektů, není a nemůže být s těmito subjekty v rovnoprávném postavení. K výkonu přiznaných pravomocí může sáhnout toliko za situace předvídané zvláštním souborem právních norem, označovaných jako "právo veřejné"; toto právo je přiznáno pouze nositelům veřejné moci při výkonu jejich vrchnostenských pravomocí“, zdá se však, že na straně druhé nečiní rozdíl mezi situací, kdy nositel veřejné moci uplatňuje autoritativní pravomoc a dostává se tak opravdu do nerovného postavení vůči adresátovi této pravomoci, a mezi tím, kdy vystupuje v roli škůdce v odpovědnostním vztahu vzniklém porušením právním povinností (hmotné či procesní) při výkonu této pravomoci. Většinový názorový proud dnes tento rozdíl vnímá, Ústavní soud jej však bez zjevného důvodu opomíjí.

¹⁸⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 20/12.

Za další je podle našeho názoru třeba si uvědomit, že věcná působnost veřejnoprávního (podle Ústavního soudu) zákona č. 82/1998 Sb. nezahrnuje celou oblast veřejné moci – byť by se to z jeho názvu mohlo dovozovat – ale dle svých § 1 odst. 1 a 2 se vztahuje pouze na stát a na územní samosprávné celky. Znamená to tedy, že v důsledku „veřejnoprávní povahy“ tohoto zákona existují odlišnosti mezi povahou odpovědnosti za škodu způsobenou územními samosprávnými celky při výkonu veřejné správy (na něž se tento zákon vztahuje) a odpovědností za škodu způsobenou vrchnostenskými akty jiných subjektů veřejné samosprávy (typicky tedy samosprávy zájmové, profesní, akademické atp.), která by v důsledku absence zvláštní právní úpravy zřejmě musela být nahlížena jako soukromoprávní? Anebo bychom měli vycházet z toho, že Ústavní soud se k odpovědnosti subjektů veřejné moci (veřejné správy) vyjádřil již citovanou větou, podle níž „Automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu, vyjádřené v občanském zákoníku jakožto základního kodexu upravujícího soukromoprávní vztahy, je ... vyloučena.“? Jedinými dvěma závěry, které z výše uvedeného vyplývají, jsou pro neúzemní veřejnou samosprávu takové, že tato buď odpovídá soukromoprávně, neboť na ni nedopadá veřejnoprávnost zákona č. 82/1998 Sb. (a pak je otázkou, co to pro ni znamená), anebo ve světle odmítnutí „automatické aplikability“ soukromoprávních předpisů za svůj výkon veřejné moci neodpovídá vůbec (což je však závěr již na hranici argumentace *ad absurdum*).

Jak je patrné, výše zmíněný problematický nálezn Ústavního soudu (navíc následně potvrzený jeho plémem) vyvolává poměrně zásadní otázky. Oblast odpovědnosti za výkon veřejné samosprávy však spíše zatemnil, než osvětlil.

2.5.2 Specifika uplatňování odpovědnosti vůči obecní samosprávě

Další z podstatných záležitostí, které se ve vztahu k oblasti veřejné samosprávy objevují, je otázka, kdo je aktivně legitimován k uplatnění odpovědnosti vůči veřejné samosprávě. V závislosti na typu konkrétního odpovědnostního vztahu je možno hovořit o třech základních modelech uplatňování odpovědnosti vůči samosprávným subjektům, tj. o třech subjektech, které do tohoto vztahu s veřejnou samosprávou vstupují.

Primárně je to samozřejmě sám poškozený, kdo je oprávněn uplatňovat odpovědnost vůči samosprávnému celku. Ani zákon č. 82/1998 Sb. pro subjekty územní samosprávy nekonstruuje zvláštní procesní postup pro uplatnění odpovědnosti za škodu těmito subjekty způsobené, jako to činí například v případě státu. Pozice poškozeného je zde tedy srovnatelná s postavením poškozeného vůči jinému, typicky pak soukromoprávnímu škůdci, odhlédneme-li od některých hmotněprávních specifik tohoto odpovědnostního vztahu (absolutní objektivní odpovědnost dle § 2 tohoto zákona, veřejnoprávní povaha odpovědnostního vztahu podle Ústavního soudu atp.).

Za druhé je možno hovořit o specifickém postavení, jímž vůči subjektům veřejné samosprávy disponuje stát. Kromě toho, že se do tohoto vztahu může dostat a vystupovat v něm jako jakýkoliv jiný poškozený, připadají u něj v úvahu ještě dvě „výlučné“ (tj. pouze jemu dostupné) varianty. Důvodem této výlučnosti je především fakt, že stát zde vystupuje jako reprezentant širšího veřejného zájmu.¹⁸⁹

Stát může vůči samosprávě uplatnit odpovědnost zejména z titulu dozorčího subjektu. Přestože vůči samosprávným celkům, na které decentralizačními procesy přenesl některé úkoly výkonu veřejné správy, ztratil postavení nadřízeného subjektu a přišel tak o možnost výkonu příkazovacích pravomocí v rámci subordinačního vztahu, zůstala mu zachována role dozorčí. Ta je reflexí skutečnosti, že i administrativně decentralizovaný stát zůstává originálním nositelem veřejné moci a tedy i garantem zákonnosti jejího výkonu. To koneckonců zdůrazňuje i Ústava, která – byť se výslovně věnuje pouze samosprávě územní – ve svém čl. 101 odst. 4 připouští zásah státu do činnosti (územní) samosprávy, vyžaduje-li to ochrana zákona a to způsobem zákonem stanoveným.¹⁹⁰ Kromě toho pak stát samozřejmě disponuje specifickými oprávněními vůči té činnosti veřejné samosprávy, kterou samosprávné celky vykonávají jménem státu a na odpovědnost státu. Zde stát již vystupuje v roli subordinačně nadřízeného subjektu se všemi právy a povinnostmi z toho pojmově vyplývajících, včetně oprávnění řídicích a příkazovacích. Je evidentní, že v tomto modelu je uplatnění jakékoliv odpovědnosti státu vůči veřejné samosprávě v zásadě nejjednodušší a nejefektivnější, přestože – či snad právě proto, že – se materiálně nejedná o odpovědnost vůči samosprávné činnosti. V případě územních samosprávných celků jde typicky o výkon tzv. přenesené působnosti, u zbývajících typů veřejné samosprávy se pak tato agenda vymezuje s určitými obtížemi, jak o tom bylo koneckonců již pojednáno výše.

Kromě standardních dozorčích nástrojů pak ale (staro)nově můžeme rozpoznat i snahu o zavedení některých specifických případů kvazi-dozorčích nástrojů k uplatnění odpovědnosti ze strany státu vůči subjektům veřejné samosprávy. V lednu 2013 byl například v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky předložen návrh zákona¹⁹¹, jehož obsahem je kromě návrhu změn obecního a krajského zřízení, zákona o hlavním městě Praze a v neposlední řadě i zákona č. 82/1998 Sb. také novelizace zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Jmenovitě se navrhuje ustanovení § 42 tohoto zákona doplnit o odstavec druhý, který rozšiřuje stávající pravomoc státního zastupitelství (konkrétně pak možnost podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnost smlouvy o převodu vlastnictví v případech, kdy nebyla při jejím uzavírání respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků) o právo Nejvyššího státního zastupitelství napadnout civilní žalobou

¹⁸⁹ K odpovědnosti mezi subjekty veřejného práva blíže viz Staša, 2003, op. cit., str. 176 a násl.

¹⁹⁰ Podrobněji viz také Nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02.

¹⁹¹ Sněmovní tisk 904/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=904&CT1=0>.

soukromoprávní smlouvy uzavřené územním samosprávným celkem s jiným subjektem, jimiž bylo nakládáno s nemovitým majetkem, nebo jejíž celkové plnění je vyšší než 50 000,- Kč u obcí a 200 000,- Kč v případě krajů. Jde tedy – podle zákonů upravujících jednotlivé typy územních samosprávných celků – o tzv. povinně zveřejňované smlouvy, u nichž by Nejvyšší státní zastupitelství mohlo reagovat na nezákonnost smlouvy, pokud by zároveň šlo o důvod vyvolávající absolutní neplatnost tohoto právního jednání.¹⁹² Pokud by byl tento návrh zákona přijat, do našeho právního řádu by se pomyslnými zadními vrátky vrátil institut konstrukčně ne nepodobný bývalému všeobecnému dozoru prokuratury nad zachováváním zákonnosti v oblasti veřejné (státní) správy uplatňovanému zejména před rokem 1989. Přijetí tohoto zákona pak nicméně zabránilo nejen ořesy na politické scéně v létě 2013, které vyústily v rozpuštění sněmovny a v předčasné volby v říjnu téhož roku, ale se zrušením této novely počítal i návrh nové právní úpravy (nejen v rámci odborné veřejnosti velmi intenzivně diskutované) státního zastupitelství z pera ministerstva spravedlnosti.¹⁹³ I přesto jde o úvahu, kterou ve vztahu k debatě o odpovědnosti obecní samosprávy nelze zcela opomíjet.

Konečně pak třetí odpovědnostní vztah, do něhož se může veřejná samospráva dostat, jako jediný směřuje „dovnitř“ jí samé. Jde o odpovědnost samosprávných celků vůči svým vlastním představitelům a souvisí s otázkou, jak moc (a zda vůbec) se odpovědnost samosprávu projektuje na její členskou základnu.

Subjektům veřejné samosprávy coby právníckým osobám jsou přičítány důsledky jednání jejich orgánů osazených konkrétními jmenovanými či volenými představiteli. V návaznosti na to se čím dál intenzivněji diskutuje otázka jmenovité odpovědnosti představitelů těchto orgánů za důsledky své činnosti pro samosprávný celek realizované jménem tohoto subjektu. Tato odpovědnost nabývá na důležitosti zejména právě v případě územních samosprávných celků, jež jejich mnozí volení představitelé svými kroky uvedli do složitých situací zpravidla souvisejících s jejich hospodářskými poměry (žurnalistický výraz „vytunelování obecní pokladny“ již prakticky zlidověl). Ve vztahu k tomu se v soudobé teorii i právní praxi objevují názory, podle nichž by měl existovat právní mechanismus uplatnění odpovědnosti za „chybná“ (v poměrně širokém slova smyslu) rozhodnutí představitelů samosprávných subjektů, v jejichž důsledku je poškozen tento samosprávný celek jako takový a s ním zprostředkovaně i další jeho členové (typicky občané obce či kraje). V zásadě je zde uplatňována totožná filozofie, podle níž by právem ochrany samosprávy před chybnými kroky jejich představitelů mělo disponovat Nejvyšší státní zastupitelství, tentokrát by však tato možnost byla přiznána přímo jednotlivým členům samosprávné korporace.

¹⁹² Blíže viz příslušné pasáže důvodové zprávy Sněmovního tisku č. 904/0, str. 140.

¹⁹³ Viz bod č. 24 ustanovení § 103 návrhu zákona o státním zastupitelství v Knihovně připravované legislativy. Zdroj: http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment?id=ma_korn968ffmsz.docx.

Ideu, podle níž je správa obce věcí nejen jejích volených představitelů, ale týká se všech občanů, zdůraznil i Ústavní soud. Ten mimo jiné konstatoval: „Je vyloučeno, aby obec, jakožto územní společenství občanů majících právo na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) a jsoucí veřejnoprávní korporací (článek 101 odst. 3 Ústavy) hospodařila s jí vlastněným majetkem prostřednictvím svých volených orgánů tak, že by na první pohled pochybným charakterem tohoto hospodaření podlamovala důvěru občanů, kteří obec tvoří, v to, že její správa je správou ve prospěch obce a nikoliv ve prospěch jiných subjektů. Samostatné spravování obce zastupitelstvem (článek 101 odst. 1 Ústavy) neznámá, že by zvolené zastupitelstvo a představitelé obce stáli nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. Ti, kdo obec spravují, neměli by ztratit ani na okamžik ze zřetele, že nejsou majiteli obce a že správa obce není poručníkováním těch, kteří obec tvoří. Vymkne-li se správa obce z těchto ústavních mantinelů, pak byť by i byla formálně ve shodě se zákonem, nelze jí přiznat soudní ochranu; je naopak úkolem soudů, aby takové ve své podstatě proti skutečné samosprávě namířené a tudíž protiústavní chování zastupitelstva neaprobovaly.“¹⁹⁴

Ve světle tohoto nálezu se pak nabízí dvě cesty, jak právně docílit, aby občané obce mohli reálně vyvodit odpovědnost svých volených představitelů za kroky, které tito činí jménem samosprávy jako celku.

První možností je explicitní zakotvení tohoto práva v zákoně. Touto cestou se vydala úprava ve Slovenské republice. Do zákona Slovenské národní rady č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, bylo v polovině roku 2009 vloženo ustanovení § 9b, podle kterého „Fyzická osoba, ktorá má v obci trvalý pobyt, sa môže domáhať neplatnosti právneho úkonu alebo určenia vlastníctva obce k majetku, ktorý bol obcou prevedený na tretiu osobu, ak prevod majetku obce nebol realizovaný na základe obchodnej verejnej súťaže, dražbou alebo priamym predajom najmenej za cenu stanovenú podľa osobitného predpisu, okrem prípadov, keď tento zákon iný spôsob prevodu pripúšťa. Žalobu ... je možné podať na súde do jedného roka odo dňa prevodu vlastníckeho práva z majetku obce na nadobúdateľa.“ Přestože nejde o přímé uplatnění odpovědnosti vůči konkrétním představitelům rozhodujících orgánů obce, ale toliko o určení neplatnosti (tj. chybnosti) jejich jednání, kroky, které by k uplatnění této odpovědnosti mohly vést (trestněprávní, případně odpovědnost za škodu, ale i odpovědnost politická), by tato možnost měla značně usnadnit.

Druhá možnost by pak mohla spočívat ve využití prostředků, které již jsou v našem právním řádu upraveny. Podle § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění lze „Žalobou (návrhem na zahájení řízení) ... uplatnit, aby bylo rozhodnuto zejména ... o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem.“ Prostřednictvím tohoto práva by se tak v zásadě kdokoliv mohl domáhat určení neplatnosti jednání

¹⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11.

samosprávného celku, o němž by byl přesvědčen, že jej poškozuje. Praktický problém však pochopitelně spočívá v nezbytnosti prokázání neurčitého právního pojmu „naléhavý právní zájem“, který prozatím brání širší uplatnitelnosti tohoto nástroje.¹⁹⁵ To pochopitelně do značné míry komplikuje i uplatnění odpovědnosti vůči představitelům samosprávného celku a to včetně odpovědnosti politické.

Ve vztahu k této problematice je zajímavý také fakt, že zatímco obecně platí, že subjekty veřejné samosprávy zpravidla disponují právem uplatnění odpovědnosti vůči svým členům v rámci tzv. kárné či disciplinární odpovědnosti, územní samosprávné celky jsou v tomto (opět) výjimkou. Územní samospráva je v zásadě jediná z „klasických“ typů samosprávy, u níž právní úprava tuto možnost uplatnění disciplinární odpovědnosti vůči svým členům tradičně neupravuje (byť některé úpravy, jako například ta v období Rakouska-Uherska, znala možnost disciplinárního postihu obecních funkcionářů¹⁹⁶, jeho povaha je ale od výše zmíněné disciplinární odpovědnosti členů korporace značně odlišná a svým charakterem se spíše blíží kárnému postihu uplatňovanému v rámci služebního poměru).

2.5.3 K odpovědnosti obecní samosprávy za veřejnoprávní delikty

Delikt ní odpovědnost (zde ve smyslu veřejnoprávní, tedy s vyloučením institutu soukromých deliktů¹⁹⁷) je značně specifický typ odpovědnosti, což platí dvojnásob při jejím uplatňování vůči subjektům veřejné samosprávy. V jejich případě se totiž objevuje v několika rozličných podobách. Výchozím bodem samozřejmě musí být delikt ní odpovědnost právnických osob jako taková. Správní právo ji i v našich podmínkách připouští a pracuje s ní, zatímco tuzemské trestní právo se s ní po zatím relativně krátkou dobu teprve seznamuje.

Prvorepubliková teorie o správně-delikt ní odpovědnosti právnických osob nepojednává. Zatímco Pošvár¹⁹⁸ se ve své monografii věnuje především otázkám viny a zavinění (navíc z jím zastávaného pohledu normativní teorie), Hoetzel s odkazem na judikaturu prvorepublikového Nejvyššího správního soudu explicitně dovozuje, že „Deliktu administrativního nemohou se dopustiti osoby právnické (kolektivity): trest může býti ukládán jen osobám, jež kolektivitu zastupují“.¹⁹⁹ H. Prášková naproti tomu uvádí, že „V našem právním řádu se lze setkat s možností postihnout právnickou osobu za správní delikt již od třicátých let minulého století.“, na což bohužel ne zcela jasně navazuje větou: „Poprvé se objevuje tento správní

¹⁹⁵ Jak na mnoha příkladech zejména rozsudků Nejvyššího soudu demonstruje například DUŠEK, L.: *Právo občana domáhat se neplatnosti smluv uzavřených obcí či krajem*, str. 13 a násl. PrF UK v Praze. Zdroj: <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/4/9/61.pdf>.

¹⁹⁶ Laštovka, K. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 143 a 144.

¹⁹⁷ Viz například Část IV. Hlava III. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

¹⁹⁸ POŠVÁŘ, J.: *Nástin správního práva trestního (studie o některých pojmech, zejména o vině)*, Orbis, Praha-Brno, 1936.

¹⁹⁹ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 373.

delikt ve vládním nařízení č. 54/1953 Sb., o provozu na pozemních komunikacích ... [po jehož vydání] se správně trestní postih rozšířil v šedesátých letech minulého století do dalších úseků veřejné správy“.²⁰⁰

Tímto úsekem veřejné správy se po roce 1990 stala i oblast veřejné samosprávy. Výlučným subjektem deliktního jednání tak může být například samosprávná obec, již je možno podle § 14 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění možno uložit pořádkovou pokutu do výše 50 000,- Kč, případně podle § 22a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění je možno územnímu samosprávnému celku (nebo Regionální radě regionu soudržnosti) uložit pokutu až do výše 1 000 000,- Kč.

Deliktní odpovědnost se však neomezuje pouze na jednotky územní samosprávy, ale i na další samosprávné subjekty. Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád, v platném znění v § 124c například upravuje správní delikty Exekutorské komory ČR, za něž komoře hrozí pokuta až do výše 10 000 000,- Kč. O specifické podobě samosprávy lze do jisté míry hovořit i v případě Všeobecné zdravotní pojišťovny²⁰¹, které podle § 24b zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, v platném znění hrozí ze strany Ministerstva zdravotnictví za porušení zákonem stanovených povinností pokuta až do výše 1 000 000,- Kč. Podobně lze koneckonců za správní delikty sankcionovat i oborové zaměstnanecké zdravotní pojišťovny podle § 23a zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách.

V neposlední řadě je třeba připustit i možnost spáchání správního deliktu a tedy vyvození správně-deliktní odpovědnosti i za jednání, u něhož právní úprava nerozlišuje možné pachatele – odpovědné subjekty – a které tedy mohou vedle fyzických osob spáchat i osoby právnické, včetně právnických osob veřejné samosprávy. V těchto případech více než u výlučných deliktů samosprávných celků vystupuje do popředí otázka určení přípustné sankce a zejména její vhodnosti vůči konkrétnímu typu odpovědného subjektu. Je totiž patrné, že finanční pokuta uložená fyzické osobě se bude ve svých důsledcích lišit od pokuty uložené subjektu veřejné samosprávy, který ji hradí ze svého rozpočtu určeného právě na výkon oné veřejné samosprávy a jehož primárním příjmem jsou zpravidla platby ze státního rozpočtu.

V oblasti správně-deliktní odpovědnosti tedy – vcelku výjimečně – nenacházíme zřejmě znaky dualismu veřejné samosprávy, které byly patrné v celé řadě jiných oblastí. Územní i zájmová samospráva zde odpovídají v zásadě totožně.

²⁰⁰ PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*, C. H. Beck, Praha, 2013, str. 159, 160. K některým dalším úvahám autorky k této problematice viz také tamtéž str. 278 a násl., případně též Prášková, H. in ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století, III. Proměny veřejného práva*, Karolinum, Praha, 2009, str. 393 a násl.

²⁰¹ Viz například Hendrych, 2012, op. cit., str. 167.

Neplatí to ale už o druhé z oblastí veřejnoprávních deliktů, tedy o odpovědnosti trestní.

S tou můžeme v případě subjektů veřejné samosprávy pracovat od 1. ledna 2012. Toho dne vstoupil v účinnost zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který v naší zemi nově (a vcelku revolučně) zavádí trestní odpovědnost právnických osob. Dílčím způsobem pak zmiňuje i veřejnou samosprávu. Konkrétně pak v § 6 upravujícím vyloučení některých právnických osob za trestný čin uvádí, že podle tohoto zákona nejsou trestně odpovědné „územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci“.

Toto ustanovení nicméně vyvolává některé nejasnosti. Opět vzniká již výše naznačená otázka, proč zákonodárce z trestní odpovědnosti vyloučil pouze subjekty územní samosprávy a nikoliv – když už se tak tedy rozhodl – subjekty veřejné samosprávy jako takové. Tuto nekoncepčnost ještě podtrhuje důvodová zpráva k tomuto zákonu, v níž se na str. 30 k vyloučení některých právnických osob uvádí: „Výslovně by však měly být vyňaty stát a jednotky územní samosprávy při výkonu veřejné moci (obce, vyšší samosprávné územní celky – kraje) – tento požadavek vyplývá z definic pojmu „právnická osoba“ obsažených v mezinárodních smlouvách a právních předpisech ES/EU (právnická osoba je definována jako „*jakýkoliv subjekt, který je právnickou osobou podle příslušného vnitrostátního práva, s výjimkou států nebo jiných veřejnoprávních subjektů při výkonu veřejné moci a veřejných mezinárodních organizací*“).²⁰² Takové zdůvodnění se však zdá být více než pochybné, uvědomíme-li si, že i subjekty ostatní (zájmové, profesní atp.) samosprávy jsou nade vše pochybnost také oněmi veřejnoprávními subjekty vykonávajícími veřejnou moc. Použitá argumentace tak zjevně svědčí spíše pro jejich zařazení mezi subjekty vyloučené z trestní odpovědnosti než naopak. Zákonodárce nijak nevysvětluje, proč i zde vytváří (či přinejmenším opět zdůrazňuje a aplikuje) dualitu samosprávy územní a „ostatní“.

Kromě toho je evidentní, že územní samosprávné celky budou z trestní odpovědnosti vyloučeny pouze tehdy, budou-li vykonávat veřejnou moc. Naopak v soukromoprávních vztazích, tedy v rámci výkonu tzv. fiskální veřejné správy, trestní odpovědnost územních samosprávných celků zůstává nedotčena. Jak uvádí J. Fenyk a L. Smejkal, půjde například o situace, kdy územní samosprávný celek bude vystupovat v pozici nájemce, pronajímatele, prodávajícího či kupujícího atp.²⁰³ Znamená to tedy mimo jiné to, že subjekty ostatní veřejné samosprávy budou trestně odpovědné za vše, tj. včetně aktivit spočívajících ve výkonu veřejné moci? A pokud ano, jaký je důvod této právní dichotomie?

²⁰² Sněmovní tisk 285/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=285&CT1=0>.

²⁰³ FENYK, J., SMEJKAL, L.: *Komentář k zákonu o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim*, Wolters Kluwer, Praha, 2012, komentář k § 6 (citováno dle elektronické verze systému ASPI).

Samostatnou úvahu by bylo možno věnovat vhodnosti konkrétního trestu, který by samosprávné subjekty mohly dostat. Zákon v § 15 odst. 1 vyjmenovává jednotlivé tresty, které jsou pro právnické osoby přípustné, přičemž jimi jsou zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí či uveřejnění rozsudku. Zákon sice obecně uvádí, že uložení některých trestů (například zrušení právnické osoby) není přípustné za situace, kdy by to vylučovala povaha právnické osoby (§ 16 odst. 1 zákona), zvláštní pozornost subjektům veřejné samosprávy (či lépe řečeno subjektům veřejného práva) ale již nevěnuje.

Jak je patrné, problematika odpovědnosti obecní samosprávy poskytuje právní teorii i praxi celou řadu podnětných východisek k dalšímu zkoumání, nechceme-li rovnou použít slovo problémů. Výše uvedené pasáže proto nastiňují alespoň některé z aktuálních otázek, které ze současné právní úpravy vyplývají a s nimiž by se doktrína i oblast aplikace práva měly vypořádat. V rámci pojednání o teoretických východiscích obecní samosprávy tedy není podle našeho názoru možné oblast odpovědnosti zcela opominout.

3. Historické podoby obecní samosprávy na našem území

3.1 Vymezení základních pojmů a metodologie

3.1.1 Časový rozsah zkoumání a jeho periodizace

Je-li cílem této části disertační práce vývoj konkrétních podob obecní samosprávy v České republice, je třeba zodpovědět si několik otázek vyplývajících ze samotné povahy vytčeného cíle.

První z nich je bezpochyby vymezení sledovaného historického období a jeho periodizace. Ve většině současných publikací zabývajících se územní samosprávou sice (alespoň stručný) historický exkurs zpravidla zahrnut bývá, drtivá většina z nich však do zorného pole svého zájmu zabírá pouze období počínající rokem 1848, respektive 1849. Není to přístup nutně principiálně chybný, neboť před tímto rokem lze o existenci obecní samosprávy v současném smyslu hovořit jen s určitými obtížemi. Zároveň však nelze nevidět, že to není přístup, který by čtenáři umožnil učinit si představu o tom, co vzniku „moderní samosprávy“ předcházelo a na co Stadionovo zřízení v revolučních letech poloviny 19. století vlastně navazovalo. Jak jsme si ukázali výše například při vymezení znaků samosprávy pomocí středověkých městských zřízení, nelze tuto otázku zcela ignorovat.

Nepovažujeme proto za vhodné hovořit o vzniku a vývoji moderní obecní samosprávy, aniž bychom předtím v přinejmenším stručných rysech nastínili vývoj jejího „nemoderní“ předchůdce. Detailnějšímu popisu porevolučních kroků a právních úprav v oblasti územní samosprávy by mělo předcházet alespoň rámcové nastínění organizací předcházejících, tedy zejména obcí, svobodných královských měst a stručně i – řečeno současnou terminologií – vyšších územních samosprávních celků zejména vrcholného a pozdního středověku. Jejich návaznost na současnou úpravu je sice již zpravidla velmi slabá, tvoří ale stále součást historického vývoje naší územní a zejména pak obecní samosprávy.

Je poměrně komplikované stanovit počátek historického vývoje určitého právního institutu a to zejména v případě, kdy je původ tohoto institutu zastřen jak věcně (není zcela jasné, jaké podoby a formy měly instituty, z nichž se vyvinul), tak historicky (není zřejmé, kam až sahají jeho počátky).

Je proto třeba zaměřit se kromě jiného také na „okolí“ tohoto institutu, tedy na kontext, v němž bude jeho vývoj sledován a na jehož pozadí bude demonstrován. Jestliže jsme již uvedli, že samospráva by měla být vždy analyzována na pozadí státu, v jehož rámci funguje, pak je-li cílem této části sledovat historický vývoj obecní samosprávy na našem území, je třeba tak činit především ve vztahu ke státnímu celku, jenž se na našem území v dané konkrétní době vyskytoval a jehož

system zde fungoval. Zejména z tohoto důvodu jsme si počátek sledovaného období stanovili do přemyslovské éry, s níž nejen že bývá tradičně spojován počátek české státnosti, ale jde také o období, v němž je možno prvně vůbec hovořit o státním zřízení (či státním celku) jako takovém. U předcházejících útvarů, jako například Velkomoravské či například Sámovy říše, bychom to jednoznačně říci nemohli. Totéž lze do jisté míry konstatovat i o samosprávných jednotkách jako takových. To dokládá například V. Vaněček, když píše, že „[m]ísta, kde je nakupeno více obyvatelstva, kde se provozuje obchod a řemesla, kde je uzel komunikační a kde jsou různé úřady a vojenská posádka – jsou u nás známa vlastně už z pravěku (na př. města keltská). Ale teprve středověk dal takovýmto střediskům charakteristickou organizaci, která z nich učinila zvláštní právní útvary, jež své typické rysy udržely zčásti až do 19. a 20. století.“¹

Nutno však zároveň zdůraznit, že tato práce není (neboť ani nemá být) prací právně-historickou. I proto nemusí například periodizace vymezeného období vždy odpovídat tradičním historickým modelům členění do jednotlivých dějinných etap, ale tato bude konstruována zejména s ohledem na sledovaný institut, tedy obecní samosprávu (či případně to, co jí předcházelo).

V první části této kapitoly zabývající se obdobím před rokem 1848, tedy zejména vrcholným a pozdním středověkem a počátkem novověku, se tedy velmi rámcově zaměříme na obecné vymezení podoby veřejné moci a jejího rozdělení. Tato část má za cíl především obecné uvedení do historického náhledu na problematiku obecní samosprávy. I proto se při jejím zpracování zpravidla omezíme na sekundární zdroje (zpravidla vysokoškolské učebnice) a pomineme zdroje primární (zejm. středověké právní předpisy, listiny, zápisy, rozhodnutí), jak by u ryze právně-historické disertace mělo být spíše pravidlem.

Druhá část pojednávající o vývoji podoby obecní samosprávy po roce 1848 pak zahrnuje časově výrazně užší dějinnou periodu, která nám však umožní podrobnější zaměření zkoumané problematiky. Toto období bude periodizováno jak v souvislosti s ústavněprávními změnami promítajícími se do charakteru a základních rysů tehdejšího státního celku, tak i v souvislosti s vývojem pozitivněprávní úpravy obecní samosprávy.

Třetí část pak představuje zpracování vývoje místní správy a samosprávy po roce 1948. Tento rok představuje zlomový předěl nejen ve vývoji naší veřejné správy a dokonce by se dalo říci, že do jisté míry tvoří i ukončení stoletého vývoje moderní obecní samosprávy. Následující čtyři dekády šel totiž další vývoj veřejné správy diametrálně odlišným směrem, od kterého se po jejich skončení sice do značné míry odchýlil zpět a navázal na přerušení, k němuž v roce 1948 došlo, přesto se však již zcela nezbavil některých (a to i dosti podstatných) „dědičných znaků“ tohoto období. Razance přerušení dějinného vývoje v roce 1948 koneckonců vychází již z podstaty

¹ Vaněček, 1947, op. cit., str. 59.

samotné komunistické ideologie. Jak Marx v knize *Občanská válka ve Francii*, tak Engels v předmluvě k německému vydání *Komunistického manifestu* kategoricky stanovili, že pracující třída nemůže jednoduše převzít existující mechanismy buržoazního státu, ale bude nucena je zničit a na jejich doutnajících troskách vybudovat nové politické orgány vycházející ze zcela nových principů a směřující ke zcela odlišným cílům.²

Poslední částí této dějinné kapitoly pak bude nastínění naší nejmodernější historie představované znovuoobením obecní samosprávy po roce 1989. Zde si práce klade za cíl především vymezení základní kontury renesance decentralizované územní veřejné správy u nás a připravit tak základ pro závěrečná pojednání hodnotící a shrnující teoretické i historické souvislosti naší současné obecní samosprávy.

3.1.2 Předmět zkoumání

Přestože v předchozí části byl teoreticky vymezen institut obecní samosprávy, je patrné, že toto jeho vymezení vycházelo v mnoha ohledech z jeho moderního pojetí. To však pochopitelně nebude možné vždy zcela respektovat při hledání historických podob samosprávy, která tyto teoretické aspekty v různých dobách splňovala různě (různě intenzivně) a někdy třeba i jen velmi málo nebo vůbec.

Předmětem zkoumání zde proto v nejobecnější rovině budou takové správní útvary, které se vyznačovaly určitou mírou nezávislosti na centrální moci a to bez ohledu na to, byla-li taková situace výsledkem vůle oné centrální moci (která nezávislost „povolila“), anebo projevem nezávislosti vzniklé paralelně s mocí centrální, která jí v důsledku toho „pouze“ respektovala.

Takto velmi všeobecně vymezená samospráva (jako správa veřejných záležitostí útvarem nestátním bez přímé ingerence státu) se však v této práci omezí pouze na samosprávu územní, tedy na teritoriálně vymezené útvary s (zpravidla) všeobecnou věcnou působností, na jejich orgány, pravomoci atp., samozřejmě s primárním důrazem na samosprávu obecní, tj. tu nejnižší, základní.

Na druhou stranu je pak nutno také zdůraznit, že předmětem zkoumání v této kapitole bude v některých obdobích i jakási zdánlivá či „předstíraná“ samospráva. Pod tímto vymezením budeme rozumět instituty, které buď byly jako samosprávné prezentovány, přestože jejich charakter těmto představám ani zdaleka neodpovídal, anebo takové, které v určité době samosprávu zcela nepokrytě nahradily. Typickým útvarem, jež bychom do této kategorie mohli zařadit, a jímž se přesto budeme zabývat, jsou například národní výbory. Přestože o jejich samosprávné povaze panují – mírně řečeno – oprávněné pochybnosti, jejich nezahrnutím do našeho zkoumání by vznikla nejen historická diskontinuita výkladu (nejen v návaznosti na současnou

² WAGNER, W. J. (ed.): *Polish Law Throughout the Ages: 1,000 Years of Legal Thought in Poland*, Hoover Institution Press, Stanford University, California, USA, 1970, str. 365, 366.

úpravu obecního zřízení), ale také zjevná neúplnost pojednání o formách a způsobech výkonu místní (samo)správy.

3.1.3 Územní rozsah zkoumání

Jelikož je v názvu této disertační práce použit pojem České republiky a v označení této kapitoly se pak hovoří o historickém vývoji na „našem území“, považujeme za nutné zde alespoň stručně objasnit nesoulad, který zde na první pohled existuje.

Základním východiskem této disertační práce je zpracování institutu územní samosprávy České republiky. Její existence se však zjevně neshoduje s obdobím, do kterého sahají historické kořeny vývoje naší územní samosprávy. Podobně se pak nepřekrývá územní vymezení současné České republiky s územním vymezením státních útvarů jí předcházejících.

Budeme-li proto v této kapitole hovořit o „naší“ či „české“ obecní samosprávě, i s vědomím historické a geografické nepřesnosti tím budeme mínit samosprávu nacházející se ve státních útvarech považovaných za předchůdce současného českého státu a objevující se tedy na územích, na nichž se tyto státní útvary rozkládaly. Bude-li to možné a nebude-li z textu vyplývat nic jiného, budeme za přímé předchůdce České republiky považovat i třeba jen části větších státních celků (typicky země Koruny české, případně Předlitavsko v rámci Rakousko-Uherského soustátí atp.). Z tohoto důvodu se také – částečně s výjimkou existence Československého státu – nebudeme zabývat úpravou obecní samosprávy na území (dnešní) Slovenské republiky (spadajícího v 19. století například pod uherskou část habsburského soustátí).

3.2 Exkurz do vývoje územní samosprávy do roku 1848

3.2.1 Přemyslovský feudalismus – období královských měst

Původní forma „správy věcí veřejných“ či snad i dokonce „samosprávy“ měla podobu rodového rokování. Jak uvádí D. Krejčí, „[v]eřejnou správu, pokud o ní vůbec mohla býti řeč, vykonávali především náčelníci rodoví, otcové, dědi, starostové, kmeti, vladykové, – pro celý kmen pak, jehož středem a záštitou byl kmenový čili župní hrad, náčelníci kmenoví, župané, knížata. Při tom zdá se, že velmi záhy ustálil se u nás řád, jež bychom moderně mohli nazvat samosprávou: O důležitějších věcech rodových rozhodoval celý rod na shromážděních všech mužských svých členů, – o důležitostech celého kmene náčelníci všech jeho rodů na

shromážděních župních. Přirozeným vzrůstem obyvatelstva a promíšením rodů přeměnilo se zřízení rodové záhy ve zřízení obecní.³

Lze předpokládat, že k tomu dochází právě v námi sledované době. Z obcí coby svazků lidí prvotně vyvinutých z rodiny, rodinných klanů a společenství se začíná ztrácet původní rodový ráz. Členové obce se totiž stávají „nezávislymi“ samostatnými hospodáři a nově tak představují spíše jakousi „jednotu sousedů“, v jejímž čele nacházíme voleného kmeta jednajícího za obec a to jak s jednotlivými členy obce, tak s členy obcí jiných.

V rámci místní správy hrály zřejmě v době od 9. do konce 14. století klíčovou roli tzv. hradské župy, jejichž správními středisky v centrálních oblastech říše (Velkomoravské) byly větší a menší hrady – *civitates et castella*. V jejich čele stáli jako zástupci panovníka župani, kteří kolem sebe měli družiny jako své pomocné a výkonné orgány. Některé správní funkce vykonávali i archipresbyterové, tedy kněží hradských kostelů. Župani byli jak hlavními soudními orgány župy, tak jménem panovníka fungovali coby výběrčí naturální renty od poddaných.⁴ Občany obce tak panovník chápal především jako občany župní – ti pro něj například budovali a spravovali župní hrad, platili poplatky a daně atp.⁵ Tehdejší hradskou správu je však stále nutno vnímat spíše v roli správy státní, neboť šlo především o delegovanou moc panovníka.

V souvislosti s příchodem křesťanství a jeho širším a hlubším institucionálním zaváděním na našem území dochází k výrazným zásahům do organizace místní správy, v níž se prvně objevují samosprávné prvky. Nově „...zakládáním klášterům, farám a kostelům [byly] darovány pozemky, a aby se na pozemcích těch zakládaly dědiny a usazovali se lidé, jsou vyjmuty jejich obvody z obecné pravomocnosti župních soudů; započato také se zakládáním měst a přiřknuta městům tatáž výsada. ... Tím obmezovala se velmi pravomoc soudů župních, a jelikož vyplýval hlavní příjem úředníků župních ze soudního jednání, ubývalo jim zároveň valně důchodů. ... Župní úředníci, zbaveni stálých důchodů z dědin a mnohých soudních příjmů z obvodů, z jejich pravomocnosti vyloučených, hleděli si nastalé nedostatky uhrazovati na těch dědinách, které zbyly ještě v pravomocnosti župní, i počali je utiskovati a vzbuzovali tím proti sobě i starodávnému župnímu zřízení takovou nechuť, že lid vítal pak každou příležitost, kde se ho mohl zbaviti, a kde nemohl, opouštěl raději své dědiny.“⁶

Tímto procesem tak poměrně rychle docházelo k tomu, že obyvatelstvo spadající do pravomoci „státní“ župy se stěhovalo na pozemky mimo tuto působnost, což s sebou přinášelo značné oslabení panovníkovy moci, jím samým pochopitelně

³ Krejčí, D., in Bráf, Fiedler, Krejčí, Springer, 1907, op. cit., str. 19.

⁴ MALÝ, K., SIVÁK, F.: *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do roku 1918*, Vydavatelství a nakladatelství H&H, Jinočany, 1993, str. 35, 36.

⁵ Schwarz, 1898, op. cit., str. XIII, XIV.

⁶ Schwarz, 1898, op. cit., str. XIV, XV.

nepříliš vítané. Zde tak zřejmě vůbec poprvé můžeme hovořit o jakési vlně „žádosťivosti po samosprávě“ a jejím střetu s mocí státní.

K tomu dále výrazně přispěla ještě jedna skutečnost. Přibližně v době konce 13. století dochází na našem území ke stále intenzivnějšímu přejímání německého práva. Zatímco dosud se drtivá většina českých sedláků spadajících pod české právo nacházela v postavení dědičných nájemců, tedy těch, kteří se nikdy nemohli stát majiteli pozemků, na nichž hospodařili, právo německé jim přinášelo postavení emfyteutických (zákupních) vlastníků pozemků, které – nakoupené od pánů – mohli zase volně prodávat. Vesnice zřízené na tomto zákupním německém právu požívaly úplné nezávislosti na župních úřadech (přímo spadaly pod magistráty nejbližšího královského města) a jejich obyvatelé byli zproštěni zemských robot, což způsobilo hromadné – a ke konci 14. století již i veskrze úspěšné – domáhání se těchto výsad i těmi obyvateli, kteří doposud spadali do působnosti župních úřadů.

Důsledkem toho „[v]ládě zemské v Čechách odňat ráz staroslovanský, a zásady světa západního, zvláště pak práva římského a německého, vštípeny byvše do ní, dávají jí tvář zcela novou“. Tato tvář pak byla postavena i na tom, že namísto hradních žup byla hojně – zejména za Přemysla Otakara II. – zakládána královská města. Ta měla královské komoře pomoci získat jak materiální, tak mocenské prostředky pro své fungování, neboť rozpadem župní soustavy se současně s oslabováním moci panovníka posílila moc pánů a vladyků. Jinak řečeno F. Schwarzem: „Vše to ukazuje na velikou politickou i kulturní důležitost tehdejšího zakládání královských měst v Čechách; odůvodňuje nedůvěru, s jakou hleděl tehdejší stav panský a vladycký na celý rozvoj městských obcí v Čechách; objasňuje příčiny, které vedly tehdejší vladaře k tomu, že jednak udělovali novým městům a jejich obyvatelstvu zvláštní výsady a svobody, zaručující jim úplnou samosprávu v ohledu politickém, soudním i finančním...“.⁷

Správa každého města se určovala podle tzv. privilegia, které bylo městu přiděleno. Jeho předchůdcem byly tzv. výsady (známé jsou například Soběslavovy výsady pro pražské Němce). „Města, která založil a vybavil výsadami král, se stala městy svobodnými. ... Privilegia jim umožňovala budovat samosprávu, vydávat vlastní předpisy, řídit hospodářský život, apod. Obyvatelé královských měst byli považováni za osobně svobodné a vyvinul se z nich později městských stav. Ostatní města založená nebo podřízená jiným vrchnostem (biskupu, klášteru, feudálům) byla poddanská a jejich výsady platily pouze v rámci velkostatku jejich pána a většinou umožňovaly menší autonomii v městské správě.“⁸ Privilegium představovalo *conditio sine qua non* města jako takového – osada bez privilegia (buť třeba i s hradbami, jak již bylo řečeno) nebyla městem v právním slova smyslu, resp. nebyla jím vůbec.

⁷ Schwarz, 1898, op. cit., str. XVI.

⁸ SOUKUP, L.: *Vývoj veřejné správy v českých zemích I. do roku 1848*, ZČU, Plzeň, 1997, str. 16, 17.

Privilegia byla také jedním z prvních způsobů, jakým samosprávná města nabývala svůj majetek a mohla tak realizovat svou hospodářskou činnost. Jak ke královským městům uvádí například Šouša, „... zůstala sice formálně vlastnictvím vladaře, ale ve skutečnosti získala na základě privilegií majetkovou samosprávu. Z poddanských měst měla omezenou samosprávu statků a jmění pouze takzvaná vrchnostenská města výsadní. Majetkem těchto měst, pokud je měly, byly hlavně radnice, vězení, skladiště, ubytovny pro nádeníky, tržiště, hradby a brány.“ Zejména v případech královských měst se pak mezi komunální majetek řadily i pozemky.⁹

Úroveň a formu samosprávy však neovlivňovala pouze privilegia, ale také to, pod právo kterého „mateřského města“ ta která obec spadala. „Města v severních Čechách, na severní Moravě, ve Slezsku a Lužicích patřila do sféry vlivu saského (magdeburského) práva, města ve středních a jižních Čechách i na střední a jižní Moravě přejímala právo švábské (norimberské).“ Z těchto dvou měst – tedy Magdeburku a Norimberku – se na našem území vytvořila města s tzv. vrchním právem, tedy města, která dávala právní rady městům s menší soudní či správní praxí a zkušeností. „Do sféry mateřského práva magdeburského patřily u nás svým vrchním právem Litoměřice a Olomouc, do sféry norimberské Staré Město pražské a Brno.“¹⁰

Obyvatelé města sice navenek vystupovali jako jedna právnická osoba – korporace – a to prostřednictvím měšťanů zajišťujících výkon městské správy, ti však legitimitu svého úřadu neodvozovali od většinové vůle svých spoluobčanů, ale od vůle krále, resp. pána svého města (řeceno dnešními slovy, od svého „zřizovatele“), jenž základní městský orgán, tj. městskou radu, prostřednictvím svého podkomořího jmenoval (nejčastěji na základě návrhu právě odstupující rady) a pak nad výkonem správy dohlížel. „Městská rada byla tvořena konšely (consules). Jejich počet se lišil podle toho, zda město patřilo do oblasti práva magdeburského (zpravidla 4 členové), nebo staroměstského či brněnského (zpravidla 12 členů). Podle toho docházelo i ke střídání v úřadě purkmistra, předsedy městské rady a představitele města: buď po třech či jednom měsíci. První z purkmistrů v roce se nazýval primas nebo primátor. Vedle dozoru nad městskými financemi pečoval i o klíče od městských bran po zbytek roku.“¹¹ Dohled pak prováděl stanovený úředník, nejčastěji označovaný jako královský rychtář, fojt nebo šoltys, který „...byl vlastně úředníkem královským, od krále ze středu měšťanstva ustanoveným, a to buď bez všelikého přičinění a spolupůsobení ostatního měšťanstva anebo po úřadě se sborem kmetů.“¹²

⁹ ŠOUŠA, J. jr.: *Obecní majetek v Čechách 1848-1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1939*, UK, Karolinum, Praha, 2009, str. 33.

¹⁰ Soukup, 1997, op. cit., str. 22.

¹¹ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 63.

¹² Schwarz, 1898, op. cit., str. XXV.

Systemově (ale i evolučně) by však bylo chybou uvádět v této době městskou radu na prvním místě. Byl to totiž právě rychtář (označovaný také jako *scultetus*, *ritherius*, *villicus*, *advocatus* nebo třeba *iudex*), kdo primárně spravoval záležitosti obce nebo kdo byl dokonce jeho „zakladatelem“ (byl-li lokátorem při vymycování plochy pro založení města, zpravidla dostával již v lokační listině slib a záruku, že bude jmenován rychtářem). Do úřadu byl jmenován pánem města (volba byla naprostou výjimkou) nebo svůj úřad získal dědičně. Nebyl však orgánem města, nýbrž orgánem pána města. Zásadní byl však nejen fakt, že rychtář byl jmenován z měšťanů daného města (a byl tak tím, kdo měl na řádné správě města osobní zájem), ale i to, že postupem doby se do správy města zapojují další (tzv. přísežní) měšťané (*iurati*). Až z těch se posléze vyvinuli již zmínění konšelé (*consules*) tvořící až mnohem později „samosprávnou“ a emancipovanou protiváhu rychtáři v podobě kolektivní městské rady v čele s purkmistrem.¹³

Je velmi komplikované takovou samosprávu hodnotit z dnešního pohledu. Města sice dosud nedisponovala svým samosprávným voleným orgánem, v zásadě ale platilo to, že měšťané se měli možnost o záležitosti „svého“ města starat svobodně v tom smyslu, že nebyli subordinačně podřízeni panovníkovi. Nebyli pouhými vykonavateli vůle cizí, ale rozhodovali se volně, byť v mezích stanovených dle (libo)vůle svého pána.

Ve vztahu k současnému chápání samosprávy bychom tak mohli vymezit přinejmenším dva problémové okruhy v „samosprávě“ feudálního královského města a to 1) způsob ustavování členů městské rady a 2) libovůle a nestálost v rozsahu samosprávné působnosti městské rady.

Ustavování členů rady jmenováním sice jistě není způsob pro samosprávu nejvhodnější (o principech ustavování do funkcí již bylo pojednáno výše). V tomto případě však také vykazoval i zřejmé znaky limitace vůle samotného pána města – ten například jmenoval radu na základě návrhu rady předchozí, což možnosti jeho výběru při samotném jmenovacím aktu výrazně omezovalo. Vynechejme nyní komplikovanou a nejednotnou otázku jeho vázanosti tímto návrhem, jak nicméně ke jmenování radních uvádí Schwarz, „...během dob nabyla města též podílu na tomto dosazování; právo to pak vykonávala v ten způsob, že mohla navrhnouti větší počet osob, k úřadu kmetskému úplně způsobilých, ze kterého počtu vybral král anebo vybrati dal od komořího obvyklý počet a vybrané pak potvrdil.“¹⁴ Lze nicméně předpokládat, že postupem doby se v tomto procesu úloha krále spíše oslabovala než naopak, neboť tentýž autor také dodává: „Vliv města jevil se zde v té míře, že mimo osoby od města navržené nemohl nikdo státi se kmetem městským“. V ideálním případě je tak možné namítnout předpoklad, podle kterého by primárním zájmem radních mělo být blaho města a jeho občanů (tj. i jich samých a jejich okolí) a ti tak

¹³ Čerpáno z Kejř, 1998, op. cit., str. 227-251, kde je vše, včetně příkladů, také podrobněji rozebráno.

¹⁴ Schwarz, 1898, op. cit., str. XXV.

budou i s ohledem na to vybírat takové eventuální kandidáty, kteří ono blaho zajistí, nemohou-li úřad vykonávat sami.

Nedostatečné vymezení pravomocí městské rady stanovené vždy nerovnoměrně *ad hoc* pro každé město obsahem konkrétních městských privilegií je problémem s podobnými důsledky. Jen těžko lze hovořit o plnohodnotné samosprávě tam, kde vždy existuje „hrozba“ jednostranného vrchnostenského zásahu vedoucího k omezení výkonu takové samosprávy. Král – potažmo jakýkoliv pán města – byl sice omezen obsahem privilegií, pouze on však byl tím, kdo je mohl udělovat, resp. odnímat (nehledě k obecnosti privilegií, tedy možnosti krále jednat *secundum et intra legem* a i tak vrchnostensky omezovat moc městské rady).

Hodnotit správu tehdejších měst tak z dnešních hledisek samosprávy lze jen s obtížemi. Alespoň stručné představení svobodných měst však považujeme za vhodné jak z důvodu terminologické návaznosti na současnou úpravu (první zavedení pojmů primátor či městská rada užívaných – byť v posunutých významech – dodnes, jak se o tom později ještě zmíníme), tak proto, že ačkoliv tato města z dnešního pohledu „podmínky samosprávnosti“ nesplňovala (přínejmenším ne všechny), představují její historický výchozí bod. Ten nejen že ovlivnil další vývoj obecní správy na našem území, ale je i modelem, ke kterému se později mnozí reformátoři absolutistických centralizovaných správních soustav obraceli jako k ideálnímu (či možná spíše zidealizovanému) cíli svého snažení. Přes všechny nedostatky vnímané z dnešního pohledu se totiž v tehdejší chápání o samosprávu jako o „samostatnou správu vlastních věcí veřejných“ více či méně skutečně jednalo.

Pro úplnost ještě krátké doplnění. Vedle královských měst někteří autoři v této době hovoří i o samosprávě vesnické jako o jakési zvláštní formě obecní samosprávy. Konkrétně pak J. Bílý uvádí, že tato „...samospráva a soudní autonomie byla udělována panovníkem pohraničním obcím jako kompenzace střežení hranic (Chodové v Čechách) nebo stálého válečného ohrožení (Vrbovec u Znojma). Také udělení samosprávy mohlo být výrazem jiné etnicity obyvatel vesnice (Hedčané v Čechách). ... V čele obce stál soudce-rychtář, který měl správní a policejní pravomoc. ... Vesnická samospráva od 13. století postupně v různých vesnicích zanikala, respektive byla oklešťována. Udržela se jen výjimečně v některých případech i soudní moc vesnických soudů, a to až do počátku 18. století.“¹⁵

3.2.2 Husitské intermezzo – nový pojem obce

Revoluční husitské myšlení a trendy zasáhly do vývoje územní samosprávy podobně svérázným způsobem, kterým ovlivnily celkový dějinný vývoj naší státnosti. Ve světle proklamované sociální spravedlnosti a bratrské rovnosti mezi lidmi s sebou husitské hnutí přineslo do struktury správního aparátu prvek tzv.

¹⁵ BÍLÝ, J. L.: *Právní dějiny na území České republiky*, Linde, Praha, 2003, str. 78, 79.

husitské obce, u níž se podle místa realizace také někdy uvádí označení „obec táboorská“.

Jednalo se o nový typ společensko-správního i ekonomického uspořádání, které například L. Soukup neváhá přirovnat ke „spotřebnímu komunismu“.¹⁶ K. Malý a F. Sivák pak toto uspořádání charakterizují následovně: „Třídním základem této zásadně nové společenské organizace byly masy jihočeských sedláků, vedených lidovými kazateli, kteří odmítali zlořády feudální společnosti. Po dobytí Sezimova Ústí založili hrazené město – pevnost Tábor – na opuštěném hradišti nad Lužnicí. A právě tu se plně projevíly nové představy o uspořádání společnosti, církve, o právu a spravedlnosti, o vlastnictví. ... Nová společenská organizace je budována na principu rovnosti společenské (bratrství) a rovnosti majetkové (osobní majetek se odevzdává ve prospěch obce do společných kádí). Je odmítnuta monarchistická forma státu a ideálem se stává demokratická vláda.“¹⁷ Dlužno podotknout, že jedním z důsledků takového modelu bylo i relativní posílení politických práv obyvatel obce, kteří formálně nedisponovali žádnou funkcí – na politickém řízení obce se tak podílel výrazně větší vzorek občanů než pouze měšťané.

Model aplikovaný zpočátku pouze na nově založený Tábor se postupně rozšiřuje do blízkého i vzdálenějšího okolí. Vzniká tzv. táboorský městský svaz, do něhož se postupně řadí i Domažlice, Písek, Prachatice, Bosňany, Sušice, Horažďovice či Klatovy a který postupně nabývá v některých ohledech až formy teokratické republiky, v jejímž čele stojí vojenští hejtmané, kněží a kazatelé. „Vnitřní formou organizace byly ... takzvané obce, to jest společenství příslušného podle jejich povolání nebo určení. Byly to obec polní (vojsko), obec domácí, odlišné podle jednotlivých měst. Představitelem obce polní byl polní hejtman, domácích obcí pak městské rady. V čele spojených obcí stál pak společný vladař, správce.“¹⁸

Se značnou mírou nadsázky tak zde můžeme hovořit nejen o zřejmě nejdůslednější samosprávě, jaké bylo dosaženo (samosprávě hraničící již s vlastní suverenitou), ale i o jednom ze specifických předchůdců současných svazků obcí a měst. Je nicméně zřejmé, že se jednalo o pokusy odpovídající své době – ať již máme na mysli výrazné teologické zaměření této „decentralizace“, tak i „demokratickou“ formu vlády spočívající například v konfiskačních dekretech městských rad. Tato velmi důležitá mezifáze našeho historického vývoje ležící mezi státem překonávajícím feudální rozdrobenost a státem stavovským však pro potřeby této práce může být zajímavá jak z toho důvodu, že obohacuje výše uvedený pojem obce o další formy (byť omezené vcelku krátkou historickou periodou), tak také tím, že naznačuje, jak může v praxi vypadat do důsledků provedená decentralizace a zavádění samosprávných prvků do místní správy veřejných záležitostí, je-li tento

¹⁶ Soukup, 1997, op. cit., str. 25.

¹⁷ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 99.

¹⁸ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 100.

proces motivován revoluční myšlenkou, již se nepodaří udržet v přiměřených mezích.

3.2.3 Stavovský stát – vzestupy a pády samosprávy

Stavovským státem označujeme státní zřízení vyznačující se dualismem moci panovníka a stavů, které lze do jisté míry chápat také jako mezistupeň mezi monarchií a oligarchií jakožto čistými typy.¹⁹

V této době jsme svědky pokračujícího úpadku jak župní soustavy, tak těch vesnických obcí, které pod ně stále spadaly. Podle Schwarze „[p]očátkem 14. století byla pravomocnost žup již tak dalece obmezena, že nezůstávali pod ní nežli méně zámožní šlechtici, rytíři, zemané a dědinníci, některá města i městečka panská, i částka lidu selského, že se spojovaly dále jednotlivé župy pro nepatrnost svého území i své pravomocnosti se sousedními župami v obvody větší a staly se dle všeho v tomto přetvoření dvanácti obvody krajskými...“²⁰

V době husitské a v začátcích období stavovské monarchie se tak na našem území poprvé objevují kraje jako územní správní jednotky. Za Karla IV. nacházíme 17 krajů v Čechách a 6 na Moravě. Jednalo se primárně o správní obvody rozdělující státní moc, přestože M. Stieber svým tvrzením „Kraje byly samostatnou říšskou korporací.“²¹ nejasně naznačuje jejich určitou korporátní charakter a zmínkou o „krajské dani“ také upozorňuje na náznak samosprávy (a to i v případě, že by se jednalo o jedinou ze samosprávných kompetencí pouhého vykonavatele státní správy). K. Krofta dokonce dovozuje, že krajská správa této doby do jisté míry suplovala moc královskou, neboť uvádí, že za „...neurovnaných poměrů tehdejších, zvl. v dobách bezkráloví, stalo se zvykem zřizovati krajské hejtmany, obyčejně po dvou v každém kraji, aby s radou volenou krajským sjezdem vedli všechnu soudní, vojenskou i policejní správu kraje. ... I když tito krajští hejtmané byli jmenováni králem, což se i v době jagellonské někdy stávalo, nemohli se pokládati za úředníky čistě královské, neboť podobně jako nejvyšší úředníci zemští byli zároveň zástupci stavů svého kraje, mohouce být bráni jen ze šlechty v kraji usedlé. Ale někdy, zvláště často na konci doby jagellonské, volili krajské hejtmany stavové sami buď na zemském sněmu nebo na krajských sjezdech.“²² Podobně také F. Schwarz hovoří o „obci krajské“, jejíž krajské sjezdy, nařizované králem za účelem jednání rozličných potřeb, byly výrazem obyvatelstva jednoty v každém kraji. Na těchto sjezdech měli zájem pochopitelně především ti páni a rytíři, kteří nemohli svá práva vykonávat v rámci svobodného města a to například proto, že jejich statky ležely mimo městská

¹⁹ WINTR, J.: *Dualismus moci krále a stavů v českém stavovském státě podle pojednání Pavla Stránského O státě českém*, in Jirásková, Suchánek (eds.), 2004, op. cit., str. 227.

²⁰ Schwarz, 1898, op. cit., str. XVII.

²¹ Stieber, 1931, op. cit., str. 65.

²² KROFTA, K.: *Stará ústava česká a uherská*, Nákladem učené společnosti Šafaříkovy v Bratislavě, Praha, 1931, str. 24.

území. Vliv a „síla“ krajských sjezdů kolísala podle síly konkrétního panovníka a zcela zanikla v době úpadku zemských svobod.²³

Klíčovou oblastí územní samosprávy však stále byla města. Vliv samosprávy královských měst výrazně posiloval a to zejména oproti situaci obcí podřízených župám. Městská samospráva „...se prakticky stala nezávislou na státní moci, resp. byla jejím rovnoprávným partnerem. V Čechách nacházíme v tomto období 30 královských měst a 9 měst věnných. Měšťané těchto měst byli považováni za svobodné, stejně jako ostatní obyvatelé města. Navenek vystupovalo město jako celek, jako právnická osoba, nositel práv a povinností.“²⁴

Vnitřní správa měst nedoznala výraznějších změn – v jejich čele stála městská rada, kterou na základě návrhu rady předchozí potvrzuje (tzv. „sází“) do funkce panovník, potažmo jeho konkrétní podkomoří. „Městská rada se dělila na ty, kteří kontrolovali výkon moci ve městě, a ty, kteří ji přímo vykonávali, tedy radu v užším slova smyslu (časté bylo označení konšelé nebo přisežní – lat. *iuratores*).“²⁵ Jak ale naznačuje Schwarz, výlučná pravomoc krále ustavovat do funkce městské kmety – členy městské rady svobodných královských měst – doznala postupně výraznějšího samosprávného charakteru – „...způsob, kterým jevila města vliv na osazení úřadu kmetského, byl, že mohla si na základě zvláštní milosti panovníkovy sama voliti přisežné, které pak předpokládala králi k pouhému potvrzení. ... Nelze nic pochybovati, že přispěl právě tento způsob osazování úřadu kmetského ve městech nejvíce k tomu, aby se upevňovala svéprávnost měst co nejvíce a značně se menšil vliv úřadů královských a panovníka samého na správu měst.“²⁶

Měšťané byli v zásadě jedinými obyvateli města, kteří disponovali politickými právy. Městská chudina se na řízení města podílet nemohla. Malý a Sivák, kteří uvádějí, že „[v]elká obec, všelidové shromáždění obyvatel města, které sehrálo tak důležitou úlohu v době husitské, začíná ztrácet na svém významu, a objevuje se jen čas od času jako projev nespokojenosti obyvatel města s výkonem městské správy“²⁷, se tak zde dostávají do mírného rozporu se Schwarzem tvrdícím, že „[d]oby husitské zvláště vtiskly celému zřízení městskému ráz demokratický, zrušivše zásadou, že vychází veškerá moc v obci od „velké obce“, tedy od veškerého občanstva ... Proto spatřujeme v této době scházeti se v městech přechozo „velkou obec“, aby jmenovala obecní starší, volila konšely a vedla vůbec ve správě městské hlavní slovo.“²⁸ Aniž bychom si stanovili za cíl detailní rozřešení sporů vznikajících z odlišné interpretace dějinných událostí a úprav, pro potřeby vymezeného tématu se zde omezíme na konstatování, že ať už pod pojmem „velká obec se scházela čas od času“ máme na mysli jakoukoliv časovou periodu, lze předpokládat, že samosprávné prvky zavedené

²³ Schwarz, 1898, op. cit., str. XXX, XXXI.

²⁴ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 126.

²⁵ Bílý, 2003, op. cit., str. 141.

²⁶ Schwarz, 1898, op. cit., str. XXV.

²⁷ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 127.

²⁸ Schwarz, 1898, op. cit., str. XXVII.

zejména cizími osadníky se postupně zcela jistě promítaly do městské správy čím dál silněji. Za nejvhodnější se tak možná jeví stručná a kompromisní formulace V. Vaněčka, jenž se omezil na konstatování, že „Městské právo znalo i valnou hromadu všeho měšťanstva čili velkou obec, která však byla málo praktická.“²⁹

Kromě výše nastíněného dělení na města svobodná (podřízená toliko králi) a poddanská (podřízená jiné než královské vrchnosti) lze uvést i další tehdy uplatňované dělení měst. Zvláštního postavení se například těšilo Staré město Pražské či Kutná Hora, která neměla podkomořího, ale spadala výlučně pod osobní královský dohled. Tzv. města horní byla spravována královským mincmistrem, za města hradská se označovala ta města, která se dosud nevymanila z područí krajské (hradské) správy a například města ochranná byla králem svěřena konkrétnímu duchovnímu nebo šlechtici jako zástava. Nad tzv. městy věnnými vykonával správu podkomoří královny, které sloužila jako zdroj příjmů. Jako města výsadní se označovala ta města, která měla nižší soudní pravomoc, na rozdíl od těch, která tuto pravomoc neměla.³⁰ Zvláštní kategorií pak představovaly také tzv. městečka či městyse (byť jejichž vrcholný rozkvět bývá datován až do pozdějších dob), kterými byly zejména obce s centrální funkcí pro své venkovské okolí, na nichž se především konaly týdenní trhy³¹ (označované také někdy jako tzv. *oppidum forense*).

Na výrazně rostoucí sílu měst a jejich (samo)správy ukazuje i to, že na Čáslavském sněmu roku 1421 byl za vladaře a správce koruny a království zvolen výbor 20 předních mužů, z nichž 5 vzešlo ze stavu panského, 5 ze stavu rytířského a celá polovina ze všech (tedy 10) ze stavu městského.

Porážka Prokopa Holého v bitvě u Lipan v květnu 1434 znamenající vlastně ukončení husitského povstání však také znamenala konec posilování pozice královských měst. Tento pokles jejich vlivu pak dále pokračoval i za vlády krále Zikmunda Lucemburského a první krátké vlády Habsburků na našem území. Z předchozích dob vydobyté „...zisky, zvláště politické, nebyly [tak] definitivní a města byla nucena od konce 15. století o ně houževnatě bojovat se šlechtou a později i panovníkem.“³²

Zlomovým rokem se pro budující se městské samosprávy stává rok 1547, kdy došlo k porážce českého stavovského povstání. Již předtím král Ferdinand I. opakovaně přehlížel sliby, které českým stavům (z nichž, jak bylo uvedeno, značnou část tvořili právě stavové městští) složil při své korunovaci a postupně omezoval městská práva s cílem zavést nad českými zeměmi silnou – absolutistickou – vládu, v níž nebylo možné zachovat silné a nezávislé postavení samosprávných měst.

²⁹ Vaněček, 1947, op. cit., str. 60.

³⁰ Schwarz, 1898, op. cit., str. XX.

³¹ Blíže viz například důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 987 IV. volebního období Poslanecké sněmovny), jímž byl do našeho právního řádu pojem městyse k 1. červenci 2006 opět zaveden.

³² Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 126.

Ferdinand I. konfiskoval městské statky, odňal městům mnohé – většinou majetkové³³ – rozhodovací pravomoci a uložil jim značné finanční pokuty. Nad královskými městy (s výjimkou Plzně, Ústí a Budějovic, která zůstala věrna králi)³⁴ byla ustavena silná kontrolní činnost prováděná královskými úředníky, zejména královskými hejtmany a rychtáři, bez nichž se nesmělo konat žádné jednání městské rady ani jiná shromáždění. V neposlední řadě byla městům odňata i pravomoc soudní. Neschopnost měst postavit se královské moci a její naprostá nadřazenost nad veškerým městským konáním vystihuje vhodně Schwarz, když říká, že „...co jindy bylo právem nedotknutelným, nebylo dnes nic více než pouhou milostí“.³⁵

V tomto stavu pak v zásadě zůstává městská správa až do konce trvání stavovského státu, tedy do roku 1618, počátku povstání protestantských stavů, resp. do roku 1620, kdy byli tito stavové poraženi v bitvě na Bílé Hoře.

3.2.4 Rozvinutý feudalismus – nerozvinutá samospráva

V době feudalismu dosahuje veřejná správa dalšího vrcholu svého vývoje, neboť – jak již bylo zmíněno v teoretické části – se jednalo o jeden ze základních nástrojů utužování absolutistické formy habsburského vládnutí a hlubší integrace českého státu do rakouské monarchie. Jedním z charakteristických rysů správní soustavy byla zejména důsledná centralizace, která se projevila jak v rovině jednotlivých zemí, tak i krajů a měst a to podle zásady, že veškerá moc (tedy zákonodárna, soudní i výkonná, tedy správní) náleží panovníkovi a je neomezená.

Krajská správa, jejíž ráz samosprávné instituce se, jak bylo uvedeno, oslaboval již za Ferdinanda I., byla nejprve paralyzována tím, že po vydání Obnoveného zřízení zemského přestaly být svolávány krajské sněmy, resp. dle Krofta „Ferdinand především nedopouštěl, aby krajské sjezdy mohly býti svolávány bez jeho vůle, nadto pak netrpěl, aby se na nich jednalo o něčem, co by přesahovalo obor vlastní správy krajské. Tím velmi utrpěl politický význam sjezdů, jež se stávaly stále vzácnějšími.“³⁶

Úřad krajských hejtmánů tak zůstal jediným stavovským orgánem. „Jejich stavovský charakter vyplýval především z toho, že mohli být vybíráni jen ze šlechty usazené v kraji... Hejtmáné byli pravidelně vždy po roce obnovováni. Teprve r. 1685 byla zavedena praxe, že krajští hejtmáné museli po pěti letech rezignovat a tak bylo sladěno jejich funkční období s délkou funkce zemských úředníků. Jejich stavovský charakter byl dále podtržen tím, že to byl také zemský sněm, který původně stanovil rozsah jejich povinností ve zvláštním hejtmanském řádu vydaném r. 1595. ... Rozhodující pro „postátňování“ krajské správy byla zřejmě skutečnost, že krajská

³³ Šouša, 2009, op. cit., str. 35.

³⁴ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 128. Schwarz (1898, op. cit., str. XXXIX) však Ústí nezmiňuje.

³⁵ Schwarz, 1898, op. cit., str. XXIX.

³⁶ Krofta, 1931, op. cit., str. 35.

šlechta přestala již působit jako krajská obec, která by vyjadřovala kolektivní vůli stavů v kraji.³⁷ Toto pojetí pak zřejmě odpovídá výše zmíněné Stieberově myšlence o korporativním charakteru krajů.

Pro zajímavost – jak již bylo zmíněno, orgán krajských hejtmanů byl v Čechách (na Moravě nikoliv) až do Tereziánských reforem v roce 1751 orgánem kolegiálním. Po nich byli individuálním krajským hejtmanům (vybíraných ale už ne z osob stavovských, nýbrž z úřednictva³⁸) v 16 nově rozdělených českých krajích (dalších 6 bylo na Moravě ještě z dob Karla IV. a 2 ve Slezsku – těšínský a opavský) přiděleni krajské adjunkty a krajské úřady nabyly zřejmé povahy orgánů státních, což se projevovalo například i tím, že už neúřadovali „doma“ (ve svých sídlech) jako dříve, ale v nově určených krajských městech. „Věcná působnost jejich kryla se celkem s působností gubernií. Největšího významu nabyly krajské úřady jako ochranné úřady poddaných proti vrchnostem.“³⁹

Podstatně hůře se však v nových podmínkách dařilo samosprávě městské. Ta „...byla vývojem pobělohorským těžce postižena ve všech směrech. Třicetiletá válka vedla k jejich zpusťování, ... městské ekonomice chyběl dostatek obživa, což bylo způsobeno zvláště obrovským berním zatížením. ... Politicky byla královská města prakticky zbavena rozhodujícího podílu na rozhodování zemského sněmu. Jejich účast na zemském sněmu byla ... jen formální. Všechny tyto skutečnosti se odrazily i ve snahách omezit dosavadní městskou správní autonomii. Cesta k tomu byla nalezena v byrokratizaci městské správy.“⁴⁰

Omezování městských pravomocí se týkalo zejména pravomoci soudní a správy majetkové. „V roce 1620 byl veškerý komunální majetek [poddanských měst] vzat z dosavadní kvazisamosprávy a svěřen do správy královským rychtářům jako státním orgánům. Šlo tak vlastně o jakousi podobu absolutní konfiskace do státních rukou.“⁴¹ V roce 1706 byl zřízen úřad hospodářského inspektora dosazovaného do jednotlivých měst vrcholnou exekutivou. Měštům zůstalo jen právo kontroly nad obecním hospodářstvím, nicméně i to pod dozorem vlády. Jako kontrolní orgán se v nich uplatňoval královský podkomoří a nad městy horními královský mincmistr, kteří „...dle rozkazů, z komory nebo z kanceláře české vycházejících, spravovali a vyprodávali statky a jiné důchody obecní jako zboží konfiskované. Teprve po mnohém prosebném ucházení se rad městských rozhodnul se císař v březnu 1628, že se mají konfiskované statky obecní, které nejsou již zastaveny nebo prodány, navrátiti královským městům. ... Radám pak vydána brzy na to dne 11. května 1628 instrukce z komory české, kterou se měly řídit ve správě jmění obecního.“⁴²

³⁷ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 270, 271.

³⁸ Stieber, 1931, op. cit., str. 80.

³⁹ Laštovka, K. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 347.

⁴⁰ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 275.

⁴¹ Šouša, 2009, op. cit., str. 35.

⁴² Schwarz, 1898, op. cit., str. XXXVIII.

Změny zasáhly nejen fungování, ale i ustavování městských orgánů. „Postupně zanikalo i každoroční obnovování městské rady. Starší konšelé zůstávali ve funkcích prakticky doživotně a noví byli jmenováni jen na místa, která se uprázdnila úmrtím některého z konšelů.“⁴³ Nejpodstatnější zásah do vnitřní organizace městské správy ale představovala reforma proběhnuvší vydáním dvorních dekretů Josefa II. ze dne 2. června 1783 a 12. února a 15. dubna 1784, jimiž byly městské rady změněny v tzv. magistráty, tedy úřady státní, zeměpanské, fungující pod dohledem krajských úřadů.

V této době tak dochází k „nápravě“ situace, která postupně nastávala na přelomu 17. – 18. století, tedy situace, kdy města poddaná na tom v oblasti své samosprávy vlastně byla výrazně lépe, než původně silnými privilegii nadaná města královská. Bylo tomu tak proto, že „...vrchnosti vykonávaly sice nad nimi své dozorcí i vrchnostenské právo dosti účinně, než staré zřízení obecní jest městům těm namnoze ponecháno. Tak zachoval se ve městech těchto zhusta ještě starodávny řád volební, a někdejší „velké obci“ ponechán dosti značný vliv na správu obecní. ... Když pak r. 1716 dáno jest nařízení, že vrchnosti nejsou oprávněny bráti ochranným nebo poddaným městům výsady, které vladař jim poskytnul, jsou ochranná a poddaná města v postavení svém namnoze samostatnějšími učiněna než města královská.“⁴⁴ Tento stav však, jak bylo naznačeno, trval toliko do zmíněných josefínských reforem.

