

Územní samosprávné celky v souvislostech správního práva

Pocta doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc.

Tomáš Svoboda, Soňa Skulová, David Hejč (eds.)

MASARYKOVA
UNIVERZITA

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

**Územní samosprávné celky
v souvislostech správního práva**

Pocta doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc.

Územní samosprávné celky v souvislostech správního práva

Pocta doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc.

Tomáš Svoboda, Soňa Skulová, David Hejč (eds.)



Masarykova univerzita
Brno 2023

Vzor citace

SVOBODA, Tomáš; SKULOVÁ, Soňa a David HEJČ (eds.). *Územní samosprávné celky v souvislostech správního práva : pocta doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2023, 223 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 743. ISBN 978-80-280-0325-8 (print), 978-80-280-0326-5 (online)

CIP - Katalogizace v knize

Územní samosprávné celky v souvislostech správního práva : pocta doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc. / Tomáš Svoboda, Soňa Skulová, David Hejč (eds.). – 1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2023. 223 stran. – Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 743. ISBN 978-80-280-0325-8 (print), 978-80-280-0326-5 (online)

342.9* 353.9* 351.711* (082.2)*

- správní právo
- územní samospráva
- veřejný majetek
- jubilejní publikace

342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

Obsah

Jmenný seznam autorů	9
Úvodní slovo editorů	11

I. Historicko-teoretická východiska

Weyrův normativismus, správní právo a národohospodářská a finanční věda	15
<i>Miloš Večeřa</i>	
Jiří Hoetzel a František Weyr na cestě od rivality k přátelství	29
<i>Ladislav Vojáček</i>	
Antický příběh bezroznosti práva	49
<i>Pavel Holländer</i>	

II. Aktuální otázky a výzvy postavení územních samosprávných celků

K organizaci správy na úseku územního plánování a stavebního řádu	69
<i>Petr Průcha</i>	
Několik retrospektivních poznámek k výkonu státní správy v přenesené působnosti zajišťované územními samosprávnými celky	83
<i>Rudolf Rys</i>	
Územní samosprávné celky a systémová podjatost	97
<i>Kateřina Frumarová</i>	
Ke změnám organizace správy na úseku vodního hospodářství v návaznosti na rekodifikaci veřejného stavebního práva	109
<i>Alena Klíková</i>	

K pravomoci obce regulovat dobu nočního klidu a přestupkům jeho porušení	117
<i>Michal Šašek</i>	
Obec jako pachatel přestupku	129
<i>Pavel Mates</i>	
Správní žaloby proti aktům územní samosprávy k ochraně objektivního práva	137
<i>David Hejč</i>	
Několik poznámek k počtu obcí a jeho „konsolidaci“ z pohledu práva	155
<i>Tomáš Svoboda, Soňa Skulová</i>	

III. Územní samosprávné celky a veřejný majetek

Zákon o majetku územních samosprávných celků – zmařená příležitost?	169
<i>Tomáš Svoboda</i>	
Zmarených 30 roků přechodu majetku státu na obce	181
<i>Jozef Tekeli</i>	
Aktuální otázky změn závazku ze smlouvy v podmínkách obcí	193
<i>Jan Janeček</i>	
Územní samosprávné celky jako zřizovatelé veřejných ústavů	205
<i>Dagmar Sochorová</i>	

Jmenný seznam autorů

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

JUDr. David Hejč, Ph.D.

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.

JUDr. Bc. Jan Janeček, Ph.D.

JUDr. Alena Kliková, Ph.D.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.

Mgr. Rudolf Rys, Ph.D.

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.

JUDr. PhDr. Dagmar Sochorová, Ph.D.

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

Mgr. Michal Šášek

doc. JUDr. Jozef Tekeli, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc.

Úvodní slovo editorů

Sborník, který se dostává čtenářkám a čtenářům do rukou, je odrazem snahy přispívajících autorek, autorů a taktéž editorského kolektivu připomenout a poctit dosavadní bohaté vědecké a pedagogické působení váženého kolegy, doc. JUDr. Petra Havlana, CSc.

Důvody, které vedly editory této publikace k její přípravě, jsou zejména dvojí. Prvním důvodem je uplynutí tří dekad působení docenta Havlana jako člena Katedry správní vědy a správního práva na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Druhým důvodem jsou sedmdesáté narozeniny, které oslavil v roce 2021. Jak výrazná stopa, kterou zanechal v rámci svého působení na zdejší právnické fakultě, tak zmíněné významné životní jubileum vybízí k soustředěnému pohledu na dílo a přínos, jehož podstatnou část, zejména jako autor, učitel a rádce předložil a odevzdal.

Pokud jde o dílo docenta Havlana, nesetkáváme se s kaleidoskopem poznatků, názorů a idejí útržkovitých či dokonce nahodilých. Naopak shledáváme systematicky, dlouhodobě utvářené, konzistentní, na hlubokých filozofických, teoretických a etických základech budované a argumentačně podložené pohledy, názory, kritiku a náměty směřující do významných oblastí správního práva a veřejné správy, a některých jejich širších souvislostí, s oporou v hodnotách a principech dobré veřejné správy.

Přínos docenta Havlana k problematice správního práva a veřejné správy je nepochybný. Připomenout lze celou řadu oblastí, ve kterých odborně působí. Zcela nepřehlédnutelná je zejména jeho odborná činnost v oblasti tzv. veřejného majetku, kde jako samostatný autor či vedoucí autorských kolektivů pokrývá prakticky celou tuto oblast v domácí literatuře (a to v podobě děl teoretických až po díla zaměřená především na praxi, včetně děl pedagogické povahy). Toto ucelené, důsledné a také průběžně aktualizované uchopení této oblasti je v domácích poměrech jedinečné. Tím je také cenné, jelikož se jedná sice o oblast vysokého praktického významu a složitosti, avšak spíše okrajového zájmu literatury a teorie.

Docent Havlan však ve svých četných knižních publikacích či dílčích kapitolách, časopiseckých statích či konferenčních příspěvcích není zaměřen

výhradně na problematiku majetkoprávní, významně odborně přispěl také k oblastem souvisejícím. Vzpomenout lze zejména oblast právnických osob veřejného práva, veřejnoprávních smluv či stavebního práva. Jistý „průsečík“ odborného zájmu docenta Havlana, který byl zvolen také jako téma této publikace, představuje oblast územní samosprávy.

Docent Havlan se však nevyhýbá ani právní praxi. I toto působení je bohaté. Zmínit lze jeho dlouhodobé aktivity ve státní správě nebo spolupráci s Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových, či s Nejvyšším soudem. Zmínit je nutno také uznání ze strany širší odborné veřejnosti, jež se pohybuje v prostředí oblastí odborného zájmu docenta Havlana, a to v rovinách teorie i správní praxe, včetně úrovně centrální a expertní (např. role člena edičních rad, rozkladových či zkušebních komisí).

Obdobně lze charakterizovat rovněž pedagogické působení docenta Havlana, jež se vyznačuje nejen důsledností a náročností, ale také lidským přístupem, což mohou doložit četné studentky a studenti, následovnice a následovníci. Je taktéž autorem či spoluautorem mnoha učebnic a studijních textů (včetně některých významných učebnic v oblasti správního práva).

Dílčím svědectvím kvality a zásluh docenta Havlana, podaným dobrovolně a s potěšením, a také projevem uznání a respektu k jeho přínosu v oblasti vědecké a pedagogické, měla by se stát rovněž tato publikace, předkládaná spolu s přáním dalších úspěšných let a dobrého zdraví.

V Brně dne 28. 3. 2023

Tomáš Svoboda, Soňa Skulová, David Hejč

editoři

I. HISTORICKO-TEORETICKÁ VÝCHODISKA

WEYRŮV NORMATIVISMUS, SPRÁVNÍ PRÁVO A NÁRODOHOSPODÁŘSKÁ A FINANČNÍ VĚDA

Miloš Večeřa *

Doc. JUDr. Petr Havlan, CSc., patří mezi význačné pedagogy Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a přední odborníky v oblasti správního práva s přesahy do oblasti soukromého a finančního práva. Dlouhodobě se věnuje problematice veřejného vlastnictví, majetkoprávní problematice subjektů veřejné správy a veřejnoprávním smlouvám. Z jeho významných publikací lze připomenout ve třetí reedici vydanou práci Majetek státu v platné právní úpravě (Linde, 2010), která navazuje na jeho habilitační práci Majetek státu, a jeho publikaci Veřejné vlastnictví v právu a společnosti (C. H. Beck, 2008). S kolektivem spoluautorů editoval publikaci Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě (Linde, 2008). Je autorem řady dalších prací, jak knižních a sborníkových, tak i časopiseckých. Do kvality jeho vědecké práce se příznivě promítly poznatky, které Petr Havlan získal ze souběžného dlouholetého působení právníka ve veřejné správě. Z hlediska výsledků jeho vědecké a pedagogické činnosti je třeba ocenit jeho přínos rozvoji správního práva a hraničních oblastí soukromého a veřejného práva.

S Petrem Havlanem se setkávám na různých odborných akcích a v rámci komisí při zkoušení státních závěrečných zkoušek. Z jeho odborných znalostí jsem čerpal při mých konzultacích k některým obecnějším právně teoretickým otázkám vztahujícím se k oblasti správního práva. Oceňoval jsem při této příležitosti jeho odbornou erudici a široký rozhled. Ve svém příspěvku na počest jeho dosavadního akademického působení se zaměřím na noetické otázky právně teoretického a ekonomického přístupu v právní vědě ve vztahu k brněnské normativní právní škole Františka Weyra a jejím stoupencům. Tohoto tématu se nepřímou dotýkají i vědecké práce Petra Havlana k majetkové problematice v oblasti správního práva.

* Prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc., Katedra právní teorie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Legal Theory, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: milos.vecera@law.muni.cz

1 Úvod

Na přelomu 19. a 20. století si řada představitelů právní vědy uvědomovala potřebu teoretického rozpracování otázek práva a právní vědy a hledání odpovědi na základní ontologické a metodologické otázky práva. UVědomovali si to zejména představitelé německého právně filosofického myšlení, jako byli Georg Jellinek, Rudolf Stammler či Hermann Kantorowicz. Začátek 20. století tak představuje obrácení pozornosti k hlubším právně filosofickým otázkám a k úloze právní vědy jako takové. Tyto snahy si uvědomoval i zakladatel brněnské normativní právní školy František Weyr a tvůrce vídeňské ryzí nauky právní Hans Kelsen. Brněnský právní filosof Vladimír Kubeš v této souvislosti k těmto tendencím vývoje právní filosofie konstatoval, že „*filosofie práva sdílí osudy filosofie obecné, avšak o nějakých 30 až 40 let později*“.¹ Obdobně jako byl pro obecnou filosofii od poloviny 19. století příznačný příklon k metodologickým otázkám, nástup ideálu exaktní pozitivistické vědy a návrat ke Kantovi reakcí na úpadek obecné filosofie, tak i v právní filosofii s posunem několika desetiletí lze sledovat obdobnou reakci na tradiční právní vědu. Kritický idealismus Kantův a učení jeho následovníků vyprovokovaly u Františka Weyra a Hanse Kelsena v reakci na dosavadní způsob pěstování tradiční právní vědy úsilí o programové přehodnocení zavedených způsobů myšlení v právní vědě a snahu vybudovat základy nové právní vědy.²

2 Weyrův normativismus jako kritická věda o právu

Františka Weyra vedla k promýšlení jeho normativní právní teorie nespokojenost s úrovní právní vědy na počátku 20. století. Právní školy, které v této době působily, neposkytovaly podle Weyra právním disciplínám dostatečné filosoficko právní a právně teoretické základy. Tuto absenci právně ontologických a noetických poznatků si programově předsevzala vyplnit jeho normativní teorie. Již v počátku své vědecké dráhy v *Základech filosofie právní* si František Weyr stanovil úkol vybudovat „*skutečnou teorii práva*“, kritickou

¹ KUBEŠ, V. *Právní filosofie XX. století*. Brno: Masarykova univerzita, 1992 (reprint), s. 5.

² KUBEŠ, V. Brněnská škola ryzí nauky právní. In: WEINBERGER, O., KUBEŠ, V., KOSEK, J. (ed.). *Brněnská škola právní teorie: (normativní teorie)*. Praha: Karolinum, 2003, s. 10.

vědu o právu.³ Jejím základem měl být Kantův a Schopenhauerův kritický idealismus striktně odlišující poznání normativní od kauzálního a kritická analýza pojmového aparátu právní vědy.

Formování „ryzí“ nauky o právu předpokládalo přehodnocení zavedených noetických východisek dosavadní právní vědy. Představovalo snahu o rozpracování nové logicky konzistentní právně teoretické disciplíny, za jejíž jádro považoval Weyr teorii práva.⁴ Na tuto jeho teorii práva noeticky navazovala právní věda, kterou Weyr označoval jako „vědu o právu“.⁵ Vědu o právu postuloval jako „vědu normovou“ (normologii), patřící do skupiny věd normových (etika, gramatika, logika a estetika). Právní vědou může napříště být jen tato „věda o právu“, tj. věda o právních normách. Jen takto postavenou právní vědu považoval za jedinou možnou vědu o právu, která popisuje právo, jaké je, a ne jaké by mělo být.

Weyr ve své teorii práva vychází z dualismu poznávacích forem kantovského kriticismu „*bytí a měti*“. Staví na hlavní tezi kritického idealismu, že poznávající subjekt (a tedy i věda) nemůže tvořit předmět svého poznání. Poznávající subjekt svůj předmět poznává, jednající subjekt ho tvoří. Při rozlišení poznávání (úkol vědy) od jednání, resp. tvoření (funkce volní) Weyr konstatuje zásadní rozdíl mezi kognitivní a volitivní sférou. Věda jako poznávající subjekt může podle Weyra nazírat jen dualismem vrozeným lidskému intelektu, jenž rozlišuje jednak svět, jaký je, (svět podle kauzálních zákonů) a jednak svět, jaký má býti (svět podle norem). Poznávání je pro Weyra vždy vztahem mezi poznávajícím subjektem a objektem (předmětem) poznání.

Weyr tak důsledně odlišil poznání normativní od kauzálního, svět měti (*sollen*) a svět byti (*sein*). Položil proto do kontrapozice kauzální (přírodovědeckou) a normativní (právní) metodu poznání. Vymezil tak základní rozdíl mezi světem „jaký je“ (podle zákona kauzálního) a světem „jaký má být“ (podle určitých norem) a vyloučil hodnocení účelu normy *de lege ferenda*. Tímto teoretickým odloučením teleologického přístupu mělo být umožněno ryzí teoretické vědecké poznávání práva. Zde pro právní vědu poznávání začíná a končí.

³ WEYR, F. *Základy filosofie právní: Nauka o poznání právníkém*. Brno: A. Píša, 1920, s. 35.

⁴ WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 (reprint), s. 11–12.

⁵ WEYR, F. *Základy filosofie právní: Nauka o poznání právníkém*. Brno: A. Píša, 2020, s. 35.

Právní vědu tedy podle Weyra nemohou zajímat otázky přesahující hranice imanentního normativního poznávání, tyto je třeba prohlásit za metanormativní. Weyr proto odmítl metodologický synkretismus vládnucí v právní vědě a se svou kritickou vědou o právu spojil požadavek rozchodu s přirozenoprávními, sociologickými, historickými a podobnými koncepty práva.⁶ Jeho právní věda měla výlučně poznávat, nikoliv tvořit nebo hodnotit. Popisovat právo jaké je, ne jaké by mělo být. Praktické právní činnosti, tedy činnost zákonodárná a aplikační, do právní vědy nepatří. To se týká především tvorby práva, ale i otázek jeho aplikace a konkretizace vůbec (činností praktických), ale i otázek právně sociologických, právně psychologických či právně historických.

Poznání je proces, ve kterém aktivně působí subjekt poznání. Nazíracími formami je soustava formálních pojmů. Pro poznání norem jsou to zejména pojmy povinnost, trest, vina apod. pro poznání přírody pojmy prostoru, času a příčiny. Podmínkou normativního poznávání jsou nejen formální pojmy, ale i apriorní pravidla normativního myšlení vyplývající z normativní noetiky.

Ze zásady noetické nezávislosti světa bytí a mětí Weyr dovodil 2 závěry:⁷

- z toho, že něco jest, nemůžeme usuzovat na to, že něco bytí má,
- norma může stanovit cokoliv, a i když stanoví nemožné, je platná.

Obdobou existence (skutečnosti) v přírodovědě je v oblasti normativní platnost. Příroda existuje a norma platí. Tyto vlastnosti poznávaného předmětu, tj. existence u přírody a platnost u normy, jsou přínosy či hypotézy poznávajícího subjektu. Normativismus tedy vychází z toho, že platnost právního řádu se předpokládá. Logický předpoklad platnosti je nejen důvodem platnosti norem, ale i důvodem jejich jednoty. Weyr zdůrazňuje, že v právu jednota norem spočívá ve formálním kritériu, kterým je jednota norem spočívající v hypotetické základní normě.

Premisy, ze kterých vycházela Weyrova normativní teorie a jež tvoří základ brněnské právní školy, lze v souhrnu uvést takto:

1. Staví ostrý dualismus světa mětí (co bytí má, povinnosti) a světa bytí (co je).

⁶ WEYR, F. O metodě sociologické. *Vědecká ročenka Právnické fakulty MU*. 1927, roč. VI, s. 27 a násl.

⁷ WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 (reprint), s. 34.

2. V duchu Kantovy kritické filosofie rozlišuje v poznávání prvky formální a prvky materiální (obsahové). Normativní teorie chce programově být jen teorií o prvcích formálních.
3. Přesně odlišuje poznávání (funkce intelektu) od jednání, resp. tvoření (funkce volní), rozlišuje tedy mezi kognitivní a volitivní sférou. Věda jen poznává.
4. Usiluje o ryzost (čistotu) metody právní vědy, kterou zbavuje všech prvků cizích jejímu předmětu (hodnotících, sociologických, psychologických, historických, politických, přirozenoprávních apod.).
5. Formuluje učení o stupňovité výstavbě právního řádu vycházející z předpokladu existence základní normy.
6. Usiluje o rozpracování souboru základních obecných formálních právních pojmů, které jsou prostředkem poznávání každého právního řádu.

Vhodné institucionální podmínky pro rozpracování a šíření nové koncepce právní vědy a práva vytvořila Weyrovi v roce 1919 zřízená brněnská Právnická fakulta Masarykovy univerzity, která v meziválečném období představovala jádro brněnské právní školy.

Weyrovi se postupně podařilo získat pro normativní teorii práva téměř všechny své fakultní kolegy, až na historiky Bohumila Baxu a Josefa Vacka a později se odklonivšího Rudolfa Dominika. K brněnské normativní škole se přikláněli i někteří akademici pražské a bratislavské právnické fakulty a někteří právníci z právní praxe. Nelze nicméně pominout, že názory některých Weyrových kolegů se se zásadami právního normativismu v určitých momentech rozcházely.

3 Weyr jako správní právník

František Weyr měl ke správnímu právu velmi blízko, neboť část jeho aktivity v teoretické sféře i praktické činnosti byla spojena s oblastí správního práva, ve které začínal po ukončení studia práv v roce 1903 svoji právní praxi úředníka politické správy. Usilovně v té době začal pracovat na svém habilitačním spisu *Příspěvky k teorii nucených svazků*, jímž se úspěšně habilitoval v roce 1908 pro obor správního práva. Po úspěšném dokončení habilitace mu byla docentura vídeňským ministerstvem kultu a vyučování potvrzena,

ale pouze pro působení v Praze. Ve svém habilitačním spise Weyr vyslovil některé polemické názory týkající se především opodstatněnosti rozlišování soukromého a veřejného práva. Vyhrocený spor zkomplikoval možné budoucí Weyrovo působení na pražské právnické fakultě.

V situaci, kdy se profesorská perspektiva na pražské právnické fakultě jevila jako nereálná, dostal v roce 1912 Weyr zásluhou přítele ze studií národohospodáře Karla Engliše nabídku nastoupit na nově systemizované místo profesora ústavního a správního práva na České technice v Brně, kde v té době Engliš působil. Weyr nabídnuté profesorské místo přijal a od začátku roku 1913 přednášel ústavní a správní právo. Již po svém příjezdu do Brna začal usilovně pracovat na spise *Základy filosofie právní (Nauka o poznání právnickém)*, který měl představovat první soustavný výklad jeho normativní právní teorie. Práci na spise dokončil už v roce 1915, kniha však vyšla až v roce 1920.⁸

Po skončení první světové války se Weyr a Karel Engliš jako členové Národního shromáždění významně zasloužili o zpracování a přijetí zákona na zřízení Masarykovy univerzity v Brně. Po ustavení univerzity a její právnické fakulty byl Karel Engliš zvolen rektorem Masarykovy univerzity a František Weyr prvním děkanem právnické fakulty (1919–1920). Nově zřízená právnická fakulta poskytla Weyrovi prostor pro dopracování jeho koncepce normativní právní vědy, kterou publikoval ve spise *Teorie práva* v roce 1936.⁹

Weyrova bohatá prvorepubliková literární činnost se vedle právně teoretických spisů a odborných a novinových článků významně soustředila na oblast pozitivně právních disciplín, zejména na jeho kmenovou právní disciplínu správní právo. V roce 1922 vychází Weyrův spis *Československé právo správní, část obecná a společně s Rudolfem Dominikem zpracovaný německy psaný Nárys československého správního práva (Grundriss des tschechoslowakischen Verwaltungsrechtes)* z roku 1922. V roce 1930 Weyr vydává také *Správní řád* (1930). Z drobnějších prací vztahujících se ke správnímu právu lze připomenout Weyrovy spíše popularizační menší spisy *Problém správy*

⁸ WEYR, F. *Základy filosofie právní (Nauka o poznání právnickém)*. Brno: A. Píša, 1920, 244 s.

