

PŘEHLED JUDIKATURY

z oblasti samosprávy
(územní a profesní)

Sestavil

MILAN PODHRÁZKÝ



JUDIKATURA

PŘEHLED JUDIKATURY
z oblasti samosprávy
(územní a profesní)

PŘEHLED JUDIKATURY

z oblasti samosprávy

(územní a profesní)

Sestavil
Milan Podhrázký



Vzor citace: Podhrázký, M. Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profes-
ní). Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 540.

Právní stav citované judikatury byl uzavřen k 31. 12. 2010.

© Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011

ISBN: 978-80-7357-687-5

PŘEHLED JUDIKATURY
z oblasti samosprávy
(územní a profesní)

Úvod	13	o vydání rozhodnutí jako podmínka kompetenčního sporu	44
Seznam zkratk	15	15. K vymezení kompetenčního sporu podle soudního řádu správního. Orgán územní samosprávy jako strana kompetenčního sporu	45
Část I. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA	17	D. Dozor nad samostatnou působností územních samosprávných celků ..	47
Oddíl 1.1 Ústavní východiska práva na územní samosprávu	17	16. Kritéria pro pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva	47
1. Územní samospráva v rámci systému dělby moci	17	17. Žaloba proti rozhodnutí vydanému v rámci dozorové činnosti	49
2. Postavení územní samosprávy v rámci ústavního systému ČR	18	Oddíl 1.3 Územní základ územních samosprávných celků	50
3. K aplikovatelnosti Charty místní samosprávy	18	18. Změna hranic vyšších územních samosprávných celků	50
4. Ústavní kolize práva na územní samosprávu a práva na ochranu zdraví	20	19. Změna hranice obce a katastrálního území	51
5. Vázanost územních samosprávných celků ústavním a právním pořádkem	26	20. Oddělení části obce. Počet občanů nezbytný pro vznik nové obce	54
Oddíl 1.2 K zásahům státu do práva na územní samosprávu	27	21. Oddělení části obce. Podmínky pro vyhlášení místního referenda I.	54
A. Obecně	27	22. Oddělení části obce. Podmínky pro vyhlášení místního referenda II.	54
6. Přípustnost zásahů státu do práva na územní samosprávu. Ochrana zákona	27	23. Územní dělení státu na samosprávné celky a podoba volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny	55
7. Přípustnost zásahů státu do práva na územní samosprávu (hospodaření) ..	29	24. K právnímu postavení městských částí hlavního města Prahy	55
8. Přípustnost zásahů moci zákonodárné do práva na územní samosprávu	29	Oddíl 1.4 Osobní základ územních samosprávných celků	56
9. Vztah státu a územní samosprávy při plnění povinností plynoucích z práva EU	32	25. Občanství obce	56
B. Ústavní stížnost orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu	32	26. Oddělení části obce. Počet občanů nezbytný pro vznik nové obce	56
10. Specifika „komunální“ ústavní stížnosti	32	27. Oddělení části obce. K pojmu „občan“	59
11. Ústavní stížnost ve věci trestního stíhání členů zastupitelstva obce	33	Oddíl 1.5 Organizační základ územních samosprávných celků	62
C. Kompetenční spory	35	A. Orgány územních samosprávných celků	62
12. K vymezení kompetenčních sporů rozhodovaných Ústavním soudem ..	35		
13. Zajišťování lékařské služby první pomoci	43		
14. K vymezení kompetenčního sporu podle soudního řádu správního. Spor			

28. Právo voličů na účinnou politickou demokracii na místní úrovni	62
29. Vyhrazení pravomoci zastupitelstvem obce	64
30. Právo veřejnosti vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva kraje	67
31. Právo občanů vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva kraje	68
32. Žádost o projednání záležitosti v samostatné působnosti obce zastupitelstvem	71
33. Nulitní rozhodnutí zastupitelstva obce	74
34. Rozhodování o závažných otázkách obce. Odvolání místostarosty	74
35. K poskytování mzdy a dovolené uvolněnému členu zastupitelstva	76
36. Oprávnění k udělení plné moci k zastupování statutárního města	78
37. Zánik mandátu člena zastupitelstva. Trest zákazu činnosti výkonu funkce člena zastupitelstva	78
38. Zánik mandátu člena zastupitelstva. Souběh výkonu funkce člena zastupitelstva a zaměstnance obecního úřadu	81
39. Meze přípustné kritiky vůči starostovi města a přípustnost jeho reakce	83
40. Přípustná míra ironie vůči starostovi obce. Přestupek	86
41. Svoboda projevu volených představitelů samosprávy	89
42. Orgán kraje oprávněný odpovídat na žádosti o poskytnutí informace	92
43. Povaha rozhodování územních samosprávných celků o poskytování informací	95
44. Poskytování informací ze schůze rady obce	95
45. Poskytování informací ze zasedání zastupitelstva obce	98
46. Poskytování informací obchodní společností založenou obcí	100
47. Oprávnění starosty obce činit majetkové úkony bez souhlasu zastupitelstva I.	103
48. Oprávnění starosty obce činit majetkové úkony bez souhlasu zastupitelstva II.	104
49. Odpovědnost starosty obce za škodu způsobenou při výkonu funkce	104
50. K pravomocem starosty obce, v níž se nevolí rada	107
51. Povinnosti starosty obce v souvislosti s konáním voleb do Parlamentu ČR	111
52. Rozhodnutí rady obce o jmenování zaměstnance do funkce	111
B. Volby do zastupitelstev územních samosprávných celků	
53. Změna zákona upravujícího volby do zastupitelstev územních samosprávných celků	115
54. Volební systém pro volby do zastupitelstev obcí. Uzavírací klauzule	120
55. Volební systém pro volby do zastupitelstev obcí. Poměrnost volebního systému	121
56. Pasivní volební právo. Podmínka trvalého pobytu	121
57. Hlasování mimo volební místnost	122
58. Zjišťování výsledků voleb	124
59. K pojmu „volební strana“ I.	124
60. K pojmu „volební strana“ II.	125
61. K rozlišitelnosti volebních stran	127
62. Odmítnutí registrace kandidátní listiny	128
63. Náležitosti kandidátní listiny	131
64. Rozhodnutí soudu o povinnosti registrovat kandidátní listinu	132
65. Registrace kandidátní listiny a zmocněnec volební strany	133
66. Lhůta pro podání návrhu ve věci registrace kandidátní listiny. Volby do zastupitelstev krajů	134
67. Lhůta pro podání návrhu ve věci registrace kandidátní listiny. Volby do zastupitelstev obcí	136
68. Lhůta pro podání návrhu na neplatnost voleb	137
69. Nepřípustnost „obchodně tržního“ pojetí voleb do zastupitelstev obcí	138
70. Členění území obce na volební obvody. Princip rovnosti	138
71. Členění území obce na volební obvody. Namítaná účelovost	139
72. Neplatnost voleb. Pochybení okrskové volební komise	152
73. Neplatnost voleb. Nepodložené domněnky. Více klíčů od volební místnosti	156

74. Neplatnost voleb. Opakování voleb	158
75. Neplatnost voleb. Náležitosti úřední obálky	160
76. Neplatnost voleb. Předání nezapечатěné volební dokumentace	164
77. Neplatnost voleb. Počet členů okrskové volební komise	165
78. K postavení okrskové volební komise	167
79. Porušení zákazu volební agitace a propagace volební strany	169
80. Výplata příspěvku na mandát zastupitele hlavního města Prahy. Rozhodnutí o žádosti o vyplacení příspěvku	170
81. Výplata příspěvku na mandát zastupitele hlavního města Prahy. Volná soutěž politických stran	174
C. Místní a krajské referendum	175
82. Náležitosti návrhu přípravného výboru na konání místního referenda	175
83. Náležitosti návrhu. Konání referenda na území části obce	176
84. Vady návrhu na konání místního referenda	179
85. Oznámení o době a místě konání referenda	181
86. Termín konání místního referenda	183
87. Podmínky vyhlášení místního referenda	187
88. Vyhlášení místního referenda o oddělení části obce	191
89. Nečinnost zastupitelstva obce v souvislosti s návrhem na vyhlášení místního referenda	191
90. Ústavní zakotvení „lidové iniciativy“	192
91. Členství v okrskové komisi ustavené pro potřeby místního referenda	193
92. Kampaň pro místní referendum	194
93. Nepřípustnost konání místního referenda	194
94. Nepřípustnost konání referenda. „Cyklení“ referend	197
95. Nepřípustnost konání referenda o otázce, zda má být vyhlášeno referendum	198
96. Nepřípustnost konání místního referenda. Rozhodování o položené otázce ve zvláštním řízení	199
97. Nepřípustnost konání místního referenda. Neplatnost přijatého rozhodnutí	199
98. Schvalování územně plánovací dokumentace v místním referendu	202
99. Rozhodnutí soudu o vyhlášení místního referenda	202
100. Společné principy místního referenda a voleb	206
101. Legitimace přípravného výboru k procesním úkonům souvisejícím s místním referendem	210
Oddíl 1.6 Majetek a hospodaření územních samosprávných celků	211
A. Samostatné hospodaření jako součást výkonu práva na samosprávu	211
102. Přípustnost zásahů státu do hospodaření územních samosprávných celků	211
103. Samostatnost hospodaření jako předpoklad plnění funkcí územní samosprávy	213
104. Rozpočtové určení výnosů daní územním samosprávným celkům	217
105. Daňové příjmy obce	221
106. Příjmy z provozování loterií odváděné obcím	225
107. Poskytování dotací ze státního rozpočtu obcím	227
108. Porušení rozpočtové kázně. Nevrácení dotace	230
109. Přístup k informacím o finančních prostředcích poskytnutých z rozpočtu obce	232
110. Komunikační prostředky (médiá) ve vlastnictví územních samosprávných celků I.	234
111. Komunikační prostředky (médiá) ve vlastnictví územních samosprávných celků II.	238
B. Majetkoprávní úkony územních samosprávných celků	240
112. Soudní kontrola hospodaření územního samosprávného celku	240
113. Diskriminace návštěvníků památek vlastněných územními samosprávnými celky	246

114. K postavení obce jako spoluvlastníka nemovitosti	247
115. Právní povaha vystupování územního samosprávného celku při nakládání s majetkem	249
116. Aplikace zákona o cenách při nakládání s majetkem. Zneužití hospodářského postavení	249
117. K povinnosti obce uveřejnit záměr prodat majetek	252
118. K právní povaze prodeje obecního majetku	255
119. Zpronevěra majetku obce členem zastupitelstva	255
120. Oprávnění starosty obce činit majetkové úkony bez souhlasu zastupitelstva I.	257
121. Oprávnění starosty obce činit majetkové úkony bez souhlasu zastupitelstva II.	258
122. K oprávnění starosty obce uzavřít nájemní smlouvu	260
C. Místní poplatky	261
123. Úprava místních poplatků v obecně závazné vyhlášce	261
124. Osvobození od povinnosti platit místní poplatek	261
125. Rozhodování o místních poplatcích	261
126. Rozhodování obce jako správce místního poplatku	263
127. Poplatek ze vstupného. Předmět poplatku	265
128. Poplatek ze vstupného. Způsob placení	266
129. Poplatek za užívání veřejného prostranství. Přesná specifikace veřejného prostranství I.	273
130. Poplatek za užívání veřejného prostranství. Přesná specifikace veřejného prostranství II.	274
131. Poplatek za užívání veřejného prostranství. Zvláštní užívání veřejného prostranství	275
132. Poplatek za užívání veřejného prostranství. Charakteristika pozemku jakožto veřejného prostranství	279
133. Poplatek za užívání veřejného prostranství. Předmět poplatku a jeho horní hranice	281
134. Poplatek za užívání veřejného prostranství. Prodejní zařízení k poskytování služeb	283
135. Poplatek ze psů. Nepřípustné rozšíření poplatkové povinnosti	286
136. Poplatek ze psů. Smysl poplatku. Vynětí útulků pro psy	287
137. Poplatek za komunální odpad	291
138. Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt	292
Oddíl 1.7 Právní předpisy územních samosprávných celků	297
A. Obecně k právním předpisům územních samosprávných celků	297
139. Ukládání povinností bez výslovného zákonného zmocnění	297
140. Určitost, srozumitelnost a vnitřní nerozpornost obecně závazné vyhlášky	301
141. Nesrozumitelnost a nepředvídatelnost obecně závazné vyhlášky	302
142. Rozpor obecně závazné vyhlášky a nařízení obce	305
143. Neaplikace obecně závazné vyhlášky soudem pro rozpor se zákonem	308
144. Postup obce při vydávání obecně závazné vyhlášky	308
145. Funkce a účel obecně závazné vyhlášky obce	310
146. Limity právní úpravy v obecně závazných vyhláškách	310
147. Přípustnost souběžné regulace zákonem a obecně závaznou vyhláškou	310
148. Přenesení normotvorné pravomoci obce na jiný subjekt	311
B. Přezkum obecně závazných vyhlášek	312
149. „Test přezkumu“ obecně závazné vyhlášky	312
150. K hledisku „rozumnosti“ při přezkumu obecně závazné vyhlášky	313
C. Předmět úpravy obecně závazných vyhlášek	314
151. Vymezení skutkové podstaty trestného činu	314
152. Zavedení poplatku za náhradu ekologické újmy	315

153. Práva a povinnosti vyplývající z nájmu bytu	315	178. Neaplikace obecně závazné vyhlášky pro rozpor se zákonem	360
154. Úprava místních poplatků nad rámec zákona	316	179. Orgán územní samosprávy jako strana kompetenčního sporu	360
155. Shromažďovací právo	317	180. Soudní přezkum. Rozhodnutí o prodeji obecního majetku	361
156. Jazykové provedení firemních označení a nápisů na území obce .	319	181. Soudní přezkum. Rozhodnutí kraje o poskytnutí příspěvku	361
157. Určení „místně příslušné“ školy .	320	182. Soudní přezkum. Usnesení zastupitelstva o schválení prodeje pozemku	361
158. Zákaz používání zábavné pyrotechniky na území obce	321	183. Soudní přezkum. Usnesení zastupitelstva o pravidlech převodu bytů z majetku obce	362
159. Omezení pořádání hudebních a tanečních produkcí	322	184. Soudní přezkum. Rozhodnutí vydané v rámci dozorové činnosti	363
160. Rozhodnutí o konání oslav Svatováclavského posvícení	323	185. Soudní ochrana ve věcech místního referenda. Legitimace přípravného výboru k procesním úkonům	363
161. Opatření k zajištění veřejného pořádku ve vnitřním lázeňském území	325	186. Soudní ochrana ve věcech místního referenda. Aplikace soudního řádu správního	364
162. Provozování hostinské činnosti v obytné zástavbě města	327	187. Soudní ochrana ve věcech voleb. Rozhodnutí soudu o povinnosti registrovat kandidátní listinu	367
163. Evidence obyvatel nepřihlášených v obci k trvalému pobytu	331	188. Soudní ochrana ve věcech voleb. Lhůta pro podání návrhu ve věci registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstev krajů	367
164. Regulace konzumace alkoholu ..	334	189. Soudní ochrana ve věcech voleb. Lhůta pro podání návrhu ve věci registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstev obcí	368
165. Pohyb psů na veřejných prostranstvích I.	337	190. Soudní ochrana ve věcech voleb. Lhůta pro podání návrhu na neplatnost voleb	368
166. Pohyb psů na veřejných prostranstvích II.	338	B. Řízení před správními orgány ..	369
167. Výklad pojmů veřejného pořádku a čistoty	340	191. Rozhodování obecního úřadu v přenesené působnosti o povinnosti obce. Vyloučení zaměstnanců obce z rozhodování	369
168. Stanovení koeficientu pro přepočet sazby daně z nemovitostí	343	192. Pravomoc k rozhodnutí o odvolání ve věci uzavírání smluv o závazku veřejné služby	372
169. Nakládání s komunálním odpadem	347	193. Účastenství obce v územním řízení I.	375
170. Nabízení sexuálních služeb na veřejnosti	349	194. Účastenství obce v územním řízení II.	375
171. Zabezpečení požární ochrany ..	352	195. Účastenství obce ve správním řízení. Vodní hospodářství	375
172. Stanovení území, v němž není povoleno provozování výherních hracích přístrojů	353		
173. Provádění ochranné deratizace ..	353		
174. Stanovení výše poplatku ze vstupného	355		
175. Omezení hluku	356		
Oddíl 1.8 Některé procesní aspekty výkonu práva na územní samosprávu ..	358		
A. Řízení před soudem	358		
176. Žaloba ve věcech územní samosprávy podle soudního řádu správního ..	358		
177. Oprávnění k udělení plné moci k zastupování statutárního města .	360		

196. Účastenství obce ve správním řízení. Povolení geologických a průzkumných prací	376
197. Sankční odpovědnost obce na úseku ochrany přírody a krajiny	378
198. Právo krajů na bezúplatné poskytnutí údajů z katastru nemovitostí	379
ČÁST II. PROFESNÍ SAMOSPRÁVA	380
Oddíl 2.1 Obecné otázky výkonu práva na profesní samosprávu	380
A. Práva a povinnosti profesních komor a jejich členů	380
199. Ústavnost povinného členství v profesní komoře	380
200. Zásady profesní etiky	388
201. Pravomoci profesních komor vůči členům	388
202. K povinnosti členů profesní komory platit členské příspěvky	390
203. Podmínky pro zápis do příslušné profesní komory. Odsouzení za trestný čin	391
204. Podmínky pro zápis do příslušné profesní komory. Složení církevního slibu	393
205. K významu zdravotnických profesních komor	396
206. K vydávání předpisů profesními komorami	396
207. Rozpor volebního řádu komory se zákonem. K pravomoci soudu	400
208. Soudní přezkum rozhodnutí profesní komory	402
209. Profesní komora jakožto subjekt hospodářské soutěže	403
210. Cenová regulace zboží dodávaného členy komory	403
B. Kárná (disciplinární) řízení	404
211. Právo nebýt donucen k sebeobvinění	404
212. Veřejnost disciplinárního řízení	407
213. Přiměřená délka disciplinárního řízení	407
214. Předmět řízení o kárné žalobě	407
215. Aplikace základních principů v rámci kárného řízení	408
216. Aplikace zásady <i>in dubio pro reo</i> v kárném řízení	408
217. Právní povaha disciplinárního řízení vedeného lékařskou komorou	411
218. K zastoupení advokátem v kárném řízení	411
219. K doručování v kárném řízení	412
220. Pasivní legitimace profesní komory v řízení o žalobě ve věci kárného provinění jejího člena	413
221. Potrestání za jiné skutky, než pro které byla podána kárná žaloba. Nekonformátní výrok	415
222. Doručování rozhodnutí v rámci kárného řízení	416
Oddíl 2.2 Jednotlivé profesní komory	419
A. Advokacie	419
223. K uložení pokuty jakožto kárnému opatření	419
224. Porušení povinností advokáta. Etické zásady pro styk s orgány veřejné moci	419
225. Porušení povinností advokáta. Neposkytnutí informací majících původ v poskytování právních služeb	420
226. Kárné provinění advokáta. Způsob uveřejňování informací o nabídce právních služeb	423
227. Kárné provinění advokáta. Výpověď plné moci	426
228. Kárné provinění advokáta. Neoprávněné použití peněžních prostředků klienta	426
229. Kárné provinění advokáta. K pojmu „výkon advokacie“	428
230. Potrestání advokáta za nedistancování se od veřejného protestu proti soudním rozhodnutím	430
231. Potrestání advokáta za porušení povinností v době jeho předchozího členství v komoře	430
232. Pozastavení výkonu advokacie	431
233. Právo na znovuzapsání do seznamu advokátů	433
234. Vzdělání na právnické fakultě jako podmínka zápisu do seznamu advokátních koncipientů	433

235. Podmínky pro zápis do seznamu advokátních koncipientů	435
236. Vyškrtnutí ze seznamu advokátů. Odsouzení za pokus trestného činu	438
237. Vyškrtnutí ze seznamu advokátů. Ohrožení důvěry v řádný výkon advokacie	440
238. Vyškrtnutí ze seznamu advokátů. Prohlášení konkursu I.	442
239. Vyškrtnutí ze seznamu advokátů. Prohlášení konkursu II.	442
240. Aplikace základních principů v rámci řízení vedeného advokátní komorou	442
241. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí o kárném provinění advokáta	442
242. Náklady na zastoupení advokátní komory advokátem v řízení před soudem	445
243. Výkon advokacie v jiném členském státu EU	447
244. Povinnosti členů advokátní komory. Bydliště	449
245. Přítomnost zástupce advokátní komory při prohlídce elektronických dat advokáta v rámci trestního řízení	450
B. Soudní exekutoři	454
246. Pozastavení výkonu exekutorského úřadu	454
C. Notáři	457
247. Soudní přezkum rozhodnutí notářské komory	457
248. Odvolání notáře	457
D. Lékaři	460
249. K povinnému členství v lékařské komoře	460
250. Stížnosti na postup člena lékařské komory	460
251. Udělení licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře. Podmínka minimální doby praxe	462
252. Udělení licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře. Podmínka složení atestační zkoušky	464
253. Nesprávné složení čestné rady lékařské komory	467
254. Pasivní legitimace lékařské komory v řízení na ochranu před nezákonným zásahem	471
255. Oprávnění správního orgánu přehodnotit osvědčení vydané lékařskou komorou	475
256. Právní povaha disciplinárního řízení vedeného lékařskou komorou	475
257. Jednání lékařské komory narušující hospodářskou soutěž	477
E. Veterinární lékaři	478
258. Kárná pravomoc komory vůči členům	478
F. Lékárníci	478
259. Pravomoc komory odejmout osvědčení o splnění podmínek k výkonu soukromé praxe členů I.	478
260. Pravomoc komory odejmout osvědčení o splnění podmínek k výkonu soukromé praxe členů II.	480
261. Podmínky pro vydání osvědčení k výkonu funkce odborného zástupce	480
262. Poskytování zboží a služeb nad rámec oprávnění vydaného lékárnickou komorou	488
263. Lékárnická komora jako subjekt hospodářské soutěže	489
264. Jednání lékárnické komory narušující hospodářskou soutěž I.	491
265. Jednání lékárnické komory narušující hospodářskou soutěž II.	495
266. Jednání lékárnické komory narušující hospodářskou soutěž III.	501
267. Věcná příslušnost čestné rady České lékárnické komory k udělení disciplinárního opatření	503
G. Auditóři	505
268. Právní předpisy komory auditorů	505
H. Patentovní zástupci	505
269. Doklad o vykonání odborné zkoušky a zápis do komory	505
I. Autorizovaní inženýři a technici činní ve výstavbě	506
270. Pozastavení autorizace pro neplnění povinnosti platit členské příspěvky	506
271. Cenová regulace členů komory	507

PŘEHLED JUDIKATURY

z oblasti samosprávy

(územní a profesní)

Sestavil
JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.

Právo na samosprávu nepochybně představuje jeden z klíčových institutů každého demokratického právního státu, přičemž samospráva jako taková se díky tomu poměrně často stává zdrojem rozličných sporů, a to jak politických, tak především právních. Na jedné straně se může jednat o spory „vnitřní“, tedy například o řešení otázek vzájemného vymezení pravomoci a působnosti orgánů územních samosprávných celků vůči sobě, výklad nejednoznačných ustanovení právních předpisů s tím souvisejících, pravomocí profesních komor vůči svým členům apod. Na druhou stranu se ovšem zcela nepochybně jednotlivé samosprávné korporace často dostávají i do sporů „vnějších“, tedy do sporů s ostatními orgány veřejné moci (státu), kdy je potřeba vymezit hranice, kam až samotný výkon práva na samosprávu vůbec sahá. Stejně jako je tomu i v některých dalších právech regulovaných oblastech společenských vztahů, se tedy i v případě výkonu práva na samosprávu dostalo (též díky ne vždy zcela dokonalé právní úpravě) soudům měrou více než vrchovatou příležitostí vykládat sporná ustanovení souvisejících právních předpisů, či dokonce někdy právo svým způsobem „dotvářet“. Bez ohledu na to, zda byly tyto „zásahy“ soudní moci do sporů ohledně výkonu práva na samosprávu žádoucí či naopak vyvolávaly nesouhlasné reakce odborné i laické veřejnosti, je třeba považovat judikaturu soudů (a to jak soudu ústavního, tak i soudů obecných) za zcela integrální součást právních východisek fungování samosprávy, k jejímuž pochopení snad tento výběr judikatury přispěje.

Z hlediska úvah o samosprávě jako takové samozřejmě zaujímá stěžejní pozici samospráva územní, jejíž svým způsobem privilegované postavení vůči ostatním formám samosprávy plyne již z jejího výslovného zakotvení přímo v Ústavě ČR. Vedle práva na samosprávu vykonávaného tzv. územními veřejnoprávními korporacemi (srov. čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR) nelze ovšem zapomínat ani „ostatní“ samosprávu vykonávanou ostatními veřejnoprávními (neúzemními) korporacemi, a to zejména v podobě korporací profesních (zájmových). S přihlédnutím k tomu, že v České republice se v současnosti využívá tzv. smíšený model výkonu územní veřejné správy, kdy v praxi jednotlivé orgány územních samosprávných celků vykonávají nejen v rámci své tzv. samostatné působnosti územní samosprávu (tedy správu „vlastních“ záležitostí), ale současně vedle toho vykonávají v rámci tzv. působnosti přenesené také státní správu, se většina odborných publikací zcela logicky věnuje územním samosprávným celkům z obou úhlů pohledu (přenesená i samostatná působnost). Cílem tohoto přehledu ovšem je zmapovat toliko oblast samosprávnou (samostatnou působnost), která nepochybně z hlediska svého právního vymezení představuje oblast zcela svébytnou. Jak již bylo výše naznačeno, spíše

než se podrobně zabývat též výkonem přenesené působnosti, se autorovi přehledu jevílo tematicky mnohem vhodnější přehled judikatury z oblasti samosprávy územní doplnit částí přehledu týkající se samosprávy profesní. Důvody pro to lze spatřovat nejen ve společných základních principech obou forem samosprávy, jejichž srovnání může být přínosné, ale také v tom, že samospráva profesní představuje oblast, která je nejen z hlediska právní vědy prozatím dosti opomíjená, byť soudní judikatury týkající se otázek výkonu profesní samosprávy již existuje vcelku dost.

Vzhledem k tematickému zaměření přehledu jsou v něm obsaženy samozřejmě převážně rozhodnutí Ústavního soudu a soudů správních (zejména Nejvyššího správního soudu), nicméně výběr zahrnuje také rozhodnutí Soudního dvora EU, Evropského soudu pro lidská práva či Nejvyššího soudu. Práce je systematicky členěna do dvou hlavních částí, které jsou z důvodu větší přehlednosti ještě dále vnitřně strukturovány. Součástí přehledu je samozřejmě též rejstřík použitých právních předpisů a věcný rejstřík, který je pro lepší přehlednost členěn, obdobně jako celý přehled, na část územní a profesní.

Na rozdíl od některých právních oblastí, kde ještě v současnosti lze vytvořit přehled judikatury, který umožní komplexní a úplné zmapování rozhodovací činnosti soudů v takové oblasti, v případě práva na samosprávu to již v současnosti zřejmě možné není. Má-li v dnešní době rozličných právních informačních systémů přehled judikatury plnit svoji základní funkci, tedy stát se (převážně praktickou) pomůckou umožňující rychle se zorientovat a získat základní informace o judikatuře k té které problematice, musí se to projevovat jak v rozsahu takového výběru, tak ve způsobu volby judikátů, na něž přehled upozorňuje. V rámci předkládaného výběru tedy čtenáři především naleznou sebrané ty judikáty, které byly publikovány ve stěžejních sbírkách judikatury, tedy takové, u nichž samotné soudy či editoři sbírek shledali jejich odpovídající význam pro právní praxi. Přehled judikatury nicméně obsahuje i řadu rozhodnutí (dosud) nepublikovaných, která jsou dostupná na webových stránkách příslušných soudů. Snahou autora bylo i v tomto případě volit zejména judikáty nějakým způsobem zásadní či zajímavé, a to i s vědomím jisté subjektivnosti takto zvolených kritérií.

Vzhledem k vyššímu počtu rozhodnutí a jejich mnohdy dosti značnému rozsahu byly judikáty poměrně výrazně redakčně kráceny (v řadě případů je z rozhodnutí použita pouze vytvořená právní věta); nosné části jednotlivých rozhodnutí, které mají zobecňující potenciál, by však touto skutečností neměly být dotčeny. Odkazy na různé zdroje, kde jsou rozhodnutí dostupná, pak čtenářům v případě jejich bližšího zájmu umožňují dohledat si celý text příslušného rozhodnutí.

Autor

Seznam zkratek

Periodika a další prameny:

- ASPI (JUD)** pořadové číslo judikátu v systému ASPI
- J-ESD** Judikatura Evropského soudního dvora (vydává Wolters Kluwer ČR, a. s.)
- J-ESLP** Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (vydává Wolters Kluwer ČR, a. s.)
- Sb. NS** Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek (vydává Nejvyšší soud ČR v nakladatelství LexisNexis CZ, s. r. o.)
- Sb. NSS** Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (vydává Nejvyšší správní soud v nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a. s.)
- Sb. ÚS** Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky (vydává C. H. Beck)
- SoJ** Soudní judikatura z oblastí občanského, obchodního a pracovního práva (vydává Wolters Kluwer ČR, a. s.)
- SJS** Soudní judikatura ve věcech správních (do dubna 2000 vydávalo nakladatelství Codex Bohemia, s. r. o., od května 2000 do konce roku 2002 ASPI Publishing, s. r. o.)
- SP** Soudní judikatura ve věcech správních 1993–1997 (vydáváná jako příloha časopisu Správní právo; uspořádal JUDr. Michal Mazanec, vydalo nakladatelství Linde Praha, a. s.)
- Berger, V.** Judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Praha : IFEC, 2003. (Z francouzského originálu vydaného v nakladatelství DALLOZ – 7. vyd. v r. 2000 přeložil RNDr. B. Jungwiert)

Právní předpisy:

- Listina** Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.
- Ústava ČR** ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- notářský řád** zák. č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
- obč. zák.** zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- obch. zák.** zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
- o. s. ř.** zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- spr. ř.** zák. č. 500/2004 Sb., správní řád
- s. ř. s.** zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- tr. zák.** zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon
- tr. řád** zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- exekuční řád** zák. č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)

Ostatní zkratky:

ČLK Česká lékařská komora

Soudní dvůr Evropský soudní dvůr, resp. Soudní dvůr Evropských společenství

ÚSC územní samosprávný celek

ČÁST I. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Oddíl 1.1

Ústavní východiska práva na územní samosprávu

1. Územní samospráva v rámci systému dělby moci

*Sbírka nálezů a usnesení, sv. 18, s. 7
a násl. (č. 107/2000 Sb.)
č. 51/2000 Sb. ÚS*

čl. 8 Ústavy ČR

Přijetím Ústavy byl především odstraněn jeden ze základů starého ústavního řádu, jímž byl systém národních výborů budovaný podle sovětského vzoru od místních přes okresní a krajské národní výbory až po Českou národní radu koncipovaných jako soustava orgánů státní správy a státní moci a Česká národní rada dokonce jako „nejvyšší orgán státní moci“ podle čl. 102 ústavního zákona č. 143/1968 Sb. Tento systém byl nahrazen právním státem, založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament České republiky, tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem, má jen moc zákonodárnou a jakoukoli výkonnou příp. soudní pravomoc postrádá. Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce, spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnost interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 1/2000

Z odůvodnění:

(...) Ústavní soud konstatuje, že ani vláda, ani příslušné ministerstvo, ani Poslanecká sněmovna a ani příslušný přednosta okresního úřadu si dostatečně neuvědomili praktické důsledky změny v našem ústavním řádu a tím i v zákoně o obcích, k nimž došlo přijetím Ústavy (ústavní zák. č. 1/1993 Sb.). Byl tím především odstraněn jeden ze základů starého ústavního řádu, jímž byl systém národních výborů budovaný podle sovětského vzoru od místních přes okresní a krajské národní výbory až po Českou národní radu (jakožto „národní výbor nejvyššího stupně“) koncipovaných jako orgánů státní správy a státní moci a Česká národní rada dokonce jako „nejvyšší orgán státní moci“ podle čl. 102 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., ve znění dalších ústavních zákonů, platného do 31. 12. 1992. Tento systém byl nahrazen právním státem, založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament České republiky, tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem, má jen moc zákonodárnou a jakoukoli výkonnou, příp. soudní pravomoc postrádá. Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce, spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro

vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnost interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výjimečné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod.

Jistá obtíž nastává při posouzení právního charakteru napadeného usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 13. října 1999 č. 457 část II., jímž „ruší usnesení zastupitelstva městské části Ústí n. Labem – Neštětice č. Z/69/98 ze dne 15. 9. 1998“, a to bez jakéhokoli odůvodnění.

Toto předběžné posouzení je nezbytné k tomu, aby se otevřela cesta k projednání návrhu na zrušení § 62 a § 62a zákona o obcích. Stěžovatelé je v podání nazývají opatřením a jako proti opatření proti němu brojí. Jde o zrušovací akt orgánu, tj. Poslanecké sněmovny, který k němu nemá žádnou pravomoc. Pro tento svůj akt nemá právní oporu v Ústavě ani v jiném právním předpisu; příslušná ustanovení § 62, resp. § 62a zákona o obcích byla derogována dnem účinnosti Ústavy, tj. dnem 1. ledna 1993 na základě zásady *lex posterior derogat priori*; zde dokonce je derogujícím zákonem Ústava.

Právní akt vydaný nepříslušným úřadem (orgánem) je v právní teorii nazýván absolutně zmatečným právním aktem – jde o paakt, který nikoho nezavazuje. V normativním světě se jeví jako neexistující, a proto striktně vzato jej nelze ani rušit – je to ne-norma.

Usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 13. října 1999 je též výslednicí jemu předcházejících normativně zcela pochybných aktů (jde o usnesení vlády České republiky č. 505/1999 z 26. 5. 1999 čl. IV), dávající pokyn přednostovi Okresního úřadu v Ústí n. Labem předložit tuto věc v případě nezjednání nápravy Zastupitelstvem města

Ústí n. Labem k rozhodnutí Poslanecké sněmovně a dále jde o předložení návrhu přednostou Okresního úřadu v Ústí n. Labem na zrušení usnesení Zastupitelstva městského obvodu Ústí n. Labem – Neštětice k rozhodnutí Poslanecké sněmovně, které jsou v rozporu s Ústavou. Usnesení Poslanecké sněmovny o zrušení dotčeného usnesení bylo publikováno a poté široce komentováno a medializováno doma i za hranicemi. (...)

2. Postavení územní samosprávy v rámci ústavního systému ČR

čl. 8 Ústavy ČR

Místní samospráva je nezastupitelnou složkou 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.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96

*Sbirka nálezů a usnesení, sv. 6, s. 369 a násl. (č. 294/1996 Sb.)
č. 120/1996 Sb. ÚS*

3. K aplikovatelnosti Charty místní samosprávy

Charta místní samosprávy (č. 369/1999 Sb.)

Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku dne 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS

a v České republice pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb.

Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (*self-executing*). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajistí představení meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blížící se státům.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 29, s. 141 a násl. (č. 53/2003 Sb.)

č. 18/2003 Sb. ÚS

Z odůvodnění:

Charta není vybavena tvrdými nástroji svého prosazování, chybí mechanismus

vyřizování stížností ze strany samosprávy na její porušování ze strany států – smluvních stran, natožpak účinný cílený nástroj prosazení standardu vůči státům skutečně Chartu porušujícím. Jsou k dispozici jen politické nástroje; smluvní strany mají povinnost informovat Radu Evropy o změnách legislativní úpravy (čl. 14), Rada Evropy připravuje pravidelné zprávy o stavu územní samosprávy a v jejím rámci působí tělesa reprezentující územní samosprávu i instituce sledující stav a vývoj územní samosprávy v jednotlivých členských státech, v prvé řadě Kongres místní a oblastní samosprávy v Evropě (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe*). Chybí nicméně jednotný autoritativní výklad ustanovení Charty, jenž by odděloval případy možné státní úpravy od úpravy neslučitelné. Jen omezený význam mají přitom doporučení orgánů a institucí Rady Evropy státům směrem k jejich legislativě i praxi týkající se územní samosprávy. Běžně se přitom ustanovení Charty nedovolávají.

Slabost nástrojů prosazování Charty však samozřejmě nemění nic na její závaznosti. Charta není pouhou deklarací, je skutečnou mezinárodní smlouvou, která váže své smluvní strany. Ústavní soud je na základě širokého – k mezinárodnímu právu vstříchného – pojetí ústavního pořádku (čl. 112 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy v platném znění) oprávněn posoudit soulad českého zákona s ním [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy v platném znění]. Rámcová povaha Charty ani specifický charakter jí vyjádřených kolektivních práv jejímu užití jako měřítka při abstraktní kontrole ústavnosti zákonů nebrání. Nelze však zapomenout na její povšechný ráz, jenž otevírá široký prostor pro politické uvážení zákonodárce smluvní strany při vytváření příslušného legislativního rámce. Ústavní soud rozhodně není povolán k přehodnocování tohoto politického kro-

ku, ověřuje jenom, zda nedošlo k překročení Chartou vytyčených mezí.

Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovést, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.

Charta neobsahuje výslovná ustanovení o přenášení výkonu státní moci na jednotky územní samosprávy. Jistě proto není mezinárodním právem pro Českou republiku zapovězeno, přílišné zatěžování samosprávy výkonem státní správy však může ohrožovat její majetkovou a finanční nezávislost. Rozsáhlý výkon přenesené působnosti orgány územní samosprávy navíc může přivádět její funkcionáře do „schizofrenního“ postavení, kdy budou muset brát na zřetel jak zájmy územního společenství obyvatel, tak zároveň zájmy státu. Zákaz nuceného výkonu státní správy samosprávou však z Charty odvodit nelze. V souvislosti s českou reformou územní správy Kongres svým doporučením č. 77 z roku 2000 pro Českou republiku podpořil posílení samostatné působnosti mimo jiné proto, že se tím sníží závislost samospráv na státu při výkonu přenesené působnosti. Rada Evropy si tedy uvědomuje problémy, které přináší přenos státní moci na samosprávu pro její fungování. Tento přenos byl ale zároveň jedním z hlavních prvků decentralizace v České republice provedené reformou veřejné správy v roce 2000 (zákony č. 128/2000 Sb., č. 129/2000 Sb. a č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a dalšími právními předpisy). Stěží jej lze považovat za neslučitelný s hlavním trendem Charty.

4. Ústavní kolize práva na územní samosprávu a práva na ochranu zdraví

čl. 100 a 101 Ústavy ČR

Ústavní soud v žádném případě nepochybňuje právo státu, s ohledem na jeho ústavní odpovědnost, na zajištění práv plynoucích z čl. 31 Listiny, volit nástroje k zajišťování těchto práv i nástroje kontroly a regulace zdravotnických zařízení zdravotní péči poskytující, neboť sleduje legitimní cíl. Toto právo však nelze pojímat absolutně, tj. v tom smyslu, že v zájmu jeho zajištění lze zcela eliminovat všechna ostatní práva a ústavně chráněné hodnoty, tedy i právo na samosprávu a právo na ochranu vlastnictví.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06

*Sbírka nálezů a usnesení, sv. 42, s. 471 a násl. (č. 483/2006 Sb.)
č. 171/2006 Sb. ÚS*

Z odůvodnění:

(...) 31. Navrhovatel navrhuje zrušení napadených ustanovení zákona č. 245/2006 Sb., která zásadním způsobem upravují systém zdravotní péče o občany České republiky.