Původní josefínská úprava, podle níž měšťanstvo volilo své reprezentanty (volitele), kteří volili purkmistra a magistrátní rady s tím, že tato volba byla omezena nejen nutným potvrzením shora, ale i tím, že voleni mohli být pouze kandidáti, kteří úspěšně prošli zkouškou z právních předmětů u apelační komory, byla dále ještě omezena na počátku 19. století. „Když konečně r. 1808 zrušeno jest guberniálním nařízením i ono zdánlivé právo měst na volení neboli navrhování kandidátů pro místa zkoušených radních a vysloveno, že místa ta má obsazovati na příště gubernium společně s apelačním soudem zcela samostatně, odstraněn jest poslední ještě stín některé samostatnosti městské.“⁴⁵

Zjednodušeně řečeno, je možno vysledovat tři základní nástroje, jimiž v době pobělohorské absolutističtí Habsburkové omezovali oba stupně územní samosprávy, tedy samosprávu krajskou a městskou. Prvním krokem byla restrikce finanční a majetková, která se projevila obstavením obecního majetku, konfiskacemi, zaváděním nových daní a likvidačním zvyšováním daní stávajících. Krokem druhým byla redukce pravomocí. Městské orgány přestaly fungovat jako orgány samosprávné, dostaly se do přímé podřízenosti a pod striktní kontrolu úředníků královských a i v té oblasti, která zůstala ve „výlučné“ působnosti městských orgánů, začala nově platit nová, výrazně restriktivní, pravidla. Poslední fází pak byla samotná institucionální změna v městských orgánech. Měšťané přestali mít vliv na jejich

⁴³ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 275.

⁴⁴ Schwarz, 1898, op. cit., str. XLI.

⁴⁵ Schwarz, 1898, op. cit., str. XLII.

obsazování, městské orgány se ve svém novém postavení připomínajícím spíše vykonavatele státní správy dostaly zcela do řídicí agendy orgánů centrálních. Dosavadní vývoj územní samosprávy tak lze považovat za vcelku zřetelné potvrzení předchozích teoretických tezí o neslučitelnosti absolutistické formy vlády a reálné existenci územní, či vlastně prakticky jakékoliv samosprávy.

Na přelomu 18. a 19. století však již v určitých částech Evropy (a nejen v ní – v Rusku je například v roce 1785 vydána Městská charta zakládající nové sociální útvary místní samosprávy⁴⁶, nadané korporativními právy⁴⁷) začíná docházet k procesu renesance územní samosprávy a tyto reformní kroky se coby ozvěny francouzské revoluce pomalu ale jistě postupně blížily i k hranicím habsburské monarchie.

Ve Francii je 14. prosince 1789 vydán zákon o organizaci municipální správy, který unifikuje do té doby roztržitěnou úpravu a podobu samosprávných měst a obcí (a je zajímavý například tím, že zřejmě jako vůbec první v historii rozlišuje mezi samostatnou a přenesenou působností obcí⁴⁸). Zcela však nevycházel z tehdy populární nauky o *pouvoir municipal* (zachované například v již zmíněné belgické ústavě z roku 1831) a například volební princip byl u členů obecní rady (*membres du Conseil municipal*) zaveden právě až v březnu 1831.⁴⁹ Tento klíčový princip byl ve Francii zakotven i v první větě čl. 1 zákona č. 213 z roku 1982 o právech a svobodách obcí, departementů a regionů⁵⁰ („*Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus.* [zvýr. aut.]“⁵¹) a to až do roku 1996.

Reforma obecního zřízení spočívající v přijímání nových zákonů o obcích se tak stává jedním z projevů trendu nasměrovaného proti byrokraticko-absolutistické vládě také v Německu, tedy v tehdejší Prusku. „Inaugurována je Steinovým městským zřízením z 19. listopadu 1808, jehož příkladu následovalo např. Bavorsko r. 1818, Württembersko r. 1822 či Badensko r. 1831. ... Byla to zejména státovědecká škola Rotteckova, jež v duchu liberalistických názorů bojovala v Německu za osamostatnění obcí od státu. Pod jejím vlivem uznání práv obce v poměru ku státu svého výrazu v pruské ústavě z 5. prosince 1848, ve frankfurtské ústavě z r. 1848 a v rakouské ústavě ze 4. března 1849, zvláště pak brzo na to v obecním zřízení ze 17. března 1849...“⁵¹

⁴⁶ MIRONOV, B.: *Bureaucratic- or Self-Government: The Early Nineteenth Century Russian City*, Slavic Review, Vol. 52, No. 2, 1993, str. 236, 244.

⁴⁷ VINOGRADOFF, P.: *Self-Government in Russia*, E. P. Dutton & Company Publishers, New York, 1915, str. 42.

⁴⁸ DOUENCE, J.-C.: *La Commune*, Dalloz, Paris, 1994, str. 7.

⁴⁹ DETON, H.: *L'Administration régionale et locale de la France*, Presses Universitaires de France, Vendôme, 1953, str. 64.

⁵⁰ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

⁵¹ Matějka, 1929, op. cit., str. 91, 92.

3.3 Vývoj obecní samosprávy po roce 1848

3.3.1 Události roku 1848 a jejich (právní) následky

Rok 1848 je bezpochyby jedním z nejvýznamnějších milníků dějinného vývoje veřejné správy v českých zemích. Představuje období oddělující „...od sebe dvě základní společenskoekonomické formace.“⁵²

Za počátek revoluční vlny bývá považována francouzská únorová revoluce (inspirovaná lednovými nepokoji na Sicílii), jejíž nálady a podněty se záhy dostaly i na území habsburského mocnářství. J. Kapras nicméně upozorňuje na to, že z hlediska ideového byli představitelé českých zemí na tento krok připraveni již předtím. Jak uvádí, „[p]rvní český politický program byl zformulován v anonymních brožurách, před rokem 1848 vydaných a v Lipsku tištěných. Z nich nejvýznačnější jsou *Böhmens Zukunft und Oesterreichs Politik* (1844) a *Slovo v čas o vlastenectví* (1845). První z nich jest programem české šlechty a vyvrcholuje v požadavku státoprávního spojení Čech, Moravy a Slezska pod jednou dvorskou kancelář a zrovnoprávnění češtiny s němčinou. Druhá brožura je českým programem národním, vyslovuje tytéž požadavky jako brožura první, avšak klade rovnoprávnost jazykovou na přední místo. Hlavním hlasatelem tohoto státoprávního programu stal se pak roku 1848 Havlíček, nejprve v „Pražských novinách“ a později v „Národních novinách“.“⁵³

Anonymitě i zahraničnímu vydání těchto publikací se věnuje i Krofta: „Ani v Čechách nepodařilo se předbřeznovému metternichovskému absolutismu zameziti šíření myšlenek konstitučních. Ale projevovaly se tu mnohem nesměleji a jejich účinek na veřejný život byl daleko slabší než v Uhřích. Nemajíce nic podobného komitátům, které v Uhřích byly hlavním ohniskem reformních snah, nemajíce sněmu, který by politicky byl něco znamenal a do něhož by volby na způsob komitátních zjednávaly přístup nižším, lidovějším (třeba podle jména šlechtickým) vrstvám, nemajíce mezi stavy téměř vůbec uvědomělých zastanců svých snah národních a politických, mohli předbřeznoví Čechové konstituční myšlenky pěstovati a projevovati toliko v soukromých kroužcích, v důvěrných osobních stycích a nejvýše snad v brožurách potají a anonymně vydávaných.“⁵⁴

Praha zřejmě i z tohoto důvodu nebyla prvním centrem odporu proti rakouskému centralismu, neboť jak doplňuje Stieber, například v Bratislavě „...odsuzuje (3. března 1848) Košut vídeňský způsob vlády a volá po vládě konstituční. V Praze ve svatováclavských lázních (11. března) hlasuje se o resoluci a

⁵² Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 241.

⁵³ KAPRAS, J.: *K českému politickému programu do převratu*, in Andres, Hoetzel, Mildschuh, Saturník (eds.), 1932, op. cit., str. 696.

⁵⁴ Krofta, 1931, op. cit., str. 64, 65.

deputaci na císaře.⁵⁵ Na základě těchto požadavků české buržoazie a zejména pak pod vlivem vídeňské revoluce a dění v Uhrách a na italském jihu monarchie pak panovník 15. března reagoval vyhlášením konstitučního patentu, kterým „...vyhlašoval přechod k ústavnímu zřízení v Rakousku a sliboval, že co nejdříve budou svoláni vyslanci všech provinciálních stavů, a to se zesíleným zastoupením měšťanského stavu.“⁵⁶

Přes počáteční komplikace následované dalšími koly jednání je dne 8. dubna vyhlášena česká ústavní charta, v níž se slibuje, že „...říšský sněm bude se raditi o spojení Čech, Moravy a Slezska pod jednotnou nejvyšší správou v Praze a pod společným sněmem.“ a na jejímž základě se o 20 dní později oktrojuje Ústavní listina rakouského císařství označovaná podle tehdejšího ministra vnitra také jako Pillersdorfova (nebo Dubnová – *Aprilverfassung*), která ze všech zemí rakouského císařství vytváří konstituční monarchii a u níž Stieber předpokládá, že jí byla vzorem ona již několikrát zmíněná belgická ústava z roku 1831.⁵⁷

Návaznost na teorii o *pouvoir municipal* nepřímou potvrzují i Mates a Matula, když v souvislosti se zrušením poddanství a zejména zrušením rozdílu mezi dosavadními svobodnými městy a venkovskými obcemi, uvádějí i tehdejší ideu, podle níž „...obec se musí osvobodit nejen ze svazků vrchnostenských, ale získat i nezávislost na státní moci. Odsud plynula představa, že územní svazky mají jistá přirozená práva [zvýr. aut.], analogicky jako fyzické osoby, mezi které náleželo právo vyřizovat určité věci nezávisle na státní moci, přijímat svoje členy, mít svůj majetek a hospodařit s ním a volit si svoje zástupce.“⁵⁸

Přesto se však tyto ideje územní samosprávy ještě pohybovaly pouze v úrovni teoretických úvah a v Pillersdorfově ústavě své jasné normativní zakotvení nenašly, dokonce spíše naopak. Jak konstatují Janák, Hledíková a Dobeš, tato „...ústava měla nejsilnější centralistické rysy ze všech rakouských ústav a všechny země, pro něž byla vydána, se v ní prohlašovaly jen za rovnocenné, stejné provincie. ... Výkonnou moc přiznávala ústava pouze císaři, který obsazoval všechny státní úřady...“⁵⁹ Shodně s Laštovkou lze k této charakteristice ještě dodat, „...nehledíme-li k slibů zákona o obcích, okresních a krajských obcích“⁶⁰ obsaženému v § 57 ústavy („obecní zřízení je třeba upravit podle zásady, aby v nich byly zastoupeny všechny zájmy obce a jejích občanů“⁶¹). Tato ústava však – především kvůli bouřlivě odmítnutým volebním principům a mechanismům – nikdy nevešla v účinnost.

Výrazně větší pozornost územní samosprávě věnoval návrh tzv. kroměřížské ústavy. Ten ve svých čl. 130 a 131 zajišťoval obcím nejen „samostatné určování ve

⁵⁵ Stieber, 1931, op. cit., str. 91.

⁵⁶ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 241.

⁵⁷ Stieber, 1931, op. cit., str. 91.

⁵⁸ MATES, P., MATULA, M.: *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999, str. 9.

⁵⁹ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 244.

⁶⁰ Laštovka, K. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 348.

⁶¹ Cit. dle Kopecký, 2010, op. cit., str. 5.

všech záležitostech, kteréž se týkají výhradně prospěchu obce, a jejich samostatné spravování, v mezích říšským obecním zákonem a obecními řády vytknutých“, ale také obcím stanovil jejich nezczitelná práva – právo volit si své představitele, přijímání nových „oudů“ do obce, samostatné spravování vlastních záležitostí včetně obecní policie, atp.

Kroměřížská ústava však, jak známo, také nikdy nevstoupila v život, neboť císař ústavodárný směn svým manifestem 7. března 1849 rozpustil (s odůvodněním, že sněmu se nepodařilo dosáhnout svého cíle, tedy vytvoření konstituce). To bylo paralelně provázeno přijetím druhé oktrojované, zde však tzv. Stadionovy (či Březnové) ústavy, která jako první rakouská ústava nejen že formulovala základní práva územní samosprávy (do značné míry přejatá z návrhu ústavy kroměřížské⁶²), ale také vytvářela legislativní základ pro její podrobnější úpravu. Ustanovení § 33 totiž stanovilo za „základní práva obcí“ zejména volbu jejich zástupců, přijímání oudů nových do spolku obecního nebo samostatnou správu jejich záležitostí. Tzv. „obširnější ustanovení těchto práv základních“ pak odst. 2 zmíněného ustanovení § 33 odkázalo na zákony obecní. Podobně pak bylo v § 34 zřízení „obcí okresních a krajských“ odkázáno na zvláštní zákon.

3.3.2 Úprava obecního řízení v letech 1849-1861

3.3.2.1 Stadionovo prozatímní obecní zřízení

Tímto zvláštním zákonem se poměrně záhy stalo prozatímní obecní zřízení, které se do historie zapsalo i tezí, již dodnes neopomene citovat snad žádná publikace zaměřená na obecní samosprávu. Prozatímní (nebo také Stadionovo) obecní zřízení vyhlášené pod č. 170/1849 ř. z. bylo uvozeno zásadou „*Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.*“, neboli „Základem svobodného státu je svobodná obec.“

Poprvé v naší historii⁶³ tak vlastně můžeme hovořit o samosprávném postavení obcí jako „územních samosprávných společenství občanů“, resp. jako o veřejnoprávních korporacích územní samosprávy⁶⁴ a to i přes to, že při výkonu státní správy se obec v zásadě redukovala na pouhého vykonavatele státní vůle. Jak k tomuto zdůraznil blíže nezjištěný autor jednoho z nemnoha komentářů tohoto obecního zřízení, „...každá obec může se považovati buďto za juridickou osobnost,

⁶² VALEŠ, L. a kol.: *Politologické aspekty veřejné správy*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, str. 45.

⁶³ O významu tohoto předpisu v historickém kontextu viz také například RICHTER, J.: *Březnové mezníky historie obecního zřízení*, Veřejná správa č. 13/2008. Zdroj: <http://www.mvcr.cz/soubor/0013-03-zip.aspx>.

⁶⁴ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P.: *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*, Linde, Praha, 2009, str. 9, 10.

buďto za část státního organismu. Co juridická osobnost má právo k zpravování svých vnitřních záležitostí, co část státního organismu má úlohu, přispívat co možná nejvíce k provedení státního úkolu. Tímto článkem jest též vyřknuto, že se obec ve svých vnitřních záležitostech docela samostatně zpravovati může, nekladau se jí meze jen tenkrát, když to všeobecné bláho požaduje, a to zákonem, to jest dle ústavy naší usnešením říšského aneb domácího sněmu.⁶⁵

Obcí jako takovou se rozumělo „všech na jednom místě pospolu žijící lide. Oniť považují se v ohledu politickém za celek a jsau společnými potřebami vespolečně spojeni.“⁶⁶ Zákon pak tento pojem obce a svou výchozí zásadu o svobodné obci (ve světle následných Zásad pro organizaci politických správních úřadů formulovaných císařským rozhodnutím č. 295/1849) provedl tím, že upravil obec místní, obec okresní a obec krajskou, čímž vlastně zavedl jakousi hierarchii obcí.⁶⁷ Šlo však o hierarchii veskrze teoretickou, neboť do praxe byly zavedeny pouze obce místní. Výnosem ministerstva vnitra č. 440 ř. z., tehdy již několik měsíců vedeného nechvalně proslulým Alexandrem Bachem, bylo totiž 29. října 1849 provedení zatímního zřízení obecního zastaveno.⁶⁸ Podle F. Fiedlera „[j]ako příčinu tohoto kroku uvedl [ministr vnitra] Bach přetížení politických úřadů jinými agendami, skutečnou příčinou byla však reakce, nepřející rozvoji volnějšího ruchu v obcích“.⁶⁹

Hoetzel dovozuje, že na podobu a vývoj územní samosprávy v této době mohly působit cca 4 hlavní myšlenkové proudy:

- 1) nauka o *pouvoir municipal* kodifikovaná v belgické ústavě z roku 1831 (§ 31 a § 108), v jejímž světle se dokonce mluví i o čtvrté moci ve státě,
- 2) nauka o decentralizaci namířená proti strohému Napoleonovu centralismu, které mimo jiné konstituuje i dvojí působnost obcí, z nichž jednu vykonává pod „pouhým“ dozorem, druhou pod autoritou státu,
- 3) Gneistova nauka o anglickém *selfgovernmentu* a
- 4) Steinovo městské pruské zřízení z roku 1808, jehož hlavním cílem bylo oživit u občanů státu zájem o věci veřejné jejich účastí na věcech municipálních.

Zároveň ale zdůrazňuje, že na Stadionovo obecní zřízení (jak bylo prozatímní obecní zřízení také označováno) mohly působit pouze proudy ad 1, 2 a 4.⁷⁰ (Není bez zajímavosti, že ve své učebnici vydané o rok dříve uvádí Hoetzel o jeden

⁶⁵ B., C.: *Prozatímní zákon obecní od 17. března 1849, srozumitelně vysvětlen od C. B.*, Sklad J. B. Calvovského kněhkupectví, Praha, 1849, str. 5, 6.

⁶⁶ MEZÍRKA, J.: *Porádce pro obecní představené a písaři v záležitostech obecních, policejních, vojenských, berničných, živnostnických, saudu trestního a civilního, v záležitostech pozůstalosti, poručnictví, gruntovní knihy a jiných občanských záležitostech*, František Gafila, Brno, 1854, str. 18.

⁶⁷ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 177.

⁶⁸ Gruber, Horáček (eds.), 1924, op. cit., str. 94.

⁶⁹ Fiedler, F., in Bráf, Fiedler, Krejčí, Springer, 1907, op. cit., str. 365.

⁷⁰ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 2.

myšlenkový proud více – tímto pátým (resp. v jeho pořadí druhým) je podle něj „...přírozenoprávní nauka německá (Rotteck, Welcker) ekviparující obec fyzickým osobám.“⁷¹, zatímco v citovaném Slovníku toto zmiňuje jen stručně v rámci vlivu prvního). V tom se s ním shoduje i Laštovka, který píše: „Jest zajímavé, že hned od původu byla v Rakousku samospráva myšlena jen jako korporační a že tedy samospráva tak zv. politická (záležející v tom, že v úradě by vedle státních úředníků z povolání zasedali i občané) nebyla vůbec vzata v úvahu. To lze vysvětliti jednak tím, že princip politické samosprávy, který na př. ovládal správu anglickou, nebyl ani dobře nám (teprve Rudolf Gneist jej uvedl v letech šedesátých ve větší známost)“.⁷²

Například vliv nauky o *pouvoir municipal* je zřejmý už z toho, že obstarávání věcí vlastních⁷³ je obci dáno jako tzv. „přírozená“ působnost, která nemůže být omezována jinak než z důvodů předvídaných zákonem. Označení „přírozená“ je pak pro Hoetzela „příznačným výrazem“, který „...odpovídá ... duchu doby. Stadionovu zřízení je to veličina známá z tehdejších myšlenkových proudů.“⁷⁴ Naproti tomu do působnosti přenesené jsou podle něj obcím dány do vínku věci, které se obci „v první řadě netýkají“ a které jsou „vznesené na obec od státu cestou delegační“ (čl. III obecných ustanovení prozatímního obecního zřízení).

Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že výše zmíněné možné vlivy na podobu Stadionova prozatímního obecního zřízení nelze vnímat jako oddělená a navzájem izolovaná ideová východiska. Je nepochybné, že i tyto názory a myšlenkové směry se vzájemně ovlivňovaly, doplňovaly a inspirovaly. Například Forsell výslovně zmiňuje, že Steinovo pruské obecní zřízení (*Städteordnung*) z roku 1808 – které se například podle Šouši do koncepce zákona projevilo nejvíce⁷⁵ – vycházelo nejen z fyziokratických idejí a konceptů francouzské revoluce, ale také z principu anglického *self-governmentu*.⁷⁶

Pojem obce byl dle Mezírky v tomto obecním zřízení vymezen tak, že „[z]a místní obce považovány budau skutečně bývalé aneb stávající obce; při čemž se však spojení jich, kdeby jeho zapotřebí bylo anebo důkazy odůvodněné je požadovalo, ohlídjíc se na potřeby a vzájemnost nezamezuje“,⁷⁷ v čemž odkazuje zejména na ustanovení § 1 až 3 zákona. Z hlediska typologie obcí lze konstatovat, že „[k]ategorie město, městys, vesnice ... byly zachovány, ovšem pouze jako označení. Dosavadní

⁷¹ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 177.

⁷² LAŠTOVKA, K.: *Počátky samosprávy v českých zemích*, in Vaněček (ed.), 1940, op. cit., str. 156, 157.

⁷³ Včetně relativně dost volného nakládání s obecním majetkem, které do této působnosti prosadili představitelé českého národa. Viz Šouša, 2009, op. cit., str. 41.

⁷⁴ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 2.

⁷⁵ Šouša, 2009, op. cit., str. 43.

⁷⁶ Forsell, 2006, op. cit., str. 26.

⁷⁷ Mezírka, 1854, op. cit., str. 17.

privilegia jak královských (svobodných) měst tak i poddanských měst a městeček se vznikem obecní samosprávy zanikla.⁷⁸

Obce měly možnost se nejen slučovat, ale mohly být k tomuto kroku i donuceny. Podle § 4 zákona platilo, že „Nemáli některá obec prostředků, aby zadost učinila povinností, zákonem tímto jí uloženým, bude spojená s jinými (obcemi) v jednu obec místní. Při takovém však spojení nesmí se spojení jmění a statek obcí jednotlivých v jedno proti vůli jejich.“ Komentář k tomuto kroku pak uvádí, že „Vysoké zákonodárství uznalo, že nejvíce obcí, jak posud stávaly, v stavu není, by povinností, jaké budaucně na sobě míti budau, zúplna vyplnily; ustanovilo tedy, že v takovém pádu více obcí v jednu místní obec se spojití má. Zdá se nám velmi potřebné, by se tyto místní obce co jen možná veliké utvořily, to jest, aby hezká část obcí v jednu se sestoupila, neboť jen tím nejen možná bude, útraty za vedení aučtů obecních lehčeji sehnati, nýbrž se tím i větší síly k užitečnějšímu zpravování vnitřních záležitostí obce získají.“⁷⁹

Z dikce zákona (a ani z citovaného komentáře) není zcela jasné, zda šlo původně o „doporučení“ zákonodárce (obec „*bude spojená s jinými v jednu obec místní*“ a „*v takovém pádu více obcí v jednu místní obec se spojití má*“), anebo zda šlo o autoritativní úkon státu. Laštovka toto ustanovení interpretuje tak, že „...místní obce, které nemají dostatečných prostředků, aby mohly svoje zákonné povinnosti obstarávati, mohou být nuceně s jinou obcí v jednu místní obec spojeny, ale potkávalo se to často s odporem občanstva.“⁸⁰ Neznámý komentátor zákona k tomuto pak dovozuje (a vlastně spíše radí), že „Spojení více posavadních obcí v jedné spojené obci usnadňuje ale určení ve §. 5., který obcím s četným obyvatelstvem právo dává, by je v čtvrtě (oddělení) rozdělily, jimžto jistý obor činnosti se určí.“⁸¹ čímž naznačuje, že stále obcím (tedy i obcím takto nově vzniklým nuceným sloučením) zůstává zachováno právo na rozdělení bez dalších omezujících podmínek. Kopecký ve vztahu k tomuto ustanovení hovoří o vynuceném sloučení bez dalšího,⁸² podobný závěr pak naznačuje i Šouša.⁸³

Obec jako korporace byla tvořena především svými občany. Zákon o obcích rozlišoval na jedné straně „obecní oudy“ tvořené obecními občany („sousedy“) a příslušníky k obci a na straně druhé pak cizince. Občany obce pak podle § 8 byli ti, kdo platí daň z domu, gruntu nebo živnosti v obci, anebo ti, kdo „řádne za občany uznáni jsou“. Příslušníky obce pak podle § 10 byli ti, kteří „...k obci přísluší (přináleží) buď narozením nebo přijmutím ve spolek obecní“. Za „cizince“ pak zákon podle § 17 považoval ty, kdo „...nejsauce údy obecními, v obci se zdržují.“ Základní

⁷⁸ DRAHOVZAL, P.: *Znovuzavedení titulu městys a navrácení statusu města historickým městům*, Veřejná správa č. 31/2006, str. IV a V (přílohy).

⁷⁹ B. C., 1849, op. cit., str. 7.

⁸⁰ Laštovka, op. cit., in Vaněček (ed.), 1940, op. cit., str. 161.

⁸¹ B. C., 1849, op. cit., str. 7.

⁸² Kopecký, 2010, op. cit., str. 72, poznámka pod čarou č. 33.

⁸³ Šouša, 2009, op. cit., str. 45.

práva občanů obce pak komentář shrnuje jednoduše (a z dnešního pohledu i zajímavými jazykovými prostředky): „Kdo tedy k obci přináleží, neb občanem jest, smí se v ní zdržovati, ani žádný jemu poračeti nemůže, aby dále táhl, kdyby i hned v ní žádného zaměstnání neměl. I jmění, jenž obci náleží, mohau obá požívatí. Když někdo, jenž k obci náleží, chudobau sklíčen jest, má právo k požadování podpory od této obce.“⁸⁴

V každé obci se povinně zřizovaly dva orgány – obecní výbor (§ 27) a obecní představenstvo (obecní představení, § 58). Výbor (přímo volený na tři roky) měl usnášecí a dozorčí moc, nikoliv však moc výkonnou. Tehdejšími slovy řečeno: „Obecní výbor není žádný úřad nýbrž jen radda z důvěrníků pozůstávajících, jenž nad tím bdíti má, aby práva a důchody obecní od samovolnosti úřadu nezávisely, nýbrž by se dle zákona jednalo.“⁸⁵ Konstrukce obecního výboru vycházela z inspirace kontinentálních shromáždění samospráv, někteří autoři zmiňují také návaznost na historické obecní hromady sedláků.⁸⁶

Výbor ze svého středu volil obecní představené jako užší orgán obce složený z purkmistra a nejméně ze dvou radních. Důležité je, že představenstvo „...netvořilo ... kolegium, radní byli pouze pomocným a zástupčím orgánem purkmistrovým, purkmistr pak byl výkonným orgánem [dle § 140, pozn. aut.], který prováděl usnesení obecního výboru.“⁸⁷ Purkmistrovi kromě toho příslušelo i právo dozoru a sistace rozhodnutí obecního výboru.

Pro zajímavost – purkmistr býval kromě tohoto nejobecnějšího označení nazýván i jako „obecní představený“ či „obecní rychtář“ a na jednom (a zřejmě i jediném) místě obecního zřízení v § 169 dokonce i jako „starosta“. Terminologické nepřehlednosti pak dále přidává třeba i to, že například Mezírkův komentář hovoří „O původním okresu působení purkmistra“ na místě, kam obsah knihy odkazuje titulem „O původní působnosti starosty“.⁸⁸

Jak je patrné, v organizačním uspořádání obecních orgánů se rakouská úprava odchýlila od tezí Steinova obecního zřízení, podle nichž by působnosti měly být rozděleny mezi obecní orgány na sobě organizačně nezávislé. Namísto toho se zde vychází z koncepce, podle níž je orgán s nejširší působností také kreačním pro ostatní orgány.⁸⁹

Jednání obecních orgánů bylo původně koncipováno jako veřejné (§ 101), nařízením ministra vnitra (opět již zmíněný A. Bach) č. 17/1852 ř. z. z 15. ledna 1852 však byla veřejnost jednání obecních orgánů „zastavena“ a obnovena až

⁸⁴ B. C., 1849, op. cit., str. 11.

⁸⁵ B. C., 1849, op. cit., str. 17, 18.

⁸⁶ MACENAUER, J.: *Samospráva obecní*, Knihupectví K. Winklera, Brno, 1899, str. 29. Cit. dle Šouša, 2009, op. cit., str. 51.

⁸⁷ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 298.

⁸⁸ Mezírka, 1854, op. cit., str. 35 a str. II (pag. 602).

⁸⁹ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 7.

nařízením státního ministerstva č. 38/1861 ř. z.⁹⁰ Zachováno však zůstalo právo každého „ouda“ obce kdykoliv nahlédnout do protokolu z jednání výboru. Je však otázka, co by v něm našel. Jak totiž uvádí tehdejší komentář ve stylu Bachovské doby, „[p]rotokol nepotřebuje vůbec nic jiného obsahovati leda počet přítomných výborových údů a usnášení dle prošlé většiny hlasů učiněná. Jen tehdá, kdyby jistý úd výboru zaznamenání svého mínění požadoval, má se to státi“.⁹¹

Prozatímní obecní zákon fungoval zároveň i jako zákon volební. Úprava voleb do obecních orgánů byla – vcelku podrobně – obsažena v jeho ustanoveních § 28 až § 70. Aktivní i pasivní volební právo náleželo „sousedům“ (§ 23 písm. a) a § 28 obecního zřízení) a vybraným „příslušníkům obce“ (§ 28 – volit mohli „místní správcové duchovní, státní úředníci, důstojníci, ti, kdo jsau v hodnosti důstojnické ustanoveni, osoby, které dosáhly jisté akademické hodnosti a veřejní učitelé“), to však bylo dále rozvedeno a zpřesněno některým dalšími podmínkami. Podle § 30 obecního zřízení platilo, že: „Nezletilí a všechny osoby, ježto jsau pod poručenstvím nebo pod opatrováním (kuratelou) smějí vykonávat právo své voličské jen skrze svého zástupce, manželka skrze svého manžela a vdovy a osoby ženské od muže svého rozvedené, jakož i nevdané skrze plnomocníky.“, což bylo vykládáno tak, že: „Voliti mohau tedy všickni sousedé, státní úředníci, důstojníci (oficíři), osoby, jenž nějakého akademického stupně dosáhly, jako na příklad doktoři a veřejní učitelové. Sirotkové, vdovy nezletilé mohau též voliti skrze plnomocníka, an se zde také o jejich jmění jedná.“⁹² Je tedy zřejmé, že namísto pohlaví nebo věku bylo volební právo omezeno, resp. podmíněno kritériem majetkovým.

Z dnešního pohledu je také zajímavé, že volební právo se na rozdíl od současného modelu realizovalo ústně a veřejně (§ 52). Řádné volby však podle této úpravy proběhly pouze dvakrát – poprvé v roce 1849, resp. 1850, kdy byla tato úprava přijata a vstoupila v účinnost (další volby byly „vynechány“ z důvodu již zmíněného nastolení Bachova neoabsolutismu, které výrazně omezilo klíčové samosprávné instituty, včetně realizace práva volebního) a pak až v roce 1861, po pádu Bachova režimu a znovunastolení konstitucionalismu Schmerlingovou ústavou. Mezitím byly mandáty získané v prvních volbách prodlouženy výnosem ministerstva vnitra č. 46/1854 ř. z. až do doby přijetí nového (tj. nikoliv prozatímního) obecního zřízení. Za odpadlé členy byli do obecních výborů náhradníci jmenováni ministerstvem vnitra.⁹³

Prozatímní obecní zřízení rámcově upravovalo i samosprávné okresy (§ 142 a násl. zákona o obcích) a kraje (§ 159 a násl. zákona o obcích) coby „obce vyššího stupně“. Obec okresní tvořily „všechny vespolek obce místní, v okresu čili župě

⁹⁰ KLIMENT, J.: *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Nákladem právníckého knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, Praha, 1936, str. 31.

⁹¹ Mezírka, 1854, op. cit., str. 24.

⁹² B. C., 1849, op. cit., str. 13.

⁹³ Schelle, 1994, op. cit., str. 4.

ležící“, obec krajskou pak „všechny vespolek obce okresní, ležící v jistém kraji“. Jejich vznik i předpokládaná zvláštní právní úprava však nebyly v souladu s cíli a tendencemi nastupujícího Bachova neoabsolutismu a provedení obecního zřízení v tomto ohledu bylo zastaveno již zmíněným výnosem ministerstva vnitra ze dne 29. října 1849 ř. z. č. 440. Svůj význam zde bezpochyby sehrál i fakt, že územní samospráva se poměrně rychle stala sférou umožňující uplatňování nacionálních zájmů v rámci mnohonárodnostní monarchie⁹⁴, což byla vlastnost, která se pro samosprávu přinejmenším na dalších bezmála sto let stala do značné míry typickou.

Obecní zřízení se vztahovalo na všechny obce v celém státě. Výjimku z tohoto pravidla pak zakotvilo ustanovení § 6 – „Hlavním městům zemských a městům krajským dá se zákonem zřízení zvláštní. I jiným znamenitějším městům právo se zůstává, žádati cestou zákonodárství za povolení zvláštního zřízení městského.“ Pro hlavní města zemí a města krajská (obligatorně) a pro některá další města významná (fakultativně) tak byly (mohly být) vydávány zvláštní statuty, které tato statutární města v zásadě vyčleňovaly z působnosti prozatímního obecního zřízení a zvlášť jim určovaly právní postavení a rozsah práv a povinností.

Podle Laštovky byly vydány statuty pro Prahu, Liberec, Brno, Olomouc a Opavu (zákony v zemských zákonících z roku 1850 – v českém pro Prahu č. 85 a Liberec č. 202, v moravském pro Brno č. 126 a Olomouc č. 145 a ve slezském pro Opavu č. 24). Koudelka do tohoto výčtu překvapivě řadí i Plzeň⁹⁵ a J. Exner z něj naopak, neméně překvapivě, vyjímá Liberec.⁹⁶ Neboť však Koudelka odkazuje jen na blíže nespecifikovaný výnos ministerstva vnitra a Exner zdroj, ze kterého informace čerpá, nezmiňuje vůbec a není tak možné jej nijak ověřit, přikláníme se v tomto ohledu k výčtu Laštovky, který navíc ale shrnuje, že všechny tyto zvláštní zákony však „[o]píraly se celkem o zásady obecního zřízení.“⁹⁷ (Pro zajímavost – v tomto roce došlo k vydání zvláštních městských statutů i pro další města monarchie, například pro Terst či Celovec (u nás známější jako Klagenfurt), stejně tak bylo přijato i zvláštní obecní zřízení pro hlavní město Vídeň.)⁹⁸

Nicméně soudě z Hoetzelovy poznámky ve Slovníku („Tím byla do dosavadního, velice pestrého stavu ... zavedena strohá uniformita, na kterou často bylo zehráno. Na základě § 6 vydány byly v letech padesátých obecní statuty (pro města statutární). Tyto statuty jsou výsledkem jednání se súčasťnými obcemi: statuty jsou drženy v duchu obecního zřízení 1849, ale jsou již také dotčeny duchem reakce v Rakousku nastávající.“)⁹⁹ nebyla možnost vydávání zvláštních statutů a její

⁹⁴ K tomuto blíže viz například Weyr, 1937, op. cit., str. 58, ale samozřejmě i mnozí další.

⁹⁵ Koudelka, 2007, op. cit., str. 68.

⁹⁶ EXNER, J.: *Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*, Libri, Praha, 2004, str. 64.

⁹⁷ Laštovka, op. cit., in Vaněček (ed.), 1940, op. cit., str. 160.

⁹⁸ Citováno dle rejstříku in ŽALUD, J.: *Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého*, Nákladem firmy Höfer & Klouček, Praha, 1907, str. 717.

⁹⁹ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 2.

realizace do praxe z hlediska správní teorie příliš vítaným instrumentem. Jak ostatně dokládají historické studie, i pravomoci tak významného města, jakým bylo například Brno, byly „...v mnoha ohledech tak okleštěny, že bez dobré komunikace s vládními kruhy bylo stěží možné správu obce zvládnout.“¹⁰⁰

Přestože se zde již pohybujeme v době relativně nedávné, stále jsou badatelé zabývající se touto problematikou (zejm. ti, jež nejsou profesionálními historiky) nuceni vypořádávat se s jistými specifickými problémy. Ty spočívají jak v obtížné dostupnosti pramenů či nezjistitelnosti jejich autora, jak bylo koneckonců demonstrováno výše, ale například také v jejich typografii. Bývají totiž zpracovány písmem (zřejmě frakturou) vycházejícím z německého gotického švabachu, které je pro ne-historika čitelné jen s největšími obtížemi. Zejména z tohoto důvodu na tyto další prameny toliko odkážeme¹⁰¹ s tím, že jejich přesné zpracování jsme nuceni přenechat profesionálním historikům.

Idea Stadionova obecního zřízení se svého celkového reálného naplnění nedočkala. Roku 1850 sice zahájily svou činnost nově zřízené politické státní úřady (v Čechách 7 krajů a 79 podkrajských úřadů – okresních hejtmanství, na Moravě 2 kraje a 25 okresních hejtmanství, ve Slezsku 1 kraj a 7 hejtmanství)¹⁰², císařské tzv. silvestrovské patenty z 30. prosince 1851 ale potvrdily další kurz utvrzování dočasně uvolněného absolutismu a nástup období bachovského neoabsolutismu. Zejména třetí z patentů, který určoval tzv. Zásady organického řízení korunních zemí rakouského císařství, pak položil základy politickosprávního uspořádání opět výrazněji centralizovaného státu.¹⁰³ Podle zásad v něm formulovaných sice samosprávné obce zcela existovat nepřestaly, docházelo však k postupnému omezování (byť dosud stále plně nerozvinuté) obecní samosprávy a to například i tím, že „...představenstva obcí (která tvořil starosta a nejméně dva radní) byli potvrzováni okresními úřady, usnesení místních obcí byla přezkoumatelná krajským prezidentem...atp.“¹⁰⁴

V této době prozatím nedošly naplnění ani původní představy (které zmiňuje například Schelle¹⁰⁵) o autonomní normotvorbě obecní samosprávy. Její právní úprava ji neobsahovala, resp. předpokládala se pouze u vyšších typů obcí, které, jak již bylo řečeno, nebyly nikdy uvedeny v život a vyšší stupně správy vykonávala pouze správa politická, tedy vlastně dekoncentrovaná správa státní.

¹⁰⁰ FASORA, L.: *Správa města Brna v přechodu mezi „honoračním“ a „výkonovým“ typem v letech 1850 - 1905*, Časopis matice moravské, č. 1/2004, str. 79.

¹⁰¹ Zájemcům o tuto problematiku je kromě citovaných děl k dispozici ještě například publikace STAMM, F.: *Obecní zákon: od 17. března 1849, prostonárodně vysvětlovaný od Fernanda Stamma; s dodatkem o jednacím řádu při rokováních výborů obecních*, Borross & André, Praha, 1849.

¹⁰² Laštovka, K. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 349.

¹⁰³ KVAČEK, R.: *České dějiny II*, SPL-PRÁCE, Praha, 2002, str. 40.

¹⁰⁴ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 9.

¹⁰⁵ SCHELLE, K.: *Poznámky z historického pohledu k normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy*, in PRŮCHA, P. (ed.): *K normotvorné pravomoci obcí (Sborník příspěvků z konference)*, MU, Brno, 1998, str. 146.

Stadionovo prozatímní zřízení tak vlastně zafungovalo přesně opačně, než podle představ svých tvůrců mělo – zatímco jeho cílem bylo dočasně upravit fungování samosprávných obcí tří úrovní, ve skutečnosti však na nezamýšleně dlouhou dobu upravilo státní mocí velmi limitované fungování obcí pouze nejnižšího stupně. I to může být jedním z důvodů, proč je dnes tomuto předpisu věnována výrazně menší odborná pozornost než právním úpravám, které následovaly po něm.

3.3.2.2 *Obecní zřízení z roku 1859*

Nový zákon o obecním zřízení byl přijat až (nebo také již, záleží na úhlu pohledu) na sklonku neoabsolutismu v roce 1859. Byl jím císařský patent ze dne 24. dubna 1859, č. 58 ř. z., říšský zákon obecní. Jednalo o úpravu novátorskou mimo jiné i v tom, že říšský zákon upravoval pouze rámcové otázky obcí, podrobnosti si dle představ zákonodárců měly upravit jednotlivé země monarchie.

Podle J. Klimenta byl tento zákon „...dílem mnohem dokonalejším, než pozdější obecní zřízení“.¹⁰⁶ Superlativy na jeho adresu nešetřil ani Hoetzel, podle kterého „[s] hlediska teoretického jde o pozoruhodné dílo pro velikou jeho propracovanost a rozvrh látky“¹⁰⁷, ani například Laštovka, jenž jej výslovně označuje za „...zákon, který jest vynikajícím dílem zákonodárným“.¹⁰⁸ Výrazně rezervovanější postoj k této úpravě nicméně vyjádřil F. Schwarz v úvodním historickém pojednání ke svému komentáři.¹⁰⁹

Z jeho 346 paragrafů však z politických důvodů¹¹⁰ nabyla účinnosti jen jejich výrazná menšina a to především ustanovení upravující domovské právo, neboť ta dle čl. XI zákona nabyla účinnosti již okamžikem vyhlášení tohoto zákona (ke kterému došlo tři dny po vydání patentu). I po jeho přijetí se tak z převažující části stále užívala „prozatímní“ úprava z roku 1849.

3.3.3 Právní úprava obecní samosprávy po roce 1862

3.3.3.1 *Obecní zřízení*

V únoru 1861 byla (na základě postulátů o decentralizaci a federalizaci habsburské říše formulovaných v Říjnovém diplomu z 20. října 1860) vydána nová,

¹⁰⁶ Kliment, 1936, op. cit., str. 31.

¹⁰⁷ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 2.

¹⁰⁸ Laštovka, K. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 435.

¹⁰⁹ Schwarz, 1898, op. cit., str. LIV, LV.

¹¹⁰ Jimiž byl zejména pro Rakousko nepříznivý výsledek bitvy u Solferina, následné odvolání A. Bacha z funkce ministra vnitra a nastartování reforem zpečetěných později vydáním Říjnového diplomu a Schmerlingovy ústavy.

tzv. Schmerlingova (nebo také Únorová) ústava. Ta v monarchii obnovovala parlamentarismus a nastolila konstituční éru rakouského mocnářství.

Součástí ústavních změn prováděných Únorovou ústavou bylo také přijetí zemských zřízení (tj. vlastně jakýchsi ústav jednotlivých zemí), jimiž byly zřízeny zemské sněmy a zemské výbory, které vedle zákonodárství fungovaly také jako zastupitelstva samosprávných svazků nejvyšší úrovně¹¹¹, což lze považovat za první a klíčový krok v rozvíjejícím se procesu správní a politické decentralizace.

Na jaře 1861 proběhly obecní volby (jak již bylo zmíněno, od roku 1848 teprve druhé) a přesto, že nově zvolené obecní orgány stále fungovaly na základě prozatímní úpravy z roku 1849, zdůrazňují mnozí autoři jejich výrazně národnostní charakter a také dopad (K. Müller například ve vztahu k hlavnímu městu uvádí, že tehdy se „...správa pražského města stala baštou národně uvědomělých Čechů“¹¹²).

Nový obecní zákon byl přijat o rok později, tedy v roce 1862, a protože ctil filozofii rámcové celoříšské úpravy na straně jedné a podrobných úprav jednotlivých zemí na straně druhé známou již z úpravy z roku 1859, navázalo na něj v roce 1863 vydání obecního zřízení ve Slezsku (č. 17/1863) a v roce 1864 také na Moravě (č. 4/1864) a nakonec i v Čechách (č. 7/1864). Protože v Uhrách neplatil ani Stadionův obecní zákon z roku 1849 ani říšský obecní zákon z roku 1862, došlo zde k nové úpravě až po roce 1868.¹¹³

Některé záležitosti přímo upravoval říšský zákon, jiné pak spadaly pod specifické úpravy zemské. „Všechny zemské obecní zákony se vyznačují nápadnou uniformitou, protože všem sloužila za základ táž vládní osnova, shodovaly se však pouze v zásadách, zatímco v podrobnostech se všechny tři obecní řády platné v českých zemích lišily. Vztahovaly se opět na všechny obce příslušné země s výjimkou statutárních měst.“¹¹⁴ Upozorňovat na rozdíly mezi jednotlivými úpravami pak bylo cílem nejednoho komentáře či vydání zákonů s poznámkami a vysvětlivkami.¹¹⁵

Kromě toho následně došlo k přijímání dalších předpisů, které s územní samosprávou výrazně souvisely:

- zemský zákon č. 27/1864 z. z. o zastupitelstvu okresním království Českého,
- říšský zákon č. 105/1863 ř. z., jímžto se pořádají záležitosti domovské,

¹¹¹ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 10.

¹¹² MÜLLER, K.: *Češi a občanská společnost*, Triton, Praha, 2003, str. 143.

¹¹³ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 179.

¹¹⁴ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 300.

¹¹⁵ Typickým příkladem takového (a nutno zdůraznit, že vcelku přehledného) komentáře je publikace KYPR, O.: *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Knihovna veřejné správy a samosprávy, Praha, 1933.

- zemský zákon č. 11/1866 z. z., jímž se vydává řád čelední pro království České (vyjímajíc hlavní město Prahu),
- zemský zákon č. 59/1868 z. z. v příčině opatrování chudých,
- říšský zákon č. 150/1869 ř. z. o tom, čeho je k tomu zapotřebí, aby narovnání, učiněná od důvěrníků z obcí, mohla se prostředkem exekuce vykonávat a jaké kolky a jiné poplatky mají se z příčiny takového narovnání zapravovati,
- říšský zákon č. 67/1869 ř. z. o přípravách k popisování lidu,
- dále pak například úprava o „honění postrkem“, o opatřeních proti zahálečům a tulákům, o uvedení daně ze psů atp.¹¹⁶

Pro doplnění pak můžeme zmínit i zákonný článek XVIII/1871 (později změněný zákonným článkem V/1876), který obsahoval úpravu obecního zřízení na Slovensku (resp. ve státě uherském), který byl později nahrazen novým obecním zřízením zákonným článkem XXII/1886.¹¹⁷

Za obce se považovalo „...sloučení více rodin v jednom nebo ve více místech i s územím k tomu patřícím, v jeden uzavřený celek, k tomu účelu, aby pospolitě žití v pokoji, pořádku a bezpečnosti k užitku a zdaru celé společnosti napomáhalo. Zakládá se tudíž obec v povaze a potřebách lidu; původ a vývoj její vychází z nutné potřeby žití pospolitého.“¹¹⁸ To přinejmenším u některých autorů naznačuje jejich přirozenoprávní přístup k obcím.

Hoetzel uvádí, že podoba územní samosprávy byla „...dílem kompromisu mezi vládou chtějí dostati obec pod tuhé jeho dozoru a parlamentem, jehož členové byli prodchnuti ideou samosprávy obcí. Celá struktura státu měla míti ráz komunální: vedle obcí místních obce okresní a župní (krajské), nad tím stojí obec zemská a zástupce vlády mluví o státu jako o obci nejvyšší. ... Ve skutečnosti došlo však k úpravě, podle které obec byla dána pod dvojí dohled: vyšších obcí i státu a tak dostala obec ... dvě vychovatelky, z nichž jedna může právně schvalovati, v čemž druhá vidí porušení práva.“¹¹⁹

Územní základ obcí má svůj původ (a to do značné míry dodnes) v tzv. Josefském katastru z 20. dubna 1785, který jako první v našich novodobých dějinách stanovil hranice jednotlivých obcí (tehdy zejména pro účely berní). Tyto tzv. katastrální obce „...měly právo volit si rychtáře, konšele a obecní výbor,

¹¹⁶ Blíže viz například ČELAKOVSKÝ, J.: *Zákony a nařízení ve věcech obecní a okresní samosprávy na ten čas platné v království Českém, Díl I.*, Tiskem a nákladem dra. Ed. Grégra, Praha, 1874.

¹¹⁷ LAŠTOVKA, K.: *Klasifikace obcí a změny v území obecním na Slovensku a Podkarpatské Rusy*, in Andres, Hoetzel, Mildschuh, Saturník (eds.), 1932, op. cit., str. 710. Stručný přehled slovenské územní samosprávy je k dispozici například také na „Vývoj miestnej samosprávy na území Slovenska“. Zdroj: <http://www.miestnasamosprava.sk/?pg=47>.

¹¹⁸ KNOPE, F.: *Obce právo a moc. Ku potřebě starostů obecních, členů úřadů samosprávných, hospodářských, lesnických a j. v Království českém*, Nakladatel I. L. Kober, Praha, 1894, str. 211.

¹¹⁹ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 2, 3.

spravovat obecní záležitosti, zejména udržovat nemovitosti, obce a cesty, vydržovat faráře, pastevce, učitele a ponocného. Tyto obce nebyly podřízeny vrchnosti, ale krajským hejtmánům. Neměly však dlouhého trvání a zanikly po smrti Josefa II.¹²⁰

Zachovány však zůstaly obecní hranice, které se do vydání prozatímního obecního zřízení z roku 1849 příliš neměnily. Nestalo se tak koneckonců ani po jeho přijetí, neboť tento zákon nedával obcím příliš možností ke změnám jejich území (o čemž již bylo pojednáno výše).

Nové obecní zřízení v tomto ohledu znamenalo pokrok, neboť do samosprávy obcí zahrnuje nejen právo na sloučení a rozdělení obcí, ale také právo na smluvní změnu jejich hranice. Obecní zřízení království českého tyto otázky řeší hned na samém svém počátku, v ustanoveních § 2 až 4. Pro sloučení stejně jako pro rozdělení obcí zákon stanovil několik pravidel. V případě spojení více obcí v jednu s tímto krokem muselo souhlasit alespoň 2/3 obyvatel obce s volebním právem (a kteří zároveň platí alespoň 3/4 veškerých daní), obce se musely nacházet v jednom politickém okrese a bylo zapotřebí souhlasné vyjádření místodržitelství. Obce mezi sebou však neuzavíraly veřejnoprávní smlouvu, jako je tomu dnes, ale své žádosti o sloučení adresovaly okresnímu zastupitelstvu, které o nich vrchnostensky rozhodlo.

Ustanovení § 3 upravující rozdělování obcí muselo být poměrně záhy po své publikaci novelizováno. Původní úprava totiž umožňovala rozdělení pouze těm obcím, které byly spojeny dle prozatímního obecního zřízení z roku 1849, což pochopitelně nevyhovovalo jistým iredentistickým tendencím panujícím v tehdejší nově uvolněné místní samosprávě. Rozdělování obcí tedy bylo povoleno všeobecně, zpřísněny však byly podmínky, které musely nově vzniknuvší obce splňovat – kromě dostatku prostředků pro plnění povinností v přenesené působnosti musely nově tutéž podmínku splnit i pro působnost samostatnou. Na druhé straně se však změnou tohoto ustanovení také zjednodušil proces vedoucí k rozdělení obcí – podle původní právní úpravy bylo k „rozloučení“ obcí zapotřebí zemského zákona, po novele stačilo, když celou věc projednal zemský výbor ve spolupráci s místodržitelstvím.

Změna hranic obcí byla procedurálně zřejmě nejjednodušší. Podle ustanovení § 4 českého obecního zřízení k ní byl zapotřebí souhlas majitelů pozemků, jichž se změna týkala (není bez zajímavosti, že současná úprava obecního zřízení tuto, zdá se, že poměrně zásadní, podmínku neupravuje), souhlas obou obecních zastupitelstev zúčastněných obcí a v neposlední řadě i jejich vzájemné ujednání o případné změně výkonu povinností, které se změna hranic dotkne (správa cesty, obecné veřejné stavby nákladné na správu atp.). Šouša pak naznačuje zajímavé skutečnosti týkající se finančních aspektů takových územních změn.¹²¹

Z územního základu obcí byly dle § 5 vyloučeny ty nemovitosti (se zahradami a sady k nim náležejícími), ve kterých bydlel nebo se na čas zdržoval císař a nejvyšší

¹²⁰ Novotný, 2005, str. 6.

¹²¹ Šouša, 2009, op. cit., str. 71.

dvůr. V případě pochybností o tom, zda ta která nemovitost pod tento režim spadá či nikoliv, rozhodoval nejvyšší hofmisterský úřad Jeho Veličenstva.¹²² O vyčlenění z katastru a pravomocí obcí se pokoušela i nižší šlechta v případě velkostatků, ale tento „...svůj boj o vyčlenění velkostatku z katastrální obce začátkem 60. let prohrála. Velkostatek se stal součástí katastrální obce. Tím, že volební řády, byly postaveny na principu hegemonie majetných vrstev¹²³, mohl být tento „handicap“ šlechtického velkostatku částečně relativizován.“¹²⁴

Co se týče personálního základu obcí, podle již výše zmíněného zákona č. 105/1863 ř. z., o právu domovském, musel být každý občan monarchie příslušný do některé obce. Obecní zřízení tak v zásadě rozlišovala mezi osobami, které jsou k obci v jistém hmotněprávním vztahu a osoby, které v tomto vztahu ke konkrétní obci nejsou. Osobami ve svazku s obcí byli na základě § 6 tzv. občané (údové, *Gemeindemitglieder*), jimiž byli především ti, kteří měli v obci domovské právo (inkolát), tj. „...právo nerušeného bydliště v obci a pro chudého právo nároků na zaopatření. ... Nabývá se hlavně zrozením, ožením a přijetím do svazku domovského“.¹²⁵

Problém této právní úpravy domovského práva však spočíval v tom, že v zásadě neexistovala cesta k jeho získání, která by nebyla odvislá od vůle domovské obce. Jinými slovy řečeno, někdo mohl žít značnou část svého života v jiné obci, než v jaké se narodil a pokud se tam neoženil a nebyl rozhodnutím obce „přijat ve svazek domovský“, nikdy zde domovské právo nezískal. Mezi hlasité kritiky, kteří požadovali „opravu“ domovského práva, patřil i A. Bráf, který tyto své teze formuloval v několika člancích v roce 1884.¹²⁶ Nicméně až o mnoho let později byla přijata úprava, která do této „nespravedlivé úpravy“ (odůvodňované jejími zastánci „svobodnou vůlí samosprávné obce“) zasáhla. Byl jí zákon č. 222/1896 ř. z. novelizující zákon o právu domovském, jímž byla zavedena i možnost nabytí domovského práva v obci tzv. vydržením. „Podle novely nabývají nároku na udělení domovského práva: a) státní občané; b) kteří se po dosažení svéprávnosti zdržovali v obci dobrovolně a nepřetržitě; c) po 10 let před žádostí za udělení práva domovského a d) v této lhůtě nepřipadli na obtíž veřejnému zaopatření chudinskému.“¹²⁷ Při tom platilo, že doba „strávená ve vězení, blázinci, polepšovně atd. vydržecí lhůtu neruší, nýbrž jen až do dne vrácení zastavuje, kdežto odchod

¹²² Schwarz, 1898, op. cit., str. 32.

¹²³ Což již bylo naznačeno zmínkou o majetkovém censu při rozhodování o sloučení obcí; podrobněji o tomto dále v práci.

¹²⁴ Hlavačka, 2006, op. cit., str. 17.

¹²⁵ Schwarz, 1898, op. cit., str. 33.

¹²⁶ Gruber, Horáček (eds.), 1924, op. cit., str. 159 a násl.

¹²⁷ LAŠTOVKA, K.: *Československé správní právo, část zvláštní, I. díl*, Melantrich, Praha, 1936, str. 22.

k službě vojenské, nebo odchod na čas za povoláním s úmyslem vrátiti se a pobyt podržeti, vydržecí dobu ani neruší ani nezastavuje.¹²⁸

Dokladem prokazující domovské právo byl tzv. domovský list, který jeho majitele například chránil například před možností vypovězení z obce (vypovězení z obce však bylo v každém případě možné „...pouze na čas, nikoliv na vždycky, jelikož nelze vzít právo vypovězenému, aby k opatření svých záležitostí navštěvovati mohl obec, z níž byl vypovězen“¹²⁹).

Mezi občany však patřili i tzv. obecní společníci (*Gemeindegossen*), tj. ti, kteří buď měli v obci majetek (nemovitost) nebo „...jim byla v obci předepsána přímá daň z živnosti, kterou samostatně provozovali, nebo daň důchodová.“¹³⁰ Obecním společníkem mohly být na základě § 6 obecního zřízení i právnické osoby, konkrétně pak „korporace, horní nákladnictva a spolky, zřízené na akcie“, pokud – podobně jako osoby fyzické – měly v obci nemovitý statek nebo v ní platily daň z výdělku nebo příjmu.

Od domovského práva je pak nutno odlišovat tzv. právo měšťanské. Ti, kdo v městech či městysích (některé předpisy používaly také pojem „městečko“¹³¹) toto právo obdrželi, byli tzv. měšťany a mohli (na základě § 10 *in fine*) jako jediní užívat služeb zvláštních „fundací a ústavů“.

Každá obec měla právo svůj personální základ rozšiřovat pomocí jmenování čestných občanů nebo čestných měšťanů obce. Těmi mohli být jmenováni ale pouze „zasloužilí muži, jsou-li rakouští občané státní“. Správní soud ve vztahu k tomu později dovedl, že na základě § 1 státního základního zákona č. 142/1867 z 21. prosince 1867 (což byla jedna z částí tzv. Prosincové ústavy) platí rakouské státní občanství pro všechny příslušníky království a zemí v říšské radě zastoupených¹³², tedy nikoliv pouze Rakouska v užším smyslu coby součásti habsburské monarchie.

Správa obce pak spočívala „...v rukou samého občanstva, které přenáší ji na sbor, jež volí ze svého středu. Proto zve se tento sbor zastupitelstvem obecním.“¹³³ Nutno však z dnešního hlediska upozornit na možnou terminologickou zrádnost. Tehdejší právní úprava chápala obecním zastupitelstvem celý soubor obecních orgánů, nikoliv pouze ten orgán, prostřednictvím kterého občané obce realizují své aktivní a pasivní volební právo, jak je tomu dnes. V čele obce proto stálo „obecní

¹²⁸ ŠLAIS, J.: *Praktický rádce v záležitostech obecních*, Nakladatelství A. Reinwart, Praha, 1913, str. 13.

¹²⁹ Rozhodnutí ministerstva vnitra číslo 33.822 ze dne 24. prosince 1857. Ve vztahu k tomu také viz například rozhodnutí ministerstva vnitra číslo 15.250 ze dne 27. října 1881, podle nějž může být z obce vypovězen pouze ten, kdo se v ní zdržuje a nikoliv osoba, která do ní občas dochází.

¹³⁰ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 300.

¹³¹ Viz třeba § 1 zákona č. 64/1894 mor.z.z., kterým se vydává stavební řád pro markrabství Moravské, který začíná slovy „Každé město, městečko a každá osada o sobě uzavřená měžž správný plán polohový...“.

¹³² Nález správního soudu ze dne 11. prosince 1891 č. 3.976, sbírky nálezů čís. 6 305.

¹³³ Schwarz, 1898, op. cit., str. 45.

zastupitelstvo, totiž obecní představení, obecní radní a obecní výborové“.¹³⁴ Obecním zastupitelstvem tak tehdy byla celá soustava obecních orgánů skládající se z obecního výboru a obecního představenstva (jehož členem byl i obecní starosta), přestože, jak upozorňují někteří autoři¹³⁵, již tehdy se termín obecní zastupitelstvo občas užíval i pro označení toliko obecního výboru.

Počet členů obecního výboru se pohyboval od 8 do 36 (od 7 do 30 na Moravě) a odvíjel se od počtu obyvatel obce, kteří disponovali volebním právem. K zastupování nepřítomných členů výboru byli voleni jejich náhradníci a to maximálně v počtu poloviny členů výboru. Představenstvo obce se pak skládalo z obecního starosty a nejméně dvou obecních starších, čili radních, jejichž počet mohl dosáhnout nejvýše jedné třetiny počtu členů výboru.

K zajištění „legálního vlivu“ velkostatkářů a podnikatelů (zejména bohatých továrníků) na činnost obce byly dle § 15 *ex lege* členy obecního výboru i tzv. virilisté, tedy osoby, které platily alespoň šestou část veškerých přímých daní v obci (od roku 1880 pak veškeré státem požadované daňové přírážky).¹³⁶ Tento model se zdá být zajímavou alternativou současnému mimoprávnímu (byť ne vždy nutně protiprávnímu) ovlivňování činnosti obecních představitelů ze strany vlivných (zájmových) skupin občanů.

Členové obecního výboru svou funkci dle § 25 obecního zřízení vykonávali zdarma, tedy jako čestný úřad, a přestože to Hoetzel, jak bylo výše uvedeno, nepřipouštěl, lze v tom zřejmě částečně vidět vliv teorie anglického *self-governmentu*, potažmo naplnění zmíněného politického pojmu samosprávy. Jediný, kdo mohl, ale nemusel, dostávat odměnu (tzv. „služné“), byl starosta, ostatní měli právo pouze na náhradu nutných výdajů spojených s výkonem jejich funkce (cestovné při cestě do sídla politického úřadu, tj. například okresu atp.).

Obecní výbor byl orgánem „usnesení činícím a přihlížejícím“, který „nemá moc vykonávací“ (§ 30). Jeho zasedání byla veřejná a do jeho působnosti náležely záležitosti nejdůležitější – správa obecního majetku, volba představeného (starosty), propůjčování práva domovského, jmenování čestných občanů a měšťanů obce, ustanovování zástupce obce v právních záležitostech, měnit hranice obce atp.

Obecní představenstvo naproti tomu fungovalo jako orgán „běžný“, který průběžně vyřizoval bezprostřední, jakési „vnitřní“ záležitosti obce samotné. Dle § 51 obecní představenstvo „...jest v záležitostech obecních orgán správu vedoucí a vykonávací“. Z pohledu správní teorie pak „...obecní představenstvo jest v tom ohledu nejnižším veřejným úřadem správním v státu.“¹³⁷

¹³⁴ MAXMILIAN RYTÍŘ Z OBENTRAUTŮ: *Samospráva obce v království Českém. Praktické navedení pro pány představené, radní a výbory obecní, I. svazek*, Nákladem spisovatelovým, Praha, 1863, str. 6.

¹³⁵ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 301.

¹³⁶ Malý, Sivák, 1993, op. cit., str. 410.

¹³⁷ Schwarz, 1898, op. cit., str. 735.

Starostovi pak na základě § 52 obecního zřízení příslušelo „...říditi práce všeliké na představenstvo obecní vložené a přihlížeti k nim. Obecní starší jsou povinni, býti mu v tom nápomocni a vykonávati dle jeho nařízení a pod jeho odpovídáním práce, které jim uloží.“ Pokud by starosta nemohl svou funkci vykonávat (dle tehdejší mluvy „Zašlo-li by něco představeného...“), zastupují jej radní v tom pořadí, ve kterém byli do své funkce zvoleni.

Dovnitř obce byli starostovi podřízeni zaměstnanci obce a obecních ústavů, nad nimiž vykonával i disciplinární pravomoc. Navenek pak starosta zastupoval obec a byl prostředníkem „v dopisování a jednání obce s venkovem“ (§ 55). V neposlední řadě byl také nadán sistační pravomocí – byl oprávněn nevykonat usnesení obecního výboru, měl-li za to, že tento překročil meze své působnosti nebo takové usnesení odporuje zákonům (§ 56). Ze své funkce se odpovídal obci a v případě přenesené působnosti také vládě (§ 65).

Nová úprava obecního zřízení také podobně jako úprava předchozí rozlišovala působnost obcí na samostatnou (nikoliv tedy již „přirozenou“, což ve světle výše uvedeného lze považovat za více než za pouhou „kosmetickou“ změnu terminologie) a přenesenou. Za působnost samostatnou se dle § 28 považovala „...působnost, ve kteréž obec, šetříc zákonů říšských a zemských, sama se může volně na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předkem a nejprve prospěchu obce dotýče a v mezích jejích vlastními silami opatřeno a provedeno býti může.“ Konkrétněji pak zákon ve 12 bodech vyjmenovával záležitosti spadající do samostatné působnosti:

- 1) správa obecního jmění,¹³⁸
- 2) péče o bezpečnost osob a jmění,
- 3) péče o obecní silnice, cesty, místa a mosty a bezpečné ježdění po cestách a vodách,
- 4) zajištění potravní policie na trzích (kontrola mír a vah),
- 5) zajištění kontroly zdraví,
- 6) zajištění kontroly nad čeledí a dodržováním čeledního řádu,
- 7) výkon mravnostní policie,
- 8) péče o chudé a dobročinné obecní ústavy,
- 9) výkon stavebního dohledu,
- 10) správa obecních a středních škol vydržovaných obcí,
- 11) arbitrážní funkce obce ve sporu mezi jejími příslušníky prostřednictvím obecního důvěrníka a

¹³⁸ Podrobně viz například Šouša, 2009, op. cit., zejm. str. 64 a násl. nebo také MAIER, K.: *Hospodaření a rozvoj českých měst 1850-1938*, Academia, Praha, 2005, zejm. str. 28 a násl.

12) výkon dobrovolných licitací (dražeb) movitých věcí.

Pro zajímavost malý exkurz – někteří autoři¹³⁹ v bodě č. 4 namísto „potravní“ uvádějí „dopravní“ (policie). Jde však patrně pouze o přehlédnutí, anebo (pravděpodobněji) o technickou chybu při redakčním zpracování textu. Tehdejší podoba a intenzita dopravy, která se mohla obcí dotýkat, totiž vyžadovala, aby se obce zabývaly pouze těmi nejelementárnějšími problémy, jimiž bylo vzájemné vyhýbání se vozů na cestě a/nebo jejich rychlá jízda. Jak se totiž můžeme libozvučně dočíst, „[j]est vůbec známo a skoro všude se na to stěžuje, jak tvrdošijní a nepovolní bývají nákladní vozkové, pacholci a kočové, pakli se mají na silnici jedoucímu proti nim vozu vyhnouti, a jak až k poslednímu okamžení, když vůz proti nim přijíždí, uprostřed silnice na ujeté dráze se drží, aniž by sebe menší ochotnosti ukazovali stranou se uhnouti, – ano jak mnohdy k tomu napomenouti byvše, jen hrubosti za odpověď dávají, z čehož pak na obou stranách rozhořčenost, pohoršlivé výstupky a konečně i rvačky povstávají.“¹⁴⁰ Podobně pak „[r]ychlá jízda po ulicích a silnicích bývá se všelikým a dosti znamenitým nebezpečím pro zdraví i život člověka spojena a byla již velmi často příčinou žalostného neštěstí. Takové neštěstí může se při rychlé jízdě tím snadněji státi, poněvadž pěší lid, zvláště když více vozů rychlou jízdou za sebou rachotí, zadní vozy tak lehce slyšeti nemůže a proto žádného nebezpečí netuše od těchto k ourazu přichází. ... Jest to velmi dobré zařízení, když na takových [nebezpečných] místech zvláštními výstražnými tabulkami rychlá jízda se zapoví.“¹⁴¹ Na rozdíl od „dopravní policie“ v dnešním slova smyslu však tehdejšími obcím naopak zcela jistě do samostatné působnosti náležela správa cest a silnic a péče o bezpečnou jízdu po nich (bod 3 v seznamu výše). Dohledatelná je i judikatura potvrzující tuto obecní působnost (například v kompetenčním sporu s okresním výborem, který si tuto pravomoc také nárokoval¹⁴²).

Schwarz výše uvedený výčet samostatné působnosti tematicky shrnuje, a aniž by tím výrazněji snižoval vypovídací hodnotu charakteristiky obecní samosprávy, vyjmenovaný tucet seskupuje do tří oblastí:

- 1) správu obecního jmění,
- 2) účinné pečování o ústavy a jiná obecní zařízení a
- 3) přihlížení k tomu, aby nebylo učiněno v obci ničeho, co by bylo na ujmu prospěchu veřejnému.¹⁴³

¹³⁹ Například Malý, Sivák, 1993, op. cit. na str. 411 a zřejmě na jejich základě pak i mnozí další.

¹⁴⁰ MAXMILIAN RYTÍŘ Z OBENTRAUTŮ: *Samospráva obce v království Českém. Praktické navedení pro pány představené, radní a výbory obecní, III. svazek*, Nákladem spisovatelovým, Praha, 1863, str. 265.

¹⁴¹ MAXMILIAN RYTÍŘ Z OBENTRAUTŮ: *Samospráva obce v království Českém. Praktické navedení pro pány představené, radní a výbory obecní, II. svazek*, Nákladem spisovatelovým, Praha, 1863, str. 389, 391.

¹⁴² Nález c. k. správního soudního dvora ze dne 1. dubna 1903, č. 4004, Budw.-Alt. č. 1672, in Žalud, 1907, op. cit., str. 6-8.

¹⁴³ Schwarz, 1898, op. cit., str. 58.

Neboť je výše uvedený výčet v zákoně uvozen slovy „...přísluší obci zvláště:“, objevily se v době platnosti tohoto obecního zřízení (tedy prakticky až do konce meziválečného období) spory o charakter tohoto výčtu, tedy jedná-li se o výčet taxativní či pouze demonstrativní. Nejvyšší správní soud později za první Československé republiky k tomuto judikoval (Boh. A. 1990/1923, rovněž Boh. A. 4500/1925) v tom smyslu, že „...vypočet agend samostatné působnosti obecní v odstavci 2, § 28 obec. zřiz. není taxativní. Zákon vytyčuje tu toliko jednotlivé správní úkoly obce zvláštní podmínky zasluhující, aniž by tím chtěl vyloučiti jinakou působnost obce, pokud jen spadá do rámce narýsovaného všeobecným ustanovením odst. 1.“ Tento názor však nebyl přijímán jednoznačně a například Hoetzel jej korigoval tvrzením, že s tímto lze souhlasit pouze tehdy, jde-li o působnost nevrchnostenskou.¹⁴⁴ Jak si ukážeme následně, byl náhled na toto ustanovení klíčový například pro agendu autonomní normotvorby tehdejších obcí.

V případě působnosti přenesené se pak dle § 29 obecního zřízení jednalo o „...povinnost obcí přičiňovati se spolu k účelům správy veřejné“, která se „...vyměřuje zákony obecními a v mezích zákonů obecních zákony zemskými.“ V této působnosti byly obce povinny vykonávat tu agendu, kterou na ně stát přenesl prostřednictvím zákonů (nikoliv však už podzákonných právních předpisů).

Obecně lze konstatovat, že stát často využíval „služeb obcí“ a přenášel na ně další a další povinnosti a to především z důvodu úspory ve státní správě. „Ve věcech vlastní politické správy byly obce povinny vymáhat peněžité pokuty, školní platy, příspěvky na kostely, fary, školy apod., ve volebních věcech spolupůsobily při volbách místních a okresních školních rad, okresních zastupitelstev (v Čechách) a při volbách do zemského sněmu a říšské rady. ... Obce dále spolupůsobily při občanských sňatech, při sčítáních lidu, při některých zemědělských a lesních záležitostech, v oboru sociální péče například byly účastny vyšetřování okolností důležitých pro zjištění nároku na odškodné a jeho výši podle zákona o úrazovém pojištění dělníků.“¹⁴⁵ Kromě toho obce například spolupracovaly v celé řadě vojenských záležitostí či se soudy ve věcech civilních i trestních. Součástí jejich přenesené působnosti byla i jejich vlastní trestní pravomoc (starosta a dva radní tvořili obecní trestní senát projednávající zejména přestupky a proti jehož nálezům se bylo možno odvolat k politickému úřadu první instance). Klíčovým orgánem při výkonu přenesené působnosti pak byl starosta obce.

3.3.3.2 *Obecní volby*

Volební právo do obecního výboru se neopíralo ani o zásadu všeobecnosti, ani o zásadu rovnosti, nýbrž bylo přiznáno „...toliko osobám, které se vykázati mohou

¹⁴⁴ Cit. dle Vedral, 1999, op. cit., str. 54. Kromě toho stejný názor zaujal Nejvyšší správní soud i ve svém rozhodnutí ze dne 19. února 1923 č. 1973.

¹⁴⁵ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 302.

jistým veřejným postavením či určitými vlastnostmi osobními a osobám, které mají v obci předepsánu přímou daň.“ Dle A. Meissnera tomu tak bylo proto, že „[v]olební právo do obcí je ve své podstatě právem privilegovaným. ... V tomto privilegování jde volební řád tak daleko, že přiznává právo volební osobám, třebaž v obci vůbec nikdy nebydly a na správě obecní žádného zájmu neměly, kdežto vylučuje z volebního práva dlouholeté obyvatele, kteří nejen pro zvelebení obce pracují, nýbrž nepřímými dávkami značnou měrou přispívají k hrazení potřeb obecních.“¹⁴⁶

Pozitivněprávní úpravu obecních voleb představoval (kromě některých generelních ustanovení obsažených v samotném obecním zřízení) Řád volení v obcích pro království České vydaný zákonem č. 7 ze dne 16. dubna 1864.¹⁴⁷ Podle jeho § 1 příslušelo volební právo všem měšťanům, čestným občanům obce a některým vybraným skupinám osob (úředníci, vojáci, učitelé, nositelé doktorského titulu atp.¹⁴⁸), tzv. honoraci, na jedné straně a těm příslušníkům obce, kteří v obci platí přímou daň (včetně již výše zmíněných právnických osob) na straně druhé. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, „Veřejná obchodní společnost jest samostatnou právnickou osobou a tedy voličem o sobě. Společníkům jejím přísluší samostatné právo volební, pokud platí daň z majetku soukromého, do společnosti nezahrnutého.“¹⁴⁹

Některé současné zdroje¹⁵⁰ uvádějí, že volební právo příslušelo pouze příslušníkům mužského pohlaví. Takové tvrzení se nicméně jeví přinejmenším jako výrazně zjednodušující a snad až nesprávné. Zákon totiž v žádném svém ustanovení ženy z volebního práva nevyklučoval, ve svém § 5 pouze stanovil, že svéprávné ženy mohou své volební právo realizovat toliko prostřednictvím zplnomocněné osoby. Volební právo tak ženám evidentně příslušelo.

Tak tomu bylo koneckonců již za předchozí právní úpravy, tedy prozatímního obecního zřízení z roku 1849. Z jeho § 30, který zněl „Nezletilí a všechny osoby, ježto jsau pod poručenstvím nebo pod opatrováním (kuratelu) smějí vykonávat právo své voličské jen skrze svého zástupce, manželka skrze svého manžela a vdovy a osoby ženské od muže svého rozvedené, jakož i nevdané skrze plnomocníky.“ komentář vyvozuje, že „Voliti mohau tedy všickni sousedé, státní úředníci, důstojníci (oficíři), osoby, jenž nějakého akademického stupně dosáhly, jako na příklad doktoři a veřejní

¹⁴⁶ MEISSNER, A.: *Jak se volí do obcí v Čechách (mimo Prahu a Liberec)*, Nákladem tiskového výboru Českosl. sociálně demokratické strany dělnické, Praha, 1909, str. 1.