⁹ WEYR, F. *Teorie práva*. Brno-Praha: Orbis, 1936. Reprint vydalo nakladatelství Wolters Kluwer v roce 2015.

v demokracii (1924), *Úprava právního postavení politických stran* (1925) a *Veřejné mínění o demokracii* (1925).

Velkým redakčním počinem Františka Weyra byl pětisvazkový *Slovník veřejného práva československého*. Abecedně uspořádaný *Slovník* vycházel od roku 1922 do roku 1938 a po druhé světové válce stihl ještě vyjít v roce 1948 poslední pátý díl. Jde o největší literární projev domácí právní vědy, který dosud slouží právní vědě a praxi.¹⁰ Weyr sám do něho přispěl zpracováním 25 hesel, z nichž některá mají charakter monografického díla.

Po skončení 2. světové války Weyr v roce 1946 vydal stručné shrnutí svých dvou dřívějších základních prací z oblasti teorie práva pod názvem *Úvod do studia právnického (normativní teorie)*.¹¹ V roce 1948 po únorovém politickém převratu musel Weyr spolu s většinou profesorů právnickou fakultu opustit a právnická fakulta byla následně v červenci 1950 zrušena a pěstování normativní teorie bylo z politických důvodů v Československé republice vyloučeno. Její pokračování lze nalézt pouze v pedagogické a vědecké činnosti Weyrových studentů Oty Weinbergera a Vladimíra Kubeše působících v zahraničí.

4 Englišova ontologie, teleologie a normologie

Prvním, kdo pochopil význam Weyrovy normativní teorie pro právní vědu a stal se jejím celoživotním přívržencem¹² byl právník a významný ekonom, politik a národohospodář Karel Engliš. Engliš byl též respektovaným vysokoškolským pedagogem a vědcem, který přišel s novou finanční a měnovou teorií, teleologickou hospodářskou soustavou a v neposlední řadě i originální noetickou koncepcí teleologického poznávání skutečnosti tvořící součást jeho teorie myšlenkového řádu. Od počátku své vědecké dráhy Engliš promýšlel metodologické a filosofické základy své národohospodářské teorie, které nalézal v novokantovství. To ho spojovalo s obdobně noeticky budovanou normativní teorií práva Františka Weyra a jeho brněnskou právní školou.

¹⁰ Reprint všech pěti dílů s celkovým počtem 5126 stran vydalo nakladatelství Eurolex Bohemia v roce 2000.

¹¹ WEYR, F. *Úvod do studia právnického (normativní teorie)*. Brno: Masarykova univerzita, 1994 (reprint).

¹² František Weyr takto shrnul Englišův přínos jeho normativní teorii; WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 (reprint), s. 366.

Základní přínos Englišových metodologických úvah, ale i předmět neshod s Weyrovým noetickým dualismem, spočívá v jeho teleologické noetice. Jádro vědecké polemiky představoval spor o povahu teleologie: zda existuje logická různost mezi poznatky normativními a teleologickými, nebo, jak se dokonce domnívali někteří normativci (i Hans Kelsen), zda není teleologie jen převrácenou kauzalitou. Weyr zásadně odmítal uplatnění teleologického způsobu uvažování v právu. Podle Weyra může poznávající subjekt (resp. věda) nazírat jen dualismem vrozeným lidskému intelektu, jenž rozlišuje jednak svět, jaký je (svět podle kauzálních zákonů), a jednak svět, jaký má být (svět podle norem).

Proti tomuto noetickému dualismu Weyrovy normativní právní školy, odmítajícímu začlenění postulátu (tj. poznatku o tom, co je chtěno, co je žádoucí, co sleduje určitý účel) coby výsledku teleologického nazírání, vystoupil Karel Engliš zásadním způsobem již v roce 1922 svou prací *Základy hospodářského myšlení*, ve které formuloval třetí způsob nazírání vedle nazírání kauzálního a normativního – nazírání teleologické. S tímto jeho názorem František Weyr zásadním způsobem polemizoval tvrzením, že sice z hlediska volního (tj. chtějícího) subjektu vidíme postulát, z hlediska povinnostního subjektu však normu.¹³

Engliš svoji noetickou teleologii zasazuje do širšího koncepčního rámce. Řeč představuje soustavu pojmů a pojmy svými obsahovými vztahy tvoří myšlenkový řád, kterým zachycujeme skutečnost.¹⁴ Máme tak dvojí předmět poznání: myšlenkový řád a skutečnost. K poznání myšlenkového řádu skutečnost nepotřebujeme, poznáváme ho zejména prostřednictvím logiky a matematiky. Myšlenkový řád je pro Engliše intelektuálním instrumentem, se kterým přistupujeme k vnější skutečnosti, abychom ji poznali a pochopili. Poznatky o (empirické) skutečnosti jsou závislé na myšlenkovém řádu a na skutečnosti samotné, kterou poznáváme. Myšlenkový řád jako poznávací instrument, jehož součástí je i teleologické poznání, předkládá trojí možné, zásadně rozdílné uchopení skutečnosti:¹⁵

1. Ontologické – principem je vztah příčinnosti (kauzality). Skutečnost je prostě jsoucí.

¹³ WEYR, F. Čtyry kapitoly z právní noetiky. *Časopis pro právní a státní vědu*, 1929, roč. XII, s. 13 a násl.

¹⁴ ENGLIŠ, K. *Malá logika: věda o myšlenkovém řádu*. Praha: Melantrich, 1947, s. 24.

¹⁵ Ibid., s. 39–50.

2. Teleologické – na skutečnosti se tážeme proč je chtěno, co je chtěno.
3. Normologické – skutečnost je vnímána jako něco, co má (pro někoho) být.

Englišova národohospodářská teorie byla budována na konceptu noetického trialismu (bytí, mětí a účelovost), kdy mezi kauzální a normativní poznávání Engliš vsunuje metodu teleologickou jako rovnocenný třetí způsob poznávání. Předmětem teleologického poznávání je to, co je chtěno (postulát). Tento postulát je zřejmou obdobou normy a vůle v něm vyjádřená je obdobou povinnosti obsažené v normě. Normu je tak možno chápat nejen jako výraz něčeho, co být má, ale je v ní možno spatřovat i výraz něčeho, co je chtěno (výraz vůle). To, co se povinnostnímu subjektu jeví jako norma (výraz něčeho, co být má), jeví se normotvornému subjektu jako postulát (výraz něčeho, co je chtěno). Vlastnosti teleologické i normologické můžeme nazvat proto společně vlastnostmi vztahovými.¹⁶ Postulát a norma je tak podle Engliše jedna a tatáž skutečnost nahlížená jiným myšlenkovým rádem – teleologickým a normologickým.

Englišovo stanovisko o svébytné existenci tří nazíracích forem – kauzální, normativní a teleologické ovlivnilo postupně i Weyrův pohled na teleologické nazírání a teleologii vůbec, takže ve svých pozdějších pracích Weyr již nahlížel na teleologii smířlivěji a ve svém Úvodu do studia právníckého, vydaném v roce 1946, Weyr uvádí, že „normu nelze chápat pouze jako výraz něčeho, co bytí má, nýbrž je možno spatřovat v ní i výraz něčeho, co jest chtěno“.¹⁷ Englišovi tak náleží zásluha, že svými názory a argumentací přispěl k větší myšlenkové propracovanosti a ucelenosti Weyrovy normativní teorie.

5 Normativní teorie v národohospodářské vědě

Z Weyrových žáků a stoupenců brněnské normativní školy se v oblasti národohospodářské vědy a ekonomie významně prosadili Václav Chytil a Vladimír Vybral, jak uvádí František Weyr v dodatku své Teorie práva¹⁸

¹⁶ ENGLIŠ, K. *Teorie hodnoty a hodnocení*. Praha: Melantrich, 1947, s. 23.

¹⁷ WEYR, F. *Úvod do studia právníckého: Normativní teorie*. Brno: Masarykova univerzita, 1994 (reprint), s. 15.

¹⁸ WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 (reprint), s. 372–373.

a později na ně vzpomíná i ve svých Pamětech.¹⁹ Oba byli nadanými studenty končícími právnickou fakultu ve 20. letech minulého století. Jejich slibná pedagogická a vědecká dráha byla přerována jednak nacistickou okupací a zejména politickými událostmi roku 1948 a let následujících.

5.1 Václav Chytil

Václava Chytila charakterizoval jeho vrstevník Vladimír Kubeš jako znamenitého právního myslitele²⁰ a podle Jiřího Pulce patřil k nejnadanějším a nejpłodnějším právníkům a ekonomům své generace.²¹ Již za studií na reálném gymnáziu v Uherském Brodě se mu dostaly do rukou práce Englišovy a Weyrovy, a to rozhodlo o jeho studiu na brněnské Právnické fakultě. Zde navštěvoval semináře Františka Weyra a jeho vědecká osobnost na něho silně zapůsobila.²² Ještě za studií ho však získal pro oblast národního hospodářství Karel Engliš. Po absolvování právnické fakulty v roce 1932 působil v berní správě. V roce 1938 se habilitoval na brněnské Právnické fakultě a v lednu 1939 zde byl jmenován soukromým docentem národního hospodářství. Hned po znovuoobnovení brněnské právnické fakulty byl v červnu 1945 Václav Chytil jmenován v rámci rekonstrukce profesorského sboru jejím řádným profesorem pro národní hospodářství a statistiku.

Jeho nadějně započatá pedagogická a vědecká dráha byla však brzy přerována jeho vyhozením z fakulty v roce 1948 a následným odsouzením ve vykonstruovaném procesu pro trestný čin velezrady k trestu odnětí svobody na dvanáct let. Trest si Chytil odpykával v pracovních táborech v Jáchymově a Příbrami, odkud byl propuštěn na amnestii až v roce 1958.

I když se Chytil věnoval především otázkám ekonomickým, napsal i řadu právně teoretických statí, ze kterých vyznívá jeho ovlivnění Weyrovou normativní právní teorií. Nelze nezmínit rovněž Chytilův kvalitní překlad Kelsenovy *Ryzí nauky právní* do češtiny (1933).