32. Ústavněprávní námitky navrhovatele proti napadeným ustanovením jsou vedeny ze dvou pozic, jednak z hlediska ochrany vlastnictví a jednak z hlediska zásahu do samosprávy. Navrhovatel protiústavnost napadených ustanovení zákona č. 245/2006 Sb. spatřuje v tom, že se dotýká samostatné působnosti územních samosprávných celků a že nerespektuje vlastnické právo územních samosprávných celků a případně dalších fyzických a právnických osob a vytýká jim rozpor s čl. 11 Listiny a čl. 8 a 101 Ústavy:

(...) 60. Provedení testu proporcionality vyžaduje vyhledání a identifikaci cíle ustanovení omezujícího základní právo. Jak bylo uvedeno výše v důvodové zprávě k zákonu č. 245/2006 Sb., cílem tohoto zákona je vytvoření optimálního právního prostředí pro existenci a provoz nemocnic ve veřejném vlastnictví a pro vytvoření základní sítě těchto nemocnic. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že vytvoření sítě veřejných zdravotnických zařízení je součástí celého komplexu problematiky zdravotní péče, jež vychází z určitých ústavních principů a jež by měla svoji celkovou úpravou reagovat na řešení běžná ve vyspělých demokratických státech i mezinárodně dohodnutá, resp. doporučená stanoviska (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud konstatuje, že napadená ustanovení jsou schopna dosáhnout zamýšleného cíle, tj. zajištění poskytování veřejných služeb v oblasti zdravotní péče a tento cíl byl shledán jako legitimní.

61. Dalším kritériem, které je třeba zkoumat, je potřebnost zvoleného prostředku z pohledu jeho šetrnosti ve vztahu k základnímu právu – tj. k právu samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem a k právu na ochranu vlastnictví. Ústavní soud za jeden z hlavních důvodů, proč je problematika samosprávy předmětem ústavního práva, považuje potřebu ochrany samosprávy před neoprávněnými zásahy státu (viz ustanovení čl. 100 a čl. 101 Ústavy). V daném případě stát zákony č. 157/2000 Sb. a č. 290/2002 Sb. převedl část svého majetku na územně samosprávné celky a současně jim i svěřil část výkonu státní moci v oblasti zajištění zdravotní péče. Legislativce však nijak nevysvětlil nutnost zásahu do vlastnictví územně samosprávných celků ve vztahu ke zdravotnickým zařízením napadenými ustanoveními zákona č. 245/2006 Sb. V čl. 101 odst. 4 Ústavy umožňuje státu zasahovat do činnosti

územních samosprávných celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona. Z důvodové zprávy k zákonu č. 245/2006 Sb. potřebnost zásahu nevyplývá s žádoucí přesností. Tvrzení uvedené v důvodové zprávě, a to, že v době, která uplynula od přijetí zákona č. 290/2002 Sb., došlo z různých důvodů k transformaci nemocnic – příspěvkových organizací krajů (obcí) na obchodní společnosti, je sice konstatováním daného stavu, na druhé straně však nevysvětluje nekonceptnost postupu státu, který nejdříve některá zdravotnická zařízení převede do vlastnictví samosprávných územních celků, a poté opět některá z nich zařadí do sítě veřejných zdravotnických zařízení, což odůvodňuje svojí povinností dostát své odpovědnosti za reálné zajištění základních práv. Nelze akceptovat tezi rovněž uvedenou v obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 245/2006 Sb., že územně samosprávné celky nejsou v daném případě schopny dbát na ochranu veřejného zájmu a je odpovědností státu, aby k zajištění ústavních práv přijal příslušná opatření, včetně opatření legislativních, neboť tyto úvahy nejsou nijak odůvodněny, a to ani v důvodové zprávě. Ústavní soud nemohl přehlédnout, že zákonodárce při úvahách o potřebnosti nové úpravy například pomínil právní úpravu pravidel přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků uloženou zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, která je zajištěna zákonem č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Citovanými zákony stát vytvořil účinné nástroje ke kontrole hospodaření územních samosprávných celků, ke zvýšení transparentnosti veřejných financí a k zamezování schodků v hospodaření těchto celků v souladu s čl. 104 (býv. čl. 104c) Smlouvy o založení Evropského společenství. Stát je sice oprávněn volit nástro-

je k zajišťování práv vyplývajících z čl. 31 Listiny, Ústavnímu soudu se ale v souvislosti s trendy Evropské unie při projednávání budoucích strategií Evropské unie a rovněž v souvislosti se shora citovanými závěry Rady Evropské unie (2006/C 146/01) za situace, kdy Rada Evropské unie vzala na vědomí, že Evropská komise vypracuje zásady Společenství pro bezpečnou, kvalitní a účinnou zdravotní péči, navrhovaná úprava zákonem č. 245/2006 Sb. jeví jako přinejmenším nesystémová.

62. Dále je nutno vzít v úvahu, že nucené omezení vlastnického práva je umožněno pouze na základě zákona a za náhradu. V daném případě zásahem státní moci je vlastnické právo krajů porušeno, i když cestou zákona, a to ustanoveními § 34 odst. 2 věta druhá a § 34 odst. 6 zákona č. 245/2006 Sb. Napadená ustanovení na jedné straně kraji ukládají povinnost zajistit na území kraje v každém okrese nejméně jedno veřejné zdravotnické zařízení a pokud je nezřídí obec a neučiní tak ani jiný zřizovatel, je povinností kraje toto zařízení zřídit. Kraji je tak uložena povinnost na své vlastní náklady plnit úkoly, které vyplývají z ústavního pořádku státu (Listiny a mezinárodních smluv), aniž by mohl účinným způsobem ovlivnit zařazení toho kterého veřejného zdravotnického zařízení do sítě. Na druhé straně z napadených ustanovení nevyplyvá, že by stát jakýmkoliv způsobem garantoval finanční zajištění nově zřizovaného veřejného zdravotnického zařízení z veřejných prostředků. Jak Ústavní soud již uvedl ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03: „Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní zodpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů“.

63. Vzhledem k výše uvedenému

Ústavní soud konstatuje, že ve vztahu k ustanovením § 34 odst. 2 věta druhá a § 34 odst. 6, která ukládají kraji zajistit a v případě potřeby zřídit v každém okrese nejméně jedno veřejné zdravotnické zařízení, a to bez jakékoliv předchozí garance zajištění zdrojů financování tohoto záměru státu, zákonodárce nedostal druhému z komponentů testu proporcionality, zásadě potřebnosti. Za současného stavu totiž musel Ústavní soud vycházet z předpokladu, že stát nehodlá toto omezení práva samosprávy, jakož i práva vlastnického, jež možnost faktického výkonu samosprávy podmiňuje, nijak kompenzovat (čl. 11 odst. 4 Listiny), což nezbytně vede k závěru, že sledovaného účelu zákona, jímž je v daném případě ochrana veřejného dobra (zdraví), lze dosáhnout alternativními prostředky, které danou ústavně chráněnou hodnotu omezují v míře co nejmenší. Citovaná ustanovení totiž zasahují do autonomie vůle územních samosprávných celků nad rámec čl. 101 odst. 4 Ústavy.

64. Rovněž ve vztahu k ustanovením § 34 odst. 3 písm. a), § 40 a přílohy k zákonu č. 245/2006 Sb., na základě jejichž dikce se konkrétní zdravotnická zařízení uvedená v příloze k zákonu č. 245/2006 Sb. stávají uplynutím lhůty 180 dnů ode dne nabytí účinnosti zákona č. 245/2006 Sb. veřejnými zdravotnickými zařízeními a tvoří síť veřejných zdravotnických zařízení, Ústavní soud konstatuje, že zákonodárce kritéria potřebnosti nesplnil. Jestliže druhým krokem uplatnění principu proporcionality je posouzení jednoduchého (podústavního) práva hlediskem potřebnosti, jež sleduje analýzu plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiaritu z hlediska omezení Ústavou chráněné hodnoty (základního práva nebo veřejného statku), má Ústavní soud za to, že sledovaného cíle lze dosáhnout – z více možných prostředků – šetrnějším prostředkem. Tímto založené

porušení principu proporcionality je nutné proklamovat jako projev libovůle. Nelze totiž přehlédnout, že smyslem ochrany a podpory veřejného zdraví není čerpání finančních prostředků z veřejného zdravotního pojištění veřejnými zdravotnickými zařízeními zařazenými do příslušné sítě bez předem jednoznačně stanovených kritérií, ale naplnění ústavně zaručeného práva na život a práva na ochranu zdraví.

65. Z výše uvedeného vyplývá, že zákonodárci zvolená řešení nesplňují kritéria potřebnosti. Proto nebylo třeba pokračovat v testu proporcionality a zkoumat, zda by napadená ustanovení dostála principu přiměřenosti v užším smyslu.

66. Ústavní soud v nálezu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (publikovaném ve Sbírce nálezů pod č. 154/2006 Sb.) uvedl, že „k principu legitimního očekávání v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva judikoval, že z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován individuálním právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“ (srov. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 278/2004 Sb.). Vycházejí z těchto principů Ústavní soud konstatuje, že princip ochrany legitimního očekávání ustanoveními § 34 odst. 3 písm. a), § 40 a přílohou k zákonu č. 245/2006 Sb. byl porušen. Podstatou je, že jednotlivá zdravotnická zařízení, ať již jakékoliv právní formy, mají po splnění určitých podmínek uložených jim právními normami právo čerpat finanční prostředky z veřejného zdravotního pojištění. Citovanými ustanoveními zákona č. 245/2006 Sb. je jejich individualizovaný nárok porušen, neboť zdravotnická zařízení do přílohy k zákonu č. 245/2006 Sb. nezařazená jsou jednostranně znevýhodňována vůči subjektům v příloze

uvedeným, neboť zákonodárci nevymezili kritéria výběru. Ochrana legitimního očekávání je přitom integrální součástí vlády práva.

67. V příloze k zákonu č. 245/2006 Sb. je uveden seznam 146 zdravotnických zařízení, která se podle ustanovení § 40 odst. 1 zákona č. 245/2006 Sb. stávají uplynutím lhůty 180 dnů ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona veřejnými zdravotnickými zařízeními. Podle názoru Ústavního soudu stát při výkonu své moci může rozšířit neziskový sektor o nový právní subjekt, tzv. neziskové ústavní zdravotnické zařízení tak, jak obdobně učinil v případě obecně prospěšných společností zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který navíc shodou okolností byl původně vládou předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky jako zákon o „neziskových právnických osobách“ a až v průběhu legislativního procesu byla slova „o neziskových právnických osobách“ nahrazena slovy „o obecně prospěšných společnostech“. Citovaný zákon upravil postavení a právní poměry obecně prospěšných společností, jejichž základní definice neexistuje, avšak charakterizují je určité rysy jako formální ustanovení podle konkrétního zákona, nestátní charakter (oddělení od státního aparátu), samospráva (provádějí kontrolu vlastní činnosti), použití zisku na poskytování obecně prospěšných služeb a služba veřejnému blahu. Naproti tomu zákon č. 245/2006 Sb. zavedl do českého právního řádu institut veřejné neziskové organizace, jejímž posláním je plnění veřejného zájmu v oblasti poskytování zdravotní péče. Na jedné straně pak, přestože v ustanovení § 3 a násl. upravil zřízení a vznik veřejného zdravotnického zařízení tak, aby podle zákona č. 245/2006 Sb. mohla být zřízena, na druhé straně v ustanovení § 40 odst. 1 stanovil, že právnické

osoby uvedené v příloze k tomuto zákonu výčtovým způsobem se stávají uplynutím konkrétně stanovené lhůty veřejným zdravotnickým zařízením. Výčet těchto zdravotnických zařízení tvořící přílohu k zákonu č. 245/2006 Sb. postrádá pro zákon typický rys obecnosti a uvádí stávající zdravotnická zařízení do nerovného postavení.

68. Ústavní soud již dříve judikoval, že k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona, a to ve vztahu k vládním a správním aktům, či soudním rozsudkům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěření všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví (viz náleží Ústavního soudu ze dne 18. dubna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000, publikován ve Sbírce zákonů pod č. 241/2001 Sb.).

69. Jestliže okruh zdravotnických zařízení, která se stávají veřejnými zdravotnickými zařízeními je taxativně vymezen v příloze k zákonu č. 245/2006 Sb., pak ani z důvodové zprávy, ani z průběhu legislativního procesu nelze dovodit žádná, natož objektivní, kritéria jejich výběru. Přesto se skupinou takto vymezených zdravotnických zařízení jsou zdravotní pojišťovny povinny uzavřít příslušné smlouvy. O skutečnosti, že zdravotnická zařízení uvedená ve výčtu byla v něm zařazena nahodile, svědčí i to, že jsou v něm zařazena opakovaně, s uvedením nesprávné právní formy, s nesprávným názvem či identifikačním číslem, jak bylo zjištěno i z průběhu legislativního procesu. Ústavní soud již dříve

uvedl, že jedním ze základních předpokladů fungování právního státu je i existence vnitřního souladu jeho právního řádu. Proto je také nutné, aby jednotlivé právní předpisy byly srozumitelné a aby z nich vyplývaly předvídatelné následky. V případě napadené přílohy k zákonu č. 245/2006 Sb. je však zřejmé, že tyto požadavky splněny nejsou, a to ani ve vztahu k těm zdravotnickým zařízením, jejichž zřizovatelem je stát. Proto Ústavní soud usuzuje, že protiústavnost napadené přílohy, která je v rozporu s čl. 1 Ústavy, nelze překlenout ani výkladem.

70. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že určitá zákonná úprava, jež zvyšuje jednu skupinu či kategorii osob proti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti.

71. Ústavní zásada rovnosti náleží k základním lidským právům, jež konstituují hodnotový řád moderních demokratických společností. Obecně lze říci, že „nerovnost“, tj. jiný právní režim pro účastníky již existujících právních vztahů na straně jedné a jiný pro účastníky vztahů nově vznikajících na straně druhé, nastává v podstatě vždy, když se změní právní úprava. Aby k porušení došlo, s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Posuzování tohoto konfliktu se musí řídit hlediskem proporcionality, které v daném případě nebylo splněno.

72. Ústavní soud v žádném případě ne-

zpochybňuje právo státu, s ohledem na jeho ústavní odpovědnost, na zajištění práv plynoucích z čl. 31 Listiny, volit nástroje k zajišťování těchto práv i nástroje kontroly a regulace zdravotnických zařízení zdravotní péči poskytující, neboť sleduje legitimní cíl. Toto právo však nelze pojímat absolutně, tj. v tom smyslu, že v zájmu jeho zajištění lze zcela eliminovat všechna ostatní práva a ústavně chráněné hodnoty, tedy i právo na samosprávu. Právní úprava obsažená v zákoně č. 245/2006 Sb. představuje volenou koncepci zdravotnického systému vycházející z povinnosti zajistit ochranu zdraví a poskytování zdravotní péče občanům. Pokud tuto povinnost plní zdravotní pojišťovny prostřednictvím zdravotnických zařízení, se kterými uzavřely smlouvu o poskytování a úhradě zdravotní péče podle ustanovení § 46 zákona č. 48/1997 Sb. a podle odst. 2 citovaného ustanovení, je zdravotní pojišťovně uložena povinnost před uzavřením smlouvy o poskytování a úhradě zdravotní péče konat výběrové řízení (příčemž konání výběrového řízení mohou navrhnout zdravotní pojišťovna nebo zdravotnické zařízení oprávněné poskytovat zdravotní péči v příslušném oboru), pak ustanovení § 34 odst. 3 písm. a) zákona č. 245/2006 Sb. shora citované ustanovení obchází a rovněž staví do nerovného postavení zdravotnická zařízení – subjekty v seznamu neuvedené proti zdravotnických zařízením v seznamu uvedeným. Vytváří totiž dvě kategorie zdravotnických zařízení, z nichž zdravotnická zařízení zařazená do sítě veřejných zdravotnických zařízení na základě ustanovení § 34 odst. 3 písm. a) a § 40 zákona č. 245/2006 Sb. jsou zvýhodňována proti skupině zdravotnických zařízení v příloze k zákonu neuvedených, aniž by byla dána jasná a konkrétní pravidla pro zařazení tohoto či onoho zdravotnického zařízení do seznamu uvedenému v příloze k zákonu č. 245/2006 Sb. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že stát mohl uspořá-

dat zdravotnická zařízení ve smyslu své garance základních práv vymezených v čl. 6 odst. 1 a v čl. 31 Listiny, již před tím, než přenechal svůj majetek v rozsahu stanoveném zákonem č. 290/2002 Sb. krajům a obcím.

73. Při posuzování závažnosti ústavně chráněných hodnot územně samosprávných celků i jednotlivých zdravotnických zařízení se napadená ustanovení zákona č. 245/2006 Sb. jeví jako omezení obsahově neúměrná, neodůvodněná a ve světle obecně akceptovatelné a sdílené hierarchie hodnot jako nepřiměřená.

74. Z pohledu principu proporcionality napadená ustanovení zákona č. 245/2006 Sb. tak nedostojí nárokům kritéria potřebnosti, ani nespĺňují požadavky principů ochrany legitimního očekávání, rovnosti postavení subjektů, obecnosti zákona a právní jistoty. Čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy byly tudíž porušeny.

75. Podle čl. 1 Ústavy je Česká republika demokratickým právním státem. Ústavní soud již dříve uvedl, že Česká republika se hlásí k principům nejen formálního, nýbrž především materiálního právního státu. Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu. Jak uvedeno shora, jedním ze základních předpokladů fungování právního státu je i existence vnitřního souladu jeho právního řádu. Proto je také nutné, aby jednotlivé právní předpisy byly srozumitelné a aby z nich vyplývaly předvídatelné následky.

5. Vázanost územních

samosprávných celků ústavním a právním pořádkem

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Pokud mají navrhovatelé za to, že jimi napadená ustanovení zákona „navozují představu, že obce“ (na rozdíl od jiných právních subjektů) „nemají povinnost řídit se celým právním řádem, nýbrž při rozličných svých činnostech pouze částí právního řádu“, ve svých právních konstrukcích přehlížejí, že posuzovaný zákon o obcích [stejně jako zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze] neupravuje právní

postavení obce (kraje, hlavního města Prahy) obecně, ale vymezuje toliko její pravomoc v oblasti samostatné a přenesené působnosti; tam kde obec (kraj, hlavní město Praha) vystupuje v jiných právních vztazích, tedy v oblastech mimo posuzovaný zákon, je – jako každý jiný právní subjekt – vázána celým právním řádem, a proto námitka jakoby exempce obce (kraje, hlavního města Prahy) z obecné vázanosti právem není namístě.

Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 38/2000
Sbírka nálezů a usnesení, sv. 20, s. 369 a násl.

č. 43/2000 Sb. ÚS

Oddíl 1.2

K zásahům státu do práva na územní samosprávu

A. Obecně

6. Přípustnost zásahů státu do práva na územní samosprávu. Ochrana zákona

čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

Zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 27, s. 245 a násl.

č. 113/2002 Sb. ÚS

Z odůvodnění:

(...) Článkem 8 Ústavy ČR se zaručuje samospráva územních samosprávných celků, přičemž základními územními samosprávnými celky jsou obce (čl. 99), jež jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100). Obec je samostatně spravována zastupitelstvem (čl. 101) a jeho působnost může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1). Čl. 102 Ústavy ČR zakládá zastupitelskou formu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4, dle něhož „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“. Naposled citované ustanovení tak připouští ingerenci státní moci za kumulativního splnění dvou podmínek, přičemž požadavku první z nich Krajský soud v Ústí nad Labem podle přesvědčení Ústavního soudu v projednávané

věci nedostal, ačkoliv jeho zásah coby orgánu státu byl uskutečněn v souladu s výhradou zákona stanovenou v citovaném ustanovení (*in fine*). Ústavní soud výklad obecného soudu ve vztahu k dotčeným ustanovením zákona o obcích nesdílí.

(...) Jak je patrné z citovaných ustanovení, zákon o obcích v případě programu zasedání obecního zastupitelstva rozlišení na závažné a méně závažné body programu jednání, které podal svou interpretaci krajský soud, nezná, přičemž důvod k němu ani z ostatních ustanovení zákona dovodit nelze. Tímto výkladem tak v konečném důsledku obecný soud omezil zákonné právo doplnit program jednání zastupitelstva obce o návrhy přednesené v průběhu jeho zasedání pouze na návrhy, kterým v podstatě přisoudil zákonu o obcích v této souvislosti neznámé legislativní označení – návrhy nezávažné povahy, ačkoliv jejich kvalitativní hierarchii pro tyto účely zákon nezakládá. V tomto směru – pokud soud poukazuje na smysl a účel § 93 odst. 1 zákona o obcích – je třeba dodat, že ani důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona takový názor nepodporuje. Obdobným způsobem konečně koncipoval informační povinnost obecního zastupitelstva ve vztahu k připravovanému zasedání obecního zastupitelstva a právu předkládat návrhy k projednání na jeho zasedání i dnes již zrušený zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), v § 40 a 41. Nová právní úprava tuto dikci s příslušným upřesněním toliko převzala. Pakliže lze mluvit o určitých konkrétních návrzích, které nelze předkládat k zařazení na pořad jednání v průběhu zasedání zastupitelstva obce, resp. jejichž projednání by bylo za

této situace v rozporu se zákonem, jedná se podle názoru Ústavního soudu pouze o takové návrhy, kde to z povahy věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona. Takovým ustanovením je např. § 39 odst. 1 zákona o obcích, na základě něhož „Záměr obce prodat, směniti nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku obec zveřejní po dobu nejméně 15 dnů před projednání v orgánech obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný.“

S ohledem na řečené Ústavní soud konstatuje, že zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Vyjádřeno jinými slovy, požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*. Tomuto nazírání na danou problematiku konečně odpovídá i ta skutečnost, že se jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, jímž existence místní samosprávy nepochybně je, a kterou je třeba, v souladu s obvyklou zásadou právní o vztahu pravidla a výjimky, interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem. Nelze v této souvislosti pominout te-

zi, dle níž je základem svobodného státu svobodná obec nadaná v příslušném rozsahu veřejnou mocí, kterou vykonává buď přímo nebo skrze své orgány. Má-li být tudíž respektována idea právního státu, je potom nezbytné, aby i jeho chování bylo bezpodmínečně v souladu s právem. V mezích stanovených Ústavou ČR a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídána a v odpovídajícím rozsahu aprobeována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku – v daném případě obci – k výkonu samosprávy poskytl, když omezil svůj dohled na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona.

Ve vztahu k vývodům krajského soudu se sluší poznamenat, že v případě závazných bodů programu, jakým nesporně odvolání dosavadního místostarosty a volba místostarosty nového je, by nepochybně mělo být ust. § 94 zákona o obcích v praxi, a to z důvodů transparentnosti jednání řádně zvolených zástupců občanů obce a možnosti omezené účasti občanů při projednávání takto *ad hoc* vznesených návrhů, využíváno zdrženlivým a uváženým způsobem, nevzbuzujícím podezření o jejich účelovém předkládání „na poslední chvíli“. Zákonná dikce citovaného ustanovení ovšem – jak již bylo řečeno – takové jednání umožňuje, i když samotné meritorní řešení rozhodnutí stran těchto návrhů podrobujeme příslušným dalším zákonným podmínkám.

7. Přípustnost zásahů státu do práva na územní samosprávu (hospodaření)

čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

čl. 11 Listiny základních práv a svobod

Jedním ze základních atributů samosprávy je právo samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem, a to na vlastní účet a vlastní odpovědnost. Obsah vlastnického práva tvoří oprávnění vlastníka věc držet, užívat ji, požívat její plody a užítky, jakož i oprávnění s věcí nakládat. Stav, kdy stát se cítí být oprávněn zavázat samosprávné kraje jakýmkoliv podmínkami, jejichž neplnění navíc sankcionuje citelnými pokutami, je rozporný s čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Napadené platné a dosud účinné znění § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, tím že neobsahuje žádné zákonné vymezení pro stanovení podmínek hospodaření krajů s majetkem nabytým od státu, a zakládá tedy absolutní volnost či možnost libovůle orgánů státu při jejich stanovení, je rozporný s čl. 101 odst. 4 Ústavy, neboť umožňuje, aby noví vlastníci byli ve svých právech vyplývajících z čl. 11 Listiny základních práv a svobod omezeni způsobem, který nešetří smysl a podstatu těchto práv.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne

13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 27, s. 167 a násl. (č. 404/2002 Sb.)

č. 104/2002 Sb. ÚS

Z odůvodnění viz rozhodnutí č. 102.

8. Přípustnost zásahů moci zákonodárné do práva na územní samosprávu

čl. 99, čl. 101, čl. 102, čl. 104 a čl. 105

Ústavy ČR

Garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická. Vedle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností.

Ústava tuto schopnost umožňuje prosadit mimo jiné tím, že zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3). Na ústavní úrovni se též potvrzuje demokratický ráz samosprávy v garanci volených zastupitelstev (čl. 101 odst. 1 a 2 a čl. 102). Ústava ovšem také předpokládá státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, jíž je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu. S pověřením zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají i ústavy řady dalších evropských států.

Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu jistě nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Nepoliticky, vysloveně z právních, ekonomických,

kých, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad, a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci.

Nelze opomenout, že Ústava výslovně počítá (čl. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci s sebou samozřejmě nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Toto podřízení pochopitelně rovněž musí předvídat zákon. Ústavní text neříká jednoznačně, zda lze územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně či je možno takový zákonný přenos provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem. Ve světle důrazu na samosprávu by se jistě jevil nosnější požadavek konsensu. Na druhé straně je však patrné, že jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02

*Sbírka nálezu a usnesení, sv. 29, s. 141 a násl. (č. 53/2003 Sb.)
č. 18/2003 Sb. ÚS*

Z odůvodnění:

Nelze opomenout, že Ústava výslovně počítá (čl. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci samozřejmě s sebou nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž

smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Toto podřízení pochopitelně rovněž musí předvídat zákon. Ústavní text neříká jednoznačně, zda lze územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně, či je možno takový zákonný přenos provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem. Ve světle důrazu na samosprávu by se jistě jevil nosnější požadavek konsensu. Na druhé straně je však patrné, že jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu. Jako takový jej nezpochybňuje ani skupina senátorů ve svém návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 320/2002 Sb.

(...) Přechod úředníků rušených okresních úřadů souvisí s přenesením výkonu státní moci na kraje a vybraná města a obce. V podstatě všechna svěřená agenda je zákonem č. 320/2002 Sb. určena jako přenesená působnost. V současné době, kdy se krajská úroveň samosprávy teprve vytváří, lze důvodně pochybovat o schopnosti krajů okamžitě vlastními silami zajistit výkon státní moci. V jisté míře totéž platí i pro nově pověřená města a obce, jež sice existují více než deset let, nebudou však mít nikdy pochopitelně tak rozsáhlý a specializovaný odborný aparát jako kraje. Autoritativní delimitaci lze proto chápat jako opatření přechodné. Krajům a pověřeným městům a obcím se otvírá určitý prostor pro postupnou změnu personálu podle svých záměrů cestou reorganizací, uplatňování kvalifikačních požadavků a podobně. Tento proces bude podléhat jenom omezené kontrole ze strany ústředních orgánů státu, jejímž jediným smyslem je zabránit ohrožování nebo selhání výkonu státní správy v přenesené působnosti kraji, městy či obcemi. Připuštění autoritativní

delimitace zákonem č. 320/2002 Sb. je sice omezením autonomie obcí, měst a krajů určovat počty zaměstnanců svého obecního, městského či krajského úřadu [§ 102 odst. 2 písm. j) zákona o obcích nebo § 59 odst. 1 písm. b) zákona o krajích], jde však o omezení zákonné. Ustanovení o autoritativní delimitaci podle zákona č. 320/2002 Sb. působí v tomto ohledu jako *lex specialis* vůči zmíněným ustanovením zákonů o územní samosprávě.

Autoritativní delimitace představuje odklon od zásady autonomie místních společenství (jednotek územní samosprávy) při vytváření vlastních administrativních struktur (čl. 6 odst. 1 Charty). Vzhledem k nastíněným zvláštnostem to lze stěží považovat za porušení Charty. Nový model územní samosprávy spojené s širokým výkonem jednotné státní správy se v České republice teprve vytváří. Dikce Charty je zdrženlivá, tato mezinárodní smlouva hovoří o autonomii vymezené obecnějšími zákonnými mezemi.

Autoritativní delimitace úředníků rušených okresních úřadů na kraje a pověřená města a obce představuje jistý zásah do majetkových poměrů územního samosprávného celku; obce, města a kraje mají právní subjektivitu oddělenou od státu, jsou vybaveny vlastním majetkem a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Podrobná zákonná regulace hospodaření územní samosprávy je však přípustná, samospráva neznámá svrchovanost místních společenství (čl. 101 odst. 4 Ústavy).

Česká územní samospráva není v oblasti hospodářství zcela samostatná ani v dalších ohledech. Daně se vybírají jednotně na území celého státu podle celostátního zákonodárství, jen u některých daní a poplatků stát svým zákonodárstvím připoustí, aby se obce, města a kraje při stano-

vování sazeb pohybovaly v určitých mezích. Stát též určuje způsob rozdělování daňových výnosů, dnes s vysokým stupněm přerozdělování [zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)]. Velké rozdíly v majetku krajů, obcí a měst také přinesl převod části státního majetku (zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí). Hospodaření měst, obcí a krajů výrazně ovlivňují dotační aktivity ústředních orgánů státu. Nezanedbatelný dopad na místní či oblastní poměry mají investice uskutečněné v území obcí přímo státem. Úprava odměňování funkcionářů a zaměstnanců územních samosprávných celků je také celostátní. Hospodaření obcí, měst a krajů také výrazně ovlivňuje naléhavost a náročnost potřeb, jež uspokojují v rámci své samostatné působnosti.

Skutečně majetkově od státu oddělená územní samospráva, srovnatelná snad s ranou samosprávou v USA, v České republice neexistuje a její zavedení je z mnoha důvodů nepředstavitelné. Srovnatelná zákonná vymezení a omezení působení a zajištění územních samosprávných celků existují ve všech evropských státech. Charta tuto skutečnost respektuje a stanoví jen zásady pro zdroje územní samosprávy; ty mají odpovídat úkolům územní samosprávy (čl. 9 odst. 2) a jejich využívání má být tam, kde jde o skutečnou samosprávnou činnost, co nejvolněji (čl. 9 odst. 1). O financování výkonu státní správy územní samosprávou Charta nehovoří.

Rámec financování územních samosprávných celků stejně jako vymezení jejich úkolů nesmí nepochybně vést při zachování hospodárnosti k jejich finančnímu kolapsu (čl. 100 odst. 1 a čl. 101 Ústavy, čl. 9 odst. 4 a 7 Charty). Pohled na autori-

tativní delimitaci a působení delimitovaných pracovníků rušených okresních úřadů v rámci krajů, pověřených měst a obcí ve světle Charty i Ústavy proto musí odviset od způsobu financování výkonu přenesené působnosti státem. Současná právní úprava není zcela zřetelná. Jednotlivé zákony o územní samosprávě počítají s příspěvkem na výkon státní správy v přenesené působnosti (§ 62 zákona o obcích, § 29 odst. 2 zákona o krajích, ve znění pozdějších předpisů). O tomto příspěvku rozhoduje exekutiva státu (vláda České republiky, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí). Podrobnější směrnici pro určování výše příspěvku uvedené zákony neformulují, chybí i nárys procedur pro vyjednávání o této výši či mechanismy řešení sporů. Strohá zákonná ustanovení o příspěvcích však lze ještě vykládat ústavně a mezinárodněprávně konformním způsobem tak, že představují garanci hospodárně vynaložených nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti.

9. Vztah státu a územní samosprávy při plnění povinností plynoucích z práva EU

čl. 226 Smlouvy o ES

Členský stát se nemůže dovolávat okolností svého vnitrostátního právního řádu (sporné předpisy spadají do pravomoci orgánů územních samosprávných celků), aby tím odůvodnil nesplnění povinností vyplývajících z práva Společenství. Jakkoli je každý členský stát oprávněn rozdělit podle toho, jak uzná za vhodné, normativní pravomoci uvnitř státu, i přesto zůstává na základě čl. 226 Smlouvy o ES jediným odpovědným vůči Společenství za dodržování uvedených povinností.

Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 16. 1. 2003, věc *Komise proti Itálii*, C-388/01

Judikatura Evropského soudního dvora č. 1/2009, s. 53 a násl.

J-ESD č. 243/2009

Z odůvodnění viz rozhodnutí č. 113.

B. Ústavní stížnost orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu

10. Specifika „komunální“ ústavní stížnosti

čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR

„Komunální ústavní stížnost“ se v několika směrech zásadním způsobem odlišuje od úpravy „obecné“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, a to – mimo jiné – i v tom směru, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti je příslušnost Ústavního soudu dána toliko v případě porušení

ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě tzv. ústavní stížnosti komunální hodnotí Ústavní soud i zákonnost zásahu státu.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 471/2000

Sbírka nálezu a usnesení, sv. 20, s. 9 a násl.

č. 140/2000 Sb. ÚS

11. Ústavní stížnost ve věci trestního stíhání členů zastupitelstva obce

čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR
§ 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993
Sb., o Ústavním soudu

V § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu týkajícím se komunální stížnosti, na rozdíl od písmene a) téhož ustanovení, sice není uvedeno, že by mělo jít o zásah v řízení, jehož byl územně samosprávný celek účastníkem, i zde je však třeba trvat na tom, že musí jít o zásah individualizovaný a ochrany před ním se může u Ústavního soudu dovolávat pouze ten územní samosprávný celek, jehož právo na samosprávu jím bylo přímo dotčeno. Ani komunální stížnost nevykazuje znaky populární žaloby (*actio popularis*). Trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města. To však nestačí, aby tento orgán samosprávy byl vedle fyzických osob – svých současných či bývalých členů – nebo dokonce na jejich místě oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí v jejich trestních věcech, zejména mají-li tyto osoby lepší a přímější cestu k dosažení tohoto cíle a k uplatnění nastolené argumentace.

Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 265/07

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 45, s. 479 a násl.

č. 7/2007 Sb. ÚS

Z odůvodnění:

Stěžovatel – Zastupitelstvo města Český Krumlov – v komunální stížnosti podle

čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, doručené Ústavnímu soudu 29. ledna 2007, tvrdil, že v návěští citovaná rozhodnutí a zásahy Okresního státního zastupitelství v Českých Budějovicích, Krajského státního zastupitelství v Českých Budějovicích a Policie České republiky, Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, expozitura České Budějovice (dále jen „Policie České republiky“) jsou nezákonnými zásahy státu do zaručeného práva města Český Krumlov na samosprávu podle čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR (dále jen „Ústava“). Nezákonný zásah do práva na samosprávu stěžovatel konkrétně spatřuje v trestním stíhání 14 osob, které vykonávaly funkci člena zastupitelstva města ve volebním období 2002 až 2006, z nichž 5 osob vykonává tuto funkci i v současném volebním období. Tyto osoby hlasovaly pro přijetí usnesení, jímž zastupitelstvo schválilo, aby město Český Krumlov převzalo náklady spojené s právním zastupováním vedoucího odboru rozvoje a investic, zastupitele města a bývalého starosty a zastupitele města a současného starosty ve věci jejich obvinění z trestného činu v souvislosti s přidělením dotace na rekonstrukci sportovní haly. Trestní stíhání členů zastupitelstva, potažmo rady města, je podle stěžovatele v příkrém rozporu s ústavně zaručeným právem na samosprávu a zavádí nebezpečnou praxi policejního státu. Dále se stěžovatel obává zavedení praxe, kdy rozhodování zastupitelstva bude podléhat souhlasu orgánů činných v trestním řízení, čímž podle něj dojde k okleštění a faktické eliminaci samosprávy jako takové. Stěžovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu, dle níž je základním atributem samosprávy hospodaření územního samosprávného celku s vlastním majetkem, na vlastní účet a na vlastní odpovědnost.

(...) Podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je tzv. komunální stíž-

nost oprávněno podat zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Řízení o komunální stížnosti se liší od řízení o běžné ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, avšak oba typy řízení řadu ustanovení zákona o Ústavním soudu o řízení sdílejí, a je proto třeba je vykládat ve vzájemných souvislostech.

Pokud jde o řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, platí, že aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí má pouze ta osoba, která byla účastníkem v řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno; nemůže to tedy za ni učinit osoba jiná – zákon o Ústavním soudu nepřipouští tzv. populární žalobu. To platí i o jiném zásahu než rozhodnutí.

V § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu týkající se komunální stížnosti, na rozdíl od písmene a) téhož ustanovení, sice není uvedeno, že by mělo jít o zásah v řízení, jehož byl územně samosprávný celek účastníkem, i zde je však třeba trvat na tom, že musí jít o zásah individualizovaný a ochrany před ním se může u Ústavního soudu dovolávat pouze ten územně samosprávný celek, jehož právo na samosprávu jím bylo přímo dotčeno. Ani komunální stížnost nevykazuje znaky populární žaloby (*actio popularis*).

V dané věci je zřejmé, že stěžovatel, Zastupitelstvo města Český Krumlov, ani územně samosprávný celek sám, město Český Krumlov, nebyl účastníkem řízení, z nichž vzešla napadená rozhodnutí, a nebyl jím přímo dotčen. Přímými dotčenými subjekty zde byly a jsou trestně stíhané

osoby, které se proti napadeným rozhodnutím mohou samy bránit ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Na tomto závěru nic nemění ani nepopíratelná skutečnost, že trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města. To však nestačí, aby tento orgán samosprávy byl vedle fyzických osob – svých současných či bývalých členů – nebo dokonce na jejich místě oprávněn domáhat se zrušení rozhodnutí v jejich věcech, zejména mají-li tyto osoby lepší a přímější cestu k dosažení tohoto cíle a k uplatnění nastolené argumentace. Nelze ani vyloučit, že by se jejich zájmy jednotlivě mohly rozcházet se zájmem stěžovatele – kolektivního orgánu – sledovaným touto ústavní stížností.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel zjevně není osobou oprávněnou k podání návrhu na zrušení napadených rozhodnutí, resp. na vyslovení zákazu, případně příkazu vůči napadeným orgánům veřejné moci. Proto soudcem zpravodajem bez přítomnosti účastníků mimo ústní jednání návrh odmítl podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu. Z tohoto důvodu bylo nadbytečné zabývat se věcnými námitkami stěžovatele, na které reagovaly i napadené orgány veřejné moci v zaslaných vyjádřeních. Argumenty předkládané stěžovatelem jsou jistě závažné a musí být orgány činnými v trestním řízení pečlivě zvažovány. Ústavní soud by se jimi mohl zabývat v řízeních o případných ústavních stížnostech trestně stíhaných osob, pokud by se ony samy na Ústavní soud obrátily. Je však třeba zdůraznit a přisvědčit okresnímu i krajskému státnímu zastupitelství, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu, s ohledem na princip

subsidiarity ochrany poskytované Ústavním soudem, se materiální důvody zahájení trestního stíhání nacházejí mimo překum Ústavního soudu [viz např. usnesení III. ÚS 554/03 ze dne 5. února 2004 (U 4/32 SbNU 467)], pokud nejsou shledány prvky zjevné libovůle v rozhodování orgánů činných v trestním řízení. Za obvyklého chodu věcí by se těmito úvahami

proto Ústavní soud mohl zabývat až na základě ústavních stížností proti konečným a pravomocným rozhodnutím o vině a trestu stěžovatelů; v tuto chvíli však není vůbec zřejmé, zda taková situace nastane.