¹⁴⁷ Volební řád byl tedy vydán v rámci téhož zákonného aktu jako samotné české obecní zřízení – oba texty byly vyhlášeny pod jedním číslem a tvořily dvě části téhož dokumentu.

¹⁴⁸ Z nálezu správního soudu ze dne 15. dubna 1902, B. 990 A lze dovodit, že toto postavení ztráceli nejen společně se ztrátou zaměstnání (funkce), ale i svým nástupem do penze. Cit. dle SRB, E.: *Obecní volby a nálezy správního soudu v jich záležitostech*, Nakladatel Bohdan Melichar, Hradec Králové, 1909, str. 11.

¹⁴⁹ Nález správního soudu ze dne 14. února 1900 č. 996, B. č. 13.776. Cit. dle Srb, 1909, op. cit., str. 10.

¹⁵⁰ Za mnohé viz například Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 300 nebo Schelle, 1994, op. cit., str. 9.

učitelové. Sirotkové, vdovy nezletilé mohau též voliti skrze plnomocníka, an se zde také o jejich jmění jedná. Přispívání k zapravení obecních výloh řídí se vždy dle velikosti jmění.¹⁵¹

Poměrně dlouho a složitě se v průběhu dalších let řešilo volební právo žen ve vztahu jejich příslušnosti k některé ze zákonem zmiňovaných profesí (tedy jako honorace) – „Říšský soud (nález z 13. října 1884, Hye č. 304¹⁵²) vyslovil, že ustanovení, platící o učitelích, na učitelky vztahovati nelze. A správní soud v četných rozhodnutích (z poslední doby jmenujme nález z 21. listopadu 1903, č. 12.031, Budw. 2150) tento názor sdílel. Avšak nálezen z 6. července 1904, č. 7353, Budw. č. 2805, zaujal docela jiné a dle našeho názoru správné stanovisko, vysloviv, že právo volební dle § 1, č. 2, lit. g) vol. řádu přísluší také učitelkám za stejných podmínek jako mužům a v tomto názoru setrval i v rozhodnutí z 19. dubna 1907, čís. 3602, Budw. č. 5130.¹⁵³ Ženy – příslušnice honorace tak mohly (a spíše na pouze základě úzu než dle jednotného výkladu zákona) své volební právo vykonávat osobně bez nutnosti zplnomocněnce.¹⁵⁴

Podobně pak stejní autoři například uvádějí jako podmínku volebního práva zletilost, což ale opět nejen že neodpovídá dikci citovaného zákona, ale ani tehdejší teorii – „Ani určitého dosaženého stáří k nabytí volebního práva se nevyžaduje. I osoby pod 24 let staré i děti mají volební právo. Volební právo nezletilých pravidelně ovšem bude se opírat o to, že mají v obci předepsanou daň. Ovšem vykonávají mohou toto právo nikoliv osobně, nýbrž svým zákonným zástupcem (§ 5 vol.ř.).¹⁵⁵ Evidentně se tedy u nezletilců jedná o konstrukci velmi podobnou s postavením žen.

Volby se konaly ve třech (v malých obcích výjimečně ve dvou) voličských sborech. Do těch byli voliči rozděleni podle výše přímých daní v obci odváděných a to od berního poplatníka největšího po toho nejmenšího. V první skupině se nacházeli ti voliči – největší berní poplatníci, jejichž souhrn přímých daní představoval cca třetinu všech přímých daní připadajících na obec, ve druhém sboru byli střední poplatníci a ve třetím ti nejmenší poplatníci. Honorace se řadila do skupiny první bez ohledu na to, platila-li v obci nějaké daně či nikoliv (až na velmi řídké výjimky¹⁵⁶). U čestných občanů se teorie, praxe a soudní judikatura nebyly s to shodnout na jednotném stanovisku – podle jednoho názoru čestným občanům po novele obecního zřízení z 18. dubna 1869 volební právo vůbec nepřísluší, podle druhého (opakovaně potvrzeného i správním soudem¹⁵⁷) názoru jim však přísluší a

¹⁵¹ B. C., 1849, op. cit., str. 13.

¹⁵² Rozhodnutí uvedené ve sbírce nálezů říšského soudu „*Sammlung der nach gepflogener mündlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k. k. Reichsgerichtes*“.

¹⁵³ Meissner, 1909, op. cit., str. 26, shodně také Srb, 1909, op. cit., str. 11, 12.

¹⁵⁴ Meissner, 1909, op. cit., str. 100.

¹⁵⁵ Meissner, 1909, op. cit., str. 48.

¹⁵⁶ Jimiž byli například duchovní některých církví. Blíže viz například Meissner, 1909, op. cit., str. 157 nebo Schwarz, 1898, op. cit., str. 958.

¹⁵⁷ Rozh. z 3. listopadu 1883, č. 2498, Budw. 1895, z 25. února 1891, č. 764, Budw. 5777 a ze dne 12. května 1898, č. 2537, Budw. 11.713.

tito mají být řazeni do prvního sboru.¹⁵⁸ Každá z těchto tří skupin pak volila třetinu obecního výboru.

Z dnešního pohledu je zajímavé, že každý, kdo byl zvolen za člena obecního výboru, byl dle § 20 obecního zřízení povinen tento svůj úřad přijmout (nenaplňovali podmínky pro vyjmutí z tohoto pravidla). Ten, kdo tuto svou povinnost nesplnil, mohl být nejen pokutován až do výše 100 zlatých, ale také pro toto a nejbližší příští volební období *ex lege* pozbyl svého volebního práva.

Volební období členů obecního výboru i představenstva bylo tříleté s tím, že tito zůstanou v úřadu i v tom případě, dokud se nezřídí nové obecní zastupitelstvo (§ 21). Jednalo se o zřejmou pojistku legality výkonu jejich funkcí pro výše zmíněnou situaci, která nastala v 50. letech 19. století za dob prozatímního obecního zřízení, kdy se obecní volby nekonalý a bylo třeba zajistit řádné fungování obecních orgánů prodlužováním jejich mandátu.

Lze konstatovat, že tehdejší úprava obecních voleb představovala pro právní teoretiky i praktiky nesnadnou otázku. To je možno dovodit nejen z početného množství správní judikatury (která sama o sobě by stačila na zpracování obsáhlého vědeckého pojednání), ale například i ze sekce „Obecní rádce“ zařazené do časopisu *Naše obec* (což byl „Věstník „Ústředí starostenských sborů na Moravě“ a časopis věnovaný zájmům české samosprávy v zemích koruny Svatováclavské“) – problematika obecních voleb zde byla například v letech 1909–1911 jednoznačně jednou z nejčastěji řešených (co do četnosti následována zejména tématem domovského práva).¹⁵⁹

3.3.3.3 Zvláštní úpravy statutárních měst

S diferenciací měst do různých typů či druhů jsme se v nejobecnější rovině již setkali a to už v dobách středověkého stavovského státu (hovořili jsme o městech svobodných, poddanských, horních, hradeckých, ochranných či věnných a o některých dalších). Postupem doby, v důsledku historických společensko-politických transformací a zejména změn v pojetí státu a státnosti jako takové, se však poněkud ztrácí rozlišení obcí (venkovských) a měst odvozené od zdroje jejich legitimacy nebo z jejich funkce¹⁶⁰ a do popředí obecní typologie se dostává kritérium velikosti obce a jejího významu pro veřejnou správu příslušné oblasti a v širších souvislostech i pro stát jako takový.

¹⁵⁸ Meissner, 1909, op. cit., str. 160.

¹⁵⁹ *Naše obec*, Věstník „Ústředí starostenských sborů na Moravě“ a časopis věnovaný zájmům české samosprávy v zemích koruny Svatováclavské, IV. - V. ročník, Brno, 1909–1911.

¹⁶⁰ I když i v této kategorii lze nalézt výjimky, jako například zvláštní kategorii lázeňských měst existující od konce 60. let 19. století až do období první Československé republiky.

Jak bylo uvedeno výše, již první (prozatímní) obecní zřízení vyhlášené pod č. 170/1849 ř. z. se vztahovalo především na „venkovské obce“ a pro hlavní města zemí, města krajská a pro některá další významná města počítalo ve svém ustanovení § 6 s vydáním zvláštních „městských statutů“ ve formě zákonů nahrazujících tomuto městu obecnou zákonnou úpravu.

Tuto konstrukci zachovala i úprava obecního zřízení přijatá v roce 1862, resp. v roce 1864. V tomto období obnoveného parlamentarismu v Čechách vlastní právní úpravu získala města Praha a Liberec (1889), na Moravě a ve Slezsku pak tuto výsadu (nově) obdrželo Brno (1905), Olomouc (1866), Jihlava (1864), Znojmo (1867), Uherské Hradiště (1867), Kroměříž (1870), Opava (1866) a Frýdek (1869).¹⁶¹ Vidíme tedy, že v porovnání s předchozím stavem dochází k jejich postupnému nárůstu.

Průvodní vlastností těchto měst nebylo jejich vnitřní členění a specifická úprava správy dovnitř obce, jak bychom snad mohli vyvozovat z dnešní právní úpravy, nýbrž to byly zejména vztahy externí vůči státu (eventuálně zemi) a vůči ostatním samosprávným celkům. Podle Hoetzela mezi znaky charakteristické („význačné“) pro statutární města patří:

- 1) zemská bezprostřednost – statutární město podléhá zemským instancím (a nikoliv například okresním), neboť samo realizuje
- 2) výkon funkce politického (okresního) úřadu, v důsledku čehož se u statutárního města projevuje
- 3) zesílení státního vlivu – například volba jeho starosty potřebuje ke své platnosti potvrzení panovníkem (za republiky pak vládou¹⁶²), neboť se vlastně zároveň jedná o ustavení do funkce okresního přednosty. Z hlediska jejich úpravy je pak nutno také konstatovat, že
- 4) statutární města byla zřizována zvláštními zemskými zákony a nespádala tedy pod obecnou úpravu zákona o obcích, byť – zejména po nastolení republiky – se jejich úprava do určité míry unifikovala a připodobnila se obecnímu zřízení.¹⁶³

Za určující znak statutárních měst v prvním období moderní územní samosprávy tedy můžeme považovat ten fakt, že jeho působnost zahrnovala kromě obecní působnosti i působnost okresních úřadů, resp. tvořila samostatný okres, v důsledku čehož měla do jisté míry specifický vztah k svým administrativním „soutníkům“ (zemím na straně jedné a „běžným“ obcím na straně druhé). Skutečnost, že tato města byla upravena zvláštními zákony (statuty) a že měla mírně

¹⁶¹ Kliment, 1936, op. cit., str. 51, 52.

¹⁶² Hoetzel, 1937, op. cit., str. 188, 189.

¹⁶³ Srov. též Joachim, V. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 9 a násled.

modifikovanou vnitřní organizaci, jsou pak spíše průvodní atributy tohoto primárního odlišovacího znaku než znakem příčinným.

3.3.3.4 *Autonomní normotvorba*

V mezích samostatné působnosti stanovených ustanovením § 28 obecního zřízení disponovaly obce možností vlastní právtvorby. Obecní výbor byl dle § 35 oprávněn „...vydávati nařízení policie místní se týkající, ježto mají platnost v obci, a může na nešetření takových nařízení ustanoviti pokutu až do 10 zl. anebo, nebyl-li vinník s to, aby ji zaplatil, vězení až na 48 hodin“.

Normotvorný proces vycházel především z úpravy činnosti obecního výboru samotného. Aby bylo přijetí nařízení platné, muselo být jednání výboru svoláno písemně alespoň tři dny předem starostou nebo jeho náměstkem dle potřeby, nejméně však jednou za čtvrt roku (§ 42). Usnášeníschopnost výboru byla – s výjimkou „případností zvláštních“ (například volba starosty nebo obecního radního) – zajištěna, „...když je více než polovice údů pospolu“ (§ 43). Hlasování se konalo veřejně a usnesení bylo přijato platně, hlasoval-li pro něj nadpoloviční počet „přítomných údů výborových“ (§ 48). Jak bylo také zdůrazňováno, v neposlední řadě muselo „...však každé takové nařízení prvé patřičně být vyhlášeno, poněvadž dle § 3 občanského zákoníka vůbec zákon po vyhlášení teprv moci nabývá.“¹⁶⁴ Citované ustanovení obecního občanského zákoníku (č. 946/1811 Sb. z. s.) sice tehdy hovořilo pouze o zákonech¹⁶⁵, po jeho porevoluční novele provedené zákonem č. 139/1919 Sb. z. a n. však výslovně zmínilo i nařízení (příčemž také došlo k určité modifikaci pravidla nabytí účinnosti předpisu).¹⁶⁶

Výkon správy záležitostí místní policie upravených v těchto nařízeních pak příslušel starostovi obce (§ 59), nicméně rozhodování o uložení výše zmíněné pokuty náleželo zvláštnímu trestnímu senátu obce sestávajícímu ze starosty a dvou obecních starších (§ 62). To platilo i v případě, kdy dle § 63 „...pakli by proto, aby se vykonalo nějaké neodkladné opatření pomíjející, ježto se týče policie místní, bylo toho zapotřebí“ měl starosta právo „...výjimkou vyměřiti pokutu peněžitou až do 5 zl. nebo, nemohl-li by vinník platiti, vězení až do 24 hodin“. I o té tedy rozhodoval obecní trestní senát, snad jen s výjimkou „případností pilných“, ve kterých mohl „starosta sám o sobě peněžitou pokutu uložit“ (§ 64 *in fine*).¹⁶⁷

¹⁶⁴ BARTOŠEK, J.: *Rukověť k obecnímu zákonu, danému dne 16. dubna 1864 pro království České*, Nákladem spisovatelovým, Tábor, 1866, str. 14.

¹⁶⁵ „Působnost zákona a právní následky z něho vznikající počínají se ihned vyhlášením zákona, pokud by ve vyhlášeném zákoně samém doba, od kdy počíná působiti, nebyla ustanovena jinak.“

¹⁶⁶ „Pokud v zákoně nebo nařízení není stanoveno nic jiného, počíná se jeho účinnost 30 dnů po vyhlášení (§ 3 odst. 2) a vztahuje se na celé území státu československého.“

¹⁶⁷ Zákonná ustanovení obecního zřízení v této části byla citována především dle Žalud, 1907, op. cit., zejm. pak ze str. 257, 258, 284, 289, 295, 312, 313, 314.

3.3.3.5 Dohled nad obecní samosprávou a „obce vyššího stupně“

Lze souhlasit s Malým a Sivákem, kteří uvádějí, že „...skutečnou úlohu samosprávy můžeme hodnotit především podle toho, nakolik stála jako samostatná vůči státu, resp. naopak, nakolik státní orgány mohly do samosprávy zasahovat.“¹⁶⁸ Ve vztahu k tomu pak rozvádějí podobu tehdejšího dohledu nad samosprávou, který člení na 1) dohled nad zákonností opatření samosprávy, 2) dohled nad hospodařením samosprávy a 3) dohled nad výkonem přenesené působnosti.

Ustanovení § 102 obecního zřízení stanovilo: „Státní správě přísluší, vykonávati právo dohledací k obcím, aby z mezí působnosti své nevystupovaly a nečinily ničeho, co by bylo proti zákonům. Toto právo dohledací konati bude předkem politický úřad okresní, který může k tomu konci žádati, aby mu výbor obecní usnesení svých propůjčil a čeho potřebí vysvětlil; pakli by výbor obecní v usnesení svém z mezí působnosti své byl vystoupil, anebo něco učinil, co jest proti zákonům, má okresní úřad politický právo i povinnost, zakázati, aby se takové usnesení nevykonávalo, ze kteréhož zákazu však může výbor k místodržitelství rekurs vzíti.“

Dle § 105 byl za plnění přenesené působnosti plně odpovědný starosta obce, který mohl být tento sankcionován pokutou ve výši 20 zlatých nebo na náklady obce mohl politický úřad ke správě určité záležitosti zříditi zvláštní orgán.

Nejcitelnějším možným zásahem státu do obecní samosprávy pak byla pravomoc státu upravená v § 106 obecního zřízení, podle něž mělo místodržitelství moc obecní zastupitelstvo rozpustit a to „...podle panujícího mínění podle *volného uvážení*.“¹⁶⁹ Obec se proti takovému kroku sice mohla odvolat ke „státnímu ministeriu“ (vládě), to však nemělo odkladný účinek. Do doby ustavení nového obecního zastupitelstva (nejdéle do šesti neděl) spravoval obecní záležitosti okresní politický úřad, správní komise nebo zeměpanský komisař.

Konstrukce tohoto dohledu nebyla bezúčelná. Ve druhé polovině 19. století se naplno projevilo několik systémových „nešvarů“ územní samosprávy. Na základě zákona o obcích měla vlastní politickou reprezentaci prakticky každá větší vesnice, jichž tehdy – v době před vrcholným nástupem urbanizace – bylo cca 12 až 14 tisíc. Každá taková obec pak i sama spravovala své fiskální záležitosti a svůj majetek, nicméně ani zdaleka ne každá z nich do těchto nových samosprávných poměrů vstupovala v hospodářsky utěšeném stavu. Některé z povinností obcí (sociální, dopravní, bezpečnostní, vzdělávací) pak tuto nepříliš příznivou situaci ještě zhoršovaly, což se u mnohých dříve či později projevilo v nutnosti opatřování si potřebných zdrojů formou úvěrů vedoucích posléze k neúnosnému a těžko řešitelnému zadlužování obcí. Ministerstvo financí v roce 1894 konstatovalo, že

¹⁶⁸ Malý, Sivák, 1993, op. cit., 413.

¹⁶⁹ JOACHIM, V.: *Práva a povinnosti občana v obci*, Nakladatelství Jos. R. Vilímka, Praha, 1913, str. 42.

z celkového počtu 10049 obcí v Předlitavsku se pouze cca 1300 z nich dařilo hospodařit se ziskem.¹⁷⁰ „Finanční nezajištěnost obecní samosprávy vedla koncem století k její krizi... Nepostačovaly už ani výnosy přírážek k přímým daním a obce se musely stále více orientovat na ukládání samostatných obecních dávek. Ani toto řešení však nestačilo a rapidně počalo vzrůstat zadlužení samosprávných svazů.“¹⁷¹ Nutno podotknout, že se ne vždy jednalo pouze o zadlužení samosprávných svazů na úrovni obecní. Například předpokládaný moravský rozpočet na rok 1910 se v říjnu 1909 vypočítal se schodkem téměř 14.5 miliónů korun.¹⁷²

Jednou z institucí, která se – byť to původně nebylo hlavním důvodem jejího zavedení – stala nástrojem kontroly a řešení sporů týkajících se obecních majetků, byla i územní samospráva okresní. Zřídit ji mohly jednotlivé země monarchie právě na základě rámcového obecního zákona z roku 1862 (první zmínky o ní však, jak již bylo uvedeno, byly formulovány již v dobách Stadionova zřízení), této možnosti však bylo využito pouze v Čechách, v Haliči a ve Štýrsku (na Moravě a ve Slezsku sice zákony o okresní samosprávě přijaty byly, k jejich provedení ale nikdy nedošlo, když provedení zákonů bylo odloženo usnesením zemského sněmu na neurčito, při čemž již zůstalo). Malý k tomuto dodává, že okresní samospráva byla pro české představitele vítanou politickou zbraní, kterou se bránili „... při provádění politiky centralizace státu a při úsilí o jednotné řízení správy“ a to například i tím, že v Čechách (na rozdíl od Haliče) nebyly okresní samosprávy vytvořeny shodně s hranicemi okresních politických úřadů. Jak dále zdůrazňuje, „[j]e zřejmé, že rovněž tato úprava manifestovala politický smysl české okresní samosprávy a její neslučitelnost se správou státní.“¹⁷³

Přijetím zákona č. 27 z. z. o zastupitelstvu okresním, daným pro království České, bylo v roce 1864 v Čechách bylo 207 politických a soudních okresů. Jejich počet pak ke konci století vzrostl až na 219, pouze 214 z nich však disponovalo vlastním okresním zastupitelstvem. Ty zbývající nedosahovaly minimálního počtu 10000 obyvatel a byly tak nuceny mít společné zastupitelstvo se sousedním okresem.¹⁷⁴

Samosprávný okres byl veřejnoprávní korporací ne nepodobnou místní obci, jejímiž orgány „...byla volená zastupitelstva, která si ze svého středu volila výbor a starostu. Kdežto zastupitelstvo bylo orgánem usnášecím a poradním, výbor měl povahu orgánu výkonného. Obdobně jako u obcí se i působnost okresního zastupitelstva dělila na samostatnou a přenesenou a podobný byl i způsob jejich

¹⁷⁰ Šouša, 2009, op. cit., str. 99.

¹⁷¹ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 303.

¹⁷² *Naše obec*, Věstník „Ústředí starostenských sborů na Moravě“ a časopis věnovaný zájmům české samosprávy v zemích koruny Svatováclavské, IV. ročník, 7. sešit, říjen 1909, str. 128.

¹⁷³ MALÝ, K.: *Idea samosprávy v české politice v 19. století*, in *Veřejná správa a právo*, 1997, op. cit., str. 299, 300.

¹⁷⁴ SCHWARZ, F.: *Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království České, Díl II. Zřízení okresní s příslušnými zákony*, Nakladatelství J. Otto, Praha, 1904, str. 19.

vymezení, jakož i dozor nad rozhodnutími okresních zastupitelstev. ... Celkově měla okresní samospráva podstatně menší význam než obecní i zemská.¹⁷⁵

Přestože tato úroveň územní samosprávy měla menší význam než samospráva obecní, sehrála významnou roli coby první instance politické správy, která sloužila jako arbitr ve sporech týkajících se obecního majetku, způsobu jeho správy a obecního hospodaření obecně. Jak ve vztahu k obcím uvádí Hlavačka, „Staleté a nekonečné spory mezi sedláky, domkáři a také bezzemky se zde koncentrovaly do sporu bohatých a nyní i velice sebevědomých – vždyť po roce 1850 vrchnostenské poručníkování odpadlo a oni ovládli obecní zastupitelstva – sedláků s domkáři o způsob užívání obecního majetku. ... Když zahájila okresní zastupitelstva mezi lety 1864 – 66 svoji činnost, nebylo vůbec snadné získat přehled o majetku obcí a zavést pevnější řád do správy obecních statků. Většina vesnických starostů z řad bohatších sedláků si počínala při nakládání s obecním majetkem po roce 1850 většinou velice svérázně a nesystematicky. V obecním hospodářství panoval většinou účetní nepořádek, proto dozor ze strany okresních politických orgánů byl vůči hospodaření starostů a obecních výborů velmi povrchní...“

Proti mizení obecního majetku venkovských obcí byly v Čechách ještě v průběhu 60. až 80. let postaveny dvě „administrativně-právní hráze“. Prvním, velice pracným a zdoluhavým opatřením bylo ... soudní zaevidování obecního majetku do nových pozemkových knih. Druhým, okamžitě účinným opatřením bylo jednoduché ustanovení, že okresní zastupitelstvo schvaluje všechny budoucí transakce spojené se změnou stavu obecních statků a jmění v podřízených obcích, ať se tak děje prostým prodejem, zadlužením anebo zatížením nějakým břemenem.¹⁷⁶

Zákon vedle toho umožňoval zřízení i samosprávy krajské či župní, ta však do praxe zavedena nebyla.

V neposlední řadě pak již byla zmíněna také samospráva zemská, kterou – vedle svých zákonodárných a jiných funkcí – vykonávaly zemské sněmy a zemské výbory. Sněmy v oblasti správy rozhodovaly zejména v otázkách hospodářských či kontrolních. Pro nás může být zajímavé, že v čele výkonného orgánu sněmu – zemského výboru – stál v Čechách maršálek, na Moravě pak hejtman, čímž došlo k určité terminologické renesanci z raného novověku, jež je koneckonců patrná do dnešních dnů.¹⁷⁷ Český zemský výbor fungoval až do roku 1913, kdy byl rozpuštěn tzv. Anenskými patenty, jimiž byla jeho veškerá působnost přenesena na zemskou správní komisi jmenovanou císařem z řad vládních úředníků.

¹⁷⁵ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 12. Není bez zajímavosti, že někteří autoři (Vodička, Cabada, 2003, op. cit., str. 282) bez zřejmých důvodů o okresní samosprávě hovoří až ve vztahu k období samostatného Československa.

¹⁷⁶ Hlavačka, 2006, op. cit., str. 108, 109, 111.

¹⁷⁷ Zároveň však nutno důsledně odlišovat od institutu královského hejtmana. Blíže viz například COGAN, R.: *Krajské zřízení*, ASPI, Praha, 2004, str. 212.

Při detailním pohledu na českou obecní samosprávu konce mocnářství je zřejmé, že tato ani zdaleka nedosahovala dokonalosti často tolik proklamované v naší beletristické i populárně-naučné literární produkci. V praktickém životě se potýkala s často nelehkými problémy souvisejícími i s tím, že její vznik představoval výraznou změnu do způsobu obecního života utvářeného ve zcela odlišném duchu po celá staletí.

Lze však také konstatovat, že v dobách habsburské monarchie (resp. rakouského císařství) byla obecní samospráva chápána i jako možnost realizace českých národních zájmů. Nabízela nástroje a poskytovala prostor k politické emancipaci vůči většinově německé (chápej německy vedené) správě státní, neboť „...s centralizací k Vídní, sídlu habsburských králů českých, která se počínaje r. 1526 století po století stupňovala, obyvatelé Čech – a tím i Češi – se postupně naučili chápat stát jako něco německého.“¹⁷⁸ Někteří autoři proto dokonce neváhají hovořit o územní samosprávě jako o „škole české politiky“.¹⁷⁹

3.3.4 Obecní samospráva tzv. první Československé republiky

3.3.4.1 *Koncepce československé samostatnosti a její vliv na územní samosprávu*

Zejména od roku 1867, kdy došlo k rakousko-uherskému vyrovnání po rakousko-pruské válce, cítili Češi jako nespravedlnost, že jejich požadavky po samostatnosti (ať již byla označována jakkoliv) v rámci monarchie nebyly vyslyšeny. I z toho důvodu se od té doby výrazně posílily iredentistické snahy české inteligence. Ty nabyly na intenzitě zejména po roce 1871, tedy po projednávání tzv. Fundamentálních článků jako pokusu o česko-rakouské vyrovnání. Předmětem diskuse, již pocit křivdy v Čechách vyvolal, byla především otázka českého historického státního práva nahrazující program austroslavismu formulovaný po roce 1848, který významně ovlivnil například koncipování Kroměřížské ústavy. Hlavními zastánci českého stanoviska pak byli především poslanci K. Kramář a T. G. Masaryk.¹⁸⁰

T. G. Masaryk například na půdě vídeňského zákonodárního sboru v pátek 18. 11. 1892 prohlásil: „Chceme samostatnost českých zemí, chceme, abychom o sobě rozhodovati mohli sami, chceme národní život plný a dokonalý. Všechno co národ

¹⁷⁸ LEMBERG, H.: *Porozumění, Češi - Němci – Východní Evropa 1848–1948*, Nakladatelství Lidové noviny, Praha, 1999, str. 228.

¹⁷⁹ Kvaček, 2002, op. cit., str. 44.

¹⁸⁰ MALÝ, K.: *České historické státní právo a státoprávní diskuse ve vídeňské poslanecké sněmovně (1892-1893)*, in Jirásková, Suchánek (eds.), 2004, op. cit., zejm. str. 45, 46, na dalších stranách pak možno nalézt i konkrétní argumenty, které v diskusi padaly.

pro svoji státní a lidovou osvětu učinit může a má, to my plně a cele chceme činiti. My nejsme národ malý, o němž rozhodující kruhy v Rakousku zvykli si myslit, že v nejhorším případě může se tak trpěti, mohou se mu povoliti maličké ústupky. Postavení českého národa jest evropské a světové. ... Národ český nežije odrazem měsíčního světla ze slunce germánského, národ náš samostatnou kulturu měl a má, národ náš pro Rakousko a pro všechny národy mnoho vykonal a pořád vykonává. A tento národ ve vzpomínce na velkou svoji minulost, chce nyní opět plně jako národ samostatný žít...“¹⁸¹ Jedny z posledních pokusů o „spravedlivé“ postavení českých zemí v rámci monarchie proběhly v polovině první dekády 20. století při jednání o ústavních reformách a změnách v pozici Prahy vůči Vídni, skončily však neúspěchem.¹⁸²

Právě na ideálech a postulátech formulovaných T. G. Masarykem byl do značné míry postaven vznik samostatného Československa. Právě on byl totiž tím, kdo u amerického prezidenta W. Wilsona dojednával praktické naplnění již dříve za oceánem deklarovaného práva národů na sebeurčení. Je proto možné konstatovat, že podoba první republiky se od těchto tezí do značné míry odvíjela.

Realita však nemohla Masarykovým myšlenkám nikdy zcela a důsledně odpovídat, neboť on sám „...sice předložil koncept, avšak žádnou skutečnou teorii demokracie. Masarykovo pojetí demokracie se zpravidla zkoumá z hlediska filozofického a náboženského. To asi nikoho nepřekvapí, protože on sám kladl důraz na eticko-náboženské zdůvodnění demokracie a jako formující princip ústavního systému a vládní formy ho zajímala jen podružně.“¹⁸³

Masarykova demokracie (nebo „demokratismus“, jak on sám říkal) byla postavena na třech základních pilířích – na republikanismu, na parlamentarismu a na konceptu základních lidských práv. Republikanismus „...pokládal za jakýsi vrchol rostoucí demokratizační tendence, jejímž cílem bylo, aby se stát stal věcí každého občana“, parlament pak byl orgánem, který tyto občany reprezentoval, a garance základních lidských práv představovaly demokratickou pojistku nejjobecnějšího rámce, v němž se občan může pohybovat (kromě jiného i na poli politickém).¹⁸⁴

Přesto nelze říci, že tyto teze měly dogmatický charakter. B. Baxa tak například k republikanismu konstatuje, že samotná republikánská podoba státu ještě negarantuje větší svobodu občanů, než jakou tito měli za dob rakousko-uherské říše a uvádí příklady republik, které nelze označit za ideály (středověká Itálie, Cromwellova Anglie atp.) a za nezbytně nutnou podmínku republikanismu

¹⁸¹ BOBÍKOVÁ, L., ŠOUŠA, J.: *Parlament – Kolbiště národů a národností (Z rakouského parlamentu 1861–1914)*, Nakladatelství a vydavatelství H&H, Praha, 1992, str. 34, 35.

¹⁸² KONIRSH, S. G.: *Constitutional Aspects of the Struggle between Germans and Czechs in the Austro-Hungarian Monarchy*, The Journal of Modern History, Vol. 27, No. 3. (Sep., 1955), zejm. str. 239 a násl.

¹⁸³ HAIN, R.: *Teorie státu a státní právo v myšlení T. G. Masaryka*, Karolinum, Praha, 2006, str. 113.

¹⁸⁴ Volně dle Hain, 2006, op. cit., str. 115.

zdůrazňuje její demokratický charakter.¹⁸⁵ Koneckonců i sám Masaryk si uvědomoval nedostatky těchto základních kamenů nového státu¹⁸⁶ a připomenout zde můžeme i fakt, že ještě v roce 1914 realisticky hovořil o „Československém království“.¹⁸⁷

V politickém systému první Československé republiky tak nalezneme v podstatě všechny standardní znaky demokratické státní formy – kompletní soubor lidských práv a svobod, včetně některých úprav zdůrazňujících práva menšin,¹⁸⁸ ideu právního státu ve smyslu rovnosti občanů před zákonem, princip plurality, zastupitelskou soustavu s tradičními republikánskými institucemi, klasický princip dělby moci (a to horizontální i vertikální), parlamentarismus i tržní ekonomiku a garanci soukromého vlastnictví (jakkoliv byl tento model po světové ekonomické krizi upozadován privilegován keynesiánstvím posilujícím roli státu).¹⁸⁹ Řada těchto aspektů se, jak si ukážeme, také projektovala i do systému a fungování obecní samosprávy (rušení měšťanských institucí, zavedení rovného volebního práva atd.).

Ne zcela naplněnou se však stala konstitutivní myšlenka čechoslovakismu. Mezi oběma „bratrskými“ národy se již od počátku projevovaly zřetelné rozdíly kulturní, náboženské, politické, společenské či právní, ale i odlišnosti v problémech, které oba národy trápily. „Postulát čechoslovakismu zakrýval skutečnost, že druhým nejpočetnějším národem Československa jsou Němci, kterých bylo více než Slováků. Neřešené a eskalující národnostní konflikty mezi Čechy a Němci, Čechy a Slováky, stejně jako mezi Slováky a Maďary otrásovaly Československem a byly hitlerovskému Německu v letech 1938 a 1939 vítanou záminkou pro jeho postupné rozbití.“¹⁹⁰

Československo jako „národní stát“ tak vlastně muselo již od počátku čelit stejnému problému, který se značnou měrou podílel na rozpadu Rakouska-Uherska, tj. faktu, že bylo státem mnohonárodnostním. „Podle sčítání lidu z roku 1921 tvořili z celkového počtu necelých 13,5 milionu obyvatel 50% Češi (6,7 milionu), 15% Slováci (2 milionu), 23% Němci (3,1 milionu), 5,5% Maďaři (750 tisíc) a 3,5% Rusíni (460 tisíc).¹⁹¹ Chceme-li však správně pochopit menšinový problém Československa, musíme znát geografické rozdělení těchto národností: v Čechách a na Moravě tvořili Němci celou třetinu, na Slovensku žilo přes 20% Maďarů a na

¹⁸⁵ BAXA, B.: *Republika*, Vydáno péčí ministerstva školství a národní osvěty ve státním nakladatelství v Praze, 1921, str. 8–11.

¹⁸⁶ Viz například jeho kritické poznámky k parlamentu in FIŠER, B.: *Politické myšlenky T. G. Masaryka*, Melantrich, Praha, 1925, str. 14, 15.

¹⁸⁷ Hain, 2006, op. cit., str. 126.

¹⁸⁸ Blíže viz například HAVRDA, F.: *Práva jazykových menšin při úřadech státních a úřadech místní samosprávy*, in Hoetzel (redig.), 1932, op. cit., str. 71 a násl.

¹⁸⁹ Balík, Hloušek, Holzer, Šedo, 2006, op. cit., str. 47.

¹⁹⁰ Vodička, Cabađa, 2003, op. cit., str. 25.

¹⁹¹ Podrobněji viz také například ČAPEK, E.: *Politická příručka ČSR*, Melantrich, Praha, 1931, str. 21 a násl.

Podkarpatské Rusi přes 60% Rusínů.¹⁹² Tato skutečnost – tedy mnohonárodnostní charakter republiky – se, jak si záhy ukážeme, pak zcela zásadním způsobem promítala i do chápání a koncepce institutu územní samosprávy a to po celou dobu trvání meziválečného Československa.

Role územní samosprávy coby „škole české politiky“ se totiž po osamostatnění Československa do značné míry ztratila, resp. se zcela obrátila. Do českých rukou se dostala správa státní a na mnoha místech – zejména v pohraničí – se objevily skupiny obyvatel, kteří se plně necítili být občany nové republiky. Ti se pak nezdědka snažili své nacionalistické (separatistické) tendence realizovat právě přes lokální samosprávu, v níž v některých případech mohli dosáhnout právně i politicky relevantní většiny. Z tohoto důvodu jsou hned v počátcích samostatného Československa patrné zřejmé tendence k omezování územní samosprávy a to například v postátnění dosud obecních funkcí (některé složky policie, atp.). I sám prezident republiky E. Beneš na konci 30. let cítil potřebu vysvětlit fakt, proč se Československu nepodařilo dosáhnout původního vysoce decentralizovaného státu, za jehož vzor si předsevzalo Švýcarsko.¹⁹³

Lze konstatovat, že v některých ohledech se tzv. první republika těchto ochrannářských sklonů omezujících územní samosprávu nikdy plně nezabavila (někteří autoři toto období ve vztahu ke správní organizaci označují jako „čas hledání“¹⁹⁴), což je možno hodnotit nejen jako jeden z hlavních rysů této doby a i jako jednu z hlavních tezí, s níž budeme v této kapitole pracovat.

3.3.4.2 *Obecní samospráva na pozadí reformy veřejné správy*

Recepčním zákonem č. 11/1918 Sb. došlo k převzetí (recepti) všech stávajících zemských a říšských zákonů a nařízení, stejně jako veškerých státních i samosprávných úřadů, které podle něj „...jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.“ (čl. 3). Ještě v roce 1918 ale byla proklamována nutnost přijetí nového zákona o obcích, přičemž problematika územní samosprávy se dostala na pořad jednání Národního výboru již 6. listopadu 1918¹⁹⁵.

Již z konce monarchie lze vysledovat silící kritiku stavu a úrovně tehdejší obecní samosprávy. Za mnohé je možno zmínit velmi kritický spis, který jeho autor – zřejmě působící v této oblasti a věda si tak dobře možných následků svého

¹⁹² Hain, 2006, op. cit., str. 39. Podrobněji viz také například JELINEK, Y.: *Nationalism in Slovakia and the Communists, 1918–1929*, Slavic Review, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1975), str. 65.

¹⁹³ COBBAN, A.: *Administrative Centralization in Germany and the New States, 1918–1939*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 20, No. 2 (Apr., 1944), str. 250, 251.

¹⁹⁴ Cogan, 2004, op. cit., str. 72.

¹⁹⁵ Schelle, 1994, op. cit., str. 12.

počinání – raději publikoval anonymně. Ten za hlavní nedostatky tehdejší samosprávy považuje zejména:

- nedostatečné vzdělání volených představitelů obecního zastupitelstva,
- nedostatek odborníků na úrovni samosprávy (lékaři, inženýři), kteří jsou však k výkonu veřejné správy nezbytně nutní,
- neodpovědnost obecních orgánů a výkon jejich funkcí „strannicky“,
- rozhodování samosprávných orgánů o věcech „týkajících se jejich vlastních zájmů“,
- nemožnost dalšího vývoje a prohloubení samosprávné praxe (již z povahy její právní úpravy),
- do samosprávných orgánů se dostávají „živlové zjištní a vládychtiví“ bez dostatečných (osobnostních, kvalifikačních) předpokladů k výkonu veřejné správy,
- absence jasné právní úpravy řízení před samosprávnými orgány,
- zdoluhavé a rozvláčné sborové usnášení samosprávných orgánů a
- špatné finanční zajištění (a hospodaření vůbec) samosprávných celků.¹⁹⁶

Ve víru revolučních událostí podzimu roku 1918 se však adekvátní reakce na známé nedostatky právní úpravy neměla možnost dostavit, a proto v roce následujícím vznikla pouhá novela (byť klíčová) obecního zákona stávajícího.

I to však lze považovat za úspěch pro obecní samosprávu, neboť v dobách těsně popřevratových existovaly i silné hlasy (zejména z řad politické levice) požadující rozpuštění obecních zastupitelstev zvolených na základě majetkového censu a trvalé zavedení systému národních výborů na všech úrovních správy.¹⁹⁷

Takto razantní změny sice přijaty nebyly (resp. byly až o 30 let později), i tak však zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., novelující obecní zřízení mimo jiné:

- přinesl změny v organizační struktuře obcí – namísto dosud existujících obecních výborů a obecních představenstev zavedla novela v § 1 obecní zastupitelstvo, obecní radu, starostu a komise (obligatorní byla komise finanční a letopisecká¹⁹⁸; zajímavé je, že vyšší úřad dohlédací (v Čechách jím byl zemský správní výbor) mohl z této povinnosti v případech zvláštního ohledu hodných povolit výjimky. Jedním z takových důvodů pak mohl být například i nedostatek odborníků v obci¹⁹⁹, což nejen v rovině

¹⁹⁶ F., J.: *Vady naší samosprávy a návrh na její reformu*, Nákladem „Času“, Praha, 1906, str. 16, 17.

¹⁹⁷ Filip, Schelle, 1994, op. cit., str. 39.

¹⁹⁸ A to na základě § 2 zákona č. 80/1920 Sb. z. a n., o pamětních knihách obecních a jej provádějících ustanovení § 7 a násl. vládního nařízení č. 169/1932 Sb. z. a n. Není bez zajímavosti, že tyto předpisy byly zrušeny až § 5 zákona č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí k 1. červenci 2006 (!).

¹⁹⁹ KLAPKA, O.: *Obecní zřízení*, Melantrich, Praha, 1924, str. 75, 76.

lehce ironických úvah vybízí k otázce po uplatnitelnosti tohoto modelu – spočívajícího v možnosti nezřízení povinného orgánu z důvodu nedostatku odborníků – také v současné právní úpravě). Vedle toho pak vznikaly také orgány mimořádné, například vládní komisař (gerent) nebo správní komise (v případě rozpuštění obecního zastupitelstva – dle § 106 obecního zřízení se jednalo spíše o přechodný orgán podobný současnému správci obce než o orgán fakultativní) či *curator ad actum* (zástupce obce zřízený podle § 101 obecního zřízení v případě vzniku rozepře mezi obcí a občany obce za situace, kdy zastupitelstvo obce je podjaté),²⁰⁰

- stanovil minimální 2 měsíční periodu schůzí obecního zastupitelstva (§ 4),
- definitivně zavedl neveřejnost jednání obecní rady, která se scházela pravidelně, zpravidla jednou týdně (§ 8) a dle § 7 byla již nově považována za kolektivní orgán, tedy sbor (což někteří teoretici interpretovali i *pro praeterito* a to z důvodu ne zcela jasné zákonné dikce „sbor nazývaný dosud představenstvem“²⁰¹, jiní se však k tomuto výkladu nepřipojili²⁰²) a
- dále podrobněji upravil hospodářskou správu obcí (přesněji řečeno omezil, neboť výše zmíněné finanční komise, jejichž ustavování nebylo zcela v pravomoci samosprávy, měly výraznou pravomoc zasahovat do finančního rozhodování obcí) nebo například do konce roku 1919 založil přechodné období, v němž měla vláda právo jednostranně slučovat a rozdělovat obce či měnit hranice obcí a okresů (§ 23) a které bylo posléze několikrát opakovaně prodlužováno (podle zákona č. 117/1921 Sb. z. n. a jeho novel) až do roku 1924.

Kromě této „obecné“ novely však byly dílčími zákony postupně měněny i další jednotlivé instituty recipované z rakousko-uherské právní úpravy obecního zřízení. Například zákonem č. 266/1920 Sb. z. a n. obce ztratily svoje (eventuální) subjektivní právo na původní název, zákonem č. 304/1920 Sb. z. n. bylo zrušeno právo měšťanské (původní § 8), zákonem č. 236/1920 Sb. z. n. bylo podrobněji upraveno udělování čestného občanství v obci (vychází z § 9) či například zákonem č. 332/1920 Sb. z. n., jímž stát přejímá výkony zdravotně-policejní (původně vycházející zejména z § 28 obecního zřízení) atp. Tato činnost byla do jisté míry usnadněna i faktem, že ústavní listina Československé republiky č. 121/1920 Sb. z. a n. ve svém § 91 (zařazeném mezi „Ministerstva a nižší správní úřady“) stanovila jen tolik, že „Složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony.“ Podle Táborského sice tento paragraf „...vyslovně schválil, uznal a ústavně utvrdil

²⁰⁰ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 188. K judikatuře k tomuto blíže viz například FLÖGEL, J.: *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*, Nákladem Československé obce samosprávné, Vysoké Mýto, 1932, str. 211, 212.

²⁰¹ Klapka, 1924, op. cit., str. 54.

²⁰² Například Flögel, 1932, op. cit., str. 163, poznámka pod čarou.

myšlenku samosprávy jako jednu ze základních zásad naší veřejné správy²⁰³, je však zjevné, že ústava neurčila zákonodárci žádné zřetelné limity pro zásahy, které do právní úpravy obecní samosprávy realizoval (nebo alespoň realizovat mohl).

Působnost obcí se dle vzoru z dob rakousko-uherské monarchie stále dělila na samostatnou a přenesenou, „...novela pouze vymezila, které oblasti správy by měly být převzaty buď širšími samosprávnými sbory nebo státní správou (jednalo se o věcné náklady na obecné školství, agendu bezpečnostní, polní, zdravotní a mravnostní policie, stavbu a udržování silnic a chudinskou správu a dobročinné ústavy). Dodejme, že k přesunu působností nikdy v úplnosti nedošlo.“²⁰⁴

V rámci období první republiky lze hovořit o dvou zásadních reformách veřejné správy. Ve vztahu k nim je možno vysledovat (alespoň v obecné rovině) sice určitou nezávislost změn na úrovni obecní samosprávy na reformách správy státní, ale zároveň i jejich nepochybnou interdependenci. Změny v oblasti pozitivněprávní úpravy územní (zejména pak obecní) samosprávy probíhaly sice „časově“ nezávisle na „velkých“ reformách veřejné správy jako takové, nelze však nevidět, že i ty měly do oblastí samosprávy v některých ohledech výrazný vliv. Typickým příkladem tohoto by mohla být například dohlédací (dozorčí) pravomoc státu nad obecní samosprávou.

V roce 1920 proběhla v Československu první reforma veřejné správy, jejímž cílem bylo nejenom nastavit a přizpůsobit poměry nově vzniklé republice, ale také zvýšit demokratičnost a efektivitu orgánů územní správy a jasněji vymezit vztahy mezi státní správou a samosprávou. Reformu upravoval především zákon z 29. února 1920 č. 126/1920 Sb. z. n., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, který vycházel z několika základních tezí:

- unifikace politické správy, tj. založení jednotné organizace správy v celém státě,
- odstranění dualismu správy (sloučení správy státní a komunálních svazů),
- demokratizace správy, tj. přibrání elementu laického ve smyslu § 86 ústavní listiny Československé republiky z 29. února 1920, které stanovilo, že i „...v nižších státních úřadech správních budiž podle možností zastoupen živel občanský...“, tedy v zásadě naplnění výše zmíněného politického principu samosprávy, jak jej pod Gneistovým vlivem chápal Hoetzel,
- decentralizace správy – vyloučení některých agend z přímé působnosti ústředních úřadů a svěření v poslední stolici úřadům nižším a
- koncentrace správy – slučování agend vždy u jednoho typu úřadu, a tedy rušení zbytečných úřadů v zájmu levnosti a rychlosti správy.²⁰⁵

²⁰³ Táborský, 1948, op. cit., str. 147.

²⁰⁴ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 16.

²⁰⁵ Dle Laštovka, K. in Hácha, Hobza, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1929, op. cit., str. 357.

Reformě předcházela řada bouřlivých diskusí a to jak na poli akademickém, tak na poli politickém – „...strany, které měly tradiční oporu v zemích, prosazovaly jejich ponechání, zatímco ty, které se orientovaly celostátně a vyhovovalo jim centralistické uspořádání, byly pro zřízení menších správních jednotek. V konečné podobě znamenalo přijetí reformy zrušení zemí, třebaže se jejich určitá rezidua zachovala.“²⁰⁶

O. Klapka, hlasitý kritik reformy, byl z pohledu správní teorie pro zachování zemí, neboť podle jeho názoru „[p]aragrafem neodstraníme určitých rozdílů, které vyrostly stoletým vývojem mezi jednotlivými částmi nového státu. ... Pohlédneme-li na vývoj od převratu, musíme doznati, že to byla správa zemská, ... která fungovala bezvadně a vyrovnávala po všech stránkách – finanční, národnostní, administrativní – bez vážnějších obtíží a poruch rozdíly svého území. ... Tedy: zachování starých celků, jež jmenujeme zeměmi, jako obvodů hospodářské správy, nemusí býti na závadu nižší organisaci správní, župám; naopak může znamenati její doplnění.“²⁰⁷

Stejně tak tato reforma neodpovídala ani tezím, které ještě v průběhu světové války formuloval V. Joachim, jenž se nejen výrazně zastával samosprávy zemské, okresní a obecní jako „pevného nezměnného bodu“²⁰⁸, ale který byl také příznivcem dualistického pojetí veřejné správy²⁰⁹, proti němuž byla tato reforma také namířena.

Naopak obhájcem župního zřízení byl F. Weyr, což dokládají i jeho memoárové vzpomínky na diskuse se zastáncem zachování zemí Dr. Pluhařem. Weyr v nich uvádí: „V dobách, kdy se u nás jednalo o zavedení župního zřízení, jímž měly na místo dosavadních (bývalých „korunních“) zemí nastoupiti župy jako nová správní tělesa, zastával se vůči mně, věda, že rozhodně straním župám, vždy s velkou vervou zemské autonomie.“ a své vzpomínky uzavírá povzdechem: „Tehdy nemohl jsem ještě tušiti, jaké trpké zkušenosti nás čekají po roce 1938 od bratří Slováků, a neměl jsem proto ani já, ani Dr. Pluhař tušení o tom, jak velice jsem v otázce župního zřízení měl pravdu já a nepravdu on!“²¹⁰

Tzv. župní zřízení, které bylo touto reformou přijato (a které bylo, například dle Lukeše, inspirováno modelem francouzských departementů²¹¹), však nebylo nikdy zcela uvedeno v život. Částečně se tak stalo pouze na Slovensku, zjevně z důvodu historické tradice, stará zemská místodržitelství a okresní hejtmanství však působily i nadále, jakkoliv pod názvem zemská, resp. okresní správa politická. Zvláště komplikovaná byla situace na Podkarpatské Rusi, která měla dle

²⁰⁶ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 17.

²⁰⁷ KLAPKA, O.: *Reforma veřejné správy*, Nákladem Svazu národního obrození, Praha, 1926, str. 26.

²⁰⁸ JOACHIM, V.: *Reforma správy veřejné a budoucnost samosprávy*, Nakladatel Fr. Řivnáč, Praha, 1916, str. 50.

²⁰⁹ Joachim, 1916, op. cit., str. 29.

²¹⁰ Weyr, 2001, op. cit., str. 146, 147.

²¹¹ LUKEŠ, Z.: *K historii vzniku a vývoji národních výborů a správního práva po osvobození v roce 1945*, in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 4.

poválečných dohod ze St. Germain získat zvláštní autonomii, k čemuž však za první Československé republiky nikdy nedošlo.

Realizace této reformy byla velmi problematická a nebyla nikdy dovedena do zdárného a úplného konce – tím méně se pak také dotkla územní samosprávy. Lze se také – v souladu s některými autory i s výše řečenými fakty – domnívat, že jedním z důvodů nezřízení žup byla i ta okolnost, že v některých plánovaných župách by německé (nebo obecněji řečeno nečeské²¹²) obyvatelstvo bylo vůči českému ve většině, což by odpovídalo zmíněným ochrannářským tendencím státu vedoucích ve svých konečných důsledcích k omezování územní samosprávy.

Již necelý měsíc po přijetí župního zákona byl však přijat zákon, který již do činnosti obecní samosprávy zasáhl mnohem výrazněji. Jednalo se o zákon č. 165/1920 Sb. z. n., jímž se vláda zmocňuje zřizovati státní policejní úřady. Na základě ustanovení § 1 tohoto zákona se vláda zmocnila, „...aby do pěti let ode dne účinnosti tohoto zákona zřídila státní úřady policejní, kdekoliv toho sezná potřebu.“, na což byly dle § 3 „...obce povinny přispívati v době prvních pěti let ode dne zřízení státního úřadu policejního v dotčené obci k nákladům státních úřadů policejních, podle tohoto zákona nově zřízených, částkou, která bude určena ministerstvem financí po dohodě s ministerstvem vnitra...“. Kromě toho byly dle téhož ustanovení obce povinny „...přenechati státu bezplatně k užívání budovy, místnosti a věcná zařízení, jež sloužily úkolům státem převzatých.“

Podobně tak se územní samosprávy silně dotkly zákony č. 329 a 334 z roku 1921 souhrnně označované jako tzv. finanční novela. Tato novela „...omezuje volnost obce ve věcech finančních nad míru nejmenší a zavádí dokonce spolupůsobení obcí a okresních (zemských) výborů v hospodářské správě obcí, při čemž v určitých případech nahraňuje vůli a volnost obecního zastupitelstva volným projevem dozorčího úřadu.“²¹³

Dá se říci, že podstatně úspěšnější (co do realizace samotné) byla druhá reforma veřejné správy provedená v roce 1927 zákonem č. 125/1927 Sb. z. n. o organizaci politické správy. Ten zrušil rakousko-uherskou dvojkolejnost správy a republiku rozdělil na země a okresy. Zavedeny byly 4 země – Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatoruská. V zemích vykonávaly správu zemské úřady v čele se zemskými prezidenty jmenovanými prezidentem republiky a odpovědnými ministru vnitra, v okresech to byly okresní úřady s okresními hejtmany jmenovanými ministrem vnitra a podřízenými jemu a zemskému prezidentu.

Tato reforma byla výrazně centralistická a územní samosprávě – v duchu tehdejších trendů – nepříliš přející. „Samosprávný charakter orgánů vyšších stupňů

²¹² Například o separatistických tendencích ze strany některých Slováků velmi zajímavě viz například PRŮCHA, V.: *The economy and the rise and fall of a small multinational state: Czechoslovakia, 1918–1992*, in TEICHOVA, A., MATIS, H. (eds.): *Nation, State and the Economy in History*, Cambridge University Press, NY, USA, 2003, str. 181 a násled.

²¹³ Klapka, 1926, op. cit., str. 19.

samosprávy (zemských a okresních) byl omezen tím, že třetina členů zastupitelstev těchto zemských a okresních samosprávných celků byla jmenována státními orgány²¹⁴, kterým byl zejména ministr vnitra, který je jmenoval „...přihlížeje k poměrům hospodářským, kulturním, národnostním a sociálním.“²¹⁵ Z věcného hlediska se jednalo především o zařazení nevolených, ale odborně kvalifikovaných členů kolektivních orgánů mezi volené „laické“ představitele s tím, že vliv profesionálních úředníků měl postupně nabývat na důležitosti.

Posílení pozice úředníků vůči laickým představitelům volených orgánů sice někteří vítali (například Hoetzel, jeden z tvůrců zákona), mnozí však principiální omezování samosprávných prvků hlasitě kritizovali (Baxa). Weyr pak dokonce tvrdil, že k omezování samosprávy touto reformou vůbec nedochází, jak ale z pozice současníka kontruje R. Petráš, „...názory prof. Weyra příliš neodpovídaly realitě, kdy k oslabení vlivu občanů na správu skutečně došlo, jak ukázala i praxe na Slovensku.“²¹⁶

Tato reforma si také vysloužila opakovanou a dlouhodobou kritiku na stránkách některých periodik, kde dokonce ještě v únoru 1937 (tedy celých 10 let po reformě) vyšlo Prohlášení československých samosprávních pracovníků, v němž se mimo jiné uvádí: „Existuje jen „vláda byrokracie v demokratickém státě“, opírající se o moc oligarchické skupiny vedené metodami států diktátorských.“²¹⁷

Naopak nijak nepřekvapí poněkud svérázný náhled na tuto reformu veřejné správy ze strany poválečné správní teorie, jejíž pomocí bylo posluchačům tehdejší (již zde také zmíněné) Vysoké stranické školy při ÚV KSČ vysvětlováno: „...oč československé buržoasii šlo: ... zachovat zdání autonomie samosprávných složek, avšak ve skutečnosti ji úplně paralyzovat všemocným státním aparátem, ústředně řízeným buržoasní vládou. Lžidemokratické fráze o autonomii samosprávných složek zakrývaly, že nemohoucí zastupitelské sbory měly být jen jakýmsi demokratickým vývěsním štítem předmnichovského režimu, který se dal plně na cestu postupné fašisace při zachování buržoasní demokracie.“²¹⁸

Zajímavé jsou i náznaky uvedené v tehdejší literatuře, že kroky vedoucí k omezení územní samosprávy byly zřejmě odůvodňovány i odkazem údajně na nejasný a nejednoznačný výklad § 3 odst. 1 Československé ústavní listiny, podle něž tvoří státní území ČSR „jednotný a nedílný celek“, na základě čehož nelze jednoznačně určit míru autonomie územních samosprávných celků tak, aby nedošlo k porušení této ústavní normy. Tyto snahy však uvádí na pravou míru například Z. Neubauer, když vysvětluje: „Nelze-li však z výrazu „jednotný a nedílný celek“

²¹⁴ Vodička, Cabada, 2003, op. cit., str. 282.

²¹⁵ KLAPKA, O.: *Sborník obecní samosprávy*, Nakladatelství Jan Svátek, Praha, 1928, str. 14.

²¹⁶ PETRÁŠ, R.: *K problematice správní reformy za první ČSR*, in NOVOTNÝ, O. (ed.): *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*, ASPI, Praha, 2002, str. 202.

²¹⁷ *Demokratická samospráva*, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XVIII, č. 6, únor 1937, str. 1.

²¹⁸ Rattinger, 1954, op. cit., str. 93.

vyčisti, kterou míru autonomie bylo by již pokládati na porušení této jednotnosti a nedílnosti, a zakládá-li táž ústavní listina a to dokonce v tomto paragrafu nejširší samosprávu a to dokonce vlastní zákonodárství pro Podkarpatskou Rus, pak je zřejmé, že tento způsob výkladu § 3, odst. 1 by byl nesprávný. ... Administrativní členění státu na různé teritoriální správní celky, ani větší nebo menší míra územní samosprávy nemá s pojmem státního území co činiti.²¹⁹

Obecně se však má za to, že už jen „...drobné změny v organizaci obecní samosprávy byly učiněny ve třicátých letech, na podstatě obecní samosprávy se však až do konce první republiky nic nezměnilo.“²²⁰

Výrazné posuny nenastaly ani v procesu neustálého zadlužování územních samosprávných celků.²²¹ Již v roce 1923 (!) na velmi četně zastoupeném sjezdu pracovníků a představitelů samospráv v Brně bylo deklarováno: „Protestujeme proti zadlužování [zadlužování] obcí v takových místech, kde z důvodů stranických vládně poplatníkům nezodpovědná koterie, ať už se jí říká jakkoliv a zakrývá svou práci nejlesklejšími hesly doby, humanity, socialismu, či čehokoliv. Obec může a smí na poli sociálním, kulturním a humánním vykonávat povlovně jen to, co odpovídá nosnosti jejího poplatnictva. Není možno žítí kultuře a humanitě v obci vyssáté, ožebračené a hospodářsky vyplundrované. Statistika vzrůstu obecních přírážek, nákladného vydržování nepotřebných zřízenců, rapidního vzrůstu platů a výdajů dokazuje, že obce naše řítí se do propasti. Hospodářství v obci budiž střízlivé, všem poplatníkům zodpovědné, úsporné a budiž doplněno státními přiděly obcím, aby zdravá a potřebná sanace byla umožněna.“²²² Tyto výzvy však na konkrétní činnost obcí a jejich představitelů evidentně příliš nezapůsobily.

Po již zmíněné finanční novele sice přišly ještě další (provedené např. zákony č. 77/1927, č. 169/1930²²³ a 69/1935 Sb. z. a n.), do konce československé demokratické státnosti však vstupovala samospráva výrazně zadlužená – již na jaře roku 1937 činil dluh územních samosprávných celků cca 13mld Kč²²⁴ (z toho jen dluh hl. m. Prahy činil téměř 1,8mld Kč²²⁵). Nutno však zdůraznit, že – kromě již

²¹⁹ Neubauer, 1933, op. cit., str. 86.

²²⁰ Schelle, 1994, op. cit., str. 23.

²²¹ Podrobněji k právní úpravě finančního hospodaření územních samosprávných celků viz například KYPR, O.: *Finanční hospodářství obcí, okresů a zemí*, Sociální služba, Praha, 1931.

²²² MARCHA, J. (uspoř.): *Obec, země a stát. Obecní rádce, cyklus pokynů, požadavků a rozhodnutí nejvyššího správního soudu ve věcech obecních*, Nákladem hospodářsko-politické knihovny, Brno, 1923, str. 83, 84.

²²³ Někteří autoři (zřejmě chybně) uvádějí namísto zákona č. 169/1930 zákon č. 167/1930. Viz například ROOS, E.: *Poznámky o postavení věřitele ve finančním hospodářství čsl. místní samosprávy*, in Andres, Hoetzel, Mildschuh, Saturník (eds.), 1932, op. cit., str. 545. Podrobněji viz také zejména Šouša, 2009, op. cit., str. 104 a násl.

²²⁴ *Demokratická samospráva*, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XVIII, č. 7, březen 1937, str. 73.

²²⁵ *Demokratická samospráva*, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XVIII, č. 9, květen 1937, str. 99.

zmiňovaného špatného hospodaření samosprávných celků – se na této situaci nepochybně podepsala i velká hospodářská krize z přelomu 20. a 30. let 20. století.²²⁶

3.3.4.3 Zvláštní úprava statutárních měst

Jestliže jsme v průběhu druhé poloviny 19. století zaznamenali postupné zvyšování počtu měst se zvláštním statutem vyjmutých z působnosti obecné úpravy obecního zřízení (z původních 5 v roce 1850 na dvojnásobných 10 za účinnosti obecního zřízení z roku 1862, resp. 1864), za existence samostatného Československa se jejich počet naopak redukoval.

Neboť stále platila – ve znění příslušných novel – původní rakouská úprava, další zřizování statutárních měst umožňovalo ustanovení čl. XXII říšského obecního zřízení 18/1862 ř. z. V meziválečném Československu však tohoto práva využito nebylo, resp. došlo maximálně k novelám stávajících statutů. Naopak zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., jímž byla provedena druhá reforma veřejné správy, s sebou přinesl i ustanovení § 3 odst. 2, jímž se vláda zmocňovala k vydání nařízení (*sic!*), kterým by statutární město podrobila všeobecně platným obecním zřízením.²²⁷

Vláda této možnosti využila 27. října 1928, kdy vydala nařízení vyhlášené pod č. 174/1928 Sb. z. a n., jehož ustanovením § 3 „[m]ěsta se zvláštním statutem Frýdek, Hradiště Uherské, Jihlava, Kroměříž a Znojmo se podrobují všeobecně platným obecním zřízením a připojují k obvodům okresních úřadů se sídlem v tom kterém městě.“ V důsledku toho tato města přestala coby města statutární existovat.

V obecných rysech zůstala statutárním městům zachována podoba a charakteristika vymezená výše, přesto mezi nimi existovaly (a to někdy i vcelku výrazné) rozdíly. Brno²²⁸ a Olomouc jako jediná statutární města, jejichž území tedy bylo stanoveno zákonem, se mohla smluvně slučovat se sousedními obcemi na základě zákonů č. 213 a 214/1919 Sb. z. a n. (které – což není bez zajímavosti – i coby předpisy unitární republiky prohlašují jak Brno, tak Olomouc za „hlavní město“, resp. „zemské hlavní město“). Odlišnosti byly například v počtu členů zastupitelstev (90 v Brně, 60 v Olomouci), v Brně pak měli hlasovací právo v radě města i magistrátní ředitel, referující úředník a ve věcech stavebních i ředitel stavebního úřadu. Opava pak například až do novely z roku 1919 vůbec neměla obecní radu (pouze zastupitelstvo a starostu). Liberec a Opava pak postrádaly

²²⁶ Zajímavě viz například odkazy uvedené in NOVOTNÝ, R.: *Velká deprese: Pokles cen a zamrznutí úvěrů*, Investujeme.cz. Zdroj: <http://www.investujeme.cz/clanky/velka-deprese-pokles-cen-a-zamrznuti-uveru>.

²²⁷ Laštovka, op. cit., in Andres, Hoetzel, Mildschuh, Saturník (eds.), 1932, op. cit., str. 714 a násl.

²²⁸ Jehož statut byl od obecné úpravy zřejmě nejodlišnější, snad i proto, že byl nejnovější, tedy evolučně „nejmladší“.

možnost výkonu agendy politického úřadu (na základě vyhlášek č. 68/1923 Sb. z. a n. a č. 184/1924 Sb. z. a n.).²²⁹

3.3.4.4 Obecní volby

Novela úpravy obecní samosprávy přijatá v roce 1919 také kromě jiného položila i základy pro zakotvení všeobecného, rovného a přímého volebního práva do obecních zastupitelstev s poměrným rozdělováním mandátů, po čemž již během války volal zmíněný V. Joachim.²³⁰ Tyto teze – v porovnání s předchozí právní úpravou výrazně demokratičtější – našly uplatnění v úpravě zákona č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým se vydává řád volení v obcích republiky Československé (volební řád). Na základě tohoto volebního řádu došlo ke zrušení obecních virilistů a ke zvýšení počtu členů zastupitelstva na maximálních 60 (z původních 36).²³¹ Volební období bylo změněno na čtyřleté (později dokonce na šestileté), zachován však zůstal princip, podle něž dosavadní orgán zůstává tak dlouho v činnosti, dokud není postaráno o orgán nový nebo dokud není ustanoven orgán náhradní (správní – vládní – komise²³²), k čemuž koneckonců v meziválečném Československu opakovaně docházelo. Věková hranice volitelnosti byla stanovena na 26 let věku²³³ pro osoby, které v obci žijí alespoň jeden rok a nejsou z volitelnosti výslovně vyloučeni (§ 4).

Zajímavé je (a některé publikace tento zajímavý fakt dokonce zcela opomíjejí), že pro obecní volby byly v této době zavedeny dva volební systémy. U obcí nad 700 obyvatel (na Slovensku do 1. 1. 1928 pod 1000 obyvatel) probíhaly volby podle (tradiční) zásady poměrného zastoupení, u obcí pod 700 obyvatel podle zásady relativní většiny (současná literatura tento model označuje jednoduše jako systém „většinový“²³⁴), tedy v zásadě podle pravidla „vítěz bere vše“. U obcí pod 700 obyvatel tak jsou „... zvoleni ti kandidáti oné skupiny, která obdržela největší počet hlasů, ale i tu jedna desetina voličů může zažádati o provedení volby podle zásady poměrného zastoupení.“²³⁵

Volební řád obsahoval nejen povinnost realizace aktivního volebního práva, tedy povinnost volit (jejíž ústavní konformita nebyla výrazněji zpochybněna, a to i přes to, že ústava hovořila toliko o „právu“ a nikoliv povinnosti volit), ale zachoval i

²²⁹ Joachim, V. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 10-12.

²³⁰ Joachim, 1916, op. cit., str. 67 a násl.

²³¹ Podrobněji viz například JOACHIM, V.: *Řád volení v obcích s prováděcím nařízením a novela k obecním zřízením*, Nákladem knihkupců české university Bursíka & Kohouta a Fr. Řivnáče, Praha, 1919, str. 26, 27.

²³² Hoetzel, 1934, op. cit., str. 170.

²³³ V některých dobových zahraničních publikacích se lze z ne zcela jasných důvodů dočíst i 21 let věku. Viz například KERNER, J. R.: *Constitutional Development in Czechoslovakia*, The American Political Science Review, Vol. 13, No. 4, 1919, str. 656, poznámka pod čarou č. 10.

²³⁴ Filip, Schelle, 1994, op. cit., str. 45.

²³⁵ KASALICKÝ, V.: *Co mají věděti volení zástupcové a úředníci obce*, Nákladem Syndikátu české samosprávy v Praze, Praha, 192-, str. 49.

již zmíněnou povinnost „přijmout volbu“, tedy převzít volenou funkci. Ačkoliv byly upraveny i výjimky z těchto povinností, v případech, na které se výjimka nevztahovala, byly při nesplnění této povinnosti stanoveny poměrně vysoké trestní postihy nebo například sankce v podobě odejmutí pasivního volebního práva pro nejbližší řádné volební období.²³⁶ Tato povinnost „přijmout volbu“ přesahovala samotný volební akt a trvala po celé volební období. Jinými slovy řečeno, jednou zvolený zastupitel se své funkce mohl vzdát pouze v případě, že splnil některou ze zákonem uvedených výjimek (věk, péče o rodinu, nemoc, již fungoval v zastupitelstvu, často mimo obec, členství v zákonodárném sboru atp.) nebo že se vzdáním se mandátu souhlasilo zastupitelstvo nadpoloviční většinou svých členů.²³⁷

Vedle této nesporně silné vázanosti zvoleného představitele na svůj úřad však zákon upravoval i případy opačné, tedy (kromě výše uvedených) direktivní nemožnost vykonávat zastupitelský mandát. Vedle případu pozbytí mandátu za situace, že vyjdou najevo skutečnosti, za nichž by ani nemohl být zvolen (či takové, které nastaly až v době existence mandátu, např. manželé v obecní radě atp.), tehdy existoval i institut jakési mandátové sistace – obecní zastupitel neměl možnost svůj úřad vykonávat v době, kdy byl vyšetřován pro určitý „trestuhodný čin“, kdy na jeho jmění byl prohlášen konkurz či vyhlášeno vykonávací řízení.

Za z dnešního pohledu zcela krajní případ lze pak označit tehdejší zákonnou úpravu ztráty mandátu obecního zastupitele v případě, kdy tento vystoupí nebo je vyloučen z politické strany, za niž byl do zastupitelstva zvolen. Zatímco případy „povinného mandátu“ by se tak s trochou nadsázky daly označit za instituty bránící realizaci politické odpovědnosti, možnost ztráty mandátu *de facto* z vůle nominující politické strany je znakem výrazného imperativního mandátu (který se kromě jiného nezdá být zcela konformní s tehdejší ústavním pořádkem). Zmíněný V. Joachim upozorňuje, že „[n]epochybné je alespoň tolik, že revers poslancův, kterým se vůči výkonnému výboru své politické strany zavazuje, že bude vždy dbáti jejích příkazů, jinak že se dopouští jednání nízkého a nečestného (a podle § 13, lit. b), zákona o volebním soudě může býti zbaven mandátu), je ve zřejmém rozporu s jasným zněním § 22 ústavní listiny.“²³⁸

Na přelomu 20. a 30. let pak situace dochází až do takového stavu, že i volba starosty obce potřebuje ke své platnosti státní potvrzení (ministerstva vnitra nebo zemského úřadu²³⁹), „...což bylo odůvodňováno významným postavením starostů ve veřejné správě. Osoby, které nebyly takto potvrzeny, nemohly nastoupit úřad ani být

²³⁶ Filip, Schelle, 1994, op. cit., str. 43.

²³⁷ Klapka, 1924, op. cit., str. 23, 24.

²³⁸ JOACHIM, V.: *Poměrné zastoupení a imperativní mandát*, in Hoetzel (redig.), 1932, op. cit., str. 291.

²³⁹ Blíže viz například Hoetzel, 1934, op. cit., str. 171 nebo Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 20. K dalším formám dozorčí pravomoci státu nad územní samosprávou viz také například LAŠTOVKA, K.: *Dozor nad samosprávnými územními korporacemi*, in Hoetzel (redig.), 1932, op. cit., str. 131 a násl.

v průběhu následujících tří let znovu zvoleny. V případě, že by přesto obecní zastupitelstvo znovu zvolilo jednou již nepotvrzeného starostu, mělo být rozpuštěno a vypsány nové volby.²⁴⁰ Zákonnou úpravou zavádějící tuto novinku byla tzv. velká novela volebního řádu č. 122/1933 Sb. z. a n., která kromě uvedeného například také prodloužila volební období obecních zastupitelstev na již zmíněných šest let.²⁴¹

Lze opět souhlasit s hypotézou, že důvodem k „obezřetnosti“ ze strany představitelů státu mohly být obavy z iredentistických tendencí některých národnostních menšin (někdy velmi početně) zastoupených v mladé Československé republice.²⁴²

V roce 1937 pak ještě zákonem č. 111 došlo k zajímavé novele volebního řádu do obcí, která stanovovala, že volební strana, která nezískala volební mandát, hradila obci náklady na tisk kandidátek, za což solidárně odpovídali kandidáti strany, její zmocněnci (náhradníci) a ti voliči, kteří podepsali kandidátní listinu.²⁴³

3.3.4.5 Obce vyššího stupně

Pro úplnost se zde alespoň stručně zmíníme o osudu, jaký v první Československé republice potkal samosprávu okresní. Z dob monarchie převzala ČSR tento typ územní samosprávy pouze v Čechách, neboť na Moravě namísto nich existovaly okresní silniční výbory, ve Slezsku pak zákon o okresní samosprávě sice přijat byl, nenabyl však nikdy účinnosti.

Po vzniku republiky byla dosavadní okresní zastupitelstva rozpuštěna a na jejich funkci byly jmenovány okresní správní komise (moravské silniční výbory byly reorganizovány stejným způsobem). Župní zákon z roku 1920 byl, jak již bylo zmíněno, do praxe uveden pouze na Slovensku (kde na jeho základě byly právě okresy založeny), všech okresů v republice se tedy dotkla až reforma z roku 1927.

Ta zrušila dosavadní zastupitelské okresy v Čechách, silniční okresy na Moravě a ve Slezsku a okresy na Slovensku a místo nich ustavila korporace územní samosprávy zvané jednoduše okresy. Ty pak byly organicky spojeny s „politickými“ okresními úřady tak, že volené okresní orgány (zastupitelstvo, výbor a komise) se staly součástí okresních úřadů. Zastupitelstvu a výboru předsedal okresní hejtman, který byl ale odpovědný zemskému prezidentovi a ministru vnitra, nikoliv

²⁴⁰ Vedral, 1999, op. cit., str. 58. Blíže k tomuto také viz například PLIML, J.: *Potvrzování voleb obecních starostů*, Demokratická samospráva, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XIX, č. 2, říjen 1937, str. 14 a násl.

²⁴¹ K některým dalším problematickým oblastem (zejména co se týká financování) prvorepublikových voleb zajímavě viz například VAVŘÍNEK, F.: *Finance a volby*, in Andres, Hoetzel, Mildschuh, Saturník (eds.), 1932, op. cit., str. 807 a násl.

²⁴² Vodička, Cabađa, 2003, op. cit., str. 282.