¹⁹ WEYR, F. *Paměti. 2, Za republiky (1918–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, s. 82.

²⁰ KUBEŠ, V. *Právní filosofie XX. století*. Brno: Masarykova univerzita, 1992 (reprint), s. 216.

²¹ PULEC, J. Václav Chytil. In: *Profesor Václav Chytil a uranové dohy*. Praha: Univerzita Karlova, 2003, s. 210.

²² CHYTIL, V. František Weyr ve vzpomínkách svého žáka. In: VEČERA, M. *František Weyr*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2001, s. 129.

V článku *Norma a postulát*²³ Chytil vyložil své stanovisko ke sporu Weyra a Engliše o koncept noetického trialismu. Ve sporu šlo o zásadní otázku, zda lze rozlišovat nejen poznatky kauzální a normativní, ale i poznatky teleologické. Důležitost této vědecké polemiky o povahu teleologie byla dána jejím zcela praktickým vyzněním pro formování Englišovy a Chytilovy koncepce hospodářské vědy. Chytil se v textu svého příspěvku postavil na stanovisko Engliše o svébytné existenci tří nazíracích forem – kauzální čili ontologické, normativní a teleologické. Aniž by zpochybňoval Weyrova noetická východiska kritického idealismu a základy brněnské normativní školy, doložil řadou argumentů správnost noetického trialismu. Podstatu rozdílu mezi normou a postulátem vidí Chytil v tom, že norma je soudem o objektivní nutnosti jednání čili povinnosti, i když ji subjekt povinnosti vůbec nezná. Na rozdíl od normy lze pak o platnosti postulátu mluvit, pokud je postulát subjektu povinnosti znám.

Problematikou pojmů se Chytil zabýval ve své studii *Pojmy ve vědě právní*.²⁴ Ukazuje rozdílný způsob vytváření pojmosloví v přírodních vědách a v právní vědě. Vyzvedává důležitost pojmosloví v právní vědě jako výsledku rozumové činnosti a ztotožňuje se s Weyrovým rozlišením pojmů na pojmy, které jsou právní vědou vytvářeny (pojmy materiální, systematické) a pojmy, které jí jsou toliko poznávány (pojmy formální, normativní). Právě u formálních (apriorních) pojmů záleží podle Chytila na právní noetice.

5.2 Vladimír Vybral

Po ukončení studia práv v roce 1926 působil Vladimír Vybral na různých finančních úřadech. Spolupráce s Karlem Englišem ho přivedla k problematice hospodářské a finanční politiky. Od roku 1935 přednášet finanční právo na brněnské Právnické fakultě, v roce 1937 se habilitoval a v roce 1938 byl jmenován mimořádným profesorem pro obor finanční věda a finanční právo. Po druhé světové válce byl v roce 1945 jmenován profesorem obnovené Právnické fakulty MU pro obor finanční věda a finanční právo. V letech 1946–1947 zde působil i jako její děkan.

²³ CHYTIL, V. Norma a postulát: Studie o charakteru ústředních pojmů vědy právní a hospodářské. In: *Sborník k padesátinám Karla Engliše*. Praha, 1930, s. 494–513.

²⁴ CHYTIL, V. Pojmy ve vědě právní. *Všehrd*. 1931, roč. XII, č. 8, s. 215–224.

Po zrušení brněnské právnické fakulty v roce 1950 se Vybral jako vědecký pracovník nově ustavené Československé akademie věd podílel na různých národohospodářských a právních projektech a věnoval se otázkám mezinárodního finančního práva. Je autorem řady odborných prací a vědeckých článků převážně z oblasti finančního práva a národního hospodářství. Věnoval se ale také otázkám noeticko-logické povahy, a to zejména ve studii *Noetický problém teleologie* (1931) a v článku *Sociálně filosofická problematika Aristotelovy nauky o spravedlnosti a přátelství* (1939). V padesátých letech se iniciativně ujal redakce vzpomínek svého učitele Františka Weyra, které uspořádal do tří dílů. Vyjít však mohly až v letech 1999–2004.

6 Závěr

Brněnská normativní škola kolem sebe soustředila široký okruh pedagogů, akademiků a dalších odborných stoupenců a ovlivnila metodologické přístupy nejen v právní vědě. Mezi její stoupence patřili i uvedení představitelé prvorepublikové právní vědy v oblasti správního a finančního práva a národohospodářské vědy. Stejně jako Engliš i Chytil a Vybral vyšli z myšlenek brněnské normativní právní školy a zůstali jejími přívrženci, i když k některým jejím teoretickým závěrům zaujímal kritický postoj.

Je nespornou Englišovou a Chytilovou zásluhou, že František Weyr postupně zmírnil svůj odmítavý postoj k teleologickému nazírání a teleologii vůbec a ve svých pozdějších pracích již připustil teleologické nazírání v právu. Karlu Englišovi, ač profesně od práva přešel k vědám ekonomickým, náleží v českém meziválečném právním myšlení pevné místo nejen s ohledem na vzájemnou myšlenkovou sounáležitost s Františkem Weyrem, ale také proto, že svými názory a argumentací přispěl k větší myšlenkové propracovanosti a ucelenosti Weyrovy normativní teorie.

Čtyři měsíce po Weyrově smrti, na sklonku roku 1951, napsal Karel Engliš stať, ve které bilancuje léta spolupráce, odborných disputací a vzájemného obohacování se s Františkem Weyrem. V závěru shrnuje: „*V děčím mu, že mne*

*přivedl na myšlenku poznávacího idealismu a že způsob pozorování spolurozhoduje o předmětu vědy. [...] Bez podnětu Weyrova bych nebyl vytvořil to, co jsem vytvořil.*²⁵

Literatura

- ENGLIŠ, K. *Malá logika: věda o myšlenkovém řádu*. Praha: Melantrich, 1947, 511 s.
- ENGLIŠ, K. *Teorie hodnoty a hodnocení*. Praha: Melantrich, 1947, 89 s.
- ENGLIŠ, K. Kritika normativní teorie. In: WEINBERGER, O., KUBEŠ, V., KOSEK, J. (ed.). *Brněnská škola právní teorie: (normativní teorie)*. Praha: Karolinum, 2003. ISBN 80-246-0480-9.
- CHYTIL, V. Norma a postulát: Studie o charakteru ústředních pojmů vědy právní a hospodářské. In: *Sborník k padesátinám Karla Engliše*. Praha, 1930, s. 494–513.
- CHYTIL, V. Pojmy ve vědě právní. *Všehrd*. 1931, roč. XII, č. 8.
- CHYTIL, V. František Weyr ve vzpomínkách svého žáka. In: VEČEŘA, M. *František Weyr*. Brno: Nadace Universitas Masarykiana, 2001, s. 135–152. ISBN 80-7204-202-5.
- KUBEŠ, V. *Právní filosofie XX. století*. Brno: Masarykova univerzita, 1992 (reprint). 138 s. ISBN 80-210-0491-6.
- KUBEŠ, V. Brněnská škola ryzí nauky právní. In: WEINBERGER, O., KUBEŠ, V., KOSEK, J. (ed.). *Brněnská škola právní teorie: (normativní teorie)*. Praha: Karolinum, 2003, s. 9–34. ISBN 80-246-0480-9.
- PULEC, J. Václav CHYTIL. In: *Profesor Václav Chytil a uranové doly*. Praha: Univerzita Karlova, 2003, 214 s. ISBN 80-239-0740-9.
- WEYR, F. *Základy filosofie právní: Nauka o poznání právníckém*. Brno: A. Píša, 1920, 244 s.
- WEYR, F. O metodě sociologické. *Vědecká ročenka Právnické fakulty MU*. 1927, roč. VI., 63 s.
- WEYR, F. Čtyry kapitoly z právní noetiky. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1929, roč. XII, s. 1–16.

²⁵ ENGLIŠ, K. Kritika normativní teorie. In: WEINBERGER, O., KUBEŠ, V., KOSEK, J. (ed.). *Brněnská škola právní teorie: (normativní teorie)*. Praha: Karolinum, 2003, s. 210.

WEYR, F. *Úvod do studia právnického (normativní teorie)*. Brno: Masarykova univerzita, 1994 (reprint), 79 s. ISBN 80-210-0915-2.

WEYR, F. *Paměti. 2, Za republiky (1918–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, 518 s. ISBN 80-7108-194-9.

WEYR, F. *Teorie práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015 (reprint), 388 s. ISBN 978-80-7552-000-5.

JIŘÍ HOETZEL A FRANTIŠEK WEYR NA CESTĚ OD RIVALITY K PŘÁTELSTVÍ

Ladislav Vojáček*

Předpokládám, že tento příspěvek se bude svým zaměřením výrazně lišit od ostatních statí tohoto sborníku. Na rozdíl od nich se nebude věnovat konkrétním problémům správního práva, ale – slovy opakovaně vypůjčovanými od věhlasného Františka Palackého – „*stýkání a potýkání*“ dvou mužů, kteří byli se správním právem úzce spojeni: pražského profesora Jiřího Hoetzla a brněnského profesora Františka Weyra. Téma jsem zvolil i proto, že k stáru mám stále raději harmonii, soulad, vzájemné porozumění a dobré konce, a příběh mých protagonistů k dobrému konci dospěl. A navíc si myslím, že z hledání trpytivých perliček na stále temnějším dně na tom byli v závěru svého stýkání oba podobně jako já.

J. Hoetzla a F. Weyra od sebe dělilo necelých pět let (první se narodil v roce 1874, druhý v roce 1879). Ve svých profesních začátcích, u obou spojených s českou právnickou fakultou pražské Karlo-Ferdinandovy univerzity, kde se habilitovali, oněch pět let asi vnímali jako podstatný věkový rozdíl. S postupujícím věkem se však – subjektivně – roky víc a víc zkracují, takže když spolu v roce 1946 zasedli ve sboru expertů, podílejícím se na přípravě nové československé ústavy, už se cítili být věkem spřízněni. Neztratilo se však jen těch několik let věkového rozdílu, ale vyprchalo i výbušné napětí, s nímž byly spojeny především jejich literární začátky, ale které přežívalo i do jejich zralého věku (jistý odstup od rivalit, sporů, křivd a nevraživosti mládí je možná jednou z mála předností, které přináší věk, k němuž jsme my čtyři dospěli – oba zmínění protagonisté bezprostředně po druhé světové válce a Petr Havlan i autor tohoto drobného textu teď).

* Prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc., Katedra dějin státu a práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of the History of the State and Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: lav@mail.muni.cz

Věk se má ctít, proto nejdříve stručně přiblížím cestu domkářského synka Jiřího Hoetzla z obce Stanětice na Domažlicku k profesuře na Karlově univerzitě, pak se krátce zastavím u výrazně jiných počátků profesní dráhy Františka Weyra, vyrůstajícího v rodině movitého vídeňského profesora a posléze vdovy po něm, abychom se poté mohli věnovat tomu hlavnímu – jiskřivému střetávání a následnému lidskému přibližování obou mužů.