C. Kompetenční spory

12. K vymezení kompetenčních sporů rozhodovaných Ústavním soudem

**čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR
§ 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997
Sb., o veřejném zdravotním pojištění
a o změně a doplnění některých
souvisejících zákonů**

Řešení kompetenčních konfliktů mezi územními korporacemi veřejného práva (zde zajištění lékařské služby první pomoci) obsahuje rovněž určení, kdo je vůbec způsobilý k legislativní, exekutivní či judikativní činnosti. Ústavní soud je proto příslušný rozhodovat negativní a pozitivní kompetenční spory mezi orgány veřejné moci v rozsahu, v jakém působnost chápe ústavní pořádek (a nikoli pouze předpisy správního práva), pokud není k jejich řešení povolán jiný orgán.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 5/04

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 46, s. 443 a násl.

č. 147/2007 Sb. ÚS

Z odůvodnění:

(...) 20. Na prvním místě jde o otázku, zda je Ústavní soud v takto pojatém kompetenčním sporu příslušným orgánem. I pro

rozhodování kompetenčních sporů Ústavním soudem platí podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR a § 122 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pravidlo subsidiarity. Ústavní soud může tyto věci rozhodovat jen v případě, že zde není jiný orgán, který je k tomu podle zvláštního zákona příslušný. Dne 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Podle § 4 odst. 1 písm. d) tohoto zákona soudy ve správním soudnictví rozhodují o kompetenčních žalobách. V § 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je pak stanoveno, že soud ve správním soudnictví rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy. O tyto strany se v projednávané věci jedná. Proto bylo v této souvislosti podstatné, zda se též jedná o skutkovou podstatu kompetenčního sporu ve smyslu § 97 s. ř. s. Podle § 97 odst. 2 a 3 s. ř. s. jde o spor, ve kterém si správní orgány osobují (kladný kompetenční spor), popř. popírají (negativní kompetenční spor) pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. V projednávané věci je zjevné, že o takovýto kompetenční spor se nejedná, a proto k jeho rozhodnutí není Nejvyšší správní soud příslušný. Příslušnost jiného orgánu než Ústavního soudu proto nepřichází do úvahy.

21. Ústavní soud se musel nejdříve vy-
pořádat s otázkou vztahu ústavního pojmu

„spor o rozsah kompetencí“, jak jej používá Ústava ČR v čl. 87 odst. 1 písm. k), a obratem „vydat rozhodnutí, činit opatření nebo jiné zásahy“, který použil zákonodárce v § 120 zákona o Ústavním soudu. V daném případě nejde o spor o vydání jednoho konkrétního rozhodnutí o konkrétním právu nebo povinnosti individualizovatelného subjektu veřejné správy. Aniž by se však povahou sporné věci zabýval blíže, návrhatel tvrdí, že to v projednávané věci proto může být jen opatření nebo jiný zásah v podobě zajištění lékařské služby první pomoci, stanovení jejího rozsahu, podmínek poskytování atd. Jeho argumentace je přitom svou podstatou založena na výtkách zásahu do práva na samosprávu, jak s ním počítá čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, petit návrhu ovšem formuluje ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR. Ústavní soud je ve smyslu své ustálené judikatury vázán petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním, které v podstatné části směřuje k tvrzení, že se jedná o zásah do práva na samosprávu, čímž vlastně petit vyvrací. Ústavní soud se musel nejdříve vypořádat s otázkou vztahu ústavního pojmu „spor o rozsah kompetencí“, jak jej používá Ústava ČR v čl. 87 odst. 1 písm. k) a obratem „vydat rozhodnutí, činit opatření nebo jiné zásahy“, který použil zákonodárce v § 120 zákona o Ústavním soudu.

22. Zajišťování lékařské služby první pomoci nelze považovat za „jiný zásah“ ve smyslu § 120 zákona o Ústavním soudu. Jiným zásahem především nemůže být samotná legislativní činnost orgánů veřejné moci (již usnesení sp. zn. I. ÚS 92/94 – Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 2, s. 233, obdobně usnesení sp. zn. Pl. ÚS 28/01 – Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 25, s. 375). Za „jiný“ zásah než je rozhodnutí nebo opatření je třeba podle zákona o Ústavním soudu považovat každou formu konání nebo nečinnost orgánu veřejné moci, způsobilou

narušit ústavně zaručenou a chráněnou sféru či právní pozici konkrétně určitelného nositele základních práv a svobod, nikoli však vydání právního předpisu.

23. Stejně tak se v projednávané věci nejedná o tzv. obecné opatření podle správního řádu. Pojem „opatření“, kterého se návrh dovolává jako východiska řešení kompetenčního sporu, se rozumí tradičně správní rozhodnutí konstitutivní povahy (§ 12 obecného zákoníku občanského z roku 1811, § 4 správního řádu z roku 1928, § 244 o. s. ř. po novele zákonem č. 30/2000 Sb.). Toto pojetí správního rozhodnutí je i nyní zachováno v § 65 s. ř. s. a v § 67 správního řádu. Pokud by proto Ústavní soud respektoval toto pojetí, musel by návrh pro nepříslušnost odmítnout, neboť v takovém případě by nebyl z právního hlediska rozdíl mezi vydáváním rozhodnutí a přijímáním (činěním) opatření (disponováním). Bylo proto nutno zvážit i další možné aspekty příslušnosti Ústavního soudu a širší chápání pojmu opatření.

24. V tomto případě se uvedený pojem „spor o rozsah kompetencí“, jak jej používá Ústava ČR v čl. 87 odst. 1 písm. k), rozsahem zcela nekryje s obratem „vydat rozhodnutí, činit opatření nebo jiné zásahy“, který použil zákonodárce v § 120 zákona o Ústavním soudu. Jde o obdobný problém, jakým bylo zúžení pojmu „mezinárodní soud“ v § 117 zákona o Ústavním soudu před jeho novelou zákonem č. 83/2004 Sb. Ústavní soud dospěl k závěru, že spor o rozsah kompetencí jako ústavní pojem zahrnuje nejen otázku šíře věcného či jiného vymezení okruhu působnosti otázek, o kterých může orgán veřejné moci rozhodovat, jak by tomu mohl nasvědčovat ústavou použitý obrat „rozsah“. Podle jeho názoru zahrnuje i samotnou existenci okruhu věcí, k jejichž autoritativnímu rozhodování je takový orgán příslušný, i když se nejedná o rozhodnutí (popř.

opatření) vydané postupem podle určitého právního řádu (soudní řád správní, občanský soudní řád, trestní řád, správní řád a další procesní předpisy) a mající vlastnosti právního aktu (psaná forma, právní moc, vykonatelnost atd.). Tento pojem proto nelze zužovat na tradiční pojetí kompetenčního sporu, jak se vyvinulo na základě judikatury k prosincové ústavě z roku 1867, k zákonu č. 44/1869 ř. z., jenž se týče organizace soudu říšského, řízení před ním a vykonávání jeho nálezů, k zákonu č. 36/1875 ř. z., o zřízení správního soudu nebo podle zákona č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudě a řešení kompetenčních konfliktů. Toto pojetí vychází z terminologie a chápání spojeného především se správním soudnictvím a neodpovídalo by zcela pojetí ústavního soudnictví v 21. století. Pojem „opatření“ podle zákona o Ústavním soudu nelze vykládat pouze v duchu správněprávních koncepcí, kde je výchozím pojmem „správní akt“. Jím se rozumí různé individuální právní akty podle správního práva (rozhodnutí, opatření v úzkém smyslu, rozkaz, zákaz, dispens atd.). Ústavní soud však rozhoduje v rámci celého mocenského mechanismu, proto pojmy „rozhodnutí a opatření“ nutno vykládat širěji než ve správním právu.

25. Širší pojetí „opatření“, které se v našem právní řádu vyskytuje, ovšem vyvolává značné interpretační potíže a mohlo by výrazně zasáhnout do postavení Ústavního soudu a do jeho vztahů k jiným orgánům. Naše právní předpisy používají pojem „opatření“ velmi často a velmi široce, např. ve významu vytváření programů, restrukturalizace průmyslu, zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví, zajištění ochrany hranic, přesunů finančních prostředků (rozpočtová opatření). Jako opatření jsou však definována i ustanovení primárního a sekundárního práva Evropských společenství, přímé podpory a doplňkové platby (srov. § 2a zákona č. 252/1997 Sb., o ze-

mědělství, ve znění zákona č. 128/2003 Sb. a zákona č. 441/2005 Sb.). Vzniká otázka, zda i na tento pojem je možno vztáhnout kompetenci Ústavního soudu. Pokud by totiž měl Ústavní soud posuzovat obsah takovýchto opatření, mohl by výrazně zasahovat do jednotlivých politik, jejichž zajišťování je zejména v kompetenci vlády a jednotlivých ústředních správních úřadů podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (obecně zejména jeho § 22 až § 24). Ústavní soud stojí na stanovisku, že je příslušný rozhodovat spory o to, kdo je případně povolán takto chápaná „opatření“ přijímat. Hodnotit jejich obsah však může jen tehdy, mají-li taková opatření podobu právních aktů (nikoli pouhé politiky), které spadají do kognice Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy ČR. V daném případě nebylo třeba tuto otázku posuzovat, protože v rámci kompetenčního sporu se rozhodovalo o tom, zda sporná věc spadá do působnosti státu nebo do samostatné působnosti územních samosprávních celků (krajů), tedy o tom, „kdo“ má přijímat opatření.

26. Konečně je třeba uvést, že klíčovým úkolem ústavních soudů nejen ve federativních státech je rovněž řešení kompetenčních konfliktů mezi územními korporacemi veřejného práva, které se svou povahou často velmi liší od kompetenčních konfliktů orgánů veřejné správy, jež spadají do působnosti správních soudů nebo zvláštních senátů k tomu zřízených. Svou povahou se těmito sporům blíží i kompetenční konflikty mezi státem a územními samosprávnými celky. Řešení takových sporů obsahuje rovněž určení, kdo je vůbec způsobilý k legislativní, exekutivní či judikativní činnosti. Ústavní soud je proto příslušný rozhodovat negativní a pozitivní kompetenční spory mezi orgány veřejné moci v rozsahu, v jakém

působnost chápe ústavní pořádek (a nikoli pouze předpisy správního práva), pokud není k jejich řešení povolán jiný orgán. Předmětný návrh byl proto podle § 122 zákona o Ústavním soudu shledán z tohoto hlediska přípustným.

(...) 31. Konečně bylo nutno jako pre-judiciální posoudit zcela zásadní otázku, totiž zda je splněna podmínka existence sporu, když vyšší územní samosprávné celky ve skutečnosti spornou působnost vykonávají. I v tomto směru je třeba odkázat na výše uvedené rozdíly mezi ústavním vymezením kompetence Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR a podle § 120 zákona o Ústavním soudu. V případě, že by se Ústavní soud postavil na stanovisko, které by vycházelo z chápání kompetenčního sporu, jak se více než sto let chápe ve správním soudnictví, musel by řízení zastavit. Řešení negativního kompetenčního konfliktu by již nepřicházelo do úvahy, jestliže orgán veřejné správy, který svou kompetenci popírá, tuto naplnil a rozhodnutí vydal nebo opatření přijal (něco jiného je vydání rozhodnutí, kterým se příslušnost k rozhodnutí popírá – § 125 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Právě o takovou situaci se v daném případě jedná. Jihomoravský kraj sice popírá, že by zajišťování lékařské služby první pomoci spadalo do samostatné působnosti územní samosprávy, nicméně tuto službu zajišťuje již od počátku roku 2003. Návrh na zahájení řízení ve věci kompetenčního sporu byl přitom podán až v listopadu 2003. Po právní stránce je proto situace taková, že Česká republika, představovaná Ministerstvem zdravotnictví, Ministerstvem vnitra a Ministerstvem financí, tvrdí, že lékařskou službu první pomoci mají zajišťovat kraje. Jihomoravský kraj sice s tímto názorem nesouhlasí, nicméně lékařskou službu první pomoci zajišťuje stejně jako jiné vyšší územní samosprávné celky. Přísně vzato to znamená, že negativ-

ní kompetenční konflikt zde není. Ústavní soud však v tomto případě dospěl k závěru, že s ohledem na zvláštní okolnosti případu nepřichází do úvahy možnost zastavení řízení, když předmět sporu odpadl. Opíral se přitom o tyto důvody.

(...) 34. Proto Ústavní soud považuje za důležité rozlišení kompetence vydat rozhodnutí, které je způsobilé nabýt právní moci, a kompetence spočívající v komplexním zajišťování určité veřejné služby prakticky veškerému obyvatelstvu státu (podle dostupných údajů pohotovost navštíví cca 2 miliony pacientů ročně). Zatímco pravomocné rozhodnutí nábývá právní moci v materiálním a formálním smyslu a věc se pro rozhodovací orgán i strany jeví jako *res iudicata*, v projednávaném případě může návrhové do vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu svůj postoj k zajišťování lékařské služby první pomoci změnit, stejně jako se může měnit konkrétní obsah této služby. Protože taková situace může nastat, je úkolem Ústavního soudu, v rámci jeho subsidiárně vymezené působnosti, i v takovém případě o věci rozhodnout. Tím bude vyřešena nejen samotná sporná otázka, ale i odstraněna hrozba, že přestane být zajišťována zdravotní péče, jejíž obsah nelze cestou jednoho pravomocného rozhodnutí vymežit.

35. Po zvážení podmínek řízení bylo možno přistoupit k posouzení samotného předmětu kompetenčního sporu, tedy sporu o to, kdo a co má konat, popř. v součinnosti s kým má konat. Podle návrhové jde o spor o to, kdo je příslušným „k zajištění lékařské služby první pomoci poskytované dle § 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů“. Podle tohoto ustanovení zahrnuje hrazená péče zdravotní výkony „provedené v rámci lékařské služby první po-

moci a ústavní pohotovostní služby“. Poznává se, že citované ustanovení dosud nebylo měněno, takže jeho označení návrhovatelem neodpovídá skutečnosti ani pravidlům citace právních předpisů. Samotné ustanovení sice není výslovně kompetenční normou, neboť neurčuje, kdo je příslušný k zajištění, nýbrž stanoví, co se hradí, je však s ohledem na systémový charakter práva spjata s kompetenčními ustanoveními, kterých se strany sporu dovolávají.

36. Podle návrhatele je v tomto případě dána příslušnost České republiky. Dále uvádí, že lékařská služba první pomoci je veřejnou zdravotní službou, jejíž obsah ani rozsah není právními předpisy definován. Zmiňuje se o ní jen § 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Protože předmětem sporu není „v jakých věcech a co se má konat“, nýbrž kdo má vůbec konat, nebylo třeba se tímto mylným názorem návrhatele zabývat (sub. 40), nehledě na to, že návrhvatel přehlíží, že pojem pohotovostní služby zahrnuje i jím zpochybňovaný pojem. V daném případě by bylo možno namítat legislativní vadu (označování téhož jevu různými termíny a naopak), to ale na řešení kompetenčního sporu nemá dopad.

37. Především je třeba uvést, že mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, kdo byl povinen zajišťovat lékařskou službu první pomoci do konce roku 2002. Byly to okresní úřady, které byly ke konci roku 2002 zrušeny a jejich působnost byla převedena na jiné subjekty podle zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Svou argumentaci v tomto případě návrhvatel opírá o ustanovení čl. CXIX bod 2 zákona č. 320/2002 Sb., podle kterého „Pokud okresní úřad vykonával činnosti, které mu nebyly stanoveny obecně závazným práv-

ním předpisem, přechází tyto činnosti na obecní úřad obce s rozšířenou působností jako výkon přenesené působnosti.“

38. Navrhovatel s odkazem na toto ustanovení poukazuje na to, že organizaci lékařské služby první pomoci stát upravil Směrnicí č. 7/1981 Věstníku Ministerstva zdravotnictví ČSR ze dne 9. dubna 1981, o pohotovostních zdravotnických službách, nikoli zákonem. Na Směrnicí č. 7/1981 navazovalo Doporučení Ministerstva zdravotnictví ze dne 29. dubna 1997 (č. 8/1997 – čj. 611/1-200), k postupu při zajišťování lékařské služby první pomoci pro dospělé, děti a dorost a ve stomatologii. Konečně Ministerstvo zdravotnictví vydalo Metodické opatření č. 2/2003 Věstníku Ministerstva zdravotnictví – Minimální standard poskytování lékařské služby první pomoci, kterým v čl. 2 odst. 1 stanoví, že tuto službu zpravidla na svém území zajišťuje kraj, který za tím účelem postupuje podle § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 150/1992 Sb. V čl. 2 odst. 2 Metodického opatření č. 2/2003 se dále stanoví, že o organizaci a zajištění lékařské služby první pomoci zpravidla kraj vydává právní předpis podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, kterým upraví pro poskytování této služby bližší podmínky pro své jednotlivé územní části. V čl. 4 odst. 2 je obcím s rozšířenou působností povoleno zřizovat a provozovat na základě potřeby zdravotnické zařízení lékařské služby první pomoci, a to po dohodě s krajem, jak je dále uvedeno v čl. 4 odst. 3 tohoto metodického opatření. Metodické opatření č. 2/2003 dříve vydané směrnice neruší, ani na ně neodkazuje. Protože právně podle návrhatele lékařská služba první pomoci upravena není, je třeba mít za to, že podle čl. CXIX bod 2 zákona č. 320/2002 Sb. přešla povinnost jejího zajišťování na obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

39. S tímto názorem se Ústavní soud

nemohl ztotožnit. Navrhovatel zde přehlíží dvě zcela zásadní právní okolnosti. Především Směrnice č. 7/1981 Věstníku Ministerstva zdravotnictví ČSR ze dne 9. dubna 1981, o pohotovostních zdravotnických službách, která je dodnes platnou, je právním předpisem. Podle § 4 zákona ČNR č. 3/1969 Sb., o vyhlášení zákonů České národní rady a jiných obecně závazných právních předpisů České socialistické republiky, platilo pravidlo, podle kterého bylo vyhlášení právních předpisů uvedených v § 2 písm. a) a c) tohoto zákona, popřípadě oznámení o vydání obecně závazných právních předpisů ministerstev a ostatních ústředních orgánů České socialistické republiky, ve Sbírce zákonů podmínkou jejich platnosti. Toto ustanovení navazovalo na § 4 odst. 1 zákonného opatření č. 4/1962 Sb., podle kterého vydání obecně závazných právních předpisů ministerstev a jiných ústředních orgánů, jejichž znění není účelné ve Sbírce zákonů vyhlásit, zejména pro omezený počet organizací nebo osob, na které se vztahují, je třeba ve Sbírce zákonů oznámit. Podle odstavce 2 platilo, že předpisy uvedené v odstavci 1 musí být každému přístupny u orgánu, který je vydal, a u dalších orgánů stanovených v oznámení. Protože tato směrnice byla registrována jako Směrnice Ministerstva zdravotnictví České socialistické republiky ze dne 9. 6. 1981 č. LP/4-210.4-8. 6. 1981, o pohotovostních zdravotnických službách v částce 22/1981, na straně 476, vydané dne 30. července 1981, s účinností od 1. září 1981, splňuje podmínky tehdy platného publikačního práva pro právní předpisy. K 1. lednu 2003 se proto na ni ustanovení čl. CXIX bodu 2 zákona č. 320/2002 Sb. nemohlo uplatnit (i kdyby to bylo ústavně možné – blíže sub. 40) a podle tohoto ustanovení nemohla působnost okresních úřadů přejít na obce s rozšířenou působností, jak tvrdí navrhovatel.

40. Za druhé je nepřijatelné použití to-

hoto ustanovení již proto, že v právním státě není možné ustanovení s tímto obsahem uplatnit. Ústavnost tohoto ustanovení sice není předmětem tohoto řízení, nicméně Ústavní soud musí uvést, že z něj plyne závěr, že působnost orgánů veřejné moci může být uplatňována mimo zákonný rámec, tedy v rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. To respektoval zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, podle jehož § 8 odst. 1 vykonávají okresní úřady státní správu ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, a podle § 8 odst. 2 písm. f) plní další úkoly stanovené zákonem. Za této situace proto není jasné, na co se vlastně mělo ustanovení čl. CXIX bodu 2 zákona č. 320/2002 Sb. vztahovat. Rozhodně je nelze považovat za nějakou „zbytkovou“ klauzuli známou z oblastí dělby působnosti ve federacích. V této podobě se jedná o klauzuli zbytečnou či přesněji nulitní. To v tomto případě platí i pro argumentaci navrhovatele tímto ustanovením.

(...) 42. Dalším argumentem, se kterým se musel Ústavní soud vypořádat, bylo tvrzení navrhovatele, že přechod příslušnosti k zabezpečování lékařské služby první pomoci nelze opřít o § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., protože pomíjí skutečnost, že okresní úřad vykonával působnost v oblasti zabezpečení lékařské služby první pomoci bez zákonného podkladu. Změna zákona č. 160/1992 Sb. podle navrhovatele neumožňuje dovodit, že by se subjektem oprávněným uzavřít podle § 5 odst. 2 písm. f) tohoto zákona stal namísto okresního úřadu kraj, neboť nelze ústavně konformním ani jiným výkladem dovodit, že působnost vykonávaná bez zákonného podkladu přešla na kraj. Toto ustanovení podle navrhovatele navíc neu-

pravuje kompetence kraje, nýbrž povinnosti nestátního zdravotnického zařízení.

43. Ani s tímto názorem se Ústavní soud nemohl ztotožnit. Původně ustanovení § 5 odst. 2 neobsahovalo sporný text písmene f). Ten byl do něj vložen až zákonem č. 161/1993 Sb. jako písmeno e) a stanovil, že nestátní zdravotnické zařízení je povinno uzavřít smlouvu s orgánem příslušným k registraci (tím byl okresní úřad), jestliže o to požádá z důvodu zajištění zdravotní péče v obvodu své působnosti, a na jejím základě se v únosné míře podílet na zajištění potřebných zdravotnických služeb, zejména pohotovostní služby, včetně lékařské služby první pomoci, zdravotní péče při hromadných nehodách, otravách a přírodních katastrofách, nařízených šetření, prohlídek a opatření v souvislosti s protiepidemickými opatřeními, prohlídek a posuzování zdravotní způsobilosti osob (např. v odvodním řízení, na vyžádání státních orgánů apod.). Toto ustanovení tam bylo podle důvodové zprávy k zákonu č. 161/1993 Sb. vloženo jako řešení situace, kdy tato zdravotnická zařízení odmítala zabezpečit poskytování některých zdravotnických služeb. Orgány státní správy odpovědné za zabezpečení zdravotní péče tak postrádaly účinný nástroj. Ten dostaly v podobě zákonné úpravy cestou doplnění zákona č. 160/1992 Sb. zákonem č. 161/1993 Sb. Podle novely tohoto ustanovení na místo orgánů státní správy nastoupil kraj, který se současně podle zákona č. 290/2002 Sb. stal vlastníkem nemocnic a dalších zdravotnických zařízení. Kraj současně dostal možnost, aby namísto okresních úřadů mohl uzavírat smlouvy s nestátními zdravotnickými zařízeními, která si sama v rámci řízení o registraci poskytování lékařské služby první pomoci do své náplně nedala. Pokud není výslovně určeno, do jaké působnosti kraje taková záležitost spadá, je nutno vyjít z obecného ustanovení § 4 krajského zříze-

ní. V takovém případě, upravuje-li zvláštní zákon působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnost patřící do samostatné působnosti krajů. Ani tato námitka navrhovatele proto neobstojí.

44. Je příznačné, že mělo jít o přechodné opatření, které mělo být nahrazeno novou úpravou soustavy zdravotnických zařízení a působnosti obcí a orgánů státní správy ve zdravotnictví. K tomu přes řadu pokusů až do současnosti nedošlo. V roce 2002 bylo toto ustanovení změněno tak, že se slova „s orgánem příslušným k registraci“ nahradila slovy „s krajem příslušným k vydání rozhodnutí o oprávnění“. Podle tohoto ustanovení proto na místo státu, tedy okresní úřady, po jejich zrušení nastoupily kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Několikeré již zmíněné (viz body 28 a 30) pokusy Ministerstva zdravotnictví, vlády nebo Zastupitelstva Královéhradeckého kraje (Tisk 1257. Poslanecká sněmovna, 3. vol. období), ve směru výslovné úpravy této problematiky jako samostatné působnosti krajů nebo Zastupitelstva Ústeckého kraje (Tisk č. 1080. Poslanecká sněmovna, 4. vol. období, 2005), jako úkolu profesních komor lékařů, stomatologů a lékárníků, se nezdařily. Je nepochybné, že pokud by byla daná otázka upravena tak, jako např. v § 181 odst. 1 školského zákona („Kraj je povinen zajistit podmínky pro uskutečňování středního a vyššího odborného vzdělávání, vzdělávání dětí, žáků a studentů se zdravotním postižením a zdravotním znevýhodněním, dále jazykového, základního uměleckého a zájmového vzdělávání a pro výkon ústavní výchovy. Za tímto účelem kraj zřizuje a zrušuje ...“), pochybnosti by nevznikly. Obdobně možno poukázat na právní úpravu v době předmnichovské ČSR (zákon č. 332/1920 Sb., jímž stát přejímá výkony zdravotně-policejní, ve znění zákona č. 236/1922 Sb.), která byla rovněž přijata

z důvodu stálých kompetenčních sporů státu a samosprávy (bližze Laštovka, Z.: Československé správní právo. Část zvláštní. I. díl, Praha, 1936, s. 138 až 146).

45. To, že tato otázka v oblasti zajišťování lékařské služby první pomoci není upravena takto výslovně, ovšem plyne již z faktu, že je součástí poskytování péče o zdraví (v teorii tzv. kompetence z věcné souvislosti nebo z povahy věci – viz Stettner, R.: Grundfragen der Kompetenzlehre. Berlin, 1983, s. 287n., s. 404n.). Tuto péči podle názoru Ústavního soudu lze obdobně jako péči o bezpečnost lidí obtížně rozdělit podle času, kdy má být poskytována, když východiskem je ohrožení zdravotního stavu a potřeba posouzení rozsahu a doby poskytnutí nutné a neodkladné péče. Právo zde nemůže regulovat chování subjektů zdravotnického práva v tom směru, že určí, zda má postižená osoba (pacient) navštívit zařízení lékařské služby první pomoci, požádat o zásah lékaře mimo ordinanční hodiny nebo mimo místo ambulanti péče nebo volat záchrannou službu, popř. počkat na pravidelnou ordinanční dobu. Řešení takové situace je podle názoru Ústavního soudu přitom otázkou medicínskou (*medical question*), nikoli otázkou kompetenční a právní, na kterou by mohl dát Ústavní soud jednoznačnou odpověď ze své pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti. Na výše uvedeném příkladu školství (sub. 44) by to znamenalo vést spor o to, zda např. na kraje podle školského zákona např. přešlo rovněž zajišťování výuky matematiky nebo zda je na místě, aby policie zajišťovala bezpečnost jen v pracovní době či aby policista neplnil úkoly ochrany bezpečnosti, i když není ve službě. Stejně tak je obtížně představitelné, že by bylo úmyslem kompetenčního zákonodávce, aby svěřil zajišťování této péče obcím, když je to evidentně záležitost, která z hlediska principu subsidiarity zpravidla (mimo velkých měst) přesahuje

jejich možnosti (viz k tomu např. vyjádření Senátu k zákonu č. 290/2002 Sb. ve věci Pl. ÚS 5/03 – náleží č. 211/2003 Sb.). Obdobně organizování této péče ústředním správním úřadem by bylo v rozporu s vymezením úkolů samosprávy a s postupem zákonodávce podle zákonů č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, a č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. K této otázce se vyslovil Ústavní soud v nálezu č. 483/2006 Sb., kde dospěl v bodech č. 41 až 43 k závěru, že poskytování zdravotní péče spadá do samostatné působnosti územních samosprávných celků, přičemž do této oblasti může stát zasahovat jen postupem podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

46. Součástí zdravotní péče (zejména činnost poradenská, ošetrovatelská, diagnostická, preventivní, rehabilitační, lázeňská, léčebná, lékárenská v ambulanti nebo ústavní podobě) je i pohotovostní péče, která zahrnuje i lékařskou službu první pomoci. Vyplyvá to z příslušných ustanovení zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů (§ 17 až § 30, zejména § 17 odst. 2), na která navazují, z hlediska hrazení nákladů, příslušná ustanovení zákona č. 48/1997 Sb. (včetně § 28, na který se odvolává navrhovatel). Není přitom sporu o tom, že kraje mají zajišťovat zdravotní péči jako zřizovatelé zdravotnických zařízení (§ 31 až § 33, § 39 zákona o zdraví lidu) nebo cestou smluv s nestátními zdravotnickými zařízeními [§ 5 odst. 1 písm. e) zákona č. 160/1992 Sb.]. Stejně tak není sporu, že jsou zřizovatelé

záchranné služby (§ 18b zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 290/2002 Sb.), která poskytuje přednemocniční neodkladnou péči. V rámci této právní úpravy je potom obtížně myslitelné, že jeden další zvláštní druh zdravotní péče, tedy pohotovostní služba v podobě lékařské služby první pomoci, by do oblasti zajišťované kraji nespádala rovněž. To by naopak musel zákon výslovně stanovit, že v rámci zdravotní péče, poskytované zdravotnickými zařízeními zřizovanými kraji v jejich samostatné působnosti nebo nestátními zdravotnickými zařízeními registrovanými krajskými úřady, se tento druh zdravotní péče neposkytuje, a musel by jej výslovně svěřit někomu jinému. Právě jiný postup by byl v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR (viz náález č. 483/2006 Sb. bod č. 41 až 43). Všechny otázky této služby nejsou podrobně upraveny zákonem. To je z hlediska ústavnosti akceptovatelné s ohledem na to, že jde jen o zvláštní podobu poskytování zdravotní péče při náhlém zhoršení zdravotního stavu mimo ordinální hodiny zdravotnického zařízení nebo mimo provozní dobu lékárny, popř. i mimo obvyklé místo poskytování této péče (srov. ambulantní péče podle § 18 zákona o zdraví lidu).

47. Jádrem sporu proto ve skutečnosti Ústavní soud spatřuje ve financování této péče. Z ustanovení § 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb. přitom plyne, jaké zdravotní úkony zahrnuje hrazená péče v rámci lékařské služby první pomoci. Zbývající náklady jsou hrazeny z rozpočtu zřizovatele, jak výslovně uvádí § 15 odst. 15 téhož zákona. Vlastní způsob příspěvku státu je prováděn postupem, který byl popsán ve vyjádření Ministerstva financí (sub. 16) a který vyplývá jak z rozpočtových pravidel (zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), tak ze zákona č. 290/2002 Sb. (což bylo potvrzeno v nálezu č. 211/2003 Sb.). Neob-

stojí proto tvrzení navrhovatele (sub. 8), že poskytování, rozsah podmínek a způsob uplatnění práva občana na bezplatnou péči není určen zákonem, jak požaduje čl. 4 odst. 2 Listiny. Neobstojí pochopitelně již proto, že ve skutečnosti se na tuto otázku vztahuje čl. 41 Listiny. Kromě toho je třeba zdůraznit, že čl. 4 odst. 2 Listiny lze uplatnit na vztahy mezi státní mocí a jednotlivcem, nikoli na úpravu vztahů mezi státem a územní samosprávou jako zvláštním druhem veřejné moci, což je právě otázka, jejíž řešení se navrhovatel dovolává. Pokud by měl pravdu navrhovatel v tom, že lékařská služba první pomoci není součástí poskytování zdravotní péče a není právně upravena mimo § 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 481/997 Sb., pak by to mělo stejné důsledky pro státní správu (čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR), jako by to mělo pro samosprávu (čl. 104 Ústavy ČR). Důsledkem této situace proto je, že je věcí kraje, jaké úkoly jako zřizovatel zdravotnických zařízení svým zařízením stanoví a jaké v „únosné míře“ dohodne postupem podle § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 160/1992 Sb. s nestátními zdravotnickými zařízeními. O tom, že má zajišťovat zdravotní péči v obvodu své působnosti a že tato péče má zahrnovat i lékařskou službu první pomoci, není podle tohoto ustanovení pochyb. Je však věcí kraje jako územního samosprávného celku, jak rozhodne o způsobu jejího zajišťování, neboť jde o věc jeho samostatné působnosti.

13. Zajišťování lékařské služby první pomoci

**čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR
§ 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997
Sb., o veřejném zdravotním pojištění
a o změně a doplnění některých
souvisejících zákonů**

**Řešení kompetenčních konfliktů
mezi územními korporacemi veřejného
práva (zde zajištění lékařské služby prv-**

ní pomoci) obsahuje rovněž určení, kdo je vůbec způsobilý k legislativní, exekutivní či judikativní činnosti. Ústavní soud je proto příslušný rozhodovat negativní a pozitivní kompetenční spory mezi orgány veřejné moci v rozsahu, v jakém působnost chápe ústavní pořádek (a nikoli pouze předpisy správního práva), pokud není k jejich řešení povolán jiný orgán.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 5/04

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 46, s. 443 a násl.

č. 147/2007 Sb. ÚS

Z odůvodnění viz rozhodnutí č. 12.

14. K vymezení kompetenčního sporu podle soudního řádu správního. Spor o vydání rozhodnutí jako podmínka kompetenčního sporu

§ 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.,
o vodách a o změně některých zákonů
(vodní zákon)

§ 97 zákona č. 150/2002 Sb., soudního
řádu správního

Je-li spor mezi orgánem územní samosprávy a orgánem státní správy veden toliko o to, kdo z nich je příslušný k vlastnímu faktickému zabezpečení opatření k nápravě, již v minulosti rozhodnutím uloženého fyzické osobě podle § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, nejde o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., protože na sporu tu není otázka vydání rozhodnutí jako zákonná podmínka kompetenčního sporu. Kompetenční žalobu v takové věci podanou proto Nejvyšší správní soud odmítne.

Usnesení Nejvyššího správního soudu

ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. Komp 3/2004
č. 1428/2008 Sb. NSS

Z odůvodnění:

(...) Žalovaná (Česká inspekce životního prostředí) na základě provedené kontroly vydala rozhodnutí podle vodního zákona, kterým osobě zúčastněné uložila provést opatření k odstranění příčin a následků nedovoleného nakládání se závadnými látkami. Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva životního prostředí.

Dopisem ze dne 26. 1. 2004 se žalobce obrátil na žalovanou s žádostí o sdělení, zda opatření uložená jejím rozhodnutím byla osobou zúčastněnou splněna. Pokud se tak nestalo, byla žalovaná rovněž žádána, aby zabezpečila výkon svého pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. Tento svůj požadavek opíral žalobce o § 42 odst. 1 vodního zákona. Žalovaná k tomu sdělila, že ve smyslu § 42 odst. 4 vodního zákona není příslušná k provedení vlastního rozhodnutí a protože vyčerpala všechny zákonné prostředky uvedené v § 42 citovaného zákona, postupuje věc žalobci a Krajskému úřadu Ústeckého kraje.

(...) Podle § 97 odst. 2 s. ř. s. je kladným kompetenčním sporem spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. Podle odst. 3 téhož ustanovení je záporným kompetenčním sporem spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem.

Jak je patrné z písemných podání účastníků řízení, v daném případě není předmětem sporu vydání rozhodnutí, ale

toliko spor o to, který z účastníků je příslušným k zabezpečení opatření k nápravě podle již vydaného a pravomocného rozhodnutí, jestliže povinný svou povinnost neplní. Jelikož však jedním z předpokladů ať kladného, či záporného kompetenčního sporu je, aby spornou byla kompetence k vydání rozhodnutí o právu nebo povinnosti účastníka, nemůže se v daném případě jednat o kompetenční spor, k jehož posouzení by byl podle § 97 odst. 4 s. ř. s. příslušný Nejvyšší správní soud.

15. K vymezení kompetenčního sporu podle soudního řádu správního. Orgán územní samosprávy jako strana kompetenčního sporu

§ 46 odst. 1 písm. d), § 97 odst. 1 písm. a) a c), a § 99 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

Žalobu ve věci kompetenčního sporu podle soudního řádu správního mezi krajským úřadem vykonávajícím přenesenou působnost (zde ochrana vodních zdrojů) a Ministerstvem životního prostředí soud jako nepřípustnou odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 99 písm. a) s. ř. s.]. Krajský úřad v takové věci nemůže představovat stranu kompetenčního sporu, neboť zde není ani orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy [§ 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ani ústředním správním úřadem [§ 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, sp. zn. Komp 2/2004 č. 1429/2008 Sb. NSS

Z odůvodnění:

(...) Městský úřad Prachatice, odbor životního prostředí, jakožto správní orgán I. stupně, dne 29. 10. 2003 změnil svým rozhodnutím ochranná pásma vodárenské nádrže.

(...) Žalobce se tedy kompetenční žalobou domáhal určení, že o odvolání má povinnost rozhodnout žalovaný. Žalobce mj. vyslovil svůj nesouhlas s tím, aby žalovaný ze shodných právních předpisů (platných a účinných ve fázi rozhodování o odvolání i ve fázi případného nového projednání věci) dovozoval, že žalobce je kompetentním orgánem k vydání rozhodnutí ve stejné věci v různé instanci. Za účinnosti zákona č. 20/2004 Sb. musí krajský úřad na jakékoliv úkony, písemnosti či rozhodnutí vydané obecním úřadem obce s rozšířenou působností před účinností zákona č. 20/2004 Sb. pohlížet v době, kdy se již zákon stal účinným, jako na úkony provedené krajským úřadem.

(...) Nejvyšší správní soud, s přihlédnutím k vymezení kompetenčního sporu v § 97 odst. 1 s. ř. s., se v první řadě musel zabývat otázkou, zda se v dané věci vůbec jedná o žalobcem tvrzený záporný kompetenční spor a nejdříve v této souvislosti musel uvážit, jestli jsou žalobce a žalovaný vůbec stranami kompetenčního sporu. Podle shora uvedeného § 97 odst. 1 s. ř. s. stranami kompetenčního sporu jsou: správní úřad a orgán územní, zájmové nebo profesní samosprávy [písm. a)]; orgány územní, zájmové a profesní samosprávy navzájem [písm. b)]; ústřední správní úřady navzájem [písm. c)]. O který z uvedených v úvahu přicházejících kompetenčních sporů se v daném případě podle jeho názoru jedná, žalobce v žalobě neuvedl.

Veřejnou správu obecně v České republice vykonávají jednak správní úřady (orgány státní správy) a jednak orgány tzv.

veřejnoprávních korporací (tedy orgány územní, popřípadě zájmové či profesní samosprávy). Zatímco pro organizaci státní správy v určité oblasti je typická hierarchicky vybudovaná soustava orgánů fungující na principu nadřízenosti a podřízenosti, mají veřejnoprávní korporace jako subjekty veřejné správy při plnění svých úkolů určitou nezávislost nejen na ostatních veřejnoprávních korporacích, ale též na správních úřadech. Veřejnoprávní korporace sice podléhají státnímu dozoru, ten se ovšem v zásadě omezuje pouze na kontrolu zákonnosti, popřípadě kontrolu hospodaření s finančními prostředky státu (srov. Hendrych., D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, Praha 2003, s. 380–381). V důsledku modelu uplatňovaného nyní v České republice tzv. smíšené územní veřejné správy vykonávají určité kompetence státní správy i orgány územních samosprávných celků. Je proto třeba velmi důsledně rozlišovat, kdy určitý orgán územního samosprávného celku vykoná svoji samostatnou (samosprávnou) působnost a kdy vystupuje jako orgán státní správy (vykonává působnost přenesenou).