²⁴³ Schelle, 1994, op. cit., str. 25.

zastupitelstvu.²⁴⁴ To mohlo být koneckonců ministrem vnitra kdykoliv rozpuštěno. V době tzv. druhé republiky pak v prosinci 1938 vydalo ministerstvo vnitra pokyn k rozpuštění okresních zastupitelstev ocitnuvších v okupovaném území a o ustavení okresních správních komisí, jímž byla správa následně předána.²⁴⁵

Co se týče správní teorie, lze říci, že by samosprávné okresy byly přijímány poměrně pozitivně. Postoj správní vědy k samosprávným okresům do určité míry demonstruje například Hoetzelův výrok z projevu proneseného na Slavnostním sjezdu českých okresů dne 25. října 1925 v Praze: „Zastupitelské okresy vykonaly velice mnoho pro náš národ a přirostly mu k srdci. Nebyly a nejsou však také bez vad. Nevím, že by mohlo býti pro ně lichotivější uznání nad skutečnost, že – chtěj, nechtěj – i zákon župní musil je převzít, třeba ve formě modifikované.“²⁴⁶

Striktněji se však s obcemi vyššího stupně vypořádává E. Táborský, bývalý osobní tajemník prezidenta Beneše. Ten dokonce dovozuje, že „Skutečnou místní samosprávu jsme v předmnichovské republice mohli najít pouze na obecní úrovni. Na úrovni okresní a zemské byla její podoba „výrazně rozostřena“ dominancí místních představitelů centrální vlády.“²⁴⁷

3.3.4.6 *Autonomní normotvorba*

Právo obcí vydávat vlastní podzákoné předpisy zůstalo v základu zachováno, byly provedeny pouze některé spíše dílčí změny. Ustanovení § 35 obecního zřízení zmocňující obec k vydávání „nařízení policie místní se týkající“ toliko reflektovalo širší dopady, k nimž v právní úpravě došlo. Orgán obce oprávněný přijímat tyto úpravy se z výboru přejmenoval na zastupitelstvo a negativní vymezení možnosti normotvorby se z orgánů císařských proměnilo na orgány státní.

Výše pokuty se z 10 zlatých změnila na 20 korun, k čemuž však fakticky došlo již na konci 19. století v rámci rakouské měnové reformy. Ve vztahu k pokutám například Kliment kriticky nahlíží fakt, že v těchto záležitostech místního pořádku (místní policie) „[v]ýše pokut nebyla přizpůsobena novým poměrům.“²⁴⁸ Naráží tím na fakt, že v oblasti trestního práva došlo na přelomu dekády zákonem č. 31/1929 Sb. z. a n. (konkrétně ustanovením § 5) ke zvýšení sazeb peněžitých pokut v trestním právu na pětinasobek, což se ale neprojevilo na horní hranici sazby pokuty ukládané obcemi. Vyšší sankce nicméně mohly být i poté ukládány na základě zvláštních úprav, jako třeba dle zákona č. 45/1876 z. z., kterýmž se vydává řád policie v příčině

²⁴⁴ Janák, Hledíková, Dobeš, 2005, op. cit., str. 380.

²⁴⁵ Kol. aut.: *Dějiny československého státu a práva (1918-1945)*, Doplněk, MU, Brno, 1992, str. 103.

²⁴⁶ *Šedesát let české okresní samosprávy*, Nákladem Svazu českých okresů, Praha, 1925, str. 70.

²⁴⁷ TABORSKÝ, E.: *Local Government in Czechoslovakia, 1918-1948*, American Slavic and East European Review, Vol. 10, No. 3 (Oct., 1951), str. 210.

²⁴⁸ Kliment, 1936, op. cit., str. 179.

ohně pro království České. Ten stanovil možnost stanovit sankci až do výše 200 Kč, resp. 20 dnů vězení.²⁴⁹

Novinkou obsaženou v zákoně č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, jímž byla provedena druhá reforma veřejné správy, byla možnost politických úřadů vydávat v mezích svého úředního obvodu také nařízení v oboru místní policie svěřená jinak do působnosti obcí. To platilo v případě, že šlo o nařízení vztahující se na území více obcí, anebo nevydala-li obec, již se věc týkala, včas takové nařízení sama (čl. 5 odst. 1) či „...byvše vyslechnuta, nevyslovila se v přiměřené lhůtě jí dané“²⁵⁰.

Přínejmenším z dnešního hlediska šlo o konstrukci značně atypickou. Její podstatou totiž bylo nejenom umožnit úpravu záležitostí místního pořádku na území zahrnujícím více obcí, ale také nahradit výkon samosprávy činností státní správy tam, kde byla samospráva bez zjevného důvodu nečinná. Tento model zjevně vychází z dozorčích principů státní správy nad veřejnou samosprávou, kdy jeho cílem je zajištění řádného fungování veřejné správy jako takové, což se v tomto případě děje tak, že pasivita jedné její části (samosprávy) je substituována aktivitou části druhé (státní správy). Zároveň je však patrné, že klasické dozorčí pravomoci zde již výrazně přesahují svou kontrolní povahu a namísto „iniciace“ nápravy v činnosti samosprávy dochází k jejímu přímému nahrazení státní vůlí.

3.3.5 Obecní samospráva za tzv. druhé Československé republiky a za protektorátu

3.3.5.1 Podstata právního a politického systému

Tzv. druhou republikou bývá chápána nedlouhá historická perioda našich moderních dějin ohraničená na jedné straně vzdáním se obrany proti agresii nacistického Německa a podepsáním Mnichovské dohody (datované 29. září 1938,²⁵¹ vzhledem k pozdním nočním hodinám podpisu se ale uvádí i datum o den pozdější²⁵²)²⁵³ a na straně druhé pak obsazením našeho území německými vojsky (15. březen 1939). Druhá republika představovala mezifázi přechodu od rozvinuté demokracie první republiky do okupačního protektorátního vazalství a je velmi

²⁴⁹ Flögel, 1932, op. cit., str. 129, k tomuto viz také str. 105.

²⁵⁰ Flögel, 1932, op. cit., str. 129.

²⁵¹ OLIVOVÁ, V.: *Dějiny první republiky*, Karolinum, Praha, 2000, str. 281.

²⁵² Balík, Hloušek, Holzer, Šedo, 2006, op. cit., str. 83.

²⁵³ Podle některých pramenů však lze usuzovat, že za prvopočátek je možno považovat již 20., resp. 21. květen 1938, kdy došlo k tzv. částečné mobilizaci. O průběhu těchto operací viz například ZIMMERN, A.: *Czechoslovakia To-Day*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1931–1939), Vol. 17, No. 4 (Jul.-Aug., 1938), str. 467 a násl. Podobně také v osobních vzpomínkách in KNAPP, V.: *Proměny času*, Prospektum, Praha, 1998, str. 72 a násl. či Weyr, 2004, op. cit., str. 9 a násl.

obtížné v jejím případě hovořit o „vlastním“ či snad dokonce „typickém“ systému veřejné správy.

V zásadě k témuž závěru pak lze dojít ve vztahu k období následné německé okupace a vzniku Protektorátu Čechy a Morava. Dualita mezi protektorátní správou v Praze a exilovými představiteli v Londýně (později do značné míry uznanými za jakýsi spojovník v právní návaznosti na první republiku) vytváří poměrně komplikovaný obraz tehdejšího stavu, k jehož podrobnější analýze zde však není dostatečný prostor.

Přesto se domníváme, že toto období nelze jednoduše pominout a v dějinném sledu událostí bez dalšího ignorovat. Zvolili jsme proto pro tyto případy užívaný model jakéhosi překlenovacího exkurzu mezi dvěma „plnohodnotnými“ obdobími vytvářejícího logickou návaznost našeho výkladu a zkoumání.

Politický systém té doby jako by ani nevzešel ze svého demokratického prvorepublikového předchůdce. Československo se ocitlo na pokraji ústavní krize, když Slovensko vyhlásilo autonomii ústavním zákonem č. 299/1938 Sb. z. a n., o autonomii Slovenskej krajiny, následováno Podkarpatskou Rusí, která tak tentýž den učinila zákonem č. 328/1938 Sb. z. a n., o autonomii Podkarpatské Rusi. Přestože s tím – na rozdíl od Slovenska – Ústavní listina z roku 1920 (a koneckonců i Versailleské dohody) počítala, byla „... celková situace na Podkarpatské Rusi ... značně chaotická. V lednu 1939 byl na Podkarpatskou Rus vyslán armádní generál Lev Prchala, který se stal členem Vološinovy vlády. Ani poté se však poměry výrazně nezlepšily a chustská vláda nebyla s to prosadit v zemi svoji autoritu.“²⁵⁴ S jistým zjednodušením tak můžeme hovořit toliko o české (česko-moravsko-slezské) státnosti namísto státnosti československé

Charakter politického systému druhé republiky bývá označován spíše jako autoritářský, přesněji řečeno postdemokratický mobilizační autoritativní režim než jako režim totalitární. „Přívlastek „postdemokratický“ přitom vyjadřuje skutečnost, že se jednalo o reakci na předcházející „selhání demokracie“. Prvek mobilizace pak odráží pomnichovské snahy o podchycení společnosti a její nové nasměrování k záchraně zbytku republiky.“²⁵⁵

Specifické institucionálně-politické uspořádání představuje tzv. Prozatímní státní zřízení ČSR ustavené v této době v zahraničním exilu. „Jedná se vlastně o kvazi-suverénní institucionální síť, vytvořenou českými a slovenskými emigračními kruhy za účelem vyjádření kontinuity české (československé) státnosti v podmínkách jejího zpochybnění Mnichovskou dohodou.“²⁵⁶ Přestože se tedy nejednalo o státní formu jako takovou, sehrálo Prozatímní státní zřízení ČSR svou výraznou roli především právě jako spojovací článek našeho kontinuálního státoprávního vývoje.

²⁵⁴ Olivová, 2000, op. cit., str. 292.

²⁵⁵ Balík, Hloušek, Holzer, Šedo, 2006, op. cit., str. 84.

²⁵⁶ Balík, Hloušek, Holzer, Šedo, 2006, op. cit., str. 110.

Problematika kontinuity našeho právního řádu a vůbec státnosti jako takové se stala velmi komplikovanou a nejednoznačně zodpovědanou otázkou již na sklonku války a i po ní. J. Budník v té době například píše: „Zatímní státní zřízení umožnilo řádné obhájení životních zájmů Čechů a Slováků a jejich státu v oblasti mezinárodně právní a spořádaný přechod od okupačního chaosu ke svobodnému a pravidelnému ústavnímu životu. ... S hlediska právního má zatímní ústava význam nového ohniska právní relevance čs. norem, jež jako takové není zatímní, nýbrž definitivní. Četné odkazy dekretů presidenta republiky na ústavu první republiky nejsou jen projevem kontinuity politické, ale i kontinuity právní, třebaže tu jen ve smyslu obsahovém. ... Další význam zatímního státního zřízení tkví v tom, že dalo státu československému vládní orgány s mezinárodně právní kompetencí, které mu od okupace scházely, a sanovalo tak tento nepravidelný stav ku prospěchu státu i jeho národu.“²⁵⁷

Stejnou otázku pak řešilo i Československo po roce 1989 a to zejména v souvislosti s tzv. dekrety prezidenta Beneše. Ačkoliv by si tato velmi zajímavá problematika zasloužila detailní rozbor²⁵⁸, pro zjednodušení se zde omezíme na stanovisko Ústavního soudu ČR, který se v roce 1995 zásadně vyjádřil k otázce státoprávní kontinuity v době druhé světové války. Ústavní soud konstatoval, že „[n]a Prozatímní státní zřízení Československé republiky, ustavené ve Velké Británii, je nutno nahlížet jako na mezinárodně uznávaný legitimní ústavní orgán československého státu, na jehož území okupovaném říšskou brannou mocí byl nepřitelem znemožněn výkon svrchované státní moci československé, pramenící z ústavní listiny ČSR, uvozené ústavním zákonem č. 121/1920 Sb., jakož i z celého právního řádu československého. V důsledku toho všechny normativní akty prozatímního státního zřízení ČSR ... jsou výrazem legální československé (české) zákonodárné moci a bylo jimi dovršeno úsilí národů Československa za obnovu ústavního a právního řádu republiky.“²⁵⁹ Tím Ústavní soud *de iure* vlastně uznal Prozatímní státní zřízení ČSR za onen propojovací článek v naší státoprávní kontinuitě.

3.3.5.2 Veřejná správa a územní samospráva

Přibližně od druhé poloviny 30. let dochází v naší samosprávě k postupnému zavádění některých nových prvků, jakými byl například institut vládních tajemníků či vládních komisařů. Jejich zavedení již tehdejší periodika označila za „...útok z nejzáludnějších v tato místa, kde lid sám spravuje své věci“.²⁶⁰

²⁵⁷ BUDNÍK, J.: *Prozatímní státní zřízení Československé republiky*, Sbíрка spisů právnických a národohospodářských, Československý Kompas v Praze, 1947, str. 59, 60.

²⁵⁸ Zde je možno s důvěrou odkázat například na práce prof. V. Pavlíčka vyjmenované v jeho „Poctě“, in Jirásková, Suchánek (eds.), 2004, op. cit., str. 26, 27.

²⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94.

²⁶⁰ PLIML, J.: *Do osmnáctého ročníku – za soustavného odstraňování samosprávy*, Demokratická samospráva, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XVIII, č. 1, září 1936, str. 2.

Jejich síla však samozřejmě – v souvislosti s výše uvedenými charakteristikami tehdejšího politického systému – roste zejména s příchodem tzv. druhé republiky, kdy lze vysledovat celkový odklon od demokratických zásad vedení veřejné správy. Dochází k postupnému rozpouštění zvolených nebo i jmenovaných orgánů místní správy a k jejich nahrazování (či doplňování) právě státními – obvodovými – tajemníky či vládními komisaři.

Ti mohli být na základě nařízení Vlády Protektorátu Čechy a Morava ze dne 3. února 1939 č. 17/1939 Sb., o obecních (obvodních) tajemnicích, jmenování ministrem vnitra do obcí určených vládou a přestože primárně vykonávali „pouze“ přenesenou působnost, se souhlasem obecního zastupitelstva mohli vykonávat i působnost samostatnou. Souhlas zastupitelstva však k tomuto nebyl zapotřebí, vyžadoval-li to „důležitý zájem obce“ nebo „jiný důležitý veřejný zájem“. Je tak zřejmé, že dochází k výraznému omezování především obecní samosprávy, tedy té části exekutivy, která je výsostně nadána přímou demokratickou legitimitou k výkonu veřejné moci.

Takto byla například v Brně, Jihlavě, Moravské Ostravě, Olomouci a Budějovicích dne 3. července 1939 rozhodnutím říšského protektora rozpuštěna zvolená místní zastupitelstva a nahrazena německými komisaři dosazenými říšským protektorem (kromě posledně jmenovaného města, v němž bylo umožněno další fungování původního, českého, vládního komisaře). Tento krok byl zdůvodněn jako reparace za to, že dvacet let předtím, při ustavení československého státu, v těchto pěti městech došlo k vypuzení německých reprezentantů místní samosprávy, a to navzdory faktu, že zde do roku 1910 převažovalo německé obyvatelstvo nad českým.²⁶¹

Tyto projevy nedemokratických tendencí se „...pak naplno projevíly po okupaci českých zemí v březnu 1939. Po krátkém období, kdy správu nově zřízeného Protektorátu Čechy a Morava převzala armáda, se vytvořil nový správní systém. Na jedné straně existovala struktura dosavadních orgánů Československého státu (tzv. protektorátní správa). V jejím čele stál státní prezident (v daném případě dlouholetý předseda Nejvyššího správního soudu JUDr. E. Hácha) a protektorátní vláda. Ta vládla pomocí svých nařízeních, která měla díky zmocňovacímu zákonu (parlament „dočasně“ přenesl svou zákonodárnou pravomoc na orgán exekutivy a stal se nepotřebným) z roku 1938 charakter zákona.“²⁶²

Na straně druhé pak vedle protektorátní správy existovala správa okupační, resp. německá v čele s říšským protektorem (K. von Neurath a W. Frick), kterého ve věcech správy zastupoval státní tajemník Úřadu říšského protektora (K. H. Frank). Pro potřeby německé správy bylo naše území rozděleno na 19 oberlandrátů, tedy

²⁶¹ MOSKOWITZ, M.: *Three Years of the Protectorate of Bohemia and Moravia*, Political Science Quarterly, Vol. 57, No. 3 (Sep., 1942), str. 360, 361.

²⁶² Valeš, 2006, op. cit., str. 56, 57.

vrchních zemských rad (jedna na 3 až 5 okresních hejtmanství), z nichž některé byly následně v roce 1942 zrušeny.²⁶³ Jejich „...pravomoc byla formálně vymezena ve dvojí linii: jednak byly nejnižšími správními úřady pro německé příslušníky, poněvadž tito nepodléhali pravomoci tzv. autonomních úřadů, jednak kontrolními orgány, které vykonávaly dozor nad českými okresními a obecními úřady ve svém obvodu. Byly přímo podřízeny říšskému protektorovi a řídily s výjimkou armády a justice všechny úřadovny říše.“²⁶⁴

Je zřejmé, že zde již nelze vůbec hovořit o územní – a vlastně prakticky jakékoliv – demokratické samosprávě. Jak zajímavě uvádí například V. Knapp, bylo vedle odstranění základních lidských práv, lidového zastoupení či politických stran jedním ze znaků „nacistické praxe“ i „[u]směrnění (Gleichschaltung) veřejných i soukromých korporací; tím je míněno odstranění autonomie zemí a obcí, dále odstranění odborových organizací a zájmových organizací, jejich sloučení v organizacích ústředních v rámci celkové stavby říše“.²⁶⁵

Fungování obcí bylo postupně omezováno dalšími administrativními zásahy – například vládním nařízením č. 108/1940 Sb., o některých opatřeních ke zjednodušení správy při územních nebo jiných změnách ve vnitřní správě, vládním nařízením č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí nebo nařízením ministra vnitra č. 27/1945 Sb., o dalším zjednodušení v oboru územní samosprávy.²⁶⁶

S určitou mírou zjednodušení (a s výhradou použití určitého příměru) můžeme dokonce říct, že obecní samospráva se ocitla v postavení ne nepodobném tomu z dob rakousko-uherského soustátí – držená (alespoň částečně) v českých rukách byla vystavena útokům nadřazené silnější moci centrálně řízené (zpravidla) příslušníky jiného národa. V neposlední řadě je pak možno zmínit i vládní nařízení č. 265/1941 Sb., kterým došlo k právnímu i faktickému zrušení částí obcí, které měly vlastní jmění (ústavy, fondy či podniky), tedy tzv. osad, které v důsledku tohoto nařízení pozbyly své právní osobnosti a zanikly jako útvary územní samosprávy i se svými orgány (§ 1 odst. 1). K obnovení osad pak už nedošlo ani v rámci poválečného uspořádání (dekret prezidenta republiky č. 121/1945 Sb. o nich již nehovořil).

Přesto poněkud paradoxně i v této době dochází i k jistým pozitivním posunům. Nevázanost německého jednání dřívějším právním stavem při (pře)budování správního členění země za účelem zvýšení efektivity správy měla za následek například i odstranění některých administrativních atavismů vyplývajících

²⁶³ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 20-24.

²⁶⁴ Kol. aut., 1992, op. cit., str. 113.

²⁶⁵ KNAPP, V.: *Problém nacistické právní filosofie*, V. Linhart, Praha, 1947, cit. dle reprintu Aleš Čeněk, Dobrá Voda, 2002, str. 133, 134.

²⁶⁶ Vedral, 1999, op. cit., str. 58.

z tradičního postavení některých měst a regionálních center a hranic mezi nimi (Ostrava, Jihlava atp.).²⁶⁷

3.4 Soustava národních výborů v období let 1944-1989

3.4.1 Právní a politická východiska poválečné veřejné správy

Dne 4. prosince 1944 byl vydán ústavní dekret prezidenta republiky č. 18 o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Tento dekret se stal legislativním východiskem pro vznik poválečných orgánů veřejné (státní) správy, když byl vyhláškou ministra vnitra č. 43/1945 Sb. ze dne 3. srpna 1945 uveden v platnost, resp. tato mu byla zachována. Tento dekret ve svém čl. 1 stanovil, že „Na území Československé republiky, které bude osvobozeno od nepřítele, buďtež na základě voleb ustaveny národní výbory, a to místní, okresní a zemské, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Jakožto orgány státní správy národní výbory budou podřízeny vládě.“ Zároveň ve svém čl. 3 vládu zmocnil k tomu, aby vládními nařízeními s platností zákona stanovila, jak budou národní výbory voleny a jak budou svou pravomoc vykonávat.

Tímto vládním nařízením se následně stalo nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů. To ve svém § 1 odst. 1 stanovilo, aby se na osvobozeném území Československé republiky vytvořily a v co možná nejkratší možné době volbami obnovily místní, okresní a zemské národní výbory jakožto orgány zastupitelské a orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Místní národní výbory měly být v každé obci a měly vykonávat působnost a pravomoc obecních starostů, zastupitelstev a rad, podobně byly koncipovány i okresní a zemské národní výbory, na které přecházely pravomoci a působnosti vykonávané orgány politické správy i samosprávy (§ 3). Vnitřní strukturu národních výborů toto nařízení nijak neřešilo, ale upravil ji až Řád č. 299/1946 Ú.I.I., prozatímní organizační řád zemských a okresních národních výborů, resp. Vyhláška ministra vnitra č. 966/1947 Ú.I.I., kterou se vydává prozatímní organizační řád místních národních výborů. Otázku územního členění pak řešil především dekret prezidenta republiky č. 121/1945 Sb., o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory. Ten, mimo jiné, také zrušil § 2 až 4 obecního zřízení upravující slučování a rozdělování obcí a smluvní úpravu jejich vzájemných hranic a tyto územní změny obcí i správních okresů nově upravil.²⁶⁸

²⁶⁷ KOVÁŘ, J., KOVÁŘOVÁ, V.: *Vývoj územně správní organizace ČR*, Informační studie č. PI 5.009, Parlamentní institut, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlament ČR, 1992, str. 6.

²⁶⁸ FLÖGEL, J.: *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a místní národní výbory*, České zemské ústředí obcí, měst a okresů, Praha, 1948, str. 15.

Pozornému čtenáři jistě neuniklo, že v tomto vládním nařízení již nebyly národní výbory – na rozdíl od předchozího prezidentského dekretu – označeny jako orgány prozatímní. Jednalo se o návrat k původní koncepci národních výborů jako orgánů trvalých, neboť již dikce o jejich přechodnosti uvedená ve zmíněném dekretu č. 18 z roku 1944 byla exilovými komunisty přijata pouze „...proto, aby vůbec dosáhli schválení dekretu, ale ... nehodlali tím otevřít možnosti pochybnostem, že by snad národní výbory byly pouze zatímními orgány v přechodné době, ale od počátku v nich viděli základ nové správy v osvobozené republice.“ Jednalo se tedy o výrazné vítězství levicových představitelů bývalého československého exilu, neboť „Naproti tomu pravicové strany ... spatřovaly v uvedené dikci předpoklad případného zrušení národních výborů a plné obnovení správního systému předmnichovské republiky.“²⁶⁹ Ještě v září 1945 sice prezident Beneš prosazoval (alespoň podle osobního svědectví jednoho z účastníků audience u něj) národní výbory namísto obnovení byrokratické územní správy, nicméně ty měly být zavedeny spíše podle vzoru anglosaské samosprávy.²⁷⁰ K ničemu takovému však, jak víme, již nedošlo.

Podle většiny právních teoretiků zůstaly i po těchto úpravách obce, okresy i země jako veřejnoprávní územní samosprávné korporace zachovány, neboť žádný normativní akt je *de iure* nezrušil. Jak dovedl již na počátku 90. let Kopecký, „...zaniká dnem ustavení místního národního výboru obecní (městské) zastupitelstvo ..., ne tedy obec. Obdobně v případě okresních či zemských národních výborů, jejichž ustavením zaniklo přílišné zastupitelstvo, a ne okres či země chápané jako samosprávné korporace. Z uvedeného vyplývá, že i nadále zůstaly obce, okresy a země jako územní korporace, jako právnické osoby veřejného práva, zatímco národní výbory měly povahu orgánů.“²⁷¹ V témže duchu pak doplňuje i Vedral, že národní výbory se tak „...staly orgány s dvojí povahou, jednak to byly orgány příslušných územních korporací a jednak to byly orgány státu.“²⁷² Předrevoluční doktrína však, jak jsme již zmínili, i přesto dovozovala, že byť „[p]o socialistické revoluci ... obec nebyla žádným aktem zrušena, ... [tak] státoprávní, kompetenční a majetkové poměry se utvořily způsobem, který již neopravňuje mluvit o existenci obce.“²⁷³

Již v této době se však počínají objevovat trendy aplikované v plné síle po únorovém převratu v roce 1948. Zmíněné vládní nařízení totiž explicitně hovořilo o vzájemné podřízenosti a nadřízenosti jednotlivých úrovní národních výborů (§ 1 odst. 2, § 2 odst. 7, § 3 odst. 7 a § 4 odst. 7), čímž byly položeny základy pozdějšího silně hierarchicky uspořádaného správního (státního) aparátu. Tyto vztahy se již na základě tohoto nařízení aplikovaly nejen na státní správu, ale také na oblast

²⁶⁹ MATES, P., SCHELLE, K.: *Počátky právní úpravy národních výborů*, Správní právo č. 3/1989, str. 190.

²⁷⁰ BERTELMANN, K.: *Samospráva a sebespráva*, Právník č. 6/2000, str. 589.

²⁷¹ KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí*, Nakladatelství a vydavatelství H&H, Jinočany, 1992, str. 20.

²⁷² Vedral, 1999, op. cit., str. 65.

²⁷³ Bárta, op. cit., in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 152, 153.

samosprávy, čímž došlo k definitivnímu pojmovému popření právního pojetí samosprávy, jak jsme si jej představili výše.

Do voleb do Ústavodárného Národního shromáždění v roce 1946 šly téměř všechny politické strany s požadavkem zachování nebo dokonce posílení územní samosprávy – s výjimkou strany komunistické. Komunisté jako jediní navrhovali odstranění dvoukolejnosti (dualismu) správy a zavedení národních výborů jako orgánů kumulujících moc usnášecí i výkonnou. Na dualistickém základě respektujícím vedle státní správy i samosprávu naproti tomu postavili svůj program národní socialisté, sociální demokraté i lidovci. Pouze komunisté také navrhovali zavedení menších správních jednotek – krajů – a zrušení dosavadních zemí, pro jejichž zachování se vyslovovaly ostatní politické strany. To mohla nově upravit zejména nová ústava, která však „...do únorového převratu v roce 1948 nebyla ... přijata a otázka koncepce územní správy zůstala otevřenou“.²⁷⁴

Výsledky voleb územní samosprávě nepřály. Ziskem 38% hlasů se KSČ stala nejsilnější politickou stranou v Československu. „V českých zemích se stala vítězem voleb s více než 40% hlasů; na Slovensku získala sice méně hlasů než v českých zemích a prohrála zde s Demokratickou stranou, ale i zde jasně zvýraznila svůj zisk ve srovnání s meziválečným obdobím – získala více než 30% hlasů.“²⁷⁵

Podle M. Pehra vzpomíná ve svých pamětech bývalý ministr L. K. Feierabend „...na své setkání s prezidentem Benešem krátce po volbách: „Nepokrytě mi řekl, že něco podobného neočekával, a věřil, že národní socialisté budou první stranou a komunisté druhou. Nemohl jsem poznat český lid, řekl doslova...“ Nezávislé Svobodné noviny komentovaly tuto událost tak, že volby přinesly po mnoha stránkách neočekávané výsledky.“²⁷⁶ V těchto výsledcích se bezpochyby kromě jiného projevil i ten fakt, že KSČ byla jednou ze stran, které nejrazantněji prosazovaly co možná nejtvrdší sankce vůči Němcům odsunutým se po válce z Československa.²⁷⁷ I tento společensko-politický rozměr tehdejší situace, který byl patrný vlastně od samého počátku existence samosprávy (a jejího národnostního vymezování se vůči „státnímu národu“) se tak zřejmě spolupodepsal na další podobě naší veřejné správy.

Osud územní samosprávy tak byl symbolicky po sto letech od jejího vzniku zpečetěn. Prezident republiky E. Beneš sice ještě stačil v roce 1948 připomenout, že „[r]egionalism, který se několik let před nynější krizí a válkou v některých státech evropských začal dobře ujímat, bylo správné heslo demokratické politiky a

²⁷⁴ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 28.

²⁷⁵ Vodička, Cabada, 2003, op. cit., str. 47.

²⁷⁶ PEHR, M.: *KSČ a volby 1946*, in KÁRNÍK, Z., KOPEČEK, M. (eds.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu, Svazek V.*, Dokořán, Praha, 2005, str. 183.

²⁷⁷ KOCIAN, J.: *České politické strany a řešení německé otázky v Československu v roce 1945*, in FAJMON, H., HLOUŠKOVÁ, K. (eds.): *Konec soužití Čechů a Němců v Československu, Sborník k 60. výročí ukončení II. světové války*, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2005, str. 40.

administrace“ a že „[t]uhá centralisace je první a hlavní podmínkou každé diktatury... Místní svobodná samospráva obecní a městská a ... dostatečná decentralisace správy ... je a vždycky bude podmínkou správného fungování opravdu demokratického režimu“²⁷⁸, tím však pouze nově vzešlým hybatelům dalšího dějinného vývoje Československa symbolicky naznačil, co vše by se (ne)mělo učinit, aby se poválečná demokracie již neměla možnost obnovit. Koneckonců už tehdy bylo z vnějšího pohledu zřejmé, že komunisté již „...měli tři roky na to získat zkušenosti ve státní administrativě a konsolidovat svou kontrolu klíčových pozic ve vládě.“²⁷⁹

Výsledky voleb však samy o sobě ještě neznamenalý ukončení debat o podobě a funkční podstatě národních výborů, resp. veřejné správy jako takové. V tomto období vrcholily přípravy na přijetí nové poválečné ústavy, v rámci kterých se pochopitelně diskutovaly i otázky související s pozicí národních výborů v tehdejší veřejné správě. Jak uvádí Kopecký, většina odborné veřejnosti se v této době nestavěla k národním výborům jako takovým negativně, shoda však již nepanovala v jejich postavení a funkcích. Zatímco někteří dovozovali, že samotné zavedení národních výborů by nemělo znamenat zánik samosprávy v právním smyslu (s případným jasným funkčním rozlišením národních výborů jako orgánů samosprávy a orgánů státní správy), jiní prosazovali jednotnou koncepci veřejné správy, ve které by byl odstraněn „antagonismus“ mezi samosprávou a politickou – státní – správou, jak jej znala meziválečná administrativistika.²⁸⁰

Jak je nicméně známo, zejména v důsledku únorových událostí roku 1948 převáželo stanovisko KSČ, podle kterého měly být národní výbory orgány jednotné správy s širokou věcnou působností zahrnující jak státní správu (s výjimkou té ryze specializované), tak oblast původní územní samosprávy. Ústava 9. května z roku 1948 (zákon č. 150/1948 Sb.) zakotvovala organizaci, činnost a vzájemné vztahy v oblasti správy zejména v kapitolách IV. – VI. upravujících zejména moc exekutivní (řeceno s určitou mírou zjednodušení, neboť i klasická horizontální dělba státní moci se zde již začíná rozostřovat). Ústava ve svém § 123 a násl. převzala poválečnou koncepci národních výborů, byť modifikovala jejich strukturu. Správní soustava byla založena na krajském zřízení, přičemž kraje se dělily na okresy a tyto pak dále na obce. Hlavním argumentem pro zrušení zemí a jejich nahrazení krajskou soustavou bylo hlavně přiblížení správy jejím adresátům a argumentace „vyšší decentralizací, resp. dekoncentrací“ (*sic!*) veřejné správy.²⁸¹

Přestože ústavní text ve svém § 130 odst. 1 hovořil o „účelné decentralizaci“ výkonu veřejné správy, ustanovení § 131 odst. 2 výslovně stanovilo podřízenost

²⁷⁸ BENEŠ, E.: *Demokracie dnes a zítra*, ČIN, Praha, 1948, str. 293, 295.

²⁷⁹ ZINNER, P. E.: *Problems of Communist Rule in Czechoslovakia*, World Politics, Vol. 4, No. 1 (Oct., 1951), str. 113.

²⁸⁰ Podrobněji k těmto diskusím viz Kopecký, 2010, op. cit., str. 26-32.

²⁸¹ DUBSKÝ, J., CHAMRÁD, V.: *Pro krajské zřízení*, ÚV KSČM, Praha, 1947, zejm. str. 15, 17 a násl.

národního výboru nižšího stupně národnímu výboru stupně vyššího. V takovém případě se však zjevně spíše než o decentralizaci jednalo o princip dekoncentrace, neboli o zachování jednoho subjektu jako nositele veřejné moci a výkon správy na několika stupních jeho dekoncentrovaných úřadů bez existence subjektu na státu odlišného, tedy samosprávy. P. Levit toto pojetí ve světle tehdejší nauky vysvětloval tak, že „...decentralisací nerozumí ústava to, co tradiční teorie veřejné správy, která označuje za decentralisaci výkon správy jiným subjektem než je stát (zpravidla svazkem územní samosprávy). Decentralisace podle ústavy jest decentralisací kompetenční. Jde tu o výkon správy nižšími orgány správními v míře co nejrozsáhlejší (což teorie nazývala dekoncentrací).“²⁸², čímž tento „problém“ do značné míry vlastně zredukoval na otázku ryze sémantickou, resp. terminologickou.

Stejně tak je třeba přiznat, že tehdejší ústavodárci nacházeli podporu – přinejmenším částečnou – i ve sféře akademické. Například J. Pošvář, nepochybně (alespoň původně) patřící k demokraticky smýšlejícím akademikům, v roce 1947 ve vztahu k tehdejší veřejné správě vykonávané národními výbory napsal, že „...je patrné, že nynější úprava správy znamená důslednější provedení zásady o lidu jako zdroji veškeré státní moci. Občanstvo si samo provádí nyní správu nejen věcí dříve samosprávných, nýbrž podle zásad platných dříve jen pro samosprávu (princip kolegiální, zastoupení živlu laického, princip volitelnosti atd.) spravuje i věci státní. Oba sektory správní spravuje nyní jeden a týž orgán, který vystupuje jednou jako státní, podruhé jako representant samosprávné korporace.“²⁸³ ... Půjde nyní o to, jak včlenit naši novou občanskou správu do ústavy. Snad by stačilo ustanovení, že obce, okresy a země jsou spravovány volenými národními výbory, při čemž podrobnosti by bylo lze odkázati do zvláštního zákona. Doporučoval bych však, aby již do ústavy se dostalo ustanovení o instanční podřízenosti národních výborů, což by pak v příslušném organizačním zákoně bylo vyjádřeno také osobní odpovědností členů národních výborů s účinnou sankcí. Bez toho se řádně organisovaná administrativa neobejde. Není totiž natrvalo možné, aby nižší národní výbory nerespektovaly nařízení a rozhodnutí vyšších, jak se dosud někdy děje.“²⁸⁴ Je možno konstatovat, že výsledek ústavodárcovy činnosti teším někdejšího žáka a spolupracovníka F. Weyra do značné míry odpovídal.²⁸⁵

²⁸² LEVIT, P.: *Národní výbory podle nové ústavy*, Právník č. 8–10, 1948, str. 201. Cit. dle Vedral, 1999, op. cit., str. 66.

²⁸³ K bližšímu rozboru tohoto protimluvu viz například Kopecký, 1998, op. cit., str. 36.

²⁸⁴ POŠVÁŘ, J.: *Ústavní funkce správy*, in Kol. aut.: *Problémy nové československé ústavy*, Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy university v Brně XV – 1947, Právnická fakulta Masarykovy university s podporou Ministerstva školství a osvěty, Brno, 1947, str. 142–144.

²⁸⁵ Je otázkou, nakolik by bylo možné dávat tyto názory do souvislosti se skutečností, že J. Pošvář zůstal na poválečné brněnské právnické fakultě, na níž na rozdíl od mnohých svých kolegů přednášel i po roce 1948 až do jejího zrušení v roce 1950, přičemž v letech 1948–49 zde dokonce vykonával funkci děkana. Přestože je tato souvislost jistě značně zjednodušující, považujeme za vhodné ji uvést ve vztahu ke kontextu, v rámci něhož byly výše uvedené názory formulovány.

Tato ústava již s existencí samosprávy nepočítala. Bylo bezesporu jedním ze znaků socialistické dělby moci „...rušení samosprávných rysů všech sdružení počínaje zájmovými sdruženími a konče zastupitelskými sbory“²⁸⁶ a zavádění striktní hierarchické struktury do všemožných – tedy nejen politických – oblastí života občanů (sportovní svazy, svazy umělců, mládežnické spolky, svazy filatelistů i invalidů).²⁸⁷ Na její přijetí pak navazovaly další kroky vedoucí k likvidaci samosprávných institutů. V červnu 1948 byl například přijat zákon č. 174/1948 Sb., kterým se zrušil tradiční a s obecní samosprávou výrazně spojený institut domovského práva.

Tento politický centralismus však zároveň paradoxně usnadnil řešení některých problémů, jako například již zmíněného a velmi palčivého problému zadlužení územních samosprávných korporací trvajících ještě z rakouskouherských dob. Ještě v červenci 1948 byl přijat zákon č. 203/1948 Sb., o státní záruce za zápůjčky obcí na investice pro obytné stavby, který ještě zřetelně uznával obce jako finančně samostatné (a tedy přinejmenším částečně samosprávné) subjekty.

Dále pak došlo k napojení obcí na státní rozpočet a tím vlastně k jejich „oddlužení“. Zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů mimo jiné zrušil veškeré kmenové jmění obecní, čímž naše právo k. 1. 1. 1950 *de iure* opustilo institut komunálního majetku.²⁸⁸ Šlo však o oddlužení vlastně jen zdánlivé. Spíše bychom měli hovořit obecněji o vyřešení hospodářských problémů místní správy, neboť obec již ve světle této ústavy byla chápána pouze jako nejnižší organizační jednotka státu, jako správní obvod, nikoliv jako svébytná právnícká osoba, která by mohla mít nějaký vlastní „ekonomický základ“²⁸⁹ a z něj vyplývající případné hospodářské těžkosti. Stát tak vlastně neřešil finanční problémy samosprávných obcí, nýbrž především již své vlastní obtíže.

3.4.2 Soustava národních výborů a jejich základní charakteristika

K 1. lednu 1949 byly na našem území²⁹⁰ zrušeny země²⁹¹ a zákonem č. 280/1948 Sb. nahrazeny 19 kraji členěnými na 270 okresů, čímž u nás došlo k

²⁸⁶ KABELE, J.: *Principy a metody komunistické vlády obecně*, in HÁJEK, M. (ed.): *Hierarchie jako přednost i slabina komunistického vládnutí*, Sociologický ústav AV ČR, 2003, str. 18.

²⁸⁷ Blíže viz například HÁJEK, M.: *Podoby komunistické vlády na různých úrovních*, in Hájek (ed.), 2003, op. cit., str. 67.

²⁸⁸ HAVLAN, P.: *Poznámky k očekávané „regionalizaci“ majetku (aneb memento s ní spojené)*, in *Aktuální otázky reformy veřejné správy (Sborník příspěvků z konference)*, MU, Brno, 2000, str. 102.

²⁸⁹ Viz také Kopecký, 1998, op. cit., str. 42.

²⁹⁰ Resp. česko-moravsko-slezské části Československa, jak zdůrazňuje například Lukeš, op. cit., in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 13.

²⁹¹ Podrobněji například viz SCHELLE, K.: *K zániku zemského správního zřízení*, in SOUKUP, L. (uspoř.): *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990*, UK, Karolinum, Praha, 2002, str. 349 a násl.

zavedení struktury místních (případně městských), okresních a krajských národních výborů.

Matula zavedení krajů (a trojstupňové soustavy státní správy) odůvodňuje nejen podobností s počtem obyvatelstva v tehdejších srovnatelných svazových republikách SSSR, ale i značným počtem „administrativně územních jednotek základního stupně“, tj. obcí a to především v Čechách. Navíc ale – dle Matuly – právě v českých zemích existovala hustá a poměrně rovnoměrná síť tradičních center zpravidla městského charakteru, která „...byla plně způsobilá zastávat svou správní funkci [krajského centra] i v nových podmínkách.“²⁹² Podrobnou úpravou místních národních výborů se pak stalo vládní nařízení č. 14/1950 Sb. vydané právě na základě zákona č. 280/1948 Sb.

Tento zákon svým ustanovením § 44 také zrušil obchodní a živnostenské (průmyslové) komory jako subjekty zájmové samosprávy²⁹³, které v tomto roce na našem území fungovaly již bezmála století.²⁹⁴ Zákon jemu předcházející (č. 279/1948 Sb.) pak „...definitivně a především formálně bezpochybně zrušil všechny předpisy o obecním hospodaření a najisto postavil, že majetek, s nímž národní výbory hospodaří, je majetkem národním, je jim svěřován do správy (a z ní odnímán). Také z bývalého obecního kmenového jmění zákon vytvořil součást národního majetku. Rozpočtové příjmy a výdaje národního výboru byly výslovně prohlášeny za příjmy a výdaje jednotného rozpočtu státního.“²⁹⁵

Trojstupňová struktura národních výborů byla do svého zrušení několikrát restrukturalizována. Do jejich zrušení byly národní výbory upraveny celkem třemi páteřními úpravami, jimiž byly zákony č. 13/1954 Sb., o národních výborech, č. 65/1960 Sb., o národních výborech a č. 69/1967 Sb., o národních výborech. Především jejich prostřednictvím docházelo k přechodům „hlavního“, v dané době klíčového článku politicko-správní soustavy (a to především z krajského stupně na okresní a zpět), ke změnám v počtu krajů i okresů (v návaznosti na úpravy územně-administrativního členění země), k reformám vnitřní organizace a orgánů národních výborů (opět se střídavým akcentem na ty vybrané zejména co se týče rozsahu působnosti a pravomocí, zde nezřídka za použití prováděcích právních předpisů) atp.²⁹⁶

Stále však platilo, že jedním ze základních principů organizace činnosti všech státních orgánů, je již zmíněný princip demokratického centralismu, neboť „Vyplývá ... ze skutečnosti, že národní výbory jako místní orgány státní moci plní, resp.

²⁹² MATULA, M.: *Národní výbory a vývoj územně správní struktury od roku 1945*, in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 38.

²⁹³ Blíže viz například ADAMOVIČ, K.: *Proces potlačení hospodářské samosprávy*, in Soukup (uspoř.), 2002, op. cit., str. 203 a násl.

²⁹⁴ Gruber, 1904, op. cit., str. 8.

²⁹⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. ledna 1995, sp. zn. 6 A 181/93-22.

²⁹⁶ Podrobněji a přesto uceleně viz například Vedral, in Bobek, Molek, Šimíček (eds.), 2009, op. cit., str. 622 a násl.

zúčastňují se na plnění celostátních úkolů, ale současně zabezpečují i uspokojování potřeb a zájmů občanů ve své volebním obvodě. Princip demokratického centralismu má zabezpečit sladění obou těchto zájmů. Platí přitom zásada, že celostátní, resp. celospolečenské zájmy jsou nadřazeny místním zájmům.²⁹⁷ K podstatnějšímu institucionálně-strukturálnímu zásahu do organizace národních výborů však až do pádu tehdejšího režimu již ale nedošlo.

Za zaznamenáníhodné reformy soustavy národních výborů lze označit zejména reformu v roce 1954 (byl přijat komplexní zákon o národních výborech a ústavní zákony č. 12 a 13/1954 Sb., o národních výborech), kterou byly vytvořeny dva ústřední národní výbory – jeden v Praze, druhý v Bratislavě a dále pak reformu v roce 1960, kdy v souvislosti s novým zákonem o územním členění státu (č. 36/1960 Sb.) klesl počet krajů na 10 a počet okresů na 108 (přičemž někteří uvádějí, že tuto územně-správní reformu „...lze v jejím výsledku hodnotit jako daleko spornější než reformu z roku 1949“²⁹⁸) a kdy došlo k rozšíření okruhu působnosti národních výborů například i do hospodářské sféry. I nová ústava z roku 1960 však stále zachovávala pouhou decentralizaci správní a nikoliv decentralizaci politickou, resp. rozhodovací („*policy-making*“²⁹⁹) – zakotvila tedy opět pouze základní organizační principy národních výborů,³⁰⁰ ani ona se však nepokoušela být jen o náznaky samosprávy.

Zejména po reformách v 60. letech se stát snaží nevýhody, které s sebou politický a administrativní centralismus nese, řešit postupným převodem pravomocí na co možná nejnižší složky státní správy, čímž se do jisté míry snaží o jakousi „simulaci samosprávy“ (přiblížením správy blíže adresátům a zvýšením jejich přesvědčení o možnosti spolupůsobení ve správě veřejných záležitostí). Okresy tak posilují na úkor původně silných krajů.

Vzhledem k tématu této práce se jako podstatná jeví i reforma z roku 1967 provedená zákonem č. 69/1967 Sb., o národních výborech. Ten totiž ve svém ustanovení § 2 hovořil o národních výborech jako o „státních orgánech samosprávného charakteru“. V tom sice někteří autoři – dle našeho názoru správně – spatřují zřejmý protimluv a vnitřní rozpor³⁰¹, jiní však tento jev interpretují ve vztahu k posilování autonomnějšího charakteru národních výborů od počátku 60. let a vidí v něm i určité pokusy o jakési oživení tradice české samosprávy.³⁰² Byť tento názor zřejmě nelze jednoduše bez dalšího odmítnout, je třeba zdůraznit nutnost jeho vnímání především ve vztahu k tehdejším poměrům.

²⁹⁷ ZDOBINSKÝ, S., MATOUŠEK, S. a kol.: *Státní právo ČSSR*, Panorama, 1983, str. 290.

²⁹⁸ Matula, op. cit., in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 40.

²⁹⁹ KALVODA, J.: *Czechoslovakia's Socialist Constitution*, American Slavic and East European Review, vol. 20, No. 2, April 1961, str. 229, 230.

³⁰⁰ Blíže viz například GROSPÍČ, J.: *Československá federace*, Orbis, Praha, 1972, str. 115 a násl.

³⁰¹ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 35.

³⁰² VALEŠ, L.: *Orgány MNV v systému komunistické moci*, in Hájek, (ed.), 2003, op. cit., str. 82.

Pojem samosprávy, resp. termín „samosprávný charakter“ (národních výborů) byl sice v tehdejší pozitivněprávní úpravě užíván a tato úprava obsahovala i jisté pokusy o zavádění demokratických prvků do činnosti národních výborů, hovořil-li však tehdejší zákon o „samostatné působnosti národního výboru“, měl tím na mysli tu působnost, ve které národní výbory podléhaly pouze zákonům a jiným obecně závazným právním předpisům (§ 38). Pracoval tak se „samosprávou“ v odlišném pojetí, než jak ji obecně vnímáme dnes. Odhlédneme-li od skutečnosti, že tuto „samosprávu“ stále vykonával státní orgán, tedy článek pevné hierarchické struktury se silnými subordinačními vazbami na nadřazené státní orgány (situace byla tedy prakticky opačná od prvorepublikové a rakouské, kdy samospráva vykonávala vedle své samostatné působnosti i působnost přenesenou, potažmo státní), lze o druhé polovině 60. let skutečně hovořit jako možná o nesmělé, zcela jistě však zároveň i velmi netradiční renesanci územní samosprávy.

Dobová literatura o této konstrukci sice hovořila jako o „jedné z teoretických výchozích koncepcí místní samosprávy“, zdůrazňovala přitom ale také značně zdrženlivě, že pojem „...místní samosprávy v podmínkách socialistické společnosti – používaný i v některých stranických a státních dokumentech – je však teprve na počátku teoretického zpracování.“³⁰³ Jen o několik let později již ale například Hendrych uvádí, že „Zkušenosti potvrzují, že samostatná působnost národních výborů tvoří ve skutečnosti se státněsprávní činností nedělitelný celek, nehledě na to, že některé otázky samostatné působnosti přesahují možnosti obce, okresu i kraje a jejich komplexní řešení si vyžaduje přímo celostátní koordinaci (např. ochrana a tvorba životního prostředí).“³⁰⁴ Ještě o dekádu později Boguszak stále upozorňuje na fakt, že problematika pojmu „samospráva“ v zákoně o národních výborech dosud „nebyla zcela uspokojivě vystižena“ a dodává, že „Pojem „samosprávný“, použitý v zákoně o národních výborech, je třeba vykládat ve smyslu rozvoje socialistické demokracie (národní výbory jako nejširší forma účasti občanů na správě veřejných věcí), tedy ve smyslu „lidové správy“ (lid spravuje sám sebe) v místech, tj. územních obvodech (obcích, resp. městech, okresech, krajích).“³⁰⁵

Nijak nepřekvapí skutečnost, že v průběhu následné normalizace bylo od těchto reformních kroků upouštěno (nebyly například přijaty plánované ústavy obou zemí federace, nebyly zřízeny jejich ústavní soudy³⁰⁶ atd.) a provedené změny rušeny. Například zmíněný § 38 byl zákonem č. 137/1982 Sb. doplněn slovy „a usneseními vlády“, čímž stát získal zpět zákonný nástroj k omezení této již tak dost specifické „samosprávy“. Místní úrovní pak v roce 1982 nijak výrazně neprospělo

³⁰³ Sojka, A., in PAVLÍČEK, V. (ed.): *Společenská státní výstavba, Díl I.*, Ústav státní správy, Praha, 1970, str. 203, 204.

³⁰⁴ HENDRYCH, D. a kol.: *Základy československé socialistické státní správy*, Ústav státní správy, Praha, 1977, str. 199.

³⁰⁵ BOGUSZAK, J.: *K soudobým vývojovým tendencím národních výborů*, in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 25.

³⁰⁶ Blíže viz také například MIKULE, V.: *Správní právo a veřejná správa na území České republiky od roku 1945*, in Soukup (uspoř.), 2002, op. cit., str. 166.

ani zavedení kategorie tzv. střediskových obcí.³⁰⁷ To si sice kladlo za cíl racionalizaci a integraci správy, v praxi ale však znamenalo především ztrátu názvu nestřediskové obce či dokonce její formální zánik (coby správního obvodu). V konečném důsledku tak spíše způsobilo zpřetrhání místních sociálně-správních vazeb a snížení identifikace obyvatel s „jejich“ institucionálními představiteli veřejné (státní) správy.

Konstrukcí „samostatné působnosti“ národních výborů však pokusy o znovuzavedení územní (a nejen té) samosprávy v tomto období nekončily. V roce 1968 došlo také k ustavení Svazu českých, moravských a slezských měst hlásícího se k tradicím územní samosprávy, většího významu nabyly také Hnutí za samosprávu měst a obcí, které se chtělo vymanit z přímého řízení aparátu KSČ.³⁰⁸

Srpnové události roku 1968 nicméně podobné iniciace na dlouhou dobu zastavily. Ještě v prosinci 1968 ale například V. Mikule napsal, že „[p]ožadavek demokratizace veřejné správy není požadavkem samoučelným (ideologicky, politicky). Jsou-li splněny určité společenské podmínky, je uplatňování demokratických principů objektivní nezbytností: popření této nutnosti se pak projeví nejenom v negativním hodnocení daného organizačního systému správy (nespokojenost občanů s tím, že nemohou správu ovlivňovat) a v prohlubujícím se odcizení státního aparátu obyvatelstvu, ale i ve výsledcích správní činnosti (neschopnost, popř. nezáměr efektivně uspokojovat skutečné aktuální potřeby občanů).“³⁰⁹

Samospráva však tehdy byla i podle dalších autorů (alespoň v teoretické rovině) chápána jako klíčový prvek. Představovala sice nejen „...budoucí stav společnosti, stav, v němž stát odumírá... [tedy koncepci časově odsunutou do] období komunismu“, ale také něco, co má „...základní význam pro demokratický charakter politického řízení“ a co představuje „...významnou hodnotu občanské společnosti, jejíž postavení musí být chápáno na úrovni ostatních hodnot politického řízení a jejíž realizace má být v určité proporcii s jinými hodnotami. ... Uplatnění principu samosprávy v politické organizaci, ztělesňující výraz celospolečenské vůle ve vrcholném zastupitelském orgánu, znamená, že se tento orgán stává skutečným nástrojem občanské společnosti a nikoliv transmisí pro jinou organizaci a ztělesňuje výraz celospolečenské vůle nejenom formálně a oficiálně, ale také skutečně.“³¹⁰

Je však zřejmé (a zejména při pohledu na dobu vydání citované publikace), že tyto a podobné ideje, přežívající i za totality, nemohly být ještě po dlouhou dobu

³⁰⁷ Zjednodušeně řečeno šlo o to, že ve střediskové obci působil místní národní výbor s rozšířenou působností, do jehož územní působnosti mohlo spadat více („nestřediskových“) obcí (§ 9 zákona č. 49/1982 Sb.). Jednalo o model ne zcela nepodobný tomu, který je v současné době představován kategoriemi obcí s rozšířenou přenesenou působností či s pověřeným obecním úřadem.

³⁰⁸ PECKA, J., BELDA, J., HOPPE, J.: *Občanská společnost (1967–1970)*, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Nakladatelství Doplněk, Brno, 1995, str. 9.

³⁰⁹ Mikule, 1969, op. cit., str. 229.

³¹⁰ LAKATOŠ, M.: *Úvahy o hodnotách demokracie*, Melantrich, Praha, 1968, str. 132, 134, 135.

realizovány do praxe. Mírně řečeno „rezervovaný vztah“, jenž tehdejší režim choval k místní samosprávě, lze pozorovat i v tehdejších hodnocení zahraničních (kapitalistických) úprav místní správy. Jak uváděl i Z. Masopust, „[v] žádně z předních kapitalistických zemí se dnes systém správy v místech neopírá jen o orgány místní správy. I ve státech relativně vysoce centralizovaných existují vedle nich vždy i orgány samosprávy. V tomto případě se hovoří o tzv. dvoukolejnosti správy v místech. Vztahy mezi orgány místní správy a orgány samosprávy jsou pak v těchto státech (Francie, Itálie, NSR apod.) klíčovým problémem správy v místech.“³¹¹

Není jednoduché stručně charakterizovat vztah, jaký v relevantních sférách (mocenských, akademických) panoval v poválečném Československu k místní samosprávě. Na jedné straně byla tato silně potlačována, na straně druhé existovaly zřetelné snahy o její předstírání. I totalitární styl vládnutí se totiž podobně jako režim demokratický vyznačuje neustálou snahou o získání, udržení a posílení své legitimacy k výkonu veřejné moci. Důvodem je fakt, že politický řád má být principiálně přizpůsoben lidem a musí vyhovovat jejich etickým a mravním požadavkům nebo musí, pokud jim nevyhovuje, takový stav alespoň předstírat.³¹²

I v komunistickém Československu tak můžeme nacházet pokusy o zastírání neexistence sféry samosprávy a to jak územní, tak ale i té profesní. Vedle samotného označení „lidová demokracie“ indikující demokratické zřízení namísto totalitárního, nesvobodného charakteru „svobodných voleb“ nebo vymezení národních výborů jako samosprávných „základen lidové moci“ je možné například sledovat pokusy o charakterizaci závodních rad nebo centrálních odborových hnutí jako plnohodnotné náhrady za neexistující profesní samosprávu či nemožnost přímé spoluúčasti občanů v ekonomické činnosti.³¹³

Podobně lze charakterizovat i (výrazně pozdější) přijetí zákona č. 42/1980 Sb., který ve svých ustanoveních § 43 a následujících upravoval činnost Československé obchodní a průmyslové komory, která snad měla navozovat dojem existující profesní samosprávy. Tu však za ní – přes mnohé náznaky mající svědčit o opaku – jistě není možné považovat, neboť jeho ustanovení § 46 *in fine* zakládá zřejmé právo federálního ministerstva zahraničního obchodu přímo zasahovat do její činnosti.

Přestože tedy obce jako takové žádný poválečný zákonný akt nikdy nezrušil, jak uvádí Kopecký, „...byly [sice] zachovány jako nejnižší správní obvody, jako základ územního členění stát, ale ztratily svou dřívější kompetenci (včetně ekonomického základu samosprávy). Působnost, kterou dříve vykonávaly obce jako veřejnoprávní korporace, příslušela nyní národním výborům jakožto státním

³¹¹ Masopust, Z., in BLAHOŽ, J. a kol.: *Státní právo kapitalistických zemí*, Panorama, Praha, 1985, str. 233, 234.

³¹² SUTOR, B. H.: *Politická etika*, Oikoymenh, Praha, 1996, str. 49.

³¹³ K tomuto tématu za mnohé blíže viz například KOVANDA, K.: *Works Councils in Czechoslovakia 1945–47*, *Soviet Studies*, Vol. 29, No. 2, 1977, str. 255–269.

orgánům. Obce ztratily v této době [tj. v době existence národních výborů] postavení právnických osob veřejného i soukromého práva.³¹⁴

Je tak více než pochopitelné, že podobné pokusy nemohly zasvěceného pozorovatele přesvědčit o tom, že by snad územní samospráva měla v Československu možnost fungovat a plně a aktivně se rozvinout (a to i přes řadu plánů obsažených v VIII. pětiletce jako například posílení finanční samostatnosti národních výborů atp.³¹⁵). Dovolíme-li si jistou nadsázku, komunistický režim se k obecní samosprávě choval jako „...dáma s pestrou minulostí, která úzkostlivě hájí svou dobrou pověst.“³¹⁶

3.4.3 Volby do národních výborů a problém legitimacy

Již výše zmiňované vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, předpokládalo, že se národní výbory budou konstituovat prostřednictvím uplatnění „samosprávného“ volebního principu. „Ve skutečnosti se tak však dlouhá léta nestalo. Zpočátku byly místní národní výbory ustavovány buď na základě dohody politických stran či na veřejných shromážděních občanů nebo zůstaly v podobě, za níž existovaly za okupace. Na základě vládního nařízení č. 49/1945 Sb. byly národní výbory vyšších stupňů voleny nepřímými volbami.“³¹⁷ Tyto orgány pak „...svou legitimitu odvozovaly z květnových revolučních událostí.“³¹⁸

V roce 1954 pak sice proběhly první přímé volby do národních výborů (tedy prakticky deset let (!) od jejich poválečného ustavení), stalo se tak ale s jedinou a jednotnou kandidátkou Národní fronty, tedy bez reálné možnosti výběru, tj. volby jako takové. Šlo pouze o mechanické – a přinejmenším *via facti* rozhodně ne zcela svobodné – stvrzení návrhu stranických tvůrců kandidátních listin. Tento model pak zůstal zachován prakticky po celé období existence národních výborů.

Kromě decentralizace tak v soustavě národních výborů značně postrádáme reálnou aplikaci volebního principu coby legitimizačního faktoru k výkonu veřejné moci. Tato legitimita se tedy neodvozovala od vůle lidu (přestože to bylo neustále zdůrazňováno), ale především od vůle vládnoucí komunistické strany. Zejména „[o]d konce padesátých let pak došlo ke zvýraznění zásady, že nejzávažnější záležitosti, jejichž řešení spadalo do kompetence národních výborů, byly nejprve projednány příslušnými výbory KSČ, kde se rozhodovalo o způsobu jejich řešení.“³¹⁹

³¹⁴ Kopecký, 1998, op. cit., str. 43.

³¹⁵ Blíže viz například Boguszak, op. cit., in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 26 a násl.

³¹⁶ NOVÁK, J., VANČURA, J.: *Vítězství? Pracujícího lidu?*, Vydavatelství a nakladatelství Práce, Praha, 1990, str. 42.

³¹⁷ Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 27.

³¹⁸ Balík, Hloušek, Holzer, Šedo, 2006, op. cit., str. 124.

³¹⁹ Balík, Hloušek, Holzer, Šedo, 2006, op. cit., str. 157.

Vodička k tomu uvádí: „Mocenská legitimace byla ... v komunistickém pojetí založena doktrínálně, historickou nezbytností nahradit kapitalismus komunismem v zájmu šťastné budoucnosti. Komunistická strana, která se deklarovala jako dobrovolný, bojový a vysoce aktivní spolek lidí stejného světového názoru – komunistů, zdůvodňovala svůj mocenský monopol tvrzením, že vyjadřuje autentické společenské zájmy, že rozpoznala zákonitosti společenské evoluce a ve svém politickém rozhodování z těchto zákonitostí vychází.“³²⁰

Příslušné stranické výbory (místní a okresní) zajišťovaly nejen „politické vedení“ jim náležejících národních výborů (tedy jejich dynamickou složku), ale výrazně zasahovaly také do způsobu jejich personálního obsazení (tedy do složky statické). „Protože činnost národních výborů měla bezprostřední vliv na každodenní život občanů, jejichž alespoň relativní spokojenost byla zejména v pozdějších letech alfa a omegou stability komunistického režimu, byla i výběru vedoucích představitelů NV věnována značná pozornost. Zejména v případě městských NV se jednalo o spolehlivé a prověřené straníky, pevně svázané s komunistickou mocí (např. příslušníky StB). Preferencí politického hlediska při výběru vedoucího představitele města ... ale často utrpěla odborná stránka řízení; výsledkem byla stagnace rozvoje příslušného sídla.“³²¹ Nejen tedy, že byl potlačen volební mechanismus jako takový (přinejmenším ve své skutečné, obsahové podobě), ale navíc zde existoval systém přímého řízení orgánů národních výborů stranickým aparátem.³²²

Přestože tak systém národních výborů měl představovat možnost, aby si lidé v lidově demokratickém Československu sami rozhodovali o „svých“ záležitostech, ve skutečnosti tím, že veškerou personální politiku měla v rukách komunistická strana, jim fakticky zároveň bylo reálně zabráněno ve svobodné volbě při výběru svých představitelů v národních výborech (ať již aktivně či pasivně, tedy jak v možnosti volit, tak být zvolen). Do jisté míry tak z hlediska pojetí legitimacy k výkonu veřejné moci můžeme v případě národních výborů hovořit o vykonavatelích nelegitimních. I takové tvrzení, a to je třeba zdůraznit, je však nutno vnímat čistě principiálně a systémově, neboť samozřejmě nelze vyloučit, že v některých (a možná dokonce i mnoha) případech se do místních národních výborů skutečně dostali ti, které tam lokální veřejnost chtěla a kteří by do nich byli zvoleni i v případě, že by k tomu voliči dostali svobodnou možnost. Obecně však lze konstatovat, že legitimita k výkonu veřejné moci, jakou umožňovala nejen teoretická konstrukce systémů národních výborů, ale i její praktická aplikace, se vyznačovala velmi nízkou úrovní.

³²⁰ Vodička, Cabada, 2003, op. cit., str. 53.

³²¹ Valeš, 2006, op. cit., str. 61.

³²² Za mnohé viz například PEŠKA, P.: *Proměny ústavního (státního) práva*, Právo a zákonost č. 10/1990, str. 556.

3.4.4 Podzákonná normotvorba

V této době se zdá být mnohem vhodnější hovořit spíše obecně o podzákonné normotvorbě veřejnosprávních institucí než o autonomii či právu autonomní normotvorby. Bylo-li totiž výše pojednáno o faktu, že o samosprávě zde pojmově nelze hovořit, bylo by označení podzákonné normotvorby coby autonomní již na hranici faktické správnosti, ne-li již dokonce za ní.

Základem právní úpravy podzákonné normotvorby (přínejmenším v raně poválečném období) zůstává § 35 obecního zřízení z roku 1864. To ve světle novelizací (včetně těch provedených dekrety prezidenta republiky a poválečnými zákony upravujícími postavení národních výborů) zachovalo národním výborům (resp. jejich plenárním schůzím, v případě potřeby radám) právo vydávat nařízení týkající se místní policie, jejichž neplnění mohlo být trestáno pokutou až do výše 1000,- Kč, nebo vězení do 48 hodin. Poválečná komentářová literatura nicméně připouštěla, že i po skončení okupace stále platila modifikace této trestní sazby provedená nařízením protektorátní vlády č. 57/1943 Sb.³²³

Podzákonná normotvorba národních výborů zůstala zachována i po únorových událostech roku 1948, resp. po přijetí Ústavy 9. května (č. 150/1948 Sb.). Ta ve svém § 90 odst. 3 připouštěla možnost zákona (a v jeho mezích vládního nařízení) svěřit bližší úpravu obecným právním předpisům ministerstev, národních výborů, jakož i jiných úřadů. Normotvorba národních výborů tak byla vázána na konkrétní zmocnění zákona či vládního nařízení (které mohlo být vydáváno přímo na základě § 90 odst. 1 Ústavy).

Tato situace se změnila po přijetí již výše zmíněného ústavního zákona č. 12/1954 Sb., o národních výborech. Jeho ustanovení § 5 zakotvilo právo národních výborů k plnění svých úkolů vydávat pro svůj obvod nařízení, přičemž podmínky (nikoliv však zmocnění) pro jejich vydávání měl stanovit zvláštní zákon. Tím se stal zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech, který (logicky) na tento ústavní předpis navazoval a který v § 13 zakotvil některé podrobnosti vydávání obecně závazných nařízení (všimněme si terminologického nesouladu mezi „nařízením“ v ústavním zákoně a „obecně závazným nařízením“ v zákoně o národních výborech). Vedral uvádí, že zmíněný ústavní zákon o národních výborech u nás touto úpravou „...poprvé zavedl institut (obecně závazného) nařízení národního výboru a založil tím originární právotvornou působnost těchto orgánů.“³²⁴

Zvláštní formu dozoru nad touto normotvorbou můžeme vidět v konstrukci zakotvené v ustanovení § 13 odst. 2 zákona o národních výborech, podle kterého mohla být obecně závazná nařízení vyhlášena teprve tehdy, „...jestliže k nim dá souhlas národní výbor vyššího stupně nebo jeho rada, a pokud jde o nařízení

³²³ Flögel, 1948, op. cit., str. 20.

³²⁴ Vedral, in Bobek, Molek, Šimíček (eds.), 2009, op. cit., str. 631. Podrobněji k tomuto viz také literatura zde citovaná.

ústředních a krajských národních výborů, vláda.“ Dozorčí – nikoliv ryze povolovací – charakter tohoto nástroje lze podle našeho názoru dovodit z faktu, že souhlasem bylo vázáno toliko vyhlášení přijatého nařízení, nikoliv jeho přijetí samotné a normotvorba tak stále mohla být považována za originární.

Tohoto „dozorčího“ souhlasu však nebylo zapotřebí tehdy, vydával-li národní výbor nařízení (bez přídomku „obecně závazné“) na základě zvláštního zákonného zmocnění vyžadovaného citovaným § 90 odst. 3 tehdejší Ústavy. Sládeček ve vztahu k tomu zmiňuje, že touto diferenciací u nás začíná „...paralelní právní existence dvou druhů obecně závazných (právních) předpisů vydávaných národními výbory. Jde jednak o předpisy původní (nepřesně primární), vydávané podle cit. ústavního zákona o národních výborech, a jednak předpisy odvozené, vydávané podle ust. § 90 odst. 3 Ústavy 9. května.“³²⁵

Následné právní úpravy z tohoto stavu vyšly, nicméně v některých ohledech jej nadále měnily. Ústava ČSSR z roku 1960 zrušila dualismus nařízení vydávaných na základě zvláštního zákonného zmocnění a „obecně závazných“ nařízení vydávaných na základě zákona o národních výborech (ačkoliv v této otázce nepanovala v teorii ani praxi přílišná shoda, právě naopak³²⁶). Právní úprava národních výborů (zákona č. 65/1960 Sb.) pak mimo jiné odstranila nezbytnost souhlasu nadřízeného národního výboru s vyhlášením nařízení. V neposlední řadě není bez zajímavosti, že došlo k „výměně“ užívané terminologie – Ústava nově hovořila o „obecně závazném nařízení“ (čl. 94), zatímco zákonná úprava naopak používala pouze pojem „nařízení“ (§ 12). Celá úprava podzákoné normotvorby národních výborů z roku 1960 se nesla ve znamení (či ve snaze o) zjednodušení, což však zjevně nebylo vždy ku prospěchu věci. Bláhová a Sládeček o těchto změnách, které nová úprava přinesla, hovoří v tom smyslu, že „...oblast normotvorby postihly ... přinejmenším poněkud nešťastně.“³²⁷

Některá tato „nešťastná“ zjednodušení pak napravila nejen úprava z roku 1967, která (ve světle některých novel, z nichž lze zmínit zejm. tu provedenou zákonem č. 137/1982 Sb.) platila vlastně až do zániku národních výborů, ale také některé nelegislativní počiny doporučujícího charakteru. Mezi takové lze řadit například „Zásady pro vydávání právních předpisů obecné povahy národními výbory“ vydané ministerstvem vnitra ČSR v roce 1978.³²⁸

³²⁵ SLÁDEČEK, V.: *Vývojová stadia právní regulace normotvorby národních výborů*, Správní právo č. 6/1986, str. 363. Cit. dle Vedral, in Bobek, Molek, Šimíček (eds.), 2009, op. cit., str. 632 (autor zde nepřesně odkazuje na svou poznámku pod čarou č. 50, kdy s největší pravděpodobností má na mysli poznámku č. 49).

³²⁶ K tomuto blíže viz Vedral, in Bobek, Molek, Šimíček (eds.), 2009, op. cit., str. 635, 637-641, kam lze odkázat na podrobnější pojednání o této problematice).

³²⁷ BLÁHOVÁ, I., SLÁDEČEK, V.: *Normotvorba národních výborů*, in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 132.

³²⁸ Bláhová, Sládeček, in Němec (uspoř.), 1986, op. cit., str. 136.

3.4.5 Města se zvláštním statutem („statutem“?)

Jak vyplynulo z výše uvedeného, za klíčový znak statutárních měst byl považován ten fakt, že působnost takového města zahrnovala kromě obecní působnosti i působnost okresních úřadů, resp. tvořila samostatný okres. V důsledku toho pak měla i specifický vztah k svým administrativním „souputníkům“, tj. zemím na straně jedné a obcím na straně druhé. Tento atribut – spojitost města s politickou (okresní státní) správou – přetrval jako určující kritérium pro statutární města i do poválečné právní úpravy.

Již opakovaně zde zmíněný dekret prezidenta republiky č. 121/1945 Sb., o územní organizaci správy, vykonávané národními výbory, ve svém ustanovení § 3 odst. 1 nejen že taxativně vyjmenovává města se zvláštním statutem (statutární města), ale v odst. 2 výslovně uvádí, že místní národní výbory těchto měst (Praha, Liberec, Plzeň, Brno, Olomouc, Opava a Moravská Ostrava) vykonávají také působnost okresního národního výboru a jsou podřízeny zemskému národnímu výboru. Vláda republiky se zároveň ustanovením § 17 téhož prezidentského dekretu zmocnila k tomu, aby nařízením (po konzultaci se zúčastněným zemským, okresním a místním národním výborem) prohlásila za město statutární i město v § 3 neuvedené a aby tímž způsobem případně postavení statutárního města konkrétnímu městu odebrala (tato pravomoc se zřejmě vztahovala pouze na statutární města vzniklá z rozhodnutí vlády, ačkoliv to nebylo explicitně stanoveno).

Někteří autoři (byť tehdy ještě z demokratických pozic) navíc již krátce po válce volali nejen po statutárních městech jako takových, ale zejména po výrazném rozšíření jejich počtu.³²⁹ Po roce 1949 se však sice kategorie měst se zvláštním statutem ztrácí (resp. ztrácí se vůbec kategorie samosprávných obcí jako takových), nicméně i socialistická výstavba soustavy národních výborů se k tomuto institutu – jakkoliv v jeho poněkud změněné formě – později vrátila. Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve svých ustanoveních § 12 odst. 2 a § 26 odst. 4 a 5 podřadil národní výbory měst Brna, Ostravy a Plzně pod přímou správu krajských národních výborů s tím, že v obvodech těchto měst působí obvodní národní výbory. Městské národní výbory pak podle § 26 odst. 5 svými statuty měly provést rozdělení působnosti mezi městským národním výborem a obvodními národními výbory.

V letech 1967–1969 byl následně přijat soubor zákonů vyčleňujících navíc tato města z obecné kategorie nejnižší územně správní jednotky a zařazujících je do specifické skupiny sídel představujících zároveň i samostatný okres. Těmito zákony byly zákon č. 111/1967 Sb., o hl. m. Praze, zákon č. 175/1968 Sb., o městě Brně, zákon č. 40/1969 Sb., o městě Ostravě a zákon č. 41/1969 Sb., o městě Plzni (v SSR pak *mutatis mutandis* existovala podobná zvláštní úprava pro Bratislavu a Košice³³⁰).

³²⁹ Táborský, 1948, op. cit., str. 537, 538.

³³⁰ Blíže viz například Máša, 1971, op. cit., str. 67.

Tyto předpisy sice byly úpravami speciálními, ale zároveň předpokládaly subsidiární použití obecné úpravy zákona o národních výborech.

Národní výbory zmíněných měst byly řízeny přímo vládou ČSR. Území těchto měst se členilo na městské části spravované v rámci městských obvodů (části byly stanoveny zákonem, zatímco obvody vymezoval sám národní výbor daného města) obvodními národními výbory, které spolu s národním výborem daného města „plnily úkoly národních výborů všech stupňů“.

Přestože samozřejmě nemůžeme tato města zcela ztotožňovat s městy statutárními (už z toho důvodu, že tzv. statuty podle § 25 odst. 4 zákona o národních výborech mohly vydávat všechny místní národní výbory bez ohledu na počet obyvatel) a už vůbec o nich nelze přemýšlet jako o decentralizovaných subjektech obecní samosprávy, je nepochybné, že zmíněná šestice měst (bereme-li v potaz celou ČSSR) se vyznačovala ne nepodstatnými podobnostmi s postavením statutárních měst meziválečné první republiky a to jak jejich funkcemi, tak například specifickou (speciální) právní úpravou. Nezapřela zde tedy inspiraci minulými veřejnoprávními institucemi, stejně jako ona sama se posléze stala částečně předlohou a inspirací pro některé aspekty modelů budoucích.