1 Jiří Hoetzel (*1874–†1961)

Učenlivého stanětického hochy zapsal místní farář do matriky nikoliv jako Jiřího Hoetzla, jak později podepisoval své články, ale jako Jiřího Hecla.¹ Ten v roce 1896 absolvoval gymnázium v Domažlicích a v roce 1901 získal doktorát na české Právnické fakultě Karlo-Ferdinandovy univerzity v Praze. Po krátké soudní praxi u okresního soudu v Domažlicích a u zemského soudu v Praze začal pracovat v advokátní kanceláři dr. J. Říhy v Chlumci nad Cidlinou. Významným mezníkem jeho profesní kariéry se stal rok 1902, kdy nastoupil jako koncipista k zemskému výboru království Českého, kde později získal funkci vicesekretáře. Zde mu nejdříve připadl honební referát, ale roku 1906 se jeho rezortem stalo stavební právo a právní poměry samosprávných okresů.

V zemském výboru, který se stal doslova lůň budoucích vysokoškolských učitelů (dále pražští profesori Vilém Funk a Antonín Hobza, docent Emil Hácha, bratislavský profesor Karel Laštovka), se tak pod dohledem prof. Jiřího Pražáka, působícího jako předsedící I. odboru zemského výboru, začal formovat i budoucí přední znalec správního práva. Oblasti jeho pracovního působení se staly i předmětem jeho vědeckého zájmu. V této době publikoval své první odborné práce, nejdříve k honebnímu právu² a pak zejména

¹ Viz matrika Stanetitz Pfarrmatrik. *Porta fontium* [online]. Dostupné z: http://www.porta-fontium.eu/iipimage/30071507/stanetice-17_0510-n?x=150&y=431&w=417&h=258

² HOETZEL, J. Právní postavení členů honebního společenstva (studie z honebního zákona českého). *Právník*. 1904, roč. XLIII, s. 261–280; HOETZEL, J. Povaha práva honebního a služebnost honitby. *Právníké Rozhledy*. 1904, s. 235–240; HOETZEL, J. Náhrada škod od zvěře a honbou způsobených. *Samosprávný obzor*. 1905, roč. XXVII (1905); s. 91–98 a 139–143; HOETZEL, J. Úprava honebního práva v novějších zákonech rakouských. *Samosprávný obzor*. 1905; s. 210–216, 257–261, 295–302, 339–342 a 353–357 nebo soubor hesel věnovaných českému honebnímu právu In: SITENSKÝ, F. (sest.). *Hospodářský slovník naučný. Ilustrovaná encyklopedie veškerého hospodářství polního, zahradního i lesního, jakož i průmyslu hospodářského*. Praha: F. Šimačka, s. 1103–1109.

k problematice samosprávných okresů,³ tedy problematice, která by měla propojovat příspěvky této pocty (a do níž můj příspěvek zcela nezapadá). Již v této fázi se však začal věnovat také obecnějším otázkám,⁴ tedy otázkám, do níž se především koncentrovalo jeho potýkání s F. Weyrem.

J. Hoetzel cílevědomě směřoval k univerzitní kariéře. Obor, k němuž jej přivedlo jeho profesní působení – správní věda a správní právo – se jako vědecká disciplína na začátku minulého století teprve začínal rozvíjet a jen postupně si budoval rovnocennou pozici vedle soukromého a státního práva. Díky tomu skýtal širokou škálu možností v hledání vhodných témat ke zpracování, ale též slepých uliček, v nichž lze snadno zabloudit.

Prvním Hoetzelovým krokem na cestě na univerzitu byla jeho zmíněná publikační průprava, druhým pak v roce 1908 habilitace na pražské české právnické fakultě. Podkladem pro ni se stala monografie *Nauka o správních aktech. Zároveň studie k pojmu veřejné správy*,⁵ tedy práce věnovaná jednomu ze stěžejních pojmů správněprávní vědy. Ukázal jí, ale nejen jí, že umí nacházet zajímavá a nosná témata. Díky šťastné volbě tématu mohl pojednat o problematice subjektivních veřejných práv, správním soudnictví i jednotlivých druzích správních aktů. Také názorně ukázal, že jeho teprve se rozvíjející obor, má-li se opírat o důkladné poznání právní praxe, o čemž byl přesvědčen, potřebuje nejdříve důkladně rozpracovat dílčí problémy a teprve pak bude mít smysl pokusit se o syntézu. Zformuloval to v práci o stranách v rakouském správním řízení: „Věda správního práva, jako každá mladá disciplína, dostává se ku předu jen monografiemi, věnovanými speciálním otázkám. Nenadešla této nauce dosud doba velikých prací [...] prostě proto, že nutná drobná práce není do té doby hotova“.⁶

³ Např. už v roce 1906 viz dílo HOETZEL, J. Jest daň z vyššího služného úředníků dvorských, státních, zemských a fondovních odvozena od přírážek okresních? *Právník*. 1906, roč. XLV, s. 397–403; později pak HOETZEL, J. Hospodářství okresů a obcí. *Právník*. 1915, roč. LIV (1915), s. 810–813, 852–856.

⁴ Např. HOETZEL, J. Obnova správního řízení dle práva rakouského. *Správní obzor*. 1909, roč. I, s. 85–101, 129–144, 173–189 a 217–228 (vydáno i jako separát, 1909); HOETZEL, J. Hranice policejní moci. *Správní obzor*. 1913, roč. V, s. 337–340 a 398–401; HOETZEL, J. Kontrola právních nařízení. *Správní obzor*. 1914, roč. VI, s. 340–343 a 383–396.

⁵ HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech: zároveň studie k pojmu veřejné správy*. Knihovna Sborníku věd právních a státních. B, Řada státovědecká. Praha: Bursík & Kohout, 1907.

⁶ HOETZEL, J. *Strany v rakouském řízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*. Praha: Nákladem Klubu konceptního úřednictva zemského výboru král. Českého, 1911, s. 5.

Podle vysokoškolských předpisů platných ve druhé polovině 19. století a v první polovině století minulého docentura sama o sobě nezaručovala místo na fakultě, byla však předpokladem pro získání profesury a s ní i stálého honorovaného místa. Z docentury plynula pouze *venia docendi* (*venia legendi*), tj. právo vypisovat každý semestr „přednášku“ (rozuměj cyklus přednášek na vybrané téma, obdobu volitelného či povinně volitelného předmětu) nebo v případě potřeby i suplovat chybějícího profesora v hlavním předmětu.

V době Hoetzlovy habilitace fakulta habilitovaného odborníka na správní právo nutně potřebovala, neboť profesor František Fiedler se stal předlitavským ministrem obchodu a správní právo musel suplovat profesor politické ekonomie Cyril Horáček st.⁷ Z toho pohledu Hoetzlova habilitace přišla v pravou chvíli. S obsazením uvolněného profesorského místa však vídeňská administrativa příliš nespíchala. J. Hoetzla to však nedemotivovalo, spíše naopak. Krátce po habilitaci se prezentoval obsáhlou studií *Obnova správního řízení dle práva rakouského*.⁸ Velmi pozitivně ji v obsáhlé recenzi v *Právniku* hodnotil Václav Joachim.⁹ Podobně příznivě přijala odborná veřejnost jeho již citovanou práci *Strany v rakouském řízení správním*, kterou věnoval svému učiteli a „prvnímu budovateli naší literatury publicistické“¹⁰ Jiřímu Pražákovi. Hoetzel v ní aplikací induktivní metody, empirickým zkoumáním pozitivního rakouského práva, dospěl k definici pojmu stran správního řízení a charakterizoval jejich postavení, legitimaci a způsob jejich vystupování jak v prvoinstančním, tak v opravném řízení. Příznivé okolnosti podepřené jeho erudicí, pracovitostí a trpělivostí pak v roce 1912 konečně vyústily v jeho jmenování mimořádným profesorem české právnické fakulty v Praze. Díky tomu mohl opustit místo v administrativě zemského výboru a začít se plně věnovat vědecké práci.

⁷ HORÁČEK, C., HERC, S. (eds.). *Vzpomínky z mého života*. Praha: Masarykův ústav a Archiv AV ČR – Nakl. LN, 2017, s. 164.

⁸ HOETZEL, J. *Obnova správního řízení dle práva rakouského*. *Správní obzor*. 1909, roč. I, s. 85–101, 173–189, 117–228; vydáno i jako HOETZEL, J. *Obnova správního řízení dle práva rakouského*. Praha: Nákladem vlastním, 1909.

⁹ JOACHIM, V. Doc. Dr. Jiří Hoetzel, *Obnova správního řízení dle práva rakouského*. Separátní otisk ze *Správního obzoru* 1909. *Právník*. 1909, roč. XLVIII, s. 840–848.

¹⁰ HOETZEL, J. *Strany v rakouském řízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*. Praha: Nákladem Klubu konceptního úřednictva zemského výboru král. Českého, 1911.

2 František Weyr (*1879–†1951)

Vídeňského rodáka Františka Weyra není třeba v prostředí naší fakulty příliš představovat. Narodil se ve Vídni do rodiny významných matematiků (dědeček učil matematiku na německé reálce v Praze, otec se již ve svých dvaceti třech letech stal profesorem matematiky na Vysoké škole technické v Praze a později řádným profesorem matematiky na univerzitě ve Vídni a strýc Eduard vyučoval matematiku na pražské technice). Po předčasné smrti otce a novém sňatku matky se rodina i s tehdejší gymnazistou Františkem v roce 1898 přestěhovala do Prahy, kde mladík dokončil středoškolské studium na německém gymnáziu. Zapsat se však nechal na českou právnickou fakultu Karlo-Ferdinandovy univerzity. Po absolutoriu se zase vrátil do Vídně, kde pracoval v zemském místodržitelství, a jak bylo u zemských úředníků zvykem, představení jej na čas přidělili k okresnímu hejmanství v Mistelbachu (severně od Vídně, asi v polovině cesty mezi Vídní a Břeclaví). Po této průpravě získal místo v Ústřední statistické komisi a pak na ministerstvu kultu a vyučování. Zaměstnání v Ústřední statistické komisi předurčilo jeho odborný zájem o statistiku a pozdější působení v jiných statistických úřadech.