V posuzované věci Městský úřad v Prachaticích rozhodoval o změně ochranných pásem vodárenské nádrže v působnosti přenesené (obdobně to platí i pro případné rozhodování krajského úřadu). Tuto skutečnost lze jednoznačně dovodit v první řadě za použití systematického výkladu příslušného ustanovení vodního zákona: jestliže bude krajský úřad podle § 107 písm. v) vodního zákona, ve znění zákona č. 20/2004 Sb., rozhodovat o ochranných pásmech vodních zdrojů, bude tak činit jako vodoprávní úřad vykonávající státní správu [srov. § 67 odst. 1 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)]. Uvedený § 107 vodního zákona je ostatně součástí hlavy XI. části první tohoto zákona, nazvané „Výkon stát-

ní správy“. Na orgány vykonávající veřejnou správu je přitom třeba nahlížet nikoliv z hlediska jejich formálního vymezení (tedy krajský úřad bezvýjimečně vždy vystupující jako orgán územní samosprávy), ale nepochybně je nezbytné individuálně v každé konkrétní věci hodnotit, jaké pravomoci daný orgán právě vykonává (srov. v této souvislosti např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 6. 2000, Soudní judikatura ve věcech správních č. 1042/2002). Tomu ostatně odpovídá i ta skutečnost, že činí-li orgány územní samosprávy úkony v samostatné působnosti, činí je na vlastní náklady, zatímco vykonávají-li tytéž orgány přenesenou působnost (státní správu), dostávají na tuto činnost finanční příspěvek ze státního rozpočtu (§ 29 odst. 1 krajského zřízení).

Nejvyššímu správnímu soudu je znám také opačný názor, který je v obecné rovině v literatuře: „Pokud jde o orgány územní samosprávy, není pro eventuelní kompetenční spor rozhodné, zda jednají v přenesené, nebo samostatné působnosti.“ (Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. C. H. Beck, Praha 2004, s. 249). Takovéto pojetí záporného kompetenčního konfliktu ve smyslu § 97 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ovšem nelze v posuzovaném případě aplikovat. V dané věci se totiž jedná pouze o spor o výklad některých ustanovení právního předpisu v konkrétně vymezené oblasti státní správy (zde ochrana vodních zdrojů) a pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval pojetí, že je věcně příslušný k rozhodování takovýchto sporů, postupoval by tak v rozporu s principy organizace státní správy, jak byly popsány výše. Kompetenční spor v rámci konkrétně vymezeného úseku státní správy mezi nadřízeným a podřízeným správním úřadem v uvedené podobě tedy ze shora nastíněných důvodů vzniknout nemůže. Nejvyšší správní soud proto v této

souvislosti poznamenává, že žalobce ani žalovaného není možné vzhledem k pravomocem, které v posuzované věci vykonávají, považovat za orgány samosprávné, a lze tedy uzavřít, že o případ kompetenčního sporu podle § 97 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) se zde nejedná.

Ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v této věci současně aplikovat také nelze, neboť žalobce jednoznačně není v předmětné oblasti státní správy ústředním správním úřadem. Jak mimo jiné vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, č. 339/2004 Sb. NSS, jsou „ústředními správními úřady ve smyslu ustanovení § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen ty ústřední orgány státní správy České republiky, které jsou buď zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, nebo zvláštním zákonem jako ústřední správní

úřad nebo ústřední orgán státní správy výslovně označeny“. Ústředním správním úřadem na úseku ochrany vodních zdrojů je přitom bezpochyby pouze žalovaný [§ 19 odst. 2 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, a § 108 odst. 2 písm. h) vodního zákona].

Z výše uvedených důvodů tedy nemohl mezi žalobcem a žalovaným vzniknout záporný kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s., k jehož řešení by byl příslušný Nejvyšší správní soud, který proto žalobu jako nepřipustnou odmítl [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 99 písm. a) s. ř. s.].

D. Dozor nad samostatnou působností územních samosprávných celků

16. Kritéria pro pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva

§ 124 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Jediným kritériem pro pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva obce při uskutečňování dozoru okresního úřadu nad výkonem samostatné působnosti obce podle § 124 odst. 2 obecního zřízení je zákonnost takového usnesení. Pro pozastavení výkonu nezákonného usnesení obce nejsou stanoveny žádné omezující podmínky, ani časový limit.

Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 9. 2001, sp. zn. 10 Ca 231/2001

SJS č. 915/2002

Z odůvodnění:

(...) Důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje v tom, že správní úřady nezjišťovaly, zda rozhodnutí zastupitelstva obce nebylo vykonáno. Nelze podle povahy věci pozastavit výkon něčeho, co již bylo realizováno. Dále žalobce poukazuje na to, že výkon usnesení byl pozastaven pouze částečně, protože stejným usnesením byl schválen prodej dalších nemovitostí, a to pozemků, přičemž se jednalo též o jiné pozemky než v kultuře rybník. Výrok rozhodnutí I. stupně proto považuje za neurčitý. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pak bylo nedostatečně odůvodněno a je nepřezkoumatelné. Vytýkané nedostatky jsou nedůvodné a mají formální ráz. Další vadu napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje v okolnosti, že na podkladě pozastaveného usnesení došlo k uzavření kupních smluv o převodu nemovitostí

a ty již byly vloženy do katastru nemovitostí.

(...) Ze spisů správních orgánů vyplynulo, že obec oznámila, že má v úmyslu prodat pozemky specifikované parcelními čísly. Oznámení bylo vyvěšeno. Prodej obecních rybníků se objevuje v několika zápisech o jednání zastupitelstva obce. Tyto zápisy mají dodatky a dále doplnění ověřovatele zápisu o tom, že se zněním dodatků nesouhlasí, protože nebyl projednán tak, jak je obsažen v dodatku k zápisu. O veřejném plenárním zasedání obecního zastupitelstva, kde prodej rybníků měl být projednán, jsou založeny celkem tři zápisy, které se neshodují. Okresní úřad provedl dozor nad výkonem samostatné působnosti obce a ze zápisu o výkonu tohoto dozoru vyplývá, že obec při projednávání prodeje obecních rybníků porušila zákon. Zastupitelstvo nepřihlédlo k podmínkám a návrhům občanů obce, kteří projevíli nesouhlas s prodejem obecního majetku, nebyla správně stanovena lhůta k podání návrhů, obec nezjišťovala, zda kupní cena odpovídá ceně v místě obvyklé, záměr obce převést nemovitý majetek nebyl v souladu se zákonem vhodným způsobem zveřejněn, zápisy o zasedání zastupitelstva obce jsou v rozporu se zákonem, a o prodeji mohli rozhodovat vyloučení zastupitelé. Z těchto důvodů okresní úřad výkon usnesení zastupitelstva obce pozastavil.

(...) K okolnosti, že usnesení bylo vykonáno a došlo ke vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, neumožňuje zákon přihlédnout. Pro věc má význam, že vadné usnesení nemělo být obcí vydáno a tudíž ani vykonáno. Proto chyběl zákonný předpoklad pro uzavření kupních smluv o převodu obecního majetku, ten nebyl dán v době převodu ani v době rozhodování o pozastavení výkonu usnesení. Na tom nic nemění, jde-li o nemovitost, kdy k pře-

vodu věcného práva je předepsáno projednání stanoveným úředním postupem. V té souvislosti soud poznamenává, že katastrální úřad, který je povolán k rozhodování o vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí, se zabývá jen některými aspekty platnosti kupních smluv, jak jsou výslovně upraveny § 5 odst. 2 zák. č. 265/1992 Sb., v novelizovaném znění. Stejná situace a se stejnými důsledky by nastala i tehdy, bylo-li by vykonáváno usnesení zastupitelstva obce o převodu movité věci z vlastnictví obce, nevyžadující žádný úkon orgánu veřejné správy.

Dovolává-li se žalobce dobré víry kupujících, kteří obecní majetek nabyli, pak ta není rozhodná pro posouzení zákonnosti postupu zastupitelstva obce při projednávání nakládání s obecním majetkem. Úvaha obce o tom, že stav založený vkladem vlastnického práva do katastru nemovitostí je neměnný, není rovněž správná, protože pro případ absolutně neplatné smlouvy ve smyslu § 39 obč. zák. se lze vrácení majetku domoci žalobou uplatněnou pořadem práva.

O zasedání obecního zastupitelstva ze dne 7. 12. 2000 bylo pořízeno více zápisů, které nejsou shodné, avšak projednávány bod programu je označen ve všech zápisech shodně jako prodej pozemků – obecních rybníků. V jednom ze zápisů je u tohoto bodu jednání připojen přehled prodávaných rybníků s uvedením odhadních a kupních cen. Z těchto tří zápisů nelze proto dovodit, že předmětem rozhodování byly jiné pozemky, které by nebyly podle údajů katastru nemovitostí označeny jako vodní plocha. V žádném ze zápisů o zasedání ze 7. 12. 2000 není nikterak zachyceno, že by bylo jednáno též o jiných věcech, než o rybnících. Bylo-li zastupitelstvem usneseno o rybnících, pak nic nebránilo tomu, aby výkon usnesení byl pozastaven. Usnesení, jehož výkon byl

okresním úřadem pozastaven, je přesně specifikováno s odkazem na to, že se jedná právě o usnesení obsažené ve třech zápisech o jednání zastupitelstva ze 7. 12. 2000. Věci, kterých se týká, jsou přesně specifikovány, uvádí se, že jde o obecní nemovitý majetek, jakož i katastrální území, kde se nachází. Z toho důvodu soud považuje napadené rozhodnutí za určité a srozumitelné.

17. Žaloba proti rozhodnutí vydanému v rámci dozorové činnosti

**§ 112 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb.,
o hlavním městě Praze**

**§ 46 odst. 1 písm. d), § 65 odst. 1, § 68
písm. e) a § 70 písm. a) zákona
č. 150/2002 Sb., soudního řádu
správního**

Žalobu proti rozhodnutí, jímž Magistrát hlavního města Prahy v rámci výkonu své dozorové činnosti v souladu s § 112 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, pozastaví výkon opatření vydaného úřadem městské části a nařídí úřadu městské části zrušení takového opatření, soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s.], neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. 3 As 59/2005
č. 911/2006 Sb. NSS

Oddíl 1.3

Územní základ územních samosprávných celků

18. Změna hranic vyšších územních samosprávných celků

čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb.,
o vytvoření vyšších územních
samosprávných celků

Čl. 2 ústavního zákona č. 347/1997 Sb. (o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky) stanoví, že hranice vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem. V tom rámci se tudíž jedná o výlučnou pravomoc svrchovaného zákonodávce rozhodovat o změnách hranic vyšších územních samosprávných celků, do níž nepřísluší zastupitelstvu obce (města) z pohledu konečného rozhodnutí jakkoli právně relevantně ingerovat.

Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. III. ÚS 88/05

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 36, s. 783 a násl.

č. 6/2005 Sb. ÚS

Z odůvodnění:

(...) Čl. 2 úst. zák. č. 347/1997 Sb. (o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky) stanoví, že hranice vyšších územních samosprávných celků lze měnit pouze zákonem. V tom rámci se tudíž jedná v kontextu předložené otázky o výlučnou pravomoc svrchovaného zákonodávce rozhodovat o změnách hranic vyšších územních samosprávných celků, do níž nepřísluší zastupitelstvu obce (města) z pohledu

konečného rozhodnutí jakkoli právně relevantně ingerovat. Zastupitelstvo města Moravská Třebová není ani subjektem k podání návrhu příslušného zákona aktivně legitimovaným (čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR), z čehož vyplývá, že svým usnesením v části označené v záhlaví toliko vyjádřilo svou (právně nerozhodnou) politickou vůli neusilovat o začlenění jmenovaného města do Olomouckého kraje. Pokud by eventuálně byla ve vztahu k předmětné otázce tato vůle i konstruována opačně, mohla by z ní vyplynout pouze případná snaha, resp. možnost zastupitelstva dát k podání návrhu zákona oprávněným subjektům podnět; tj. usilovat o to, aby jeho stanovisko zvažovaly v rámci svého oprávnění k vyvolání tomu odpovídajícího legislativního procesu.

Napadené usnesení zastupitelstva města Moravská Třebová pro jeho naznačenou právní irelevanci tudíž není způsobilé zasáhnout do „výkonu samosprávy občany města“ [odhlédnuto od toho, že ústavně garantované právo na samosprávu sluší nikoli jednotlivému občanu (tomuto právo ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), nýbrž územnímu samosprávnému celku jako územnímu společenství občanů, čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR], jak tvrdí stěžovatel, resp. založit porušení ústavních kautel. Je co do svého celkového dopadu výrazem politického stanoviska řádně zvolených zástupců občanů v zastupitelské demokracii, přičemž občané mohou svou nespokojenost či nesouhlas s tímto postojem demokraticky ustavených zástupců vyjádřit svým hlasováním v následujících volbách a umožnit tak (alespoň v hypotetické rovině) jeho změnu.

19. Změna hranice obce a katastrálního území

§ 19 odst. 1 písm. b) a § 20 odst. 6 vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem § 26 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) § 22 odst. 1 písm. b) a § 23 odst. 5 vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (katastrální vyhláška)

Oddělení části jednoho katastrálního území a připojení této části k jinému katastrálnímu území dle § 19 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 190/1996 Sb. bylo možné jen tehdy, pokud dosavadní hranice katastrálního území dělila nemovitost vedenou v katastru nemovitostí a hranice obou dotčených katastrálních území se nacházela uvnitř území jedné obce. Změna hranice katastrálního území, která zároveň tvoří hranici obcí, byla dle § 20 odst. 6 uvedené vyhlášky možná jen na základě dohody zúčastněných obcí o změně hranic jejich území ve smyslu § 26 zákona č. 128/2000 Sb., obecní zřízení [v současné době platí obdobná úprava dle § 22 odst. 1 písm. b) a § 23 odst. 5 katastrální vyhlášky č. 26/2007 Sb.].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. 5 As 68/2006 č. 1550/2008 Sb. NSS

Z odůvodnění:

(...) Katastrální úřad v Břeclavi rozhodnutím ze dne 29. 7. 2003 neschválil

změnu hranice katastrálního území Ivaň a Mušov podle návrhu žalobkyně, protože nebyl předložen souhlas obce Pasohlávky, ke které, dle údajů v katastru nemovitostí, katastrální území Mušov náleží.

(...) Především je třeba připomenout, že řízení, o které v dané věci jde, bylo řízením o změně hranic katastrálního území ve smyslu § 19 a násl. vyhlášky č. 190/1996 Sb. (obdobnou úpravu v současné době obsahuje ustanovení § 22 až 27 nové katastrální vyhlášky č. 26/2007 Sb., jež s účinností od 1. 3. 2007 nahradila vyhlášku č. 190/1996 Sb.). Toto řízení mohlo mít dvě různé varianty v závislosti na tom, zda hranice katastrálního území, o jejíž změnu se jednalo, byla shodná s hranicí obce, či nikoliv.

Pokud hranice katastrálního území s hranicí obce shodná nebyla, postupovalo se podle § 19 vyhlášky č. 190/1996 Sb. Z odstavce prvního písm. b) uvedeného ustanovení pak vyplývalo, že oddělení části jednoho katastrálního území a připojení této části k jinému katastrálnímu území bylo možné jen tehdy, pokud dosavadní hranice katastrálního území dělila nemovitost vedenou v katastru. Uvedená úprava tedy mířila na situace, kdy území obce tvoří vícero katastrálních území a byl dán zájem na tom, aby nemovitost rozdělená hranicí těchto katastrálních území uvnitř jedné obce byla vedena toliko v jednom katastrálním území. Stěžovatel se domáhal změny katastrálního území spočívající v přičlenění rozsáhlého území tvořícího významnou část rozlohy stávajícího katastrálního území Mušov. Již z této skutečnosti je zřejmé, že změny hranice katastrálního území nebylo možné dosáhnout postupem dle uvedeného ustanovení.

V daném případě však navíc postup dle § 19 vyhlášky č. 190/1996 Sb. vůbec nepřipadal v úvahu, neboť je nesporné, že hranice katastrálního území, jejíž změny se

stěžovatel domáhal, je zároveň i hranicí obce. Pokud je hranice katastrálního území shodná s hranicí obce, upraveno postup při změně takové hranice § 20 citované vyhlášky, dle něhož byla důsledkem změny hranice obce také změna hranice katastrálního území. Změna hranice katastrálního území tedy v případě, že šlo o hranici shodnou s hranicí obce, nikdy nemohla obstát sama o sobě, nýbrž byla pouze nezbytným důsledkem změny hranice obce. Dle § 20 odst. 6 citované vyhlášky se změna hranice obce v katastru prováděla na základě dohod obcí (podle zákona o obcích) a s ní se prováděla související změna hranice katastrálního území podle pravomocného rozhodnutí katastrálního úřadu.

(...) Z výše uvedené právní úpravy vyplývá zcela nepochybně legitimní požadavek, aby při změně hranice katastrálního území, která je zároveň hranicí obce, došlo k dohodě zúčastněných obcí. Stěžovatel poukazuje na to, že taková dohoda nemohla být předložena, neboť zde není obec, se kterou by taková dohoda mohla být uzavřena, vzhledem k tomu, že obec Pasohlávky je v katastru nemovitostí nesprávně uvedena jako obec, do jejíhož území katastrální území Mušov náleží. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. (...)

Je třeba konstatovat, že ve vyhlášce Federálního statistického úřadu a Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 120/1979 Sb., o prostorové identifikaci informací (dále jen „vyhláška č. 120/1979 Sb.“), která nabyla účinnosti rovněž dne 1. 1. 1980 a účinnosti pozbyla až dne 1. 1. 2007, bylo uvedeno katastrální území Mušov jako katastrální území náležící obci Pasohlávky. V současné době není zcela zřejmé, na základě jakých skutečností došlo ve vyhlášce č. 120/1979 Sb. k přiřazení katastrálního území Mušov k obci Pasohlávky, nicméně není sporu

o tom, že usnesením plenárního zasedání ONV Břeclav ze dne 22. 4. 1976 bylo dle § 9 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, v tehdy platném znění, schváleno vytvoření společného místního národního výboru obcí Pasohlávky a Mušov se sídlem v Pasohlávkách a usnesením plenárního zasedání ONV Břeclav ze dne 13. 9. 1979 byl vydán dle § 16 odst. 1 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o územním členění státu“), souhlas se zrušením obce Mušov s účinností od 1. 1. 1980.

Zákon o územním členění státu tedy na jednu stranu připouštěl možnost zrušení obce, aniž by došlo k jejímu sloučení s jinou obcí, na straně druhé tento zákon ani jiný tehdy platný právní předpis explicitně neřešil otázku, co se stane s katastrálním územím po zaniklé obci. Tehdejší právní předpisy upravující evidenci nemovitostí, tedy zákon č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, a jeho prováděcí vyhláška č. 23/1964 Sb. ovšem obdobně jako současné předpisy nepočítaly s tím, že by mohlo existovat katastrální území mimo území obce. Podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 23/1964 Sb. se evidence nemovitostí vedla pro každou obec podle katastrálních území. Katastrální území bylo obdobně jako dnes definováno jako technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený soubor nemovitostí společně evidovaný, přičemž obvod katastrálního území byl zpravidla totožný s územním obvodem obce, avšak jedna obec mohla obsahovat dvě i více katastrálních území. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze tedy mít za to, že zákonným důsledkem zrušení a zániku obce dle § 16 odst. 1 zákona o územním členění státu muselo být rovněž přičlenění katastrálního území bývalé obce k jiné obci, jejíž orgány vykonávaly ke dni zániku obce na tomto území v tehdejší pojetí veřejnou správu, což byla v daném případě na zákla-

dě výše uvedeného rozhodnutí o vytvoření společného místního národního výboru obec Pasohlávky.

I pokud by však přetrvávaly pochybnosti o zařazení předmětného katastrálního území ve vyhlášce č. 120/1979 Sb., je třeba konstatovat, že katastrální úřad ani žalovaný nejsou oprávněni toto zařazení v katastru nemovitostí měnit, neboť údaje z tohoto obecně závazného předpisu byly do dnešního katastru nemovitostí pouze převzaty a v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí byly vedeny jakožto povinný údaj ve smyslu § 6 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 190/1996 Sb., jak správně poukázal již krajský soud. Lze souhlasit i s tím, že předpisy upravující způsob vedení katastru nemovitostí nepřipouštějí možnost evidovat nemovitosti a katastrální území bez příslušnosti k určité obci. V úvahu zde nepřípadalo ani provedení opravy chyby v katastrálním operátu ve smyslu § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 11. 6. 2007, čj. 4 Ans 1/2006-74 (dostupné na www.nssoud.cz), institut opravy chyb v katastrálním operátu je prostředkem k opravě chybných údajů vzniklých zřejmě omylem při vedení a obnově katastru, nepřesnostmi nebo nesprávnostmi v listinách, které tvořily podklad pro zápis do katastru. Chybami v údajích katastru ve smyslu § 8 katastrálního zákona jsou pak zejména zápis v katastru provedený v rozporu s obsahem listiny nebo jiného podkladu pro změnu údajů katastru, zápis provedený na základě listiny, která není podkladem pro změnu údajů v katastru, zápis provedený bez potřebné listiny, chyba vzniklá při měření v terénu, chyba vzniklá při výpočtu souřadnic, chyba vzniklá při zakreslení zaměřovaného předmětu do katastrálních map, chyba vzniklá při výpočtu výměry souřadnic. V daném případě je

však zápis v katastru nemovitostí s vyhláškou č. 120/1979 Sb. v souladu, přičemž není v pravomoci katastrálního úřadu obsah této vyhlášky v rámci opravy chyb v katastrálním operátu či na základě jiného postupu přezkoumávat. (...)

Nelze připustit, aby bylo dosaženo stavu, kdy by katastrální území Mušov nenáleželo vůbec k žádné obci. Taková situace by vedla k vytvoření „území nikoho“, kde by nebylo možné uplatňovat celou řadu právních předpisů, neboť by chyběl místně příslušný správní orgán. Vlastníci nemovitostí nacházejících se na tomto katastrálním území i další osoby, které by měly k tomuto území nejrůznější vazby, by tak nemohli realizovat řadu svých zákonem či dokonce ústavním pořádkem zaručených práv. Taková situace by byla v extrémním rozporu s principy demokratického právního státu, k nimž se Česká republika hlásí (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Záměry stěžovatele směřují nejen k připuštění této protiústavní situace, ale k následně svévolné „uzurpaci“ části katastrálního území Mušov, a to té části, kterou si stěžovatel, opět zcela dle své vlastní úvahy, vytyčil s poukazem na „nejbližší právní i faktické vztahy“ k tomuto území. Takové hledisko samozřejmě právní řád ČR, pokud jde o řešení předmětné otázky, neobsahuje, je tedy zcela irelevantní, nemluvě již o tom, že katastrální území Mušov sousedí s územím dalších obcí, s jejichž názorem stěžovatel zřejmě vůbec nepočítá.

Nejvyšší správní soud konečně uzavírá rovněž shodně s názorem krajského soudu, že otázka, která obec je oprávněna vykonávat samostatnou a přenesenou působnost na katastrálním území Mušov, není předmětem posuzování a rozhodování katastrálního úřadu. Ten je ve věci rozhodování o návrhu na změnu hranic katastrálního území oprávněn posuzovat pouze důvodnost a náležitosti návrhu požadované změ-

ny hranic, a to ve vztahu k obsahu katastru. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že měl katastrální úřad řízení přerušit a signalizovat problém katastrálního území Mušov příslušnému orgánu. Katastrální úřad měl dostatek podkladů pro to, aby rozhodl v zákonných lhůtách o otázce, kterou měl posoudit – totiž o tom, zda lze schválit navrhovanou změnu hranice katastrálního území. (...)

20. Oddělení části obce. Počet občanů nezbytný pro vznik nové obce

§ 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.,
o obcích (obecní zřízení)

Podmínka, aby nově vzniklá obec měla nejméně 1 000 obyvatel, je zcela legitimní, podložená racionálními argumenty a nadto komparativně poměrně běžná.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
<http://nalus.usoud.cz>

Z odůvodnění viz rozhodnutí č. 26.

21. Oddělení části obce. Podmínky pro vyhlášení místního referenda I.

§ 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.,
o obcích (obecní zřízení)

§ 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudního
řádu správního

Splnění všech podmínek pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce (§ 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) se musí posuzovat v době, kdy je o něm příslušným orgánem rozhodováno, tj. ke dni zasedání zastupitelstva

obce, resp. krajského soudu, pokud je mu podán návrh podle § 91a s. ř. s.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 5. 2010, sp. zn. 30 A 20/2010

č. 2121/2010 Sb. NSS

22. Oddělení části obce. Podmínky pro vyhlášení místního referenda II.

§ 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb.,
o místním referendu a o změně
některých zákonů

§ 21 odst. 1 a § 27 odst. 2 zákona
č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní
zřízení)

Zastupitelstvo obce nemůže odmítnout vyhlásit místní referendum o oddělení části obce s odkazem na § 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, jenom z toho důvodu, že část obce, která se chce oddělit, sestává z více částí obce ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Podstatné je, zda část obce, která usiluje o oddělení, splňuje jako celek podmínky stanovené v § 21 odst. 1 téhož zákona.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 11. 2009, sp. zn. 30 Ca 115/2009

č. 2006/2010 Sb. NSS

Z odůvodnění viz rozhodnutí č. 93.

23. Územní dělení státu na samosprávné celky a podoba volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny

§ 26 a § 50 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

V rámci volebního systému poměrného zastoupení je myslitelná celá řada možností uspořádání volebního území, pohybujících se od varianty jediného území až k variantám rozdělení tohoto celku do většího počtu volebních krajů, přičemž právě jejich počet a velikost představuje jeden z nejdůležitějších prvků volebního systému, výrazně ovlivňujících jeho praktické fungování. Rozdělení území ve volbách do Poslanecké sněmovny na 14 volebních krajů (§ 26 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů) však není svévolné a nahodilé, nýbrž odpovídá rozdělení na vyšší územní samosprávné celky, které mají svoji nezpochybnitelnou legitimitu, neboť jsou jedním z projevů decentralizace státní moci, a vytváří tak i přirozenou bázi pro následný výkon poslaneckého mandátu.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 50/2006 č. 945/2006 Sb. NSS

24. K právnímu postavení městských částí hlavního města Prahy

zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Hlavní město Praha je právnickou osobou jako každá jiná obec, jež v zásadě vykonává veškerou samostatnou působnost svěřenou obcím; pouze ve vymezeném rozsahu se na výkonu této samostatné působnosti podílejí městské části. Tyto městské části představují právnické osoby veřejného práva, nicméně nejsou obdařeny obecnou právní subjektivitou, nýbrž jejich způsobilost samostatně vystupovat v právních vztazích je omezena pouze na případy výslovně předvídané zákonem či Statutem. Jinak řečeno, městské části mohou takto vystupovat toliko v taxativně stanovených případech.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 2 As 33/2007

www.nssoud.cz

Oddíl 1.4

Osobní základ územních samosprávných celků

25. Občanství obce

§ 16 odst. 1 a § 17 zákona č. 128/2000 Sb.,
o obcích (obecní zřízení)

Za občana obce je nutno považovat fyzickou osobu, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu (§ 16 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), a také fyzickou osobu, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena (§ 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 5. 2010, sp. zn. 30 A 20/2010

č. 2121/2010 Sb. NSS

26. Oddělení části obce. Počet občanů nezbytný pro vznik nové obce

§ 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.,
o obcích (obecní zřízení)

Podmínka, aby nově vzniklá obec měla nejméně 1 000 obyvatel, je zcela legitimní, podložena racionálními argumenty a nadto komparativně poměrně běžná.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
<http://nalus.usoud.cz>

Z odůvodnění:

(...) 19. Přes svůj závěr o důvodnosti ústavní stížnosti nepřitakal Ústavní soud

všem námitkám stěžovatele. Svůj závěr o protiústavnosti napadeného usnesení tak opřel především o fakt, že se Krajský soud v Hradci Králové dostatečně nevypořádal s otázkou, zda je pod pojem „1 000 občanů“ užitý v napadeném ustanovení nutno podřadit i cizí státní příslušníky, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu.

20. Klíčovým argumentem vedoucím k zamítnutí návrhu na vyhlášení místního referenda byl závěr krajského soudu, podle nějž by se rozhodnutí o otázce „Souhlasíte s oddělením části statutárního města Hradec Králové vymezené k. ú. Březhrad od statutárního města Hradec Králové a s vytvořením nové obce v uvedeném území?“ mohlo dostat do rozporu s právními předpisy. Oddělená část obce totiž dle názoru krajského soudu měla v rozhodné době (den rozhodování zastupitelstva statutárního města Hradce Králové) méně než 1 000 občanů, jak vyžaduje ustanovení § 21 odst. 1 obecního zřízení.

21. První ze stěžovatelových námitek pak zpochybňuje samotnou ústavnost první věty za středníkem citovaného ustanovení, jež zní: „Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.“

22. Návrh stěžovatele na zrušení tohoto ustanovení však IV. senát Ústavního soudu [jenž je s ohledem na znění čl. 1

odst. 2 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrahování působnosti senátů plémem, publ. na <http://www.usoud.cz/clanek/2020>, k posouzení této otázky příslušný posoudil jako zjevně neopodstatněný.

23. Ačkoliv je ústavní úprava práva na samosprávu poměrně lakonická, je samospráva obcí (i vyšších územně samosprávných celků) bezpochyby jedním z pilířů české ústavnosti. To však neznamená, že je zákonodárci upřeno regulovat zákonem výkon tohoto práva; stanovení racionálních a legitimní cíl sledujících podmínek výkonu práva na samosprávu má naopak zajistit, aby samospráva mohla reálně a efektivně plnit úkoly jí svěřené.

24. Lze jistě souhlasit se stěžovatelem, že právo na samosprávu nelze striktně pojmout pouze s aktuálně existujícími samosprávnými subjekty; takový výklad by mohl vést k stěžovatelem uváděným absurdním důsledkům (např. k nemožnosti protiprávně zrušené obce bránit se proti svému zrušení). Dle názoru Ústavního soudu je však stanovení racionálních a nediskriminačních podmínek pro vznik nových obcí výsostným právem zákonodárce; napadené ustanovení obecního zřízení z ústavního rámce – z důvodů dále vyložených – nikterak nevybočuje.

25. Podle statistiky, na niž (bezchybně) odkazuje stěžovatel, má v České republice většina obcí méně než 1 000 obyvatel. Z toho stěžovatel dovozuje, že zákonodárce bez legitimního důvodu, v rozporu s reálným uspořádáním samosprávy a tudíž protiústavně, omezuje vznik nových obcí.

26. Dle názoru Ústavního soudu však má rozlišování mezi obcemi již existujícími a obcemi nově vznikajícími racionální základ; existence malých obcí je podmíněna historicky. Je třeba podotknout, že při nové úpravě postavení obcí po roce 1989 bral zá-

konodárce v potaz historickou existenci obcí (srov. § 1 zákona č. 367/1990 Sb.), zároveň však poskytl obcím možnost, aby o své existenci a její formě do jisté míry rozhodovaly samy (srov. § 10–12 zákona č. 367/1990).

27. Následné rozhodnutí zákonodárce, kterým byl existující stav obcí částečně zakonzervován (stanovením přísnějších podmínek pro vznik obcí nových) nepovažuje Ústavní soud za svévolné omezení práva na samosprávu. Legitimitu a racionálnost tohoto opatření lze podložit několika argumenty. Období účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., v němž byly zakotveny mírnější podmínky pro vznik obcí, lze z hlediska postavení obcí a výkonu práva na samosprávu nazvat obdobím transformačním, v němž se podoba místní samosprávy teprve usazovala. Nelze *a priori* brojit proti tomu, že se zákonodárce v jistém okamžiku rozhodl umožnit do budoucna pouze vznik obcí, u nichž bude s velkou pravděpodobností zajištěn řádný výkon práva na samosprávu. Rozhodnutí zákonodárce omezit vznik nových obcí počtem obyvatel bylo dozajista vedeno jistými praktickými zkušenostmi s fungováním menších obcí a rovněž zájmem státu na tom, aby samospráva i výkon přenesené působnosti obcemi splňovaly určité standardy (na tom nic nemění ani fakt, že podmínka 1 000 občanů – namísto původních 500 ze sněmovního tisku 422/1 – se do textu zákona dostala až na základě pozměňovacího návrhu poslance Radima Chytky). Ústavní soud považuje jistou míru „centralizace“ samosprávy, odrážející se v zakotvení podmínek pro vznik obcí, za zásadně přípustnou regulaci práva na samosprávu. Pokud by obecní zřízení z roku 2000 tohoto cíle chtělo dosáhnout zrušením stávajících malých obcí, šlo by jistě o závažný a excesivní zásah do již nabytých práv; preskriptivní (*pro futuro*) omezení vzniku obcí však za protiústavní zásah do práva na samosprávu považovat nelze.

28. Pro názor, že stávající podmínky vzniku obcí jsou racionální, legitimní a není třeba pochybovat o jejich ústavnosti, svědčí i úprava vzniku obcí ve srovnatelných státech.

29. V případě Slovenské republiky je pro oddělení obcí stanovena podmínka dokonce 3 000 obyvatel (§ 2a odst. 5 zákona č. 369/1990 Zb., ve znění pozdějších předpisů).

30. Pokud jde o situaci ve Spolkové republice Německo, spadá otázka obecního zřízení do pravomoci spolkových zemí. Ústavní garance samosprávy obcí jsou přitom poměrně podrobné a zcela srovnatelné s garancemi obsaženými v Ústavě ČR (již na ústavní úrovni je tak zajištěna existence samosprávných obcí, minimální rozsah jejich kompetenci, např. ve finanční oblasti apod. – srov. čl. 28 odst. 2 Základního zákona. Vázáno touto ústavní úpravou pak např. bavorské obecní zřízení stanoví pro případ vzniku nové obce zásadně podmínku 2000 obyvatel (§ 11 odst. 3 bod 2., Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern), výjimku stanoví pouze pro obce, které jsou členy tzv. Verwaltungsgemeinschaft – správního společenství). Obecní zřízení celé řady dalších spolkových zemí (Braniborsko, Meklenbursko – Přední Pomofánsko aj.) pak o oddělování obcí vůbec nehovoří.

31. Obdobná situace panuje v Rakousku. Ústavní úprava (rovněž poměrně rozsáhlá) je obsažena v ustanoveních čl. 115–120 rakouské ústavy, přijímání obecních zřízení pak spadá do kompetence spolkových zemí. Ani ze srovnání s rakouskými obecními zřízeními pak nevyplývá, že by napadená úprava v českém obecním zřízení nepřípustně omezovala právo na samosprávu. Např. podle tyrolského obecního zřízení oddělení části obce vyžaduje přijetí zemského zákona (§ 5 zá-

kona z 21. 3. 2001, über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol); obdobná situace panuje i v dalších spolkových zemích (srov. § 8 odst. 1 Salzburger Gemeindeordnung. Obecní zřízení v Dolních Rakousích (Niederösterreich Gemeindeordnung 1973) pak svěřuje pravomoc rozhodovat o rozdělení obcí zemské vládě nařízením; je přitom stanoveno, že při jakýchkoliv úpravách území (oddělování, slučování obcí aj.) musí být bráno v úvahu, zda vzniklé obce budou schopné vykonávat samosprávu řádně (§ 6 odst. 2 naposled citovaného zákona).

32. V Polsku pak, přestože polská ústava z roku 1997 v ustanovení čl. 15 a 16 rovněž zaručuje právo na samosprávu, je samospráva svěřena spíše větším obcím (gmina; jejich počet je více než dvakrát menší než počet českých obcí), přičemž menší vesnice spadají do jejich samosprávného obvodu a vlastní samospráva jim nenáleží (srov. zákon z 8. 3. 1990, o samorzadzie gminnym). Podle § 4 odst. 1 citovaného zákona pak o vzniku nových obcí rozhoduje vláda nařízením, které může být vydáno na žádost obce; musí přitom být brána v úvahu objektivní (urbanistická, technická, sociální, kulturní apod.) hlediska.

33. Ústavní soud tedy uzavírá, že podmínka, aby nově vzniklá obec měla nejméně 1 000 obyvatel, je zcela legitimní, podložená racionálními argumenty a nadto komparativně poměrně běžná – ve srovnání s citovanými právními úpravami navíc zřejmě ke vzniku samosprávných subjektů jedna z nejvstřícnějších.

27. Oddělení části obce. K pojmu „občan“

§ 21 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Ustanovení § 21 odst. 1 obecního zřízení je třeba vykládat tak, že se za „občana“ považují i občané Evropské unie, kteří jsou v oddělující se části obce hlášeni k trvalému pobytu. Těmto osobám totiž Smlouva o fungování Evropské unie i samotné obecní zřízení přiznávají právo podílet se na samosprávě obcí (např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí či dokonce hlasovat v samotném místním referendu o oddělení obce); bylo by proto zcela iracionální, aby nebyly brány v potaz pro účely zjištění počtu „občanů“ nutných pro splnění zákoných podmínek oddělení. Taková interpretace nepochybně vyhovuje účelu citovaného ustanovení, jímž je zajištění vztahu obcí personálně způsobilých k řádnému výkonu samosprávy, a zároveň jde o interpretaci eurokonformní, zajišťující občanům Evropské unie podíl na samosprávě obcí.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09
<http://nalus.usoud.cz>

Z odůvodnění:

(...) 34. Ačkoliv z důvodů shora vyloučených nepovažuje Ústavní soud napadenou podmínku za protiústavní zásah do práva na samosprávu, nemůže akceptovat přístup, jímž se Krajský soud v Hradci Králové vypořádal s interpretací pojmu „1 000 občanů“ obsaženého v ustanovení § 21 odst. 1 obecního zřízení. Krajský soud bez dalšího (zcela apodikticky) učinil závěr, že tuto podmínku je nutno vykládat tak, že vyžaduje, aby obec po oddělení měla 1 000 státních občanů České republiky,

kteří jsou na území obce hlášeni k trvalému pobytu (srov. s. 5 napadeného rozhodnutí).

35. Před krajským soudem se však podle názoru Ústavního soudu otevíraly dvě interpretační varianty pojmu „1 000 občanů“. Podle první, zužující, se za občana pro účely § 21 odst. 1 obecního zřízení považuje toliko ten, kdo je občanem České republiky a zároveň je v obci hlášen k trvalému pobytu. Tomuto závěru svědčí gramatický výklad ustanovení § 16 obecního zřízení. Nejde však o výklad jediný možný. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález sp. zn. III. ÚS 384/08, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>) „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikaci právní normy. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího obsahu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.)“. Ani v projednávaném případě tak není bez dalšího zřejmé, že výklad pojmu „občan“ použitý v ustanovení čl. 21 odst. 1 obecního zřízení je bez dalšího nezbytně restriktivně přizpůsobit legální definici obsažené v ustanovení čl. 16 odst. 1 obecního zřízení.

36. Zůstává otevřen prostor i pro druhou, širší, interpretaci pojmu občan ve smyslu § 21 odst. 1 obecního zřízení, na kterou byl krajský soud upozorňován stěžovatelem (srov. s. 3 napadeného rozsudku, v němž stěžovatel uváděl, že s cizinci hlášenými tam k trvalému pobytu by oddělená obec podmínku 1 000 občanů splňovala), a k níž se kloní i Ústavní soud. Podle tohoto výkladu musejí být pod interpretovaný pojem „občan“ zahrnuti i osoby zmiňované v § 17 obecního zřízení, podle nějž „oprávnění uvedená v § 16 má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak

mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Takovou mezinárodní smlouvou je pak Smlouva o fungování Evropské unie (v konsolidovaném znění), konkrétně její ustanovení čl. 22 odst. 1 (zaručující aktivní a pasivní volební právo v komunálních volbách, publ. in. Úřední věstník Evropské unie ze dne 9. 5. 2008, C 115/57); dále srov. i čl. 40 Listiny základních práv Evropské unie. Tato výkladová alternativa se tudíž opírá o skutečnost, že obecní zřízení ve vazbě na mezinárodní smlouvy přiznává právo podílet se na samosprávě i některým cizím státním příslušníkům. Komentářová literatura přitom oprávnění cizinců podle § 17 obecního zřízení vykládá poměrně extenzivně, neboť by bylo „nevyvážené, aby občané, cizí státní příslušníci, měli možnost kandidovat například do zastupitelstva obce, ale neměli by například právo podávat orgánům obce podněty.“ [Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení), 1. vydání, Praha, 2008, s. 138].