3.5 Rekonstrukce územní samosprávy po roce 1989

Politické změny, ke kterým u nás došlo na přelomu 80. a 90. let 20. století, byly jedním z projevů tzv. třetí vlny demokratizace probíhající ve střední Evropě a v Sovětském svazu mezi lety 1989–1991. Tato vlna s sebou přinesla pády komunistických systémů a (znovu)nastolení demokratických režimů v tzv. bývalých satelitech SSSR, mnohdy také označovaných jako země Východního bloku. Nastartovala tak různé formy procesu tzv. tranzice, neboli přechodu od jednoho politického režimu do druhého. Tranzice bývají zpravidla děleny podle toho, zda jsou vyvolány shora (pak bývá rozlišována transformace, transakce nebo reforma) či zdola (zde je možno hovořit o výměně, zhroucení nebo „roztržení“ systému).³³¹

V Československu šlo – podobně jako ve většině okolních zemí – k tranzici vyvolané zdola, byť (a to je nutno zdůraznit) zejména později za významné spolupráce představitelů „odcházejícího“ režimu. Tento proces lze s jistým zjednodušením rozdělit do tří fází – do fáze liberalizace (zánik starého systému, vyjednané převzetí moci proreformní politickou elitou), fáze demokratizace (zavedení politické soutěže, vyhlášení voleb, institucionalizace nových struktur) a

³³¹ Blíže viz například WELSCH, H. A.: *Political Transition Processes in Central and Eastern Europe*, Comparative Politics, Vol. 26, No. 4., 1994, str. 379. Z tuzemské produkce lze s důvěrou odkázat například na ŽENÍŠEK, M.: *Přechody k demokracii v teorii a praxi*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, zejm. str. 58 a násl.

fáze konsolidace (zvyšuje se akceptace pravidel hry, politické postupy a institucionální prvky se upevňují).³³²

První fáze této tranzice byla vyvolána stavem „motivační dekrescence“, neboli ztrátou zájmu občanů na spolupráci, na spolupůsobení ve veřejné sféře či prakticky o jakoukoliv čistě nesoukromou aktivitu.³³³ Tato vnitřní emigrace ve spojení s objektivními příčinami nespokojenosti občanů ve státě neplnícím jejich základní potřeby a funkce tak nakonec vyústila v aktivní projev nespokojenosti s tehdejší situací a v manifestaci touhy po změně.

V průběhu listopadových událostí roku 1989, označovaných později jako Sametová revoluce, došlo k relativně pokojnému předání moci ze strany „bezmocných mocných“ do rukou stále legitimnějších leaderů původního disentu. Za první podstatnou institucionální změnu³³⁴ bychom pak mohli považovat zvolení V. Havla prezidentem republiky dne 29. prosince 1989.

Nezpochybnitelnou součástí druhé fáze tranzice, tedy fáze demokratizace a v jejím rámci probíhajícího vytváření nových struktur, pak je i rekonstrukce institucí reprezentujících tradiční nástroje právního státu a demokratického výkonu veřejné moci. Mezi tyto instituce pak nepochybně patří i územní samospráva jako jeden z prvků exekutivy, jež disponuje hned několika typicky demokratickými atributy (legitimita získaná přímou volbou, časová vázanost mandátu, kolektivní rozhodování) a jejíž zakotvení se pak v průběhu třetí fáze (konsolidace) následně upevňuje a efektivita fungování zvyšuje.

3.5.1 Ústavní změny a diskuse nad podobou obecní samosprávy

Jedním z ústavních zákonů, které byly záhy po listopadových událostech roku 1989 přijaty, byl i ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který zrušil, respektive od základů změnil, ustanovení hlavy sedmé zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky.

Tato hlava, v níž byly po dobu téměř 30 let vymezeny ústavní základy pro strukturu a fungování soustavy národních výborů, byla po této změně zredukována z jedenácti na pouhá dvě ustanovení v podobě čl. 86 a 87. V nich bylo zakotveno, že základem místní samosprávy je obec, která je samosprávným společenstvím občanů, je právnickou osobou s právem vlastního hospodaření a správy majetku, do jejíhož zastupitelstva se konají volby na základě obecného, tajného, rovného a přímého volebního práva a která může ve věcech místní samosprávy (a ve věcech státní správy, je-li k tomu výslovně zmocněna zákonem) vydávat obecně závazné

³³² Volně dle Vodička, Cabada, 2003, op. cit., str. 305, 306.

³³³ Vodička, Cabada, 2003, op. cit., str. 107.

³³⁴ Odhlédneme zde od četných personálních změn ve strukturách KSČ, k nimž docházelo již od konce listopadu 1989.

vyhlášky. Touto nejjobecnější úpravou tak byl položen základ ke znovuvytvoření základního prvku územní samosprávy, jejíž rezidua byla naposledy opuštěna v časných poválečných letech.

Týmž zákonem pak došlo i k novele ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci, v němž bylo výslovně určeno, že volební období národních výborů zvolených v roce 1986 končí dnem voleb do zastupitelstev obcí.

Ústavní úprava však znamenala sice nezbytný, ale pochopitelně pouze obecný a rámcový základ právní úpravy obecní samosprávy. Podrobnější úpravu představoval soubor zákonů, jejichž vydání výše zmíněné ústavní změny následovalo. Tím prvním v řadě byl zákon ČNR o obcích (obecní zřízení) vydaný pod č. 367/1990 Sb.

Tento zákon respektoval (nejen) tuzemskou tradici, podle níž by obecná právní úprava obecní samosprávy měla vymezovat především základní znaky samosprávného celku (územní základ obce, personální základ obce a výkon samosprávy), jeho orgány (způsob ustavování a vztahy mezi nimi) a jejich působnost³³⁵ včetně dozoru nad ní. Až na některé, vzhledem k okolnostem přijetí a zejména dlouhodobé předchozí absenci tohoto institutu a zkušeností s ním nicméně pochopitelné, nedostatky lze konstatovat, že přijatá právní úprava tyto znaky v zásadě splňovala.

Tehdejší česká zákonodárná reprezentace zastoupená v legislativním sboru (otázky místní samosprávy v rámci federace spadaly do působnosti republikových zákonodárných orgánů – dle čl. 87 odst. 3 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava ČSFR, ve znění do novely č. 294/1990 Sb. – rozhodovaly o nich tedy národní rady³³⁶) byla sice zajedno v otázce nezbytnosti vzniku samosprávných obcí, neznamená to ale, že by při přijímání zákona o obcích nedocházelo k vášnivým diskusím o konkrétní podobě či charakteru obecní samosprávy. Některé z polemik se podařilo vyřešit k dobru věci, jiné nikoliv, na některá podstatná – bráno z dnešního „zkušeností poučeného“ pohledu – témata se pak vůbec nedostalo a zákon mnohé z otázek dokonce neřešil vůbec.

Soudě z tehdejších stenoprotokolů, můžeme okruhy nejzávažnějších střetů objevených se mezi zákonodárci rozčlenit do čtyř základních tematických skupin:

- 1) diskuse o statutárních městech, jejich počtu a způsobu určení,
- 2) diskuse o ekonomické samosprávě obcí,
- 3) diskuse nad problematikou obecního referenda a
- 4) diskuse nad problematikou (ne)přímé volby starosty obce.

³³⁵ K tomuto blíže viz například KOPECKÝ, M.: *K některým otázkám obecního zřízení*, Správní právo č. 2/1991, str. 65 a násl.

³³⁶ PRŮCHA, P.: *Právní úprava postavení obcí v České republice*, Časopis pro právní teorii a praxi č. 1/1993, str. 76, 77.

Problém statutárních měst – tedy měst se zvláštním statutem, která se mohou v zájmu své efektivnější správy členit na městské obvody či části – spočíval především v tom, že v původním vládním návrhu obecního zákona byla mezi tato města začleněna pouze čtyři – Brno, Ostrava, Plzeň a Ústí nad Labem – přičemž některá další města (velikostí, počtem obyvatel a svým kulturním, správním či historickým potenciálem s těmito srovnatelná) se cítila nespravedlivě druhořadá. Mnoho poslanců proto v rámci diskuse vystoupilo s návrhem o zařazení nějakého dalšího města (zpravidla zejména toho, které spadalo do volebního obvodu, za který byli zvoleni) mezi města statutární. Výsledkem tak bylo, že v konečné podobě obsahovalo ustanovení § 3 obecního zřízení výčet 13 statutárních měst s tím, že předsednictvo České národní rady mělo ještě navíc možnost na návrh vlády nebo na návrh takového města toto město za statutární určit. Jednalo se o konstrukci kompromisní, z hlediska správní teorie však nikoliv bezchybnou.

S charakterem či „silou“ samosprávy však při jejím konstruování souvisely především zbývající tři nejčastější a nejostřejší okruhy poslaneckých diskusí. Ekonomická samospráva nově vzniklých obcí byla považována za nutnou podmínku samotné samosprávy politické, byť bylo jasné, že zrovna tento krok bude v nově vznikajícím tržním hospodářství jedním z nejproblematictějších a zřejmě z nejdéle zaváděných. Poslanci se nakonec v zásadě shodli na tom, že přestože navrhovaný zákon tuto podmínku ne zcela plně splňuje, je nutno jej přijmout alespoň coby první, nikoliv však úplný a dokonalý krok vedoucí k zavedení obecní samosprávy. Prakticky až o rok později (v dubnu 1991) pak následovalo přijetí zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Ve své podstatě podobně kompromisní výsledek měla i disputace nad problémem místního referenda. Tento demokratický institut měl ve své původní zákonné podobě povahu velmi silného nástroje k zasahování do činnosti obecního zastupitelstva a na půdě zákonodárského sboru se rozhořela diskuse nad otázkou zastupitelské demokracie v protikladu s demokracií přímou. Výsledkem těchto debat pak bylo řešení, kdy zákon o obcích občanům dával možnost výkonu přímé demokracie v některých výslovně vyjmenovaných případech (územní změny obce, tedy například dělení či slučování obcí), samotnou proceduru místního referenda pak ale upravoval ještě další, zvláštní předpis.

Spolu s otázkou místního referenda se jedním z nejpálčivějších neuralgických bodů tehdejších jednání stala problematika přímé či nepřímé volby obecního starosty. Původní vládní koncepce vyjádřená v návrhu zákona počítala s konstrukcí nepřímé volby starosty přímo voleným zastupitelstvem. Mnozí zákonodárci však vyjadřovali přesvědčení, že nepřímě volený starosta nebude dostatečně „samosprávný“ a velmi ostře kritizovali například jeho „politický charakter“ vycházející ze zastupitelstva „ovládaného politickými stranami“, jeho závislost na nich a v neposlední řadě také jeho odvolatelnost těmito stranami. Poslanec Krčma například požadoval, aby „...do funkce starosty byl vybrán a zvolen opravdový představitel obce, aniž by se

přihlíželo k politické příslušnosti kandidáta“, poslanec Kadlec dokonce požadoval, aby v případě, kdy bude starostou zvolen člen nějaké politické strany, tento „...po dobu výkonu funkce starosty pozastavil své členství ve straně nebo hnutí“. Naproti tomu poslanec Sedláček argumentoval nekoncepčností případného zavedení přímé volby starosty a varoval před „chybou v systému“, poslanec Ježek zase prohlašoval, že v době budování demokratických struktur je kolektivní orgán (silné zastupitelstvo) vhodnější než monokratický (silný přímo volený starosta) a poslanec Payne pak prohlásil, že „...ani demokracie ani samospráva naprosto není narušena tím, je-li starosta volen nepřímo“. Proti přímé volbě starosty se s argumentem podporujícím zastupitelskou demokracii postavila také poslankyně Röschová.³³⁷

Na konečném výsledku se však zastáncům přímé volby starosty nepodařilo změnit nic – zákon o obcích byl v této části přijat tak, jak zněl původní návrh, tedy s modelem starosty nepřímo voleného zastupitelstvem. To nic nemění na faktu, že hlasy požadující zavedení přímé volby starosty ve vztahu k posílení jeho samosprávného charakteru dodnes zcela neutichly.

3.5.2 Obecní zřízení z roku 1990

Zákon o obcích č. 367/1990 Sb. pojmově charakterizoval obce, města a statutární města, upravoval práva občanů vůči obci, územní změny (sloučení a rozdělení obcí), samostatnou a přenesenou působnost obcí a jednotlivé obecní orgány.³³⁸

Rozdělení působnosti na samostatnou a přenesenou lze jistě považovat za příklon k původnímu rakouskému modelu územní samosprávy, tradičnímu na našem území mezi lety 1849–1949. Samostatnou působnost zákon stanovil v § 13 jako samostatnou správu svých záležitostí, při níž se obec řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Následující ustanovení § 14 pak obsahovalo demonstrativní výčet činností, které obec v samostatné působnosti vykonává.

Určitý problém však posléze nastal v souvislosti s novelou obecního zřízení č. 302/1992 Sb. (mimořádně nejrozsáhlejší novelou tohoto zákona o obcích, která kromě jiného například zavedla důležitou možnost dobrovolného sdružování do svazů a jiných seskupení obcí, zpřísnila podmínky nakládání s obecním majetkem atp.). Tou byl § 14 odst. 2 modifikován a zevšeobecněn tak, že podle něj obec v samostatné působnosti dále (tj. kromě záležitostí upravených v odst. 1) zabezpečuje hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným

³³⁷ Vybráno a interpretováno na základě stenoprotokolu jednání České národní rady ze dne 4. září 1990. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/004schuz/s004003.htm>.

³³⁸ Podrobněji a přijatelně stručně k tomu viz například také Čebišová, 1996, op. cit., str. 24–53.

orgánům jako výkon státní správy. „Pokud tedy obec zjistí, že řešená otázka není podle své povahy upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu z výše uvedených generelně vymezených oblastí (§ 14 odst. 2 zákona o obcích), je obec oprávněna v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činností, které jí zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí.“³³⁹

Lze souhlasit s Vedralem, který toto řešení kritizoval, když uváděl, že „[z]působ vymezení samosprávy (samostatné působnosti) obce není zvolen šťastně ... a to z toho důvodu, že samosprávu vymezuje jako jakousi zbytkovou působnost ve vztahu k ostatním zákonům upravujícím výkon státní správy. Ke zjištění, zda se v daném případě skutečně jedná o záležitost spadající do samostatné působnosti, je třeba nejprve vyloučit zákony související s danou problematikou a upravující výkon státní správy. Princip, který lze zjednodušeně charakterizovat tak, že samosprávou je vše, co není výslovně označeno jako státní správa, vypadá sice z pohledu obcí velmi příznivě, v praxi nicméně činí značné problémy, nehledě k tomu, že z hlediska vrchnostenské pravomoci obce je takové řešení velmi diskutabilní.“³⁴⁰

Jasno do celé problematiky nevnesla ani další novela obecního zřízení provedená zákonem č. 279/1995 Sb., spíše právě naopak. Tato novela obcím umožnila k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku vydat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhlášku, již by určité činnosti omezila na určitá místa či dobu, stejně jako by činnosti narušující veřejný pořádek mohla zcela omezit či zakázat. Okruh činností, na které se tato pravomoc vztahovala, však zákon nijak – ani demonstrativně – nevyjmenovával³⁴¹, v důsledku čehož posléze vznikla řada případů, kdy se obce (jak „zkusmo“, tak i zcela vážně) pokoušely obecně závaznými vyhláškami regulovat činnosti, jež označovaly za narušující veřejný pořádek. Na to reagoval Ústavní soud řadou nálezů, jimiž takové obecně závazné vyhlášky nezřídkara rušil. Nutno nicméně přiznat, že jedním z pozitivních důsledků těchto „procesů“ bylo i to, že se postupně podařilo vytvořit či alespoň částečně zpřesnit obsah ne vždy zcela jasného pojmu samostatné působnosti, případně samosprávy jako takové.³⁴²

V neposlední řadě to byl také Ústavní soud, kdo potvrdil problematické vymezení samostatné působnosti prvním obecním zřízením, když judikoval, že „České republice přináší problémy již sám způsob, jímž se zákonodárce rozhodl vymezit samostatnou působnost obce. Jde o způsob, který sice obsahuje výčet

³³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94.

³⁴⁰ Vedral, 1999, op. cit., str. 82.

³⁴¹ MATES, P.: *Nad novelou zákona o obcích*, Právní rádce č. 1/1996, str. 6 a násl.

³⁴² Z bohatě zpracované problematiky lze blíže odkázat například na VOPÁLKA, V.: *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*, Správní právo č. 3/1996, str. 144 a násl., GROSPÍČ, J.: *K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu ČR*, Právník č. 1/1997, str. 23 a násl., SLÁDEČEK, V.: *Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkoumání Ústavním soudem*, Právní rozhledy č. 2/1998, str. 75 a násl., KOUDELKA, Z.: *Rušení obecně závazných vyhlášek obcí*, Právník č. 6/1998, str. 521 a násl.

většího množství činností (nadto ještě jen demonstrativní výčet), čímž jako by zákonodárce opticky a kvantitativně posílil samostatnost obcí, nepokusil se však o kvalitativní vymezení a upřesnění kritérií, jež by obcím umožnila ne-li definovat, pak alespoň odhadnout, kde jsou meze jejich samostatné kompetence ve vztahu k působnosti přenesené anebo k činnostem z působnosti obcí vyloučeným. Tím se stává, že se obce hromadně a úporně vrhají do úprav, které pak přednostově okresních úřadů neméně hromadně a úporně dešifrují jako záležitosti, přesahující hranice samostatné působnosti obcí.³⁴³ Tento závěr vycházel již z předtím judikovaného odklonu (resp. nepřijetí) přirozenoprávní koncepce územní samosprávy, podle níž by obce mohly být chápány jako předstátní útvary s předstátním právem na existenci.³⁴⁴

Působnost přenesená byla v ustanovení § 21 definována jako státní správa, při jejímž výkonu se obec řídí nejen zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy, ale také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Tato působnost nebyla obcím svěřena jednotně, ale byly – ve zjevné inspiraci typovými modely národních výborů a tzv. střediskovými obcemi – vyčleněny i obce s tzv. pověřeným obecním úřadem (dle § 60 obecního zřízení stanovené nařízením vlády), jimž byly do přenesené působnosti svěřeny další úkoly.

Ani zde však interpretace její zákonné úpravy nebyla zcela bez problémů. Obecní zřízení například nedodrželo terminologii stanovenou výše zmíněným ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., podle něž se právní předpisy vydávané v přenesené působnosti měly označovat pouze jako „vyhlášky“, zatímco zákon o obcích hovořil o „obecně závazných vyhláškách“ v případě působnosti obou. Způsobil tak určité těžkosti v těch případech, kdy zvláštní zákon zmocnil obec k vydání této normy, aniž by bylo zřejmé, v jaké působnosti se tak má dít.³⁴⁵ Lze dovést, že tento terminologický nesoulad v označení obecní podzákonné normotvorby je vlastně neblahým pokračováním problematického vymezení názvů předpisů již z právních úprav národních výborů z 60. let.³⁴⁶

Co se týče organizační struktury obcí, počítal obecní zákon s obecním zastupitelstvem, obecní radou, starostou a obecním úřadem.³⁴⁷ Za vrcholný orgán obce bylo považováno zastupitelstvo (pokud by nerozhodovali občané přímo), které dle § 32 odst. 2 rozhodovalo i o věcech samostatné působnosti, které si samo vyhradí. Pokud si záležitost výslovně neupravenou zákonem zastupitelstvo nevyhradilo, zabezpečovala její řešení rada obce (§ 45).

³⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97.

³⁴⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 31/93.

³⁴⁵ Blíže k tomuto viz například GROSPIC, J.: *Vydávání závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti*, Právní rádce č. 7/1994, str. 7 a násl. nebo VOPÁLKA, V.: *Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy*, Správní právo č. 6/1996, str. 321 a násl.

³⁴⁶ Což naznačuje i Vedral, 2009, op. cit., str. 636, 638.

³⁴⁷ K tehdejšímu „terminologickému zmatku“ zajímavě viz například BALÍK, S.: „*Obec*“ či „*obecní úřad*“ aneb *Quod licet lovi non licet bovi*, Bulletin advokacie č. 8/1994, str. 8 a násl.

Problém v této konstrukci ale nastal s již zmíněnou velkou novelou obecního zřízení č. 302/1992 Sb. Ta totiž oprávnění zastupitelstva vyhradit si rozhodování o dalších otázkách spadajících do samostatné působnosti vypustila a naopak ustanovení o zbytkové kompetenci obecní rady zachovala beze změny. Tato úprava tak „...zavdala podnět k diskusím, může-li zastupitelstvo i nadále rozhodovat o jakékoliv otázce v samostatné působnosti. S ohledem na to, že takovou kompetenci zákon (na rozdíl od přenesené působnosti) výslovně nevyločil, lze na tuto otázku odpovědět kladně.“³⁴⁸

3.5.3 Města se zvláštním postavením

Mezi obcemi mělo již od počátku samosprávných renesančních snah zvláštní postavení hlavní město Praha. V říjnu 1990 přijala Česká národní rada zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, který upravoval a zakotvoval pouze výlučné zvláštnosti vycházející z výsadního postavení hlavního města. Jeho základní pozitivněprávní úprava byla tedy dvojitá. Vztahoval se na něj zákon o obcích jako obecný předpis v případě, kdy zvláštní zákon nestanovil jinak (§ 71). Zvláštním zákonem zde pak byl pochopitelně právě zákon o hlavním městě Praze jako *lex specialis*. Z tohoto důvodu se tak hlavní město Praha vlastně stalo statutárním městem v původním významu tohoto institutu³⁴⁹ (alespoň materiálně vzato, neboť formálně se pro Prahu tohoto označení neužívalo), tj. městem, jehož postavení bylo upraveno zvláštním zákonem, přestože, a to byla novinka, se vůči němu vcelku podstatně uplatňovala subsidiární obecná úprava zákona o obcích.

Totéž však již nemůžeme bez dalšího konstatovat o znovuzavedených statutárních městech. Těmi se totiž po roce 1990 již nerozuměla města, jejichž právní pozice vyplývala ze zvláštního předpisu odlišného od obecné úpravy obecní samosprávy, nýbrž města, jejichž specifické postavení stanovovala samotná úprava zákona o obcích. Těmito městy byla města vyjmenovaná v § 3 odst. 1 obecního zřízení, která byla v původním vládním návrhu obecního zřízení³⁵⁰ pouze čtyři (Brno, Ostrava, Plzeň a Ústí nad Labem), ale kterých se nakonec v přijatém zákoně objevilo hned 13 (České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava a Havířov) a která se od ostatních obcí a měst lišila především v tom, že jejich území se mohla členit na městské obvody nebo městské části (§ 3 odst. 2 zákona o obcích). Tím došlo k zásadní změně v chápání pojmu statutárního města, kdy se zákonodárce namísto k původní rakouské úpravě obecní samosprávy zjevně obrátil spíše ke zvláštním

³⁴⁸ Vedral, 1999, op. cit., str. 81. Zde také (zejm. na str. 87–89) autor shrnuje některé ze základních argumentů diskuse o působnosti obecního zastupitelstva v oblasti samosprávy.

³⁴⁹ Totéž zmiňují také – byť ve vztahu k současné úpravě – také VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, C. H. Beck, Praha, 2008, str. 26.

³⁵⁰ Česká národní rada, volební období 1990-1992, sněmovní tisk 32, Zdroj: http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0032_01.htm.

(výše zmíněným) úpravám národních výborů některých měst (Prahy, Brna, Ostravy a Plzně) z konce 60. let, jejichž národní výbory mohly vydáváním „statutů“ upravovat své vnitřní správní poměry.

Již od samého počátku vzbuzovala konstrukce městských obvodů (či částí, pro zjednodušení budeme užívat i pouze jednoho z těchto pojmů) určité otázky. Z právní úpravy bylo zřejmé, že jim na jednu stranu nebyla přiznána vlastní právní subjektivita (šlo o vnitřní organizační útvary statutárních měst), na druhou stranu však disponovaly obdobnou organizační strukturou jako obce a to včetně přímo volených zastupitelstev. Ústavní soud dokonce dovedl, že prostřednictvím statutu může statutární město na své městské obvody postoupit pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky, tedy realizovat samosprávné právo autonomní normotvorby.³⁵¹

Tato východiska tak mohou vyvolávat úvahy o právu na samosprávu samotných městských částí. To se může ukázat klíčovým například v případě sporu mezi městskou částí, již by statutární město chtělo zrušit, a tímto městem jako takovým. Případná úvaha o „podobecním“ právu na samosprávu by se zřejmě nejvíce opírala o přímo volené zastupitelstvo, což nastoluje otázku, nakolik existence volených zastupitelstev městských částí vyvolává právo na samosprávu. Merkl ve vztahu k tomu dovozuje, že samotný volební princip, jak jsme si jej výše nastínili, ještě není určujícím znakem samosprávy, neboť ani princip jmenovací v její sféře není vyloučen.³⁵² Městské části by z tohoto pohledu nebyly plnohodnotnou samosprávou, protože nemají vlastní subjektivitu a jejich existence je vázána ryze na vůli jiného samosprávného subjektu. Na druhou stranu zde však můžeme zopakovat již výše zmíněnou Hoetzelovu pochybnost o tom, zda nositel samosprávy opravdu nutně musí být subjektem práva³⁵³, což jen podtrhuje nejasnost této problematiky. Ústava České republiky ji vzápětí, jak si ukážeme, elegantně obešla úplnou absencí úpravy jiné územní samosprávy než explicitně obecní či krajské.

Zákon o obcích však zároveň mezi statutárními městy zakládal určitou nerovnost. V první řadě ve svém ustanovení § 3 odst. 1 připouštěl, aby statutárními městy byla i (další) města, která určí (na návrh vlády nebo takového města po vyjádření vlády) předsednictvo České národní rady. Tím nejen že zpochybnil taxativnost (a do jisté míry tak i smysl) zákonného výčtu statutárních měst, ale především tím vytvořil předpoklad pro dva typy tohoto druhu měst. Co do konstrukce se evidentně jednalo o inspiraci ustanovením § 17 prezidentského dekretu č. 121/1945 Sb., přestože úprava tohoto dekretu byla zjevně propracovanější, neboť řešila i možnost odebrání postavení statutárního města (které by v takovém případě nešlo řešit novelou obecního zřízení jako u statutárních měst výslovně stanovených zákonem), ale také otázky navazující okresní správy atp. Podle dostupných informací nicméně předsednictvo České národní rady této pravomoci nikdy nevyužilo.

³⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.

³⁵² Merkl, 1932, op. cit., str. 196, 197.

³⁵³ Hoetzel, 1934, op. cit., str. 160.

Zákon o obcích mezi oběma skupinami měst činil i terminologické rozdíly. V původní podobě vládního návrhu s pojmem „statutární město“ vůbec nepracoval, v nakonec přijaté podobě však tento pojem sice používal, nicméně pouze pro města případně určená předsednictvem ČNR, zatímco města výslovně zákonem vyjmenovaná označoval za „města se zvláštními statuty“. Vzhledem k tomu ale, že celá marginální rubrika § 3 zněla „Statutární města“, lze spíše soudit, že šlo o rozdíl vzniklý mimoděk patrně v důsledku stylistické variace zákonného textu než jako projev nějakého konkrétního a systémového cíle.

Druhý projev této nerovnosti mezi statutárními městy pak má zřejmě ještě hlubší historické kořeny a vychází z původního (rakouského) pojetí tohoto institutu. To – jak již bylo uvedeno výše – totiž předpokládalo nejen zvláštní právní úpravu statutárního města, ale také zvláštní pozici v systému správy jako takové, konkrétně pak (zpravidla) postavení takového statutárního města na úroveň správního okresu. První historický znak statutárních měst splňovalo po roce 1990 pouze hlavní město Praha, které se ale navíc – jak již bylo řečeno a z tohoto pohledu poněkud paradoxně – za statutární město neoznačovalo. Druhý ze zmíněných znaků se pak v naší obnovené obecní samosprávě sice (znovu)objevil, nikoliv však jako pojmový znak statutárních měst, ale spíše jako možnost jeho uplatnění. Podle ustanovení § 61 odst. 2 písm. c) obecního zřízení (částečně ve vztahu k tehdejšímu § 6 zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech) vykonávaly městské úřady statutárních měst státní správu původně svěřenou národním výborům Brna, Ostravy, Plzně a Ústí nad Labem, pouze však tehdy, pokud na ně byla přenesena okresním úřadem.³⁵⁴ Zmíněnou nerovnost je pak možno vidět ve faktu, že tato možnost výkonu „rozšířené“ státní správy se týkala pouze „měst uvedených v § 3“ (návěti § 61 odst. 2 zákona o obcích), tj. netýkala se statutárních měst určených předsednictvem ČNR (jakkoliv víme, že z dnešního pohledu toliko hypotetických).

V roce 1992 pak ve vztahu ke statutárním městům dochází ke zvýšené legislativní aktivitě. Na půdě České národní rady se vedle sebe projednávají dva návrhy „konkurenčních“ zákonů, jejichž předměty spolu blízce souvisí – jde o podstatnou novelu zákona o obcích (vyjímající prakticky vše, co se týkalo statutárních měst z obecního zřízení) na straně jedné a návrh samostatného zákona o statutárních městech a městech se zvláštním postavením na straně druhé.

Vládní návrh zákona o statutárních městech a městech se zvláštním postavením (sněmovní tisk č. 675³⁵⁵) problematiku statutárních měst navrhoval řešit tím způsobem, že statutárními městy by nadále byla pouze města vykonávající působnost okresních úřadů za současného zrušení těchto úřadů (jednalo by se o trojici měst Brno, Ostrava a Plzeň, resp. okresní úřady Brno-město, Ostrava-město a Plzeň-město). Vedle nich by pak existovala tzv. města se zvláštním postavením, která by

³⁵⁴ K praktickým problémům těchto kroků viz také například Exner, 2004, op. cit., str. 160.

³⁵⁵ Česká národní rada, volební období 1990-1992, sněmovní tisk 675, část 1. Zdroj: http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0675_01.htm.

také vykonávala působnost okresních úřadů, nicméně pouze pro své území a za současného zachování příslušných okresních úřadů vykonávajících státní správu na zbývajícím území okresu. Těmito městy se zvláštním postavením by bylo zbývajících 10 statutárních měst (tedy kromě Brna, Ostravy a Plzně) tehdy obsažených v § 3 obecního zřízení. Je zajímavé, že ani tato ucelená a koncepční snaha o komplexní právní úpravu statutárních měst se nedobrala k tomu, aby pro tato města stanovila obecná kritéria, podle nichž by se určovala, ale stále užívala metodu jmenného výčtu, tolik náchylnou k politickým tlakům a změnám z těchto tlaků vyplývajících, jak jsme se také v následujících letech opakovaně přesvědčili.

Kromě výše uvedeného rozdílu v charakteru výkonu státní správy se pak obě skupiny měst navržené v nepřijaté úpravě lišily i v některých dalších – nikoliv ale zanedbatelných – detailech. Statutární města se například členila na městské obvody obligatorně (příčemž návrh zákona v § 1 odst. 2 stanovil pravidla pro maximální počet takových obvodů) na rozdíl od měst se zvláštním postavením, která se na městské obvody mohla členit pouze fakultativně. Návrh vycházel z předpokladu přiznání (přínejmenším určité) právní subjektivity městskému obvodu (§ 1 odst. 3, § 23 odst. 3 návrhu zákona), přičemž městské obvody zároveň disponovaly právem autonomní normotvorby, byť omezeným souhlasem zastupitelstva statutárního města, resp. zastupitelstva města se zvláštním postavením (§ 4 odst. 3, § 9 odst. 2 a § 28 odst. 3 návrhu zákona). Zajímavá byla v neposlední řadě i navrhovaná koncepce funkčního oddělení výkonu obou působností přiznaných těmto městům – působnost státní by (do jisté míry souladně s historickou tradicí) vykonával magistrát statutárního města (v čele s přednostou), zatímco působnost samostatnou by zajišťoval nový orgán, jímž by byla tzv. kancelář města (v čele s ředitelem).

Po sáhodlouhých diskusích jak na plénu zákonodárského sboru, tak v jeho jednotlivých orgánech (a zcela jistě i mimo ně³⁵⁶) byl nicméně tento zákon o statutárních městech (a například i o zemské samosprávě) zamítnut a podle doporučení společné zprávy výborů ČNR byla přijata novela obecního zřízení později vyhlášená pod č. 302/1992 Sb. Ta nejen že zrušila pravomoc předsednictva ČNR určovat další (v zákoně nevyjmenovaná) statutární města a sjednotila jejich označení na „statutární města“ (příčemž zároveň odstranila marginální rubriku v nadpisu ustanovení § 3), ale také modifikovala § 61 odst. 2 písm. c) zákona o obcích v tom smyslu, že pouze ve statutárních městech Brně, Ostravě a Plzni vykonávaly jejich magistráty (což bylo touto novelou nově zavedené označení městského úřadu statutárního města) pro území okresu úkoly státní správy v zásadě v rozsahu okresních úřadů (§ 5 odst. 4 zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, ve znění novely č. 321/1992 Sb., po novele č. 254/1994 Sb. pak viz § 5b). Jejich primátoři jako nejvyšší reprezentanti obecní samosprávy tak zároveň plnili funkci

³⁵⁶ Blíže viz například projev společného zpravodaje výborů ČNR k návrhu novely obecního zřízení poslance J. Ježka. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/036schuz/s036008.htm>.

přednostů okresních úřadů.³⁵⁷ Nelze nevidět, že jedna nerovnost v oblasti statutárních měst tak sice touto novelou byla odstraněna (města určovaná předsednictvem ČNR), jiná dualita však v tomto bodě byla zcela evidentně do systému veřejné správy naopak nově zavedena.

3.5.4 Přijetí Ústavy České republiky a obecní samospráva

Tyto úpravy obecní samosprávy pak reflektovalo i přijetí ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR, s jejíž účinností k 1. lednu 1993 vznikla samostatná Česká republika.

Problematiku územní samosprávy upravila podrobněji a důkladněji než ústava předchozí (ve znění zmíněné novely č. 294/1990 Sb.), přestože i nově přijatá ustanovení mají především charakter úpravy rámcové, obecné a odkazující v podrobnostech na zákonnou úpravu. Lze tak konstatovat, že v porovnání s některými ústavami celé řady jiných zemí je naše ústavní úprava obecní samosprávy spíše stručná a tezovitá.

Ústava ČR garantuje právo na samosprávu již v jednom ze svých úvodních ustanovení a to v čl. 8, který dále rozvíjí zejména v hlavě VII., tedy v čl. 99 a následujících. Územní samosprávné celky jsou na jejich základě veřejnoprávními korporacemi, jsou samostatně spravovány zastupitelstvy, jejichž členové jsou voleni na základě přímých, rovných, všeobecných a tajných demokratických voleb. Působnost zastupitelstva lze stanovit pouze zákonem, nicméně má ústavní právo rozhodovat ve věcech samostatné působnosti. Její součástí je právo vydávat obecně závazné vyhlášky.

Zřejmě nejvýraznější posun v úpravě územní samosprávy pak Ústava ČR učinila v oblasti nadobecní samosprávy, kdy vedle obcí coby základních územních samosprávných celků založila také předpoklad k existenci vyšších územních samosprávných celků, pro jejichž pojmenování tehdy ještě alternativně připouštěla označení země nebo kraje (čl. 99 *in fine* ve znění do novely č. 347/1997 Sb.).

3.5.5 Volby do obecních zastupitelstev

Předpisem nezbytně nutným k zahájení řádného výkonu obecní samosprávy byla pochopitelně i úprava voleb do obecních zastupitelstev. Ta byla obsažena v zákoně č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, podle něhož proběhly volby do zastupitelstev všech obcí, tedy obcí, měst, statutárních měst, hlavního města Prahy a do obvodních a místních zastupitelstev Prahy a územně členěných statutárních měst. Volby se konaly na základě obecného, rovného a

³⁵⁷ Blíže viz například Čebišová, 1996, op. cit., str. 45.

přímého volebního práva tajným hlasováním. Volební systém byl stanoven jako proporční s metodou volebního dělitele, za něhož byl zvolen koeficient Sainte-Laguë, tj. dělení celkového počtu platných hlasů pro jednotlivé kandidátní listiny postupně od 1 vždy celými lichými čísly.³⁵⁸ Voliči měli možnost preferenčních hlasů (tzv. panašování) nejen v případě jednotlivých kandidátů všech kandidujících stran, ale i preferenčních hlasů celých politických stran (§ 31 odst. 3 a 4 zákona). Tento systém se uplatnil bez výjimky na všechna obecní zastupitelstva, inspirace historickou alternativou většinového hlasování u menších obcí využita nebyla.

Původní zákon o volbách do obecních zastupitelstev nicméně neměl dlouhého trvání. Již za necelé dva roky byl zrušen zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, který byl podrobnější co do úpravy i rozsáhlejší co do své věcné působnosti. Zaváděl mimo jiné i místní referendum, a to na základě již zmíněného ústavního zákona rušícího soustavu národních výborů, který upravil jako zvláštní orgán obce tzv. shromáždění občanů, jež však nikdy nebylo realizováno do praxe. Základní pravidla a systém ani způsob hlasování při volbách do obecního zastupitelstva však ve srovnání s předchozí úpravou nedoznaly výraznějších změn (viz například § 55).

Podle tohoto zákona v jeho původní podobě však neproběhly žádné řádné komunální volby, nýbrž pouze několik voleb doplňovacích. O dva roky později – tedy ještě před řádnými volbami v roce 1994 – totiž přišla jeho novela provedená zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, která z něj odebrala úpravu voleb do zastupitelstev a ponechala v něm toliko řešení problematiky místního referenda. Oba předpisy tedy platily současně.

Tento zákon o volbách do obecních zastupitelstev platil ze všech prozatím zmíněných předpisů nejdéle, jeho rezidua jsou dokonce platná dodnes. V prosinci 2001 totiž byl sice přijat nový zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ten však z předchozí právní úpravy zachoval ustanovení o volebních okrscích a obvodech, o seznamech voličů a o volebních komisích. Opět tu tedy vedle sebe platily dva předpisy z různé doby, nově však s tím, že volby do obecních zastupitelstev v nich byly upraveny komplementárně. S výjimkou některých novelizačních ustanovení pak byl zákon č. 152/1994 Sb. definitivně vyprázdněn až zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

Podstata a základní charakteristika volebního systému však po celou dobu zůstala v podstatných otázkách shodná. Podstatnější změny proběhly jen v kritériu použitého volebního dělitele. Volební dělitel Sainte-Laguë byl použit oběma zákony z 90. let (tj. § 58 odst. 1 zákona č. 298/1992 Sb. a § 45 odst. 1 zákona č. 152/1994 Sb.), od právní úpravy č. 491/2001 Sb. byl však změněn na volebního dělitele d'Hondtova (§ 45 odst. 1 *in fine*). Stalo se tak v souladu s obecným odklonem

³⁵⁸ FILIP, J., ŠLAPÁK, M.: *Zákon o volbách do zastupitelstev obcí s komentářem*, Panorama, Praha, 1990, str. 30.

evropských zemí od tohoto volebního dělitele (jen o několik let dříve přistoupilo k totožnému kroku například také Polsko³⁵⁹), který se v současné době uplatňuje v komunálních volbách pouze v několika málo zemích jako například Lotyšsku³⁶⁰ či Bosně.³⁶¹

Ten dělí celkový počet získaných hlasů všemi celými čísly od 1, tj. nikoliv pouze lichými. Jak uvádí a výpočty dokládá například M. Klíma, obecně „... platí, že Sainte-Laguë ... má tendenci produkovat spíše poměrné výsledky, zatímco d'Hondt spíše disproporční.“³⁶² Dle pravidel volební matematiky tím fakticky došlo k odklonu od proporčního volebního systému, přestože, jak upozorňuje například T. Lebeda, nakolik „... se jedná o projev vyšší proporcionality či naopak, je [vždy] věcí její definice.“³⁶³ Tuzemskou specialitou se pak stal tzv. Koudelkův (nebo také upravený, vyrovnávací či – jak uváděl J. Filip – zkracovací či deformující³⁶⁴ d'Hondtův) volební dělitel začínající dělení na místo jedničky číslem 1,42 (což je na dvě desetinná místa nahoru – v rozporu s matematickými pravidly – zaokrouhlená druhá odmocnina čísla 2). Tato změna by podle Klímy způsobila, že by se snížil „... téměř o 30% hlasů výchozí základ potřebný k zisku prvního mandátu. V podmínkách menších volebních obvodů a existence vícestranického systému ... to nutně vede k výrazným disproporčním ztrátám na straně menších volebních subjektů.“³⁶⁵ Tento upravený dělitel se měl dle dohod klíčových politických stran uplatnit nejen při volbách do Parlamentu ČR, ale také ve volbách do obecních (a krajských) zastupitelstev.³⁶⁶ Návrh novely zavádějící tuto novinku do zákona o volbách do zastupitelstev obcí však nakonec přijat nebyl.³⁶⁷

³⁵⁹ KUBÁT, M. a kol.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*, Eurolex Bohemia, Praha, 2004, str. 287.

³⁶⁰ JÜPTNER, P., POLINEC, M. a kol.: *Evropská lokální politika 2*, Institut politologických studií, FSV UK, Praha, 2009, str. 223.

³⁶¹ LEBEDA, T.: *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, Karolinum, Praha, 2008, str. 91. Zde je mezi zeměmi užívajícími Sainte-Laguého dělitele ještě zmíněno i Polsko, přestože, jak se zdá, jde již o neaktuální informaci (k podpoře tohoto závěru také viz například Trojan, M., in Jüptner, Polinec, 2009, op. cit., str. 245).

³⁶² KLÍMA, M.: *Poměrný „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR*, Politologický časopis č. 4/2000, str. 353.

³⁶³ Lebeda, 2008, op. cit., str. 91.

³⁶⁴ Klíma, 2000, op. cit., str. 353.

³⁶⁵ Klíma, 2000, op. cit., str. 356. Blíže viz také například Lebeda, 2008, op. cit., str. 97, 98.

³⁶⁶ KOUDELKA, Z.: *Prezident a změna volebního systému*, in MACH, P. (ed.): *Ekonomika, právo a politika, Sborník textů ze seminářů*, č. 6/2000, CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha, 2000, str. 56. Zde podrobněji i k příčinám a motivacím při zavádění tohoto specifického volebního dělitele.

³⁶⁷ Sněmovní tisk č. 584, 3. volební období Poslanecké sněmovny. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=584>.

3.5.6 Reforma veřejné správy v letech 1997-2003

3.5.6.1 Vyprázdnění nadobecního stupně (samo)správy

Novela ústavy, již byl v roce 1990 zrušen ústavní základ soustavy národních výborů, s sebou přinesla ještě jednu nikoliv nepodstatnou skutečnost. Tou bylo (alespoň prozatímní) nenahrazení rušených krajských národních výborů adekvátním administrativním stupněm demokratického charakteru s všeobecnou věcnou působností, ať již by se jednalo o dekoncentrát státní správy či decentralizovaný samosprávný celek (jakkoliv na jejich místě nezřídka docházelo k provizornímu zřízení různých detašovaných pracovišť ústředních správních úřadů zvyšujícímu nepřehlednost, nekoordinovanost a roztržitost výkonu veřejné správy³⁶⁸).

Došlo tak k poměrně zajímavému jevu. Krajské národní výbory jako hlavní přímí vykonavatelé státní správy regionálního stupně byly bez náhrady zrušeny, kraje jako správní jednotky a správní obvody však zůstaly zachovány. V platnosti totiž zůstal zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který členil Č(SF)R na kraje, okresy, obce a vojenské újezdy. I po zrušení krajského stupně státní správy s všeobecnou věcnou působností v podobně krajských národních výborů tak mohla zůstat zachována řada zvláštních orgánů veřejné moci s krajskou působností (myšleno v územním i institucionálním významu). Jako příklad je možné uvést soustavu soudů (zachovávající dokonce i některá rezidua zemského členění, jimiž jsou například Vrchní soudy v Praze a v Olomouci) a na to navazující soustavu státních zastupitelství, soustavu orgánů státní policie (Sbor národní bezpečnosti, posléze Federální policejní sbor, resp. Policie ČR), orgánů finanční správy, hygieny, veterinární správy atp.

Vykonavatelem státní správy na místní úrovni, a částečně snad též prozatímní náhražkou za neexistující další stupeň samosprávy, se měly stát okresní úřady. V přibližně stejné době jako zákon o obcích přijala Česká národní rada zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, který upravoval výkon státní správy v územních obvodech okresů. Zřizoval okresní úřady, které sice primárně představovaly vykonavatele státní správy s všeobecnou věcnou a regionální místní působností, v některých případech ale také fungovaly jako jakési nadřízené orgány obcí a to zejména v rámci jejich přenesené působnosti [§ 5 písm. c) a e)]. Okresní úřady tak vystupovaly například jako odvolací orgány přezkoumávající rozhodnutí obcí či kontrolovaly činnost pověřených obecních úřadů na úseku přenesené působnosti.

Okresním úřadům byl ale někdy připisován i charakter jakýchsi orgánů „samosprávných“ a to na základě některých oprávnění okresních shromáždění. Ta byla sice ustavována volbou, nicméně toliko nepřímou, prováděnou obecními zastupitelstvy. Jejich činnost navíc neměla kontinuální povahu soustavné správy,

³⁶⁸ Fiala, 2011, op. cit., str. 138.

neboť se scházela zpravidla jen 4x do roka (jakkoliv tento argument nemusí být relevantní, neboť mnohá obecní zastupitelstva se dodnes nescházejí častěji). Zajímavá byla i debata ohledně jejich případné právní subjektivity. Zatímco Vrchní soud v Praze došel k závěru, že okresní úřady jsou orgány státu – správními úřady – ve smyslu čl. 79 Ústavy ČR a nejsou tak samostatnými právními subjekty odlišnými od státu, tedy právními osobami³⁶⁹, tentýž soud v jiném ze svých rozhodnutí později přiznal okresním úřadům způsobilost nabývat práv a povinností.³⁷⁰ Konečné Stanovisko občanskoprávního a obchodněprávního kolegia Nejvyššího soudu ČR pak (do značné míry překvapivě) bylo formulováno v tom smyslu, že „...v určitých oblastech okresní úřady v soukromoprávních vztazích mohou vystupovat jako subjekty vybavené způsobilostí mít práva a povinnosti a vlastními úkony je nabývat“ a že tedy okresní úřady právními osobami jsou.³⁷¹

Namísto neexistujících plnohodnotně samosprávných okresů (okresních úřadů) se tedy v praxi jako náhrada středního stupně (samo)správy spíše vytvářely dobrovolné svazy obcí, umožněné na základě již zmíněné novely obecního zřízení z roku 1992. To však bylo řešení pochopitelně jen provizorní a nedostatečné.

Zavedení samosprávy jako takové bylo již nesporně považováno za „...velmi závažnou událost v procesu přeměn naší československé společnosti na společnost demokratickou a všeobčansky samosprávnou“, neboť „...centralismus je jedním ze znaků totality“.³⁷² Střety však přinášela diskuse o počtu, označení a charakteru regionálních (samo)správ nahrazujících právě zrušené krajské národní výbory.

Ještě v raných porevolučních dobách bylo zřejmé, že mezi samosprávnými obcemi a státní správou se musí objevit ještě alespoň jeden stupeň (samo)správy, jeho všeobecně přijatelné řešení se však – na rozdíl od úpravy obcí – po dlouhou dobu nedařilo nalézt. M. Lamparter komplikovanost ve zřizování vyšších územních samosprávných celků spatřuje hlavně v územní velikosti (malosti) České republiky, které chybí přirozené sociogeografické důvody pro správní decentralizaci.³⁷³ I proto, jak doplňuje P. Pithart, v zásadě historicky nikdy neexistovalo přirozené členění území Čech (neboť ty celé „spádově“ patřily pod Prahu) a jen velmi lehce bylo naznačeno na Moravě (například původní údíly z 11. století a jejich centra Brno, Olomouc a Znojmo, později průmyslová centra Zlín a Ostrava).³⁷⁴

Snad i z toho důvodu byly zpočátku poměrně silné hlasy volající po znovuoobnovení zemské soustavy a prezentované zejména představiteli Hnutí za

³⁶⁹ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 A 93/94.

³⁷⁰ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 5 Cmo 445/95.

³⁷¹ Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 22. dubna 1998, sp. zn. Cpjn 68/97.

³⁷² Stenoprotokol z jednání Federálního shromáždění Československé federativní republiky ze dne 18. července 1990. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/005schuz/s005003.htm>.

³⁷³ LAMPARTER, M.: *Ústava, územní samospráva a místní politika*, MU, Brno, 1993, str. 67, 68.

³⁷⁴ PITHART, P.: *Perspektiva Evropy regionů a regiony v České republice*, in Kunc (ed.), 1996, op. cit., str. 76, 77.

samosprávnou demokracii – Společnosti pro Moravu a Slezsko, jejichž cílem bylo nejen znovuzavedení územní samosprávy na úrovni obecní, ale také na úrovni historických (především pak tedy prvorepublikových) zemí, pochopitelně s akcentem na Zemi moravskoslezskou. Tomuto politickému hnutí se na počátku 90. let podařilo se poměrně úspěšně probíjet na půdě zákonodárského sboru, kde prezentovalo své vize o samosprávném charakteru Moravy coby „přirozeném pojítku mezi Čechami a Slovenskem“ a „Českomoravské republice“ namísto republiky České. Tyto tendence lze považovat za pomyslnou špičku ledovce poměrně rozsáhlých diskusí o charakteru a úrovních obnovované územní samosprávy z první poloviny 90. let (koneckonců, Moravané se cítili poškozováni již při (re)konstrukci územní správy v 60. letech, kdy okresy i kraje v Čechách byly zřetelně menší než na Moravě a v důsledku čehož byla zlepšena dostupnost českých okresních i krajských správních center). Tyto hlasy však nebyly, zejména z důvodu svého zřejmého moravsko-nacionálního zabarvení, vyslyšeny. Postupem doby došlo v první polovině 90. let k výraznému oslabení voličské podpory těchto politických seskupení a tím i k odsunutí tohoto problému na vedlejší kolej politických diskusí. To však zároveň způsobilo i odložení vzniku druhého stupně územní samosprávy *per se*, stejně jako stanovení jeho konečné podoby na neurčito.

Je nutno připomenout, že vláda paralelně s výše zmíněným návrhem zákona o statutárních městech (sněmovní tisk č. 675) předložila také návrh zákona o zemské samosprávě v České republice (sněmovní tisk č. 674). Ten počítal s existencí tří zemí (České, Moravské a Slezské), které měly být právníckými osobami – svazky všech obcí nacházejících se na jejich území (šlo by tedy o jakési derivované samosprávné celky). Představitelem zemí měl být zemský sněm přímo volený na čtyřleté období, jehož členové si volí zemskou radu se zemským prezidentem (a viceprezidentem) v čele. Ani tento návrh však nakonec nebyl přijat.

Svůj podíl na tom měl nepochybně i ten fakt, že na vládní úrovni již od samého počátku porevolučních reforem neexistoval jasný názor na územní administrativní členění republiky. Vládní komise pro zemské zřízení ustavená 22. srpna 1990 zpracovala čtyři modely (některé s dalšími subvariantami) správního uspořádání:

- 1) variantu zemskou, se subvariantami
 - a. dvojzemskou – země česká a moravskoslezská
 - b. trojzemskou 1 – dvojzemská + Praha
 - c. trojzemskou 2 – země česká, moravská a ostravskoslezská
 - d. čtyřzemskou – trojzemská 2 + Praha
- 2) variantu regionální (rozčlenění republiky do 10 – 30 regionů umožňovalo zřídit jak dvojstupňové, tak trojstupňové uspořádání státní správy),
- 3) variantu kombinovanou (kombinace variant č. 1 a 2) a
- 4) variantu federativní.

Všechny tyto modely však vycházely ze zachování federace. I proto, jak zdůrazňuje Zářecký, „...ani vláda se k jedné z variant nepřihlásila, protože čím dále tím bylo zřejmé, že „české“ řešení je závislé na „československém“ řešení, a to se spíše vzdalovalo, než přibližovalo.“³⁷⁵

Tím méně pak shoda o správním uspořádání republiky panovala mezi veřejností: „Z průzkumu veřejného mínění, který počátkem devadesátých let uskutečnil Sociologický ústav ČSAV, vyplynulo, [že] ... pokud jde o preference typu územní organizace, nebyla průzkumem zaznamenána jasná preference. V Čechách a ve Slezsku se klonilo 37% populace ke zřízení regionální organizace bez zemské úrovně (mezi 15 až 30 územními jednotkami) a 28% k zemskému zřízení.“³⁷⁶

Čím dál tím víc totiž bylo patrné, že další zachování federace se stává značně nejisté a to především ve vztahu k neustále se zvyšujícím tensím mezi oběma státotvornými federálními národy (resp. mezi některými jejich elitami).

3.5.6.2 Rozpad československé federace

Fáze demokratizace byla v Československu již od počátku značně zkomplikována narůstající (či stále více se obnažující) česko-slovenskou otázkou. Uvolnění politických poměrů umožnilo vzednutí vlny anti-čechoslovakismu, mající své kořeny jak v oblasti historické (Slovenský štát za 2. sv. války), ekonomické (finanční toky za socialismu byly značně jednosměrné od federální pokladny směrem ke Slovensku než naopak, stejně jako byly značně neproporční vůči Česku) i politické (sjednocující „demokratizační“ názor rychle splnil svůj úkol a v obou republikách postupně získávala převahu politická hnutí s odlišnými ideovými základy).³⁷⁷ Jakkoliv se kolem vztahu Čechů a Slováků vytvořilo i mnoho mýtů a mylných dojmů³⁷⁸, získával tento problém postupně mnohé podoby. Z nich je zřejmě nejznámější pověstná tzv. pomlčková válka, tedy neschopnost federace shodnout se na svém vlastním názvu. Návrhy jako Československo či Česko-Slovensko neprošly, po dlouhých debatách byl přijat kompromisní název Česká a Slovenská Federativní republika, který (zejména podle Slováků) dostatečně zdůrazňoval, že jde o federaci dvou rovnocenných členů (a to, jak vidno, i na úkor gramatických pravidel).

³⁷⁵ ZÁŘECKÝ, P.: *K vývoji územní veřejné správy před přijetím Ústavy České republiky*, in Kysela (ed.), 2003, op. cit., str. 404.

³⁷⁶ HENDRYCH, D.: *Krajské zřízení jako výsledek územní reformy*, 21. 3. 2001, Institut pro evropskou politiku Europeum. Zdroj: <http://www.europeum.org/cz/integrace/29-integrace--7/667-krajske-zrizeni-jako-vysledek-uzemni-reformy>.

³⁷⁷ Blíže viz například LUKAS, Z.: *Češi a Slováci: hospodářské a sociální diskrepance*, in VODIČKA, K. (ed.): *Dělení Československa. Deset let poté ...*, Volvox Globator, Praha, 2003, str. 39 a násl.

³⁷⁸ Z nichž některé vyvrací například GÁL, F.: *Rozpad Československa v politické perspektíve*, in Vodička (ed.), 2003, op. cit., str. 113, 114.

Pověstným prubířským kamenem vzájemných vztahů se staly volby v červnu 1992, které byly v zásadě prvními svobodnými volbami od května 1946 (neboť, jak zdůrazňují Vodička a Cabada, volby v roce 1990 měly spíše podobu plebiscitu ve smyslu „Jsi pro změnu režimu?“³⁷⁹). V ČR zvítězila konzervativní koalice ODS-KDS (třetinou hlasů), v SR pak přesvědčivě zvítězilo HZDS (také se třetinou hlasů). „Výsledkem tohoto stavu byl fakt, že obě nejsilnější strany, česká ODS a slovenská HZDS, měly jen jednu volbu: uzavřít koalici se svým největším rivalem a přímým antipodem.“³⁸⁰

Již od počátku bylo zřejmé, že hledání vzájemné dohody bude velmi komplikované. Stejně jako v ostatních záležitostech, neshodli se vítězni političtí představitelé především na podobě budoucího státního uspořádání. V. Klaus přišel s ideou „funkční federace“, tedy federalizovaného, vysoce decentralizovaného státu se silnými substátními jednotkami na regionální a komunální úrovni. V. Mečiar naproti tomu jednou požadoval konfederativní uspořádání s plnou mezinárodní subjektivitou obou republik, podruhé se vyjadřoval pro blíže neurčenou koncepci česko-slovenské obranné a hospodářské unie, přičemž (již od předvolební kampaně) neustále hovořil o „slovenské nezávislosti“, jakkoliv nebylo zřejmé, co tím myslí – neustále pouze opakoval, že tím nemá na mysli rozpad federace a slovenské osamostatnění.

Důsledky takového stavu na sebe nenechaly dlouho čekat. Bylo evidentní, že cílem HZDS je rozbití federace (přestože ta z téhož neustále obviňovala ODS) s osobní motivací V. Mečiara být slovenským premiérem. Definitivně to bylo potvrzeno v půlce července, kdy kvůli odmítavému postoji slovenských poslanců nebyl V. Havel znovuzvolen prezidentem republiky. Obě strany (česká i slovenská) se tak již jen připravovaly na klidné rozdělení federace.

S účinností od 1. ledna 1993 byly přijaty ústavní zákony č. 493/1992 Sb., o zániku federace a č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní republiky. Podle mnohých se tak nestalo z důvodu nacionální snahy Slováků (a už vůbec ne Čechů) o odtržení, o čemž svědčí drtivá většina tehdejších průzkumů³⁸¹, ale spíše z důvodu „nešťastného“ volebního výsledku v roce 1992 a neschopnosti vítězných představitelů se dohodnout na modelu zachování federativního československého uspořádání.

3.5.6.3 Vznik samosprávných krajů

Ústava nově vzniklé České republiky s sebou kromě již zmíněné garance územní samosprávy a ustanovení o samosprávě obcí přinesla zřejmě nejvýraznější

³⁷⁹ Vodička, Cabada, 2003, op. cit., str. 121.

³⁸⁰ Vodička, Cabada, 2003, op. cit., str. 125.

³⁸¹ Blíže viz například BŮTORA, M., BŮTOROVÁ, Z.: *Neznesitelná ľahkosť rozhodou*, in Vodička (ed.), 2003, op. cit., str. 69 a násl.

změnu oproti předchozímu stavu v podobě úpravy tzv. vyšších územních samosprávných celků (dále také jen „VÚSC“).

Původní vládní návrh Ústavy hovořil o „vyšších územních samosprávných celcích s názvem kraj nebo region nebo země“, přičemž o názvu „svého“ VÚSC mělo právo rozhodnout jeho zastupitelstvo na svém prvním zasedání. Společná zpráva výborů ČNR k tomuto vládnímu návrhu pak již eliminovala slovo „region“ a v ustanovení čl. 98 *in fine* ponechala (pravděpodobně z důvodu historické tradice) pouze „země nebo kraje“. Zároveň rozšířila možnost zastupitelstva VÚSC rozhodnout o názvu VÚSC kdykoliv, tedy nejen pouze na svém prvním zasedání.

V průběhu projednávání návrhu Ústavy se ohledně VÚSC tehdejší zákonodárci opět výrazně utkali nejen v boji o koncepci, ale i o jejich možné označení. Poslanec Drápela (Liberálně sociální unie, později Hnutí za samosprávnou demokracii – strana Moravy a Slezska) navrhoval „historické země a kraje“ či jako alternativu „Zemi českou, Zemi moravskou a Zemi slezskou“, podobně také poslanec Jegla (Liberálně sociální unie), na základě jehož návrhu by dokonce bylo možné ústavním zákonem zřídit VÚSC mezi obcí, zemí nebo krajem. Objevily se také návrhy principiálně odporující unitární koncepci České republiky preferující „Českomoravskou republiku coby spolek země České a země Moravsko-slezské“ (poslanec Kavan, Hnutí za samosprávnou demokracii – strana Moravy a Slezska), které se však zároveň poněkud nelogicky vyjadřovaly pro unitární stát. Zmíněné pozměňovací poslanecké návrhy se však v plénu nesetkaly s výraznější odezvou a nebyly přijaty.³⁸²

Ústava tak byla přijata ve znění společné zprávy výborů ČNR a hovořila o VÚSC coby o zemích či krajích. To tehdejší doktrína označila za sice možná flexibilní úpravu, která s sebou ale nezbytně nese i riziko spočívající v absenci integrálního pojetí územní samosprávy na úrovni ústavy a zákonné úpravy.³⁸³

Nová ústavní úprava kromě jiného vyvolala také diskusi o tom, zda je stanovený systém dvoustupňové územní samosprávy jediným možným, anebo zda by bylo ústavně konformní zřízení jejího dalšího, například okresního, stupně. Zatímco J. Grospič z dikce čl. 99 dovozuje, že „...Ústava ČR předpokládá dvoustupňovou strukturu územních samosprávných jednotek“ a „...jiné uspořádání územní samosprávné soustavy v rámci platných ústavních ustanovení není možné“, Koudelka se naproti tomu domnívá, že „...lze připustit vznik jiných územních samosprávných celků než předpokládá Ústava a to na základě obyčejného zákona

³⁸² Jejich předkladatelé pak při schvalování finálního textu nové ústavy ve znění schválených pozměňovacích návrhů reagovali různě – buď hlasovali proti (Kavan), nebo se zdrželi (Jegla), případně jej přes všechny své výtky podpořili (Drápela). Vybráno a interpretováno na základě stenoprotokolu jednání České národní rady ze dne 16. prosince 1992. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/10-1.html>.

³⁸³ LAMPARTER, M.: *Některé ústavní aspekty územní samosprávy, místní správy a místní politiky*, in PRŮCHA, P., SCHELLE, K. (eds.): *Historie a současnost veřejné správy – Sborník příspěvků z vědecké konference*, PrF MU, Brno, 1993, str. 198, 199.

(samosprávné okresy). Ústava stanoví, které územní samosprávné celky mají být a nezakazuje vytváření dalších.³⁸⁴

Podle našeho názoru se klíč k odpovědi na tuto otázku nachází ve vymezení podstaty takovýchto hypotetických samosprávných okresů. Zásadním by totiž v takovém případě byl především vztah čl. 8 a hlavy VII. (zejm. pak čl. 100 odst. 1) Ústavy. Článek 8 Ústavy pouze velmi obecně a stručně uvádí, že se „zaručuje samospráva územních samosprávných celků“, což je dikce navozující dojem, že pokud by (obyčejný) zákon označil samosprávné okresy za „územní samosprávné celky“, bylo by možné tento stupeň územní samosprávy podřadit pod ústavní garanci. Proti tomuto výkladu však stojí – podle našeho názoru podstatný – argument, že dle systematického výkladu je třeba právní předpisy vykládat v jejich celku a jednotlivá ustanovení ve vzájemných vazbách a souvislostech. Pracuje-li tedy Ústava s pojmem „územní samosprávný celek“ v čl. 8 bez jeho bližší charakteristiky, nelze pomíjet, že tentýž pojem používá také v ustanoveních čl. 99 a následujících. A zde (čl. 100 odst. 1) jím míní výlučně obce a kraje. Zřízení samosprávných okresů „obyčejným“ zákonem (tj. beze změny Ústavy) tak ústavní pořádek zřejmě nebrání, zároveň však nelze než dovést, že tyto by patrně neměly postavení ÚSC s ústavně garantovaným právem na samosprávu, byť čl. 8 Ústavy (přínejméně) by tuto představu mohl v celku snadno evokovat. Postavení takových samosprávných okresů by se tak z ústavního hlediska nejvíce blížilo postavení městských částí či městských obvodů územně členěných statutárních měst³⁸⁵, jakkoliv by na rozdíl od nich zřejmě disponovaly veřejnoprávní subjektivitou, stejně jako by zde nebylo možné – na rozdíl od městských částí – tvrdit, že jejich samospráva je odvislá od vůle jiného samosprávného celku. Přesnější a zejména jistější odpovědi na tyto a podobné otázky by však již závisely na konkrétní právní úpravě samosprávných okresů, k jejímuž přijetí nicméně, jak známo, v naší moderní historii prozatím nedošlo. Tento fakt ovšem nelze vnímat *a priori* negativně, neboť, jak již v polovině 90. let upozorňovali někteří autoři, „[v] našich podmínkách se jeví ... jako zcela dostačující jeden střední stupeň [územní samosprávy]“³⁸⁶ a „... jiné stupně samosprávy nejsou v našich podmínkách účelné“³⁸⁷.

Nicméně i zřizování onoho středního stupně územní samosprávy (VÚCS) trvalo ještě poměrně dlouho. Stav nenaplnění ústavních článků upravujících VÚSC pokračoval téměř čtyři roky, přičemž jen chabou útěchou nám může být fakt, že jsme mezi středoevropskými zeměmi nebyli žádnou výjimkou.³⁸⁸ K posunu došlo až

³⁸⁴ GROSPÍČ, J.: *K otázkám ústavních základů územní samosprávy*, Právník č. 5/1995, str. 459, 460; KOUDELKA, Z.: *Obecně závazné vyhlášky*, Brno, 1998, str. 17. Obojí cit. dle Vedral, 1999, op. cit., str. 84.

³⁸⁵ K tomuto viz například Průchovu poznámku in Průcha, 1993, op. cit., str. 92.

³⁸⁶ PRŮCHA, P., SCHELLE, K.: *Základy místní správy*, Iuridica Brunensia, Brno, 1995, str. 42.

³⁸⁷ KUPKA, J.: *Alternativní perspektiva veřejné správy ČR*, in BLÍŽKOVSKÝ, B. (ed.): *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy v České republice*, Konvoj, Brno, 2007, str. 136.

³⁸⁸ BENNETT, R. J.: *Local Government in Post-Socialist Cities*, Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute), Budapest, 1997, str. 16, 17.

tehdy, když Parlament ČR projednával vládní návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků ve druhé polovině roku 1997. Ani přijímání tohoto zákona se však neobešlo bez obvyklých koncepčních sporů. Objevily se tři poslanecké návrhy s prakticky totožným označením, ale s odlišnými koncepty i cíli. Rozdíly byly například v počtu krajů (návrh poslanců ČSSD hovořil o 9 krajích se dvěma alternativními variantami – s 11 či 14 kraji) i jejich označení (návrh poslanců ODA hovořil o 13 VÚSC, přičemž by záleželo na jeho zastupitelích, zda zvolí označení „země“ či „kraj“). Představitelé SPR-RSČ pak přišli s poněkud speciálním návrhem na zřízení 3 zemí – Země Praha, Země České a Země Moravskoslezské, přičemž v jejich koncepci měli zemští zastupitelé dokonce možnost zvolit si sídlo zemských orgánů.

Žádný z těchto poslaneckých návrhů³⁸⁹ však akceptován nebyl a Parlament ČR projednal a schválil vládní návrh ústavního zákona posléze vyhlášeného pod č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tento zákon konstruující 14³⁹⁰ vyšších územních samosprávných celků (13 krajů + hlavní město Praha) pak také novelizoval čl. 99 a čl. 103 Ústavy ČR v tom smyslu, že pro VÚSC definitivně zavedl označení „kraj“ a zrušil právo zastupitelstva rozhodnout o jeho názvu. Účinnost zákona přijatého v prosinci 1997 byla stanovena na symbolické datum 1. ledna 2000.

Co se týče vztahu krajů a obcí, byla zachována zásada respektování samosprávného postavení obcí v té podobě, že „...krajům a jejich orgánům je sice přiznáno postavení „vyšší“, nikoliv však „nadřízené“ úrovně samosprávy“³⁹¹, což je nutno vnímat i ve světle zásady subsidiarity výkonu veřejné správy.

Vytvořením krajů však neumlkly hlasy kritizující zvolené řešení a volající po změně. Kromě jiného je současnému modelu 14 krajů vytýkána jejich nekompatibilita nejen s kraji existujícími dle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ale také s evropskými statistickými jednotkami NUTS II. Jak v neposlední řadě uvádí například R. Cidlinová, současné uspořádání kromě jiného zřejmě nerespektuje ani takřka tisícileté hranice mezi Čechy a Moravou.³⁹²

Dne 12. listopadu 2000 se konaly historicky první volby do krajských zastupitelstev v naší moderní historii, čímž byla konstituována dvouúrovňová územní

³⁸⁹ Jednalo se o sněmovní tisky č. 194, 201 a 230. Vládní – nakonec přijatý – návrh měl číslo 218.

³⁹⁰ Ke kritériím, podle nichž byly nové VÚSC určeny, viz zejména důvodovou zprávu k návrhu zákona, případně také například Sládeček, Mikule, Syllová, 2007, op. cit., str. 843 a násl. Někteří autoři tyto kraje vnímají jako vzdáleně podobné územnímu rozdělení z roku 1949 (Fiala, 2011, op. cit., str. 138).

³⁹¹ PRŮCHA, P.: *Veřejná správa a samospráva*, Vysoká škola aplikovaného práva, Praha, 2004, str. 48.

³⁹² CIDLINOVÁ, R.: *Kotrmelce veřejné správy v českých zemích aneb o reformě veřejné správy v souvislosti se vstupem do Evropské unie*. 21. 3. 2001, Institut pro evropskou politiku Europeum. Zdroj: <http://www.europeum.org/cz/integrace/29-integrace--7/668-kotrmelce-verejne-spravy-v-ceskych-zemich-aneb-o-reforme-verejne-spravy-v-souvislosti-se-vstupem-do-evropske-unie>.

samosprávy završena. Není bez zajímavosti, že pro přepočítání získaných hlasů na mandáty byl pro krajské volby určen již výše zmíněný tzv. Koudelkův volební dělitel (§ 43 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů), který se zde jako v jediném volebním systému v ČR uplatňuje dodnes.

3.5.6.4 Nové obecní zřízení

Bylo zřejmé, že do termínu stanoveného pro vznik krajů bude nutné přijmout nejen jejich podrobnou zákonnou právní úpravu, ale také připravit celkovou koncepci zařazení nově vzniklého stupně veřejné správy do administrativního systému ČR. V roce 1998 tedy začala příprava na další reformu veřejné správy v České republice.

V roce 1999 Česká republika ratifikovala Evropskou chartu místní samosprávy z roku 1985 a i v souladu s jejími principy schválila vláda v témže roce Koncepci reformy veřejné správy, jejímž garantem se stalo Ministerstvo vnitra. Plánovaná reforma byla postavena na zájmu oslabování dosud výrazně centralizovaného výkonu veřejné správy a s tím souvisejícím posilováním místní samosprávy s cílem zkvalitnění a zefektivnění výkonu veřejné správy a jejího přiblížení občanům. Reforma se rozpadala do tří základních fází (s trochou zjednodušení řečeno): 1) zřízení VÚSC, 2) zrušení místních dekoncentrátů státní správy se všeobecnou věcnou působností – okresních úřadů – a převod jejich působností (především) na obce a nově zřízené VÚSC a 3) „vnitřní“ modernizace správy (vzdělávání zaměstnanců, informatika, elektronizace, zpřesňování kompetencí, kontrola správy atd.).

První fáze reformy vyvrcholila v roce 2000. Na jaře byl pak přijat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a jemu koncepčně podobné zákony č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (který spolu s obecním zřízením rušil předchozí právní úpravy z roku 1990). Součástí právního rámce nové koncepce územní samosprávy pak byly zejména zákony týkající se jejich hospodaření (o rozpočtových pravidlech, o rozpočtovém určení výnosu některých daní ÚSC atp.).

Zatímco první fáze představovala především zmíněný vznik a rozvinutí jednotlivých stupňů územní samosprávy, fáze druhá pak znamenala faktický proces decentralizace a finálního přesunu zbytku kompetencí místní státní správy s všeobecnou působností na územní samosprávu. Datem jejího provedení se stal 1. leden 2003, kdy došlo ke zrušení 73 okresních úřadů v 76 okresech (počet okresů a počet okresních úřadů se neshodovaly, neboť v některých případech – okresy Brno-město, Ostrava-město, Plzeň-město – vykonávala od roku 1992 působnost okresních úřadů sama tato statutární města³⁹³, jak o tom již bylo pojednáno výše) a přesunu jejich kompetencí na 205 obcí s obecním úřadem s rozšířenou působností, kraje a (výjimečně) na jiné správní úřady (například na nově zřízený Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který převzal majetkoprávní agendu okresních úřadů

³⁹³ Viz také Černík, op. cit., in Kunc (ed.), 1996, op. cit., str. 172.

nebo na Pozemkové úřady, které nahradily zrušené pozemkové referáty okresních úřadů³⁹⁴). Kritériem pro konkrétní přesun byla zejména dostupnost služeb pro občany, aplikace principu subsidiarity správy a v neposlední řadě také náročnost či četnost agendy. Právní základ těchto kroků představoval zejména soubor zákonů č. 231/2002 Sb., č. 313/2002 Sb., č. 314/2002 Sb. a č. 320/2002 Sb.

Výrazné novelizaci se v této době nevyhnula ani právní úprava krajů. Z mnoha lze zmínit zejména zákon č. 231/2002 Sb., který odstranil určité terminologické a systémové nedostatky krajského zřízení.