Také F. Weyra – zde ovšem v duchu rodinné tradice, ale ne zcela přímočaře (viz níže) – přitahovala akademická kariéra a podobně jako J. Hoetzel se na ni začal cílevědomě připravovat. I jej zaujal nový obor správní vědy a správního práva. Habilitoval se v něm pouhý rok po svém starším kolegovi, když obhájil práci *Příspěvky k teorii nucených svazků*, odvážně popírající rozdíl mezi právem soukromým a veřejným. Kvalifikaci si brzy rozšířil o habilitaci v oboru všeobecné a rakouské srovnávací statistiky. Po první habilitaci se totiž vrátil do Prahy, kde nastoupil na místo v Zemské statistické kanceláři. Zároveň vedle docentských přednášek na právnické fakultě přednášel jako suplující docent veřejné právo na Vysokém učení technickém v Praze. Profesorské místo získal také v roce 1912, ovšem na brněnské české technice, kde byla nově zřízena stolice věd právních a státních s velice širokým zaměřením (rakouské ústavní, správní, občanské, obchodní a směnečné právo a civilní proces). Prosadil se proti silné konkurenci soupeřů, protože o místo se vedle něj ucházeli Bohumil Baxa, Jaroslav Demel,

František X. Hodáč, Robert Maršan, Emil Svoboda, Arnošt Wenig (později Wenig-Malovský) – a také Jiří Hoetzel.¹¹

3 Právní pozitivismus versus normativní teorie

Stejný obor, habilitace v téměř stejnou dobu, eminentní zájem o působení na univerzitě a zároveň omezená možnost získat profesorské místo – to byly faktory, které samy o sobě vytvářely podhoubí pro rivalitu. Tu však živil především diametrálně odlišný přístup k právu. J. Hoetzel se profiloval jako pozitivisticky orientovaný právní vědec, zatímco F. Weyr se stal uznávaným guru československého filozoficky založeného právního normativismu. A jak nás život opakovaně přesvědčuje, v mladickém zápalu „*každý jen tu svou, má za jedinou...*“

Ve formátu krátkého článku není prostor pro důkladné vyložení koncepcí, z nichž vycházely vědecké práce obou tvůrců, přesto se pokusím alespoň stručně naznačit, co je odlišovalo.

V případě J. Hoetzla si nejdříve vypůjčím jeho vlastní slova ze samotného závěru zmíněné práce věnované obnově správního řízení podle rakouské právní úpravy. S polemickým nádechem příznačným pro jeho texty z této doby mimo jiné napsal: „*Praxe správní nás naučila jakési úzkostlivosti konstrukční. Rozhodně nejsme přáteli toho směru vědeckého bádání v oboru práva veřejného, jenž bez náležitého respektu ke skutečnosti právní se lehce oddává vykládati život právní ne z něho, nýbrž kategoriemi právními mnohdy libovolně volenými. Jen libovolnost volených kategorií bývá vysvětlením originálních, resp. radikálních výsledků, k nimž směr tento dospívá. Vždy dáme přednost tomu postupu, při němž zkušenostní kritéria budou výsledkem co možná nejpodrobnějšího respektování pozitivního práva. Mnohdy se zdá, že metoda má být náhradou za důkaz podrobnější znalosti pozitivního práva. Tato znalost činí co do konstrukční odvahy a nonchalantnosti střízlivějším a upjatějším. Není jisté nezajímavé si uvědomiti, že práce opravdových znalců vynikají více pozitivními, skutečnými, na první pohled nenápadnými výsledky, než „originelností“. A zvláště správnímu právu je dosud více třeba prací střízlivých, než originálních.*“¹² Podobně o dva roky

¹¹ FRANĚK, O. *Dějiny Vysokého učení technického v Brně, 1. díl 1945–1975*. Brno: Blok, 1975, s. 254.

¹² HOETZEL, J. *Obnova správního řízení dle práva rakouského*. Praha: Nákladem vlastním, 1909, s. 59–60.

později uvedl, že při právních konstrukcích hledal „*hlavní oporu v pozitivním právu. Nepustil jsem se tedy na pole t. zv. volné právní spekulace tu a tam oblíbené, třebaže jsem spis svůj takto připravil o třpytivé pozlátko zřetelné větší vědeckosti.*“¹³

Přístup J. Hoetzla k právu a k vědecké práci odráží i to, co oceňoval na svém učiteli Jirím Pražákovi, k jehož odkazu se vždy hlásil. Pražákovu osobu a dílo připomněl už ve své první docentské přednášce, věnované aktuálním úkolům vědy správního práva, a pak znovu v roce 1918 v *Památniku k padesátiletí Spolku českých právníků „Všehrd“*. Z textu pro památník Všehrdu přímo prýští úcta, kterou choval ke svému učiteli, jemuž se nezamlouvalo, „*že na místo dogmatického výkladu pozitivního práva se derou konstrukce jakýchsi všeobecných právních pojmů a zásad, vyvozovaných z domnělé mnohdy podstaty práva vůbec.*“ Oceňoval na něm v současné době spíše zatracovaný až „*puritánský pozitivismus*“ opřený o školu praktického života. Vyzvedával, že se důsledně stavěl proti směřování různých metodologických přístupů a že „*odolal pro svůj obor vědění svodům málo plodných rozborů metodologických a celou svou odbornou zdatnost duševní dal do služeb dogmatiky veřejného práva.*“¹⁴ V závěru své vstupní docentské přednášky, jak byla publikována v *Právniku*, řekl s odvoláním na Pražákovu životní krédo: „*Die Praxis zu beeinflussen und sich durch Praxis hinnerum selbst beeinflussen zu lassen, toť heslo, kterým se též já budu řídit. Heslo se dá i jinak vyjádřit slovy: aby byla theorie praktičtější a praxe teoretičtější.*“¹⁵

Normativní teorie, jejímž protagonistou byl F. Weyr, se od počátku profilovala jako vyhraněný filozoficky orientovaný směr právní vědy. V návaznosti na Immanuela Kanta, ale zároveň na rozdíl od něj, její přívrženci vycházeli z přesvědčení, že existují dva druhy racionality, tedy že dění kolem nás můžeme „*nažírat*“ z dvou různých poznávacích hledisek podle toho, na jakou jeho stránku se chceme zaměřit: z určitého poznávacího hlediska vidíme, *co je* (kauzální vidění typické pro přírodní vědy), a z jiného zase, *co být má*, tedy sféru norem a povinností (normativní vidění). Z noetického pohledu tedy to, co je, a to, co má být, tvoří dva na sobě nezávislé komplexy, dva zcela

¹³ HOETZEL, J. *Strany v rakouském řízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*. Praha: Nakladem Klubu konceptního úřednictva zemského výboru král. Českého, 1911, s. 7.

¹⁴ Všechny citace HOETZEL, J., PRAŽÁK J. In: *Památník Spolku českých právníků Všehrd*. Praha: vydáno péčí redakčního sboru, 1918, s. 125, 122 a 123.

¹⁵ HOETZEL, J. Za prof. Pražákem. K úkolům vědy správního práva. *Právník*. 1909, roč. XLVIII, s. 85–93.

nezávislé „světy“, které nelze směšovat. Z toho pak pro zkoumání práva Weyrovi zejména plynulo, že z faktu důležitého pro právní historii nebo sociologii, jako je např. skutečnost, že se jistá právní norma v praxi nedodrží, nelze usuzovat na její platnost či neplatnost.

„*V právu hledá všude jen formu, nikdy obsah*“,¹⁶ napsal F. Weyr o Hansi Kelsenovi a my to můžeme povýšit na základní krédo skalních normativistů. Cílem normativní teorie totiž bylo zkonstruovat logické schéma, do něž by bylo možné včlenit každou konkrétní právní normu¹⁷ a které by se dalo aplikovat na kterýkoliv právní řád. Zmíněné schéma mělo umožnit rekonstruovat každou, i tu nejsložitější a v právním řádu nejvíce „zašifrovanou“ právní normu, náležitě ji analyzovat, tedy správně poznat její základní prvky (přesnými pojmy popsat její obsah, tj. z ní plynoucí konkrétní povinnost, a stanovit její místní, časovou aj. působnost) a najít její správné místo v hierarchii právního řádu, tedy odhalit její vztah k jiným právním normám. Normativistický přístup k právu měl tedy fungovat jako univerzální nástroj pro správnou interpretaci kterékoliv právní normy a následně pro její následnou adekvátní aplikaci. Jak jsem již uvedl, při výkladu právních norem přitom bylo zcela nepřipustné používat i jiné postupy než ryze normativní a přihlížet k historickým, sociálním, ekonomickým či jiným souvislostem, případně k vůli zákonodárce, pokud nebyla v obsahu normy explicitně vyjádřena.

4 Od rivalry...

Když jsem uvažoval, jaký výraz použít pro krajní polohy vzájemného vztahu obou významných právníků, jaksi samozřejmě se nabízelo „nepřátelství“ a „přátelství“. „Nepřátelství“ jsem však rychle zavrhl, protože v jejich bezprostředním osobním styku se zřejmě žádné zásadní animozity navenek, tedy pro nezainteresované, neobjevovaly. Ostré konflikty se koncentrovaly především do jejich literární produkce a do jisté míry též do vzájemného podezřívání, případně ignorování. Podle Weyrova subjektivního pohledu bylo Hoetzlovo chování k němu proměnlivé, což on ovšem „*snášel s trpělivostí značně nadprůměrnou*“. Zároveň konstatoval, že k němu „*přes veškeré protivy,*

¹⁶ WEYR, F. Nová theorie státního práva. Dr. Hans Kelsen: „Hauptprobleme der Staatslehre“. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 195.

¹⁷ V pojetí normativní teorie se za právní normy považovaly i tzv. právní důvody.

kteřé nás dělí, pociťoval jistou osobní sympatii“.¹⁸ Je však otázkou, zda to tak skutečně cítil ve druhém desetiletí minulého století, kdy byl jejich spor nejostřejší, nebo do svého hodnocení zpětně promítl pocity z doby, kdy své vzpomínky formuloval. V každém případě jim však názorové rozdíly nebránily, aby po vzniku republiky opakovaně, ale stále s jistou distancí, spolupracovali. Názorový střet mezi oběma muži, resp. zpočátku, než kolem sebe shromáždil šiky přívrženců, v podstatě jen mezi F. Weyrem na straně jedné a J. Hoetzlem jako neformálním mluvčím svých názorových přívrženců, které Weyr označoval za stoupence „*staré nauky*“, na straně druhé, probíhal především na dvou kolbištích: na stránkách *Sborníku věd právních a státních* a na stránkách *Právníka*. Konflikt propukl v roce 1912 poté, co F. Weyr uveřejnil ve *Sborníku věd právních a státních* kritickou recenzi Hoetzlovu opakovaně zmiňované práce *Strany v rakouském řízení správním*. J. Hoetzel na ni reagoval obsáhlou replikou, v níž zkritizoval Weyrovo odmítání dělení práva na právo veřejné a soukromé, prezentované v práci *Příspěvky k teorii nucených svazků* (spojené se zpochybňováním dalších zažitých distinkcí: mezi kogentním a dispozitivním právem, konstitutivními a dispozitivními akty či fyzickými a právníckými osobami), čímž zřejmě chtěl naznačit Weyrovu nekompetentnost. Dále v ní plédoval za pečlivé zkoumání pozitivního práva a pak zejména vyvracel některá konkrétní oponentova tvrzení.¹⁹ Pokud šlo o celkový efekt Weyrova přístupu k vědecké práci, podle Hoetzla jeho rival produkoval „*vedle některých drobných potřebů a formulací překotné konstrukce, z nichž nemá nic ani teorie ani praxe*“.²⁰ A pokud šlo o veřejné a soukromé právo, trval na jejich odlišování, jak to ostatně korespondovalo s obecným přesvědčením o teoretické správnosti a praktické potřebnosti tohoto názoru. Když použiji jeho pozdější formulaci, soukromé a veřejné právo „*představují dva právní světy ovládané ve velkém celku zcela různými zásadami, vysvětlitelnými cíli, které si jeden nebo druhý systém právní klade. Různost cílů má přirozeně v zápalu různost právních prostředků, jimiž se na obou stranách pracuje*“.²¹ F. Weyr nenechal Hoetzlovu reakci bez

¹⁸ WEYR, F. *Paměti. 2, Za republiky (1818–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, s. 84 a 85.