37. Tento výklad lze podpořit i účelem ustanovení § 21 odst. 1 obecního zřízení. Jestliže má toto ustanovení zajistit, aby do budoucna vznikaly pouze obce, které budou schopny plnit zákonem svěřené úkoly (srov. shora), pak není důvod, aby pro účely splnění podmínky 1 000 občanů nebylo přihlíženo k osobám, které se samy na výkonu samosprávy mohou aktivně podílet. Nejlépe neudržitelnost krajským soudem přijaté interpretace ilustruje skutečnost, že ačkoliv by podle ní osoby uvedené v § 17 obecního zřízení byly oprávněny hlasovat v místním referendu o oddělení obce (§ 2 zákona o místním referendu), pro účely zjišťování podmínek vyhlášení referenda by byly právně irrelevantní.

38. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu je i ústavní pořádek, tím spíše pak

podústavní právo, nutno vykládat eurokonformně (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb.). V daném případě je eurokonformním výkladem právní názor zastávaný Ústavním soudem, jenž je vstřícnější k možnosti občanů Evropské unie (tj. občanů členských států Evropské unie – srov. čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie v konsolidovaném znění) podílet se na samosprávě ve smyslu citovaného ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie, navazujících předpisů sekundárního práva a souvisejících vnitrostátních předpisů. K rozšiřujícímu výkladu pojmu občan, zahrnujícímu i některé cizí státní příslušníky, se ostatně kloní doktrína – srov. Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení), 1. vydání, Praha, 2008, s. 154.

39. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že pojem občan dlužno pro účely ustanovení § 21 odst. 1 obecního zřízení interpretovat rozšiřujícím způsobem. Krajský soud v Hradci Králové se touto otázkou – jež přitom byla pro jeho rozhodnutí ve věci zcela klíčová – ani přes stěžovatelovu námitku řádně nezabýval, čímž zatížil své rozhodnutí vadou; v rovině ústavněprávní lze uvedený postup krajského soudu označit za porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle těchto ustanovení a ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu má totiž soud povinnost vypořádat se se všemi právně relevantními námitkami účastníka (srov. např. nález I. ÚS 1561/08, <http://nalus.usoud.cz>).

40. Ústavní soud však již nemůže přitakat námitce stěžovatele, podle níž krajský soud pochybil při určování okamžiku, k němuž má být podmínka počtu občanů oddělené části obce. Odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, podle něhož se

splnění všech podmínek vyhlášení referenda musí posuzovat v době, kdy je o něm příslušným orgánem rozhodováno (tj. ke dni zasedání zastupitelstva, resp. krajského soudu, pokud je mu podána návrh podle § 91a s. ř. s.), považuje Ústavní soud za přesvědčivé, ústavně konformní a důsledně vzato i jediné prakticky možné. Pro účely konání místního referenda o oddělení části obce je nepochybně nutné stanovit datum, ke kterému se budou zjišťovat podmínky jeho konání. Pokud by jím mělo být až samotné konání referenda, jak navrhuje stěžovatel, nemělo by ověřování podmínek a rozhodování o jeho vyhlášení žádného praktického smyslu, neboť každé referendum o oddělení obce (byť by např. nově vzniklá obec měla mít v době rozhodování zastupitelstva či soudu jen zlomek z požadovaného počtu obyvatel) by muselo být vyhlášeno s tím, že by se až po jeho konání ukázalo, zda skutečně zákonné podmínky po oddělení byly splněny. Již z tohoto důvodu je stěžovatelem navrhovaná interpretace neudržitelná. Ústavní soud pak odkazuje i na další možné (a krajským soudem zmiňované) praktické problémy, které by taková interpretace byla způsobila přivodit – tj. konání „cvičných“ či nikoliv vážně míněných referend bez šance na úspěch či nábor občanů, který by probíhal mezi rozhodnutím o vyhlášení referenda a jeho konáním.

41. Ústavní soud tedy shrnuje, že ačkoliv napadené ustanovení obecního zřízení nepovažuje za protiústavní a nemá ústavněprávních námitek ani proti názoru,

podle něhož se splnění podmínek pro vyhlášení místního referenda zjišťuje ke dni rozhodování příslušného orgánu, shledal některé námítky stěžovatele opodstatněnými. Za protiústavní je třeba považovat postup krajského soudu, který se nevypořádal s nastolenou otázkou, zda se za „občana“ pro účely § 21 odst. 1 obecního zřízení považuje osoba hlášená v oddělující se části obce k trvalému pobytu pouze pokud je občanem České republiky, či zda může jít i o občana Evropské unie. V napadeném rozhodnutí byla bez dostatečné argumentace přijata interpretace první; dle názoru Ústavního soudu je však přílehavější interpretace krajským soudem opomenutá. Citované ustanovení je dlužno vykládat tak, že se za „občana“ považují i občané Evropské unie, kteří jsou v oddělující se části obce hlášeni k trvalému pobytu. Těmto osobám totiž Smlouva o fungování Evropské unie i samotné obecní zřízení přiznávají právo podílet se na samosprávě obcí (např. volit a být voleni do zastupitelstev obcí či dokonce hlasovat v samotném místním referendu o oddělení obce); bylo by proto zcela iracionální, aby nebyly brány v potaz pro účely zjištění počtu „občanů“ nutných pro splnění zákonných podmínek oddělení. Taková interpretace nepochybně vyhovuje účelu citovaného ustanovení, jímž je zajištění vzniku obcí personálně způsobilých k řádnému výkonu samosprávy, a zároveň jde o interpretaci eurokonformní, zajišťující občanům Evropské unie podíl na samosprávě obcí.

Oddíl 1.5

Organizační základ územních samosprávných celků

A. Orgány územních samosprávných celků

28. Právo voličů na účinnou politickou demokracii na místní úrovni

čl. 10 a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [(sdělení č. 209/1992 Sb.), (v textu jen „Úmluva“)]

I. Pojem účinné politické demokracie se vztahuje jak na místní, tak celostátní úroveň, s ohledem na rozsah, v jakém je rozhodovací pravomoc svěřena místním úřadům a na blízkost místního voličstva k politice, již provádějí místní volení politici. Voliči jsou oprávněni očekávat od zvolených členů, kterým dali svůj hlas, že svůj mandát budou vykonávat v souladu se závazky, které na sebe vzali při předvolební kampani, a že sledování těchto cílů nebude narušeno vlivem politické opozice poradců; voliči rovněž mohou legitimně očekávat, že při vyřizování osobních záležitostí na místních úřadech jim budou radit politicky neutrální úředníci, stojící zcela stranou politického boje. Ochrana práv jiných (zde členů místních zastupitelstev a voličů na účinnou politickou demokracii na místní úrovni) představuje legitimní cíl zásahu do svobody projevu ve smyslu čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

II. Omezení stěžovatelů spočívající v zákazu vykonávat administrativní a reprezentativní funkce v politické straně, jíž jsou členy, je nezbujuje práva vstoupit do politické strany podle jejich výběru, a není tedy porušením čl. 11 Úmluvy.

Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998, *Ahmed a další proti Spojenému království*
Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 4/1999, s. 84 a násl.
J-ESLP č. 52/1999

Z odůvodnění:

Stěžovateli jsou čtyři britští státní příslušníci, pánové M. Ahmed, D. Perrin, R. Bentley a D. Brough. V době událostí popsaných níže byli všichni stálými úředníky různých místních úřadů. Jejich stížnost má původ v přijetí a provedení legislativních opatření, kterými byla ve Spojeném království omezena účast některých kategorií místních úředníků na aktivním politickém životě.

(...) Sněmovna lordů přijala v listopadu 1989 zákon o místních úřadech a o bydlení (*Local Government and Housing Act*), který zmocňoval ministra pro životní prostředí k vydání vyhlášky omezující výkon politické činnosti některých kategorií místních úředníků. Vyhláška [*The Local Government Officers (Political Restrictions) Regulations*] byla přijata v dubnu 1990 a vstoupila v platnost 1. 5. 1990. Vztahuje se na tři velké kategorie místních úředníků: ty, kteří zastávají nejvyšší funkce v místních úřadech (kategorie 1); ty, jejichž příjem převyšuje stanovenou částku a jejichž funkce jsou uvedeny na seznamu vyhotoveném ve smyslu vyhlášky (kategorie 2); a ty, jejichž příjem je nižší než stanovená částka, ale jejich funkce je uvedena na seznamu (kategorie 3). Vyhláška místním úřadům ukládá povinnost sestavit seznam

funkcí náležejících do druhé a třetí kategorie. Každý státní zaměstnanec místních úřadů spadající do druhé a třetí kategorie může požádat nezávislého rozhodčího (*ad-judicator*), aby jeho funkci ze seznamu vyškrtl.

(...) Soud nesouhlasí s argumentem stěžovatelů, podle nějž se lze dovolávat ochrany účinné politické demokracie pro ospravedlnění omezení práv zaručených čl. 10 pouze za okolností, kdy existuje hrozba pro stabilitu ústavního a politického pořádku. Omezit tento pojem na zmíněný kontext by znamenala nevzít v úvahu zájmy, kterým slouží demokratické instituce, jako jsou místní úřady, jakož i nutnost přijetí opatření pro zajištění jejich řádného chodu tam, kde se to zdá nezbytné k ochraně těchto zájmů. V tomto ohledu Soud připomíná, že demokracie je základní charakteristika evropského veřejného pořádku. To je zřejmé z preambule Úmluvy, která dává Úmluvu a demokracii do jasné souvislosti, když říká, že ochrana a další rozvoj lidských práv a základních svobod jsou nejlépe zachovávány na jedné straně účinnou politickou demokracií a na druhé straně společným pojetím a dodržováním lidských práv. Z pohledu Soudu se pojem účinné politické demokracie vztahuje jak na místní, tak celostátní úroveň, s ohledem na rozsah, v jakém je rozhodovací pravomoc svěřena místním úřadům a na blízkost místního voličstva k politice, již provádějí místní volení politici. V této souvislosti Soud také poznamenává, že preambule Evropské charty o místní samosprávě, přijaté Radou Evropy, říká, že „*orgány místní samosprávy jsou jedním z hlavních základů každého demokratického režimu*“.

Soud podotýká, že systém místní samosprávy napadeného státu se dlouho opíral o vztah důvěry mezi volenými členy a stálým sborem místních úředníků, kteří na jedné straně radí voleným členům, ja-

kou politiku prosazovat, a na druhé straně přebírají zodpovědnost za provádění přijaté politiky. Tento vztah důvěry vyplývá z práva volených členů místních úřadů očekávat, že jim při výkonu jejich funkcí budou asistovat politicky neutrální úředníci, loajální k místnímu úřadu jako celku. Také voliči jsou oprávněni očekávat od zvolených členů, kterým dali svůj hlas, že svůj mandát budou vykonávat v souladu se závazky, které na sebe vzali při předvolební kampani, a že sledování těchto cílů nebude narušeno vlivem politické opozice poradců; rovněž je namístě poznamenat, že mohou legitimně očekávat, že při vyřizování osobních záležitostí na místních úřadech jim budou radit politicky neutrální úředníci, stojící zcela stranou politického boje. Cílem sledovaným vyhláškou bylo posílit tuto tradici a zabezpečit, aby účinnost systému místní politické demokracie nebyla snížena v důsledku koroze politické neutrality určitých kategorií úředníků. Z předcházejících důvodů Soud dospěl k závěru, že inkriminované zasahování do práv stěžovatelů sledovalo legitimní cíl ve smyslu odst. 2 čl. 10: ochranu práv jiných – členů místních zastupitelství a voličů – na účinnou politickou demokracii na místní úrovni.

(...) Stěžovatelé tvrdí, že vyhláškou provedená omezení jejich možnosti zastávat funkce a být aktivními v politických stranách, jichž jsou členy, představují vážnou překážku ve výkonu práva na svobodu sdružování ve smyslu čl. 11 Úmluvy (...).

Soud konstatuje, že dospěl k závěru, že zasahování do práv zaručených stěžovatelům čl. 10 byla ospravedlněna z pohledu požadavků jeho druhého odstavce. Na čl. 11 musí být v prohednaném případě – nehledě na jeho autonomní roli a specifickou sféru aplikace – také pohlíženo ve světle čl. 10, vzhledem ke skutečnosti, že svoboda vyjadřovat názory a svoboda při-

jímat a šířit informace nebo myšlenky jsou jedním z cílů svobody sdružování, tak jak je zakotvena v čl. 11. Soud se domnívá, že závěr, k němuž dospěl, pokud jde o předvídatelnost inkriminovaných opatření, legitimitnost cíle, který sledovala, a jejich nezbytnost, platí rovněž pro cíle sledované požadavky odst. 2 čl. 11. Připomíná také, že příloha vyhlášky omezuje pouze možnost stěžovatelů vykonávat administrativní a reprezentativní funkce v politické straně, jíž jsou členy. Vyhláška dotyčné nezbavuje práva vstoupit do politické strany podle jejich výběru. Soud proto neshledává žádné porušení čl. 11 Úmluvy.

29. Vyhrazení pravomoci zastupitelstvem obce

§ 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Za vyhrazení pravomoci zastupitelstvem obce podle § 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v konkrétní záležitosti, je třeba považovat i samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která jinak spadá do pravomoci rady obce. Sjednání smluvní pokuty ve smlouvě o dílo starostou bez souhlasu zastupitelstva obce, které si vyhradilo schválení této smlouvy včetně jejích změn, je neplatným právním úkonem.

Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007 č. 33/2010 Sb. NS

Z odůvodnění:

Okresní soud v Sokolově rozsudkem ze dne 19. září 2006, č. j. 20 C 42/2004-115, zamítl žalobu na zaplacení částky 500 000 Kč s příslušenstvím (výrok pod bodem I)

a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok pod bodem II).

Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalovaná jako objednatelka a žalobkyně jako zhotovitelka uzavřely dne 6. 8. 2002 smlouvu o dílo na výrobu a montáž ocelové konstrukce na zastřešení sportovního hřiště. Na toto dílo bylo nahlíženo jako na veřejnou zakázku, proto bylo vypsáno výběrové řízení na dodavatele díla a výsledky výběrového řízení byly projednány v rámci 61. zasedání zastupitelstva obce V. Soud prvního stupně zjistil, že na tomto zasedání zastupitelstvo obce většinou hlasů vyjádřilo souhlas s výsledky výběrového řízení i s vybranou společností pro zhotovení uvedené zakázky. Soud prvního stupně dále zjistil, že dne 23. 9. 2002 byl uzavřen dodatek č. 1 k této smlouvě o dílo. Předmětem tohoto dodatku bylo ujednání o navýšení ceny díla, proti původní smlouvě byla změněna doba plnění díla a platební podmínky. Dále zde byla nově sjednána smluvní pokuta, která zajišťovala plnění smlouvy ze strany žalované tak, že žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni smluvní pokutu ve výši 500 000 Kč za každé jednotlivé porušení smlouvy o dílo, které zakládá důvod k odstoupení od smlouvy o dílo podle jejího článku IX bodu 1. Dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo podepsal tehdejší starosta obce, pan M. S.

Soud prvního stupně dospěl k závěru, že smlouva o dílo byla mezi žalobkyní a žalovanou uzavřena platně. Soud prvního stupně dále dovodil, že projednáním uzavření smlouvy o dílo zastupitelstvem obce si tento orgán fakticky vyhradil rozhodování o této záležitosti ve smyslu § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v tehdy platném a účinném znění (dále jen jako „zákon o obcích“). Zastupitelstvo obce tak podle soudu prvního stupně mělo a mohlo nadále rozhodovat o veškerých záležitostech

týkajících se shora uvedeného díla. S ohledem na to dospěl soud prvního stupně k závěru, že rovněž uvedený dodatek č. 1 měl být projednán zastupitelstvem obce. Ze zápisu z 63. zasedání Zastupitelstva obce Vřesová ovšem nelze dovodit, že zastupitelstvo obce vyjádřilo svůj souhlas s uzavřením dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo. Starosta tak bez příslušného pověření přistoupil k dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo, neboť tato smlouva mohla být měněna pouze po předchozím schválení zastupitelstvem obce s ohledem na to, že uvedený orgán si rozhodování o smlouvě o dílo na počátku fakticky vyhradil. Jelikož podmínka předchozího schválení dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo zastupitelstvem žalované nebyla splněna, dospěl soud prvního stupně k závěru, že dodatek č. 1 je absolutně neplatným právním úkonem.

(...) Zákon o obcích v § 84 a násl. stanovuje, které pravomoci v samostatné působnosti obce jsou svěřeny výhradně zastupitelstvu obce. Současně s tím v § 84 odst. 4 upravuje tzv. atrakci pravomocí, tedy možnost danou zastupitelstvu obce vyhradit si k rozhodování další věci v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích. Podle ustanovení § 99 odst. 2 zákona o obcích funkci rady obce plní starosta v obci, v níž není zřízena rada obce, nestanoví-li tento zákon jinak. O takovou situaci jde i v daném případě.

Vyhrazení pravomoci k rozhodování o určité záležitosti znamená, že o těchto věcech rada obce, resp. starosta nebude moci rozhodovat, a to až do okamžiku, než zastupitelstvo obce toto vyhrazení zruší. Zákon o obcích dále stanovuje, že zastupitelstvo obce rozhoduje na svých zasedáních formou usnesení. O průběhu zasedání zastupitelstva obce se pořizuje zápis, který podepisuje starosta nebo místostarosta a určení ověřovatelé. V zápise se vždy uve-

de počet přítomných členů zastupitelstva obce, schválený pořad jednání zastupitelstva obce, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení (§ 95 odst. 1 zákona o obcích).

Zákon tedy přímo nestanovuje, jakým způsobem zastupitelstvo obce výhradu podle § 84 odst. 4 zákona o obcích musí učinit. Protože ale zastupitelstvo obce rozhoduje o projednávaných otázkách usnesením zaznamenaným do zápisu o zasedání, lze dovodit, že i o vyhrazení pravomocí v samostatné působnosti obce je třeba rozhodovat usnesením, resp. že vyhrazení určité pravomoci musí být zřetelně zaznamenáno v zápisu ze zasedání zastupitelstva obce. Rozhodnutí o vyhrazení určitých otázek spadajících do samostatné působnosti obce k rozhodování zastupitelstvem obce tak může být provedeno jednak usnesením o vyhrazení rozhodování o určitém obecně vymezeném okruhu záležitostí, tak usnesením o vyhrazení rozhodování o určité záležitosti v konkrétním případě. Kromě toho je možné za vyhrazení pravomoci podle § 84 odst. 4 zákona o obcích považovat i samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která jinak spadá do pravomoci rady obce, resp. starosty. Konkrétní otázku, kterou zastupitelstvo obce na svém zasedání projednalo a rozhodlo o ní usnesením, a to i bez předchozího samostatného rozhodnutí o vyhrazení pravomoci k rozhodování o takové otázce, je třeba považovat za otázku vyhrazenou k rozhodování zastupitelstvem obce. Znamená to nikoli vyhrazení rozhodování o všech obdobných záležitostech (kupř. o uzavírání všech smluv o dílo), ale pouze rozhodování o jedné konkrétní záležitosti. Projednáním a schválením určité záležitosti na zasedání zastupitelstva obce tak zastupitelstvo obce vyjadřuje svůj zájem o dané věci rozhodovat v plném jejím rozsahu. Takový výklad zákona o obcích, který by umožno-

val rozhodnutí zastupitelstva obce o schválení smlouvy bez následného souhlasu zastupitelstva obce změnit rozhodnutím rady obce, resp. starosty např. uzavřením dodatku ke smlouvě, by šel proti smyslu a účelu zákona o obcích, stejně jako proti článku 101 a článku 104 Ústavy České republiky.

Rozhodnutí zastupitelstva obce v konkrétní věci, které je zaznamenáno v zápise ze zasedání zastupitelstva obce, lze ovšem považovat za vyhrazení pravomoci o takové otázce rozhodovat pouze v případě, že ze zápisu ze zasedání zastupitelstva obce vyplývá, o čem zastupitelstvo obce jednalo a rozhodovalo a co schválilo.

V napadeném rozhodnutí dospěl odvolací soud k závěru, že pokud zastupitelstvo obce na svém 61. zasedání projednalo vlastní smlouvu o dílo, vztáhlo na sebe, resp. vyhradilo si i schvalování této smlouvy včetně jejích změn.

Dovolatelka v této souvislosti namítá, že ze zjištěného skutkového stavu nebylo možno dovozovat, že si zastupitelstvo obce na svém 61. zasedání vyhradilo rozhodování o smlouvě o dílo, ani že smlouvu o dílo schválilo. Stejně tak dovolatelka namítá, že ze zápisu z 63. zasedání zastupitelstva obce nelze dovodit, že si zastupitelstvo obce vyhradilo schválení dodatku ke smlouvě o dílo, ani že dodatek ke smlouvě o dílo skutečně schválilo.

Tato námitka dovolatelky však představuje uplatnění dovolacího důvodu podle ustanovení § 241a odst. 3 o. s. ř., tedy důvodu, že rozhodnutí vychází ze skutkového zjištění, které nemá podle obsahu spisu v podstatné části oporu v provedeném dokazování. Podle uvedeného ustanovení však nemůže být tímto dovolacím důvodem odůvodněno dovolání, jehož přípustnost vyplývá z ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Dovolací soud je tomto pří-

padě vázán skutkovým zjištěním, tak jak je učinil soud prvního stupně a soud odvolací, toto skutkové zjištění přezkoumávat nemůže a musí z něj vycházet. Nejvyšší soud je tedy vázán skutkovým zjištěním odvolacího soudu, že zastupitelstvo žalované na svém 61. zasedání vyslovilo souhlas s výběrovým řízením na dodavatele předmětného díla a s dokumenty, které tvoří obsah předmětné smlouvy o dílo ze dne 6. 8. 2002. Na základě tohoto skutkového zjištění nelze než dovodit, že zastupitelstvo obce dalo souhlas s uzavřením takové smlouvy o dílo, která odpovídá návrhu předloženému v rámci výběrového řízení dovolatelkou. Tímto zastupitelstvo obce rozhodlo o tom, v jakém znění má být uzavřena smlouva o dílo se zhotovitelem díla, a vyhradilo si tak i právo rozhodovat o jejích případných změnách.

Nejvyšší soud je současně vázán i skutkovým zjištěním odvolacího soudu, že ze zápisu z 63. zasedání zastupitelstva žalované nelze dovodit souhlas s uzavřením dodatku č. 1 k předmětné smlouvě o dílo. Podle tohoto zápisu byla odsouhlasena pouze „změna úpravy střešní krytiny oproti PD – zastřešení sportovního areálu“.

K argumentaci dovolatelky nálezem Ústavního soudu je třeba uvést, že sjednání smluvní pokuty skutečně není podstatnou náležitostí smlouvy dílo. Zároveň je ale nutné přisvědčit odvolacímu soudu, že sjednání uvedené smluvní pokuty představuje podstatný dopad do již existujícího právního vztahu. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že Ústavní soud v odůvodnění uvedeného nálezu uvedl, že cílem zákonné úpravy v zákoně o obcích bylo ochránit majetek obce před jednáním ohrožujícím tento majetek. Z tohoto ústavního nálezu vyplývá, že pokud kolektivní orgán obce rozhodl o udělení souhlasu k uzavření určité smlouvy a tím vytvořil vůli obce v zásadních bodech, může jiný orgán obce jed-

nat pouze v rámci tohoto rozhodnutí. Za takové jednání však nelze považovat sjednání předmětné smluvní pokuty.

Starosta tak podepsáním dodatku ke smlouvě o dílo obsahujícímu dohodu o předmětné smluvní pokutě podle skutkového zjištění odvolacího soudu překročil rámec stanovený rozhodnutím zastupitelstva obce pro jednání s dodavatelem díla. Z toho důvodu je nutné uzavřít, že starosta obce byl oprávněn sjednat pouze takový dodatek, který bude obsahovat schválené změny smlouvy o dílo, tedy navýšení ceny díla z důvodu úpravy střešní krytiny, a nikoli smluvní pokutu. Dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo je tak v té části, která obsahuje smluvní pokutu, neplatný.

30. Právo veřejnosti vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva kraje

§ 12 odst. 2 písm. b) zákona

č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

§ 86 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

Občan kraje má nejen právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva, nýbrž má i právo vyjádřit se k samotnému programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením; vyplývá to z § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 5. 2006, sp. zn. 15 Ca 164/2005

č. 965/2006 Sb. NSS

Z odůvodnění:

Žalobce v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, kterou podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem, požadoval, aby soud žalovanému přikázal nebránit ve výkonu práva žalobce zakotveného v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení a umožnit žalobci vyjadřovat na zasedání zastupitelstva kraje stanoviska k projednávaným věcem. Na zasedání zastupitelstva konaném dne 29. 6. 2005 totiž předsedající udělil slovo všem přihlášeným vyjma hlásícího se žalobce. Po upozornění předsedající žalobci sdělil, že nemá právo vyjádřit se k projednání programu zasedání, ale že bude mít prostor vyjádřit se k projednávaným bodům v bodě 6 „*Stanoviska občanů*“. Tím však žalobci záměrně znemožnil vyjádřit se k programu zasedání, čímž dochází k trvajícím zásahům do žalobcova zákonem garantovaného práva zakotveného v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení a v čl. 9 odst. 3 jednacího řádu žalovaného, který stanoví „*vyhlášení rozpravy, do které se přihlašují účastníci zasedání do jejího ukončení stisknutím tlačítka vedle mikrofonu nebo písemně. Při projednávání pravidelného bodu Stanoviska občanů k projednávaným bodům se veřejnost hlásí do diskuse zdvižením ruky*“.

(...) Danou problematiku obecně upravuje zákon č. 129/2000 Sb., krajské zřízení. To v § 12 odst. 2 písm. b) občanům kraje starším 18 let dává právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Z takto formulované zákonné dikce ovšem vyplývá, že občan kraje má právo vyjadřovat se ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva. Z § 42 odst. 2 krajského zřízení totiž jednoznačně vyplývá, že návrh programu jednání zastupitelstva předkládá zastupitelstvu ke schválení krajská rada. Odst. 3 téhož paragrafu pak stanoví, že o zařazení návrhů dalších bodů programu přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva rozhodne zastup-

itelstvo. Této zákonné úpravě pak koresponduje i čl. 7 a čl. 8 Jednacího řádu Zastupitelstva Ústeckého kraje a výborů zastupitelstev a kraje, který byl vydán s odkazem na § 44 krajského zřízení a jímž je v podrobnostech upravena příprava, organizace a vlastní průběh zasedání zastupitelstva. Jestliže krajské zřízení stanovuje, že program schvaluje zastupitelstvo, jinými slovy to znamená, že program zastupitelstvo projednává jako jakoukoliv jinou věc. Žalovaný tedy pochybil, pokud při zasedání zastupitelstva konaném dne 29. 6. 2005 žalobci jakožto občanu kraje neumožnil vyjádřit se k projednávanému programu ještě před jeho schválením, nýbrž mu to hodlal umožnit až po jeho projednání a schválení, a to v bodu programu Stanoviska občanů k projednávaným bodům.

Nicméně v předmětné věci je třeba mít na paměti, že žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je podle § 82 s. ř. s. možno domáhat se ochrany u soudu proti nezákonnému zásahu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Zvláštní podmínkou projednání této žaloby je tedy existence tvrzeného nezákonného zásahu či jeho důsledků po celou dobu soudního řízení. Tomuto ustanovení pak koresponduje ustanovení § 87 odst. 1, které stanoví, že soud o této žalobě rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. A na tato ustanovení dále navazuje ustanovení § 86 s. ř. s., které upravuje, že soud řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem zastaví tehdy, pokud zjistí, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu.

Z obsahu správního spisu přitom soud zjistil, že žalovaný provedl změnu jednacího řádu s účinností ode dne 26. 10. 2005, a to konkrétně čl. 8 odst. 5, který mj. upravuje proceduru projednávání programu

zasedání zastupitelstva. V tomto ustanovení bylo nově výslovně stanoveno, že „... *předsedající zasedání seznámí zastupitelstvo s návrhem rady kraje na program zasedání a případnými návrhy na doplnění programu či jeho změnu. Návrhy na doplnění či změny programu má právo předložit každý člen zastupitelstva. O jednotlivých předkládaných návrzích rozhoduje zastupitelstvo. Poté předsedající vyzve občany kraje, zdali chtějí vyjádřit svá stanoviska k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem. Po jejich vyjádření, popř. nevyjádří-li se nikdo, nechá předsedající hlasovat o programu jednání zastupitelstva jako celku ...*“. Z právě citovaného ustanovení čl. 8 odst. 5 jednacího řádu, který do současné doby již nebyl dotčen pozdějšími změnami, jednoznačně vyplývá, že žalobci již není žalovaným upíráno právo vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva před jeho schválením.

Soud proto uzavírá, že změnou postoje žalovaného k možnosti veřejnosti vyjadřovat se k programu zasedání zastupitelstva před jeho schválením, která se zcela zřetelně projevila ve změně jednacího řádu žalovaného, došlo k situaci, že původně tvrzený nezákonný zásah u žalobce již netrvá. Přitom nic nenavzděčuje tomu, že by hrozilo jeho opakování. S ohledem na právě uvedené soud rozhodl podle § 86 s. ř. s. o zastavení řízení o předmětné žalobě.

31. Právo občanů vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva kraje

§ 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Kraje prostřednictvím svých jednacích řádů nemohou omezovat právo občanů kraje vyjadřovat se k projednávaným věcem, které je jim přiznáno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích [§ 12

odst. 2 písm. b)]. Občané kraje tak mohou na zasedání zastupitelstva vyjadřovat svá stanoviska, která souvisejí s projednávanou problematikou.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 15 Ca 196/2006

č. 1400/2007 Sb. NSS

Z odůvodnění:

Dne 21. 6. 2006 na zasedání žalovaného nebylo žalobci umožněno vyjádřit své stanovisko k projednávané věci. Žalobce byl nadto upozorněn i jedním ze zastupitelů, aby se o slovo nehlásil, jelikož právo vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem nemá. Na následné povstání žalobce předsedající zareagoval sdělením, že žalobci slovo neudělí, protože mu nyní neschází právo hovořit k projednávané věci. Žalobce se k projednávanému bodu programu mohl vyjádřit při zahájení zasedání, kdy se schvaloval program zasedání. Z výše uvedených důvodů žalobce podal ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem žalobu, ve které namítá, že žalovaný se dopouští nezákonného zásahu do jeho veřejných subjektivních práv, přičemž tento stav má trvalý charakter.

(...) Danou problematiku obecně upravuje krajské zřízení. To v § 12 odst. 2 písm. b) občanům kraje starším 18 let dává právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Z takto formulované zákonné díkce tedy vyplývá, že občan kraje má právo vyjadřovat se ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva. Tento názor ostatně Krajský soud v Ústí nad Labem vyslovil již ve svém usnesení ze dne 29. 5. 2006, čj. 15 Ca 164/2005-41, v němž výslovně uvedl, že občan kraje má právo vyjadřovat se ke všem projednávaným věcem na zase-

dání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva. Krajský soud neshledal jediný důvod, proč by se měl od tohoto závěru v nyní projednávané věci odchýlit. Pro úplnost v tomto směru soud ještě poznamenává, že s výše vysloveným právním názorem krajského soudu se ztotožnil i Nejvyšší správní soud, jenž usnesení ze dne 29. 5. 2006 publikoval pod č. 965/2006 Sb. NSS.

Pokud žalovaný argumentoval tím, že § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení hovoří o tom, že občan kraje může vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem pouze v souladu s jednacím řádem, přičemž jednacím řád žalovaného neumožňuje žalobci vyjadřovat se k projednávaným věcem zasedání mimo určený bod programu „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem“, a proto postup žalovaného vůči žalobci není nezákonným zásahem, tak k tomu soud uvádí, že tuto argumentaci nelze považovat za správnou. Formulaci užitou v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení stanovující, že občan kraje vyjadřují svá stanoviska k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem dotyčného zastupitelstva, je třeba vykládat tak, že realizaci práva občanů vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedáních zastupitelstev mají upravovat v procedurálních detailech jednacích řádů jednotlivých zastupitelstev. Jestliže bylo zákonem, a to krajským zřízením, přiznáno občanům kraje právo vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedáních zastupitelstev, je vyloučené, aby jednotlivé kraje skrze své jednacích řády posléze toto právo občanům kraje omezovaly. Krajům je ohledně realizace tohoto práva občanů kraje toliko umožněno jednotlivě si stanovit procedurální postup realizace předmětného práva občanů kraje, a to právě prostřednictvím svých jednacích řádů, ovšem tak, aby nedocházelo k omezení dotyčného

práva občanů kraje, jehož rozsah je vymezen v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení.

V daném případě není mezi účastníky řízení sporu o tom, že žalovaný umožňuje občanům kraje na svých zasedáních vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem toliko v určeném bodu programu jednotlivého zasedání, a to v bodu „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem“, který je pravidelně zařazen do úvodní části zasedání. Tento skutkový stav ostatně vyplývá i z jednotlivých zápisů ze zasedání žalovaného, které si soud od žalovaného vyžádal a které se týkají doby rozhodné.

K tomuto skutkovému stavu je třeba poznamenat, že sice koresponduje s čl. 9 odst. 6 větou první jednacího řádu žalovaného, která stanovuje, že v určeném bodu programu „Stanoviska občanů k návrhu programu a k ostatním projednávaným věcem“ může k projednávaným věcem vyjádřit své ústní stanovisko občan kraje a jiná fyzická osoba, které zákon přiznává postavení občana kraje, ovšem zásadní pro souzenou věc je fakt, že samo ustanovení čl. 9 odst. 6 věta první koliduje se zákonou úpravou obsaženou v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení. Pokud krajské zřízení stanovuje, že občané kraje mají právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva k projednávaným věcem, v praxi to znamená, že občané kraje mohou svá stanoviska vyjadřovat průběžně ke všem jednotlivým věcem, které jsou projednávány na zasedání zastupitelstva, a nikoliv pouze v určeném bodu programu. Jestliže by se totiž občané kraje mohli vyjadřovat pouze v určeném bodu programu, navíc zařazeného do úvodu zasedání zastupitelstva, bylo by jím takto znemožněno posléze se aktuálně vyjádřit k později projednávaným věcem. To jistě zákonodárce z podstaty věci a vzhledem k užití dikce § 12 odst. 2

písm. b) krajského zřízení, a to vyjadřovat se k projednávaným věcem, nezamýšlel.

Soud proto uzavírá, že žalovaný pochybil, jestliže při svém zasedání konaném dne 21. 6. 2006 neumožnil žalobci vyjádřit se k projednávaným věcem pod bodem 7. a 8. programu zasedání s tím, že žalobci sdělil, že své právo vyjádřit se k projednávaným věcem mohl uplatnit v určeném bodu programu zasedání, který byl zařazen v úvodu zasedání zastupitelstva. Žalovaným zaujatá praxe ohledně práva občanů kraje vyjadřovat se k projednávaným věcem na zasedáních zastupitelstva, která trvá až ke dni, kdy soud o žalobě rozhodoval, zasáhla do práva žalobce jakožto občana kraje zakotveného v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, přičemž tento zásah je zásahem nezákonným.

V této souvislosti je ale zároveň třeba směřem k žalobci zdůraznit, že pokud občan kraje své právo vyjádřit se k projednávaným věcem uplatní v průběhu zasedání zastupitelstva, tak musí respektovat rámec svých práv daných mu krajským zřízením a jednací řádem dotyčného zastupitelstva. Z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení přitom výslovně vyplývá, že občanům kraje svědčí právo toliko vyjadřovat se k právě projednávaným věcem, přičemž i jednací řád žalovaného, který byl vydán s odkazem na § 44 krajského zřízení a jímž je v podrobnostech upravena příprava, organizace a vlastní průběh zasedání zastupitelstva žalovaného, přiznává jednotlivým řečníkům striktně vymezený časový prostor pro svá vyjádření, jedině pokud hovoří k projednávané věci, jak vyplývá z jeho čl. 9 odst. 8. Vyjadřovat se k právě projednávanému tématu znamená, že stanovisko musí mít nějakou věcnou souvztažnost k aktuálně projednávanému bodu programu zasedání. Jestliže řečník nebude hovořit na zasedání dotyčného zastupitelstva k právě projednávané věci nebo překročí

stanovenou dobu pro své vystoupení, vystavuje se riziku, že mu předsedající zasedání po marném upozornění na tuto skutečnost zcela legitimně odejme slovo postupem podle § 9 odst. 8 jednacího řádu žalovaného, popř. provede razantnější opatření v intencích čl. 8 odst. 9 jednacího řádu žalovaného.

32. Žádost o projednání záležitosti v samostatné působnosti obce zastupitelstvem

§ 16 odst. 2 písm. c) a písm. f) a § 94 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

I. Skutečnost, že občan obce má podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, ještě neznamená, že jeho záležitost musí být bez dalšího zařazena na program jednání zastupitelstva, pokud občan takový požadavek vznesl.

II. Právo předkládat návrhy na zařazení věci na pořad jednání zastupitelstva mají toliko subjekty uvedené v § 94 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tj. členové zastupitelstva, rada obce a výbory. Občané obce nemají právo přímo předkládat vlastní návrhy (tj. návrhy, o kterých by se podle § 94 odst. 2 citovaného zákona hlasovalo) na zařazení určité záležitosti na pořad jednání zastupitelstva; mohou tak učinit pouze prostřednictvím oprávněných subjektů ve smyslu § 94 odst. 1 téhož zákona, přičemž to, zda určitou záležitost zastupitelstvo na pořad jednání skutečně zařadí, je věcí zastupitelstva obce, které o ní podle § 94 odst. 2 téhož zákona rozhodne hlasováním.

III. Občan obce má podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), právo vyjádřit své stanovisko k jakékoliv projednávané věci na zasedání zastupitelstva, tedy včetně návrhu programu před jeho schválením. Ani z toho však nelze dovodit právo přímo předkládat vlastní návrhy na zařazení jeho záležitosti do tohoto programu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 3 Aps 1/2008 č. 1614/2008 Sb. NSS

Z odůvodnění:

Žalobou podanou podle § 82 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného, které měly spočívat v bránění žalobci ve výkonu jeho práv podle § 16 odst. 2 písm. c) a f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“). Tyto zásahy podle žalobce nastaly tím, že mu nebylo umožněno předkládat na zasedáních žalovaného k projednání vlastní návrhy v samostatné působnosti města Roudnice nad Labem; vyjadřovat se v rozpravě zasedání žalovaného před hlasováním o programu zasedání; a tím, že byl přerušován při svých vyjádřeních na zasedání žalovaného. Žalobce má jako občan obce podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích právo požadovat, aby žalovaný projednal určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce, přičemž mu podle § 94 odst. 2 zákona o obcích přísluší právo navrhnout projednání bodů v průběhu zasedání žalovaného. O jeho návrhu musí žalovaný rozhodnout hlasováním. Na 21. zasedání žalovaného konaném dne 26. 9. 2005 nebylo žalobci uděleno slovo, tudíž ani nemohl svůj návrh přednést. Rovněž mu bylo upřeno právo vyjadřovat svá stanoviska podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích v rozpravě zasedání žalovaného před hlasováním o je-

ho programu. Žalobce byl dále zkrácen na svém právu, zaručeném mu podle zmíněného ustanovení, když jeho vystoupení na témže zasedání žalovaného bylo přerušováno a nebylo mu umožněno je dokončit.

(...) Stěžovatel dále namítl vady odpovídající § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze podat kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vložena. Podle stěžovatele je tento důvod dán, neboť má, jako občan obce, právo předkládat návrhy na zařazení určité věci k projednání do programu projednávaných záležitostí zastupitelstva obce.