Lze nicméně konstatovat, že realizace reformy veřejné správy s sebou přinesla kromě určitých pozitiv i mnohá negativa či přinejmenším sporné důsledky. Ne vždy byly například správně a efektivně zvoleny konkrétní obce pro výkon určité agendy, v důsledku čehož mohlo objektivně dojít ke zhoršení přístupu k veřejné správě ze strany občanů, problémem byly nemalé materiální a personální transfery, které se staly významným průvodním jevem přesunu výkonu určité agendy (v rozporu s vládními prohlášeními došlo k prokazatelnému zvýšení počtu úředníků), nedostatečná rekonstrukce orgánů ústřední státní správy (jak někteří, například Zářecký³⁹⁵, správně předpokládali), bez komplikací se neobešel ani způsob financování výkonu státní správy orgány územní samosprávy v přenesené působnosti. Velmi spornou pak v neposlední řadě zůstává samotná otázka zrušení okresních úřadů, v souvislosti s níž někteří autoři hovoří spíše o „demontáži okresních úřadů“³⁹⁶ než o skutečné reformě veřejné správy. Je otázkou, nakolik to můžeme považovat za nutnou daň každého výrazného zásahu do administrativního chodu země, jíž nelze vyloučit, anebo spíše za teoreticky předvídatelné komplikace, kterým bylo možné se při důkladném plánování a přípravě reformy vyhnout.

Třetí fází reformy veřejné správy by pak měla být – kromě již výše uvedeného – také standardizace veřejných služeb, jejich optimalizace podle místních podmínek, modernizace ústřední státní správy (jejíž fungování neváhají někteří autoři označit za „skutečnou evropskou raritu“³⁹⁷) či například zvýšení horizontální koordinace činnosti veřejné správy, zejména pak té ústřední.³⁹⁸

³⁹⁴ POSTRÁNECKÝ, J.: *Reforma veřejné správy v České republice*, in GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.): *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004, str. 15.

³⁹⁵ ZÁŘECKÝ, P.: *K některým právním problémům reformy veřejné správy*, Právní rozhledy č. 7/1999, str. 2.

³⁹⁶ PRŮŠA, L.: *Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení obcí jako samostatných celků*, in Grospič, Vostrá, 2004, op. cit., str. 55.

³⁹⁷ POTUČEK, M.: *Fungování státní správy na centrální úrovni: vybrané problémy. Teze referátu na konferenci Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy*, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha, 30. 11. - 1. 12. 2000. Zdroj: http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=60&format=raw&Itemid=64&lang=cs.

³⁹⁸ *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*. Ministerstvo vnitra ČR, 2011, str. 13. Tamtéž viz také hodnocení toho, nakolik se stanovených cílů dosud (resp. do roku 2011) podařilo dosáhnout. Zdroj: <http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-oves-analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

4. Závěr

4.1 Obecní samospráva ve světle teoretických a historických východisek

Současná podoba obecní samosprávy v České republice je, jak vidno, výsledkem celé řady dlouhodobých, komplikovaných a vzájemně propojených procesů, stejně jako je kompromisem mezi některými z hlavních teoretických přístupů a teorií. Nelze proto její charakter popsat jen formou přepisu či komentáře její platné pozitivněprávní úpravy, ale je třeba ji vnímat jak na podkladě správněprávní doktríny, tak i například ve světle soudní judikatury, která její právní úpravu posuzuje v relaci k principiálním teoretickým postulátům. Tento přístup se zdá být o to vhodnější, je-li naším cílem vymezení současné podoby a charakteru obecní samosprávy v České republice jako dovršení dosavadního dějinného vývoje tohoto institutu na straně jedné, ve vztahu k propojení s jeho doktrinálními východisky na straně druhé.

Cílem této části práce není a nemůže být poskytnutí kompletního a vyčerpávajícího přehledu informací o současné podobě územní samosprávy. Takový úkol by nejen že vydal na samostatné odborné pojednání, ale také by i výrazně přesáhl tematický rámec této práce zaměřené na teoretická východiska a historické podoby obecní samosprávy.

Záměrem zde zůstává především snaha nabídnout kompaktní náhled na vybrané aspekty institutu obecní samosprávy a to zejména se zaměřením ve vztahu k výše uvedeným historickým a teoretickým východiskům. Zdůrazněny tedy budou především ideové kořeny a historické souvislosti prezentovaných institutů. Jejich výběr při tom bude také ovlivněn tím, nakolik bezproblémově či naopak nejednoznačně jsou současnou teorií i praxí přijímány a nahlíženy.

4.1.1 Pojem a prvky obce

4.1.1.1 K pojmovému vymezení

Pro tuzemského ústavodárce byl pojem obce buď příliš archaický, a/nebo příliš obecný a nic neříkající. Ústava České republiky proto svým čl. 8 nezavádí do českého právního řádu pojem „obec“, ale pojem územního samosprávného celku (dále také jen „ÚSC“), který následně v čl. 100 charakterizuje jako „územní společenství občanů, jemuž je přiznáno právo na samosprávu“. Sama Ústava pak také stanoví, že se jedná o veřejnoprávní korporaci.

Naše ústavní vymezení územních samosprávných celků je rozděleno do dvou základních typů – základní územní samosprávné celky, za něž jsou považovány obce a vyšší územní samosprávné celky, za které jsou považovány kraje (a hlavní město Praha). Ústava tak vlastně „...vytváří v zásadě dvousložkový systém územní samosprávy.“¹ Ústava tak sice rozlišuje dva typy územních veřejnoprávních korporací, ve světle teoretického se však ani v případě kraje nejedná o nic jiného, než o tzv. obec vyššího řádu, jimiž v historii byly například okresy, hejtmanství, země či například uherská municipia.²

Tuto obec vyššího řádu můžeme i ve světle výše uvedených teorií považovat spíše za „druhotnou“ a nikoliv primární, jako je tomu u obcí základních. Toto chápání lze podpořit i argumentem, že zatímco garance samosprávy na obecní úrovni je dnes obecně přijímána jako jeden ze znaků demokratického právního státu, v případě samosprávy „vyšší“ (okresní, krajské, zemské atp.) stejný postulát zpravidla vyvozován nebývá. Kopecký sice zdůrazňuje, že – i vzhledem k přímým volbám do krajských zastupitelstev – je nutno i krajskou samosprávu vnímat jako originární a nikoliv odvozenou³ (s čímž nelze nesouhlasit), hovoří však především o neodvozenosti krajské samosprávy od samosprávy obecní. My zde nicméně sekundární charakter samosprávných krajů chápeme ve vztahu k podstatným náležitostem moderního státu a jeho veřejné správy jako takové. Máme tím na mysli například fakt, že vyšší úroveň samosprávy je typicky budována nikoliv ve vztahu k „demokratičnosti“ toho kterého politického systému, ale spíše jako prostředek jakéhosi „doladění“ efektivitu a účelnosti územní správy, ke kterému dojít může, ale – postačují-li prostředky místní (obecní) a ústřední (státní) – také nemusí. Koneckonců, i období 90. let v České republice lze přes nezpochybnitelnou reálnou absenci krajského zřízení jen obtížně označit za období nedemokratické.

Pojem obce však v současné době (stejně jako v dobách minulých) nepředstavuje pouze označení korporátního veřejnoprávního subjektu, ale objevuje se i v jiných, více či méně posunutých, významech. Kromě použití pojmu obce jako základního ÚSC je tento termín užíván *prima facie* také jako antonymum městyse, města či statutárního města (§ 3 a § 4 zákona o obcích). Uvést zde lze také pojetí „obce“ v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, podle jehož § 1 je obec postavena na roveň toliko nejnižší jednotce územního členění státu. Ještě překvapivější – přinejmenším ve světle v této práci naznačených teoretických úvah – pojetí obce nacházíme například v § 2 písm. cc) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v platném znění, který obec pro své potřeby chápe jako „zastavěné území, jehož začátek a konec je na pozemní komunikaci označen příslušnými dopravními značkami“. V tomto případě však jde spíše jen o pojmovou zkratku a přiblížení podstaty upravovaného institutu adresátovi právního předpisu.

¹ Hřebejk, J. in Hendrych, 2001, op. cit., heslo „Vyšší územní samosprávné celky“.

² Matějka, 1929, op. cit., str. 92.

³ Kopecký, 2010, op. cit., str. 66.

4.1.1.2 Personální základ obcí

Z výše zmíněného ústavního vymezení územních samosprávných celků coby „územního společenství občanů“ také vychází personální základ samosprávných obcí. Ten tedy tvoří občané obce, za které zákon považuje občany České republiky mající na území obce trvalý pobyt. Těmto občanům, dosáhnou-li věku 18 let, pak přiznává i práva vyplývající z členského principu k jejich obci, tedy oprávnění umožňující jim spolupodílet se na správě obce a participovat na obecních záležitostech.

Současná právní úprava tedy striktně odlišuje občany obce od těch, kdo v rámci jejího území vlastní nemovitý majetek. Zatímco rakouská úprava – jak bylo výše pojednáno – tyto „obecní společníky“ (včetně právnických osob) považovala za občany obce, současný zákon je do této kategorie neřadí. Přesto jim přiznává práva obdobná – byť slabší – právům obecních občanů, v důsledku čehož se i v případě těchto osob někdy hovoří o „osobách tvořících základ obcí v širším pohledu“⁴.

Provázanost státního občanství ČR s postavením občana obce je pak do jisté míry narušena i „internacionalizací“ současné právní úpravy. Ta se projevuje v přiznání totožných práv, jimiž disponuje občan obce, i cizímu státnímu příslušníku – fyzické osobě hlášené v obci k trvalému pobytu, která dosáhla 18 let věku –, o němž tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Takovou smlouvou jsou v současné době především – alespoň co do kvantitativního dopadu na tuzemské reálie – primární prameny Evropské unie, dnes zejména dokumenty tvořící tzv. Lisabonskou smlouvu (tedy zejména Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie a do jisté míry i Listina základních práv Evropské unie). Situaci však poněkud komplikuje skutečnost, že judikatura i tyto cizí státní příslušníky neváhá označit za „občany obce“ (přinejmenším například pro potřeby místního referenda⁵ nebo naplnění kritérií pro oddělení části obce⁶) zákonné úpravě navzdory.

Stávající obecní zřízení pak v této oblasti nicméně přináší i určité terminologické zmatení týkající se personálního základu obcí. To spočívá ve zjevném faktu, že zákon na jedné straně vymezuje pojem „občana obce“ (§ 16), na straně druhé však celou řadu otázek odvozuje od „obyvatel obce“. Činí tak například v podmínce 3000 „obyvatel“ obce pro stanovení obce městem (§ 3 odst. 1), návrh na oddělení části obce musí obsahovat „rozdělení výnosu daní v poměru podle počtu obyvatel (!) původní obce“ [§ 22 odst. 2 písm. d)], kritérium počtu „obyvatel“ je také určující pro stanovení počtu členů obecního zastupitelstva (§ 68 odst. 1).

V této souvislosti nelze nezmínit, že zákon o obcích z roku 1990 tímto nešvarem netrpěl, resp. toto platilo s jedinou výjimkou, již bylo ustanovení § 28

⁴ Kopecký, 2010, op. cit., str. 89.

⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. května 2010, sp. zn. 30 A 20/2010-139.

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09.

upravující také počet členů obecního zastupitelstva (a velmi krátce také v § 20 odst. 1, který ve znění do novely č. 302/1992 Sb. s účinností 1. 7. 1992 hovořil o „obcích nad 5000 obyvatel“, které měly povinnost zveřejňovat návrh svého rozpočtu nejméně 30 dní před jeho projednáním). Tento pojmový odklon je zřejmě nutno přičítat zákonu o volbách do obcí z roku 1919, který ve svém § 9 pravděpodobně poprvé použil pro určení počtu členů obecního zastupitelstva kritérium počtu „obyvatel“ obce, zatímco § 14 zákona o obcích z roku 1864 jednotně hovořilo o „obecních údech“ (i jinak bylo toto obecní zřízení poměrně konzistentní – v § 10 byli například upraveni „úrovň obecní čili občané“, případně „příslušníci obce“, což obojí mnohem přesněji odpovídá podstatě personálního základu samosprávných obcí).

Přestože výklad současného obecního zřízení nečiní ve vztahu k pojům občana obce a obyvatele obce závažnější problémy, je možno dovodit, že přinejmenším etymologicky mezi těmito pojmy rozdíl zjevně existuje. Zatímco obecní „občanství“ (zdůrazňujeme uvozovky) má charakter právního, nebo přinejmenším právně kvalifikovaného, vztahu, „obyvatelem“ je pojmově nutno vnímat toho, kdo dané místo „obývá“ a to především tak, že se tam fyzicky zdržuje i bez nutnosti legálního vyjádření takové skutečnosti. Rozdíl mezi takovýmto stavem „faktickým“ a „právním“ zdůraznil před několika i Ústavní soud ČR, který posuzoval problém účelových změn trvalého bydliště (trvalého pobytu) před komunálními volbami. Soud v této věci mimo jiné judikoval, že: „Otázka trvalého bydliště občanů je sice v obecné rovině záležitostí evidenční a nikoliv faktickou, nicméně ve věcech volebních je dle názoru Ústavního soudu nutno pojem vykládat materiálně. Přílehavější je proto postoj zaujatý v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94, vycházející z trvalého pobytu jako stavu faktického. ... Smyslem formální existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele - voliče k obci. O existenci tohoto pouta neschází sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem, vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří. ... Krom toho svoboda pohybu a pobytu znamená svobodu se kdekoliv usadit a žít tam, nikoli svobodu být

hlášen k trvalému pobytu v místě dle svého výběru a účastnit se zde komunálních voleb.⁷

Z tohoto rozhodnutí Ústavního soudu lze nepřímou vyvodit, že ne každý občan obce *de iure* také musí být jejím obyvatelem *de facto* a *vice versa*, což jen podtrhuje nevhodnost této pojmové duality panující v obecním zřízení. V témže nálezu soud také „...využívá příležitosti a apeluje na zákonodárce, aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí neupřesnit, resp. nezměnit tak, aby bylo znemožněno nebo alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu.“ S takovým apelem lze nejenom souhlasit, ale je možno jej podle našeho názoru doplnit o doporučení odstranění terminologické roztržičnosti občanů a obyvatel obce.

4.1.1.3 Teritoriální základ obcí

Jak již vyplynulo z předchozího teoretického i historického výkladu, území je jedním z klíčových prvků determinujících obecní samosprávné celky. Současné pojetí vychází z teze, podle níž je celé území České republiky rozděleno mezi území jednotlivých samosprávných obcí (s určitou výjimkou vojenských újezdů).

Dle současné právní úpravy je území obce tvořeno jedním nebo více katastrálními územími. Katastrální území pak představuje především technickou jednotku, kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru nemovitostí evidovaný soubor nemovitostí (§ 2 písm. h) zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, v platném znění, stejné vymezení pak bylo obsaženo i v dnes již zrušeném § 27 písm. h) zákona č. 344/1992 Sb., katastrální zákon). Na rozdíl od názvů obcí nemohou mít dvě či více katastrálních území stejný název.⁸ Zákonný předpoklad (lépe řečeno požadavek) katastrálního území nebyl prozatím naplněn pouze v případě obce Strýčice v okrese České Budějovice, která jako jediná v ČR dosud nemá vlastní katastrální území⁹ a nachází se v katastrálním území sousední obce Radošovice.

Ústavněprávní zakotvení obecního teritoria je více než skromné. Ústava sice stanoví, že obce jsou „územními společenstvími občanů“, o nichž zákon stanoví, kdy jsou správními obvody, o dalších podmínkách „správy“ území a jeho hranic, včetně případných garancí či omezení při této činnosti, však nic dalšího neříká.

Zákon o obcích pak umožňuje s územím nakládat tak, že se obce mohou slučovat, připojovat jedna k druhé, oddělení části obce, stejně jako umožňuje smluvně upravit hranice mezi obcemi. I přes absenci ústavněprávní úpravy je patrné,

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11-1. Zajímavé by však mohlo být jeho srovnání třeba s nálezem Ústavního soudu ze dne 10. října 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000.

⁸ KOČÍ, R.: *Obecní samospráva v České republice*, Leges, Praha, 2012, str. 30.

⁹ INSPIRE téma Územní správní jednotky (AU). Geoportál ČÚZK. Zdroj: [http://geoportál.cuzk.cz/\(S\(13gx0k2cjqvkzcf5zvlykz55\)\)/Default.aspx?mode=TextMeta&metadataID=CZ-CUZK-AU&metadataXSL=full&side=mapy_KM&menu=334](http://geoportál.cuzk.cz/(S(13gx0k2cjqvkzcf5zvlykz55))/Default.aspx?mode=TextMeta&metadataID=CZ-CUZK-AU&metadataXSL=full&side=mapy_KM&menu=334).

že zákon činí zásadní rozdíly mezi změnami vedoucími k zániku obce či obcí a změnami, které mají za cíl vznik nové obce. Zatímco slučování a připojování obcí zůstává agendou samostatné působnosti, o které obce rozhodují samy (uzavíráním zvláštních koordinačních veřejnoprávních smluv), problematika oddělení části obce od obce existující je materií státní správy přenesené na krajské úřady.

Obce se tedy mohou zcela volně (za splnění zákonných předpokladů – musí spolu bezprostředně sousedit, spadat do téhož vyššího územního samosprávného celku atd.) slučovat a dobrovolně tak vlastně ukončovat svou existenci, naproti tomu o vzniku nové obce oddělením od obce jiné (neboť jiný způsob je za situace, kdy každá část České republiky je součástí nějaké obce, prakticky vyloučen, samozřejmě s výjimkou vzniku obce na území původně spadajícího pod vojenský újezd) musí vždy rozhodnout stát. Tato konstrukce je vcelku pochopitelná z hlediska praktického výkonu veřejné správy, v jehož zájmu není další dělení a štěpení obecních samospráv, přesto však dává vzniknout určitým úvahám ve vztahu k právu na samosprávu. Stát zde zjevně vychází ze státoprávního pojetí, když si zachovává monopol na zvyšování počtu obcí, čímž do jisté míry zdůrazňuje právo na samosprávu obcí (jako takových) nad právem na samosprávu občanů.

Změnu či úpravu hranic obcí pak zákon ponechává čistě na dohodě zúčastněných obcí, k níž by mělo dojít po projednání s katastrálním úřadem. Problém však může nastat v okamžiku, kdy obce k takovéto dohodě nedojdou. Příkladem může být zajímavý spor, který se před několika lety objevil mezi obcemi Dolní Novosedly a Záhoří o osadu, resp. část obce Třešně. Bývalá osada Třešně totiž – alespoň dle tvrzení obce Dolní Novosedly – leží v katastrálním území Chrastiny spadajícím pod obec Dolní Novosedly, její obyvatelé jsou ovšem evidováni jako obyvatelé sousední obce Záhoří. Jedním z důsledků tohoto stavu, který podle všeho vznikl chybou Okresního národního výboru v Písku v září 1990, je pak třeba to, že obec Záhoří pobírá podíl na celostátním výnosu z daní podle počtu obyvatel obce včetně započtení obyvatel místní části Třešně, avšak obec Dolní Novosedly pobírá výnos z daně z nemovitostí za katastrální území Chrastiny včetně části, na které leží místní část Třešně.

Mezi zmíněnými obcemi opakovaně proběhla jednání s cílem vyřešení daného stavu, uspokojivého závěru však dosaženo nebylo. Obec Dolní Novosedly se tedy na jaře 2008 obrátila na Ústavní soud s návrhem na rozhodnutí kompetenčního sporu o místní příslušnosti k osadě Třešně. Ústavní soud však tento návrh odmítl s odůvodněním, že věcně příslušné jsou v případě kompetenčních sporů mezi orgány územních samosprávných celků správní orgány podle správního řádu, resp. Nejvyšší správní soud podle soudního řádu správního.¹⁰ Zastupitelstvo obce Dolní Novosedly se tedy ještě v létě téhož roku obrátilo na Nejvyšší správní soud s kompetenční žalobou, v níž se domáhalo prakticky stejného výroku, nicméně bohužel také

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2008, sp. zn. Pl. ÚS 18/08, kde je možno najít i podrobnější popis příčin vzniku této atypické situace.

s prakticky totožným výsledkem. Soud žalobu odmítl s odkazem na neprokázání existence konkrétního kompetenčního sporu v konkrétním řízení.¹¹ Druhá strana sporu – obec Záhoří – se ještě téhož roku pokusila problém řešit návrhem na opravu chyby v katastrálním operátu, jemuž však katastrální úřad nevyhověl, což potvrdil nejen Krajský soud v Českých Budějovicích, ale v důsledku podané kasační stížnosti i Nejvyšší správní soud. Ten výslovně konstatoval, že „Se stěžovatelem lze jistě souhlasit v tom, že takový stav je nejen obecně nežádoucí (pojmovým znakem obce je jak její obyvatelstvo – *společenství občanů*, tak i její území – viz § 1 zákona o obcích, přičemž tyto složky se musí logicky překrývat), ale přináší i řadu praktických potíží při výkonu veřejné správy na takovém území. Kromě výkonu samostatné působnosti, na kterou poukazuje stěžovatel (například správa místních poplatků, územní plánování apod.) půjde zajisté i o obtíže v oblasti soukromoprávní (například při nakládání s obecním majetkem). Zásadní otázkou však je, zda lze tento stav odstranit právě cestou navrhovanou stěžovatelem“, přičemž na posledně zmíněnou otázku soud odpověděl negativně.¹² Odhlédneme-li od samotného merita sporu, jehož podrobnější rozbor by již tematicky výrazně přesáhl rámec této kapitoly, je nabíledni, že současná právní úprava zřejmě postrádá účinný právní prostředek řešení meziobecních sporů o rozsah jejich území či místa vedení vzájemných hranic, lépe řečeno tento prostředek se spíše než v legislativní oblasti může nacházet v rovině politických jednání a vlivů.

4.1.2 Samostatná působnost

4.1.2.1 K vymezení samostatné působnosti

Samostatná působnost představuje obsahovou náplň samosprávy. Je přímou reflexí ústavně garantovaného práva na samosprávu nepodřízenou státu a prostorem pro realizaci svobodné vůle obce v rámci obstarávání veřejných záležitostí. Jak ukázaly historické zkušenosti, je nejen z teoretického, ale i z pozitivněprávního hlediska jednou z nejobtížnějších věcí určení hranic samostatné působnosti, případně vymezení kritérií pro jejich stanovení.

O problematice charakteristice samostatné působnosti v předchozích úpravách obecního zřízení již bylo pojednáno výše. Ani v případě současného obecního zřízení však nelze jednoznačně říci, zda zákonodárce vyslyšel správněprávní teoretiky volající po zpřesnění vymezení samostatné působnosti. Například J. Vedral ještě na počátku roku 2000 optimisticky predikoval, že „[s] ohledem na dosavadní zkušenosti s interpretací samostatné působnosti obce zejména při vydávání obecně závazných vyhlášek a s ohledem na dosavadní velmi bohatou judikaturu Ústavního soudu

¹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2009, sp. zn. Komp 5/2008-85.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2012, sp. zn. 2 As 17/2010-106.

vztahující se k této otázce by se dalo očekávat, že nové obecní zřízení připravované v rámci tzv. reformy veřejné správy se bude snažit s tímto problémem nějak vyrovnat a alespoň částečně tak překlenout ... zmíněnou absencí kvalitativního vymezení samosprávy.“ Zároveň však byl nucen realisticky konstatovat, že „[n]ávrh nového zákona o obcích projednávaný v současné době v Poslanecké sněmovně o tom ale příliš nesvědčí.“¹³ Stejně jako bylo uvedeno již výše, i Vedral jistou „bezradnost zákonodárce“ spatřuje i v nedostatečném ústavním vymezení samostatné působnosti.

Samostatná působnost je v současné zákonné úpravě konstruována kombinací pozitivního a negativního vymezení. Pozitivní vymezení zjednodušeně definuje to, co do samostatné působnosti obcí patří, negativní pak z tohoto záběru vyjímá, co do ní (z jakéhokoliv důvodu) nespadá. Samostatná působnost totiž ve vztahu k citovanému § 7 obecního zřízení při bližším pohledu stále zůstala jako jakási působnost „zbytková“, do níž určitá agenda spadá až tehdy, není-li určena do správy krajům, do přenesené působnosti obcí či není-li určena vykonavatelům státní správy, a to vše za podmínky, že se jedná o záležitost v zájmu obce a jejích občanů¹⁴ (§ 35 odst. 1 obecního zřízení).

Před samostatnou působností obcí tedy, byť by šlo o záležitosti v zájmu obce (a jejích občanů), má – stanoví-li tak zákon – přednost působnost krajů a také přenesená působnost delegovaná na obce či působnost jiných zvláštních (státních) úřadů. To snad může postačovat pro základní pozitivněprávní vymezení, v praxi to však činnost samosprávy nijak neusnadňuje. K tomu v neposlední řadě nenapomáhá ani fakt zmíněný výše v této práci, že ani doktrína nenabízí dostatečně přesná a všeobecně použitelná kritéria pro vymezení hranic samostatné působnosti a zejména pak jejího obsahu. Lze souhlasit s Kopeckého tezí, podle níž by hlavním kritériem takového vymezení měla být kombinace „...principu proporcionality mezi zájmy a schopnostmi samosprávných celků upravovat místní záležitosti relativně samostatně a mezi potřebou jednotné regulace a výkonu záležitostí celostátního významu“ a zásady subsidiarity při svěřování „...zajišťování veřejných záležitostí místního charakteru v zásadě základním územním samosprávným celkům – obcím, a jen v těch věcech, které svým významem základní územní celky přesahují nebo které nejsou základní územní celky schopny efektivně spravovat, je svěřovat do kompetence vyšších samosprávných celků, případně do rámce výkonu státní správy.“¹⁵ Stejně tak je možno připomenout upozornění, které tentýž autor adresuje studentům správního práva ve vztahu srovnání stručnosti obsahového vymezení

¹³ VEDRAL, J.: *Historie a současnost veřejné správy. K vymezení samostatné působnosti obce*, Veřejná správa č. 6/2000, str. 26 a násl.

¹⁴ Přičemž už samo vyjádření „v zájmu obce a jejích občanů“ je problematické (jak si všimají i Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička, 2008, op. cit., str. 188 a str. 396), neboť obec je tvořena právě svými občany, bez nichž je pojmově nemyslitelná. Jedná se tak o zjevný sémantický pleonasmus.

¹⁵ Kopecký, 2010, op. cit., str. 173.

samostatné působnosti v rámci naší ústavní úpravy (nebylo-li by dokonce vhodnější hovořit spíše o jeho absenci) a úpravy německé či rakouské.¹⁶

Z teoretického i například ústavněprávního hlediska by mělo platit, že *de iure* je rozsah samostatné působnosti u všech obcí totožný (jakkoliv *de facto* bude vždy odvislý od hospodářských a finančních možností dané obce). Současná úprava tuto tezi sice respektuje (nečiní například rozdíl mezi venkovskou obcí a městem), ale také ne zcela důsledně. Přinejmenším právo statutárních měst rozčlenit se na městské části či městské obvody je agendou samostatné působnosti, již žádné jiné obce nedisponují a která tak vytváří zjevnou – jakkoliv nijak zásadní – nerovnováhu v obsahu samosprávy.

Zákonodárce však nezůstal pouze u statutárních měst (která se koneckonců od zbývajících obcí i historicky vždy odlišovala, a to i mnohem podstatněji než pouhým vnitřním administrativním uspořádáním). Například do zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě vložil novelou č. 229/2005 Sb. s účinností od 1. července 2005 ustanovení § 21a, podle kterého toliko hlavní město Praha, statutární města a další obce s počtem obyvatel nad 20 000 mohly stanovit v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou obce podmínky k výkonu práce řidiče taxislužby. Toto ustanovení bylo zrušeno až novelou č. 102/2013 Sb. s účinností od 1. května 2013, stalo se tak ale ze zcela odlišných důvodů než proto, že způsobovalo nerovnost v rozsahu samostatné působnosti některých obcí.¹⁷

Současná právní úprava hranic samostatné působnosti, resp. hranice mezi ní a například přenesenou působností obcí tak do značné míry vyznačuje nedostatky, o nichž bylo pojednáno v příslušné kapitole teoretické části této práce. Pro obecní samosprávu pak může být jen velmi slabou útěchou, že propletení samostatné a přenesené působnosti je podle všeho u obcí mnohem slabší, než je tomu v případě krajů.¹⁸

4.1.2.2 Demokratická samospráva

Skutečnost, že primárním orgánem obecní samosprávy, který je nadán pravomocí výkonu samostatné působnosti, je zastupitelstvo jako jediný orgán vzešlý z přímých demokratických voleb, je bezpochyby jedním z projevů vztahu obecní samosprávy a demokratického právního státu. Již citovaný historik, politik a filozof demokracie A. de Tocqueville totiž konstatoval, že „...právě v obci spočívá síla svobodných národů. Obecní instituce jsou pro svobodu tím, čím jsou základní školy

¹⁶ Kopecký, in Hendrych., 2012, op. cit., str. 151.

¹⁷ Sněmovní tisk 823/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=823&CT1=0>.

¹⁸ Cogan, 2004, op. cit., str. 92.

pro vědu; přivádějí ji lidu na dosah; dávají mu okusit jejího pokojného užívání a navykají ho, aby ji používal.“¹⁹

V našem pojetí je touto důležitou obecní institucí zastupitelstvo, které má možnost vykonávat v rámci obce svou (tedy na státu nezávislou) místní správu. Zastupitelstva a z nich vzešlé další orgány samosprávy v čele s radou a starostou tak představují hlavní prostor určený k realizaci nejen lokální politiky, ale zejména místní správy.

Tato skutečnost je výsadou veřejné, a zejména pak územní, samosprávy. Nic podobného neposkytuje soustava institucí státní správy, které vedle obecní samosprávy na místní úrovni veřejnou moc vykonávají. Ty jsou klasicky obsazeny nevolenými úředníky – odborníky realizujícími se v úzce vymezeném okruhu své působnosti a tím sice zasahujícími do oblasti práv a povinností občanů obce, nicméně bez zřejmé politické odpovědnosti za toto konání. Lze si jen těžko představit, že by občané měli možnost „neoblíbeného“ úředníka vyměnit či jeho výměnu alespoň prosadit. Pokud se tak ve výjimečných případech děje, bývá to důsledkem především politické obratnosti a diplomatických schopností lokálních politiků schopných přimět vedoucí příslušných státních dekoncentrátů k takovému kroku (jinou otázkou nicméně zůstává, nakolik by bylo možné takovou praxi označit za pozitivní, či snad dokonce za žádoucí).

Naproti tomu volený představitel územní samosprávy představuje nejen vůli občanů, vůči nimž bude směřovat a realizovat výkon svých pravomocí, ale také demokratickou záruku jeho případné vyměnitelnosti, respektive opětovného nezvolení, za situace, že se tento představitel ve své funkci neosvědčí. Výkon jeho mandátu by tak měl – ve vlastním zájmu a tím i v zájmu občanů obce – mnohem více odpovídat představám voličů, od nichž je odvozena jeho legitimita.

Na druhou stranu nelze nezmínit, že volený představitel veřejné správy nedisponuje (nebo přinejmenším nemusí disponovat) – na rozdíl od jmenovaného úředníka – dostatečnou kvalifikací k výkonu správy veřejných záležitostí. Vždy tak bude třeba demokratický, nicméně ve své podstatě laický prvek vhodně propojit s odborností profesionálních pracovníků ve veřejné správě.²⁰ Demokratický prvek samospráv je tedy nutno vnímat především jako klíčový, nikoliv však sám o sobě dostačující atribut civilizované obecní samosprávy. Představuje jakýsi ideový obsah (v politickém smyslu) technickému výkonu administrativy.

¹⁹ Tocqueville, 1992, op. cit., str. 48.

²⁰ Dokladem faktu, že tento problém – tedy „kolize“ politických představitelů a odborného administrativního aparátu – se netýká jen územní samosprávy, je v České republice i služební zákon a všeobecně známé peripetie spojené s jeho přijímáním, ale zejména s nabytím jeho účinnosti.

4.1.2.3 Autonomní normotvorba obcí jako projev práva na samosprávu

Možná třeba ne nejčastější, ale téměř jistě jednou z nejzřetelnějších forem výkonu samostatné působnosti je realizace tzv. samosprávné normotvorby.²¹ Územní samosprávné celky mohou v České republice vydávat dva základní typy právních předpisů. V oblasti samostatné působnosti se jedná o obecně závazné vyhlášky, v působnosti přenesené, tedy při výkonu státní správy, se jedná o nařízení (od jejich dřívějšího označení „obecně závazné vyhlášky“ bylo, zejména pro terminologické problémy, upuštěno). Touto činností se „...projevuje ...střetávání státní moci s mocí reprezentovanou územní samosprávou, když obě tyto části veřejné moci odvozují svou legitimitu přímo od suveréna – lidu, jelikož jejich nositelé jsou v reprezentativní demokracii odvozeni od vůle voličů – přímo volený Parlament a na něm závislá vláda na jedné straně a na druhé straně přímo volená zastupitelstva a na nich závislé rady a starostové“.²² Vydávání „vlastních“ podzákoných právních předpisů územními samosprávnými celky je projevem jejich práva na autonomii.

Je možno zmínit, že úprava současné obecní a krajské samosprávy se v tomto ohledu odlišuje. Zatímco obce mají možnost v samostatné působnosti a v taxativně vymezených případech vydávat obecně závazné vyhlášky stanovující povinnosti bez nutnosti zvláštního zákonného zmocnění (u čehož však někteří autoři zpochybňovali soulad s Ústavou²³), kraje tuto možnost nemají a v možnosti ukládat povinnosti obecně závaznými vyhláškami jsou odkázány na zákonné zmocnění (§ 6 krajského zřízení). Tato dichotomie se stala terčem kritiky části odborné veřejnosti, kdy například Koudelka uvádí, že „... z hlediska demokracie může novou povinnost stanovit jen subjekt, jenž má přímý demokratický mandát lidu (voličů), tedy Parlament ČR a zastupitelstva“²⁴, tj. bez toho, že by rozlišoval zastupitelstva krajská a obecní. Zjevně k tomu – z pohledu ústavního práva – nemá důvod, neboť z hlediska legitimacy výkonu veřejné moci lze totiž mezi těmito subjekty (resp. orgány) jen stěží nalézt rozdíl.

Jinou otázkou již ale může být, zda zde nehraje roli výše zmíněný fakt, podle něž nejsou kraje v ČR považovány za „tak přirozená“ společenství občanů realizujících touto formou svá základní práva na správu věcí veřejných, ale spíše za samosprávu „druhotnou“, která se právě pro nižší míru sepětí s místní komunitou neobejde u práva ukládat jí povinnosti obecně závaznými vyhláškami bez zvláštního zákonného zmocnění. Kraje je v tomto ohledu zřejmě ve srovnání s obcemi možno vnímat více jako projev státoprávní koncepce územní samosprávy (*ad* ústavní zákon

²¹ Někdy se v souvislosti s tímto dokonce hovoří o jakési samosprávně v oblasti zákonodárství, která se svým obsahem více či méně vymaňuje z oblasti moci výkonné a spíše tak představuje „samosprávu zákonodárnou“. Máme však za to, že podobné terminologické obraty nejsou zcela vhodné a celou problematiku příliš nezjednodušují. Podobné pokusy jsou nicméně poměrně ojedinělé.

²² Koudelka, Ondruš, Průcha, 2004, op. cit., str. 31, 32.

²³ Koudelka, Ondruš, Průcha, 2004, op. cit., str. 31.

²⁴ KOUDELKA, Z.: *Realizace vyhlášek a sankce za jejich porušování*, Právní rádce č. 3, 2000, str. 23. Cit. dle Kadečka, 2003, op. cit., str. 53.

č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků, jehož obdobu v případě obcí nenacházíme a ani nacházet nemůžeme) a jako výraznější vyjádření státní vůle, která si ponechává prostor pro konkrétní určení oblasti, v rámci níž mohou tyto subjekty ukládat povinnosti formou podzákoné normotvorby.

Je však také nutno zdůraznit, že i obecní samospráva pravomoc ukládat obecně závaznými vyhláškami povinnosti získala až rekodifikací obecního zřízení a náhradou úpravy z počátku 90. let novým obecním zřízením z roku 2000. Jak judikoval i Ústavní soud, „... podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a že podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Podle stávající judikatury z těchto ustanovení pro oblast působnosti obce vyplývalo, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže zejména vydává obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jenom v případě výslovného zákonného zmocnění. V souzené věci je však Ústavní soud nucen reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)... Podle § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb. je totiž obec (nově) zmocněna v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“.²⁵ V jiném ze svých nálezů pak Ústavní soud konstruuje jakousi návaznost svých judikátů vztahujících se k zákonu č. 367/1990 Sb. i na novou úpravou, když uvádí, že „[p]řestože tyto nálezy byly vydány za dřívější právní úpravy, závěry v nich vyslovené si nepochybně zachovávají svoji platnost i v současnosti“.²⁶

Autonomní normotvorba územních samosprávných celků zcela jistě představuje jednu z nejdůležitějších institucí při posuzování samostatné působnosti obce. Jedná se jak o oblast teoreticky poměrně podrobně rozpracovanou, tak o nástroj hojně využívaný v praxi. Není cílem této práce zde podrobně rozebírat způsob a proces vydávání obecně závazných vyhlášek.²⁷ Z dalších odstavců (a dalších oddílů této kapitoly) by však mělo být alespoň v obecné rovině patrné, v jakých záležitostech mají obce možnost realizovat svou samosprávu a které jsou jim naopak zapovězeny.

Skutečnost, že problematika obecně závazných vyhlášek a jejich kolize s mocí státu vyjádřené v podobě zákonné úpravy, je jednou z významných náplní činnosti Ústavního soudu ČR posuzujícího takový „střet“, bezpochyby reflektuje nejen snahu

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2001, sp. zn. Pl. ÚS 20/01.

²⁷ Se zaměřením na tuto problematiku již byly koneckonců sepsány samostatné publikace – blíže viz například citované práce J. Vedřala, S. Kadečky a dalších.

jednotlivých obcí o vlastní regulaci určité oblasti společenského života v rámci obce, ale do jisté míry zřejmě svědčí i o jakýchsi normotvorných „sondách“ obecních představitelů. Ti jednoduše zkoušeli (a zkoušejí), kam až mohou ve svých autonomních snahách dojít.

Ústavní soud se obecně vyjádřil v tom smyslu, že „...co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce“²⁸, což opakovaně aplikoval na konkrétní případy. Stanovil například, že (podle obecního zřízení z roku 2000) obec může vyhláškou stanovit omezení pořádání veřejných hudebních produkcí²⁹, či například má možnost omezit nebo zakázat v určitých hodinách nebo na určitých místech prodej a podávání alkoholických nápojů a tabákových výrobků (na základě zákona o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi), byť obcím toto dřívější úprava obecního zřízení neumožňovala.³⁰

Zároveň však nelze pouze na základě počtu zrušovacích nálezů Ústavního soudu bez dalšího konstatovat, že orgán kontroly ústavnosti limituje obce v plném využití jejich nově znovunabyté samosprávy. Tento fakt totiž také svědčí i o určité míře neznalosti či (logické) nezkušenosti ze strany představitelů komunální samosprávy a jejich vcelku pochopitelné snaze o co možná nejširší, byť snad i občas účelový, výklad rozsahu samostatné působnosti.

Ústavní soud si byl zřejmě zejména prvku nezkušenosti vědom, neboť ve druhé polovině první dekády nového tisíciletí provedl – a právě i s odůvodněním již jistého „usazení“ obecní samosprávy – značný názorový obrat. K němu došlo tzv. Jirkovským nálezem³¹, jímž Ústavní soud výrazným způsobem rozšířil možnosti obecní samosprávy ve vlastní regulaci záležitostí místního pořádku. Dovedil totiž nově (resp. „staronově“, neboť tuto princip jím byl vyřknut již předtím, zpravidla ale jen v tzv. disentech³²) tezi, že obce mohou přijímat právní předpisy v samostatné působnosti, jimiž se ukládají povinnosti „...i bez výslovného zákonného zmocnění za podmínky, že jde o záležitosti lokálního významu a nebude tu rozpor se zákonem.“³³ Tento závěr dovedl soud přímo z ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle nějž mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Jeho dosavadní přístup k těmto předpisům byl však takový, že kromě obecného zmocnění (které navíc chápal spíše jen jako formu vymezení věcné působnosti) požadoval při realizaci jejich práva autonomní normotvorby i výslovné a konkrétní

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99.

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 8. června 1999, sp. zn. Pl. ÚS 42/97.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

³² LANGÁŠEK, T.: *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*, Právní rozhledy č. 10/2008, str. 357.

³³ MATES, P.: *Rozšiřování samosprávy obcí*, Právní rozhledy č. 15/2008, str. 553.

zmocnění zákonem. Takový přístup však soud označil již za překonaný³⁴ (jímž byl přinejmenším pro část doktríny už po mnoho let³⁵), přičemž změnu ve svém nazírání odůvodnil tím, že „... vycházejí z poznatků získaných při své vlastní činnosti, dospěl k závěru, že po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. ... Ústavní soud [zde tak] registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.“ Nález pochopitelně – vedle výkladových a vysvětlujících příspěvků – vyvolal i některé otázky a odborné diskuse³⁶ a dokonce i postoje, které v něm nevidí tak významný názorový posun, jaký je mu jinak zpravidla přičítán.³⁷ Přestože jej lze v nejobecnější rovině z pohledu samosprávných obcí přivítat, komplexní hodnocení jeho přínosu při realizaci nově „uvolněné“ samosprávy bude možné až s výraznějším časovým odstupem.

4.1.2.4 Meziobecní spolupráce (vazby mezi obcemi)

Podstatnou součástí samostatné působnosti územních samosprávných celků je pak v neposlední řadě i rozhodování o své samostatnosti v nejobecnějším slova smyslu. V rámci samosprávy se obce mohou rozdělovat, resp. vydělovat z již existujících samosprávných celků, mohou se slučovat, připojovat k jiným obcím či třeba jen „volně“ spolupracovat v některé ze zákonem předvídané formě.

Zvláště problematika změny území a hranic obce byla krátce po obnovení samosprávy jednou z těch, v nichž docházelo k prvním pokusům okusit nově nabytou samosprávu. Mnohé z obcí využily možnosti napravit dřívější kroky chápáné jako příkoří, jichž se na nich dopustila centrální moc, když prováděla jejich násilné slučování a způsobovala tak zánik místních orgánů, obecní svébytnosti či třeba jen místních názvů a označení.

³⁴ KROUPA, J.: *Změna pravidel obecní normotvorby, Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06*, Veřejná správa č. 12/2008.

³⁵ PRŮCHOVÁ, I.: *Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti a § 14 odst. 2 zákona o obcích*, in *Současnost a perspektivy místní správy (Sborník příspěvků z konference)*, MU, Brno, 1996, str. 87 a násl., PRŮCHA, P.: *K režimu a některým aktuálním otázkám normotvorné pravomoci obcí*, in Průcha (ed.), 1998, op. cit., str. 9 nebo také například MACUR, P.: *Normotvorba obcí a reforma veřejné správy*, in *Aktuální otázky reformy veřejné správy*, 2000, op. cit., str. 125 a násl.

³⁶ Za mnohé například KÜHN, Z.: *Zásadní změna v judikatuře ÚS týkající se obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti*, Blog Jiné Právo, 12. ledna 2008. Zdroj: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/01/zsadn-zmna-v-judikatue-s-tkajc-se-obecn.html>, anebo také VEDRAL, J.: *Ještě jednou ke změně judikatury Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám*, Blog Jiné Právo, 4. února 2008. Zdroj: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/02/jet-jednou-ke-zmn-judikatury-stavnho.html>.

³⁷ Vedral, J., in Šturma, Tomášek, 2009, op. cit., str. 355 a násl., zejm. pak str. 361 a násl.

Důsledkem této snahy pak bylo po letech redukování opětovné zvýšení počtu obcí na počátku 90. let. Zatímco v meziválečných dobách počet obcí v českých zemích osciloval přibližně kolem 11500, v 60., 70. a 80. letech došlo k jeho poklesu až téměř k 4000 obcí³⁸ (někteří autoři uvádějí čísla ještě výrazně nižší, například 2500³⁹). K 24. listopadu 1990, tj. ke dni nabytí účinnosti zákona o obcích, u nás existovalo 5756 obcí.⁴⁰ V roce 1991 počet obcí vzrostl na 5768, o rok později již překonal hranici 6000 samosprávných subjektů.⁴¹ V roce 1993 pak u nás existovalo 6196 obcí s průměrným počtem pouhých 1680 obyvatel, přičemž bezmála 80% těchto obcí čítalo méně než 1000 občanů.⁴² Dodnes má přibližně desetina obcí v ČR méně než 100 (!) obyvatel.⁴³ Na vině tohoto masivního nárůstu počtu malých obcí bylo „...zejména zvýraznění identity příslušného sídla a ekonomická očekávání spojená s možností samosprávného rozhodování o obecních záležitostech“.⁴⁴

Nástrojem k tomu pak posloužila široce upravená samostatná působnost obecní samosprávy obecního zřízení z roku 1990 (před velkou novelou z roku 1992) v oblasti rozdělování obcí. Podle ní o rozdělení obcí (tj. oddělení jakékoliv části od původní obce⁴⁵) sice rozhodovalo ministerstvo vnitra na základě návrhu obce (návrh musel vycházet z výsledku místního referenda), ministerstvo však mohlo návrh obce na její rozdělení zamítnout jen tehdy, pokud by nově vzniklé obce nemohly plnit úkoly zákonem o obcích stanovené. A protože v této době ještě nebylo zcela jasné, jaké úkoly budou obcím ukládány a jaké nároky pro jejich splnění budou obce muset splňovat, návrhy obcí na rozdělení byly hromadně schvalovány. Tento fakt má dodnes negativní důsledky zejména v tzv. malých obcích (obcích s méně než 500 obyvateli⁴⁶).

V současné době (k 1. 1. 2013) je v České republice 6253 obcí.⁴⁷ Přesto, že mnohé z nich vznikly odluhou od obce jiné, lze zároveň vysledovat, že stále častěji také dochází – zejména z ekonomických důvodů – k prohlubování obecní spolupráce v rámci výkonu samostatné působnosti. Obce využívají možnosti, kterou jim dává obecní zřízení a uzavírají mezi sebou koordinační veřejnoprávní smlouvy k zajištění

³⁸ Illner, M., in VAJDOVÁ, Z., ČERMÁK, D., ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*, Sociologický ústav AV ČR, Praha, 2006, str. 17.

³⁹ Průša, in Grospič, Vostrá, 2004, op. cit., str. 55.

⁴⁰ Drahovzal, 2006, op. cit., str. VI (přílohy).

⁴¹ Podrobněji viz například *Česká republika od roku 1989 v číslech, Počet obcí podle krajů (stav k 1. 1.)*, Český statistický úřad. Zdroj: http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/0201.pdf.

⁴² Bennett, 1997, op. cit., str. 14.

⁴³ ŠMÍD, A.: *Vývoj územně správního členění státu ve vztahu k územní samosprávě v XXI. století a problematika roztržitosti územní samosprávy*, in GROSPIČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.): *Územní samospráva v České republice v Evropě*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2007, str. 157.

⁴⁴ MATULA, M.: *Reforma územní veřejné správy v České republice*, Institut pro evropskou politiku Europeum. Zdroj: <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/740-reforma-uzemni-verejne-spravy-v-ceske-republice>.

⁴⁵ Průcha, 1993, op. cit., str. 80.

⁴⁶ Což je jedno z často uváděných kritérií pro vymezení malé obce. Viz také například Bennett, 1997, op. cit., str. 25.

⁴⁷ Česká republika od roku 1989 v číslech, op. cit.

výkonu těch služeb či správních činností, které jedna z nich může poskytnout druhé (například výkon činnosti obecní policie).

Dochází tak k situaci, kdy osamostatněná obec funguje nezávisle nejen ve vztahu ke státu, ale třeba i k větší blízké obci, jejíž částí dříve byla a od níž se oddělila, jedná se však zároveň o nezávislost toliko institucionální. Materiálně vzato neumožňují ekonomické (či regionální, geografické, politické, kulturní atp.) podmínky obcím se od svých nejbližších samosprávných souputníků plně izolovat. V konečném důsledku je tak územní samospráva do jisté míry umožněno – byť s přihlédnutím ke zmíněným okolnostem – určit si míru závislosti na svém okolí (jakkoliv třeba ne ve všech směrech). I tuto skutečnost bychom jistě mohli označit za průvodní, esenciální znak samosprávy, neboť jedním z jejích atributů je nepochybně také právo na vlastní (sebe)omezení.

Jednou z forem, jíž si obce mohou stanovit intenzitu vázanosti na své více či méně bezprostřední okolí, je i meziobecní spolupráce, v jejíž konstrukci a právní úpravě došlo v průběhu moderního vývoje obecní samosprávy k zajímavému vývoji.

Podle první podoby porevolučního obecního zřízení mohly obce „k obhajobě svých práv a zájmů vytvářet sdružení, navazovat partnerské vztahy a spolupracovat s obcemi jiných států a být členem mezinárodních sdružení místních orgánů“ (§ 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, v původním znění). Za typický „produkt“ takové spolupráce bylo možno považovat například zřízení Svazu měst a obcí.⁴⁸

Novelou č. 302/1992 Sb. však bylo toto ustanovení s účinností k 1. 7. 1992 zrušeno a nahrazeno úpravou „dobrovolných svazků obcí“ (dle § 20a a násl.) a „jiných seskupení obcí“ (dle § 20e). Ty se sice mohly realizovat pouze ve vybraných úkolech samostatné působnosti obce (§ 20a odst. 2), měly však možnost k realizaci těchto úkolů zřizovat další příslušné právnické osoby.⁴⁹ Tato novela také přinesla do obecního zřízení výslovné zakotvení zákazu sdružování obcí podle předpisů o sdružování občanů (§ 20a odst. 4).

Nová právní úprava představovaná zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, tento model v zásadě převzala. Umožnila obcím spolupracovat formou uzavření veřejnoprávní smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí [§ 46 odst. 2 písm. b)] či v rámci obchodních společností.

Stejně jako předcházející obecní zřízení (ve znění novely č. 302/1992 Sb.) i to nové explicitně vyloučilo možnost obcí sdružovat se na základě předpisů o sdružování občanů (§ 47 odst. 1). Mezi důvody tohoto omezení byla na jednom z prvních míst uváděna rizika, která by taková možnost přinášela. Právní úprava ústavně garantovaného sdružovacího práva, jíž byl zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, byla velmi skoupá na úpravu vzájemných hospodářských vztahů

⁴⁸ ŠLAUF, V., MATRASOVÁ, E., SEDLÁČEK, J.: *Zákon o obcích (obecní zřízení) s komentářem*, Panorama, Praha, 1991, str. 19.

⁴⁹ Viz také Průcha, 1993, op. cit., str. 83.

a vazeb mezi členy sdružení, což mohlo ohrožovat majetkovou celistvost obcí a ochranu jejich vlastnictví. Tato rizika měla naopak eliminovat (nebo přinejmenším výrazně snižovat) forma dobrovolných svazků obcí, případně i obchodních společností, jejichž právní úprava poskytovala podrobnější úpravu pro nakládání s obecním majetkem.⁵⁰

Kromě toho někteří autoři zdůrazňovali také určitou nelogičnost vyplývající z faktu, že obce jsou již samy o sobě sdruženími občanů, u nichž nemá zřejmý smysl se dále sdružovat. Koneckonců, právo svobodného sdružování občanů se vztahuje na občany, nikoliv na společenství občanů.⁵¹ Toto interpretační stanovisko však nebylo jednotné. Jiný, a podle určitých náznaků dokonce většinový, výklad se naopak přikláněl k tomu, že je-li členem sdružení i jiná osoba než obec (typicky fyzická osoba – občan), nic by nemělo začlenění obce do sdružení bránit. Oporu tomuto názoru poskytoval především § 2 odst. 2 zákona o sdružování občanů, podle kterého mohly být i právnické osoby členy sdružení, nemohly jej však – dle § 6 odst. 2 téhož zákona – samy založit.⁵²

I z důvodu tohoto výkladového nesouladu byla přijata novela obecního zřízení č. 477/2008 Sb., která s účinností od 1. 4. 2009 toto omezení zmírnila. Umožnila totiž obcím vstupovat i do těch občanských sdružení, jejichž členy byly i jiné osoby než obce (§ 47 odst. 1 obecního zřízení). Zákon o obcích tak možnost soukromoprávního sdružování (spolčování) obcí upravoval na dvou místech. Ve vztahu k občanským sdružením v § 47 odst. 1 uváděl, že obce „...se mohou sdružovat ... pouze, jsou-li členy občanského sdružení i jiné osoby než obce.“ Ve vztahu k zájmovým sdružením právnických osob pak § 54 upravoval to, že „na spolupráci mezi obcemi a právnickými a fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích lze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení.“

Rozdíl mezi oběma formami meziobecní spolupráce spočíval zřejmě v samotném předmětu oné spolupráce. Ta se v případě zájmových sdružení právnických osob a ustanovení o smlouvě o sdružení podle občanského zákoníku vztahovala explicitně na občanskoprávní⁵³ vztahy (vyloučena však podle všeho nebyla ani hospodářská, tj. výdělečná, činnost⁵⁴). Naproti tomu úprava možnosti spolčování ve formě občanských sdružení účel takové kooperace nestanovila. Stejně tak to nedělal ani zákon o sdružování občanů, ze kterého se snad dal dovodit účel vytváření sdružení z negativního vymezení jeho působnosti. Podle § 1 odst. 3 se tento předpis nevztahoval na sdružování občanů v politických stranách a politických

⁵⁰ Blíže viz také Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička, 2008, op. cit., str. 274.

⁵¹ Průcha, P., in Koudelka, Ondruš, Průcha, 2009, op. cit., str. 174.

⁵² ČERNÝ, P.: *Zákon o sdružování občanů, komentář*, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 40.

⁵³ Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička, 2008, op. cit., str. 300.

⁵⁴ FIALA, J., KINDL, M. a kol.: *Občanský zákoník, komentář*, Wolters Kluwer, Praha, 2009, komentář k ustanovení § 20f zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Citováno dle systému ASPI.

hnutích, k výdělečné činnosti nebo k zajištění řádného výkonu určitých povolání a v církvích a náboženských společnostech. Zřejmý rozdíl však mezi oběma formami meziobecního sdružování (spolupráce) neexistoval a ani praxe příliš nelegitimizovala existující dvojí formy komunálního spolčování.

Doprovodná novela k rekodifikaci soukromého práva č. 303/2013 Sb. pak tento, do jisté míry redundantní, výčet možností spolupráce mezi obcemi eliminovala. Namísto původního výčtu typů smluv, které mezi sebou obce mohou uzavírat (jimiž byly podle § 46 odst. 2 písm. a) – c) zákona o obcích smlouvy ke splnění konkrétního úkolu, o vytvoření dobrovolného svazku obcí nebo k zakládání právnických osob podle zvláštního zákona) je nově toliko upraveno (spíše snad deklarováno), že „Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat.“ (§ 46 obecního zřízení ve světle citované novely).

Ustanovení § 47 původně umožňující sdružování obcí v občanském sdružení, pokud jsou jeho členy i jiné osoby než obce, se změnilo v tom smyslu, že v něm zůstává nemožnost spolupráce mezi obcemi podle ustanovení nového občanského zákoníku o spolku a smlouvě o společnosti. Naproti tomu nicméně zůstává zachována možnost vstupovat do spolků za účelem spolupráce mezi obcemi a právnickými či fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích (§ 54 zákona o obcích).

Úprava smlouvy ke splnění konkrétního úkolu v ustanovení § 48 zákona o obcích se sice ruší, možnost uzavření takové smlouvy však zůstává zachována na základě občanského zákoníku, případně podle příslušných ustanovení V. části správního řádu.

U svazku obcí pak novela zdůrazňuje (resp. zpřesňuje) jejich označení „dobrovolný“ a nově upravuje detaily vzniku jeho právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla tohoto svazku (§ 49 odst. 4 zákona o obcích).

V konečném důsledku tak doprovodná novela v reakci na novou podobu civilního práva upravila původní formy meziobecní spolčovací spolupráce v tom smyslu, že namísto občanských sdružení, zájmových sdružení právnických osob či smlouvy o sdružení a svazků obcí zůstaly obcím k dispozici toliko spolky a dobrovolné svazky obcí, případně smlouva o společnosti dle § 2716 nového občanského zákoníku.

4.1.3 Přenesená působnost

4.1.3.1 Pojmové vymezení a typologie obcí

V praxi veřejné správy se může stát, že v zájmu zachování efektivity jejího výkonu je výhodnější, je-li některá ze státních agend svěřena k výkonu nikoliv

přímému vykonavateli státní správy (státnímu či správnímu úřadu), ale subjektu od státu odlišnému. Tímto nestátním subjektem pak typicky může být územní samospráva, na kterou stát přenáší správu určitých záležitostí, nicméně aniž by se vzdával této agendy jako takové. Tento výkon stále zůstává výkonem státní moci jménem státu a na jeho odpovědnost, přestože není státem realizován. Takovou činnost pak právě z toho důvodu nelze podřadit do již zmíněné samostatné působnosti územní samosprávy, nýbrž musíme hovořit o tzv. působnosti přenesené (která je také vykonávána v odlišném právním režimu⁵⁵).

Problematika výkonu státní moci nestátními subjekty není otázkou nikterak novou a může být nahlížena z mnoha zorných úhlů. Opět lze zmínit A. de Tocqueville, který již před 200 lety varoval, že „...ze všech svobod je svoboda obcí, již se dosahuje tak nesnadno, také nejvíce vystavena útokům státní moci“⁵⁶, když kritizoval zřejmou skutečnost, že přenášením povinností na samosprávné subjekty dochází také k omezování jejich samostatnosti a nezávislosti na státu.

Tento koncepčně snad správný argument však nestačil na to, aby k postupnému přesouvání povinností na samosprávu nedocházelo. Zejména již zmíněná efektivita správy a skutečnost, že tato činnost je ze strany státu finančně kryta (byť – jak ukazuje i případ ČR – ani zdaleka ne vždy bezproblémově), pak ve svých důsledcích vedly k tomu, že model smíšené veřejné správy byl v různých konkrétních podobách v mnoha evropských zemích realizován a zaveden.⁵⁷

V České republice vykonávají přenesenou působnost oba stupně územní samosprávy, tedy jak obce, tak kraje, byť u každého ze stupňů samosprávy nalezneme v jejím vymezení určité rozdíly. Obecně lze říci, že tyto rozdíly většinou svědčí pro vyšší kvalitu úpravy krajů než obcí. Novelou obecního zřízení s účinností k 1. lednu 2003 bylo například vypuštěno ustanovení o tom, že výkon přenesené působnosti je povinností obce (původní § 7 odst. 2), naproti tomu výslovné zakotvení povinnosti výkonu přenesené působnosti zůstalo zachováno jak v zákoně o krajích (§ 2 odst. 2 *in fine*), tak v zákoně o hl. m. Praze (§ 31 odst. 4). U obcí je tak nutno tuto povinnost dovozovat z jiných ustanovení, například z § 65 odst. 1.

Společným problémem obcí i krajů je absence ustáleného pravidla, na koho je vlastně výkon státní správy převáděn – zda na obec a kraj jako samosprávné subjekty, nebo na jejich orgány a případně pak na které. K. Svoboda tento nesoulad demonstruje⁵⁸ například na ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, § 105 odst. 1 zákona č. 245/2001 Sb., o vodách či § 26 písm. e) zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, které svěřují

⁵⁵ K tomuto blíže viz například SVOBODA, K., GROSPÍČ, J., VEDRAL, J., PLÍŠEK, M.: *Územní samospráva a státní správa*, Eurounion, Praha, 2000, str. 24, 237.

⁵⁶ Tocqueville, 1992, op. cit., str. 48.

⁵⁷ Nicméně k tomu, že neustálé rozšiřování oblasti přenesené působnosti a přibývání povinností obcí a krajů není nic nového, viz také například Mates, Matula, 1999, op. cit., str. 12.

⁵⁸ SVOBODA, K.: *Přenesená působnost obcí: problémy v právní úpravě a praxi*, in Grospič, Vostrá, 2004, op. cit., str. 274, 282.

výkon státní správy obci samotné a na ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší⁵⁹, v platném znění či § 80 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění, které tuto povinnost svěřují již konkrétnímu orgánu obce (zde obecnímu úřadu). Z doktrinálního hlediska můžeme (byť trochu zjednodušeně) konstatovat, že nositelem povinnosti by samozřejmě měl být samosprávný subjekt jako takový. Eventuální „převedení povinnosti na orgán“ obce či kraje by pak mohlo být chápáno jako přenos na subjekt samosprávy zároveň s výslovným pověřením konkrétního orgánu k výkonu dané agendy.

V důsledku zrušení okresních úřadů a přesunu jejich původních pravomocí na orgány obcí také došlo k zásahu do struktury samosprávných celků – vzniklo několik nových typů obcí. Přestože zákon o obcích již jistou typologizaci obcí provádí (obec, městys, město, statutární město), speciální právní úprava⁶⁰ zavádí zvláštní členění podle rozsahu přenesené působnosti. Vedle „základních“ typů obcí tak byly rekonstruovány obce s pověřeným obecním úřadem a vytvořeny – z hlediska výkonu státní správy nejvytíženější – obce s rozšířenou působností. Podle této koncepce tak přenesená působnost delegovaná na obce není jednotná⁶¹, ale existuje v jakýchsi třech (základních a několika dalších specifických) formách:

- obce vykonávající státní správu v základním rozsahu a jen ve správním obvodu, který se kryje s územím vlastní obce (všechny obce, tj. 6253),
- obce s pověřeným obecním úřadem vykonávající státní správu v širším rozsahu než obce první kategorie a ve větším správním obvodu, než je území jedné obce (388 obcí),
- obce s rozšířenou působností vykonávající státní správu v ještě větším rozsahu a na větším území než obce v předchozích dvou kategoriích (205 obcí),
- zvláštní skupiny pak navíc také představují obce s matričním úřadem (cca 1270 obcí, mezi nimiž má navíc specifické postavení město Brno vedoucí tzv. zvláštní matriku ve vztahu k událostem, k nimž došlo mimo území ČR⁶²), se stavebním úřadem (necelých 700 obcí), zvláštními kategoriemi do jisté míry jsou i obce, které jsou kontaktními místy veřejné správy podle vyhlášky č. 364/2009 Sb. (dříve také obce vydávající ověřené výstupy z informačních systémů veřejné správy podle vyhlášky č. 550/2006 Sb.) a

⁵⁹ Dnes již zrušeném, ale totéž lze konstatovat i o nové právní úpravě, tj. o ustanovení § 11 odst. 3 a 4 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

⁶⁰ V tomto případě zejména zákony č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích a zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a vyhláška Ministerstva vnitra ČR č. 388/2002 Sb.

⁶¹ Byť ani samostatná působnost není jednotná, neboť například statutární města ji mají v jistých ohledech širší, u přenesené působnosti se však jedná o nesrovnatelně větší rozdíly

⁶² Blíže viz například KOLMAN, P.: *Postavení a působnost obce*, Správní právo č. 5–6/2004, str. 260.

obce oprávněné provádět vidimaci a legalizaci podle vyhlášky č. 36/2006 Sb.⁶³

Zatímco samostatnou působnost mohou samosprávné subjekty vykonávat pouze na svém území (nebo ve zvláštních případech na jiném území na základě veřejnoprávní smlouvy), přenesenou působnost mohou obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávat i na území obcí z hlediska rozsahu přenesené působnosti nižších. Mezi teoretiky se přitom stále vedou debaty o tom, nakolik (či zda vůbec) lze tento model například u podzákonné normotvorby v přenesené působnosti považovat za ústavně konformní z hlediska garance práva na územní samosprávu.⁶⁴

Neboť výkon přenesené působnosti obce je na rozdíl od samostatné působnosti v zásadě povinností obce, projevuje se výše nastíněné členění obcí také do situací, kdy obec tuto svou povinnost neplní. Rozčlenění obcí do typů podle rozsahu přenesené působnosti totiž umožňuje, aby obec „vyšší“ mohla zasáhnout v případě, kdy obec spadající do jejího obvodu neplní svou funkci vykonavatele státní správy a buď v celém rozsahu, nebo pouze částečně daný výkon atrahovat. Stejně tak mají obce, které z nějakého důvodu nemohou výkon státní správy ve formě přenesené působnosti zajistit, možnost uzavřít s jinou obcí veřejnoprávní smlouvu, na níž tuto působnost delegují.

4.1.3.2 Smíšený model veřejné správy a problém financování

Model smíšené veřejné správy počítá s tím, že soustava územních samosprávných celků převezme většinu místní státní agendy dříve vykonávanou nejnižšími státními dekoncentráty s všeobecnou věcnou působností, tedy okresními úřady. Přestože teorie zdůrazňuje, že „...z postavení obcí jako subjektů místní samosprávy vyplývá, že jejich hlavním posláním je realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti ... [a] v praxi by potom také měl výkon samostatné působnosti představovat převažující náplň činnosti orgánů obce“⁶⁵, zejména v souvislosti s poslední reformou veřejné správy se setkáváme s trendem spíše opačným.

Kontinuálně totiž dochází k výraznému rozšiřování činností spadajících do přenesené působnosti obcí. A přestože platí, že „...činnost obcí a jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti ... by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti ... a neměla by tudíž být prováděna ani na její úkor“⁶⁶, současná praxe ve

⁶³ KADEČKA, S.: *Poreformní organizace územní veřejné správy v České republice*, in *Reforma veřejné správy na Slovensku*, Žilinský samosprávny kraj, Žilina, 2007, str. 40.

⁶⁴ Stručné shrnutí některých názorů například in Kopecký, 2010, op. cit., str. 153, poznámka pod čarou č. 57.

⁶⁵ PRŮCHA, P.: *Místní správa, vybrané otázky*, PrF MU, Brno, 1991, str. 17.

⁶⁶ Průcha, 1991, op. cit., str. 17.

financování výkonu přenesené působnosti státem dle názoru mnohých směřuje právě k tomuto ne příliš uspokojivému důsledku.

Na vině je jistě opět i nepřesné ústavní vymezení pojmu samosprávy. Již zmíněný čl. 105 Ústavy sice stanoví, že „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon.“, pro toto zákonné stanovení však Ústava neupravuje žádnou mez. Kromě toho se tento (na první pohled poměrně jednoduchý) článek zdá i interpretačně nejasný. Na to upozorňuje například Mikule, když uvádí, že „Vazba „lze svěřit jen, stanoví-li tak zákon“ ... není úplně srozumitelná (bylo by ji možno vykládat i tak, že zákon má stanovit, „kde lze svěřit“, aniž by však bylo jasné, kdo má akt „svěření“ učinit)“.⁶⁷ Svoboda se pak spíše přiklání „...k názoru, že svěření výkonu státní správy orgánům (územní) samosprávy se uskutečňuje samotným zákonem“.⁶⁸

Ani zákonné vymezení povinnosti státu hradit výkon přenesené působnosti není zcela bez problémů (a opět lze konstatovat méně kvalitní úpravu v případě obcí než u krajů). Obecní zřízení ve svém § 62 pouze obecně uvádí, že „Obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.“, aniž by však konkrétněji stanovil, kdo, jak a podle čeho výši tohoto příspěvku stanoví. Úprava krajského zřízení v ustanovení § 29 odst. 2 naproti tomu alespoň uvádí, že „Kraj obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti. Výši příspěvku stanoví Ministerstvo financí po projednání s ministerstvem [vnitřním].“, byť ani to samozřejmě nelze považovat za úpravu dostačující. Přesnější byla ve svém vymezení i úprava obecního zřízení z roku 1990, která v § 21 odst. 3 uváděla, že „Zvláštní zákon stanoví způsob náhrady nákladů, které obcím vzniknou v souvislosti s výkonem přenesené působnosti.“

Stát tak na základě současné právní úpravy nemá povinnost hradit obcím skutečné náklady vzniklé samosprávě v souvislosti s výkonem státní správy, ale pouze uděluje na tuto činnost příspěvky. Jejich výše je však stanovena pouze obecně (navíc odlišně v každém jednom státním rozpočtu přijatém na daný rok) a neodráží dané konkrétní náklady, které tak nemohou být státem v plné výši uhrazeny. Výkon přenesené působnosti obcí tak skutečně může v konečném důsledku znamenat omezení samotného práva na samosprávu spočívající v tom, že samosprávě jednoduše na tuto činnost zbude méně finančních prostředků.

Zřejmě nejobsáhlejším zákonem, jímž došlo k přesunu pravomocí ze státu do přenesené působnosti obcí, byl zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, kterým došlo k novelizaci 116 právních předpisů upravujících výkon státní správy na místní úrovni. Tento zákon byl však také krátce po svém vyhlášení napaden skupinou poslanců u Ústavního soudu a to právě z toho důvodu, že omezuje ústavně

⁶⁷ Mikule, op. cit., in Kysela, 2004, op. cit., str. 417.

⁶⁸ Svoboda, op. cit., in Grospič, Vostrá, 2004, op. cit., str. 274.

garantované právo na obecní samosprávu. Stěžovatelé její omezení spatřovali zejména v tom, že výrazným navýšením povinností výkonu státní správy dojde ke snížení možnosti obcí vykonávat svou vlastní správu spadající do působnosti samostatné nebo dokonce k tomu, že samosprávné subjekty budou povinny hradit náklady vynaložené na státní správu ze svých vlastních zdrojů. Ústavní soud sice argumenty stěžovatelů (opřené z valné části o již zmiňovanou Evropskou chartu místní samosprávy) neshledal tak závažnými, aby na jejich základě zrušil navrhované části zákona, konstatoval však, že přenašeni výkonu státní moci na jednotky územní samosprávy sice „...není mezinárodním právem pro Českou republiku zapovězeno, přílišné zatěžování samosprávy výkonem státní správy však může ohrožovat její majetkovou a finanční nezávislost.“⁶⁹ Zjednodušeně řečeno, Ústavní soud sice konstatoval, že je sice ústavně konformní, přesune-li v souladu s čl. 105 Ústavy ČR stát na jednotky územní samosprávy část svých povinností a poskytne jim na ni „příspěvek“, tento přesun ani náklady na výkon přenesené působnosti by však neměly obce zatěžovat natolik, aby jim znemožnily (či výrazně znesnadnily) výkon vlastní samosprávy.

Pro praxi však zůstává problémem vymezení, co ještě „únosným zatížením“ je a co již nikoliv. Kromě toho, že náklady na výkon přenesené působnosti se výrazně liší obec od obce, je stále otázkou, jaký musí být rozdíl mezi příspěvkem poskytnutým obcím na výkon státní správy a reálnými náklady na tuto správu vynaloženými. Svaz obcí a měst ČR například spočítal, že jen za první polovinu roku 2003 (k jehož počátku byla realizována II. fáze reformy veřejné správy a tedy zrušení okresních úřadů) reprezentativní vzorek vybraných 44 obcí dotoval výkon přenesené působnosti ze svých zdrojů celými 175 milióny korun.⁷⁰ Naznačení možných cest, které by mohly vést ke zlepšení tohoto stavu, budou ještě zmíněny v dalších částech této práce obsahujících některé z úvah *de lege ferenda*.

4.1.4 K typologii obcí

Kromě výše uvedeného rozdělení obcí do kategorií podle rozsahu přenesené působnosti užívá současná úprava obecního zřízení ještě další (fakticky však spíše primární) členění obcí do několika typů.

Za tuto primární typologii lze považovat rozlišování obcí mezi obce (některé teorie zde hovoří o obcích „vesnických“⁷¹), městyse, města a statutární města. I tento výčet by nicméně bylo možno ještě dále členit dle faktického naplnění zákonných možností (například na obce se zřízenou obecní radou a bez ní, na statutární města členěná na městské obvody a statutární města takto nečleněná atp.).

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

⁷⁰ VÁŇA, L.: *Náklady na výkon přenesené působnosti*, in Grospič, Vostrá, 2004, op. cit., str. 69.

⁷¹ Hendrych, 2012, op. cit., str. 144.

Typologie obcí dle rozsahu přenesené působnosti je pozitivněprávně konstruována do podoby taxativního výčtu obcí spadajících do příslušné kategorie. V důsledku toho sice v naší úpravě absentují obecné znaky, jimiž by se ta či ona obec dala identifikovat, lze však soudit, že tato zvolená forma úpravy přispívá k přehlednosti soustavy příslušných subjektů veřejné správy. V případě oné primární typologie obcí je však situace poněkud komplikovanější.

Prvním typem obcí je „obec“ ve smyslu obce venkovské, vesnické (tj. té, která není ani městysem, ani městem). Zákon zde tak pracuje s pojmem obce (viz výše) jak v širším významu, kdy tímto termínem označuje všechny základní ÚSC, tak v užším významu užívaným právě pro sídelní útvary tradičně označované jako vsi či vesnice. Obecní zřízení však s touto kategorií obcí dál samostatně nepracuje a od městysů a měst je nijak systémově neodlišuje. To zavdává příčinu k legitimním úvahám (k nimž se zde připojujeme), zda by nebylo vhodné odlišení této kategorie obcí (vesnic) od větších komunálních center, nebo dokonce zavedení nového pojmu (či kategorie) „malých obcí“. Jak je dlouhodobě upozorňováno, bezmála 2000 obcí v ČR má méně než 500 obyvatel a z hlediska výkonu veřejné správy se potýkají s celou řadou praktických problémů. Mezi ně patří nejen komplikované zajištění výkonu přenesené působnosti, ale i nesnáze při naplňování práva na samosprávu (volba do zastupitelstva, zajištění elementárního fungování obligatorních orgánů obce atd.), stejně jako například obtíže v oblasti hospodaření s obecním majetkem.⁷²

Dalšími typy obcí jsou pak městys a město. Pomineme-li zde zjednodušené stanovování postavení městyse či města těm obcím, které tohoto statusu již v minulosti dosáhly (§ 3 odst. 3 a 4 zákona o obcích), pak obec je za městys či město určována (do této pozice „povyšována“) *ad hoc* rozhodnutím odvislým od splnění zákonných podmínek. Dle ustanovení § 3 obecního zřízení je městem ta obec, která má alespoň 3000 obyvatel (občanů) a stanoví tak předseda Poslanecké sněmovny PČR po vyjádření vlády, resp. městysem ta obec, o níž tak bude stanoveno i bez podmínky minimálního množství obyvatel. Jde o další konstrukci po předchozích historických modelech, v nichž o přiznávání postavení městyse či města rozhodoval nejprve panovník (a ve vrcholném a pozdním středověku někdy i soukromá šlechta, vrchnost), později již pouze panovník (jakkoliv ještě v 19. století tak činil bez výslovného zákonného zmocnění – Hoetzel zde hovořil o císařské prerogativě⁷³) a po vzniku republiky pak tato pravomoc přešla na vládu (dle obecné klauzule obsažené v § 64 ústavní listiny z roku 1920), která ji vykonávala až do listopadu 1948.⁷⁴ Po roce 1990 se pak novým obecním zřízením poprvé přesunula do sféry zákonodárního orgánu, konkrétně na předsednictvo České národní rady, později pak na předsedu Poslanecké sněmovny.