¹⁹ HOETZEL, J. *Theorie a praxe rakouského práva správního. Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 55–71.

²⁰ *Ibid.*, s. 64.

²¹ HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním*. Praha: nákladem České akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1915, s. 3.

povšimnutí a postěžoval si, že jeho stat' je plná osobních útoků a že „[ú]čelem statě p. protirecenzenta není nikterak obhájení jeho způsobu práce, nýbrž zcela primárně jest to akt prosté odvety“.²²

Ani tím se však polemický zápal obou novopečených profesorů nevyčerpал a na stránkách *Sborníku věd právních a státních* z roku 1913 stihli publikovat ještě jednu repliku a dupliku. Replikující J. Hoetzel ve stati *K psychologii vědecké polemiky*²³ odmítl Weyrovy formulace typu „zkeštnatělý byrokrat“, „šosák“, „naivní podivní“, „fiasko samostatného úsudku“ apod., které podle něj jen měly zakrýt to, že některé Weyrovy vývody nevycházejí z věcných důvodů. Tam, kde se Weyrova kritika o věcnou argumentaci opírala, se ji snažil zpochybnit, opět včetně argumentace pro právní dualismus a rozlišování veřejného a soukromého zájmu a také poukazem na rozpor Weyrovy nové argumentace s jeho tvrzením z roku 1908. Duplikující F. Weyr už odpověděl jen stručně. Svému oponentovi zejména vytkl, že je polemistou in personam, tedy že mu nejde o věc, ale „sbání se po všem, co by protivníkovi před čtenářem mohlo uškoditi“ a „jde mu v první řadě o to, aby způsobil protivníkovi pokud možná velkou hanbu“.²⁴ V krátké závěrečné pasáži (3. *Autokritika*) sebekriticky označil svou práci *Příspěvky k teorii nucených svazků*, která spolu s Hoetzlovou monografií *Strany v rakouském řízení správním* stála u zrodu polemiky, za začátečnickou s chybami a nedostatky, které se v takových pracích vyskytují. Zároveň se však ke svému spisu plně hlásil, neboť „položil si jím pro veškeré své další vědecké práce pevnou methodickou základnu, ze které ku své radosti dosud nemusil vzíti ničeho.“²⁵

Souběžně na druhém kolbišti, v *Právniku*, F. Weyr v roce 1913 uveřejnil krátkou recenzi Kelsenovy práce *Zum Lehre von öffentlichen Rechtsgeschäft*,²⁶ opírající se – jak jinak – o odmítnutí dělení práva na právo veřejné a soukromé. Recenzent ty, kteří odmítali Kelsenovo monistické chápání práva, vyzval, pokud své přesvědčení pod vahou jeho argumentů nezmění (neboť k tomu

²² WEYR, F. Věda, teorie praxe a kritika. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 179.

²³ HOETZEL, J. K psychologii vědecké polemiky. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 421–431.

²⁴ WEYR, F. Dodatek k psychologii vědecké polemiky. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 433.

²⁵ Ibid., s. 434.

²⁶ WEYR, F. Kelsen Hans Dr., soukr. doc. na univ. ve Vídni. *Zum lehre von öffentlichen Rechtsgeschäft*, zvl. otisk z Archiv des Öffentlichen Rechts, XXXI. sv. seš 1–3, 1913, 104 s. *Právník*. 1913, roč. LII, s. 686–690.

stačí „nejprimitivnější logická úvaha“²⁷), aby je vyvrátili. Zároveň tu upoutal pozornost k pojetí správního aktu v díle významného německého právníka a profesora univerzity v Lipsku Otto Mayera, které spolu s Kelsenem odmítal a které se do této polemiky brzy zase vrátilo. Na Weyrovu výzvu reagoval J. Hoetzel v *Hovorné*, věnované v *Právniku* drobnějším příležitostným textům a reakcím čtenářů na publikované texty, poměrně obsáhlou glosou *Právo soukromé a právo veřejné*.²⁸ Upozorňoval v ní zejména na rozpory mezi Kelsenovým pojetím a staršími závěry F. Weyra nebo mezi Weyrovými názory a názory dalšího přívržence monistického vnímání práva, vídeňského mimořádného profesora Rudolfa Launa. V reakci na stěžejní konstatování brněnského profesora, že normativistické chápání od základu změnil pohled na právní řád, napsal, že „převoditelé dosavadního řádu právního neuvedli dosud ještě přesvědčivých důvodů“.²⁹

Za pokračování sporu můžeme považovat i Hoetzelovu kritiku článku zmíněného profesora R. Launa *Několik otázek k reformě živnostenského práva*, otištěného v roce 1914 v *Právniku*.³⁰ Soustředil se v ní na odmítnutí autorova návrhu, aby byla ve správním řízení stanovena přesná lhůta pro vyřízení podání, a pokud by do jejího uplynutí nebylo podání vyřízeno, aby se považovalo za odmítnuté a aby pak žadatel mohl podat stížnost k správnímu soudu. Do češtiny jej totiž přeložil F. Weyr a s Launem si to od recenzenta „schytl“ také, neboť tento námět „s obětavou horlivostí komentářem doprovodil“.³¹

Dalším podnětem k použití intelektuálních zbraní těžkého kalibru, v zájmu férového vedení válečného konfliktu aspirujících na zákaz, se stalo nové vydání úspěšné práce již zmíněného věhlasného německého právníka Otto Mayera *Deutsches Verwaltungsrecht*.³² Nejdříve F. Weyr v recenzi doslova „rozcupoval“ Mayerovu konstrukci správního aktu. Renomovanému autorovi při tom vytkl konstruktivní bezstarostnost: rezervovaný přístup k metodologickým výkladům, logickou nedůslednost, směšování juristického pohledu s hledisky (politickými, sociologickými, historickými apod.), která

27 Ibid., s. 690.

28 HOETZEL, J. Právo soukromé a právo veřejné. *Právník*. 1913, roč. LII, s. 725–732.

29 Ibid., s. 728.

30 LAUN, R. Několik otázek k reformě živnostenského práva. *Právník*. 1914, roč. LIII, s. 1.

31 HOETZEL, J. Samočinné vyřizování správních záležitostí. *Právník*. 1914, roč. LIII, s. 322.

32 MAYER, O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. I., II. 2. vyd. Leipzig: Duncker und Humblot, 1915.

normativista nepovažuje pro zkoumání práva za relevantní, ale také způsob vyjadřování, tedy „*bezstarostnost*“ slohovou a mluvnickou. Zároveň napsal, že Mayerova konstrukce správního aktu převedená do politické roviny odpovídá absolutistickému principu, zatímco juristické pojetí normativistů principu konstitučnímu.³³ Na to zase Weyrovu recenzi „rozcupoval“ J. Hoetzel, když mu vytkl, že si Mayerovy formulace vykládá nesprávně a odmítl „*výtku právního a politického absolutismu činěnou muži, který tak skvělým způsobem vytýčl hranice státní (veřejné) moci na poli tak ožehavém, jako je právo policejní, a jehož celé životní dílo je probřáno láskou k svobodám občanským*“.³⁴

Do tohoto rámce časově i věcně zapadá též zapojení obou profesorů do soutěže o ceny vypsane v roce 1915 první třídou Akademie věd a umění při příležitosti osmdesátého výročí narození jejího předsedy Antonína Randy.³⁵ J. Hoetzel se do ní přihlásil s již výše zmiňovanou prací *Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním*, F. Weyr s prací *Základy filosofie právní* a žádné další práce nepřišly. Přestože se měly udělovat dvě ceny, Hoetzlova práce se ceny dočkala, Weyrova nikoliv. Odmítnuta byla s odůvodněním, že nevyhovuje soutěžním podmínkám, přestože ty byly vymezeny velmi obecně (obor civilního nebo veřejného práva). Weyra se odmítnutí silně dotklo, takže ani nepřijal nabídku Akademie, že jeho práci vydá, přestože nebyla oceněna (F. Weyr spis „*nezměněný, ale rozmnožený o obrněnou předmluvu*“³⁶ publikoval až v roce 1920³⁷). Pocit křivdy se však zajisté promítl i do vztahu k jeho úspěšnějšímu konkurentovi.

F. Weyr svého rivala nakonec vyprovokoval k tomu, aby jeho přístup označil za „*právní primitivismus*“.³⁸ Sám se pak toho označení chopil, samozřejmě však s odmítnutím negativní konotace, kterou mu vdechl Hoetzel. Případnost toho označení zdůvodnil tím, že normativisté „*budují theoretický systém právníckého poznávání, svou podstatou ryze formální, nepoměrně jednodušší, a zejména*

³³ WEYR, F. Otto Mayerův „správní akt“. *Právník*. 1915, roč. LIV, s. 785–799.

³⁴ HOETZEL, J. O. Mayerův správní akt. *Právník*. 1915, roč. LIV, s. 883.

³⁵ F. Weyr popsal historii udělování ceny ve svých *Pamětech* (WEYR, F. *Paměti*. 2, *Za republiky (1818–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, s. 255–259) a v předmluvě k pozdějšímu vydání své soutěžní práce *Základy filosofie právní (Nauka o poznávání právníckém)*. Brno: A. Piša, 1920, s. 1–2.

³⁶ WEYR, F. *Paměti*. 2, *Za republiky (1818–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, s. 257.

³⁷ WEYR, F. *Základy filosofie právní (Nauka o poznávání právníckém)*. Brno: A. Piša, 1920.