Ani tuto stížnostní námitku neshledává Nejvyšší správní soud důvodnou. Jak je zcela výslovně uvedeno již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2007, čj. 3 Aps 7/2006-103, dostupném na www.nssoud.cz, není občan obce oprávněným subjektem k tomu, aby mu podle § 94 odst. 1 zákona o obcích svědčilo právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva. Toto právo podle téhož ustanovení mají jen zastupitelé, rada obce a výbory. Občan obce se proto může obrátit na oprávněnou osobu podle § 94 odst. 1 zákona o obcích se svým návrhem. Druhou možností je vystoupit v rámci rozpravy před hlasováním o programu zasedání zastupitelstva a přednést zde svůj návrh, případně vystoupit v té části zasedání zastupitelstva, která je vyhrazena pro iniciativy občanů. Pokud by si návrh osvojil někdo z přítomných osob s navrhovacím právem podle § 94 odst. 1 zákona o obcích, mohl by pak stěžovatelem přednesený požadavek navrhnout k zařazení na program zasedání.

Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že není povinností zastupitelstva takto přednesený návrh akceptovat, neboť o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva na program jednání rozhoduje samo zastupitelstvo. Tímto právním názorem byl posléze vázán krajský soud v novém řízení vedeném pod sp. zn. 15 Ca 184/2007. Krajský soud pak zcela správně a příhodně uvedl, že občanům obce nesvědčí právo přímo předkládat vlastní návrhy na zařazení určité věci k projednání v průběhu zasedání žalovaného, ať už v probíhajícím zasedání zastupitelstva či v teprve připravovaném. Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud rovněž správně dodal, že občan obce, za situace, kdy nemůže úspěšně přímo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání zasedání zastupitelstva, neboť není oprávněným subjektem podle § 94 odst. 1 zákona o obcích, má možnost obrátit se na osobu oprávněnou podle tohoto ustanovení s tím, aby navrhla jeho věc na program jednání zastupitelstva. Druhou možností, kterou má občan obce za situace, kdy sám nemůže tvořit program jednání zastupitelstva podáváním návrhů na jejich projednání, je vystoupit a přednést svůj návrh v rámci rozpravy před hlasováním o programu zasedání zastupitelstva nebo vystoupit v té části zasedání zastupitelstva, která je vyhrazena pro iniciativy občanů. Pokud by si jeho návrh osvojil někdo z přítomných osob s navrhovacím právem podle § 94 odst. 1 zákona o obcích, pak by mohla dotyčná osoba přednesený požadavek legitimně navrhnout, přičemž zastupitelstvo by se tímto návrhem muselo zabývat, tj. rozhodnout, zda jej na pořad jednání zařadí, či nikoliv. Nejvyšší správní soud v daném ohledu zdůrazňuje, že z ustanovení § 16 odst. 2 písm. f) a ani § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích nevyplývá právo stěžovatele, jako občana obce, podávat návrhy na zařazení jeho věci jako dalšího bodu programu zasedání zastupitelstva, a to i tehdy, pokud by byl takový požadavek

vznesen v rámci projednávání a schvalování programu zasedání, neboť navrhnout zařazení dalších bodů na program zasedání přísluší toliko subjektům vyjmenovaným v § 94 odst. 1 zákona o obcích. Skutečnost, že občan obce (stěžovatel) má podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti, neznamená, že jeho věc nutně musela být zařazena na program jednání žalovaného, pokud stěžovatel takový požadavek vznesl a uplatní. Nejvyšší správní soud rovněž pro větší přehlednost odkazuje na právní závěry učiněné v jeho rozsudku ze dne 19. 7. 2007, čj. 3 Aps 6/2006-76, dostupném na www.ns-soud.cz, podle nichž na projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce zásadně není právní nárok. Podle tohoto právního závěru je na zastupitelstvu obce, v případě, kdy je vznesen požadavek podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, zda vyjádří vůli se jím zabývat a pak teprve je možné jeho zařazení na program jednání zasedání zastupitelstva.

Poslední námitkou stěžovatele je důvod odpovídající § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle kterého lze podat kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že krajský soud pochybil, když řízení o žalobě v její části, kde brojil proti upření jeho práva vyjadřovat se v rozpravě zasedání žalovaného před hlasováním o programu zasedání, zastavil.

Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud postupoval v intencích § 86 s. ř. s. a správně řízení zastavil, když zjistil, že ke dni jeho rozhodnutí namítnutý zásah ani netrvá a ani nehrozí jeho opakování. Podle soudu se sice žalovaný v minulosti dopustil nezákonného zásahu, a to při zasedáních zastupitelstva ze dne 15.

12. 2004, 14. 3. 2005 a 7. 4. 2005, kdy žalobci neumožnil vyjádřit se k projednávanému programu ještě před jeho schválením, nicméně na zasedání žalovaného dne 30. 6. 2005 žalovaný vyslovil, že občano- vi svědčí právo vyjadřovat se k programu zasedání před jeho schválením, a to za předpokladu, že bude skutečně hovořit k navrhovanému programu. Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje hrozbou opakování nezákonného zásahu, což doložil odkazem na zasedání žalovaného ze dne 6. 9. 2007. Nejvyšší správní soud nicméně uvádí, že stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně neuvedl, zda byl jednání inkriminovaného dne osobně přítomen a zda tvrzený zásah směřoval proti němu, či nikoli. Podle Nejvyššího správního soudu může podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. jen ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem. V kasační stížnosti proto nelze úspěšně argumentovat neurčitými vyjádřeními, že nebezpečí opakování zásahu je evidentní, neboť žalovaný na tomto relativně recentním zasedání (6. 9. 2007 – pozn. soudu) znovu znemožnil občanům předkládat jejich návrhy v rozpravě k programu zasedání. Podstatou uplatnění práva podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích je, že občan může vyjadřovat svá stanoviska ke všem projednávaným věcem, tedy i k návrhu programu před jeho schválením, nicméně jeho vyjádření musí mít věcnou souvztažnost k aktuálně projednávaným bodům programu zasedání. Nejvyšší správní soud shodně jako krajský soud zastává názor, podle nějž má každý občan obce právo vyjádřit své stanovisko ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání i zastupitelstva, neboť je projednáván jako jakákoli jiná věc. Tytéž právní závěry obsahuje, byť ve vztahu k programu jednání zastupitelstva kraje, usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29.

5. 2006, čj. 15 Ca 164/2005-41, publikované pod č. 965/2006 Sb. NSS, podle nichž občan kraje má nejen právo vyjadřovat se k projednávaným věcem zařazeným na program zasedání zastupitelstva, nýbrž má i právo vyjádřit se k samotnému programu zasedání zastupitelstva, a to ještě před jeho schválením. Je zřejmé, že krajský soud postupoval ve smyslu této judikatury a správně ji aplikoval i na případ zastupitelstev obcí. Toto právo však neznamená, že by občan obce byl oprávněn závazným způsobem navrhnout zařazení nových bodů k projednání. V rozpravě k programu zasedání tudíž může občan vyjádřit svá stanoviska k tomuto programu. Rovněž může, ovšem již bez nároku, že jeho požadavku bude skutečně vyhověno, přednést svůj návrh na zařazení jeho věci na program jednání. Jeho návrh, k tomu, aby byl skutečně zařazen jako bod programu, by nicméně nejprve musel být akceptován osobou podle § 94 odst. 1 zákona o obcích, posléze schválen podle § 94 odst. 2 téhož zákona, přičemž není zákonnou povinností oprávněného subjektu podle § 94 odst. 1 zákona o obcích takový návrh vznést a ani není povinností zastupitelstva jej přijmout a zařadit na program jednání. Nejvyšší správní soud proto neshledal tuto stížnostní námitku důvodnou. Krajský soud postupoval v souladu se zákonem a zjištěným skutkovým stavem ke dni svého rozhodnutí, a proto jeho rozhodnutí o zastavení řízení o žalobě není nezákonné.

33. Nulitní rozhodnutí zastupitelstva obce

Jestliže opatření obecního úřadu vydané v přenesené působnosti zrušilo obecní zastupitelstvo, je rozhodnutí obecního zastupitelstva nulitním aktem pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti.

Podle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 1997, sp. zn. 10 Ca 266/1997
SJS č. 260/1998

34. Rozhodování o závazných otázkách obce. Odvolání místostarosty

§ 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Odvolání místostarosty obce a volba nového místostarosty je rozhodování zastupitelstva obce o závazných otázkách obce se týkajících, a tedy znamená povinnost o těchto uvažovaných změnách orgánů obce vždy informovat její občany, a to v předstihu stanoveném v ustanovení § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.

Porušení této povinnosti odůvodňuje zrušení rozhodnutí zastupitelstva obce o odvolání a o zvolení těchto orgánů obce.

Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. 15 Ca 444/2001
SJS č. 968/2002

Z odůvodnění:

(...) Shodně dospěl soud se žalobcem k názoru, že při odvolání místostarostky a při volbě nového místostarosty bylo porušeno ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích, když k tomuto závěru dospěl soud po těchto úvahách:

Po skutkové stránce není předmětem sporu, že program připravovaného zasedání zastupitelstva Obce L., svolaného na 30. 4. 2001, byl v souladu s ustanovením § 93 odst. 1 zákona o obcích vyvěšen ve lhůtě v tomto ustanovení stanovené na úřední desce. Není v něm jako jeden z bodů pro-

gramu uvedeno odvolání z funkce místostarostky obce a volba nového místostarosty. Tyto body byly zařazeny do programu tohoto zasedání zastupitelstva – jak je zřejmé z bodu 5) zápisu pořízeného ze zasedání zastupitelstva z 30. 4. 2001 – až tohoto dne. Soud je názoru, že dodatečným zařazením těchto bodů do programu zasedání zastupitelstva až dne 30. 4. 2001 bylo porušeno ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích, které zcela jednoznačně ukládá povinnost informovat občany obce nejen o místě připravovaného zasedání zastupitelstva, ale též i o programu, a to alespoň 7 dní před tímto zasedáním. Této povinnosti nemůže se žalovaná obec zhostit odkazem na tvrzení, že „nikdo nemůže vědět s čím a kdo na jednání přijde, a proto jsou v navrženém programu body jako diskuse a různé, a že výsledek diskuse k návrhu na odvolání místostarostky a k volbě nového místostarosty nemohl být předem znám, a proto nemohl být zařazen do programu veřejného zasedání zastupitelstva s předstihem zákonem stanoveným“ – takto argumentovala Obec L. v opravném prostředku proti rozhodnutí Okresního úřadu Louny o pozastavení výkonu a též ve vyjádření k žalobě.

(...) Zákonodárce zakotvením povinnosti informovat občany obce ve lhůtě 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce též i o programu připravovaného zasedání zdůraznil požadavek, aby se občané mohli s tímto programem předem seznámit, připravit se na toto zasedání a případně uplatnit své připomínky, návrhy či podněty. Zastupitelská demokracie je založena na právu, nikoliv na povinnosti účastnit se zasedání zastupitelstva. Občan volí účast na tomto zasedání od toho, co ho zajímá a podle programu toho kterého zasedání potom volí svoji účast na tomto zasedání, a proto již v předstihu, stanoveném v § 93 odst. 1 zákona o obcích, musí být též informován o programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce.

Se žalovanou obcí lze jistě souhlasit, že důvodně jsou do programu zasedání zastupitelstva zařazovány body jako „různé“, „diskuse“, neboť lze předpokládat, že v průběhu zasedání budou přítomní občané na průběh zasedání reagovat, vznášet dotazy, připomínky, náměty a návrhy, neboť jinak by takové zasedání, které je podle § 93 odst. 2 zákona o obcích veřejné, nesplnilo svůj účel. Nutno vždy však rozlišit, co lze považovat za závažnou část programu zasedání, když o každé takové závažné části programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce musí být občané informováni vždy v předstihu, stanoveném v ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích.

Podle názoru soudu je mimo jakoukoliv pochybnost, že odvolání stávající místostarostky a volba nového místostarosty představuje změnu v osobě jednoho z vedoucích orgánů obce – místostarosta obce dle § 104 odst. 1 věty první zákona o obcích zastupuje starostu obce – tudíž o takové uvažované změně v osobě tohoto orgánu obce musí být její občané informováni v předstihu. Je-li i místostarosta obce jejím reprezentantem, potom mají občané obce právo vyjádřit se k jeho uvažovanému odvolání a k volbě nového místostarosty. Lze jistě souhlasit s tím, že je v pravomoci zastupitelstva obce volit místostarostu a z funkce ho odvolávat [§ 84 odst. 2 písm. l) zákona o obcích], zastupitelstvo by však mělo znát mínění občanů k takovým uvažovaným změnám.

Lze též souhlasit se žalovanou obcí, pokud upozorňuje, že i v průběhu zasedání zastupitelstva obce mohou občané podávat různé podněty, připomínky a též i návrhy, které nelze považovat za návrhy závažné povahy, potom je jistě možné je na zasedání projednat a též i rozhodnout o nich, i když nebyly uvedeny v navrženém programu dle ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích. Pokud však bylo jako nový bod

programu zařazeno odvolání z funkce místostarostky a volba nového místostarosty, a tento bod byl zařazen do programu až dne 30. 4. 2001, potom neměl být na tomto zasedání projednán, nýbrž jeho projednání mělo být vyhrazeno některému z následujících zasedání. Pokud takto žalovaná obec nepostupovala, porušila ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích, přednosta Okresního úřadu Louny právem tuto část usnesení zastupitelstva pozastavil a správní orgán II. stupně důvodně rozhodnutí I. stupně potvrdil. Krajský soud proto tuto část usnesení zastupitelstva jako zákonu odporující zrušil.

35. K poskytování mzdy a dovolené uvolněnému členu zastupitelstva

§ 71 odst. 1 a § 79 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Možnost převedení nároku na dovolenou do následujícího kalendářního roku (možnost náhrady měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou) přichází v úvahu pouze v případě, jde-li o dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva obce, jehož dlouhodobé uvolnění pro výkon veřejné funkce bude trvat i v následujícím kalendářním roce. Uvolněný člen zastupitelstva obce v takovém případě bude i nadále posuzován jako zaměstnanec, kterému obec posuzovaná jako zaměstnavatel poskytuje za výkon funkce jak odměnu, tak i za podmínek stanovených zákonem o obcích dovolenou a náhradu odměny, jestliže nemohl dovolenou nebo její část vyčerpat v průběhu příslušného kalendářního roku. Povinnost obce poskytovat odměnu za výkon funkce a dovolenou je však omezena jen na dobu výkonu funkce, pro kterou byl člen zastupitelstva obce uvolněn.

Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 3. 6. 2008, sp. zn. 21 Cdo 2325/2007
www.nsouid.cz

Z odůvodnění:

(...) Žalobce se žalobou domáhal (kromě náhrady odměny za nevyčerpanou dovolenou za rok 2001) rovněž náhrady odměny za poměrnou část nevyčerpané dovolené v rozsahu 23 dnů za rok 2002, kdy do 21. 11. 2002 působil jako uvolněný člen zastupitelstva ve funkci starosty obce. Tento nárok je třeba i v současné době posoudit podle právních předpisů účinných v době, kdy žalobce skončil výkon funkce, za niž uvedené plnění požaduje, zejména podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném od 12. 7. 2002, tj. poté, co nabyl účinnosti zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

Obec jako veřejnoprávní korporace je spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta a obecní úřad (§ 15 odst. 1 věta první zákona o obcích). Starostu a místostarostu (místostarosty) volí do funkce zastupitelstvo obce z řad svých členů (§ 103 odst. 2 věta první zákona o obcích). Zákon rozeznává jednak neuvolněné členy zastupitelstva, a jednak uvolněné členy zastupitelstva obce; uvolněnými členy zastupitelstva obce rozumí jak členy zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni podle ustanovení § 124 odst. 2 věty druhé zák. práce, tak ty členy, kteří před zvolením nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce (srov. § 71 odst. 1 zákona o obcích). Funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva obce nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na

právech vyplývajících z jeho pracovního nebo jiného obdobného poměru (§ 70 zákona o obcích).

S názorem odvolacího soudu, že důvodem, proč nemohla být žalobci proplacena náhrada odměny za nevyčerpanou poměrnou část dovolené za rok 2002, byla skutečnost, že tato dovolená „nemohla být ... převedena do roku 2003“ vzhledem k tomu, že „mandát žalobce ve funkci starosty zanikl v měsíci listopadu 2002“ a že žalobce „již ke dni 1. 1. 2003 přešel do starobního důchodu“, odvolací soud nesouhlasí.

Z hlediska skutkového stavu bylo v posuzované věci zjištěno, že žalobce, který byl zaměstnán v pracovním poměru u Ú. k. a z. Ú. z. s. s. v B., byl tímto zaměstnavatelem uvolněn od 6. 12. 1990 „k výkonu funkce voleného starosty“; od 1. 1. 1997 „bylo jeho funkční místo delimitováno do nově vzniklé S. r. s.“, a bylo mu nadále poskytováno pracovní volno bez náhrady mzdy. Jako uvolněný člen zastupitelstva působil rovněž v roce 2002 až do 20. 11. 2002 ve funkci starosty O. P., poté zde působil jako člen zastupitelstva. Pracovní poměr u S. r. s., o. o. P., byl rozváznán dohodou ke dni 31. 12. 2002 „z důvodu odchodu do starobního důchodu“. Žádosti žalobce o proplacení náhrady odměny za poměrnou část dovolené za rok 2002 zastupitelstvo O. P. nevyhovělo.

Za tohoto skutkového stavu je pro posouzení věci podstatné, jaký význam má skutečnost, že žalobce přestal být od 21. 11. 2002 uvolněným členem zastupitelstva.

(...) Odvolacímu soudu lze přisvědčit, že v posuzované věci bylo z praktických důvodů nemožné převést nárok na dovolenou žalobce za rok 2002 do následujícího roku 2003 z toho důvodu, že „mandát žalobce ve funkci starosty zanikl“ a že

žalobce „přešel do starobního důchodu“. Odvolací soud však přehlédl, že možnost převedení nároku na dovolenou do následujícího kalendářního roku, popřípadě možnost náhrady měsíční odměny za nevyčerpanou dovolenou přichází podle ustanovení § 79 odst. 5 zákona o obcích v úvahu pouze v případě, jde-li o dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva obce, jehož dlouhodobé uvolnění pro výkon veřejné funkce bude trvat i v následujícím kalendářním roce. Uvolněný člen zastupitelstva obce v takovém případě bude i nadále posuzován jako zaměstnanec, kterému obec posuzovaná jako zaměstnavatel (srov. § 76 zákona o obcích) poskytuje za výkon funkce jak odměnu (srov. § 71 odst. 1 zákona o obcích a § 124 odst. 2 větu druhou zák. práce), tak i za podmínek stanovených zákonem o obcích dovolenou a náhradu odměny, jestliže nemohl dovolenou nebo její část vyčerpat v průběhu příslušného kalendářního roku. Povinnost obce poskytovat odměnu za výkon funkce a dovolenou je však omezena – jak z povahy věci rovněž vyplývá – jen na dobu výkonu funkce, pro kterou byl člen zastupitelstva obce uvolněn; ustanovení § 79 odst. 4 zákona o obcích stanoví výslovně, že nevyčerpal-li uvolněný člen zastupitelstva obce dovolenou před uplynutím doby uvolnění k výkonu veřejné funkce, poskytne mu ji uvolňující zaměstnavatel. Z uvedeného vyplývá, že po skončení výkonu funkce, pro kterou byl člen zastupitelstva obce uvolněn, se specifická právní úprava dovolené uvolněného člena zastupitelstva obce neuplatní; obec již není – jak z ustanovení § 79 odst. 4 zákona o obcích vyplývá – z hlediska poskytování nevyčerpané dovolené včetně její refundace pasivně věcně legitimována.

36. Oprávnění k udělení plné moci k zastupování statutárního města

K udělení plné moci advokátovi k zastupování statutárního města v soudním řízení týkajícím se majetku ve správě městského obvodu či části je – umožňuje-li to statut města – oprávněn starosta městského obvodu či části bez nutnosti dalšího zmocnění primátorem.

Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2005, sp. zn. 20 Cdo 1393/2004 *SoJ č. 156/2005*

37. Zánik mandátu člena zastupitelstva. Trest zákazu činnosti výkonu funkce člena zastupitelstva

**čl. 4 odst. 1, čl. 21 odst. 1 a čl. 49 Listiny základních práv a svobod
§ 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 trestního zákona**

§ 15 a § 55 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku nelze považovat za činnost ve smyslu § 50 odst. 1 trestního zákona. Pachatelé, kteří se dopustili trestného činu v souvislosti s výkonem uvedené funkce, proto nelze uložit trest zákazu činnosti, jenž by spočíval v zákazu výkonu funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku.

Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2007, sp. zn. 4 Tz 167/2006 *www.n soud.cz*

Z odůvodnění:

Trestním příkazem Okresního soudu v Karviné ze dne 16. 6. 2006 byl obviněný ing. J. S. uznán vinným trestným činem podplácení podle § 161 odst. 1 tr. zák. Trestného činu se dopustil tak, že v době od 5. 10. 2005 do 21. 10. 2005 v Č. T., poté, co byl dne 30. 9. 2005 na Městském úřadu v Č. T. podán návrh na konání místního referenda podle zákona č. 22/2004 Sb. týkající se prodeje domů z majetku města, tepelného hospodářství města a prodeje budov s nebytovými prostory, se záměrem zabránit jeho konání kontaktoval členy přípravného výboru pro konání tohoto místního referenda E. K. S. a J. P., které na schůzkách uskutečněných v budově Městského úřadu a v restauraci přesvědčoval k ukončení snahy o konání tohoto místního referenda tím, že ještě předtím, než budou vyzvány k odstranění vad tohoto návrhu, tak při rozhodování Zastupitelstva města o prodeji majetku prohlásí, že již na návrhu na konání místního referenda netrvají nebo poté, co budou vyzvány k odstranění vad, tak tyto neodstraní anebo nepodají k soudu žalobu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá vady, taktéž je přesvědčoval, aby kandidovaly v komunálních volbách v roce 2006, kdy jim k tomuto účelu poskytne příspěvek ve výši 100 000 Kč, čímž by již nebyl ohrožen prodej majetku města, přičemž dne 21. 10. 2005 v advokátní kanceláři JUDr. I. K. s nimi sepsal koaliční smlouvu týkající se komunálních voleb v roce 2006 a při odchodu jim předal částku ve výši 100 000 Kč.

Za uvedený trestný čin mu byl uložen v sazbě § 161 odst. 1 tr. zák. za použití § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 tr. zák., s přihlédnutím k § 314a odst. 2 tr. ř., trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce člena zastupitelstva všech územních samosprávných celků na dobu pěti let. Dále mu byl uložen podle § 53 odst. 2 písm. a) tr. zák.

peněžitý trest ve výši 160 000 Kč a pro případ, že by peněžitý trest nebyl ve stanovené lhůtě vykonán, stanovil soud náhradní trest odnětí svobody v trvání čtyř měsíců. Podle § 55 odst. 1 písm. a) tr. zák. mu byl rovněž uložen trest propadnutí věci, a to částky 100 000 Kč.

(...) Podle § 31 odst. 1 tr. zák. při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlídně soud ke stupni nebezpečnosti trestného činu pro společnost, k možnosti nápravy a poměrům pachatele.

Podle § 49 odst. 1 tr. zák. může soud uložit trest zákazu činnosti na jeden rok až deset let, dopustil-li se pachatel trestného činu v souvislosti s touto činností.

Podle § 15 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění předpisů pozdějších, starosta

- a) stanovuje stálé volební okrsky,
- b) informuje voliče o době a místě konání voleb do zastupitelstva obce,
- c) zajišťuje distribuci hlasovacích lístků voličům,
- d) stanovuje s přihlédnutím k počtu voličů ve volebním okrsku ve lhůtě 60 dnů přede dnem voleb do zastupitelstva obce minimální počet členů okrskové volební komise, a to tak, aby počet členů byl nejméně 6, s výjimkou volebních okrsků do 300 voličů, kde může být okrsková volební komise čtyřčlenná,
- e) svolává první zasedání okrskové volební komise tak, aby se uskutečnilo nejpozději do 21 dnů přede dnem voleb,
- f) jmenuje a odvolává zapisovatele okrskové volební komise,
- g) poskytuje každé volební straně, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována, informace o počtu a sídlech volebních okrsků zveřejněním na úřední desce obecního úřadu do 45 dnů přede dnem voleb,
- h) plní další úkoly stanovené tímto zákonem.

Těmito zákonnými ustanoveními se soud prvního stupně neřídil. Z provedených důkazů vyplývá, že obviněný ing. J. S. kontaktoval členy přípravného výboru pro konání místního referenda E. K. S. a J. P. a přesvědčoval je k ukončení snahy o konání tohoto místního referenda. Dále jim navrhl, aby kandidovali v komunálních volbách v roce 2006, kdy jim k tomuto účelu poskytne příspěvek ve výši 100 000 Kč. Následně dne 21. 10. 2005 s nimi sepsal koaliční smlouvu týkající se komunálních voleb v roce 2006, přičemž jim předal částku 100 000 Kč. Z koaliční smlouvy, která je součástí spisového materiálu vyplývá, že tuto uzavřeli dne 21. 10. 2005 ing. J. S., na straně jedné a J. P. a E. K. S., obě jednající za občanské sdružení, na straně druhé. Ve smlouvě se obviněný ing. J. S. zavázal v případě, že J. P. a E. K. S. budou společně kandidovat za jakýkoliv politický subjekt v komunálních volbách v roce 2006 do zastupitelstva města, utvoří po těchto volbách koalici, jejímž cílem bude prosadit volbu členů rady města tak, aby na každé dva zastupitele (mandáty) příslušného politického subjektu byl zvolen jeden člen téhož subjektu do rady.

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že činnost obviněného ing. J. S. nespočívala ve zneužití funkce starosty města, tj. člena zastupitelstva příslušného územního celku, nýbrž v tom, že jako osoba zainteresovaná ve věci prodeje bytových domů v majetku města a budov s nebytovými prostory města nabízel organizátorům referenda a členům přípravného výboru pro vyhlášení referenda finanční hotovost jako příspěvek na budoucí volební kampaň a z pozice místopředsedy s nimi uzavřel koaliční smlouvu.

Samosoudce Okresního soudu v Karviné náležitě nevážil, že základní podmínkou pro uložení trestu zákazu určité činnosti ve smyslu § 49 tr. zák. je, aby se

pachatel dopustil trestného činu právě v souvislosti s touto činností. Zákaz určité činnosti lze uložit jen tehdy, když tuto činnost pachatel při trestném jednání sám přímo vykonával. V daném případě byl trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce člena zastupitelstva všech územních samosprávných celků uložen obviněnému ing. J. S. bez splnění podmínek stanovených v § 49 odst. 1 tr. zák.

Kromě uvedeného pochybení však samosoudce Okresního soudu v Karviné postupoval i v rozporu s ustanovením § 50 odst. 1 tr. zák., když obviněnému uložil trest zákazu činnosti, který je svou povahou v rozporu se zákonem, a to konkrétně s jednou ze základních zásad trestního práva obsaženou v Listině základních práv a svobod v čl. 39, tj. zásadou zákonitosti trestů – *nulla poena sine lege* (žádný trest bez zákona).

Podle § 50 odst. 1 tr. zák. trest zákazu činnosti záleží v tom, že se odsouzenému po dobu výkonu tohoto trestu zakazuje výkon určitého zaměstnání, povolání nebo funkce nebo takové činnosti, ke které je třeba zvláštního povolení nebo jejíž výkon upravuje zvláštní předpis.

Ustanovení § 50 odst. 1 tr. zák. blíže charakterizuje činnost, která může být předmětem trestu zákazu činnosti. Jinou činnost, než je uvedena v tomto ustanovení zákona, nelze zakázat, i když mohla být v souvislosti s trestným činem.

Trestem zákazu činnosti se postihuje výkon 5 kategorií určitých činností:

- a) výkon zaměstnání,
- b) výkon povolání,
- c) výkon funkce,
- d) výkon činnosti, ke které je třeba zvláštního povolení,
- e) výkon činnosti upravené zvláštním předpisem.

Zaměstnáním se rozumí výkon práce za odměnu v rámci pracovního poměru nebo v rámci prací konaných mimo pracovní poměr dle zákoníku práce. Povolání je právem dovolená činnost obvykle vykonávaná za účelem opatření prostředků k životu. Kromě pracovní činnosti může zahrnovat i jiné aktivity, které mohou být zdrojem obživy (umělecká a autorská činnost). Pojem funkce zpravidla zahrnuje výkon činnosti za odměnu v pracovním poměru, který vzniká zejména volbou, jmenováním nebo ustanovením (např. statutární zástupce právnické osoby). Jde o užší pojem než pojem zaměstnání, protože každé zaměstnání není výkonem funkce. Činnost, k níž je třeba zvláštního povolení, nelze bez tohoto povolení vůbec legálně vykonávat. Zvláštní povolení má zpravidla povahu průkazu nebo osvědčení (řidičský průkaz). Činností, jejíž výkon je upraven zvláštními předpisy, je zejména výkon živnosti podle živnostenského zákona, ale i výkon jiných činností při výkonu jiných povolání (tzv. svobodná povolání), jejichž výkon je zpravidla upraven zvláštními předpisy (advokáti, daňoví poradci, auditori, notáři, znalci a tlumočníci atd.) Výkon funkce člena zastupitelstva všech územních samosprávných celků ani jednomu z vyjmenovaných kritérií nevyhovuje a navíc zasahuje do právních předpisů upravujících vznik a zánik mandátu členů zastupitelstev územně samosprávných celků a ve své podstatě znamená odnětí pasivního volebního práva osobě, které byl uložen.

Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Podle odstavce 2 meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem. Podle odstavce 4 při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno

jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Principy demokracie umožňují aktivní účast občanů na správě veřejných věcí, kteří mohou být za podmínek stanovených zvláštním zákonem o volbách do zastupitelstev (obcí) voleni do zastupitelstva (obce), mohou vykonávat funkce v zastupitelstvu (obce) a v dalších orgánech, například v radě zastupitelstva, ve výborech.

Podle § 55 odst. 2 zák. č. 491/2001 Sb., ve znění předpisů pozdějších, o volbách do zastupitelstev obcí, mandát člena zastupitelstva obce zaniká

- a) odmítnutím slibu člena zastupitelstva obce nebo složením slibu s výhradou,
- b) dnem, kdy starosta nebo primátor a v hlavním městě Praze primátor hlavního města Prahy nebo starosta městské části obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát; dnem, kdy starosta nebo primátor a v hlavním městě Praze primátor hlavního města Prahy nebo starosta městské části podá rezignaci na zasedání zastupitelstva obce; rezignaci nelze zít zpět,
- c) úmrtím člena zastupitelstva obce,
- d) dnem voleb do zastupitelstva obce,
- e) dnem sloučení obcí nebo připojení obce k jiné obci.

(...) Ze shora uvedených ustanovení vyplývá, za jakých podmínek zaniká mandát člena zastupitelstva, kdo může být členem zastupitelstva zvolen, kdo má právo volit do zastupitelstva i překážky výkonu volebního práva. Pouze za těchto zákonem stanovených podmínek je možné stát se členem zastupitelstva a pouze za těchto zá-

konem stanovených podmínek mandát člena zastupitelstva zaniká. Tuto právní úpravu nelze obcházet extenzivním výkladem ustanovení trestního zákona o ukládání trestu zákazu činnosti. Pro úplnost lze uvést, že připravovaná novela trestního zákona počítala se zavedením institutu ztráty způsobilosti k úřadu a volitelnosti, avšak navrhovaná právní úprava byla v průběhu připomínkového řízení vypuštěna s poukazem na to, že jde o zásah do ústavně (v případě poslanců a senátorů) nebo zákonem (u členů zastupitelstev) řešených vztahů, založených na principu zastupitelnosti voličů.

38. Zánik mandátu člena zastupitelstva. Souběh výkonu funkce člena zastupitelstva a zaměstnance obecního úřadu

§ 5 odst. 2 a 3, § 55 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Skutečnost, že zaměstnanec pověřeného obecního úřadu je vyloučen z jednání a rozhodování věci, která se týká obce, v níž je současně zastupitelem, nemá vliv na zánik jeho mandátu člena zastupitelstva podle § 55 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 5. 2006, sp. zn. 30 Ca 23/2006

č. 925/2006 Sb. NSS

Z odůvodnění:

Navrhovatel byl ve volbách do zastupitelstev obcí konaných ve dnech 1. – 2. 11. 2002 zvolen do zastupitelstva obce D.

(dále jen „zastupitelstvo“). Od 1. 1. 2003 se stal zaměstnancem města H. a radou města byl 13. 1. 2003 jmenován do funkce vedoucího odboru dopravy na Městském úřadě v H., do jehož správního obvodu spadá i obec D. Dne 10. 10. 2005 ředitelka Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „ředitelka KÚ“) upozornila starostku této obce na možný vznik neslučitelnosti funkcí zastávaných navrhovatelem s ohledem na § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách“). Zastupitelstvo pak na zasedání 8. 12. 2005 nerozhodlo ve smyslu § 55 odst. 3 tohoto zákona o zániku mandátu navrhovatele. Ředitelka KÚ proto iniciovala svolání mimořádného zasedání zastupitelstva dle § 55 odst. 4 zákona o volbách, které se konalo 5. 4. 2006; zastupitelstvo však opět nerozhodlo o zániku mandátu navrhovatele.

Ředitelka KÚ proto svým rozhodnutím ze dne 19. 4. 2006 vyslovila zánik mandátu navrhovatele jako člena zastupitelstva obce D. dle § 55 odst. 4 zákona o volbách.

(...) Podle § 5 odst. 2 zákona o volbách je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu. Dle odst. 3 téhož ustanovení je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná podle odst. 2 pouze za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného radou města. Navrhovatel je zaměstnancem pověřeného městského úřadu a jako vedoucí odboru byl do funkce jmenován radou města H.

Nevysloví-li zastupitelstvo obce postupem dle § 55 odst. 4 zákona o volbách zánik mandátu ani na mimořádném zasedání iniciovaném ředitelem krajského úřadu, zaniká mandát člena zastupitelstva ob-

ce, vysloví-li to ředitel krajského úřadu. A k tomu napadeným rozhodnutím došlo.

Navrhovatel svůj návrh odůvodnil řadou bodů. Především poukázal na to, že starostka obce Mgr. N. iniciovala neslučitelnost jeho funkce v zaměstnání s funkcí člena zastupitelstva až po třech letech od vzniku shora uvedené situace. To bylo podle něj vyvoláno jeho postupy stran nezákonností při prodeji obecního majetku. Úlohou krajského soudu však není šetřit a hodnotit okolnosti, za nichž byl vyvolán postup podle shora uvedených ustanovení, ale výlučně to, zda se tento postup a jeho závěry opíraly o prokázané skutečnosti a zda byl správně aplikován zákon. Totéž platí o výtce, že ač byl vůči navrhovateli použit zákonný postup, v jiných případech v rámci kraje se tak nestalo. Neuvedl však žádný konkrétní případ, jímž by to doložil. Nemohlo by to ostatně pro posouzení jeho věci mít žádný význam; jde výlučně o hodnocení toho, zda ředitelka KÚ postupovala v souladu se zákonem. Pokud pak snad byl při zasedáních zastupitelstva, v nichž se jednalo o zániku jeho mandátu, porušen jednací řád nebo zákon o obcích, není to rovněž směrodatné, když při těchto příležitostech zánik mandátu vysloven nebyl. Konečně pak je třeba konstatovat, že navrhovatel byl vyloučen z projednávání a rozhodování věcí, jež se týkají obce, v níž je zastupitelem. Ze zákona však neplyne, že by to mohlo mít vliv na postup dle § 55 odst. 4 zákona o volbách. O smysluplnosti jeho vyloučení lze ostatně důvodně pochybovat, když namísto něj věci týkající se obce D. vyřizuje pracovník jím vedeného odboru. A pokud navrhovatel vytýkal porušení ustanovení správního řádu, je dlužno podotknout, že podle § 71 zákona o volbách se na vydání napadeného rozhodnutí správní řád nepoužije.

39. Meze přípustné kritiky vůči starostovi města a přípustnost jeho reakce

čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.)

Meze přijatelné kritiky vůči politikovi (zde starosta města) jsou mnohem širší než ty u obyčejného jednotlivce. Politik je nevyhnutelně a vědomě vystaven bedlivé kontrole svých činů, ať již novinářů, nebo široké veřejnosti, a musí projevit vyšší míru tolerance. Z výše uvedeného nevyplývá, že svoboda politika reagovat na svoji kritiku musí být omezená. Musí mít možnost vyjádřit svůj pohled na věc a bránit se, pokud se domnívá, že zveřejnění týkající se jeho osoby jsou lživá a mohla by uvést v omyl veřejné mínění o způsobu výkonu moci. Je tedy vhodné vytvořit spravedlivou rovnováhu mezi výsadami poskytnutými novinářům vyjadřovat kritiku vůči jednání vedoucích činitelů a právem těchto je na výše uvedené odpovědět, chránit svou pověst a informovat veřejnost o způsobu, jakým vykonávají moc.

Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 7. 2007, věc *Sanocki proti Polsku*

Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 6/2007, s. 317 a násl. J-ESLP č. 419/2007

Z odůvodnění:

Stěžovatel, politik napojený na polskou pravici, byl v dané době starostou města Nysa. V letech 1999 až 2000 otiskl místní deník Nowa Trybuna Opolska (podle stěžovatele šlo o nástupce dřívějšího komunistického deníku) cca padesát článků, které kritizovaly městskou radu a aktivity stěžovatele jako starosty. Mezi jinými pub-

likoval dne 24. 3. 2000 novinář L. článek nazvaný „Pětkrát více výdajů kvůli ne hospodárnosti: levicová opozice vytýká úřadům v Nysie porušování politiky úsporných opatření a zákonných ustanovení o územních jednotkách.“ Jelikož se stěžovatel domníval, že tyto články byly v jeho případě lživé, odpověděl dne 30. 3. 2000 vlastním článkem uveřejněném v jiném místním deníku Nowiny Nyskie. Tento článek s názvem „Lži Tribuny“ zejména upřesňoval následující: „Všichni ti, kteří již zapomněli na hanebné lži používané komunisty, mohou vzít kterékoli číslo deníku Nowa Trybuna Opolska a najít tam informace o situaci obce Nysa. Jak si můžeme všimnout, tradiční metodu bolševiků, tedy udavačství sdružené se lží, používá „Nová“ Tribuna, avšak lze se domnívat, že se jedná o Tribunu starou. Komunisté bez moci nevidí již jinou možnost, než nás očerňovat a lhát, co to jde. Nowa Trybuna Opolska stejně jako novinář L. s mandátem lhát k tomu věrným způsobem přispívají. Nowa Trybuna Opolska bude brzy na úrovni žumpy. Mohli bychom tedy říct: hle, vhodný deník na vhodném místě.“

Dne 16. 5. 2000 podala společnost Pro Media Sp. z o. o., vydavatel deníku Nowa Trybuna Opolska, ke krajskému soudu v Opole žalobu proti stěžovateli z důvodu, že zveřejnění článku poškodilo její pověst. Stěžovatel tvrdil, že jím uveřejněným článkem, jehož obsah se pohyboval v mezích práva na svobodu projevu, se bránil proti lživým tvrzením deníku Nowa Trybuna Opolska. Dne 20. 12. 2001 krajský soud v Opole rozsudkem stěžovateli nařídil uveřejnit v denících Nowiny Nyskie a Nowa Trybuna Opolska ve lhůtě jednoho měsíce omluvu. Dále stěžovatele odsoudil k zaplacení částky ve výši 6 000 zlotých (PLN) dvěma charitativním institucím (3 000 každé z nich) a uhrazení nákladů řízení ve výši 1 400 PLN, jakož i nákladů právního zastoupení navrhovatele ve výši

6 080 PLN. Krajský soud byl toho názoru, že věty „tradiční metoda bolševiků, tedy udavačství sdružené se lži, používá ‚Nová‘ Tribuna, avšak lze se domnívat, že se jedná o starou Tribunu“ nebo „*Nowa Trybuna Opolska* bude brzy na úrovni žumpy“, stejně jako fakt naznačující, že deník zveřejňoval lži, byly ponižující a poškodily pověst vydavatele. S odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu krajský soud mimo jiné zdůraznil, že s polemikami vedenými tiskem, v nichž soupeři používají urážlivé argumenty *ad personam*, nemůže společnost souhlasit. Soud dále konstatoval nedostatek přirozeně převažujícího veřejného nebo soukromého zájmu, který by ospravedlnil urážlivé a napadající slovní útoky ze strany stěžovatele. Soud dále zdůraznil, že pokud se chtěl stěžovatel bránit proti útokům obsaženým v článcích zveřejněných deníkem *Nowa Trybuna Opolska*, měl možnost podat proti vydavateli žalobu na ochranu osobnosti.

Stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Namítal přitom, že došlo k porušení ustanovení týkajících se provádění důkazů. Rovněž si stěžoval na zásah do svého práva na ochranu soukromého života. Dne 25. 7. 2002 odvolací soud potvrdil posouzení krajského soudu a odvolání zamítl. Stěžovateli nařídil, aby uhradil straně navrhovatele náklady odvolacího řízení ve výši 3 750 PLN. Soud konstatoval, že stěžovatel vyslovil mylný názor, podle něhož měl právo urážlivým způsobem reagovat na výroky protistrany, jež ho měla zdiskreditovat v očích veřejnosti. Dne 15. 4. 2003 vydal Nejvyšší soud rozhodnutí, kterým se odmítl zabývat kasační stížností stěžovatele, jelikož v ní nebyla vznesena žádná relevantní právní otázka.

(...) Stěžovatel tvrdí, že použité výrazy nebyly nactiutrháčné. Článek se vztahoval k veřejné debatě na důležité téma života společnosti. Stěžovatel k tomuto cituje

rozhodnutí ve věci *Thorgeirson proti Islandu*, v němž Soud přiznal politické debatě vedené v tisku širokou ochranu z pohledu čl. 10 Úmluvy. Stěžovatel tvrdí, že rozhodnutí, které ho uznalo vinným pro nactiutrhání, zasáhlo do jeho práva na svobodu projevu a přesněji na svobodu tisku. Svůj článek totiž publikoval ne jako starosta města Nysa, ale jako novinář jednoho místního deníku. Stěžovatel se domnívá, že polské soudy porušily jeho právo na svobodu zastávat názory, jeden ze základů demokratické společnosti. Zásah státu v dané věci nemohl sledovat legitimní cíl a použité výrazy byly jistě nepřívětivé, ale nebyly urážlivé. Ostatně stěžovatel má zato, že jeho kritika spočívala na skutečných faktech. Cílem jeho článku bylo rozvinout veřejnou debatu na témata veřejného zájmu, v dané věci na postoj redakce novin *Nowa Trybuna Opolska*. Stěžovatel rovněž tvrdí, že sporný článek byl pouze replikou na lživá tvrzení na jeho osobu pravidelně se v těchto novinách objevující.

(...) Soud na prvním místě poznamenává, že spor staví proti sobě osobu politika a novináře. Stěžovatel, který byl v dané době starostou města Nysa, byl odsouzen k zaplacení pokuty za svůj zásah do pověsti vydavatele deníku *Nowa Trybuna Opolska*. Národní soudy byly toho názoru, že věty použité stěžovatelem v jeho článku, jako „tradiční metoda bolševiků, tedy udavačství sdružené s lží“ nebo „*Nowa Trybuna Opolska* bude brzy na úrovni žumpy“, stejně jako fakt naznačující, že deník vydával lživé informace, vydavatele ponižily.

Soud zdůrazňuje, že sporná prohlášení tvořila stěžovatelovu reakci na kritiku uveřejněnou deníkem *Nowa Trybuna Opolska* týkající se jeho aktivit v době, kdy působil jako starosta Nysy. Inkriminované poznámky byly publikovány v tisku během otevřené politické debaty mezi vedoucím činitelem a novinářem ve věci otázek ve-

řejného zájmu, a to konkrétně věrohodnosti politika a pravdivosti informací uvedených v tisku. V tomto ohledu Soud připomíná, že „svobodné fungování politických debat se nachází v samém středu pojmu demokratické společnosti, který vévodí celé Úmluvě“ (viz, již citovaný, *Lingens proti Rakousku*, § 42).

Pokud jde o meze přijatelné kritiky vůči politikovi, Soud považuje za důležité poznamenat, že jsou mnohem širší než ty u obyčejného jednotlivce. Politik je nevyhnutelně a vědomě vystaven bedlivé kontrole svých činů, ať již novinářů, nebo široké veřejnosti, a musí projevit vyšší míru tolerance (viz *Oberschlick proti Rakousku*, § 29, č. 2). V demokratickém zřízení totiž jednání i opomenutí vlády musí být pod bedlivou kontrolou nejen zákonodárné a soudní moci, ale také veřejného mínění (*Incal proti Turecku*, § 54).

Nicméně Soud má zato, že z výše uvedeného nevyplývá, že svoboda politika reagovat na svoji kritiku musí být omezená. Musí mít možnost vyjádřit svůj pohled na věc a bránit se, pokud se domnívá, že zveřejnění týkající se jeho osoby jsou lživá a mohla by uvést v omyl veřejné mínění o způsobu výkonu moci. Podle názoru Soudu je tedy vhodné vytvořit spravedlivou rovnováhu mezi výsadami poskytnutými novinářům vyjadřovat kritiku vůči jednání vedoucích činitelů a právem posledně jmenovaných na výše uvedené odpovědět, chránit svou pověst a informovat veřejnost o způsobu, jakým vykonávají moc.

V tomto ohledu Soud musí připomenout svoji judikaturu, podle níž „drahocená pro každého, svoboda projevu je zde zejména pro osobu zvolenou lidem; ta zastupuje voliče, upozorňuje na jejich starosti a chrání jejich zájmy. Zásahy do svobody projevu zvoleného zástupce, tak jako v případě stěžovatele, tedy musí Soud kon-

trolovat striktněji“ (viz *Castells proti Španělsku*, § 42, a *Piermont proti Francii*, § 76).

Pokud jde o samotné výrazy, Soud uznává, že stěžovatel použil provokativní mluvu, které přinejmenším chyběla vkusnost vůči svému protivníkovi, novináři z deníku *Nowa Trybuna Opolska*. Nicméně, jak již měl Soud možnost zdůraznit, v oblasti politických diskusí politické napadení překračuje osobní meze: to jsou ta rizika fungování politiky a svobodného projednávání myšlenek, záruk demokratické společnosti (viz *Lopes Gomes da Silva proti Portugalsku*, § 30). V důsledku toho se Soud domnívá, že jestliže svoboda projevu novináře v sobě zahrnuje možné použití určité dávky přehánění, ba dokonce provokace (*Dalban proti Rumunsku*, § 49), politik, který pomocí tisku reaguje na kritiku vedenou proti němu, musí mít k dispozici tuto možnost dle stejných zásad.

Soud v této věci připomíná, že vydavatel deníku *Nowa Trybuna Opolska* publikoval cca padesát článků kritizujících městskou radu a aktivity stěžovatele coby starosty a informujících o tom, že posledně jmenovaný špatně spravoval veřejné finance. Mezi jinými novinář dne 24. 3. 2000 uveřejnil článek s názvem „Pětkrát více výdajů kvůli ne hospodárnosti: levicová opozice vytýká úřadům v Nysse narušování politiky úsporných opatření a zákonných ustanovení o územních jednotkách“. Důsledkem toho se podle Soudu vydavatel deníku *Nowa Trybuna Opolska* sám pustil do prohlášení umožňujících zavdat příčinu ke kritice či polemice. Tím, že na stěžovatele vrhl stín podezření ohledně špatné správy veřejných financí, musel z jeho strany očekávat určitou reakci. Inkriminované výrazy tedy měly základ v politickém sporu týkajícím se novinářova hodnocení způsobu výkonu moci stěžovatelem. Byť nepřívětivé, v kontextu zkoumané věci

nelze považovat za překračující přijatelnou míru svobody projevu.

Z toho důvodu se Soud domnívá, že vnitrostátní soudy nezjistily přesvědčivým způsobem existenci naléhavé společenské potřeby upřednostnit ochranu práv novináře nad právem stěžovatele na svobodu projevu a veřejný zájem, že je třeba chránit stejnou svobodu, pokud jsou ve hře otázky svobodného fungování politických debat.

40. Přípustná míra ironie vůči starostovi obce. Přestupek

čl. 17 Listiny základních práv a svobod § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Přestupkem může být pouze čin protiprávní (nedovolený), proto projevem učiněným v mezích čl. 17 Listiny základních práv a svobod není možno naplnit znaky skutkové podstaty přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, byť by byl takový projev objektivně ironický či sarkastický a konkrétní osoba by se jím cítila být uražena či zesměšněna, neboť ironie, sarkasmus, vtíp a výsměch patří ke svobodě projevu stejně jako právo svobodně se projevovat patří k demokratickému právnímu státu.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 20. 1. 2009, sp. zn. 52 Ca 53/2008
č. 1843/2009 Sb. NSS

Z odůvodnění:

Rozhodnutím Úřadu městského obvodu V statutárního města Pardubice ze dne 26. 5. 2008, ve spojení s rozhodnutím Magistrátu města Pardubice (žalovaný) ze dne

15. 9. 2008 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kterého se měl dopustit tím, že „v přesně nezjištěném období měsíce června 2007 na svou parcelu u cyklostezky v ulici Tábořská umístil dřevěnou tabuli s nápisem „Vítejte ve Zlosákově“, která na místě visela do přesně nezjištěného dne měsíce března 2008, čímž vydal v posměch Ing. Zuzanu Zlesákovou, starostku MO Pardubice VI.“

Za tento přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 500 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítá zánik odpovědnosti za přestupek, i to, že nápis „Vítejte ve Zlosákově“ není „způsobilý vydat kohokoliv v posměch, neboť se netýká žádné konkrétní osoby“. Dále namítal, že se žalovaný řádně nevypořádal s tím, zda se jedná o správní delikt trvajících či nikoliv, že nedostatečným způsobem zjistil skutkový stav věci, když nebylo nade vší pochybnost prokázáno, že tabulku s nápisem „Vítejte ve Zlosákově“ umístil na pozemkovou parcelu on a neurčitý popis místa spáchání přestupku ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V doplnění žaloby žalobce poukázal i na to, že se žalovaný nevypořádal se skutečností, že navrhovatelka je osobou činnou ve veřejném životě, přičemž tato skutečnost je dle žalobce z hlediska posuzování daného jednání významná, i s ohledem na judikaturu k ochraně osobnosti.

(...) Svoboda projevu představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti a jednu z hlavních podmínek pokroku a rozvoje každého jednotlivce. Jako taková se svoboda projevu vztahuje nejen na „informace“ nebo „myšlenky“ příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty,

kteří zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti [srov. např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve věci *Fuentes Bobo proti Španělsku*, r. 2000]. Je základním principem soudobé euroatlantické společnosti, že i nadnesené a přehánějící názory, a to dokonce i názory někoho urážející, jsou-li proneseny ve veřejné či politické debatě, jsou názory ústavně chráněnými [srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfGE 61, 1 nebo BVerfGE 90, 1 či rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *New York Times Co. v. Sullivan* 376 U. S. 254 (1964)]. Ústavní soud má opakovaně za to, že každý názor, stanovisko nebo kritika je, vzhledem k významu svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny, zásadně přípustným (srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 357/96, Ústavní soud České republiky: Sběrka nálezů a usnesení, sv. 9, s. 355; srov. též rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 367/03 a ve věci sp. zn. IV. ÚS 146/04).

Je samozřejmostí, že práva zakotvená v čl. 17 odst. 1 Listiny a čl. 10 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nejsou bezbřehá. Z čl. 17 odst. 4 Listiny plyne, že svobodu projevu a právo vykládat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Z článku 10 odst. 2 Úmluvy plyne, že omezení těchto svobod lze připustit, pokud tak stanoví zákon a je-li to nezbytné v demokratické společnosti – mimo důvody shora uvedené – v zájmu územní celistvosti, předcházení nepokojů a zločinnosti, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

(...) Jak již bylo uvedeno shora, žalobce se měl dopustit přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích tím, že „v přesně nezjištěném období měsíce června 2007 na svou parcelu u cyklostezky v ul. Táborská umístil dřevěnou tabuli s nápisem „Vítejte ve Zlosákově“, která na místě visela do přesně nezjištěného dne měsíce března 2008, čímž vydal v posměch Ing. Zuzanu Zlesákovou, starostku MO Pardubice VI“.

Z úředního záznamu ze dne 8. 10. 2007 soud zjistil, že paní Ing. Zuzana Zlesáková, oznámila, že žalobce umístil na svou parcelu v Pardubicích Svítkově u cyklostezky (ulice Táborská) tabuli s nápisem „Vítejte ve Zlosákově“. Dále uvedla, že „tento nápis je úmyslně namířen proti její osobě a poškozuje ji a celou její rodinu u spoluobčanů a toto se oznamovatelky vzhledem k její funkci velmi dotýká“.

Z úředního záznamu o podaném vysvětlení soud dále zjistil, že Ing. Zuzana Zlesáková dne 8. 10. 2007 policejnímu orgánu uvedla, že nápis je „zcela nepochybně“ namířen proti její osobě, když žalobce jí „delší dobu neoprávněně osočuje, neboť je přesvědčen, že ona může za zamítnutí jeho žádosti o umístění stavby na uvedené parcele“.

Předně je nutno uvést, že ať již tabuli s nápisem „Vítejte ve Zlosákově“ umístil na pozemek žalobce kdokoli, bylo jeho úmyslem tímto veřejně projevit svůj názor. Není přitom rozhodné, zda chtěl nápisem „Vítejte ve Zlosákově“ jeho autor vyjádřit, že místo, kde byla tabule s nápisem umístěna, je místem, kde jsou páchany špatné činy či žijí zlí lidé (zlo = Zlosákov), nebo byl text skutečně „slovní hříčkou zesměšňující příjmení Zlesáková“, jak v odůvodnění svého rozhodnutí spekuluje žalovaný. Podstatné je totiž pouze to, že rozhodně nelze říci, že by se (objektivně) jednalo

o text (= Vítejte ve Zlosákově) vulgární (hrubý, sprostý) či hrubě urážlivý. Jinými slovy: nejedná se o sdělení, které by nebylo možno v demokratické společnosti již akceptovat (tolerovat) a vyžadovalo by přímý zásah ze strany orgánů veřejné moci. Dle přesvědčení tohoto soudu se jedná o svobodný projev autora nápisu učiněný zcela v mezích čl. 17 Listiny, tedy o projev nepřekračující ústavní limity svobody projevu. Proto jednání popsané ve výroku žalovaného rozhodnutí (bez ohledu na to, zda se ho žalobce dopustil či nikoliv) ani logicky nemohlo – jak namítal žalobce – naplnit skutkovou podstatu přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, neboť přestupkem, jak obecně známo, může být pouze jednání protiprávní (nedovolené).

Na tomto místě je třeba poznamenat, že pokud by byl čl. 17 Listiny nerespektující výklad § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích zaujatý správním orgánem prvního stupně a žalovaným správním, bylo by možno za přestupek dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích bez dalšího postihnout všechny satiriky a karikaturisty, neboť satira (= literární druh využívající ke kritice různých jevů a osob ironii, sarkasmus, vtip a výsměch) i karikatura (= zkratkovitě zesměšňující nebo satiricky odsuzující výtvarné nebo literární zobrazení některých rysů osobnosti) jsou založeny na zesměšňování. Absurdní důsledky takovéto interpretace snad není nutno podrobněji rozebírat.

Zdejší soud na tomto místě znovu opakuje, že svoboda projevu je jednou z nejstarších ústavně garantovaných svobod. Již francouzské Prohlášení lidských a občanských práv z roku 1789 v čl. X uvádí, že „nikdo nesmí být pronásledován za své názory ...“ a v čl. XI potom, že „svobodné sdělování myšlenek je jedním z nejcennějších práv člověka“ (srov. např. Klíma, K.

a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, a. s., 2007, s. 633 a násl.). Svoboda projevu se vztahuje nejen na informace nebo myšlenky příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti. Je proto povinností tohoto soudu poskytnout svobodě projevu v souladu s čl. 4 Ústavy ochranu.

Ze všech výše uvedených důvodů soud podle § 78 odst. 1 a odst. 3 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Soud se již nezabýval dalšími žalobními body, když takový postup by postrádal s ohledem na argumentaci shora předestřenou smysl.

(...) Pro úplnost soud dodává, že trestní právo či správní právo trestní a trestněprávní či správnětrestní kvalifikaci určitého jednání, které má soukromoprávní základ (§ 11 a násl. zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), jako trestného činu či správního deliktu, je třeba považovat za *ultima ratio*, tedy za krajní právní prostředek. V zásadě nemůže sloužit jako prostředek nahrazující ochranu práv a právních zájmů jednotlivce v oblasti soukromoprávních vztahů, kde závisí především na individuální aktivitě jednotlivce, aby střežil svá práva, jimž má soudní moc poskytovat ochranu. Je nepřijatelné, aby tuto ochranu aktivně přebíraly orgány činné v trestním řízení či jiné orgány veřejné moci, jejichž úkolem je ochrana převážně celospolečenských hodnot, nikoliv přímo konkrétních subjektivních práv jednotlivce, jež svou povahou spočívají v soukromoprávní sféře (srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 789/06, ze dne 27. 9. 2007). Proto pokud je osoba zúčastněná na řízení (Ing. Zuzana Zlesáková) skutečně pře-

svědčena, že jednáním popsaným ve výroku žalovaného rozhodnutí bylo zasaženo do jejich práv, je na místě, aby se domáhala ochrany u soudu civilního.

Práva na ochranu osobnosti se totiž samozřejmě mohou domáhat i politici a ostatní veřejně činné osoby (osoba zúčastněná na řízení je osobou veřejně činnou – je starostkou městského obvodu statutárního města a členkou Občanské demokratické strany). Je však třeba uvést, že měřítka posouzení skutkových tvrzení a hodnotících soudů jsou v jejich případech mnohem měkčí ve prospěch původců těchto výroků. Je to dáno skutečností, že osoba vstoupivší na veřejnou scénu musí počítat s tím, že jakožto osoba veřejně známá bude pod drobnohledem veřejnosti, která se zajímá o její jak profesní, tak i soukromý život a současně jej hodnotí, zvláště jedná-li se o osobu, která spravuje veřejné záležitosti. Tato filosofie Ústavního soudu se nese v duchu názorové linie ESLP, který uvedl, že hranice přijatelné kritiky jsou adekvátně širší u politiků než u soukromé osoby (viz např. rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 146/04). (...)

41. Svoboda projevu volených představitelů samosprávy

čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.)

Prohlášení učiněná v průběhu politické diskuse v městské radě (Vídeň) byla pronesena na fóru, které je přinejmenším srovnatelné s parlamentem, pokud jde o veřejný zájem na ochraně svobody veřejného projevu účastníků. V demokracii jsou parlament či jiné srovnatelné orgány základními fóry pro politickou diskusi. Musí být předloženy

velmi pádné důvody, aby bylo ospravedlněno zasahování do svobody projevu na nich vykonávané.

Existuje-li pro prohlášení vyjadřující oprávněný komentář k záležitostem veřejného zájmu voleným členem městské rady určitý faktický podklad, musí být tato prohlášení pokládána za hodnotové soudy spíše než za tvrzení skutečností.

Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 2. 2001, věc *Jerusalem proti Rakousku*

Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 3/2001, s. 126 a násl.

J-ESLP č. 164/2001

Z odůvodnění:

Stěžovatelkou je rakouská státní příslušnice, paní Susanne Jerusalem. V době příslušných událostí byla členkou Městské rady Vídně. Dne 11. 6. 1992 v průběhu zasedání Městské rady, které se zabývalo otázkou poskytování subvencí jednomu sdružení, jež pomáhá rodičům, jejichž děti se dostaly do kontaktu se sektami, stěžovatelka jako radní pronesla projev, v němž prohlásila následující: „Jako každý jiný vím, že dnes sekta již neznamená malou skupinu, jež se odtrhne od velké církve, nýbrž psychosektu. Tyto psychosekty existují též v Rakousku. Mají společné rysy. Jedním aspektem, který mají společný, je jejich totalitní charakter. Navíc ve své ideologii vykazují fašistické tendence a často mají hierarchická uspořádání. Osoba, která se dostane do područí takové sekty, obvykle ztrácí svou identitu a poddává se této skupině.“ Poté, co komentovala aktivitu jednoho sdružení, jež považovala za sektu, pokračovala slovy: „seкта IPM, která v Rakousku neexistuje dlouho, nicméně v několika letech – ve Švýcarsku je známa jako VPM – získala vliv na drogo-

vou politiku Rakouské lidové strany.“ Dále prohlásila, že Rakouská lidová strana vydala ve spolupráci s IPM publikaci o drogové politice a společně s IPM též organizovala informační činnost zahrnující veřejné diskuse. Stěžovatelka následovně požadovala rezoluci městské rady, podle níž by před poskytnutím subvence určitému sdružení muselo být nejprve přezkoumáno, zda toto sdružení není sektou. Jednání městské rady se poté zabíralo drogovou politikou, přičemž stěžovatelka v dalším vystoupení kritizovala spolupráci mezi Rakouskou lidovou stranou a IPM a učinila další prohlášení o povaze a aktivitách IPM.

Dne 27. 10. 1992 IPM, sdružení podle rakouského práva, a VPM, sdružení podle švýcarského práva, podala na stěžovatelku na základě § 1330 rakouského občanského zákoníku občanskoprávní žalobu. Sdružení žádala Zemský soud pro občanskoprávní záležitosti ve Vídni, aby vydal předběžné nařízení, kterým by stěžovatelce zakázal opakovat tvrzení o tom, že IPM je sekta, a aby jí nařídil toto tvrzení odvolat a nechat toto odvolání otisknout v několika rakouských novinách. Stěžovatelka ve vyjádření k žalobě uvedla, že jí použitý výraz „sekta“ byl hodnotovým soudem, a nikoli tvrzením skutečnosti. Použila ho v kontextu politické diskuse. Uvedla ovšem, že pokud by zemský soud zastával názor, že výraz „sekta“ byl tvrzením skutečnosti, je připravena dokázat, že její tvrzení bylo pravdivé.

Zemský soud dospěl k závěru, že prohlášení stěžovatelky nebyla hodnotovými soudy, nýbrž tvrzením skutečností. S ohledem na statut sdružení a na další předložené důkazy zemský soud shledal, že byla prokázána nepravdivost stěžovatelčiny tvrzení. Stěžovatelka podle soudu šířila nepodložené domněnky jako prokázaná fakta, a jednala proto nedbale. Zemský soud předběžné nařízení vydal na základě §

1330 odst. 2 občanského zákoníku, jelikož pokládal za zjevné, že byla sdružením způsobena újma na příjmech a existenci.

(...) V srpnu 1994 Nejvyšší soud prohlásil za nepřipustnou stížnost stěžovatelky pro porušení zákona. Potvrdil přitom, že výroky jako „fašistické tendence“ či „totalitní charakter“ byly tvrzením skutečností, jež stěžovatelka neprokázala. S odkazem na svou judikaturu uvedl, že pohanění nepravdivými tvrzeními, i když byla pronesena v průběhu politické diskuse, zašlo za přijatelnou politickou kritiku a nemohlo být ospravedlněno vahou zájmů či právem na svobodu projevu.

(...) Při posuzování specifických okolností projednávaného případu vezme Soud v úvahu následující aspekty: postavení stěžovatelky, postavení sdružení, jež navrhla vydání předběžného opatření, aktivity těchto sdružení a předmět diskuse Městské rady Vídně.

Pokud jde o postavení stěžovatelky, Soud poznamenává, že dotyčná byla voleným politikem, zasedajícím jako člen vídeňské městské rady. Jako taková požívala omezené parlamentní imunity. Schůze městské rady, na níž přednesla svůj projev, ovšem byla schůzí místní rady, a nikoli Zemského parlamentu. V druhém orgánu by jakékoli prohlášení učiněné stěžovatelkou bylo chráněno parlamentní imunitou a návrh na vydání předběžného opatření by nebyl možný. V tomto ohledu Soud připomíná, že zatímco svoboda projevu je důležitá pro každého, obzvláště důležitá je pro voleného zástupce lidu. Ten reprezentuje voličstvo, upozorňuje na jeho obavy a hájí jeho zájmy. Proto zasahování do svobody projevu opozičního člena Parlamentu, jako byla stěžovatelka, vybízí k co nejpečlivějšímu přezkoumání ze strany Soudu.

(...) Soud připomíná, že meze přijatelné kritiky jsou širší ve vztahu k politikům jed-

najícím v rámci jejich veřejné funkce, než ve vztahu k soukromým osobám, jelikož prvně uvedení se nevyhnutelně a vědomě vystavují podrobnému dohledu nad svými slovy a skutky ze strany novinářů i široké veřejnosti. Politici musí projevovat větší stupeň tolerance, obzvláště tehdy, když sami učiní prohlášení, jež mohou vyvolat kritiku. Avšak soukromé osoby či sdružení se vystavují dohledu, pokud vstoupí do arény veřejné diskuse. Ve věci *Nilsen a Johnsen* Soud dospěl k závěru, že pan Bratholm, vládní expert, který se dostal do sporu se stěžovateli, nemohl být kvůli tomuto postavení přirovnán k politikovi, jenž musí projevovat větší stupeň tolerance. Soud nicméně shledal, že účast pana Bratholma ve veřejné diskusi byla relevantním faktorem.

K projednávané věci Soud poznamenává, že IPM a VPM byla sdruženími aktivními na poli veřejného zájmu, konkrétně drogové politiky. Účastnila se veřejných diskusí o této záležitosti a, jak rakouská vláda připoustí, spolupracovala s politickou stranou. Jelikož sdružení byla tímto způsobem aktivní ve veřejné sféře, měla projevit větší stupeň tolerance vůči kritice, když jejich odpůrci v diskusi hovořili o jejich cílech a prostředcích.

Pokud jde o napadená prohlášení stěžovatelky, Soud podotýká, že byla učiněna v průběhu politické diskuse v Městské radě Vídně. Není rozhodující, zda diskuse před městskou radou probíhala jakožto před místní radou nebo zemským parlamentem. Nehledě na to, zda prohlášení stěžovatelky byla chráněna parlamentní imunitou, Soud konstatuje, že byla pronesena na fóru, které je přinejmenším srovnatelné s parlamentem, pokud jde o veřejný zájem na ochraně svobody veřejného projevu účastníků. V demokracii jsou parlament či jiné srovnatelné orgány základními fóry pro politickou diskusi. Musí být předloženy velmi pádné důvody, aby bylo osprave-

dněno zasahování do na nich vykonávané svobody projevu.

Diskuse v městské radě se týkala poskytnutí veřejných subvencí sdružením a stěžovatelka komentovala jeden z konkrétních bodů agendy, totiž poskytnutí subvence sdružení, které pomáhalo rodičům dětí, jež se dostaly do kontaktu se sektami. Účelem stěžovatelčina projevu bylo zdůraznit nezbytnost takové pomoci popsaním nebezpečí, jež představují skupiny, které jsou obecně označovány jako sekty, ve významu zcela odlišném od jeho použití v dřívějších náboženských kontroverzích. V této souvislosti – aniž byly zmíněny IPM a VPM – dotyčná vysvětlila pojem sekta a vyjádřila názor, že jedním z aspektů, které tyto sekty mají společný, je jejich totalitní charakter. Další rozvinutí její myšlenky plně sledovalo všeobecné definice totality. Teprve později ve své řeči kritizovala spojení mezi Rakouskou lidovou stranou a IPM/VPM.

Rakouské soudy kvalifikovaly prohlášení stěžovatelky jako tvrzení skutečností. Proto byla dotyčná nucena prokázat jejich pravdivost, aby se vyhnula vydání předběžného opatření. V tomto ohledu Soud připomíná, že ve věcech *Lingens proti Rakousku* (1986) a *Oberschlick proti Rakousku* (1990) provedl rozlišení mezi tvrzeními skutečností (*statements of fact*) a hodnotovými soudy (*value judgments*). Existence skutečností může být prokázána, zatímco pravdivost hodnotových soudů není dokazatelná. Požadavek dokázat pravdivost hodnotového soudu nelze splnit a sám o sobě porušuje svobodu názoru, která je základní součástí práva chráněného článkem 10 Úmluvy.

Soud ovšem dále připomíná, že i tam, kde je nějaké prohlášení hodnotovým soudem, může přiměřenost zasahování záviset na tom, zda existuje dostatečný faktický

podklad pro napadené prohlášení, protože i hodnotový soud bez jakéhokoli faktického podkladu může být přehnaný (*De Haes a Gijssels proti Belgii*, 1997, *Oberschlick proti Rakousku* [č. 2], 1997). Soud má na rozdíl od rakouských soudů za to, že v projednávaném případě napadená prohlášení, svým způsobem vyjadřující oprávněný komentář k záležitostem veřejného zájmu voleným členem městské rady, musí být pokládána za hodnotové soudy, spíše než za tvrzení skutečností (viz výše cit., *Lingens* a dále *Wabl proti Rakousku*, 2000).

Zbývá otázka, zda pro takové hodnotové soudy existoval dostatečný faktický podklad. V tomto ohledu Soud poznamenává, že stěžovatelka navrhla listinné důkazy, konkrétně články z novin a časopisů o vnitřní struktuře a aktivitách navrhovatelů, jakož i rozsudek německého soudu o těchto záležitostech. Podle názoru Soudu takový materiál mohl být relevantní jako předběžný důkaz, že hodnotový soud vyjádřený stěžovatelkou byl oprávněným komentářem. Kromě těchto listinných důkazů, které byly zemským soudem přijaty, stěžovatelka také navrhla vyslechnutí čtyř svědků a získání znaleckého posudku. Zemský soud nicméně získání těchto důkazů odmítl, protože, jak vysvětlil odvolací soud, se vztahovaly pouze k pojmu „sekta“, a nikoli k výrazu, o němž stěžovatelka mluvila ve svém projevu, totiž o organizaci totalitního charakteru, vykazující fašistické tendence a mající hierarchickou strukturu, s výsledným nepříznivým dopadem na psychologickou situaci svých členů nebo stoupenců. Takové důkazy byly tudíž pokládány za irelevantní. Jejich dostupnost nebyla nijak komentována.

Soud se však domnívá, že rozlišení učiněné mezi pojmem „sekta“ a „psychosekta vykazující totalitní rysy“ bylo umělé a nebralo v úvahu pravou povahu diskuse, jíž se stěžovatelka účastnila. Soud je ohro-

men nekonsistentním přístupem národních soudů, které na jedné straně požadovaly důkaz tvrzení a na druhé straně se odmítaly zabývat všemi dostupnými údaji. Soud dospěl k závěru, že rakouské soudy požadavkem, aby stěžovatelka prokázala pravdivost svých prohlášení, zatímco ji zároveň zbavily účinné možnosti předložit na podporu svých tvrzení důkazy, a prokázat tak, že tato tvrzení byla oprávněným komentářem, překročily svou míru uvážení, a že předběžné opatření proti stěžovateli bylo nepřiměřeným zasahováním do její svobody projevu. Čl. 10 Úmluvy byl tudíž porušen.

42. Orgán kraje oprávněný odpovídat na žádosti o poskytnutí informace

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

V případech, kdy jsou informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to i v případech, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 4 Ans 13/2008

www.nssoud.cz

Z odůvodnění:

(...) V projednávané věci je nepochybné, že poskytnutí informací na základě žádosti stěžovatele ze dne 6. 10. 2007 bylo provedeno v rámci samostatné působnosti Jihomoravského kraje. To vyplývá z § 4 zákona o krajích, podle něhož pokud zvláštní

zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů, přičemž problematiku výroků paní Ing. arch. Anny Procházkové, radní Jihomoravského kraje, ohledně podnětů a stížností občanských sdružení do Bruselu a jejich vlivu na čerpání financí z Evropské investiční banky a operačního programu Doprava v návaznosti na výstavbu rychlostní komunikace R43 nelze podřadit žádnému zákonnému vymezení přenesené působnosti kraje, zejména přenesené působnosti kraje ve věcech územního plánování ve smyslu § 5 odst. 2 či § 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K jednoznačnému závěru o podřazení poskytování informací v této věci samostatné působnosti kraje ostatně dospěl rovněž krajský soud, přičemž stěžovatel tento závěr nijak nezpochybňoval.

Poté, co zdejší soud dospěl k závěru, že poskytování informací v této věci bylo prováděno v rámci samostatné působnosti kraje, obrátil svoji pozornost k otázce, zda žádost stěžovatele o poskytnutí informací byl oprávněn vyříditi krajský úřad namísto žalované, či zda bylo nutné, aby se žádost zabývala a odpověděla na ni přímo žalovaná jako povinný subjekt stěžovatelem oslovený. Nejvyšší správní soud se po důkladném zvážení věci přiklonil k prvnímu z uvedených právních názorů, tedy že žalovaná nepochybná, a nelze jí tedy vytýkat, že zůstala nečinná, pokud žádost stěžovatele o poskytnutí informací byla namísto ní vyřízena a zodpovězena krajským úřadem.

Zdejší soud přitom vyšel zejména ze specifik samostatné působnosti kraje. Zohlednil, že zatímco přenesená působnost je zásadně vykonávána orgány kraje, samostatná působnost náleží kraji jako takovému. To vyplývá mimo jiné z § 29 odst. 1

zákona o krajích, podle něhož orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon, ve srovnání s § 14 odst. 1 téhož zákona, podle něhož do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje [srov. § 7, § 35 a § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Zatímco předmětem přenesené působnosti je výkon státní správy, který je státem toliko „přenášen“ na kraje, resp. jejich jednotlivé orgány, v případě samostatné působnosti se jedná o krajskou samosprávu, samosprávnou působnost kraje jako veřejnoprávní korporace, vykonávanou vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, v jejímž rámci kraj (prostřednictvím svých orgánů) realizuje své právo na autonomní správu vlastních záležitostí. Zatímco v případě přenesené působnosti se jedná toliko o dekoncentraci státní správy, působnost samostatná je výrazem decentralizace veřejné správy, tedy jejího přenosu na jiný subjekt než stát (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 158). Právo na samosprávu jako esenciální náležitost demokratického právního státu je přitom garantováno na úrovni ústavního pořádku České republiky, zejména čl. 100 odst. 1 věty první Ústavy, podle něhož územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, jakož i čl. 8 Ústavy, podle kterého se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Shora uvedené rozlišení samostatné a přenesené působnosti odpovídá též čl. 105 Ústavy, podle něhož výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případech, kdy jsou informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby

žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to ani v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje). To vyplývá mimo jiné z § 94 odst. 1 věty první zákona o krajích, podle kterého je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad; na jeho rozhodování se vztahuje správní řád, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Poukázat lze dále na § 20 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím *a contrario*, podle něhož informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti. Relevantní je rovněž ustanovení § 66 věty první zákona o krajích, podle kterého krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí, jakož i § 59 odst. 3 zákona o krajích, podle něhož rada zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit argumentaci stěžovatele, že povinnými orgány ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím při poskytování informace spadající do samostatné působnosti nejsou územní samosprávné celky jako takové, ale přímo jejich jednotlivé orgány, mimo jiné rada kraje. K tomuto závěru přispívá rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, v němž se zdejší soud vyjádřil, že pokud je povinným subjektem kraj, za něhož podle § 66 zákona o krajích plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou krajský úřad, přičemž požadovaná informace se týká čin-

nosti spadající do samostatné působnosti kraje, pak rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu ten, kdo stojí v jeho čele, tedy hejtman příslušného kraje (ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006). Rovněž lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2007, čj. 2 As 12/2007-79, v němž zdejší soud zdůraznil, že jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obcí, bylo by přílišným formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) – žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávné organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci.

Na závěru o oprávněnosti krajského úřadu vyřídít žádost o poskytnutí informace v samostatné působnosti kraje namísto osloveného orgánu kraje nic nemění ani stěžovatelem namítaná možnost, že požadované informace má k dispozici toliko oslovený orgán kraje, popř. že snad poskytnutím informací krajským úřadem namísto rady kraje může dojít k jejich zkreslení či poskytnutí pouze těch informací, které má sám krajský úřad k dispozici. Nelze než konstatovat, že v případě, že je žádost o poskytnutí informace ve smyslu § 94 odst. 1 zákona o krajích, popř. § 66 téhož zákona vyřizována krajským úřadem, je nutné, aby krajský úřad při vyřizování žádosti úzce spolupracoval s ostatními orgány kraje a poskytl rovněž tytéž informace, které mají tyto orgány k dispozici. Takové řešení bude naopak zpravidla efektivnější a pro žadatele příznivější, než by tomu bylo v případě poskytování informací výhradně osloveným orgánem kraje, a to jak po stránce obsahového vyřízení žádosti, tak i s ohledem na potřebu dodržování zákonných lhůt (srov. podrobnější roz-

bor Ministerstva vnitra v Analýze účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, Praha; 10. 12. 2007, s. 21–24, dostupné z <http://aplikace.mvcr.cz>). Tímto řešením proto nemůže dojít ani k ohrožení ústavně zaručeného práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, které bylo blíže vymezeno například v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, č. 74/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59.

(...) Výše uvedený závěr konečně nijak nekoliduje ani s právní úpravou směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která byla do českého práva provedena zejména právě zákonem o svobodném přístupu k informacím (in concreto novelou zákonem č. 61/2006 Sb.) a která v čl. 2 bodě 1 „subjektem veřejného sektoru“ rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty, přičemž „regionálními orgány“ nejsou myšleny jejich jednotlivé orgány, nýbrž vyšší územní samosprávné celky v pojetí českého práva jako takové, o čemž svědčí i pojmy užitá v jiných jazykových verzích směrnice (*Gebietskörperschaften, regional or local authorities, les collectivités territoriales*).

43. Povaha rozhodování územních samosprávných celků o poskytování informací

zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Rozhodování o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. patří do samostatné působnosti obce. Protože obecní rada (jejíž funkci plní v měst-

ském obvodu územně členěného statutárního města obvodní rada v rozsahu jí svěřeném) je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti, nemůže být žalovaný v takové věci ve správním soudnictví označen současně jako „město“ a „obvodní rada městského obvodu“, protože jde o vylučující se pojmy.

Podle rozsudku Krajského soudu v Olavě ze dne 29. 6. 2001, sp. zn. 22 Ca 450/2000

SJS č. 895/2001

44. Poskytování informací ze schůze rady obce

§ 16 odst. 2 písm. e) a § 101 odst. 1, 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

§ 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

I. Neveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce (§ 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení) neomezují samy o sobě právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ohledně skutečností obsažených v takovém zápisu.

II. Povinný subjekt poskytující informace ze zápisu ze schůze rady obce jiné osobě než členu zastupitelstva obce je povinen zajistit zákonem stanovenou ochranu práv a svobod jiných osob způsoby předvídanými v § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím; to ovšem neplatí, pokud občan obce požaduje informace z usnesení rady, k nimž má podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., obecní-

ho zřízení, zaručen přímý přístup formou nahlédnutí a pořízení výpisů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, sp. zn. 6 As 40/2004 č. 711/2005 Sb. NSS

Z odůvodnění:

Žalobkyně požádala dne 3. 10. 2003 o kopie zápisů z jednání Rady města Černošice ze dnů 16. 10. 2002, 5. 3. 2003, 16. 4. 2003, 29. 4. 2003 a 20. 8. 2003; uvedla, že její žádost se opírá o zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), a vyjádřila ochotu uhradit náklady potřebné na pořízení kopií.