⁷² Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011, op. cit., str. 32, 33.

⁷³ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 3.

⁷⁴ Drahovzal, 2006, op. cit., str. IV a V (přílohy).

Jediným orgánem, který v tomto procesu stanovil přesnější pravidla, zde však není orgán ve věci rozhodující, tj. předseda Poslanecké sněmovny, ale vláda, jejíž stanovisko má pouze doporučující charakter. Ta svým usnesením č. 418 ze dne 2. 5. 2001 stanovila kritéria pro posuzování žádostí obcí o stanovení městem (předtím tuto otázku upravovalo usnesení č. 638 z roku 1993). Podle nich se posuzuje, zda střed města odpovídá „soustředěné městské zástavbě s náměstím se zpevněným povrchem“, zda v centru převažuje vícepodlažní zástavba, zda jsou ulice a veřejná prostranství pojmenovány, do jaké míry je v obci zaveden vodovod, kanalizace či bezprašné chodníky, zda je v obci základní škola, zdravotnické zařízení s nejméně třemi stálými lékařskými místy s lékárnou, v obci by také například mělo být ubytovací zařízení nejméně s 20 lůžky, pošta, společenský sál a sportoviště atd.⁷⁵

Všechny tyto podmínky jsou však obsaženy nejen toliko v usnesení vlády coby nejen v „interním aktu ukládajícím úkoly pouze členům vlády“⁷⁶, ale také – nutno připomenout – v aktu stanoveném orgánem, který má v daném procesu pouze doporučující roli. Předseda Poslanecké sněmovny si žádá podobná kritéria nestanovil, v důsledku čehož se obce žádající o přiznání postavení městyse či města dostávají do určité právní nejistoty. Jejich pozici posiluje alespoň ten fakt, že na toto rozhodování předsedy Poslanecké sněmovny se vztahuje správní řád (předseda sněmovny zde vystupuje v pozici „jiného orgánu veřejné moci“ při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy dle § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění⁷⁷) a ten je tedy vázán přinejmenším základními zásadami činnosti správních orgánů. Jde zde ale především o základní atributy výkonu veřejné moci v právním státě, nikoliv o podmínky, za kterých se o „povýšení“ obce na město rozhoduje. I v jeho případě tak lze hovořit o svého druhu prerogativě, byť logicky pojmově odlišné od té, jíž v této věci historicky disponoval císař.

Pro úplnost lze dodat, že po novele obecního zřízení provedené zákonem č. 234/2006 Sb. (tzv. dozorová novela), kterou byly do naší právní úpravy znovuzavedeny městyse, zpracovala vláda na přelomu let 2006 a 2007 návrh svého nového usnesení „o určení kritérií pro posuzování návrhů obcí o stanovení městyse vládou“. Na tento návrh však velmi kriticky reagoval například Svaz měst a obcí ČR, který s nimi vyslovil nesouhlas a požádal vládu o „...jejich přepracování s větším důrazem na historii příslušné obce“.⁷⁸ Z dostupných materiálů lze soudit, že vláda tento návrh následně stáhla a přijala pouze druhou část zmíněného materiálu, tj. vyjádření k návrhům tří obcí o stanovení městyse.⁷⁹

⁷⁵ Novotný, 2005, op. cit., str. 11.

⁷⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. dubna 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97.

⁷⁷ VEDRAL, J.: *Správní řád, komentář*, Bova Polygon, Praha, 2012, str. 34, 35.

⁷⁸ Připomínky k návrhu usnesení vlády České republiky o určení kritérií pro posuzování návrhů obcí o stanovení městyse vládou a o vyjádření vlády k návrhům obcí Okříšky, Pavlíkov a Slabce o stanovení městyse, Svaz měst a obcí ČR. Zdroj: <http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=172367>.

⁷⁹ Vláda České republiky. Dokumenty vlády, program jednání vlády z 25. dubna 2007. Zdroj: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&04-25.

Samostatnou otázkou je pak i postavení statutárních měst v současném systému veřejné správy (obecní samosprávy). Některé z problematických aspektů jejich právní úpravy již byly zmíněny ve vztahu k úpravě z roku 1990 a mnohé z nich by bohužel bylo možno zopakovat i pro úpravu současnou. Je tomu tak i přesto, že již v souvislosti s její přípravou v rámci reformy veřejné správy na konci tisíciletí si odborná veřejnost byla vědoma nedostatků, kterými tehdejší právní úprava statutárních měst trpěla. Například J. Vedral mezi ty největší řadil nedostatečné odlišení právní úpravy běžných obcí a statutárních měst (neboť zákon o obcích dopadal na obě kategorie prakticky totožně) a hlavně pak nedostatečnou úpravu městských částí a obvodů, jejichž kompetence by měly být nejen obecně zakotveny zákonem a nikoliv pouze statutem (i jejich zastupitelstva odvozují svou legitimitu od demokratických voleb), ale je třeba vyřešit i otázku přiznání či nepřiznání jejich právní subjektivity nebo zvláštní úpravu jejich samostatné působnosti (vedle doposud upravované působnosti přenesené). U statutárních měst pak autor předpokládal, že by v souvislosti s kategorizací obcí podle rozsahu samostatné působnosti měla mít statutární města víc samosprávných kompetencí než malé obce, ale že by také všechna bez výjimky měla vykonávat působnost okresního úřadu.⁸⁰

Do nové úpravy zákona o obcích z roku 2000 však zákonodárce tyto konstrukce zakomponoval jen částečně. Statutárním městům je sice nově věnována samostatná hlava VIII zákona, ve které jsou podrobněji upraveny některé náležitosti statutu a organizace a pravomoci městských částí, předpoklady (požadavky) typologizace obcí podle rozsahu samostatné působnosti nebo ujednocení předchozí duality typů statutárních měst však naplněny nebyly. Do nové úpravy sice nebyla z předchozího obecního zřízení přejata pravomoc konstituovat statutární město *ad hoc* individuálním rozhodnutím, převzato ale bylo – i když na první pohled ne zcela patrné – rozdělení statutárních měst na ta, která vykonávala funkci okresního úřadu a na ta, která tuto funkci vykonávat nemohla.

Statutární města jsou od roku 2000 určena taxativním výčtem v ustanovení § 4 obecního zřízení konstruovaného obdobně jako § 3 předchozí právní úpravy.⁸¹ Z jeho díkce nebyly rozdíly mezi jednotlivými statutárními městy zřejmé, vyplývaly však z dalších ustanovení⁸² zákona o obcích ve znění do roku 2003. Zvláštnosti týkající se statutárních měst Brna, Ostravy a Plzně měly svůj základ především v ustanovení § 139 odst. 1 obecního zřízení, podle kterého tato města svými orgány na svém území vykonávala (kromě jiného) i působnost okresního úřadu, nestanovil-li zvláštní zákon jinak. Do jisté míry můžeme říct, že pouze tato tři města tím vykonávala jednu

⁸⁰ VEDRAL, J.: *Postavení statutárních měst*, Moderní obec č. 2/1999, str. 29, 30.

⁸¹ A koneckonců také stejně jako jsou zařazovány obce do jednotlivých kategorií pro potřeby odlišného rozsahu přenesené působnosti. Rozdíl zde však spočívá v tom, že zatímco v případě přenesené působnosti jde o přenesení povinností stanovených těmto obcím, v případě statutárních měst jde spíše o přiznání práva a silnějšího (privilegovanějšího) postavení.

⁸² Viz například § 12 odst. 3, § 40 odst. 3, § 41 odst. 3, § 45 odst. 2, § 136 odst. 1, § 137 odst. 1, § 138, § 139 odst. 1 a 3, § 140 odst. 1, § 142 a další.

z klíčových funkcí, kvůli níž byla kategorie statutárních měst v polovině 19. století vůbec zavedena. Zbylých 13 měst pak disponovalo pouze možností rozčlenění na městské části či obvody. Průběžnými novelizacemi § 4 byla i další města postupně přidávána do zde obsaženého taxativního výčtu, statutární města vykonávající působnost okresních úřadů (do jejich zrušení) však zůstala stále tatáž.

Zrušením okresních úřadů a tedy i zánikem všeobecné okresní správy tak dochází i k odstranění jednoho z typických znaků, který doposud fungování statutárních měst provázel a do jisté míry i odůvodňoval existenci tohoto typu obce. Na jednu stranu to lze chápat jako odpadnutí důvodu existence statutárních měst, na stranu druhou to je však možno interpretovat i jako zrušení jednoho z elementů, který činil mezi některými statutárními městy rozdíly. To se pak promítlo i do některých zvláštních právních předpisů. Jako příklad lze uvést ustanovení § 47 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve kterém jsou vymezeny orgány oprávněné k vyhlášení výběrového řízení na zdravotnické zařízení a v němž byla původní pravomoc magistrátu Brna, Ostravy a Plzně zákonem č. 320/2002 Sb. převedena na nově zřízené krajské úřady.

Zůstává však poněkud paradoxní pravdou, že i přes zrušení okresních úřadů některé rozdíly mezi statutárními městy nadále přetrvaly. Ještě poměrně dlouho poté existovala řada zákonů, které magistrátům statutárních měst Brna, Ostravy a Plzně přiznává(-ala) zvláštní, jiným městským úřadům nepřiznané kompetence. Platilo to například o zákonu č. 41/1993 Sb., který byl až k 1. březnu 2006 nahrazen úpravou č. 21/2006 Sb., o ověřování. Podobně lze jako příklad uvést i ustanovení § 9 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, v naposledy platném znění, který (ve vztahu k ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení) až do konce roku 2013 ve svém výčtu příslušných správních orgánů uváděl „krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v hlavním městě Praze a ve městech Brno, Ostrava a Plzeň magistráty těchto měst...“.

Zatímco mezi právním postavením „venkovských“ obcí na straně jedné a městysů a měst na straně druhé nejsou výrazné právní rozdíly, statutární města se ve své současné podobě od zbývajících základních jednotek územní samosprávy liší nejen v možnosti zřizování městských částí disponujících právem odvozené kvazi-samosprávy, ale částečně i v terminologii označování některých orgánů statutárních měst.

Obecní (městský) úřad je označován jako magistrát, což lze vnímat jako nepřímý odkaz na odlišné označení městských rad (a starostů, resp. purkmistrů) některých statutárních měst 2. poloviny 19. a 1. poloviny 20. století při výkonu přenesené působnosti, které se při této činnosti označovaly jako magistráty⁸³ (například i zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky

⁸³ Joachim, V. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 11, 12. Nicméně Hoetzel, 1937, op. cit., str. 189 o magistrátu hovoří pouze v případě Prahy a Liberce.

Československé, hovořil v ustanoveních § 63 či 75 o „městech s vlastním statutem a se zřízeným magistrátem“), případně snad také částečně na slovenskou a podkarpatoruskou terminologii, podle které se obce třídily na vsi, velké obce a města se zřízeným magistrátem.⁸⁴ Pojmová inspirace zde však nepochybně sahá až do již výše zmíněných josefinských reforem.

Pro starostu statutárního města zákon užívá pojem primátor (a pro místostarostu náměstek primátora), u čehož je možno dovozovat kontinuitu na výše zmíněné označení prvního z purkmistrů královských měst vrcholného středověku (primus či primátor jako první mezi ostatními konšely). V naší moderní historii se pojem primátor užíval výhradně pro označení nejvyššího představitele hlavního města Prahy, s jeho rozšířením i na jiná města se poprvé setkáváme až na konci 60. let 20. století v souboru již výše také zmíněných zákonů upravujících specifická postavení města Brna (§ 18 odst. 3 zákona č. 175/1968 Sb.), města Ostravy (§ 18 odst. 3 zákona č. 40/1969 Sb.) a města Plzně (§ 18 odst. 3 zákona č. 41/1969 Sb.), které pojem primátor užívaly pro označení předsedy národního výboru těchto tří měst (vedle Prahy).

Zřejmě z toho důvodu, že tato tři města byla v roce 1990 po znovuoobnovení obecní samosprávy koncipována jako první tři statutární města, se toto označení pro starostu statutárních měst dostalo i do obou porevolučních obecních zřízení. Nelze zde však nezmínit, že vzhledem k ne zcela šťastné stávající konstrukci statutárních měst v tomto bodě dochází k určitému paradoxu. I pokud připustíme jistou logiku pro označení starosty statutárních měst územně členěných na městské části či obvody jako primátora (neboť starosta takového města je opravdu primátor, tedy „první“ starosta mezi ostatními starosty, v tomto případě představiteli městských částí), v případě statutárních měst, která ke svému vnitřnímu územnímu členění dosud nepřistoupila, je použití tohoto termínu pojmově, etymologicky, významově i historicky zjevně nelogické. Tento paradox pak podtrhuje i fakt, že těchto měst je mezi současnými statutárními městy podstatná většina a zmínit lze v tomto ohledu snad i poněkud sarkastickou poznámku, že pro některé představitele velkých měst může být samotné označení „primátor“ jednou z podstatných motivací ve snaze o zařazení „svého“ města do výčtu statutárních měst v § 4 obecního zřízení.

4.1.5 Orgány obce

Jak bylo již výše zmíněno, naše právní úprava obecní samosprávy se nikdy nepřiklonila k Steinovu pojetí vnitřního organizačního uspořádání obce, podle kterého by jednotlivé správní působnosti měly být rozděleny mezi na sebe vzájemně nezávislé orgány. Namísto toho se u nás ujal koncept jednoho orgánu s nejširší působností (zpravidla přímo volený), který je zároveň kreačním orgánem pro orgány

⁸⁴ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 4.

ostatní.⁸⁵ Tento přístup k vnitřní organizaci samosprávných obcí se pak v našich podmínkách ustálil a stal se do jisté míry tradicí, na niž navázaly obě úpravy obecního zřízení, které u nás byly po roce 1989 přijaty.

Tyto úpravy vycházejí především z konstrukce posledního jim předcházejícího obecního zřízení, tj. zákona o obcích z roku 1864 (ve znění pozdějších, zejm. pak republikových, novel). I přes obdobnou filozofii stávajících obcí ve vztahu k jejich vnitřní organizační struktuře se však jejich současná úprava od té historické v mnohých aspektech (nezřídka i poměrně podstatně) odlišuje, což může být zajímavým předmětem stručné komparace.

Klíčovým orgánem zůstává obecní zastupitelstvo. Tento pojem, jak již bylo také zmíněno, se původně užíval pro označení všech orgánů obce⁸⁶, které v rámci komunální správy „zastupovaly občany“. Voleným orgánem – zastupitelstvem v dnešním smyslu – pak byl obecní výbor, který se na zastupitelstvo přejmenoval až s příchodem republiky. Původní rozptyl počtu jeho členů (8-36 v Čechách, resp. 7-30 na Moravě) se při tom zároveň značně rozšířil (9-60), což se již tehdy neobešlo bez kritických ohlasů, které maximální počet označovaly za „neúměrně vysoký“.⁸⁷

Současná úprava přesto modifikovala možný počet zastupitelů jen velmi mírně a to na 5 až 55. I délka volebního období se výrazně inspirovala v dobách první republiky a zůstala na dnes vcelku tradičních čtyřech letech (jako tomu bylo až do roku 1933, kdy se změnilo na šestileté).

Poněkud větší odklon od rakouského modelu nacházíme v současné úpravě obecní rady. Tou největší změnou je pravděpodobně její fakultativnost, resp. možnost zejména malých obcí radu nezřizovat stanovením menšího počtu zastupitelů než 15. Československé obecní zřízení vycházelo z obligatorně zřizované a to nejméně tříčlenné rady tvořené starostou a dvěma radními (i proto byl minimální počet zastupitelů stanoven na 9, neboť toho bylo třeba k ustavení tříčlenného obecního trestního senátu tvořeného právě radou). V tom se nepochybně projektovala i předchozí (monarchistická) koncepce, podle níž byli „členové rady ... povinni býti [starostovi] nápomocni a vykonávati dle jeho nařízení a pod jeho odpovídáním práce, které jim uloží“ (§ 52 obecního zřízení z roku 1864), z čehož se dal do jisté míry vyvozovat charakter obecní rady jako pomocného sboru starosty obce.

Naopak zachováno zůstává pravidlo maximálního počtu členů rady (1/3 počtu zastupitelů) a také – podstatný – fakt a pojmový rys, že obecní rada rozhoduje v samostatné působnosti ve věcech, které nejsou výslovně svěřeny zastupitelstvu (§ 7 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n., novela k obecním zřízením). Hoetzel z toho dokonce dovozoval, že tento fakt učinil z rady „primární orgán obce“, byť zároveň připustil,

⁸⁵ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 7.

⁸⁶ Kromě již výše citovaných viz dále také například Kliment, 1936, op. cit., str. 410, 411.

⁸⁷ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 185.

že toto ustanovení se vykládá nejednotně.⁸⁸ Zákonná dikce, podle níž „Obecní rada ... usnáší se o všech věcech, které podle zákona nejsou výslovně vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu, aneb podle nařízení zákonných, po případě usnesení obecního zastupitelstva, nejsou vzneseny na starostu.“ totiž vyvolávala celou řadu otázek. Flögel z ní například vyvozoval, že rada rozhoduje i tam, kde zvláštní zákon hovoří toliko o „obci“⁸⁹, Kliment mu v tomto bodě nicméně kontroval judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle kterého přinejmenším v případě § 11 obecního zřízení z roku 1864 (ve znění zejména republikových novel) rozhoduje zastupitelstvo.⁹⁰ Tentýž autor pak také dovozuje, že toto ustanovení, a zejména pak slova „[pokud] podle ... usnesení obecního zastupitelstva nejsou vzneseny na starostu“, představují zmocnění zastupitelstva přiznat starostovi agendu, která není výslovně svěřena zastupitelstvu (a tedy by *a priori* připadla radě), nepřipouští však takový postup v otázkách, které jsou zastupitelstvu výslovně svěřeny. S tím však nesohlasil Hoetzel, jenž byl příznivcem výrazně silnějšího chápání tohoto ustanovení (viz výše jeho pojetí rady coby „primárního“ orgánu obce) a viděl v něm dokonce zmocnění zastupitelstva k přenesení části své (!) vlastní pravomoci na starostu.⁹¹ Není bez zajímavosti, že tento model – tedy rada realizující „zbytkovou“ část samostatné působnosti – vyvolává i v dnešní době otázky nikoliv nepodobné těm, které si kladli již prvorepublikoví autoři.⁹²

V čele obce stojí obecní starosta. Starosta je v dnešním pojetí chápán jako ten, kdo „dovnitř“ obce svolává a řídí jednání zastupitelstva a rady (případně řídí některé další orgány jako například obecní policii, není-li stanoveno jinak), stejně jako stojí v čele obecního úřadu, „navenek“ je pak tím, kdo za obec jedná (projevuje její vůli v právních jednáních, zákon výslovně uvádí, že ji „zastupuje navenek“⁹³, což je opět zjevné a téměř doslovné převzetí poněkud problematické dikce § 55 československého obecního zřízení) a také vykonává pravomoci obecní rady, není-li tato v obci zřízena.

Starosta jako reprezentant obce nebyl původně vnímán jako samostatný orgán obce, ale pouze jako součást „zastupitelstva“, resp. „představenstva“ ve smyslu souboru obecních činitelů.⁹⁴ K jeho vymezení coby samostatného orgánu došlo právě již výše zmíněným § 7 zákona č. 76/1919 Sb. z. a n., neboť ten *in fine* explicitně předpokládal možnost zákona či zastupitelstva přiznat pravomoc přímo starostovi jako takovému.

Meziválečný zákonodárce pro starosty statutárních měst a od roku 1933 (po velké novele obecního volebního řádu) pro starosty všech obcí vyžadoval k platnosti

⁸⁸ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 7.

⁸⁹ Flögel, 1932, op. cit., str. 164.

⁹⁰ Kliment, 1936, op. cit., str. 420.

⁹¹ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 186.

⁹² Viz Kopecký, 2010, op. cit., str. 209, 210.

⁹³ K tomuto zajímavě viz Kopecký, 2010, op. cit., str. 237-239.

⁹⁴ Kliment, 1936, op. cit., str. 420.

jejich volby zastupitelstvem státního potvrzení ze strany dohlédacího úřadu (u obcí, jež byly sídlem okresního úřadu, ministerstvem vnitra, u ostatních obcí zemským úřadem). Lze soudit, že se tak stalo především jako opatření proti již výše také zmíněnému posilování vlivu národnostních menšin zejména v příhraničních oblastech Československa. V případě nepotvrzení volby starosty, pozbyla jeho volba (a jeho náměstků) platnosti a bylo třeba provést novou volbu na zasedání zastupitelstva svolaného dohlédacím úřadem. Ten, jehož volbu stát odepřel potvrdit, nemohl být během tří let zvolen starostou ani jeho náměstkem (§ 63 odst. 1 *in fine* obecního volebního řádu). Zajímavé bylo, že zákon sice stanovil, že odvolání proti nepotvrzení volby starosty má vždy suspensivní účinek (§ 63 odst. 4 obecního volebního řádu), neurčil však, kdo byl aktivně legitimován toto odvolání podat. Teorie se s tímto nedostatkem pokoušela vypořádat různě. Sám Hoetzel připouštěl (byť s pochybnostmi) přiznání tohoto „stížnostního práva“ samotnému neúspěšnému kandidátovi na starostu, stejně jako – již bez pochybností – uváděl, že k tomu je oprávněna obec „...hájí své právního nároku na své orgány správně zvolené“.⁹⁵ Nicméně není bez zajímavosti, že byt tuto druhou možnost uvedl jako jednoznačnější, na jiném místě ji tentýž autor naopak rezolutně vyloučil.⁹⁶

Jako svého druhu „dědictví“ této prvorepublikové úpravy lze podle našeho názoru vnímat stávající zákonný požadavek na státní příslušnost starosty a místostarosty k České republice. Přestože lze v souladu s některými současnými autory⁹⁷ vyjádřit pochybnost o účelnosti a důvodnosti takového omezení (a to nejen vzhledem k povaze starostenských kompetencí, ale také s ohledem na postupné odbourávání národních bariér v rámci Evropské unie atp.), je možno připustit, že určitý smysl by snad tento požadavek mohl mít třeba ve vztahu k jazykové vybavenosti starosty (kdy u občana ČR lze na rozdíl od cizího státního příslušníka předpokládat znalost českého jazyka). Kromě toho není bez zajímavosti, že zatímco obecní zřízení vztahuje požadavek státní příslušnosti pouze na starostu a místostarosty, například zákon o hlavním městě Praze tuto povinnost klade na všechny členy rady hlavního města (§ 69 odst. 1 *in fine*). Příčina této odlišnosti podle našeho názoru spočívá v odlišné konstrukci § 72 odst. 2 zákon o hlavním městě Praze ve srovnání s § 104 odst. 1 obecního zřízení. Zatímco v případě obcí může zastupitelstvo „svěřit úkoly“ pouze místostarostům, v případě hlavního města Prahy může „svěřit zabezpečování úkolů v samostatné působnosti náměstkům primátora ... a dalším členům rady [zvýr. aut.]“. Ti se tak v konkrétních případech mohou dostat do pozice obdobné primátora či jeho náměstků, což zřejmě odůvodňuje i požadavek

⁹⁵ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 8.

⁹⁶ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 187.

⁹⁷ Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička, 2008, op. cit., str. 541.

státní příslušnosti na ně kladený. V každém případě platí, že tato podmínka není v rozporu s unijním právem, které tuto možnost výslovně připouští.⁹⁸

Z prvorepublikové úpravy naopak nepochází současný institut místostarosty či místostarostů (v zásadě libovolného počtu). Ta znala funkci náměstka starosty (případně 2 náměstků, pokud zastupitelstvo obce čítalo minimálně 24 členů), pokud by však nemohl (eventuálně ani jeden z nich) pro podjatost či nepřítomnost zastoupit starostu, nastoupili do této pozice členové obecní rady a to podle věku od nejstaršího k nejmladšímu.

Podobně pak došlo k určitému odklonu i v otázkách poradních a iniciačních orgánů. Československá úprava znala institut poradních a přípravných sborů označovaných jako komise, na rozdíl od našeho modelu se však nejednalo o „orgány orgánů“ (v našem případě obecní rady), ale o orgány obce jako takové, o kterých rozhodovalo obecní zastupitelstvo (§ 9 obecního volebního řádu). Jak již bylo uvedeno výše, obligatorně zřizované byly komise finanční (sestavující z poloviny volených obecním zastupitelstvem a z poloviny určených dohlédacím úřadem a která měla právo „...odvolati se s účinkem odkládacím ve všech usneseních obecního zastupitelstva povahy finanční“), jež byla jedním z důsledků také výše zmíněné tzv. finanční novely (§ 9 zákona č. 329/1921 Sb. z. a n.), a komise letopisecká (§ 2 zákona č. 80/1920 Sb. z. a n., o pamětních knihách obecních).

Současné rozlišování mezi výborem a komisí nemá historickou tradici a to nejen proto, že výborem se původně označoval samotný kreační orgán obce (zastupitelstvo v užším slova smyslu), ale zřejmě ani z toho důvodu, že historická úprava nepotřebovala diferencovat mezi poradními orgány zastupitelstva a rady, neboť oba orgány byly obligatorní a těsněji propojené, než jak je tomu v současném modelu. V tomto směru historickým modelům mnohem více než ta dnešní odpovídala úprava zákona o obcích z roku 1990, která jako iniciativní a kontrolní orgány v § 56 upravovala komise zřizované obecní radou (příčemž obligatorními byly komise finanční a kontrolní), jejichž pozici po roce 2000 zaujaly povinné výbory zastupitelstva.

Totéž pak platí i o současných komisích coby zvláštních orgánech obcí (§ 106 obecního zřízení), které jsou také spíše evoluční novinkou. Za jejich jakési předchůdce by snad částečně – například ve vztahu k přestupkovým komisím – bylo možno považovat již výše zmíněné obecní trestní senáty (tvořené starostou a dvěma radními) a to například i proto, že v obou případech je patrná klíčová role starosty (ten dnes tyto zvláštní orgány zřizuje a jmenuje a odvolává jejich členy, za první republiky obecnímu trestnímu senátu předsedal a řídil jej, v některých případech – § 63 a § 64 českého obecního zřízení – mohl o deliktech dokonce rozhodovat sám). Jen

⁹⁸ Čl. 5 odst. 3 Směrnice Rady 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky

na okraj lze zmínit zajímavost, že podle těchto ustanovení mohly předválečné obce ukládat i tresty odnětí svobody (tehdejší terminologií „vězení“) až na 24 hodin (nebo dle zvláštních úprav až třeba na 20 dní). Pro zajímavost lze uvést, že o zavedení podobného instrumentu se po roce 1989 některé obce pokoušely také, narazily ovšem nejen na ústavní limity územní samosprávy, ale také na fundamentální principy trestního práva.⁹⁹

Obecní úřad a obecní policie pak jako orgány obcí mají z historického hlediska společné to, že náplň obou těchto institucí prvorepublikové (stejně jako rakouské) obce sice realizovaly, nicméně nikoliv „pod hlavičkou“ samostatného orgánu. Zajišťování místní bezpečnosti spadalo do kompetence obecního výboru (zastupitelstva) dle § 35 obecního zřízení, případně starosty obce (§ 59). Postavení obecních úředníků pak ve světle § 9 novely obecního zřízení provedené zákonem č. 76/1919 Sb. bylo zajímavé v tom, že měli „...právo a povinnost zúčastnit se hlasem poradním všech schůzí obecního zastupitelstva, obecní rady a komisí, pokud jde o otázky spadající do oboru služby, pro který byli ustanoveni, nemají-li podle dosavadních nařízení právo hlasovací.“ Hlasovací právo – *votum decisivum* – měli například magistrátní radové v městské radě pražské.¹⁰⁰

Historické předchůdce pak v neposlední řadě nalezneme i u současného správce obce. Zatímco stávající úprava počítá s monokraticky realizovanou „státní správou“ obce zaměstnancem ministerstva vnitra (předtím krajského úřadu, předtím okresního úřadu), dřívější model předpokládal nejen obdobnou pozici vládního (resp. zeměpanského) komisaře (gerenta), ale i kolegiální správní komisi, kteří spravují obec v běžných věcech v případě absence volených orgánů. Hoetzel nicméně upozorňuje na jejich nejasnou právní povahu, tj. na otázku, nakolik jde o orgány obcí, byť je nesporné, že jde o orgány, které tvoří její vůli a jednají za obec navenek.¹⁰¹ V prvorepublikovém obecním zřízení zůstala zachována i instituce *curatora ad actum* (výše v textu již zmíněna), která však v současném obecním zřízení nenašla adekvátní odraz.

4.1.6 Kontrolní mechanismy samosprávných obcí

O podstatě a funkci státního dozoru nad veřejnou (a zejm. pak územní) samosprávou již bylo pojednáno výše.¹⁰² Zde se tedy zaměříme (s ohledem na rozsah této problematiky spíše jen stručněji) především na možné historické kořeny současné právní úpravy.

Aniž bychom zde chtěli hlouběji rozebírat nesnadnou otázku terminologického označení kontrolních činností ve veřejné správě, je nutno v první řadě kriticky

⁹⁹ Viz například Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93.

¹⁰⁰ Hoetzel, J. in Hácha, Hoetzel, Weyr, Laštovka (poř.), 1938, op. cit., str. 7.

¹⁰¹ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 188.

¹⁰² Kromě toho zajímavě viz také například Kopecký, 2010, op. cit., str. 326 a násl.

nahlédnout na dělení kontroly a dozoru tak, jak je provádí stávající zákony upravující územní samosprávné celky. Tato pozitivněprávní úprava kontrolou rozumí to, co teorie zpravidla označuje za zjišťovací fázi kontrolního procesu, zatímco dozorem se zde míní – doktrinálně nahlížená – druhá, nápravná fáze kontroly. Toto označování kontrolního procesu výkonu obecní agendy je matoucí a právní úpravu značně znepřehledňující. Budeme-li tedy zde pro zjednodušení hovořit o „státním dozoru“ nad obecní samosprávou, budeme tím (nevyplyne-li z textu něco jiného) mínit dozor ve smyslu komplexních úkonů kontroly i případné nápravy zjištěných nedostatků, tedy zahrnující obě jeho výše zmíněné etapy.

Kromě toho je třeba zdůraznit, že současný model (jehož detailní popis není účelem těchto odstavců) pracuje hned s několika formami kontroly územních samosprávných celků vykonávané vůči nim, takřkajíc, „z vnějšku“.

Na prvním místě je možno zmínit „obecný“ státní dozor nad výkonem veřejné správy obcemi, který vůči samostatné působnosti vykonává ministerstvo vnitra a vůči přenesené působnosti místně příslušný krajský úřad také v přenesené působnosti (do dozorové novely tak v obou případech činil místně příslušný krajský úřad v přenesené působnosti a ministerstvo vnitra¹⁰³, do konce roku 2002 pak okresní úřady).

Samostatný typ kontroly nad územní samosprávou představuje také kontrola jejich hospodaření, která má u nás silnou historickou tradici.¹⁰⁴ Tato kontrolní činnost se vyčlenila z jiných forem správní kontroly zejména zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků, který představuje především procesní provedení kontrolní povinnosti založené ustanovením § 42 současného obecního zřízení. S určitými výhradami bychom pro zjednodušení mohli do této kategorie zařadit i – byť pojmově odlišnou – kontrolu hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch právnických osob realizovaného obcemi v rámci výkonu přenesené působnosti prováděnou Nejvyšším kontrolním úřadem. Územní samosprávné celky pak nejsou vyloučeny ani z procesu tzv. finanční kontroly etablované především zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

V neposlední řadě je třeba mít na paměti, že územní samospráva samozřejmě může být subjektem i tradičního správního dozoru, tj. kontrolní činnosti, v níž vystupuje v pozici adresáta veřejné správy (viz zejm. § 1 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu). Vzhledem k jejímu právnímu postavení a charakteru, kdy vším, co činí, musí sledovat veřejný zájem, by zřejmě i v tomto případě bylo možno hovořit *in largo sensu* o dozoru nad samosprávou.

¹⁰³ K problémům této koncepce viz také například ŠTASTNÝ, V.: *Právní úprava dozoru nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků po novelizaci provedené zákonem č. 234/2006 Sb.*, in Grospič, Louda, Vostrá (eds.), 2007, op. cit., str. 271.

¹⁰⁴ Viz například Šouša, 2009, op. cit., str. 97.

Nelze však nezmínit, že kontrolní mechanismy jsou zajištěny i uvnitř ÚSC samotných. V širším pojetí by mezi ně zřejmě bylo možno řadit již samu odpovědnost obecní rady a starosty obecnímu zastupitelstvu při výkonu samostatné působnosti.

Za konkrétnější projev tohoto dohledu pak může být považována i činnost obligatorně zřizovaného kontrolního výboru zastupitelstva, za jehož předobraz by mohla být považována v této práci již několikrát zmíněná finanční komise obce (byť tato měla ve srovnání se současnou úpravou finančního výboru silnější postavení). Historicky jde zřejmě o jeden z nejstarších kontrolních institutů naší obecní samosprávy, neboť ji můžeme dohledat až do Stadionova prozatímního obecního zřízení. Ten v několika málo stručných (a z dnešního pohledu zajímavě libozvučných) ustanoveních totiž uvádí nejen to, že „Výboru přísluší právo, ustanoviti cenzory aby jak předběžní návrhy tak i aučty v platnosti i v čísle zkaušeli a o výsledku toho dali zprávu.“ (§ 88), ale zejména skutečnost, že „Výbor povinen jest, několikráte v roce pokladnici dáti skontrolovati skrze komissary, ježto k tomu ustanoví.“ (§ 89), že výbor „I má právo, veškeré řízení představených obecních dávat skaušeti skrze komissi, i ke zprávám ústavů obecních taktěž skrze komisse dávat dohlížeti.“ (§ 90) a v neposlední řadě „Dále má právo, k podniknutím obecním dohlížeti skrze zvláštní komisse.“ (§ 91). Tato ustanovení je pak možno vhodně doplnit dobovým komentářem neznámého autora: „Aby auředníci obecní libovolně s obecním statkem nakládati nemohli, musejí ročně aučty skládat obecnímu výboru, kterýž je zkaumati musí. Tento článek jest předůležitý, an od něho dobré zpravování obecní vlastnoty závisí. Výbor musí censory (zkaumatele) ustanovit, kteří tyto aučty i v čísle, tj. co se týká summy jednotlivého počtu, zkaušeti musejí; má též právo pokladnici dát prohlédnout několikráte v roce zvláštními komissary, aby se přesvědčil, zdaliž vše v pořádku jest, dále má právo, všecka řízení představených dávat zkaušet skrze komisi. Nebudau tedy dle toho auředníci libovolně moci jednat. K této komissi může i povolati audy z jiných obcí, poněvadž se lehko přihodit může, že audové obce, v které se nějaké řízení představených obecních zkaušet má, tomu nerozumí. Z toho vysvítá, jak předůležitý auřad obecní výbor jest.“¹⁰⁵

Kontrolní charakter vykazuje v neposlední řadě i sistační oprávnění starosty vůči výkonu usnesení obecní rady, má-li za to, že je nesprávné (což představuje určitou odchylku od obecného kritéria zákonnosti či legality platícího ve většině jiných kontrolních činností).

Mezi kontrolní činnosti svého druhu prováděné v rámci samosprávné obce lze pak zřejmě řadit i povinnost obce vykonávat soustavnou kontrolu svého hospodaření podle § 15 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.

¹⁰⁵ B., C., 1849, op. cit., str. 27.

I v oblasti kontrolních činností tak můžeme identifikovat některé historické instituty, u nichž lze spatřovat inspiraci v předválečné úpravě, stejně jako zde nacházíme některé právní novinky, nezřídka nahrazující jiné, dále již nepřejaté, právní modely.

Samotný státní dozor nad samosprávou nepochybně patří do první kategorie. Jeho kořeny můžeme pojmově vysledovat přinejmenším do obecního zřízení z roku 1864 (o němž bylo podrobněji pojednáno v příslušné kapitole), v naší polistopadové úpravě však vedle toho nacházíme i některé vlivy konstrukcí vycházejících ze soustavy národních výborů.

Typickým příkladem byla pravomoc České národní rady (tj. orgánu moci zákonodárné) rozhodovat o zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce nebo jiného opatření obecního zastupitelstva v samostatné působnosti na základě předložení okresního úřadu a v případě zjištěné nezákonnosti takový akt i zrušit (§ 62 odst. 1 a 2 obecního zřízení z roku 1990). Tato pravomoc, jež po roce 1993 přešla na Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, byla zjevně inspirována čl. 102 a zejména pak čl. 107 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který koncipoval národní rady jako nejvyšší orgány státní moci v republikách a to dokonce s právem rušit podzákonné předpisy vydávané orgány veřejné (tehdy státní) správy. I přes faktické nevyužívání této pravomoci zákonodárným sborem (a to i proto, že v roce 1993 došlo ke zřízení Ústavního soudu) byla tato konstrukce zrušena až Ústavním soudem¹⁰⁶ právě s odkazem na porušování klíčových pravidel dělby moci.¹⁰⁷

Podobně lze identifikovat vliv systematiky vnitřního členění národních výborů i na současné komise coby poradní a iniciační orgány. Právě takové totiž byly zřizovány již dle první úpravy těchto orgánů v dobách třetí republiky a stejně jako dnes na ně za určitých okolností například bylo možno delegovat i právo rozhodovat ve stanovené agendě (§ 14 odst. 3 vyhlášky ministra vnitra č. 966/1947 Úř.l.I., kterou se vydává prozatímní organizační řád místních národních výborů).¹⁰⁸

Historický základ má i sistační pravomoc starosty, jakkoliv v meziválečném období působila nejen vůči usnesením obecní rady (jako je tomu dnes), ale především obecního zastupitelstva, kdy tato byla následně předkládána okresnímu úřadu k rozhodnutí. V této podobě ji tak lze vnímat spíše jako onu externí formu dozoru nad samosprávou, byť podněcovanou zevnitř samosprávné korporace.

Značně odlišnou podobu od té současné měl – zejména po finanční novele obecního zřízení – dohled nad obecním hospodařením. Ve srovnání se soudobou úpravou zde existovala poměrně silná závislost samosprávných celků na státním přivolení v oblasti nakládání s obecním majetkem. Například § 23 zákona č.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 2000, sp. zn. Pl. ÚS 1/2000.

¹⁰⁷ Vedral, in Bobek, Molek, Šimíček (eds.), 2009, op. cit., str. 617, 618.

¹⁰⁸ Blíže viz například Flögel, 1948, op. cit., str. 209 a násl.

329/1921 Sb. z. a n. upravoval administrativní tutelu¹⁰⁹ tak, že pro usnesení o tom, „že se má nemovitý majetek obce neb ústav neb fondů obecních dáti do zástavy nebo trvalým břemenem zatížiti, nebo že se má nějaké právo zakoupiti nebo zciziti, nebo že se má v obecním lese více dříví káceti, nežli dopouští systemisace lesů“, nebylo-li uvedeno jinak, platila nezbytnost schválení bezprostředním úřadem dohlédacím.

Do jisté míry tato úprava (která by dnes s největší pravděpodobností narážela na ústavní vymezení samosprávy¹¹⁰) připomíná současný § 39 odst. 1 obecního zřízení, který upravuje právní jednání obce, u nichž je podmínkou platnosti předchozí zveřejnění záměru o takovém jednání (a který by ve velmi širokém pojetí snad bylo možno také považovat za formu vnější kontroly obecní samosprávy, tentokrát pak ze strany občanů obce, resp. veřejnosti).

4.2 Některé další úvahy de lege ferenda

Řada úvah *de lege ferenda* již byla prezentována v těch částech této práce, ve kterých byly představeny a hlouběji rozpracovávány dílčí problematické aspekty obecní samosprávy. Nepovažujeme za nutné (ani za vhodné) je zde opakovat. V této podkapitole se tedy objeví především ty představy o dalším možném vývoji právní úpravy, jež z různých, zpravidla metodologických, důvodů nebyly v této práci dosud – přinejmenším v takové míře – uvedeny.

4.2.1 Zpřesnění hranic samostatné působnosti

Dle názoru Ústavního soudu ČR by do obsahu samostatné působnosti měly být zařazeny zejména „...takové věci, které svými kořeny tkví právě v místním společenství a mají k němu specifický vztah za předpokladu, že mohou být místním společenstvím ve vlastní odpovědnosti a samostatně zvládnuty.“¹¹¹

Ústavní pořádek však o rozsahu samostatné působnosti mnoho nevyovídá. V čl. 101 odst. 3 Ústava sice garantuje právo finanční autonomie a v čl. 104 odst. 1 pro stanovení působnosti zastupitelstva vyžaduje formu zákona, „...aniž by ovšem byl jen naznačovala jakýsi minimální standard zákonného vymezení rozsahu územní samosprávy. Při hodnocení této kusé úpravy nelze než souhlasit s tím, že Ústava ČR „neupravuje právní rámec samostatné, resp. samosprávné působnosti a není v tomto směru ani závaznou směrnicí pro běžné zákonodárství.“¹¹²

¹⁰⁹ Hoetzel, 1937, op. cit., str. 207.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 9. července 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97.

¹¹² Vedral, 1999, op. cit., str. 86. Dále citován i Grospič, 1997, op. cit., str. 24.

Stejně tak lze souhlasit s Kopeckým, který ve stejném duchu kritizuje absenci podrobnější ústavní úpravy samostatné působnosti, tedy že „...naši ústavní úpravě schází vymezení pravidel, které by vázalo běžné zákonodárství při rozhodování, zda určité záležitosti veřejné správy mají být svěřeny správním úřadům či jiným vykonavatelům správy jako správa státní, či zda mají náležet do rámce územní samosprávy.“¹¹³ Tento fakt pak nabývá na důležitosti zejména ve vztahu ke skutečnosti, že naše územní samospráva není budována na základě například teorie *pouvoir municipal*, ale že její samotná existence i rozsah jsou přímo odvislé od vůle státu. Zvláště v takovém případě je tedy zcela nezbytné tuto vůli formulovat jasně a přesně, což se však bohužel neděje.

Tato nedokonalost ústavního vymezení obecní samosprávy v České republice je ještě patrnější, porovnáme-li naši úpravu s některými ústavami jiných postkomunistických zemí. Například čl. 44 již zrušené Ústavy Maďarské republiky vymezoval okruh úkolů svěřených k samostatné správě místnímu zastupitelskému sboru, následně pak vypočítává sedm konkrétních působností a pravomocí. Podobně tak činí i nová ústava Maďarska ve svém čl. 32 odst. 1.¹¹⁴

Čl. 15 odst. 1 Ústavy Polské republiky zase ústavně zakotvuje zásadu decentralizace veřejné moci, na což navazují ustanovení čl. 87 a násl., ve kterých je vymezena autonomní normotvorba územních samosprávných celků. Polská ústava (zabývající se územní samosprávou zřejmě nejpodrobněji) pak také v čl. 167 odst. 1 územním samosprávným jednotkám zajišťuje podíl na veřejných důchodech odpovídající jejich úkolům. „Zásadní význam má její ustanovení o spojitosti úkolů jednotek územní samosprávy s jejich materiálně-finančním zabezpečením: změny v rozsahu jejich úkolů a kompetencí se provádějí současně s odpovídajícími změnami v podílu na veřejných důchodech (čl. 167 odst. 4).“¹¹⁵ Lze konstatovat, že z absence právě takového (nebo obdobného) ustanovení v naší Ústavě pramení pro českou územní samosprávu značná část problémů. Na druhou stranu lze nicméně v zájmu zajištění objektivnějšího pohledu přiznat, že například „...francouzská ústava o územní samosprávě nemluví prakticky vůbec.“¹¹⁶

Obecní samospráva by si tak v ústavní rovině podle všeho zasloužila nejen zakotvení a garanci, ale také svou charakteristiku a alespoň rámcové vymezení. Na ni by následně měla navazovat úprava zákonná, představovaná tedy především zákonem o obcích (a dále pak samozřejmě zákonem o krajích a zákonem o hl. m.

¹¹³ Kopecký, 1998, op. cit., str. 97.

¹¹⁴ *Fundamental Law of Hungary*. The Constitutional Court of Hungary. Zdroj: <http://www.mkab.hu/rules/fundamental-law>.

¹¹⁵ SVOBODA, K.: *Ústavní základy místní samosprávy v zemích střední a východní Evropy*, in PAVLÍČEK, V. a kol. (eds.): *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, PrF UK, Praha, 1999, str. 108.

¹¹⁶ Vedral, 2006, op. cit., str. 33.

Praze¹¹⁷). Kvalitnější ústavní profil obecní samosprávy (potažmo její samostatné působnosti) by mimo jiné zajistil nejen určitou minimální standardizaci a unifikaci v těchto předpisech, ale i přesnější vymezení samostatné působnosti a agendy, která do ní spadá.

V důsledku současné nepřesné úpravy je pak praxe nucena potýkat se s některými více či méně závažnými problémy. V některých zákonných zmocněních k vydání právních předpisů například „...dochází v jedné věci k prolínání samostatné a přenesené působnosti (např. u místních poplatků, kde obec je zmocněna k jejich stanovení a k stanovení ohlašovací povinnosti, splatnosti, úlevám a osvobození v samostatné působnosti, ale působnost obecnímu úřadu podle zákona o správě daní a poplatků stanoví jako výkon státní správy)“¹¹⁸, samostatnou kapitolu by si zasloužilo pojednání o problémech spojených s koncepcí spojeného výkonu veřejné správy a z toho vyplývajících problémů s vylučováním úředníků provádějících správní řízení ve věci, v níž obec vystupuje jako účastník nebo v níž se jedná o obecní záležitost.¹¹⁹

Vedle samotného přesnějšího vymezení samosprávy jako takové se však (shodně s J. Vedralem) můžeme ptát přinejmenším po dvou dalších tématech se samostatnou působností úzce spjatých. V první řadě se nabízí otázka, „...do jaké míry je vhodné i nadále setrvávat na principu, že rozsah samosprávy (samostatné působnosti) je v případě všech obcí stejný bez ohledu na jejich (zejména ekonomickou) schopnost úkoly do samostatné působnosti spadající skutečně vykonávat“, v řadě druhé se pak vynořuje myšlenka s tou první výrazně související (a také zde již zmíněná), že „...bude zřejmě nezbytné uvažovat i o obligatorním výkonu určitých úkolů, neboť samospráva nemůže být v moderním státě pouze právem obce vůči státu, ale musí být též její povinností vůči občanům.“¹²⁰

Vedral sám si sice na první otázku neodpovídá přímo negativně, připouští však, že realizace naznačené myšlenky by s sebou přinesla rizika a teoretické i praktické problémy. Řešení druhé otázky pak vidí v opuštění koncepce dvojí působnosti územní samosprávy a nastolení působnosti jediné, v níž by však samosprávné celky měly jak právo některé záležitosti spravovat, tak také povinnost určitou agendu vykonávat.

¹¹⁷ Připustíme-li vůbec potřebnost zvláštní úpravy hlavního města. Viz například názor V. Šimíčka, podle kterého jde o jeden z nejzbytečnějších zákonů našeho právního řádu. Blíže viz ŠIMÍČEK, V.: *Které zákony si zaslouží označení „legislativní Ropák“?*, blog Jiné právo, 8. června 2007. Zdroj: <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/06/kter-zkony-si-zaslou-oznaen-legislativn.html>.

¹¹⁸ ŠROMOVÁ, E.: *Zákonnost právních předpisů územních samosprávných celků po zrušení okresních úřadů*, Veřejná správa č. 1-2/2005, str. 54 a 55.

¹¹⁹ Za mnohé viz například KADEČKA, S.: *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?*, Právní rozhledy č. 13/2005, str. 477-484, či BRŮNA, M.: *Soudy soudily přenesenou působnost (aneb Pojednání o dvou rozsudcích)*, Veřejná správa č. 9/2005.

¹²⁰ Vedral, 1999, op. cit., str. 82, 83.

Samostatně se zřejmě jedná o úvahy realizovatelné jen s obtížemi, ve vzájemné kombinaci by však mohly poskytnout určité vodítko pro další možný vývoj obecní samosprávy. Pokud by totiž byla přijata koncepce, podle níž by obce byly zavázány k plnění určitých úkolů, lze předpokládat, že by rozsah těchto úkolů byl také kategorizován podle typu obce (velikost, počet obyvatel, tranzitní dostupnost atp.), v důsledku čehož by vlastně došlo k naplnění první z výše uvedených tezí, tj. rozlišení obcí podle úrovně jejich samostatné působnosti. Zároveň lze předpokládat, že by došlo k postupnému odstraňování některých místních dekoncentrátů státní správy a k přesunu jejich agendy do „nové“ působnosti samosprávných celků.¹²¹ Hlavní důraz by pak měl být kladen především na precizní odlišení zbývající státní správy a územní samosprávy z hlediska jejich působnosti a pravomocí.

4.2.2 K orgánům obcí

Z hlediska doktrinálního náhledu se jako první na řadě jeví vhodnost řešení nesouladu ústavního a zákonného vymezení obecních orgánů. Zatímco ústava výslovně hovoří toliko o obecním zastupitelstvu, jímž je obec „samostatně spravována“ (čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR), obecní zřízení ve svých úvodních ustanoveních (§ 5 odst. 1 a 3) tento ústavní princip nejen opakuje („Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce“), ale především rozšiřuje o další explicitně zakotvené obecní orgány (rada, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce a také komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti). Ani zde však nejde o výčet taxativní a postupem doby i zvláštní právní úprava výslovně označila¹²² za další orgán obce také obecní policii (§ 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii).

Platná právní úprava vymezení obecních orgánů tak vlastně do jisté míry pokračuje v již nastíněném koncepčním „rozkolu“, jenž nastal na počátku 19. století mezi pruskou úpravou obecní samosprávy (Steinovo obecní zřízení) a rakouským Stadionovým obecním zřízením. Přestože praxe byla nucena se s touto zjevnou legislativní neshodou určitým způsobem vyrovnat a použití předmětných ustanovení jí tak již zpravidla nečiní obtíže, pouhý fakt praktického „zažití“ vzájemně si odporujících (nebo přinejmenším značně si neodpovídajících) úprav nemůže z teoretického hlediska jako argument proti zesouladnění obou předpisů sám o sobě obstát. To platí zejména za situace nejen ne vždy zcela jednoznačného vymezení kompetencí klíčových obecních orgánů (zastupitelstva, rady a starosty), ale také jejich poměrně složitého vzájemného provázání ve stávajícím vztahovém uspořádání

¹²¹ Zatímco současný trend se zdá být spíše opačný – viz například loňský vládní návrh věcného záměru zákona o stavebních úřadech.

¹²² Poté, co se ukázalo jako ne zcela vhodné chápat obecní policii jako pouhou „organizační složku“ obce, neboť ty byly – ve světle § 23 zákona č. 250/2000 Sb. i nadále jsou – zřizovány zejména k hospodářskému využití obecního majetku, zatímco obecní policie z logiky věci provádí především výkon veřejné moci.

(navíc v závislosti na zřízení či nezřízení obecní rady). Otázka kým tedy je, nebo může být, obec samostatně spravována, tak v mnohých případech nemusí mít pouze právně-filozofický rozměr obecné doktrinní úvahy, ale ryze praktického problému, jehož řešení platná právní úprava příliš nezjednodušuje, spíše naopak.

Kromě tohoto obecnějšího problému je pak ve vztahu k vnitřní organizaci obcí pravděpodobně jednou z nejdiskutovanějších otázek způsobu volby obecního starosty, která byla prvně nastolena již při schvalování prvního zákona o obcích v roce 1990, jak již bylo zmíněno. Diskuse nad tímto tématem dosud zcela neustala a kromě debat v rámci legislativního procesu se dále koná jak na úrovni politických proklamací a vizí, tak na poli odborných a věcných rozprav¹²³ (příčemž určité zdroje lze do některé z těchto dvou kategorií zařadit jen s určitými obtížemi¹²⁴).

Jak je zřejmé například z Vedralova pojednání, otázek vzešlých z úvahy o zavedení přímé volby starosty (či – dle některých představ – i hejtmana¹²⁵), je celá řada. Starosta obce dle současného – a na našem území vcelku tradičního¹²⁶ – pojetí „...nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze ... může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. ... Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností.“¹²⁷ Starosta tedy nemá postavení srovnatelné například se statutárním orgánem obchodní společnosti (k tomuto pojetí má mnohem blíže například slovenská právní úprava¹²⁸), který může vůli „své“ právnické osoby navenek nejen formulovat, ale také vytvářet. Zřejmou snahou zmíněných politických subjektů (a nejen těch) je tento stav změnit a přeformovat starostu na skutečně nejvyšší orgán obecní samosprávy.

Vzorem těmto politickým snahám jsou některé okolní země s více, ale i méně podobnou právně-politickou tradicí. Jak uvádí Jüptner, od roku 1990 došlo nejméně v 8 evropských zemích k umožnění, rozšíření nebo zavedení přímé volby starostů, zatímco ani jedna nešla opačným směrem, tj. k zavedení volby nepřímé. Zároveň zdůrazňuje, že díky zavedení přímé volby v Chorvatsku a Polsku je i v postkomunistické Evropě nepřímá volba výjimkou.¹²⁹

Jako nejčastější příklad (a pro nás částečně i vzor) bývá uváděno již zmíněné Slovensko, které zavedlo přímou volbu starosty ještě za dob federace v roce 1990 a již tehdy učinilo ze starosty nejen představeného obce, ale i její nejvyšší výkonný

¹²³ VEDRAL, J.: *Přímá volba starostů (několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení)*, Deník veřejné správy, 21. 6. 2004. Zdroj: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6055800>.

¹²⁴ *Reforma veřejné správy. Přímá volba starostů*. Institut evropské demokracie. Zdroj: <http://www.ied.cz/index.php?projekt=6>.

¹²⁵ Cogan, 2004, op. cit., str. 211.

¹²⁶ KOLMAN, P.: *Starosta obce v pohledu správního práva*, Veřejná správa č. 6/2005, str. 12, 22-23.

¹²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

¹²⁸ Škultéty, 2004, op. cit., str. 57 či Vrabko, 2012, op. cit., str. 160, 161.

¹²⁹ JÜPTNER, P.: *Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi*, Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha, str. 234. Autor zde zajímavě rozvádí i fakt, že některé země přímou volbu zavedly *en bloc* (model plošný), jiné ji umožnily, tj. ponechaly na obcích, zda ji zavedou (model fakultativní) a některé ji zavedly jen pro některé obce nebo určité teritorium státu (model selektivní).

orgán.¹³⁰ Slovenský starosta je poměrně nezávislý na zastupitelstvu, což slovenská teorie interpretuje jako snahu oddělit „...výkon moci lidu v obci od rutinní správy obce a prohloubení jeho přímé odpovědnosti obyvatelům obce coby svým voličům.“¹³¹

Tato koncepce vychází z předpokladu odpovědnosti přímo zvoleného starosty vůči těm, od nichž odvozuje svůj mandát, tedy od občanů obce. Otázkou však zůstává způsob a provedení volby, eventuálně pak i způsob a provedení odvolání z funkce. Nejvhodnějším se pro tento účel logicky jeví model většinový, který však nabízí hned několik variant (jednokolový systém relativní většiny, dvoukolový systém absolutní většiny atp.) s mnoha podvariantami. Ve hře však teoreticky zůstává i model proporční, ve kterém by starostou byl automaticky zvolen leader kandidátky vítězné strany či hnutí. Je však pochopitelně otázkou, nakolik by se zde jednalo o skutečně přímou volbu (pokud by však voliči volili stranu s vědomím, že první osoba na její kandidátce bude starostou, lze to přinejmenším za „polo-přímou“ volbu považovat), rozhodně by se ale jednalo o posílení oprávněného pocitu voličů, že mohou volbu starosty více ovlivnit.

Změny spojené se zavedením přímé volby starosty se však nemohou omezit na pouhou novelu zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, nebo případně na zavedení zvláštního právního předpisu upravujícího volební proces. V případě jejího zavedení by nepochybně byly nutné výrazné strukturální změny v organizačním uspořádání obcí a v přerozdělení kompetencí zejména v oblasti jejich samostatné působnosti. Z hlediska organizačního lze předpokládat, že nejrazantnější zásahy by byly provedeny u obecní rady. Ta by zřejmě musela být transformována do podoby spíše poradního (tím spíše pak i fakultativního) orgánu starosty, jak je tomu například i na Slovensku či v některých spolkových zemích SRN¹³² a výkon samostatné působnosti by se s ohledem na charakter té které pravomoci rozdělil mezi obecní zastupitelstvo a starostu, tedy orgány s přímo získanou demokratickou legitimitou k výkonu veřejné moci.

Jak však upozorňuje i Vedral, tyto „banální“ změny ve veřejné správě si v konečném důsledku mohou vynutit i změnu Ústavy. Podle jejího čl. 101 odst. 1 je totiž obec samostatně spravována zastupitelstvem, ve světle čehož byla zpochybňována i již zmíněná možnost rozhodování rady obce v samostatné působnosti bez možnosti atrakce těchto pravomocí zastupitelstvem. Ve vztahu ke zmíněné slovenské úpravě zde pak lze zaznamenat možný inspirativní prvek v tom, že Ústava Slovenskej republiky explicitně hovoří o dvou orgánech obcí – o starostovi a o obecním zastupitelstvu (čl. 69, zejména pak odst. 1), čemuž také odpovídá právní úprava obecního zřízení (§ 10 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení).

¹³⁰ Průcha, 1991, op. cit., str. 27.

¹³¹ SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*, Sotac, Košice, 2003, str. 188.

¹³² Viz například Kopecký, 2010, op. cit., str. 209.

Nutno však také upozornit, že v praxi se ne vždy ideály vkládané do přímé volby starostů naplní (navíc tyto ideály a naděje nebyly v jednotlivých zemích ani zdaleka totožné, mnohdy byly dokonce zcela protikladné¹³³). Lze tak vyvozovat nejen z teoretických úvah (například Vedral je pro zachování stávajícího stavu, jak potvrdil i o rok později v jiném svém příspěvku¹³⁴), ale soudě dle některých komentářů i z praktické zkušenosti. Například P. Novák komentující komunální volby v Polsku v roce 2002, v nichž byla poprvé realizována přímá volba starosty zastávaná například relativně progresivní Občanskou platformou¹³⁵, uvádí, že „Naděje vkládaná do nového systému hlasování ale nepřinesla očekávané výsledky.“¹³⁶ Kromě jiného také upozorňuje na určité riziko, které s sebou mnohé modely přímé volby starostů nesou, tedy odlišnou politickou orientaci starosty a obecního zastupitelstva a které se v Polsku v některých případech stalo realitou. I Jüptner upozorňuje, že přímá volba může být výhodná především pro dlouhodobě opoziční či malé nebo neetablované politické strany, jimž mechanismus přímé volby přináší možnost narušení pozice zavedených stran či jejich kartelu.¹³⁷ Bylo by pak už jen na teoretické úvaze, jak tyto komunální orgány na tuto situaci, ne nepodobnou například stavu kohabitace vrcholných exekutivních orgánů Francouzské republiky, zareagují. Paradoxně se tak zdá, že v tomto ohledu by se výše zmíněný model „polo-přímé“ volby starosty v proporčním systému, který brání vzniku této situace (již Jüptner považuje za nejčastější a také „mezinárodně“ ověřený argument proti přímé volbě starosty¹³⁸), zřejmě mohl jevit jako vhodnější.

V neposlední řadě nelze nevidět, že vedle odborných a teoretických otázek, které přímá volba starosty vyvolává, je zde i nejednoznačný postoj zainteresované veřejnosti, v tomto případě samotných komunálních představitelů. Šaradín například upozorňuje na fakt, že na základě závazku vlády vzešlé z voleb v roce 2010, že zavede přímou volbu starostů, proběhla přinejmenším dvě rozsáhlá dotazníková šetření o názoru komunálních politiků na tuto otázku. Jedno provedl Svaz měst a obcí ČR a dopadlo výrazně proti zavedení přímé volby, druhé provedlo prakticky ve stejné době Ministerstvo vnitra a vyznělo naopak ve prospěch tohoto mechanismu. Odlišné výsledky autor přičítá odlišně formulovaným dotazníkům – zatímco ministerstvo se ptalo pouze na možnost zavedení přímé volby, aniž by předložilo vlastní návrh, Svaz svým členům položil několik zcela konkrétních a věcně zaměřených otázek.¹³⁹ Pro zajímavost – podpora přímé volby hejtmanů mezi

¹³³ Jüptner, 2012, op. cit., str. 237.

¹³⁴ VEDRAL, J.: *Přímá volba starostů vyžaduje širší diskusi*, Moderní obec, 6. 4. 2005. Zdroj: <http://moderniobec.ihned.cz>.

¹³⁵ Blíže viz například PARMA, J.: *Relevantní politické strany v Polsku*, Středoevropské politické studie, č. 1 ročník IV, 2004. Zdroj: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=194>.

¹³⁶ NOVÁK, P.: *Přímá volba starostů je už také v Polsku*, Respekt, 18.-24. listopadu 2002. Zdroj: http://www.ceskapolitika.cz/1_2Nazory2002.htm.

¹³⁷ Jüptner, 2012, op. cit., str. 236.

¹³⁸ Jüptner, 2012, op. cit., str. 237.

¹³⁹ ŠARADÍN, P.: *Reformy územní samosprávy. Pohled obecních a krajských zastupitelů*, Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha, str. 309.

krajskými představiteli se z výsledků dotazníkových šetření zdá být dokonce ještě nižší.¹⁴⁰

Další – byť poněkud marginálnější – organizační změnou ve vnitřní soustavě obecních institutů, po níž se (někdy v teorii a častěji v praxi) volá, je „uvolnění“ tajemníka obecního úřadu z „područí“ státního vlivu. Tajemníka totiž jmenuje do funkce starosta obce se souhlasem ředitele krajského úřadu (§ 103 odst. 3 obecního zřízení). Vzhledem k tomu, že ředitele krajského úřadu zase jmenuje do funkce hejtman kraje po předchozím souhlasu ministra vnitra (§ 61 odst. 3 písm. b) krajského zřízení) lze chápat obavy některých představitelů obecních samospráv, kteří tuto funkci vnímají jako projev vnucené vůle státu zasahující jim do výkonu samosprávy.

Jakkoliv snad můžeme chápat (oprávněné?) obavy představitelů samospráv o zachování nezávislosti či alespoň dostatečně „samosprávné samosprávy“, lze přesto v systému jmenování a odvolávání tajemníků obecních úřadů shledat určitou logiku a smysl. Tajemník obecního úřadu je funkce zřizovaná fakultativně v případě obcí prvního stupně z hlediska rozsahu přenesené působnosti, v případě obcí s pověřeným úřadem a obcí s rozšířenou působností pak obligatorně (§ 110 odst. 1 obecního zřízení). Obce tedy povinně zřizují funkci tajemníka pouze v těch případech, kdy jsou jim zákonem svěřeny rozsáhlejší úkoly v oblasti přenesené působnosti, tj. státní správy. Pokud však vykonávají pouze její základní rozsah, je čistě na zvážení samosprávných orgánů, zda tajemníka zřídí.

Tajemníka tak lze vnímat jako určitou snahu státu zachovat si částečnou kontrolu nad personálním složením těch, kteří jeho jménem vykonávají státní správu, resp. těch, kteří na takový výkon dohlíží. Z tohoto pohledu je tak možno způsob a formu jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu přijmout. Ostatně si lze jen těžko reálně představit, že starosta, který si v zásadě osobu tajemníka vybírá, by byl tímto faktorem ve svém výběru výrazněji omezen. Bude-li osoba kandidáta na tuto funkci splňovat předpoklady pro její výkon (zejména dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků), což je jistě obecně přijatelný požadavek vycházející ze zájmu na kvalitním výkonu veřejné správy, lze jen těžko předpokládat, že ředitel krajského úřadu bude jmenování bránit (a to i s přihlédnutím k deklarované apolitičnosti obou funkcí, tedy jak tajemníka obecního úřadu, tak ředitele krajského úřadu¹⁴¹). Celý problém tak má spíše ideový a filozofický než administrativně-právní rozměr.

¹⁴⁰ Šaradín, 2012, op. cit., str. 313.

¹⁴¹ Viz například § 16 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, v platném znění, anebo čl. 6 a čl. 11 Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Zdroj: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf.

4.2.3 Ekonomické nesnáze obecní samosprávy a fiskální decentralizace

Obecní samospráva se z hlediska financí potýká hned s několika poměrně zásadními problémy, z nichž nejméně dva bychom mohli považovat nejen za klíčové, ale také za vzájemně propojené. Jeden se týká finanční závislosti samosprávných celků na státu, druhý souvisí s již zmiňovaným systémem úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti obecní samosprávy.

Finanční zajištění územních samosprávných celků je v současné době upraveno zejména zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Podle jeho ustanovení § 4 jsou pak určovány daňové příjmy rozpočtů obcí a to v zásadě v závislosti na jejich velikosti, resp. počtu obyvatel k 1. lednu běžného roku. Podle tohoto ustanovení je ale v zásadě jedinou daní, která v plné výši takřkajíc „zůstává v obci“, daň z nemovitosti, jež se na území obce nachází (a výjimečně některé daně z příjmu právnických osob). Ostatní rozpočtové příjmy jsou určeny procentuálním podílem z celostátního hrubého výnosu jednotlivých daní. Některé obce se sice pokoušely zavést zvláštní poplatky (například mýtné za přejezd mostu přes řeku¹⁴²), tyto pokusy však byly shledány jako protizákonné a byly rušeny.

Co se zdá být faktem, je skutečnost, že model financování obecní samosprávy v České republice s největší pravděpodobností odporuje dikci již zmiňované Evropské charty místní samosprávy. Česká republika si při jejím přijímání sice vymínila, že některými odstavci článku č. 9, který financování místních společenství upravuje, se necítí být vázána, to však snad pouze vysvětluje, proč dosud nebyla zákonná úprava v ČR uvedena s Chartou do souladu, neobjasňuje to ale příčiny, kvůli kterým nebyla tato ustanovení charty přijata.¹⁴³

Odstavce, kterými se ČR necítí být vázána, totiž představují základ pro provedení tzv. finanční decentralizace, která se zdá být dalším logickým krokem po provedené decentralizaci administrativní. Například odmítnutý čl. 9 odst. 3 zaručuje, že alespoň část finančních zdrojů místních společenství bude pocházet z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit. Podobně se Česká republika postavila i k odstavci 6 téhož článku, podle nějž se „...s místními společenstvími ... vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.“ Je přitom zajímavé, že v našich podmínkách máme s určitými formami fiskální decentralizace historickou zkušenost. Již od dob Stadionova obecního zřízení se setkáváme s právem obcí ukládat obecní přirážky k celostátním daním, čehož obce vcelku hojně využívaly.¹⁴⁴

¹⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/2000.

¹⁴³ K tomuto blíže viz například MRKÝVKA, P.: *Evropská charta místní samosprávy*, in *Aktuální otázky reformy veřejné správy*, 2000, op. cit., str. 158 nebo také VEDRAL, J.: *Evropská charta místní samosprávy a naše obecní zřízení. Některé otázky terminologie*, *Veřejná správa* č. 1/1999, str. 28-29.

¹⁴⁴ Šouša, 2009, op. cit., str. 84 a násl.

Finanční decentralizace, která kromě jiného „...významným způsobem přispívá ke zvýšení samostatnosti a zodpovědnosti orgánů územních samospráv při rozhodování o užití veřejných prostředků a tím i k naplnění záměrů fiskální politiky“¹⁴⁵, si tak na svou praktickou aplikaci v české veřejné správě zřejmě ještě nějakou dobu počká. Neměla by však čekat příliš dlouho, neboť i pro bezproblémové využívání strukturální pomoci ze strany EU je „Absolutně nezbytné ... rychle zřídit odpovídající systém vlastních zdrojů krajů, což platí pro celý systém financování územní samosprávy v ČR, tak, aby byl dostatečně motivující a stabilní, založený na daňových příjmech. Cílem je posílit fiskální autonomii a vytvořit účinný ekonomický nástroj samospráv.“¹⁴⁶ Kraje mají navíc tu nevýhodu, že oproti obcím, u kterých se v praxi přeci jen předpokládají širší možnosti pokrytí svých nákladů z vlastních zdrojů, se jejich finanční autonomie pohybuje podle některých autorů pouze v oblasti 20%¹⁴⁷, jiní dokonce dovozují, že „...kraje v České republice dodnes [2008] nemají žádné vlastní daňové příjmy“¹⁴⁸, resp. „žádné daňové pravomoci“.¹⁴⁹

Druhým, již stručně nastíněným, ekonomickým problémem současné obecní samosprávy, je způsob a rozsah úhrady nákladů vynaložených na výkon přenesené působnosti. Z hlediska praktických důsledků v praxi lze konstatovat, že tento problém je snad i tíživější než nedostatečná finanční decentralizace. Zejména v souvislosti s II. fází reformy veřejné správy, která s sebou přinesla zrušení okresních úřadů a přesun působnosti státní správy na subjekty územní samosprávy (či na její konkrétní orgány), došlo k výraznému nárůstu personálního, materiálního a finančního zatížení územních samosprávných celků. Obce při tom ze svého rozpočtu hradí nejenom výkon samostatné působnosti, ale také výdaje spojené s výkonem státní správy, tedy působnosti přenesené (§ 9 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění).

Stát sice obcím na základě § 62 obecního zřízení (a krajům na základě § 29 odst. 2 krajského zřízení) poskytuje příspěvky na výkon státní správy, v drtivé většině případů však tyto dotace nepostačují na krytí všech vynaložených nákladů a samosprávné celky jsou tak nuceny výkon státní správy hradit ze svých vlastních prostředků (resp. vzhledem k výše uvedené absenci finanční decentralizace by bylo přesnější označení prostředků určených na výkon samotné samosprávy). To pak ve světle zmíněných koncepcí samosprávy (včetně názorů Ústavního soudu) vlastně

¹⁴⁵ TICHÝ, D.: *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy*, Disertačná práca, Národohospodárka fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislavě, 2005, str. 85.

¹⁴⁶ SODOMKA, V.: *Regionální politika České republiky v období po vstupu do Evropské unie*, EurAktiv.cz, 30. 3. 2003. Zdroj: <http://www.euractiv.cz/print.cgi?cid=109&sid=27&pid=27>.

¹⁴⁷ STARÝ, M.: *Čtyři roky krajů*, CEVRO, srpen/září 2004, str. 5.

¹⁴⁸ VÁŇA, L.: *Právní aspekty příjmové stránky rozpočtu obcí. Daňové příjmy obcí ve vybraných zemích EU – srovnání se současným vývojem v ČR*, Disertační práce, Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze, 2008, str. 10, pokračování poznámky pod čarou č. 12 ze str. 9.

¹⁴⁹ TOTH, P.: *Problémové okruhy v rozpočtování územní samosprávy v ČR*, in Grospič, Louda, Vostrá (eds.), 2007, op. cit., str. 351.

znamená její omezení, neboť územní samosprávné celky nemají možnost využít těchto prostředků ke „správě vlastních záležitostí“.

Řešení tohoto problému existuje hned několik s tím, že každé z nich má svá pro a svá proti. Například Váňa¹⁵⁰ hovoří o pěti možných základních modelech financování přenesené působnosti a jejich výhodách a nevýhodách:

- 1) dosavadní způsob formou příspěvků – jeho pozitivem je flexibilita a možnost aktuálního nastavení výše příspěvku podle konkrétních potřeb obce, negativem ale zůstává závislost na státním rozpočtu, u něhož je vždy tendence „šetřit, kde se dá“,
- 2) plná úhrada formou dotace – kladem je plné krytí nákladů na výkon přenesené působnosti obce, záporom je však značná administrativní náročnost (složitě vyúčtovávání všech položek) a v neposlední řadě i fakt, že plná úhrada všech nákladů by zřejmě vedla k plýtvání,
- 3) standardy výkonu přenesené působnosti – zde by byly nastaveny standardy výkonu správy hrazené podle aktuálního „vzorce“ každé obce (každého typu obce), pokud by obec správu se zajištěním standardu vykonávala hospodárně, sama by ušetřila, pokud nehospodárně, sama by doplatila; nevýhodou tohoto modelu je ale velmi komplikované a zdouhavé zavedení standardů a jejich výrazná nepružnost, která by zejména v ČR, kde přesun kompetencí probíhá velmi často, značně brzdila výkon správy,
- 4) zvýšení podílu na sdílených daních – tento model se prakticky rovná finanční decentralizaci, obce by hospodařily s jediným „balíkem peněz“ určeným k hrazení výkonu samosprávy i správy státní; nevýhodou je však těžkopádnost, změny by se za současné situace daly provádět v zásadě pouze novelou zmíněného a „politicky citlivého“ zákona č. 243/2000 Sb.,
- 5) dva rozpočty – tento model v zásadě rozvíjí variantu uvedenou pod č. 4 tím, že odstraňuje však problém „promíchání“ finančních prostředků určených na samosprávu a na výkon státní správy tak, že počítá se dvěma oddělenými rozpočty pro obě z působností samosprávných celků; neřeší však otázku nízké flexibility.

Z těchto teoretických variant pak do značné míry vychází i modely, s nimiž pracuje samotná veřejná správa.¹⁵¹ Je zřejmé, že neexistuje model, který by vyhovoval všem a za všech podmínek. Výše nastíněné varianty jsou navíc pouze hrubými obrysy případných řešení a ani zdaleka nepostihují všechny aspekty nutné pro další důkladné zvažování. Není například nijak řešena otázka, jak by se případná finanční decentralizace příjmů samospráv dotkla úhrady výkonu státní správy, tedy zda by v takovém případě byla vůbec zachována či nikoliv atd.

¹⁵⁰ Váňa, op. cit., in Grospič, Vostrá, 2004, op. cit., str. 70-72.

¹⁵¹ Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011, op. cit., str. 48 a násl.

Sice se zde principiálně přikláníme k některé z forem finanční decentralizace, tedy k modelu č. 4 nebo č. 5, nicméně s tou výhradou, že zásadní je vždy nejen stanovení způsobu a zdroje příjmů, ale také určení úkolů, pro které budou ty které finance určeny. Klíčové je tedy i detailní nastavení pravidel pro hospodaření samosprávných obcí, které sice předchozí typologie obecně nastiňuje, ale podrobněji nerozpracovává. Ústřední státní správa se naopak kloní spíše k financování pomocí standardů, uznává však, že tak činí především „po teoretické stránce“ a s vědomím, že „...aplikace tohoto způsobu řešení je ... časově náročná a žádá si delší přípravu.“ To uskutečnění tohoto stavu navrhuje – v i souladu se stanoviskem Svazu měst a obcí ČR – zachování stávajícího modelu.¹⁵²

4.3 Doslov

Předložená disertační práce si kladla několik cílů.

V první řadě vycházela z předpokladu nezbytnosti zmapování odborných náhledů na jednotlivé aspekty obecní samosprávy v naší administrativní a administrativněprávní literatuře. Rozsah sledovaného záběru se z logiky věci nemohl omezit pouze na současnost, ale jeho šíře se snažila obsáhnout tuzemskou specializovanou literární produkci za posledních cca 170 let odpovídajících existenci moderní veřejné správy na našem území. Do tohoto rámce byla řazena nejen klíčová díla tvořící pomyslnou nosnou páteř vědění a dokumentující úroveň poznání této materie v dané době, ale i pojednání, která, byť svým konečným dosahem neveysala do vědy o českém správním právu tak hlubokou stopu, mnohdy představují zajímavý a neziřdka nespravedlivě opomenutý střípek mozaiky myšlenek věnujících se problematice obecní samosprávy.

Disertační práce proto vychází z co možná nejreprezentativnějšího penza podkladových materiálů s důrazem na přístup a postup *ad fontes*. Na jejich základě si pak vytkla za cíl analýzu jednotlivých doktrinálních náhledů na vybrané (klíčové) aspekty obecní samosprávy a na jejím základě následně vlastní autorské zpracování teoretických a historických východisek právní úpravy obecní samosprávy za účelem identifikace právně-filozofických a dějinných základů a kořenů současného komunálního práva v České republice.

Účelem (zejména úvodních kapitol) práce nicméně nebylo vyčerpání ani postihnout úplně všechny právně-politické vlivy, které se do idejí obecní samosprávy historicky promítly. Takový cíl by byl zřejmě (přinejmenším v rámci možností disertační práce, ne-li však dokonce zcela) nereálný. Každý autor věnující se tomuto tématu jej z logiky věci pojímá svým osobitým způsobem a každý z možných přístupů k dané materii akcentuje její odlišné atributy. Podobně pak celá řada zde

¹⁵² Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011, op. cit., str. 54.

rozebíraných institutů by jistě představovala (či snad již dokonce představovala) možná témata samostatných disertačních prací (právo autonomní normotvorby, obecní volby, státní dozor nad obecní samosprávou atp.).

Práce nebyla zpracovávána se záměrem opakovaného uvádění čtenáře do každé parciální problematiky *ab ovo*. Chtěla se vyhnout opakování notorií (přínejmenším pro odbornou veřejnost) s tím, že ve vztahu k celé řadě pojmů může předpokládat poučeného a znalého čtenáře. Opak učinila pouze v těch případech, kde se to vzhledem k metodologii a systematice textu zdálo nevyhnutelné, nebo alespoň účelné a text práce nadmíru neobtěžkávající.

Práce neměla ani ambici opakovat vše to, co se běžně objevuje v literární produkci věnované tomuto tématu. Kromě jiného se musela vypořádat s faktem, že v průběhu jejího zpracovávání (resp. v průběhu doktorského studia jejího autora) vyšla kniha doc. Kopeckého Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Ta sice z důvodu své tematické blízkosti k této disertační práci nemohla zůstat opomenuta a tímto textem nereflektována, zároveň se však rozhodně neměla (a nesměla) stát vzorem a předmětem nápodoby, ať již vědomé či nevědomé. Tento záměr nicméně byl, a to je třeba zdůraznit, do značné míry usnadněn tím, že zmíněná kniha klade hlavní důraz na aktuální právní úpravu, jejímž prostřednictvím sice na mnohých místech nahlíží širší a hlubší filozofické či historické kořeny zpracovávané problematiky, její primární *raison d'être* však netkví v rozboru teoretických či historických východisek obecní samosprávy. Tato disertační práce proto některé informace toliko konstatuje a v detailech již přesahujících její vymezený obsahový rámec pak odkazuje na další odborné relevantní zdroje (mezi něž zejména Kopeckého kniha nepochybně patří).

Sám autor je vždy prvním z těch, komu přísluší (či snad lépe řečeno kdo je postaven před úkol) zhodnocení, zda se výše vymezených cílů podařilo dosáhnout. Odevzdání této disertační práce k posouzení odborné komisi je projevem přesvědčení – jakkoliv z pochopitelných důvodů nikdy ne zcela neochvějného – že tomu tak je. Nezbyvá než doufat, že ani následní hodnotitelé tohoto textu nedojdou k závěru nadmíru odlišnému.

Seznam použitých pramenů

Monografie

- ADAMOVIČ, K.: *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě*, C. H. Beck, Praha, 2000
- ALLEN, C. K.: *Demokracie a jedinec*, Melantrich, Praha, 1948
- ARON, R.: *Demokracie a totalitarismus*, Atlantis, Brno, 1993
- B., C.: *Prozatímní zákon obecní od 17. března 1849, srozumitelně vysvětlen od C. B.*, Sklad J. B. Calvovského kněhkupectví, Praha, 1849
- BALÍK, S., HLOUŠEK, V., HOLZER, J., ŠEDO, J.: *Politický systém českých zemí 1848–1989*, Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno, 2006
- BARTOŠEK, J.: *Rukověť k obecnímu zákonu, danému dne 16. dubna 1864 pro království České*, Nákladem spisovatelovým, Tábor, 1866
- BARTUŠKA, J. a kol.: *Československé státní právo*, Orbis, Praha, 1953
- BAXA, B.: *Republika*, Vydáno péčí ministerstva školství a národní osvěty ve státním nakladatelství v Praze, 1921
- BENEŠ, E.: *Demokracie dnes a zítra*, ČIN, Praha, 1948
- BENNETT, R. J.: *Local Government in Post-Socialist Cities*, Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute), Budapest, 1997
- BERAN, K.: *Právní osoby veřejného práva*, Linde, Praha, 2006
- BÍLÝ, J. L.: *Právní dějiny na území České republiky*, Linde, Praha, 2003
- BLAHOŽ, J. a kol.: *Státní právo kapitalistických zemí*, Panorama, Praha, 1985
- BOBÍKOVÁ, L., ŠOUŠA, J.: *Parlament – Kolbiště národů a národností (Z rakouského parlamentu 1861–1914)*, Nakladatelství a vydavatelství H&H, Praha, 1992
- BRÁF, A., FIEDLER, F., KREJČÍ, D., SPRINGER, R.: *Česká politika, Díl druhý, Část druhá. Správa mocnárství Rakousko-Uherského*, Nákladem Jana Laichtera na Král. Vinohradech, Praha, 1907
- BRYCE, J.: *Moderní demokracie, Díl I.*, Orbis, Praha, 1926
- BUDNÍK, J.: *Prozatímní státní zřízení Československé republiky*, Sbíрка spisů právnických a národohospodářských, Československý Kompas v Praze, 1947
- CABADA, L.: *Politický systém Slovinska*, SLON, Praha, 2005
- COGAN, R.: *Krajské zřízení*, ASPI, Praha, 2004
- COGAN, R.: *Krajské zřízení (otázky působnosti a organizace)*, Disertační práce, Fakulta národohospodářská VŠE v Praze, 2007
- *Construire ensemble l'Europe du droit*, Service de la Production des Documents et des Publications, Conseil de l'Europe, 2004
- ČAPEK, E.: *Politická příručka ČSR*, Melantrich, Praha, 1931
- ČEBIŠOVÁ, T.: *Obec a její právní postavení*, in *Obec – postavení, správa, činnost*, Praha, 1996
- ČELAKOVSKÝ, J.: *Zákony a nařízení ve věcech obecní a okresní samosprávy na ten čas platné v království Českém, Díl I.*, Tiskem a nákladem dra. Ed. Grégra, Praha, 1874
- ČERNÝ, P.: *Zákon o sdružování občanů, komentář*, C. H. Beck, Praha, 2010
- DAHL, R.: *O demokracii*, Portál, Praha, 2001
- DAVID, R.: *Politologie*, Nakladatelství Olomouc, Olomouc, 2002
- DEJEAN, M.: *Francouzská demokracie*, Melantrich, Praha, 1947
- DETON, H.: *L'Administration régionale et locale de la France*, Presses Universitaires de France, Vendôme, 1953
- DOMINIK, R.: *O autonomii university*, Nakladatelství Šolc a Šimáček, Praha, 1937
- DOUENCE, J.-C.: *La Commune*, Dalloz, Paris, 1994
- DUBSKÝ, J., CHAMRÁD, V.: *Pro krajské zřízení*, ÚV KSČM, Praha, 1947
- ELIÁŠ, K., HAVEL, B., BEZOUŠKA, P., ŠUSTROVÁ, D.: *Občanské právo pro každého. Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*, Wolters Kluwer, Praha, 2013

- EXNER, J.: *Obce, města, městské části. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*, Libri, Praha, 2004
- F., J.: *Vady naší samosprávy a návrh na její reformu*, Nákladem „Času“, Praha, 1906
- FENYK, J., SMEJKAL, L.: *Komentář k zákonu o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim*, Wolters Kluwer, Praha, 2012
- FIALA, J., KINDL, M. a kol.: *Občanský zákoník, komentář*, Wolters Kluwer, Praha, 2009
- FIALA, V.: *Vliv politických aktérů na fungování veřejné správy a veřejné politiky*, Periplus, Olomouc, 2011
- FIALA, V., ŘÍCHOVÁ, B.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*, Moneta – FM, Olomouc, Praha, 2002
- FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky, I. díl*, MU, Doplněk, Brno, 2003
- FILIP, J., SCHELLE, K.: *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*, ŽIVA, Zlín, 1994.
- FILIP, J., SVATOŇ, J.: *Státověda*, Wolters Kluwer, Praha, 2011
- FILIP, J., ŠLAPÁK, M.: *Zákon o volbách do zastupitelstev obcí s komentářem*, Panorama, Praha, 1990
- FIŠER, B.: *Politické myšlenky T. G. Masaryka*, Melantrich, Praha, 1925
- FLÖGEL, J.: *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*, Nákladem Československé obce samosprávné, Vysoké Mýto, 1932
- FLÖGEL, J.: *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a místní národní výbory, České zemské ústředí obcí, měst a okresů*, Praha, 1948
- FORSELL, H.: *Property, Tenancy and Urban Growth in Stockholm and Berlin, 1860–1920*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 2006
- FOUSTKA, R. N.: *Stát, jeho vznik, podstata a vývoj*, Právníký ústav ministerstva spravedlnosti, Orbis, Praha, 1954
- FRINTA, O.: *Právníké osoby*, PrF UK, Praha, 2008
- GROSPÍČ, J.: *Československá federace*, Orbis, Praha, 1972
- GRUBER, J.: *O komorách obchodních a živnostenských*, Nákladem obchodní a živnostenské komory, Praha, 1904
- GRUBER, J., HORÁČEK, C. (eds.): *Albín Bráf – Život a dílo, Díl pátý, Výbor statí z politiky a samosprávy*, Vesmír, nakladatelská a vydavatelská společnost s r. o., Praha, 1924
- GUMPLOWICZ, L.: *Dějiny teorií o státu, I. doby starší*, Karel Stan. Sokol, Praha, 1911
- HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (poř.): *Slovník veřejného práva československého, sv. I.*, Polygrafia, Brno, 1929
- HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (poř.): *Slovník veřejného práva československého, sv. II.*, Polygrafia, Brno, 1932
- HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. (poř.): *Slovník veřejného práva československého, sv. IV.*, Polygrafia, Brno, 1938
- HAIN, R.: *Teorie státu a státní právo v myšlení T. G. Masaryka*, Karolinum, Praha, 2006
- HANSON, A. H., WALLEES, M.: *Governing Britain*, Fontana, London, 1970
- HARRINGTON, J.: *Republika Oceána*, Mladá fronta, Praha, 1985
- HENDRYCH, D.: *Správní věda – Teorie veřejné správy*, Wolters Kluwer, Praha, 2009
- HENDRYCH, D.: *Základy správní vědy*, Aleko, Praha, 1992
- HENDRYCH, D. a kol.: *Právníký slovník, 2. vydání*, C. H. Beck, Praha, 2001
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část, 1. vydání*, C. H. Beck, Praha, 1994
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, Obecná část, 8. vydání*, C. H. Beck, Praha, 2012
- HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, Texty I.*, Karolinum, Praha, 1991
- HENDRYCH, D. a kol.: *Základy československé socialistické státní správy*, Ústav státní správy, Praha, 1977
- HLAVAČKA, M.: *Zlatý věk české samosprávy. Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862–1913*, Libri, Praha, 2006
- HOBZA, A.: *Poměr mezi státem a církví. Jeho vývoj a přítomný stav*, Nákladem Dr. Ant. Hajna a spol., Praha, 1909
- HOETZEL, J.: *Československé správní právo, část všeobecná, druhé přepracované vydání*, Melantrich, Praha, 1937
- HOETZEL, J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Melantrich, Praha, 1934
- HOETZEL, J., WEYR, F. (poř.): *Slovník veřejného práva československého, sv. V.*, Rovnost, Brno, 1948

- HURDÍK, J.: *Právnícké osoby a jejich typologie*, C. H. Beck, Praha, 2003
- CHANDLER, J. A.: *Místní správa v liberálních demokraciích*, Doplněk, Brno, 1998
- JACKSON, W. E.: *Local Government in England and Wales*, Penguin Books, Harmondsworth, 1966
- JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J.: *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*, Nakladatelství Lidové Noviny, Praha, 2005
- JELLINEK, J.: *Všeobecná státověda*, Vydává Jan Laichter na Král. Vinohradech, Praha, 1906
- JOACHIM, V.: *Práva a povinnosti občana v obci*, Nakladatelství Jos. R. Vilímka, Praha, 1913
- JOACHIM, V.: *Reforma správy veřejné a budoucnost samosprávy*, Nakladatel Fr. Řivnáč, Praha, 1916
- JOACHIM, V.: *Řád volení v obcích s prováděcím nařízením a novela k obecním zřízením*, Nákladem knihkupců české university Bursíka & Kohouta a Fr. Řivnáče, Praha, 1919
- JÜPTNER, P., POLINEC, M. a kol.: *Evropská lokální politika 2*, Institut politologických studií, FSV UK, Praha, 2009
- KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, C. H. Beck, Praha, 2003
- KASALICKÝ, V.: *Co mají vědět volení zástupcové a úředníci obce*, Nákladem Syndikátu české samosprávy v Praze, Praha, 192-
- KEJŘ, J.: *Vznik městského zřízení v českých zemích*, Karolinum, Praha, 1998
- KELSEN, H.: *Ryzí nauka právní, metoda a základní pojmy*, Orbis, Brno-Praha, 1933
- KELSEN, H.: *Základy obecné teorie státní*, Nakladatelství Barvič & Novotný, Brno, 1926
- KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.: *Římské právo*, C. H. Beck, Praha, 1997
- KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, M.: *Základy správního práva*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2006
- KLAPKA, O.: *Obecní zřízení*, Melantrich, Praha, 1924
- KLAPKA, O.: *Reforma veřejné správy*, Nákladem Svazu národního obrození, Praha, 1926
- KLAPKA, O.: *Sborník obecní samosprávy*, Nakladatelství Jan Svátek, Praha, 1928
- KLIMENT, J.: *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Nákladem právníckého knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, Praha, 1936
- KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*, Linde, Praha, 1996
- KNAPP, V.: *Problém nacistické právní filosofie*, V. Linhart, Praha, 1947, reprint Aleš Čeněk, Dobrá Voda, 2002
- KNAPP, V.: *Proměny času*, Prospektum, Praha, 1998
- KNAPP, V.: *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha, 1995
- KNAPP, V.: *Velké právní systémy, Úvod do srovnávací právní vědy*, C. H. Beck, Praha, 1996
- KNOPF, F.: *Obce právo a moc. Ku potřebě starostů obecních, členů úřadů samosprávných, hospodářských, lesnických a j. v Království českém*, Nakladatel I. L. Kober, Praha, 1894
- KOČÍ, R.: *Obecní samospráva v České republice*, Leges, Praha, 2012
- Kol. aut.: *Dějiny československého státu a práva (1918 – 1945)*, Doplněk, MU, Brno, 1992
- Kol. aut.: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004
- KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí*, Nakladatelství a vydavatelství H&H, Jinočany, 1992
- KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, Wolters Kluwer, Praha, 2010
- KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí, základy obecního práva*, Codex Bohemia, Praha, 1998
- KOUDELKA, Z.: *Obecně závazné vyhlášky*, Linde, Praha, 2000
- KOUDELKA, Z.: *Právní předpisy samosprávy*, Linde, Praha, 2008
- KOUDELKA, Z.: *Samospráva*, Linde, Praha, 2007
- KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P.: *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*, Linde, Praha, 2009
- KRAMÁŘ, K.: *České státní právo*, Nákladem redakce „Snahy“, Praha, 1914
- KROFTA, K.: *Stará ústava česká a uherská*, Nákladem učené společnosti Šafaříkovy v Bratislavě, Praha, 1931
- KRSKOVÁ, A.: *Dějiny evropského politického a právního myšlení*, Eurolex Bohemia, Praha, 2003

- KRÍŽKOVSKÝ, L., ADAMOVÁ, K.: *Dějiny myšlení o státě*, Codex, Praha, 2000
- KUBÁT, M. a kol.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*, Eurolex Bohemia, Praha, 2004
- KUDROVÁ, V.: *Správní rozhodování vysokých škol*, Disertační práce, PrF MU, Brno, 2012/2013
- KULAŠIK, P. a kol.: *Dějiny společenských teorií*, SPN, Praha, 1987
- KVAČEK, R.: *České dějiny II*, SPL-PRÁCE, Praha, 2002
- KYPR, O.: *Finanční hospodářství obcí, okresů a zemí*, Sociální služba, Praha, 1931
- KYPR, O.: *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*, Knihovna veřejné správy a samosprávy, Praha, 1933
- *L'Administration publique, Recueil de textes préparé sous les auspices des Instituts belge et français des sciences administratives*, Librairie Armand Colin, Paris, 1971
- LAKATOŠ, M.: *Úvahy o hodnotách demokracie*, Melantrich, Praha, 1968
- LAMPARTER, M.: *Ústava, územní samospráva a místní politika*, MU, Brno, 1993
- LAŠTOVKA, K.: *Československé správní právo, část zvláštní, I. díl*, Melantrich, Praha, 1936
- LEBEDA, T.: *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*, Karolinum, Praha, 2008
- LEMBERG, H.: *Porozumění, Češi – Němci – Východní Evropa 1848–1948*, Nakladatelství Lidové noviny, Praha, 1999
- LUKEŠ, Z. a kol.: *Československé správní právo, obecná část*, Panorama, Praha, 1981
- MAIER, K.: *Hospodaření a rozvoj českých měst 1850-1938*, Academia, Praha, 2005
- MALÝ, K., SIVÁK, F.: *Dějiny státu a práva v českých zemích a na Slovensku do roku 1918*, Vydavatelství a nakladatelství H&H, Jinočany, 1993
- MARCHA, J. (uspoř.): *Obec, země a stát. Obecní rádce, cyklus pokynů, požadavků a rozhodnutí nejvyššího správního soudu ve věcech obecních*, Nákladem hospodářsko-politické knihovny, Brno, 1923
- MÁŠA, M.: *Některé teoretické otázky socialistické správní vědy*, Univerzita J. E. Purkyně, Brno, 1980
- MÁŠA, M.: *Správněprávní aspekty zefektivňování struktury a činnosti Československé státní správy*, Univerzita J. E. Purkyně, Brno, 1987
- MÁŠA, M.: *Správní právo, obecná část*, Univerzita J. E. Purkyně, Brno, 1971
- MATĚJKA, J.: *Pojem veřejnoprávní korporace*, Knihovna sborníku věd právních a státních, Praha, 1929
- MATĚJKA, J.: *Principy organizace veřejné správy*, Knihovna sborníku věd právních a státních, Praha, 1938
- MATES, P., MATULA, M.: *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*, VŠE, Praha, 1999
- MATES, P., WOKOUN, R.: *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*, Prospektum, Praha, 2001
- MAXMILIAN RYTÍŘ Z OBENTRAUTŮ: *Samospráva obce v království Českém. Praktické navedení pro pány představené, radní a výbory obecní, I. svazek*, Nákladem spisovatelovým, Praha, 1863
- MAXMILIAN RYTÍŘ Z OBENTRAUTŮ: *Samospráva obce v království Českém. Praktické navedení pro pány představené, radní a výbory obecní, II. svazek*, Nákladem spisovatelovým, Praha, 1863
- MAXMILIAN RYTÍŘ Z OBENTRAUTŮ: *Samospráva obce v království Českém. Praktické navedení pro pány představené, radní a výbory obecní, III. svazek*, Nákladem spisovatelovým, Praha, 1863
- MEISSNER, A.: *Jak se volí do obcí v Čechách (mimo Prahu a Liberec)*, Nákladem tiskového výboru Českosl. sociálně demokratické strany dělnické, Praha, 1909
- MERKL, A.: *Obecné právo správní, Díl první*, Nakladatelství Orbis, Praha-Brno, 1931
- MERKL, A.: *Obecné právo správní, Díl druhý*, Nakladatelství Orbis, Praha-Brno, 1932
- MEZÍRKA, J.: *Porádce pro obecní představené a písaři v záležitostech obecních, policejních, vojenských, berničných, živnostnických, saudu trestního a civilního, v záležitostech pozůstalosti, poručnictví, gruntovní knihy a jiných občanských záležitostech*, František Gafila, Brno, 1854
- MILLS, C. W.: *Sociologická imaginace*, Slon, Praha, 2002
- MÜLLER, K.: *Češi a občanská společnost*, Triton, Praha, 2003
- NEUBAUER, Z.: *Pojem státního území, studie státovědecká*, Orbis, Praha-Brno, 1933

- NEUBAUER, Z.: *Státověda a theorie politiky*, Vydal Jan Laichter, Praha, 1947
- NOVÁK, J., VANČURA, J.: *Vítězství? Pracujícího lidu?*, Vydavatelství a nakladatelství Práce, Praha, 1990
- NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy*, Aleš Čeněk, Dobrá Voda, 2004
- NOVÁKOVÁ, Z.: *Koncepce základních práv a svobod v recentním právním státě*, Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, 2006
- NOVOTNÝ, V.: *Územní samospráva a její organizace*, Vysoká škola finanční a správní, Praha, 2005
- OLIVOVÁ, V.: *Dějiny první republiky*, Karolinum, Praha, 2000
- PAVLÍČEK, V. (ed.): *Společenská státní výstavba, Díl I.*, Ústav státní správy, Praha, 1970
- PECKA, J., BELDA, J., HOPPE, J.: *Občanská společnost (1967–1970)*, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Nakladatelství Doplněk, Brno, 1995
- PINZ, J.: *Přirozenoprávní teorie a moderní právní stát*, Disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, 2006
- PINZ, J.: *Úvod do právního myšlení a státovědy*, O.P.S., Praha – Nymburk, 2006
- POLÍVKOVÁ, Z.: *Prezident v posttotalitním státě*, Všehrd, Praha, 1994
- POMAHAČ, R.: *Teorie veřejné správy*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2011
- POŠVÁŘ, J.: *Obecné pojmy správního práva*. Československý akademický spolek Právník, Brno, 1946
- POŠVÁŘ, J.: *Nástin správního práva trestního (studie o některých pojmech, zejména o vině)*, Orbis, Praha-Brno, 1936
- PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*, C. H. Beck, Praha, 2013
- PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo správní, část první: všeobecná část práva správního*, Nákladem jednoty právnické, Praha, 1905
- PRAŽÁK, J.: *Rakouské právo veřejné*, Jednota právnická, Praha, 1895
- PRŮCHA, P.: *Správní právo, obecná část*, Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Brno-Plzeň, 2012
- PRŮCHA, P.: *Místní správa, vybrané otázky*, PrF MU, Brno, 1991
- PRŮCHA, P.: *Veřejná správa a samospráva*, Vysoká škola aplikovaného práva, Praha, 2004
- PRŮCHA, P.: *Základy správního práva a veřejné správy, Obecná část*, MU, Brno, 1994
- PRŮCHA, P., SCHELLE, K.: *Základy místní správy*, Iuridica Brunensia, Brno, 1995
- RATTINGER, B.: *Nástin ústavního vývoje předmnichovské republiky, Přednášky přednesené na Vysoké stranické škole při ÚV KSČ*, Rudé právo – Vydavatelství ÚV KSČ, Praha, 1954
- ŘÍCHOVÁ, B. a kol.: *Komparace politických systémů II.*, VŠE, Praha, 1999
- SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství*, SLON, Praha, 2001
- SEIDL-HOHENVELDERN, I.: *Mezinárodní právo veřejné*, CODEX Bohemia, Praha, 1999
- SCHELLE, K.: *Vývoj volebního práva do obecních orgánů*, MU, Brno, 1994
- SCHWARZ, F.: *Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království České, Díl I. Zřízení obecní a řád volení v obcích*, Nakladatelství J. Otto, Praha, 1898
- SCHWARZ, F.: *Výklad zákona obecního a zákona o zastupitelstvu okresním pro království České, Díl II. Zřízení okresní s příslušnými zákony*, Nakladatelství J. Otto, Praha, 1904
- SKULOVÁ, S.: *Základy správní vědy*, MU, Brno, 2001
- SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*, Wolter Kluwers, Praha, 2009
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky, komentář*, C. H. Beck, Praha, 2007
- SOTOLÁŘ, J.: *Kompetenčné právo v územnej samospráve*, Sotac, Košice, 2000
- SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*, Sotac, Košice, 2003
- SOUKUP, L.: *Vývoj veřejné správy v českých zemích I. do roku 1848*, ZČU, Plzeň, 1997
- SRB, E.: *Obecní volby a nálezy správního soudu v jich záležitostech*, Nakladatel Bohdan Melichar, Hradec Králové, 1909
- STAMM, F.: *Obecní zákon: od 17. března 1849, proučeno a vysvětleno od Fernanda Stamma; s dodatkem o jednacím řádu při rokováních výborů obecních*, Borross & André, Praha, 1849
- STAŠA, J.: *Úvod do českého správního práva*, Policejní akademie ČR, Praha, 2003
- STIEBER, M.: *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě. Kniha první: Právo ústavní*, Nákladem vlastním, tisk „Typus“, Praha, 1931

- STUDĚNIKIN, S. S., VLASOV, V. A., JEVTICHIJEV, I. I.: *Sovětské správní právo*, Orbis, Praha, 1952
- SUTOR, B. H.: *Politická etika*, Oikoymenh, Praha, 1996
- SVOBODA, K., GROSPÍČ, J., VEDRAL, J., PLÍŠEK, M.: *Územní samospráva a státní správa*, Eurounion, Praha, 2000
- *Šedesát let české okresní samosprávy*, Nákladem Svazu českých okresů, Praha, 1925
- ŠKULTÉTY, P.: *Verejná správa a správne právo*, PraF UKo, Bratislava, 1995
- ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné, Všeobecná časť*, PraF UKo, Bratislava, 2004
- ŠLAIS, J.: *Praktický rádce v záležitostech obecních*, Nakladatelství A. Reinwart, Praha, 1913
- ŠLAUF, V., MATRASOVÁ, E., SEDLÁČEK, J.: *Zákon o obcích (obecní zřízení) s komentářem*, Panorama, Praha, 1991
- ŠOUŠA, J. jr.: *Obecní majetek v Čechách 1848-1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848-1939*, UK, Karolinum, Praha, 2009
- ŠTURMA, P., TOMÁŠEK, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století, III. Proměny veřejného práva*, Karolinum, Praha, 2009
- TÁBORSKÝ, E.: *Naše nová ústava*, Čin, Praha, 1948
- TALMON, J. L.: *O původu totalitní demokracie*, SLON, Praha, 1998
- TICHÝ, D.: *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy*, Disertačná práca, Národohospodárka fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislavě, 2005
- TOCQUEVILLE, A. de: *Demokracie v Americe I.*, Lidové noviny, Praha, 1992
- TRÁVNÍČEK, M.: *Decentralisace (studie státovědecká)*, Československý akademický spolek Právnick v Brně, Praha-Brno, 1947
- VAJDOVÁ, Z., ČERMÁK, D., ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*, Sociologický ústav AV ČR, Praha, 2006
- VALEŠ, L. a kol.: *Politologické aspekty veřejné správy*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2006
- VALEŠ, L.: *Dějiny politických teorií*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004
- VÁŇA, L.: *Právní aspekty příjmové stránky rozpočtu obcí. Daňové příjmy obcí ve vybraných zemích EU – srovnání se současným vývojem v ČR*, Disertační práce, Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze, 2008
- VANĚČEK, V.: *Malé dějiny státu a práva v Československu*, Práce, Praha, 1947
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář*, C. H. Beck, Praha, 2008
- VEDRAL, J.: *Správní řád, komentář*, Bova Polygon, Praha, 2012
- VEDRAL, J.: *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*, PrF UK, Praha, 1999
- VERNER, V.: *Státní občanství a domovské právo republiky Československé*, Právnické vydavatelství JUDr. V. Tomsa, Praha, 1947
- VERNER, V.: *Státní občanství podle ústavního dekretu presidenta republiky ze 2. srpna 1945 č. 33 Sb.*, Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, Praha, 1945
- VEVERKA, V. (redig.): *Dějiny politických a právních ideologií – I. díl*, Universita Karlova v Praze, SPN, Praha, 1966
- VINOGRADOFF, P.: *Self-Government in Russia*, E. P. Dutton & Company Publishers, New York, 1915
- VOCELKA, V.: *Moderní demokratická místní správa*, Slezská univerzita, Opava, 1997
- VODIČKA, K., CABADA, L.: *Politický systém České republiky*, Portál, Praha, 2003
- VOJTEK, P.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, komentář, C. H. Beck, Praha, 2012
- VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné, Všeobecná časť*, C. H. Beck, Bratislava, 2012
- WAGNER, W. J. (ed.): *Polish Law Throughout the Ages: 1,000 Years of Legal Thought in Poland*, Hoover Institution Press, Stanford University, California, USA, 1970
- WEBER, M.: *Metodologie, sociologie a politika*, OIKOYMENH, Praha, 1998
- WEBER, M.: *Politika jako povolání*, Orbis, Praha, 1929
- WEYR, F.: *Československé ústavní právo*, Melantrich, Praha, 1937
- WEYR, F.: *Paměti 1. Za Rakouska (1879–1918)*, Atlantis, Brno, 1999
- WEYR, F.: *Paměti 2. Za republiky (1918–1938)*, Atlantis, Brno, 2001
- WEYR, F.: *Paměti 3. Za okupace a po ní (1939–1951)*, Atlantis, Brno, 2004
- WEYR, F.: *Soustava československého práva státního*, Nakladatelství Fr. Borový, Praha, 1924

- WEYR, F.: *Teorie práva*, Orbis, Orbis, Brno – Praha, 1936
- WEYR, F.: *Základy filozofie právní*, Nakladatel A. Píša, Brno, 1920
- ZDOBINSKÝ, S., MATOUŠEK, S. a kol.: *Státní právo ČSSR*, Panorama, 1983
- ZDOBINSKÝ, S., MATOUŠEK, S. a kol.: *Státní právo evropských socialistických zemí*, Panorama, Praha, 1983
- ŽALUD, J.: *Obecní zřízení a řád volení v obcích království Českého*, Nákladem firmy Höfer & Klouček, Praha, 1907
- ŽENÍŠEK, M.: *Přechody k demokracii v teorii a praxi*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2006

Odborné články a další individuální texty

- ADAMOVIČ, K.: *Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy*, Právník č. 9/1995
- ALI, S., MACHART, F., VIMMR, M. K.: *Negativní aspekty slučování municipalit: analýza akademické diskuse*, Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha
- BALÍK, S.: „Obec“ či „obecní úřad“ aneb *Quod licet lovi non licet bovi*, Bulletin advokacie č. 8/1994
- BALÍK, S.: *Čtyři základní typy obecního uspořádání v Německu? Debata nad jejich vzájemnou konvergencí*, Středoevropské politické studie, č. 1, ročník 4, 2002
- BÁRTA, J.: *K některým otázkám subjektivity a úspěše právnických osob v platném právu*, Právník č. 2/1995
- BERTELMANN, K.: *Samospráva a sebespráva*, Právník č. 6/2000
- BEZOUŠKA, P.: *Obce a nový občanský zákoník*, Obec & finance č. 3/2013, Obce a nový občanský zákoník, 25. 6. 2013. Zdroj: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/infocentrum/media/obce-a-novy-obcansky-zakonik-1>
- BIRD, C.: *The Possibility of Self-Government*, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 3 (Sept. 2000)
- BLAHOŽ, J.: *Centralizace a decentralizace v místní správě a ústavní soudnictví*, Právník č. 3/1991
- BRŮNA, M.: *Soudy soudily přenesenou působnost (aneb Pojednání o dvou rozsudcích)*, Veřejná správa č. 9/2005
- CIDLINOVIČ, R.: *Kotrmelce veřejné správy v českých zemích aneb o reformě veřejné správy v souvislosti se vstupem do Evropské unie*. 21. 3. 2001, Institut pro evropskou politiku Europeum. Zdroj: <http://www.europeum.org/cz/integrace/29-integrace--7/668-kotrmelce-verejne-spravy-v-ceskych-zemich-aneb-o-reforme-verejne-spravy-v-souvislosti-se-vstupem-do-evropske-unie>.
- COBBAN, A.: *Administrative Centralization in Germany and the New States, 1918–1939*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 20, No. 2 (Apr., 1944)
- diZEREGA, A.: *Equality, Self-Government and Democracy: A Critique of Dahl's Political Equality*, The Western Political Quarterly, Vol. 41, No. 3 (Sep., 1988)
- DONALD, C. L.: *Brazilian Local Self-Government: Myth or Reality?*, The Western Political Quarterly, Vol. 13, No. 4 (Dec. 1960)
- DRAHOVZAL, P.: *Znovuzavedení titulu městys a navrácení statusu města historickým městům*, Veřejná správa č. 31/2006
- DVOŘÁČEK, D.: *Právní povaha předpisů zájmové samosprávy*, Právní rozhledy č. 24/2006
- FASORA, L.: *Správa města Brna v přechodu mezi „honoračním“ a „výkonovým“ typem v letech 1850 – 1905*, Časopis matice moravské, č. 1/2004
- FIALA, J., HURDÍK, J.: *K pojetí právnických osob*, Právník č. 10/1990
- GROSPÍČ, J.: *K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu ČR*, Právník č. 1/1997
- GROSPÍČ, J.: *Vydávání závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti*, Právní rádce č. 7/1994
- HENDRYCH, D.: *K rozsahu pravomoci územních samosprávných celků. Teze referátu na konferenci Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české*

zájmy, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, Praha, 30. listopadu – 1. prosince 2000.

Zdroj:

http://veda.fsv.cuni.cz/konf_sem/globalni_svet/GS_prispevky/g_soc_hendrych.htm

- HENDRYCH, D.: *Krajské zřízení jako výsledek územní reformy*, 21. 3. 2001, Institut pro evropskou politiku Europeum. Zdroj: <http://www.europeum.org/cz/integrace/29-integrace--7/667-krajske-zrizeni-jako-vysledek-uzemni-reformy>
- HENDRYCH, D.: *Právnícké osoby veřejného práva*, Správní právo č. 1/1996
- HENDRYCH, D.: *Veřejná správa v demokratickém státě*, Právo a zákonnost č. 2/1992
- HOETZEL, J.: *K pojmu „správní úřad“ podle § 2 zák. o nssu.*, Právník č. 1/1944
- HURDÍK, J.: *Úvaha nad tendencemi vývoje koncepce právníků osob*, Právník č. 10/2000
- CHAMPAGNE, D. W.: *From First Nations to Self-Government. A Political Legacy of Indigenous Nations in the United States*, American Behavioral Scientist, Vol. 51, No. 12 (Aug. 2008)
- JELINEK, Y.: *Nationalism in Slovakia and the Communists, 1918–1929*, Slavic Review, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1975)
- JENTSCH, H. – J.: *Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti*, Právník č. 9–10/1994
- JÜPTNER, P.: *Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi*, Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha
- KADEČKA, S.: *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?*, Právní rozhledy č. 13/2005
- KALVODA, J.: *Czechoslovakia's Socialist Constitution*, American Slavic and East European Review, vol. 20, No. 2, April 1961
- KERNER, J. R.: *Constitutional Development in Czechoslovakia*, The American Political Science Review, Vol. 13, No. 4, 1919
- KLÍMA, M.: *Poměrný „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR*, Politologický časopis č. 4/2000
- KLOKOČKA, V.: *K povaze pluralistické demokracie – úvahy politologicko-konstitucionalistické*, Právník č. 6/1991
- KNAPP, V.: *O právníckých osobách*, Právník č. 10–11/1995
- KOLMAN, P.: *Postavení a působnost obce*, Správní právo č. 5–6/2004
- KOLMAN, P.: *Starosta obce v pohledu správního práva*, Veřejná správa č. 6/2005
- KONIRSH, S. G.: *Constitutional Aspects of the Struggle between Germans and Czechs in the Austro-Hungarian Monarchy*, The Journal of Modern History, Vol. 27, No. 3. (Sep., 1955)
- KOPECKÝ, M.: *K některým otázkám obecního zřízení*, Správní právo č. 2/1991
- KOUDELKA, Z.: *Rušení obecně závazných vyhlášek obcí*, Právník č. 6/1998
- KOUDELKA, Z.: *Zájmová samospráva a její předpisy*, Bulletin Advokacie č. 5/2001
- KOVANDA, K.: *Works Councils in Czechoslovakia 1945–47*, Soviet Studies, Vol. 29, No. 2, 1977
- KROUPA, J.: *Změna pravidel obecní normotvorby, Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06*, Veřejná správa č. 12/2008
- KÜHN, Z.: *Zásadní změna v judikatuře ÚS týkající se obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti*, Blog Jiné Právo, 12. ledna 2008. Zdroj: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/01/zsadni-zmna-v-judikatue-s-tkajc-se-obecn.html>
- LANGÁŠEK, T.: *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*, Právní rozhledy č. 10/2008
- MASSOT, J.: *Správní reforma a problémy decentralizace ve Francii*, Právník č. 6/1996
- MATES, P., SCHELLE, K.: *Počátky právní úpravy národních výborů*, Správní právo č. 3/1989
- MATES, P.: *Nad novelou zákona o obcích*, Právní rádce č. 1/1996
- MATES, P.: *Rozšiřování samosprávy obcí*, Právní rozhledy č. 15/2008
- MATES, P.: *Státní dozor nad zájmovou samosprávou*, Právní rozhledy č. 24/2011
- MATULA, M.: *Funkce státu a koncepce decentralizace*, Právník č. 2/2006
- MATULA, M.: *Reforma územní veřejné správy v České republice*, Institut pro evropskou politiku Europeum. Zdroj: <http://www.europeum.org/cz/integrace/31-integrace--9/740-reforma-uzemni-verejne-spravy-v-ceske-republice>
- MIKULE, V.: *Úloha samosprávy v demokratické veřejné správě*, Právník, č. 4/1969

- MIRONOV, B.: *Bureaucratic- or Self-Government: The Early Nineteenth Century Russian City*, Slavic Review, Vol. 52, No. 2, 1993
- MOSKOWITZ, M.: *Three Years of the Protectorate of Bohemia and Moravia*, Political Science Quarterly, Vol. 57, No. 3 (Sep., 1942)
- NĚMČÁK, V.: *Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva*. Právník č. 3/2013
- NOVÁK, P.: *Prímá volba starostů je už také v Polsku*, Respekt, 18. – 24. listopadu 2002. Zdroj: http://www.ceskapolitika.cz/1_2Nazory2002.htm.
- NOVOTNÝ, R.: *Velká deprese: Pokles cen a zamrznutí úvěrů*, Investujeme.cz. Zdroj: <http://www.investujeme.cz/clanky/velka-deprese-pokles-cen-a-zamrznuti-uveru>
- PARMA, J.: *Relevantní politické strany v Polsku*, Středoevropské politické studie, č. 1 ročník IV, 2004. Zdroj: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=194>
- PEKÁREK, M.: *K problematice dualismu práva soukromého a veřejného*, Právník č. 09–10/1991
- PEŠKA, P.: *Proměny ústavního (státního) práva*, Právo a zákonnost č. 10/1990
- PLIML, J.: *Do osmnáctého ročníku – za soustavného odstraňování samosprávy*, Demokratická samospráva, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XVIII, č. 1, září 1936
- PLIML, J.: *Potvrzování voleb obecních starostů*, Demokratická samospráva, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XIX, č. 2, říjen 1937
- POTŮČEK, M.: *Fungování státní správy na centrální úrovni: vybrané problémy. Teze referátu na konferenci Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy*, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha, 30. 11. - 1. 12. 2000. Zdroj: http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=60&format=raw&Itemid=64&lang=cs
- PRAŽÁK, J.: *O pojmu a povaze samosprávy*, přednáška prof. dra. Jiřího Pražáka odbývaná dne 7. ledna 1897
- PRŮCHA, P.: *Právní úprava postavení obcí v České republice*, Časopis pro právní teorii a praxi č. 1/1993
- RIEGER, B.: *O samosprávě v Uhrách a o samosprávě ve Švýcarsku*, přednáška prof. Dr. B. Riegra z 28. ledna 1897
- RICHTER, J.: *Březnové mezníky historie obecního zřízení*, Veřejná správa č. 13/2008. Zdroj: <http://www.mvcr.cz/soubor/0013-03-zip.aspx>
- ŘEHŮŘEK, M.: *Samospráva jako politicko-právní jav*, Právní obzor č. 10/1990
- SCHULLER, W.: *Úvahy nad právním státem*, Právník č. 9/1997
- SLÁDEČEK, V.: *Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy*, Právní rozhledy č. 4/2008
- SLÁDEČEK, V.: *Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkoumání Ústavním soudem*, Právní rozhledy č. 2/1998
- SODOMKA, V.: *Regionální politika České republiky v období po vstupu do Evropské unie*, EurAktiv.cz, 30. 3. 2003. Zdroj: <http://www.euractiv.cz/print.cgi?cid=109&sid=27&pid=27>
- SOVOVÁ, O.: *Profesní komory a nucené členství*, Zdravotnictví a právo č. 7/2003
- STARÝ, M.: *Čtyři roky krajů*, CEVRO, srpen/září 2004
- ŠAMALÍK, F.: *Právní stát a renesance „přirozeného práva“*, Právník č. 10–11/1993
- ŠAMALÍK, F.: *Samospráva a státní správa: součinnost nebo konkurence*, Právník č. 2/1994
- ŠARADÍN, P.: *Reformy územní samosprávy. Pohled obecních a krajských zastupitelů*, Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha
- ŠIMÍČEK, V.: *Které zákony si zaslouží označení „legislativní Ropák“?*, blog Jiné právo, 8. června 2007. Zdroj: <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/06/ker-zkony-si-zaslou-oznaen-legislativn.html>
- ŠROMOVÁ, E.: *Zákonnost právních předpisů územních samosprávných celků po zrušení okresních úřadů*, Veřejná správa č. 1-2/2005
- TABORSKY, E.: *Local Government in Czechoslovakia, 1918–1948*, American Slavic and East European Review, Vol. 10, No. 3 (Oct., 1951)
- VEDRAL, J.: *Evropská charta místní samosprávy a naše obecní zřízení. Některé otazníky terminologie*, Veřejná správa č. 1/1999
- VEDRAL, J.: *Historie a současnost veřejné správy. K vymezení samostatné působnosti obce*, Veřejná správa č. 6/2000

- VEDRAL, J.: *Ještě jednou ke změně judikatury Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám*, Blog Jiné Právo, 4. února 2008. Zdroj: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/02/jet-jednou-ke-zmn-judikatury-stavnho.html>
- VEDRAL, J.: *Postavení statutárních měst*, Moderní obec č. 2/1999
- VEDRAL, J.: *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*, Právník č. 1/2006
- VEDRAL, J.: *Přímá volba starostů (několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení)*, Deník veřejné správy, 21. 6. 2004. Zdroj: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6055800>
- VEDRAL, J.: *Přímá volba starostů vyžaduje širší diskusi*, Moderní obec, 6. 4. 2005. Zdroj: <http://moderniobec.ihned.cz>
- VOPÁLKA, V.: *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*, Správní právo č. 3/1996
- VOPÁLKA, V.: *Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy*, Správní právo č. 6/1996
- WALLEN, H.: *Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government*, The Canadian Journal of Economics and Political Science, Vol. 26, No. 3 (Aug., 1960)
- WALLIMAN, I., TATSIS, N. CH., ZITO, G. V.: *On Max Weber's Definition of Power*, Journal of Sociology, Vol. 13, No. 3, 1977
- WELSCH, H. A.: *Political Transition Processes in Central and Eastern Europe*, Comparative Politics, Vol. 26, No. 4., 1994
- ZÁŘECKÝ, P.: *K některým právním problémům reformy veřejné správy*, Právní rozhledy č. 7/1999
- ZÁŘECKÝ, P.: *O samosprávě*, Správní právo č. 6/1997
- ZIMMERN, A.: *Czechoslovakia To-Day*, International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1931–1939), Vol. 17, No. 4 (Jul.-Aug., 1938)
- ZINNER, P. E.: *Problems of Communist Rule in Czechoslovakia*, World Politics, Vol. 4, No. 1 (Oct., 1951)

Příspěvky ze sborníků

- *Aktuální otázky reformy veřejné správy (Sborník příspěvků z konference)*, MU, Brno, 2000
 - HAVLAN, P.: *Poznámky k očekávané „regionalizaci“ majetku (aneb memento s ní spojené)*
 - MACUR, P.: *Normotvorba obcí a reforma veřejné správy*
 - MRKÝVKA, P.: *Evropská charta místní samosprávy*
- ALAN, J. (ed.): *Dialogy o občanské společnosti*, Slon, Praha, 1995
 - BĚLOHRADSKÝ, V.: *Demokracie jako rozptýlená moc*
- ANDRES, B., HOETZEL, J., MILDSCHUH, V., SATURNÍK, T. (eds.): *Sborník věd právních a státních*, ročník XXXII, Bursík a Kohout, Praha, 1932
 - HOETZEL, J.: *Veřejnoprávní subjektivita*
 - KAPRAS, J.: *K českému politickému programu do převratu*
 - LAŠTOVKA, K.: *Klasifikace obcí a změny v území obecním na Slovensku a Podkarpatské Rusy*
 - ROOS, E.: *Poznámky o postavení věřitele ve finančním hospodářství čsl. místní samosprávy*
 - VAVŘÍNEK, F.: *Finance a volby*
 - WEYR, F.: *Mrtvý obsah moderních demokratických ústav*
- ANDRES, B., HOETZEL, J., SATURNÍK, T. (redig.): *Sborník věd právních a státních*, ročník XLI, Bursík a Kohout, Praha, 1941
 - JANOVSKEJ, J.: *Právní pojem samosprávy*
- BLÍŽKOVSKÝ, B. (ed.): *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy v České republice*, Konvoj, Brno, 2007
 - KUPKA, J.: *Alternativní perspektiva veřejné správy ČR*
- BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*, MPÚ, Masarykova univerzita, Brno, 2009
 - VEDRAL, J.: *Správní právo*

- BUDIL, I. T. (ed.): *Totalitarismus*, FF ZČU, Plzeň, 2005
 - NOSKOVÁ, H.: *Totalitární stát a politika komunistické moci vůči národnostním menšinám v letech 1948–1989*
- FAJMON, H., HLOUŠKOVÁ, K. (eds.): *Konec soužití Čechů a Němců v Československu, Sborník k 60. výročí ukončení II. světové války*, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno, 2005
 - KOCIAN, J.: *České politické strany a řešení německé otázky v Československu v roce 1945*
- GROSPÍČ, J., LOUDA, T., VOSTRÁ, L. (eds.): *Územní samospráva v České republice v Evropě*, Aleš Čeněk, Plzeň, 2007
 - ŠMÍD, A.: *Vývoj územně správního členění státu ve vztahu k územní samosprávě v XXI. století a problematika roztržitého územní samosprávy*
 - ŠŤASTNÝ, V.: *Právní úprava dozoru nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávních celků po novelizaci provedené zákonem č. 234/2006 Sb.*
 - TOTH, P.: *Problémové okruhy v rozpočtování územní samosprávy v ČR*
- GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.): *Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004
 - POSTRÁNECKÝ, J.: *Reforma veřejné správy v České republice*
 - PRŮŠA, L.: *Vliv reformy veřejné správy v ČR na postavení obcí jako samostatných celků*
 - SVOBODA, K.: *Přenesená působnost obcí: problémy v právní úpravě a praxi*
 - VÁŇA, L.: *Náklady na výkon přenesené působnosti*
- HÁJEK, M. (ed.): *Hierarchie jako přednost i slabina komunistického vládnutí*, Sociologický ústav AV ČR, 2003
 - HÁJEK, M.: *Podoby komunistické vlády na různých úrovních*
 - KABELE, J.: *Principy a metody komunistické vlády obecně*
 - VALEŠ, L.: *Orgány MNV v systému komunistické moci*
- HAVEL, B. (ed.): *Správa obchodních korporací v rekonstrukčních a evropských konotacích. Sborník příspěvků z mezinárodní konference*, EPRAVO.CZ, Praha, 2012
 - ELIÁŠ, K.: *Právní osoba z pohledu civilního práva*
- HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, MPÚ, MU, Brno, 2005
 - HAVLAN, P.: *Dvojití pojetí samosprávy a jeho projekce do majetkové sféry územních samosprávních celků*
 - PRŮCHA, P.: *Výkonná moc a územní samospráva*
- HOETZEL, J. (redig.): *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*, Nákladem právnické fakulty University Komenského v Bratislavě, Bratislava, 1932
 - HAVRDA, F.: *Práva jazykových menšin při úřadech státních a úřadech místní samosprávy*
 - JOACHIM, V.: *Poměrné zastoupení a imperativní mandát*
 - LAŠTOVKA, K.: *Dozor nad samosprávnými územními korporacemi*
 - WEYR, F.: *O veřejnoprávní subjektivitě*
- JIRÁSKOVÁ, V., SUCHÁNEK, R. (eds.): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*, Linde, Praha, 2004
 - MALÝ, K.: *České historické státní právo a státoprávní diskuse ve vídeňské poslanecké sněmovně (1892-1893)*
 - SLÁDEČEK, V.: *O (ne)územní samosprávě*
 - ŠTIAVNICKÝ, J.: *Ovplyvňuje ešte koncept jednoty moci dnešnú ústavnú realitu? Niekoľko poznámok*
 - WINTR, J.: *Dualismus moci krále a stavů v českém stavovském státě podle pojednání Pavla Stránského O státě českém*
- JIRÁSKOVÁ, V., VONDRÁČEK, J. (eds.): *Právní stát – současnost a budoucnost*, PrF UK, Praha, 1998
 - HENDRYCH, D.: *Autonomní normotvorba v českém správním právu*
- KÁRNÍK, Z., KOPEČEK, M. (eds.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu, Svazek III., Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Dokořán, Praha, 2004*
 - BARNOVSKÝ, M.: *Sovietsky zväz, komunisti a riešenie maďarskej otázky na Slovensku v rokoch 1945–1950*, in

- KÁRNÍK, Z., KOPEČEK, M. (eds.): *Bolševismus, komunismus a radikální socialismus v Československu, Svazek V., Dokořán, Praha, 2005*
 - PEHR, M.: *KSC a volby 1946*
- Kol. aut.: *Problémy nové československé ústavy*, Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy university v Brně XV – 1947, Právnická fakulta Masarykovy university s podporou Ministerstva školství a osvěty, Brno, 1947
 - POŠVÁŘ, J.: *Ústavní funkce správy*
- KUNC, J. (ed.): *Demokracie a ústavnost*, Karolinum, Praha, 1997
 - ČERNÍK, M.: *Místní správa a samospráva v České republice*
 - GERLOCH, A.: *Právní stát v minulosti a v současnosti*
 - PITHART, P.: *Perspektiva Evropy regionů a regiony v České republice*
- KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*, Eurolex Bohemia, Praha, 2003
 - MIKULE, V.: *K ústavním základům územní samosprávy*
 - ZÁŘECKÝ, P.: *K vývoji územní veřejné správy před přijetím Ústavy České republiky*
- MACH, P. (ed.): *Ekonomika, právo a politika, Sborník textů ze seminářů, č. 6/2000*, CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha, 2000
 - KOUDELKA, Z.: *Prezident a změna volebního systému*
- NĚMEC, V. (uspoř.): *Studie a informace – ročník XX. Sborník příspěvků přednesených na rozšířeném zasedání katedry správního práva PF UK konané u příležitosti 40. výročí osvobození ČSSR Sovětskou armádou, Ústav státní správy, Praha, 1986*
 - BÁRTA, J.: *Obec jako kategorie buržoazního společenského řádu a význam překonání tzv. místní samosprávy v socialistické revoluci*
 - BOGUSZAK, J.: *K soudobým vývojovým tendencím národních výborů*
 - BLÁHOVÁ, I., SLÁDEČEK, V.: *Normotvorba národních výborů*
 - HENDRYCH, D.: *Státní správa jako předmět výzkumu*
 - LUKEŠ, Z.: *K historii vzniku a vývoji národních výborů a správního práva po osvobození v roce 1945*
 - MATULA, M.: *Národní výbory a vývoj územně správní struktury od roku 1945*
- NOVOTNÝ, O. (ed.): *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*, ASPI, Praha, 2002
 - PETRÁŠ, R.: *K problematice správní reformy za první ČSR*
- *O veřejné správě*, AUC, Karolinum, Praha, 2010
 - NIŻNIK-DOBOSZ, I.: *Współczesne ujęcie państwowej teorii samorządu terytorialnego w Polsce*
- PAVLÍČEK, V. a kol. (eds.): *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, PrF UK, Praha, 1999
 - SVOBODA, K.: *Ústavní základy místní samosprávy v zemích střední a východní Evropy*
- PRŮCHA, P. (ed.): *K normotvorné pravomoci obcí (Sborník příspěvků z konference)*, MU, Brno, 1998
 - PRŮCHA, P.: *K režimu a některým aktuálním otázkám normotvorné pravomoci obcí*
 - SCHELLE, K.: *Poznámky z historického pohledu k normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy*
- PRŮCHA, P., SCHELLE, K. (eds.): *Historie a současnost veřejné správy – Sborník příspěvků z vědecké konference*, PrF MU, Brno, 1993
 - LAMPARTER, M.: *Některé ústavní aspekty územní samosprávy, místní správy a místní politiky*
- *Reforma veřejné správy na Slovensku, Žilinský samosprávný kraj, Žilina, 2007*
 - KADEČKA, S.: *Poreformní organizace územní veřejné správy v České republice*
- RIEGER, B. (redig.): *Sborník věd právních a státních, ročník VII.*, Bursík a Kohout, Praha, 1907
 - HOETZEL, J.: *Pojem veřejné správy a hlavní formy její činnosti*
- *Současnost a perspektivy místní správy (Sborník příspěvků z konference)*, MU, Brno, 1996
 - PRŮCHOVÁ, I.: *Vydávání obecně závazných vyhlásek obcí v jejich samostatné působnosti a § 14 odst. 2 zákona o obcích*

- SOUKUP, L. (uspoř.): *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945-1990*, UK, Karolinum, Praha, 2002
 - ADAMOVÁ, K.: *Proces potlačení hospodářské samosprávy*
 - MIKULE, V.: *Správní právo a veřejná správa na území České republiky od roku 1945*
 - SCHELLE, K.: *K zániku zemského správního zřízení*
- TEICHOVA, A., MATIS, H. (eds.): *Nation, State and the Economy in History*, Cambridge University Press, NY, USA, 2003
 - PRŮCHA, V.: *The economy and the rise and fall of a small multinational state: Czechoslovakia, 1918-1992*
- VANĚČEK, V. (ed.): *Micellanea Historico-Iuridica, Sborník prací o dějinách práva napsaný k oslavě šedesátin JUDra Jana Kaprasa*, Nákladem vydavatelovým, Praha, 1940
 - LAŠTOVKA, K.: *Počátky samosprávy v českých zemích*
 - WIERER, R.: *Původ stavovského programu encykliky „Quadragesimo anno“ z 15. května 1931*
- *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*, C. H. Beck, Praha, 1997
 - KOPECKÝ, M.: *Obecní samospráva a právní subjektivita obcí*
 - MALÝ, K.: *Idea samosprávy v české politice v 19. století*
 - VOPÁLKA, V.: *O územní samosprávě*
- VODIČKA, K. (ed.): *Dělení Československa. Deset let poté ...*, Volvox Globator, Praha, 2003
 - BŮTORA, M., BŮTOROVÁ, Z.: *Neznesitelná ľahkost' rozhodou*
 - GÁL, F.: *Rozpad Československa v politickej perspektíve*
 - LUKAS, Z.: *Češi a Slováci: hospodářské a sociální diskrepance*
- WEINBERGER, O., KUBEŠ, V., KOSEK, J. (eds.): *Brněnská škola právní teorie (normativní teorie)*, Karolinum, Praha, 2003
 - KUBEŠ, V.: *Brněnská škola ryzí nauky právní*

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. října 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2001, sp. zn. Pl. ÚS 1/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. dubna 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2001, sp. zn. Pl. ÚS 20/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. února 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 1998, sp. zn. Pl. ÚS 38/97
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2008, sp. zn. Pl. ÚS 18/08
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. prosince 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11-1
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 2000, sp. zn. Pl. ÚS 1/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

- Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. června 1999, sp. zn. Pl. ÚS 42/97
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. července 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 1928, Boh. A. 7551/28
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 1923 č. 1973
- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, 5 Cmo 445/95
- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 6 A 93/94
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. května 2010, sp. zn. 30 A 20/2010-139
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. května 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98-27
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. ledna 2000, sp. zn. 30 Ca 120/99-24
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. března 1999, sp. zn. 31 Ca 71/98-26
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. října 2000, sp. zn. 31 Ca 82/2000-51
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. prosince 1995, sp. zn. Tzn 22/95
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2012, sp. zn. 2 As 17/2010-106
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007-96
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. ledna 1995, sp. zn. 6 A 181/93-22
- Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 22. dubna 1998, sp. zn. Cpjn 68/97
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. července 2012, sp. zn. 33 Cdo 469/2011
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2011, sp. zn. 5 Ao 1/2011-22
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2009, sp. zn. Komp 5/2008-85
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 31/93
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 73/93
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. dubna 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. listopadu 2012, sp. zn. Pl. ÚS 20/12
- Usnesení Zvláštního senátu ze dne 7. května 2010, sp. zn. Konf 14/2010-8

Jiné

- *Analýza aktuálního stavu veřejné správy*. Ministerstvo vnitra ČR, 2011. Zdroj: <http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-oves-analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.
- Česká národní rada, volební období 1990-1992, sněmovní tisk 32, Zdroj: http://www.psp.cz/eknih/1990cni/tisky/t0032_01.htm.
- Česká národní rada, volební období 1990-1992, sněmovní tisk 675, část 1. Zdroj: http://www.psp.cz/eknih/1990cni/tisky/t0675_01.htm.
- *Česká republika od roku 1989 v číslech, Počet obcí podle krajů (stav k 1. 1.)*, Český statistický úřad. Zdroj: http://www.czso.cz/cz/cr_1989_ts/0201.pdf.
- *Demokratická samospráva*, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XVIII, č. 6, únor 1937
- *Demokratická samospráva*, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XVIII, č. 7, březen 1937
- *Demokratická samospráva*, Časopis pro komunální politiku a otázky samosprávy, roč. XVIII, č. 9, květen 1937
- DUŠEK, L.: *Právo občana domáhat se neplatnosti smluv uzavřených obcí či krajem*, PrF UK v Praze. Zdroj: <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/4/9/61.pdf>.
- Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Zdroj: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf.
- *Fundamental Law of Hungary*. The Constitutional Court of Hungary. Zdroj: <http://www.mkab.hu/rules/fundamental-law>.

- HOETZEL, J.: *Přepis přednášek pronesených na PrF UK v Praze v rámci předmětu Správní věda a právo*, neautorizováno, nedatováno (zřejmě ale po roce 1928).
- INSPIRE téma Územní správní jednotky (AU). Geoportál ČÚZK. Zdroj: [http://geoportal.cuzk.cz/\(S\(13gx0k2cjqvkzcf5zvlykz55\)\)/Default.aspx?mode=TextMeta&metadataID=CZ-CUZK-AU&metadataXSL=full&side=mapy_KM&menu=334](http://geoportal.cuzk.cz/(S(13gx0k2cjqvkzcf5zvlykz55))/Default.aspx?mode=TextMeta&metadataID=CZ-CUZK-AU&metadataXSL=full&side=mapy_KM&menu=334).
- KOVÁŘ, J., KOVÁŘOVÁ, V.: *Vývoj územně správní organizace ČR*, Informační studie č. PI 5.009, Parlamentní institut, Kancelář Poslanecké sněmovny, Parlament ČR, 1992
- *Naše obec*, Věstník „Ústředí starostenských sborů na Moravě“ a časopis věnovaný zájmům české samosprávy v zemích koruny Svatováclavské, IV. – V. ročník, Brno, 1909–1911
- *Naše obec*, Věstník „Ústředí starostenských sborů na Moravě“ a časopis věnovaný zájmům české samosprávy v zemích koruny Svatováclavské, IV. ročník, 7. sešit, říjen 1909
- Přípomínky k návrhu usnesení vlády České republiky o určení kritérií pro posuzování návrhů obcí o stanovení městysi vládou a o vyjádření vlády k návrhům obcí Okříšky, Pavlíkov a Slabce o stanovení městysi, Svaz měst a obcí ČR. Zdroj: <http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=172367>
- *Reforma veřejné správy. Přímá volba starostů*. Institut evropské demokracie. Zdroj: <http://www.ied.cz/index.php?projekt=6>
- Směrnice Rady 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky
- Sněmovní tisk 285/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=285&CT1=0>
- Sněmovní tisk 823/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=823&CT1=0>
- Sněmovní tisk 904/0, 6. volební období Poslanecké sněmovny. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=904&CT1=0>
- Sněmovní tisk č. 584, 3. volební období Poslanecké sněmovny. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=584>
- Stenoprotokol – projev společného zpravodaje výborů ČNR k návrhu novely obecního zřízení poslance J. Ježka. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/036schuz/s036008.htm>
- Stenoprotokol jednání České národní rady ze dne 16. prosince 1992. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/10-1.html>
- Stenoprotokol jednání České národní rady ze dne 4. září 1990. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/004schuz/s004003.htm>
- Stenoprotokol z jednání Federálního shromáždění Československé federativní republiky ze dne 18. července 1990. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/005schuz/s005003.htm>
- Vláda České republiky. Dokumenty vlády, program jednání vlády z 25. dubna 2007. Zdroj: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&04-25
- Vývoj miestnej samosprávy na území Slovenska“. Zdroj: <http://www.miestnasamosprava.sk/?pg=47>

Resumé

Disertační práce se zabývá problematikou obecní samosprávy, konkrétně pak se zaměřuje na její teoretická a historická východiska. Záměrem práce bylo pokusit se o takové zpracování obecní samosprávy, které se neomezí pouze na přepis či komentář pozitivněprávní úpravy, ale které na zvolenou problematiku nahlédne optikou právně-teoretických, právně-historických a politologických hledisek. Sledovaným výsledkem tak bylo vytvoření odborné studie podávající ucelený pohled na problematiku obecní samosprávy nejen co do její současné pozitivněprávní úpravy, ale především identifikující její teoretická východiska a historické kořeny a zpřístupňující je ve vzájemné provázanosti čtenáři.

Práce v první řadě vymezuje soubor institutů, které lze souhrnně označit jako základní teoretická východiska veřejné samosprávy (se zdůrazněním specifik samosprávy obecní). V kontextu vzniku a vývoje moderní veřejné správy zkoumá příčiny vedoucí k začlenění prvků samosprávy do systému moderní administrativy. Tyto důvody spočívají nejen v historických a sociálních kořenech komunálního soužití lidské společnosti, ale výrazně vycházejí z politických ideálů formujících vertikální dělbu veřejné moci v přirozené snaze obyvatel po určitém vyvážení se z tradičně centralistického státního útvaru.

Klíčovou charakteristikou, od níž se pro samosprávu odvozuje i její označení, je její nepodřízenost státu coby nositeli primární veřejné moci. Od té se následně odvozuje i samostatnost ve výkonu svěřených vrchnostenských pravomocí. Neboť dle tradičního evropského pohledu je oním primárním nositelem veřejné moci stát, za veřejnou samosprávu je označována ta oblast veřejné moci, jejímž nositelem je subjekt od státu odlišný. Práce se tedy zabývá principy, jimiž k takovému „oddělení“ od státu dochází (v první řadě principy decentralizace a subsidiarity), stejně tak vymezuje i teoretické přístupy (zejména přirozenoprávní a státoprávní), které samosprávu doktrinálně nahlížejí.

Pozornost je věnována podstatě samosprávného subjektu a charakteristice jeho vnitřního fungování. Subjekty nadané samosprávou měly zpočátku spíše soukromoprávní charakter, až posléze u nich převládl přístup veřejnoprávní. Co do vnitřní typologie a organizace takového samosprávného subjektu se nejčastěji uplatňovaly celky korporativního charakteru nebo celky, u nichž bylo lze korporativní prvek alespoň částečně uplatnit. Nejčastěji byla decentralizace aplikována a samospráva přiznávána tzv. veřejnoprávním korporacím nebo (méně často) subjektům stojícím na hranici mezi veřejnoprávní korporací a jednotkami vyznačujícími se některou z forem veřejného ústavu.

Největší pozornost je zaměřena vůči subjektům postaveným na tzv. územním základě, tedy územním samosprávným veřejnoprávním korporacím. V průběhu naší

historie se vyskytlo více typů (stupňů) územních samosprávných celků. Z možných veřejnoprávních korporací se práce zaměřuje na samosprávné obce.

Pro jejich pochopení bylo zapotřebí věnovat se nejen vlastnostem utvářejícím povahu obecní samosprávy, ale podstatným indikátorem byla i pozice státu a vztah, který stát k obecní samosprávě chová. Jedním z předpokladů zpracovávaných v disertační práci je i premisa, že charakter vztahu státu a územní samosprávy je odvislý od panující teorie, která v konkrétním případě vedla, resp. byla použita jako východisko, k vytvoření příslušné samosprávy.

S vědomím vymezených teoretických východisek pak práce prezentuje historický vývoj obecní samosprávy, v němž analyzuje uplatnitelnost jednotlivých identifikovaných principů. Dějinný výklad se neomezuje pouze na dobu nedávno minulou, ale neopomíná ani vrcholně a pozdně středověké institucionální předchůdce obecní samosprávy.

Hlavní důraz je nicméně přesto kladen na vývoj po roce 1848, od kdy můžeme hovořit o obecní samosprávě v její moderní formě. Zejména pak od znovunastolení konstitucionalismu (po odstranění Bachovského neoabsolutismu) pak nastává rozkvět obecní samosprávy a relativní stabilita její právní úpravy. Ta přetrvává až do pádu monarchie a zavedení Československé republiky, byť v této době je již možno identifikovat určité snahy – jakkoliv mnohdy pochopitelné – o omezování samosprávy ve prospěch centrální moci státu.

Přes protektorátní *intermezzo* pokračuje výklad k přerušení vývoje obecní samosprávy představovanému zavedením soustavy národních výborů a jejím budováním po čtyři desetiletí 20. století. Až v jeho poslední dekádě dochází k navázání na samosprávné historické tradice a ke znovuoobnovení obecní samosprávy. Práce se zde zaměřuje na identifikaci historických kořenů klíčových institutů obecní samosprávy, z nichž některé sahají až do poloviny 19. století, jiné však – snad i poněkud paradoxně – vycházejí z konstrukcí použitých v soustavě národních výborů.

Závěrem práce je, obrazně řečeno, protknutí obou subtémat výkladu. Na základě teoretických východisek obecní samosprávy je analyzována její současná podoba a charakter a jsou mapovány dějinné provázanosti jejích institutů. Na tento výklad pak navazují i některé úvahy *de lege ferenda*.

Klíčová slova:

veřejná samospráva, územní samospráva, obecní samospráva, teorie samosprávy, obec, zákon o obcích

Summary

The dissertation deals with the municipal self-government specifically focusing on its theoretical and historical background. The aim of this work was to elaborate the municipal self-government, not only to transcript or write a comment on the legal regulation, but also to inspect the assigned problem by the optics of legal theory, legal history and political science perspectives. This dissertation should provide a comprehensive perspective on the issue of municipal self-government, not only in its current legal regulation, but also identifying its theoretical backgrounds and historical roots.

This paper primarily defines a set of institutions that can be summarized as fundamental theoretical aspects of public self-government (emphasizing the specifics of local or municipal self-government). In the context of the origin and development of modern public administration the work examines the main causes which led to the incorporation of elements of self-government into the modern administration. These reasons proceed not only from its historical and social roots of communal co-existence of human society, but are significantly based on political ideals forming the vertical division of public authorities within the natural effort of inhabitants in discharging from the traditionally centralized state structures.

A key characteristic, from which the self-government also derives its designation, is a non-subordination of the state as the primary representative of public authority (public power). This fact subsequently derives autonomy in the exercise of conferred sovereign powers. According to the traditional European point of view the state is the primary holder of public power, therefore as public self-government is perceived mainly the body different from the state. The thesis is concerned on principles that cause such "separation" from the state (primarily the principles of decentralization and subsidiarity), as well as defines the theoretical approaches that doctrinally perceps the self-government.

Attention is paid to substance of the self-governing body and the characteristics of its internal functioning. Entities self-governmentally endowed had initially rather private nature, until eventually prevailed public access to them. The most often used entities were the self-governmental with corporate character or unit with at least some corporate characteristics. Decentralization and autonomy were most often accorded to so-called public corporations or (less often) bodies standing on the boundary between public corporations and units characterized by some other form of public institutions.

The main attention is paid to entities built on the territorial basis, i.e. territorial self-governing public corporations. Throughout Czech history, there were more types (or degrees) of local self-governmental units. Of all the possible public corporations, the work focuses on municipalities.

To understand the municipalities as a whole it was necessary not to only study the characteristics shaping their nature, but also investigate the state's position and relationship of the state towards the municipal self-government as significant indicators. One of the prerequisites processed in the dissertation is also the premise that the nature of the relationship between state and local self-governments depends upon the prevailing theory leading in a particular case, respectively which was used as the basis of creating the appropriate self-government.

Knowing the defined theoretical backgrounds, the dissertation presents the historical development of the municipal self-government, which analyzes the applicability of each of the identified theoretical principles. The historical interpretation is not limited only for the recent past, but is also paying an attention to the chosen medieval institutional predecessors of the modern municipal self-government.

However, the main emphasis is still placed on the development of municipal self-government after 1848, since when we can talk about it in its modern form. In particular, since the restoration of constitutionalism (after removal of Bach's neoabsolutism) there is an era of flourishing municipal self-government as well as relative stability of its legal regulation. This continues until the fall of the monarchy and the establishment of the Czechoslovak Republic, though at this time it was already possible to identify some efforts – although often understandable – to limit self-government in favor of a centralized power of the state.

Over the *intermezzo* of the Protectorate of Bohemia and Moravia the explanation continues to the period of interrupted development of municipal self-government represented by the system of national committees persisting for four decades of the 20th century. Just in the early 90s basics of the municipal self-government had to be reestablished and restored on its historical tradition. The work here focuses on the identification of key historical roots of municipal self-governmental institutes, some of which date back to the mid-19th century, but others – perhaps paradoxically – are based on the logics and constructions used in the communist system of national committees.

In the conclusion of the work both subtopics of the dissertation, figuratively speaking, intersect. Current form of local self-government is analyzed on the theoretical bases described above and historical interdependences of its roots are mapped. Some considerations *de lege ferenda* then follow the final explanation.

Keywords:

public government, local self-government, municipal self-government, the theory of self-government, municipality, Municipalities Act