Městský úřad Černošice svým rozhodnutím ze dne 18. 11. 2003 této žádosti nevyhověl a požadované informace neposkytl. Odůvodnění tohoto rozhodnutí opřel zejména o § 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, podle nichž jsou schůze rady obce neveřejné; ani zápis ze schůze rady tak není veřejnou listinou.

(...) Odpovědět na otázku, zda žádost stěžovatelky byla zamítnuta po právu, anebo neprávem, znamená vyřešit následující nabízející se okruhy otázek: především je nutno se zabývat odpovědí na otázku, zda stěžovatelka požádala o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. – pokud by tomu tak nebylo (jak tvrdí žalovaná strana a k čemuž se přiklonil ve velmi strohém odůvodnění i krajský soud) a tato právní norma by nebyla aplikovatelná, pak nemá ani smyslu hovořit o omezení práva na informace; omezení práva předpokládá, že takové právo existuje a bylo uplatněno. Pokud by odpověď na tuto otázku byla kladná, pak je nutno vyřešit vztah obecního zřízení a zákona č. 106/1999 Sb. v tom smyslu, zda a do jaké míry je zákon o obcích *lex spe-*

cialis vůči obecné normě o poskytování informací z oblasti veřejné správy.

Zákon č. 106/1999 Sb. zajišťuje provedení práva zaručeného Listinou základních práv a svobod v čl. 17 odst. 1 (práva na informace); toto právo lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Potřebné informace jsou jednak nástrojem kontroly veřejnosti vůči orgánům spravujícím věci veřejné, jednak slouží jako podklad pro volbu postupu každého jednotlivého občana při správě věcí veřejných. Zákon č. 106/1999 Sb. tak představuje normu obecnou, což nevylučuje, aby dílčí otázky byly řešeny v jiných právních předpisech, zejména pokud je předmětem jejich úpravy postavení a pravomoc správních orgánů. Pro posuzovanou věc pak přichází v úvahu k aplikaci vedle obecné normy o poskytování informací zákon upravující obecní zřízení, tedy zákon o obcích.

Nejvyšší správní soud považuje žádost o kopii zápisů ze schůze rady města, jak byla stěžovatelkou podána, za jednoznačnou žádost o informace v těchto zápisech obsaženou; zákon č. 106/1999 Sb. neobsahuje definici „informace“ – obecně je obsah tohoto výrazu chápán jako „zpráva, sdělení“, jako určitý projev, ve kterém se konstatují fakta. Obsah zápisů z jednání rady města je dán povinně ustanovením § 101 odst. 3 obecního zřízení, a to tak, že obsahuje počet přítomných, schválený pořad schůze, průběh a výsledek hlasování a jeho součástí jsou přijatá usnesení. Pokud stěžovatelka požadovala kopie zápisů jako celek, pak nevyloučila žádný z údajů v něm obsažených jako takový, který nepožaduje. Polemiku o tom, zda tedy snad nechtěla jen informace o průběhu jednání, která vzešla patrně z jednoho vyjádření v žalobě, nepovažuje Nejvyšší správní

soud za nosnou; rovněž pochyby žalované o tom, že žádost o kopii určité listiny vzešlé z činnosti orgánu obce není žádostí o informaci o skutečnostech v nich obsažených, nejsou důvodné. Jak by asi měla taková žádost vypadat za situace, kdy občan obce ani neví, co bylo na programu schůze rady obce? Nejvyšší správní soud tedy stěžovatelčinu žádost, navíc výslovně tak označenou, považuje za nepochybnou žádost o sdělení informací podle zákona č. 106/1999 Sb., a to informací obsažených v zápisech ze schůzí Rady města Černošic ve vymezených obdobích.

Publicita veřejné správy může spočívat na umožnění účasti na jednání, z něž vyplynou určité závěry relevantní pro správu veřejných věcí (to znamená možnost účastnit se jako přihlížející rozhodovacímu procesu), anebo takovouto možnost upírá z důvodů, které mohou být relevantní, a pak zpřístupňuje konečné informace, konečné výsledky svých rozhodovacích procesů. Rada obce je výkonný orgán obce, orgán kolektivní; není výjimkou, že jednání kolektivních orgánů veřejné moci nejsou přístupná veřejnosti – rada obce přímo nevyjadřuje zastupitelskou demokracii (tímto orgánem je zastupitelstvo a jeho jednání je veřejné) a přítomnost veřejnosti při jejich jednáních by mohla podle názoru Nejvyššího správního soudu do určité míry ovlivnit otevřenou výměnu názorů, která je pro přijetí usnesení takového orgánu nutná, nemluvě o potřebě ochránit práva jiných. Nemožnost účastnit se jednání kolektivního výkonného orgánu obce však nelze vykládat tak, že občan obce (anebo kdokoliv v poněkud jiném rozsahu, jak bude uvedeno dále) nemá právo na poskytnutí informací, které jsou produktem takového činnosti orgánu obce, ani o průběhu procesu, který k takovým závěrům vedl. Neveřejnost schůze znamená, že každý nemá možnost sledovat průběh jednání, stanoviska jednotlivých členů rady,

výměnu jejich názorů, jejich projevy apod. Zásadním výstupem schůze rady jsou její usnesení, která jsou povinně součástí zápisu ze schůze (§ 101 odst. 3 obecního zřízení). Tato usnesení rady obce jsou podle § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení přístupná všem občanům obce, a to formou nahlížení do nich a činění výpisů (toto právo přísluší i vlastníkům nemovitostí v obci). Stěžovatelka, pokud je občankou obce, popřípadě, pokud by jí nebyla, jako vlastnice nemovitosti na jejím území, má právo na fyzický přístup k usnesením rady města, a to v jejich úplné a originální podobě, včetně případných osobních údajů – v tomto ohledu představuje obecní zřízení nepochybně *lex specialis* vůči zákonu č. 106/1999 Sb., a to ve dvou ohledech: jednak zaručuje určitou formu přístupu k informaci, jednak zužuje ochranu jinak chráněných údajů; má-li občan obce takový „fyzický přístup“ k usnesením rady města zaručen zákonem, tím spíše není důvod odmítnout mu poskytnutí kopií usnesení rady města jako formu poskytnutí informací, kterou zákon č. 106/1999 Sb. běžně připouští [§ 14 odst. 3 písm. c) citovaného zákona]. Obecní zřízení, jež občanům obce takové právo (§ 16) přiznalo, tak představuje zpřístupnění osobních údajů konkrétnímu okruhu osob na základě zákona [§ 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů]. Ani správní orgány, ani krajský soud se odlišností právní úpravy přístupu k usnesením rady města a zápisům ze schůze rady města nijak nevěnovaly a nevyvodily z nich potřebné právní závěry.

Pokud tedy Nejvyšší správní soud dovedl, že stěžovatelka podala byť stručnou žádost o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., dále že rozsah požadovaných informací byl dán povinným obsahem zápisů ze zasedání rady města, přičemž stěžovatelka v postavení občana obce by měla právo na „fyzický přístup“

k usnesením rady města (právo nahlížet a činit výpisy), a tedy tím spíše by měla právo na kopii usnesení rady města přijatých ve vymezených obdobích, pak zbývá vyřešit, zda neveřejnost zasedání rady města a omezení práva „fyzického přístupu“ (právo nahlížet) k zápisům ze schůzí rady města lze vyložit tak, že nikdo nemá právo na žádnou další informaci ze zasedání rady města (kromě výše vyloženého práva občana obce na informace z usnesení rady). Nejvyšší správní soud k takovému závěru neshledává žádné právní důvody. Jak výše vyloženo, nutno odlišit právo na přímý přístup k určitým informacím (originálním dokumentům), a to včetně údajů, které jsou jinak zákonem č. 106/1999 Sb., popřípadě zákonem o ochraně osobních údajů, chráněny (které v případě zápisů ze schůze rady města přísluší pouze členům zastupitelstva, a pokud jde o usnesení rady města jako součásti zápisu, osobám vymezeným v § 16 a 17 obecního zřízení), od obecného práva na informace pocházejících z činnosti rady města, jež přísluší všem – toto právo pak podléhá omezením vyplývajícím z ustanovení § 9 a následujících zákona č. 106/1999 Sb., popřípadě zvláštních zákonů. Pokud pak zápis ze schůze rady obsahuje chráněné údaje, je povinností povinného orgánu učinit opatření nutná k jejich ochraně – to může v některých případech učinit zápisy obtížně vnímatelnými, nicméně v kombinaci s usneseními rady, která jsou pro občany obce přímo přístupná, a s právy vztahujícími se k zasedání zastupitelstva již představují reálnou míru informací potřebných k možnosti každého občana jednak kontrolovat, jak probíhá správa (v tomto případě samospráva) věcí veřejných, jednak získat dostatek informací k přijetí vlastních rozhodnutí, jimiž realizuje svá práva jako občan samosprávného celku. Závěr krajského soudu o tom, že obecní zřízení v § 101 odst. 1 a 3 představuje omezení práva na informace předvídané Listinou základních

práv a svobod v čl. 17 odst. 4, aniž by se tento soud blíže vyjádřil k nezbytnosti takového omezení a jeho účelu, jež ve svém rozhodnutí dovedl, nerespektuje podle Nejvyššího správního soudu pokyn obsažený v čl. 4 odst. 4 téže Listiny, totiž při výkladu jakýchkoli omezení ústavních práv šetřit jejich podstaty a smyslu.

45. Poskytování informací ze zasedání zastupitelstva obce

§ 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
§ 97 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, není zvláštním zákonem (*lex specialis*) vůči zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který by obci stanovil povinnost zveřejňovat zápisy ze zasedání zastupitelstva ve smyslu § 11 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (povinnost zveřejňovat informace na základě zvláštního zákona v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období), a nezakládá tedy možnost omezit právo na informace s poukazem na § 97 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (povinnost obce informovat občany o činnosti orgánů obce).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 6 As 79/2006
č. 1342/2007 Sb. NSS

Z odůvodnění:

Podáním ze dne 16. 1. 2006 požádal žalobce podle zákona č. 106/1999 Sb. o poskytnutí fotokopii všech zápisů ze všech zasedání zastupitelstva města Smečna konaných v roce 2005.

Na tuto jeho žádost reagoval Městský úřad ve Smečně připsal tak, že zápisy ze zasedání zastupitelstva jsou zhotoveny v zákonné lhůtě a jsou k nahlédnutí na úřadě města. Následně dne 8. 2. 2006 byla žalobcova žádost odmítnuta.

(...) Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval namítaným nesprávným postupem krajského soudu při posuzování vztahu § 97 zákona o obcích a § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., který by dle tvrzení stěžovatelky měl mít za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Dle posledně citovaného ustanovení povinný subjekt informaci neposkytne, pokud ji zveřejňuje na základě zvláštního zákona a v předem stanovených pravidelných obdobích až do nejbližšího následujícího období. Poznámka pod čarou příkladmo odkazuje na zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, a na zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Podle zákona o státní statistické službě zveřejňuje Český statistický úřad statistické informace (např. informace o zahraničním obchodu, nezaměstnanosti, cenách či inflaci) v předem stanovených lhůtách (§ 18 odst. 3 zákona o státní statistické službě). Česká národní banka je naproti tomu například povinna jednou za tři měsíce informovat veřejnost o měnovém vývoji (§ 3 odst. 5 zákona o České národní bance). Smyslem § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. je ochrana informací, které mají být dle zvláštního zákona zveřejněny v předem stanovených pravidelných obdobích, před jejich předčasným zveřejněním, a tím zajištění rovného přístupu k nim všem zájemcům v jednom okamžiku. Povinný subjekt tak dle tohoto ustanovení informaci neposkytne, jestliže má povinnost ji zveřejnit v určitý čas, který v době podání žádosti ještě nenastal, jinými slovy neposkytne ji až do nejbližšího následujícího období, ve kterém má povinnost požadovanou informaci dle zvláštního zákona

zveřejnit. Z toho pak také vyplývá, že po samotném zveřejnění takové informace se výluka dle § 11 odst. 2 písm. b) citovaného zákona nemůže uplatnit a povinný subjekt může naopak využít § 6 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. a odkázat žadatele na již zveřejněnou informaci, pokud bude informace v době podání žádosti splňovat definici zveřejněné informace dle § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. (resp. § 3 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb.). Z výše uvedeného vyplývá, že zákon o obcích není zvláštním zákonem, který by povinnému subjektu stanovil povinnost zveřejňovat zápisy ze zasedání zastupitelstva ve smyslu § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., k čemuž dospěl v napadeném rozhodnutí i krajský soud ve vztahu k § 97 zákona o obcích. Nejvyšší správní soud nadto poznamenává, že nakládání se zápisy ze zasedání zastupitelstva upravuje § 95 odst. 2 zákona o obcích, které povinnost periodického zveřejňování nestanoví. Zápis musí být uložen na obecním úřadě k nahlédnutí, čímž však nedojde k jeho zveřejnění ve smyslu § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. (resp. § 3 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb.).

Stěžovatelčinu námitku, že krajský soud nijak nezkoumal konkrétní způsob výkonu její povinnosti dle § 97 zákona o obcích, je třeba s odkazem na § 109 odst. 4 s. ř. s. odmítnout, neboť tuto skutečnost v předcházejícím řízení nijak netvrdila, ani neprokazovala. I kdyby však stěžovatelka zápisy ze zasedání zastupitelstva na úřední desce zveřejňovala, nemůže s ohledem na výklad uvedený v předchozím odstavci argumentovat existující výlučkou dle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.

46. Poskytování informací obchodní společností založenou obcí

§ 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.,
o svobodném přístupu k informacím
§ 35a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích
(obecní zřízení)

U akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem společnosti, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti plnící veřejný účel (provozování fotbalu v dané obci), převažují znaky svědčící o její veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 8 As 57/2006
č. 1688/2008 Sb. NSS

Z odůvodnění:

Žalobce požádal žalovaného 1) (dále též „město“) žádostí ze dne 4. 10. 2005 o „poskytnutí textu smlouvy, na základě které došlo k převodu členských práv a povinností v ČMFS z fotbalového klubu SK Hradec Králové na FC Hradec Králové, a. s., která byla uzavřena mezi SK Hradec Králové, org. složka C. H. S. ENTERPRISES na straně jedné a FC Hradec Králové, a. s., na straně druhé“. Magistrát města přípisem ze dne 6. 10. 2005 sdělil žalobci, že jeho žádost byla odložena [§ 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím], neboť požadovaná smlouva „nebyla uzavřena městem a k jeho působnosti se nijak nevztahuje“. Podle magistrátu pak byla smlouva „učiněna jako běžný obchodní případ jmenované společ-

nosti a je jen na její vůli, zda jeho obsah zveřejní, poskytne třetí osobě nebo bude považovat za důvěrný. V tomto směru nesmí být společností nikterak na újmu, že jejím jediným vlastníkem je obec“. Žalobce další žádostí ze dne 31. 10. 2005 požádal magistrát města o poskytnutí textu předmětné smlouvy. Magistrát města přípisem ze dne 8. 11. 2005 sdělil žalobci, že jeho žádost byla opět odložena [§ 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím].

(...) Základem sporu je přitom především posouzení postavení druhého žalovaného z hlediska kritérií § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy zda lze druhého žalovaného považovat za veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky. Nejvyšší správní soud pouze na okraj doplňuje, že požadavek hospodaření s veřejnými prostředky byl ze zákona o svobodném přístupu k informacím vypuštěn novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., účinnou od 23. 3. 2006, Nejvyšší správní soud však při svém rozhodování vychází z původní právní úpravy (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel i žalovaní argumentovali při výkladu pojmu veřejné instituce nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 (dostupný, stejně jako dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní soud nejprve vymezil tuto skupinu negativně ve vztahu ke státnímu orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporaci a pokračoval: „Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností“. Ústavní soud do této skupiny řadí i právnické osoby hospodařící s vlastním majetkem.

Ústavní soud se ovšem výkladem pojmu veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky zabýval i v řadě dalších rozhodnutí, z nichž Nejvyšší správní soud cituje zejm. náleze ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06. Ústavní soud, ve shodě s jím přezkoumávaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, rozložil interpretaci citovaného pojmu do dvou otázek, a to výkladu pojmu veřejná instituce a pojmu hospodařící s veřejnými prostředky, přičemž dovodil, že obě podmínky musí být splněny kumulativně.

(...) Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že se Ústavní soud v citovaném nálezu pohyboval na půdorysu zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, a tato skutečnost odlišuje jeho náleze od nyní posuzované věci. Půdorys zákonné úpravy umožnil Ústavnímu soudu vyjádřit se k postavení státních podniků obecněji, než může nyní relativně kasuisticky učinit ve vztahu k akciovým společnostem založeným státem či územními samosprávnými celky a jejich orgány, resp. přímo k postavení druhého žalovaného, Nejvyšší správní soud. Na druhé straně je nepochybné, že obecné závěry Ústavního soudu, týkající se výkladu pojmu veřejné instituce, jsou použitelné nezávisle na právní úpravě, která vzniká a fungování toho kterého subjektu řídí, a která má být interpretována právě ve světle právního názoru Ústavního soudu.

V rámci další argumentace vychází Nejvyšší správní soud z širší interpretace pojmu stát, resp. argumentuje-li Ústavní soud možností ingerence státu do činnosti atd. zkoumané instituce, považuje Nejvyšší správní soud podmínku za naplněnou i v případě možné ingerence územního samosprávného celku a jeho orgánů. V tomto směru vychází z okruhu povinných osob, kterými jsou nejen státní orgány, ale právě i územní samosprávné celky a jejich orgá-

ny. Představují-li další kategorii povinných osob veřejné instituce, jedná se o skupinu subjektů odvozujiících své postavení do značné míry právě od dvou prvně jmenovaných kategorií (resp. od státu v širším slova smyslu – zvoleném i Nejvyšším správním soudem). Neexistuje přitom důvod, aby toto odvozené postavení bylo shledáno ve vztahu k jedné z těchto kategorií, nikoliv však již k druhé. Restriktivní výklad Nejvyššího správního soudu by ostatně mohl vést k vyloučení dopadu zákona o svobodném přístupu k informacím na nezanedbatelnou část činnosti územních samosprávných celků a jejich orgánů v důsledku prostého zakládání společností soukromého práva (srov. § 35a odst. 1 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů).

Právě skutečnost, že obec může v souladu s posledně citovaným ustanovením zakládat pro výkon samostatné působnosti právnické osoby, vede k závěru, že i tyto osoby musí podléhat režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. V opačném případě by záleželo pouze na vůli obce, zda vlastním úkonem omezí či zcela vyloučí část své činnosti z kontroly veřejnosti, která je navíc garantována ústavním pořádkem České republiky (článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Samotná skutečnost, že je druhý žalovaný akciovou společností, tedy osobou soukromého práva založenou podle obchodního zákoníku, jej proto nevylučuje z okruhu povinných osob ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Posledně uvedený závěr odpovídá prvnímu hledisku analyzovanému i Ústavním soudem, podle něž není rozhodný pouze způsob vzniku či zániku instituce z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu, ale rovněž hledisko osoby zřizovatele, resp. zakladatele. V tomto směru nebylo v řízení pochyb o tom, že

jakkoliv je druhý žalovaný akciovou společností založenou v souladu s obchodním zákoníkem, je jeho zakladatelem první žalovaný, který je zároveň jediným akcionářem druhého žalovaného.

Od této skutečnosti se odvíjí i posouzení druhého hlediska, tj. který subjekt vytváří jednotlivé orgány druhého žalovaného. V případě druhého žalovaného je subjektem vytvářejícím jeho orgány jako jediný akcionář první žalovaný, ať již přímo ve vztahu k valné hromadě nebo zprostředkovaně jejím prostřednictvím [srov. zejm. § 180 odst. 1, 2 obchodního zákoníku, § 184 odst. 1 obchodního zákoníku, § 187 odst. 1 písm. d), e) obchodního zákoníku, § 194 odst. 1 věta první obchodního zákoníku, § 200 odst. 1 obchodního zákoníku a také čl. 9 odst. 1, 2 písm. c), čl. 10 odst. 1, čl. 15 odst. 2, čl. 21 odst. 2 stanov druhého žalovaného, veřejně dostupných ve sbírce listin obchodního rejstříku] s výjimkou členů dozorčí rady volených ze zákona zaměstnanci společnosti [srov. zejm. § 200 odst. 1 obchodního zákoníku a čl. 9 odst. 2 písm. c) stanov druhého žalovaného].

Dalším hlediskem, kterým je třeba se zabývat, je existence či neexistence státního dohledu nad činností druhého žalovaného. I zde je třeba vycházet z konkrétní posuzované situace, tj. míry dohledu, kterou první žalovaný disponuje ve vztahu k činnosti druhého žalovaného, nikoliv z existence či neexistence státního dohledu nad činností akciových společností obecně. Na rozdíl od žalovaných Nejvyšší správní soud neinterpretuje dohled definovaný Ústavním soudem jako nutně vrchnostenskou kontrolu, ale jako dohled, který může konkrétní subjekt (zde první žalovaný) vykonávat ve vztahu ke konkrétnímu jinému subjektu (zde druhému žalovanému), byť i na základě předpisů soukromého práva, např. obchodního zákoníku. První žalovaný pak jako jediný akcionář druhého žalo-

vaného může vykonávat dohled nad jeho činností prostřednictvím jím, resp. valnou hromadou volených orgánů společnosti [srov. zejm. § 197 odst. 2 obchodního zákoníku, § 198 obchodního zákoníku, § 199 odst. 1 obchodního zákoníku, § 201 odst. 1 obchodního zákoníku] i bezprostředně v rámci výkonu svých akcionářských práv [srov. zejm. § 187 odst. 1 písm. f) obchodního zákoníku].

Konečně je pak nutné zabývat se tím, zda je účel druhého žalovaného soukromý nebo veřejný. Jakkoliv má druhý žalovaný v současné době v obchodním rejstříku zapsanu řadu činností jako předmět podnikání, v rozhodné době (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) bylo jeho jediným předmětem činnosti zapsaným v obchodním rejstříku provozování fotbalu v Hradci Králové, byť Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že předmět činnosti druhého žalovaného byl v téže době článkem 4 jeho stanov vymezen širším způsobem. Nejvyšší správní soud se však v této souvislosti zabýval i zákonným rámcem, v němž se pohyboval první žalovaný při založení druhého žalovaného. Zde je podstatné, že obec, která je základním územním samosprávným společenstvím občanů (§ 1 zákona o obcích) a veřejno-právní korporací s vlastním majetkem (§ 2 odst. 1 zákona o obcích) pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem (§ 2 odst. 2 zákona o obcích). Mimo jiné ochrana veřejného zájmu by tedy měla být vždy přítomným prvkem činnosti obce. V tomto kontextu pak neobstojí argumentace žalovaných, podle níž jediným účelem založení druhého žalovaného bylo podnikání v oblasti profesionálního fotbalu, nikoliv uspokojování veřejných potřeb. Nesměřuje-li totiž aktivita prvního žalovaného ve vztahu k založení a činnosti druhého žalovaného k uspokojování veřejných potřeb, resp. byl-li účel založení druhého žalovaného ryze soukro-

mý, pak není zřejmé, jak tímto úkonem hodlal první žalovaný naplňovat zcela zřejmě veřejný cíl své existence spočívající ve všestranném rozvoji svého území a naplňování potřeb svých občanů.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že druhý žalovaný byl založen prvním žalovaným jako územním samosprávným celkem, jeho orgány jsou částečně přímo a částečně prostřednictvím valné hromady vytvářeny prvním žalovaným, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností druhého žalovaného a ten plní veřejný účel. Jakkoliv je tedy druhý žalovaný formálně osobou soukromého práva, převažují u něj znaky svědčící o jeho veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Krajský soud se v napadeném rozsudku zcela opomněl vypořádat s otázkou, zda druhý žalovaný hospodaří s veřejnými prostředky. Nejvyšší správní soud proto ve stručnosti doplňuje, že při výkladu veřejných prostředků lze poukázat na legální definici tohoto pojmu v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, podle níž jsou veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a) téhož ustanovení – mimo jiné územnímu samosprávnému celku. Druhý žalovaný přitom nepochybně hospodaří alespoň zčásti s veřejnými prostředky – představovanými základním kapitálem vloženým prvním žalovaným. Nelze přitom akceptovat argumentaci, podle níž lze vyloučit kontrolu veřejnosti nad hospodařením s těmito prostředky prostřednictvím výkonu práv vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím pouze díky skutečnosti, že druhý žalovaný hospodaří rovněž vlastními prostředky, jejichž od-

dělení v hospodaření společnosti není možné. Ostatně, s ohledem na skutečnost, že akcie je cenným papírem, s nímž jsou spojena práva akcionáře jako společníka podílet se podle obchodního zákoníku a stanov společnosti na jejím řízení, jejím zisku a na likvidačním zůstatku při zániku společnosti (§ 115 odst. 1 obchodního zákoníku), a první žalovaný je jediným akcionářem druhého žalovaného, je tvrzení druhého žalovaného o vlastních neveřejných prostředcích formálně zcela správné, fakticky však poněkud iluzorní – druhý žalovaný sám představuje majetkovou hodnotu v portfoliu prvního žalovaného.

(...) V tomto směru je ovšem nutné vycházet ze skutečnosti, že první žalovaný jako zakládající, řídicí (ve smyslu ustanovující ať již přímo či zprostředkovaně orgány) a kontrolní orgán ve vztahu k druhému žalovanému nemusí nutně disponovat veškerými informacemi a dokumenty, jež jsou v dispozici druhého žalovaného [srov. zejm. § 180 odst. 1, § 182 odst. 1 písm. a) a § 187 odst. 1 písm. n), odst. 2 obchodního zákoníku] – byt' lze spolu s krajským soudem v posuzované věci pochybovat o tvrzení prvního žalovaného, že požadovanou informací nedisponuje.

47. Oprávnění starosty obce činit majetkové úkony bez souhlasu zastupitelstva I.

čl. 101 odst. 1 a odst. 4 Ústavy ČR

Starosta obce podle dřívější ani současné úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (*conditio legis*). Jakkoli

tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemohl platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce. Obce jsou veřejnoprávními korporacemi a pokud jednájí ve věcech práva soukromého, nelze tvoření a projevy jejich vůle mechanicky posuzovat stejně, jako by šlo např. o obchodní společnosti.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 23, s. 39 a násl.

č. 103/2001 Sb. ÚS

Z odůvodnění viz rozhodnutí č. 120.

48. Oprávnění starosty obce činit majetkové úkony bez souhlasu zastupitelstva II.

čl. 101 odst. 1 a odst. 4 Ústavy ČR

Aplikace instrumentů směnečného práva bez přihlídnutí ke skutečnosti, že obec jako veřejnoprávní korporace má svůj fundament v právu veřejném, ve svých důsledcích ignoruje ústavní princip samosprávného řízení obce zastupitelstvem.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 576/2000

Sbírka nálezů a usnesení, sv. 22, s. 49 a násl.

č. 61/2001 Sb. ÚS

Z odůvodnění viz rozhodnutí č. 121.

49. Odpovědnost starosty obce za škodu způsobenou při výkonu funkce

§ 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Odpovědnost starosty obce za škodu, kterou obci způsobil při výkonu funkce, se řídí ustanovením § 420 a násl. občanského zákoníku.

Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004
SoJ č. 66/2005

Z odůvodnění:

(...) Okresní soud rozsudkem ze dne 10. 9. 2003, čj. 6 C 1023/2002-93, uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci částku 135 364,50 Kč s 5,5% úrokem z prodlení od 4. 7. 2002 do zaplacení, ve zbytku žalobu zamítl a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Rozhodl tak o nároku žalujícího města na náhradu škody proti žalovanému na základě zjištění, že žalovaný v období od 26. 11. 1998 do 20. 11. 2000 vykonával funkci starosty města R. Usnesením ze dne 17. 8. 1999 městská rada rozhodla o odvolání Ing. F. K. z funkce tajemníka městského úřadu a žalovaného dočasně pověřila plněním úkolů tajemníka města, včetně plnění funkce statutárního orgánu zaměstnavatele, a zároveň mu uložila řešit pracovníprávní vztah s Ing. F. K. podle platných předpisů. Žalovaný však nezajistil řádné doručení odvolání z funkce tajemníku Ing. F. K. a podle rozsudku okresního soudu ze dne 11. 1. 2001, čj. 8 C 1672/2000-80, obě výpovědi z pracovního poměru, doručené Ing. F. K. dne 17. 8. 1999 a 20. 8. 1999, jsou neplatné. Městu R. bylo uloženo nahradit Ing. F. K. na nákladech řízení 8 224 Kč a rozsudkem okresního soudu, sp. zn. 3 C 422/2001, bylo uloženo městu R. zaplatit Ing. F. K. na

náhradě mzdy částku 209 994 Kč s 8% úrokem od 1. 4. 2001. Město zaplatilo na základě těchto soudních rozhodnutí Ing. F. K. celkovou částku 233 440 Kč, z níž požaduje na žalovaném 135 364,50 Kč z titulu jeho odpovědnosti za vzniklou škodu. Soud dospěl k závěru, že žalovaný porušil své povinnosti při plnění pracovních úkolů a tímto pochybením vznikla žalobci škoda v celkové výši 233 440 Kč, za níž žalovaný odpovídá podle ustanovení § 172 odst. 1 zákoníku práce. Námitku žalovaného, že škodu nezavinil, neshledal soud důvodnou a podle ustanovení § 179 odst. 1 a 2 zákoníku práce uložil žalovanému nahradit škodu ve výši 4,5 násobku jeho tehdejšího průměrného měsíčního výdělku, tj. v částce 135 364,50 Kč s úrokem z prodlení od 4. 7. 2002, určeným podle § 517 odst. 2 obč. zák. a § 1 nařízení vlády č. 142/1994 Sb.

K odvolání žalovaného krajský soud rozsudkem ze dne 3. 2. 2004, čj. 23 Co 477/2003-129, rozsudek soudu prvního stupně změnil tak, že žalobu zamítl, a rozhodl o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů. Vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně, nezatožnil se však s jeho závěry právními. Především soudem prvního stupně vytkl pochybení v tom, že nárok posoudil podle zákoníku práce, ačkoliv žalovaný nebyl zaměstnancem žalobce. Vzhledem k ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce, podle něž se tento zákoník vztahuje na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce, pokud je to v něm výslovně stanoveno nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy, dovodil, že nárok na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné funkce se posuzuje podle občanského zákoníku, a opak neplyne ani z § 206 zákoníku práce a ani z ustanovení § 28 odst. 1 nařízení vlády č. 108/1994 Sb., na něž poukazoval žalobce a které stanoví, že fyzické osoby plnící veřejné funkce odpovídají za škodu tomu,

pro koho byly činny. Proto odpovědnost osoby vykonávající veřejnou funkci bylo třeba posoudit podle občanského zákoníku, konkrétně podle ustanovení § 420 obč. zák. Odvolací soud dovodil, že způsob, jakým bylo realizováno odvolání z funkce tajemníka městského úřadu i rozvázání pracovního poměru s ním, nebyl sice správný, což v konečném důsledku vedlo ke vzniku škody, avšak při doručování písemností žalovaný jednal způsobem, jaký byl u žalobce zaveden, svůj postup konzultoval s právníkem žalobce i s advokátem spolupracujícím se žalobcem a nebylo prokázáno, že by byl výslovně upozorněn na formální náležitosti odvolání z funkce a nezbytnost dodržení zákonem předepsaného postupu. Z titulu svého postavení nese sice žalovaný odpovědnost za to, že řádný postup nedodržel, podle názoru odvolacího soudu jde však především o odpovědnost politickou a jeho jednání nelze považovat za porušení právní povinnosti, pokud se jako laik spolehl na rady osob, které vzhledem k jejich vzdělání a profesi považoval za odborníky.

(...) Odvolacímu soudu je třeba přisvědčit v tom, že odpovědnost starosty obce za škodu této obci jím způsobenou při výkonu funkce se řídí občanským zákoníkem. Zatímco tajemník obecního úřadu je pracovníkem tohoto úřadu a ze zákona plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele (§ 59 odst. 2, 3 zákona č. 376/1990 Sb., o obcích, ve znění tehdy účinném), starosta zastupuje obec navenek (§ 52 cit. zákona) a funkci statutárního orgánu obce jako zaměstnavatele plní podle zákona jen v případě, že tajemník obecního úřadu není ustaven.

V daném případě byl tajemník městského úřadu ustaven a tuto funkci vykonával Ing. F. K. Rada města rozhodla dne 17. 8. 1999 o odvolání Ing. F. K. z funkce tajemníka a protože bylo třeba realizovat

toto rozhodnutí, bylo zároveň usnesením rady města žalovanému uloženo řešit pracovníprávní vztah s Ing. F. K. podle platných předpisů. To ovšem nezměnilo nic na postavení žalovaného jako starosty a na jeho vztahu k obci, který – jak správně dovodil odvolací soud – není vztahem pracovníprávním. Starosta totiž není pracovníkem obce, nestal se jím ani na základě pověření dočasně plnit úkoly tajemníka a zákoník práce ani jiný právní předpis nestanoví, že by na vztah starosty vůči obci či na nároky vyplývající z odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné funkce se vztahoval zákoník práce (srov. § 2 odst. 1 zák. práce).

Nelze však souhlasit se závěrem odvolacího soudu, že žalovaný neporušil žádnou povinnost ve smyslu § 420 obč. zák., že z titulu svého postavení nese především odpovědnost politickou a že po usnesení městské rady ze 17. 8. 1999 selhal jako osoba dočasně pověřená výkonem funkce tajemníka.

Jestliže žalovanému jakožto starostovi města bylo městskou radou uloženo splnit určitý, jasně formulovaný úkol a žalovaný jej nesplnil, jde o porušení jeho povinnosti, což je jedním ze základních předpokladů obecné odpovědnosti za škodu podle § 420 obč. zák., podle něž každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti. Tohoto porušení, což je objektivní kategorie, se žalovaný dopustil nikoliv v postavení osoby pověřené plněním úkolů tajemníka městského úřadu, plnění ze zákona funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, nýbrž ve funkci starosty, jemuž byla radou města uložena určitá povinnost při řešení pracovníprávní záležitosti právě vůči tehdejšímu tajemníkovému úřadu.

Starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpověd-

nosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma. Ani „politická odpovědnost“ osoby vykonávající veřejnou funkci nezakládá důvod ke zproštění její odpovědnosti za způsobenou škodu (k tzv. liberaci), ale ve smyslu § 420 odst. 3 obč. zák. má ten, u něhož jsou splněny základní předpoklady odpovědnosti za škodu (vznik škody v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti), možnost zprostit se odpovědnosti vyvinutím (tzv. exkulpací).

Odvolací soud po právní stránce nespřávně ztotožnil otázku zavinění (což je kategorie subjektivní) s otázkou porušení povinnosti, když dovodil, že za porušení právní povinnosti nelze považovat, pokud žalovaný coby laik v oblasti pracovníprávních vztahů se spolehl na rady osob, které považoval za odborníky. Bez ohledu na to, že důkazní břemeno o nedostatku zavinění nese žalovaný (§ 420 odst. 3 obč. zák.) a že skutkový závěr odvolacího soudu v tomto směru není dostatečně podložen výsledky řízení, a vychází tedy ze skutkového zjištění, které v podstatné části nemá oporu v provedeném dokazování, nelze souhlasit s názorem, že osoba vykonávající veřejnou funkci se v plném rozsahu může své odpovědnosti za způsobenou škodu zprostit poukazem na to, že při své činnosti se spolehl na rady jiných. V každém případě závěr o tom, zda na straně žalovaného nešlo ani o nevědomou nedbalost, popř. zda se jedná o spoluzavinění dalších osob, musí být skutkově podložen. Má-li odvolací soud pochybnosti o správnosti skutkového stavu, z něhož při svém rozhodnutí vycházel soud prvního stupně, nebo považuje-li za podstatnou určitou skutečnost, která nebyla v dosavadním řízení dostatečně objasněna, má možnost za dodržení podmínek ustanovení § 213 o. s. ř. řízení doplnit, popř. některé důkazy opakovat, nemůže

však chybějící skutkové zjištění nahradit vlastní úvahou.

50. K pravomocem starosty obce, v níž se nevolí rada

§ 99 odst. 2, § 102 odst. 2 písm. m)
a § 107 odst. 1 písm. b) zákona
č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní
řázení)

Obecné soudy pochybily, pokud vykládaly § 107 odst. 1 písm. b) zákona o obcích izolovaně. Z § 99 odst. 2 téhož zákona totiž plyne, že v obcích, v nichž se nevolí rada, vykonává oprávnění uzavírat nájemní smlouvy ve smyslu § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích starosta. Textualistický výklad izolovaného § 107 odst. 1 písm. b) zákona o obcích v tehdy platném znění, za užití argumentu *per eliminationem* bez ohledu na systematické souvislosti nezohledňuje skutečnost, že zákon rozlišuje mezi obcemi, v nichž část působnosti obce vykonává rada, část starosta, a obcemi, v nichž starosta vykonává veškeré kompetence výkonného orgánu obce. Interpretace zákona provedená obecnými soudy vede k nelogickému závěru, podle něhož by v obcích, v nichž veškerá oprávnění výkonných orgánů obce vykonává starosta, neměl tato oprávnění mít jen v přechodném období, byť jimi v běžném období ze zákona disponuje. Tvoří-li a projevuje-li vůli obce v určité věcně vymezené oblasti na základě výslovného zákonného zmocnění starosta, neexistuje podle Ústavního soudu žádný seznatelný důvod, pro který by měl být v této kompetenci krácen právě v přechodném období. Nadto nelze nevidět, že k onomu zkrácení kompetence dochází jen v důsledku formálně sice možné, ústavně však zcela nepřijatelné interpretace zákona. Pro eliminaci

oprávnění starosty v přechodném období nespovídá žádný účel.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09
<http://nalus.usoud.cz>

Z odůvodnění:

(...) 6. Obec Josefův Důl se domáhala žalobou vyklizení bytu, který je v jejím výlučném vlastnictví. Tento byt byl předmětem nájemní smlouvy uzavřené dne 1. 11. 2006 se stěžovatelem jako nájemcem. V této době (mezi 20. 10. 2006 do 2. 11. 2006) neměl mít podle jejího názoru bývalý starosta Z. Š. právo uzavírat nájemní smlouvy, neboť jeho pravomoc byla omezena s ohledem na ust. § 107 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v tehdy platném znění (č. 1. 2). K dotazu soudu obec uvedla, že otázka předmětného bytu byla řešena zastupitelstvem obce již v roce 2005, kdy 15. 12. 2005 bylo přijato usnesení, podle kterého se má uzavřít smlouva o smlouvě budoucí nájemní (č. 1. 16).

(...) 18. Základním atributem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je respekt k základním právům jednotlivce a jejich ochrana. Státní moc je oprávněna zasahovat do základních práv pouze ve výjimečných případech, a to tehdy, pokud jednatel svými projevy (včetně projevů volních, které mají odraz v konkrétním jednání) zasahuje do práv třetích osob nebo pokud je takový zásah ospravedlněn určitým ústavně chráněným veřejným zájmem. Vždy však musí jít jen o nezbytné proporcionální omezení příslušného základního práva (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 557/05, N 116/46 SbNU 99).

19. Zcela zvláštní respekt a ochranu požívá v liberálních demokratických státech základní právo na nerušený soukromý život osoby (čl. 10 odst. 2 Listiny). Právo

Toto je pouze náhled elektronické knihy. Zakoupení její plné verze je možné v elektronickém obchodě společnosti eReading.