³⁸ HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním*. Praha: nákladem České akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1915, s. 4.

důslednější než dosavadní chaotická snůška rozličných subtilit, který dosud nazývá se velmi eufemicky „právní teorií“³⁹ a ironicky vyslovil „vynálezci svůj dík“.⁴⁰ Podobně se soupeřova – také s despektem vysloveného a už dřívějšího – hodnocení zmocnil i J. Hoetzel. Příležitost mu poskytla Weyrova recenze jeho práce *Strany v rakouském řízení správním*. Weyr v ní napsal, že Hoetzlovým nejcharakterističtějším znakem „jest přímo nezměrná láska a oddanost k právnícké praxi. Zdá se, že si vědu právní jinak nedovede představití než jako oddanou služebnici právní praxe, podobně jako ve středověku byla filosofie pouhou ancilla theologiae, od této úplně odvislou“. A doplnil to ještě obecným konstatováním, že „[j]sou spisovatelé, kteří na základě svých praktických zkušeností a soukromého studia ovládají pozitivně právní materiál, nemajíce však dar konstrukce: to jsou praktikové, kteří píšou knihy“. Odkazem ke středověké filozofii jasně naznačoval, že zmíněný přístup je nejen zastaralý, ale spíše než ke vědě má blízko k víře. Na J. Hoetzla však vztáhl uvedenou charakteristiku jen částečně, neboť „mu dar konstrukce neschází“, ovšem „jaksi stůj co stůj chce býti takovým praktikem knihy sepisujícím“.⁴¹ J. Hoetzel mu – jak jinak – odvětil, že „je ctí býti zván(u) praktikem, který sepisuje knihy“, neboť „[p]okládám za štěstí právnícké produkce veřejnoprávní, když se do ní vnese modernizující vliv rozvášně praxe“.⁴² Z obou uvedených situací je zřejmé, jak diametrálně odlišné byly jejich přístupy k právu: co jeden vnímal jako zásadní nedostatek, k tomu se druhý hlásil jako k jednomu z nosných pilířů vědeckého zkoumání práva, a vice versa.

5 ... přes vzájemnou nedůvěřivost...

Přes ostrou rétoriku ve vzájemných literárních kontroverzích nelze nevidět, že oba rivalové k sobě měli od počátku blíže, než si byli ochotni dlouho připustit, což jistě usnadnilo jejich pozdější obezřetnou spolupráci, následně přetavenou v přátelství. Již jsem se zmiňoval o Hoetzlově účtě k dílu J. Pražáka. Podobně jako Hoetzel se ovšem k Pražákovi hlásil také F. Weyr. Ve svých *Pamětech* jej sice viděl jako „velmi koženého, ne-li přímo nudného pána“,

³⁹ WEYR, F. Právní primitivismus. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1919, roč. II., s. 6.

⁴⁰ Ibid., s. 1.

⁴¹ Všechny citace WEYR, F. Hoetzel Jiří, Dr.: „Strany v rakouském řízení správním, příspěvky k poznání správního processu“. Praha 1911, s. 231 (Knihovna Správního obzoru, sv. 3). *Sborník věd právních a státních*. 1912, roč. XII, s. 464–465.

⁴² HOETZEL, J. Theorie a praxe rakouského práva správního. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 69.

který nebyl dobrý přednášeč, leč „[b]yl to však znamenitý teoretik a právnický spisovatel, jehož celou velikost pochopil jsem teprve později“, a přiznal, že studium jeho stěžejního díla o rakouském ústavním právu „vyvolávalo ve mně touhu po vlastní vědecké práci literární a akademická kariéra tanula mně vždy na mysli jako ideál“, nicméně „netroufal jsem si v ni doufatí“.⁴³ V článku k padesátinám Hanse Kelsena o něm psal jako o „spisovateli, kterého si z českých právníků nejvíce vážím“.⁴⁴ Další shodu – tu ovšem jen v obecné rovině – můžeme najít v tom, že sice aplikovali odlišné metody, avšak oba dbali na metodologickou čistotu svých výkladů. Je to na jedné straně zřejmé už z toho, co Hoetzel oceňoval na Pražákovi, a na straně druhé z Weyrovy soustavné kritiky metodologického „plichtění“ tzv. „tradiční právní vědy“ či „staré nauky“. Ani jeden z nich se také lacině neshlížel v zahraničních vzorech. Hoetzel, když v práci o stranách v rakouském správním řízení vysvětlovat svou metodu, napsal, že „nepřiblížil [...] v celku k cizímu zákonodárství, jsa přesvědčen, že bez hlubší opravdové znalosti cizího práva zběžné poukazy na toto právo zjednati by mohly práci z našeho správního řízení nanejvýš lacině ziskatelný okázaly leč“.⁴⁵ Weyr svůj rezervovaný postoj k nadměrnému a povrchnímu shlížení se v cizích vzorech vyjádřil např. při hodnocení předsedy ústavního výboru Národního shromáždění Alfreda Meissnera, který – ve srovnání s obdivovatelem všeho anglického Václavem Boučkem – při práci na ústavě z roku 1920 nepotřeboval „pozlátkový materiál literární a vědecký“ a na naše domácí poměry „nepřenášel proto nikdy [...] nekriticky cizí vzory“⁴⁶ (a přesto pozitivně ovlivnil návrh ústavy).

V následujících letech F. Weyra a J. Hoetzla nesporně sblížovala práce na společných projektech, i když vzájemné tenze ani při ní nevyprchaly. Svou roli sehrálo i to, že Weyrův záběr se rozprostřel do větší šíře, když se jeho vědecký zájem viditelně přesunul od správního práva též na pole práva ústavního a právní filozofie, takže možných třecích ploch přeci jen trochu ubylo. Světla perlička na dně se zatřpytila, když se Hoetzlovi dostalo

⁴³ WEYR, F. *Paměti 1, Za Rakouska (1879–1918)*. Brno: Atlantis, 1999, s. 283, 185, 216.

⁴⁴ WEYR, F. *Hans Kelsen. (K jeho padesátým narozeninám.)* Zároveň příspěvek k povšechné charakterizaci vývoje právní vědy ve XX. století u nás a jinde. Zvláštní otisk z *Časopisu pro právní a státní vědu*. 1932, roč. XV., č. I.–II., s. 2.

⁴⁵ HOETZEL, J. *Strany v rakouském řízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*. Praha: Nákladem Klubu konceptního úřednictva zemského výboru král. Českého, 1911, s. 8.

⁴⁶ WEYR, F. *Paměti. 2, Za republiky (1818–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, s. 25.

od Weyra nebývalé pochvaly v obou vydáních vysoce oceňované *Soustavy československého práva státního*. Tam totiž o jeho návrhu ústavy napsal, že „[o]snova ta byla prací znamenitou“. Neopomenul však dodat, že „mám tím příležitost osvědčiti, že malichernost a ješitnost jsou mi cizí“.⁴⁷

První příležitost k bližší spolupráci, resp. spíše k paralelní práci na společném projektu, dostali Hoetzel s Weyrem v roce 1917, kdy se oba zapojili do přípravy známých, ale stále trochu záhadných ústavních elaborátů. Po zahájení činnosti Říšské rady jejich vznik inicioval Národní výbor. Od tajně oslovených expertů požadoval, aby připravili návrhy možného budoucího uspořádání společného česko-slovenského celku v rámci reformované habsburské monarchie. Záhadné zůstaly proto, že s výjimkou F. Weyra, který zároveň za spoluautora svého návrhu označil Karla Engliše, se nikdo jiný k autorství ani po pádu monarchie nepřihlásil. Protože si informace pamětníků a dobová literatura často odporují nebo jsou neurčité, ani pozdější badatelé se na autorech zbylých návrhů neshodují.⁴⁸ Jasně však je, že J. Hoetzel byl do celé akce zapojen a že – i když o tom později nebyli přesvědčeni všichni badatelé – jeden z elaborátů vypracoval. Důkaz o tom v dopise jednomu ze zainteresovaných, právnímu historikovi Karlu Kadlecovi, dodal právě F. Weyr. S odkazem na krátce předtím uskutečněnou schůzku zainteresovaných J. Hoetzla výslovně označil za autora jednoho z návrhů, které na ní autoři prezentovali.⁴⁹ Jeho vztah k pražskému profesorovi stále ještě významně poznamenávaly názorové střety, takže ve zmiňovaném dopise 26. září 1917 také psal: „*Ten palíčák H. se choval tak, jak jsem očekával: ani vznik českého státu není mu dost důležitou příčinou, aby zastavil na čas své osobní nepřátelství*

⁴⁷ WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno: Barvič & Novotný, 1921, s. 9 (2. vyd. 1924, s. 9).

⁴⁸ TOBOLKA, Z. *Politické dějiny československého národa od r. 1848 až do dnešní doby. IV. /1914–1918/*. Praha: Československý Kompas, 1937, s. 260; GALANDAUER, J. *Vznik Československé republiky 1918. (Programy, projekty, předpoklady)*. Praha: Svoboda, 1988, s. 101 a násl.; KUČERA, M. Příspěvek k účasti Josefa Pekaře na přípravě reformy říšské ústavy v létě 1917. In: *Sborník k dějinám 19. a 20. století. 11*, Praha: 1989, s. 163–194; KUČERA, M. *Rakouský občan Josef Pekař*. Praha: Karolinum, 2005, s. 186; VYKOUPIIL, L. František Weyr a návrhy československé ústavy z roku 1917. *Sborník prací Filosofické fakulty brněnské univerzity*. 1993, C 40, s. 103–116; srov. též VYKOUPIIL, L. František Weyr, Josef Pekař a návrhy československé ústavy z roku 1917. *Sborník prací Filosofické fakulty brněnské univerzity*. 1994, C 41, s. 101–106.

⁴⁹ VOJÁČEK, L. „Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. XXV, č. 1, s. 5–22. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2017-1-1>

*vuči mně. Seděti s tím člověkem u jednoho stolu a jednati s ním, je mi tak trapno, že mne jen ona důležitá příležitost přiměla, abych v Komitétu zůstal.*⁵⁰

Příprava ústavních elaborátů sblížila J. Hoetzla s duší Národního výboru Antonínem Švehlou. Když se pak obratný agrární politik stal po vzniku republiky československým ministrem vnitra, přivedl Hoetzla do aparátu svého ministerstva. Ten na ministerstvo vnitra nastoupil k 1. lednu 1919 jako odborový přednosta legislativního odboru a pracoval zde do 1. října 1921, kdy se zase plnohodnotně vrátil na fakultu.⁵¹ Z titulu své funkce připravil „*původní (interní) elaborát ústavní listiny*“⁵² a důvodovou zprávu k němu.⁵³ A jelikož se F. Weyr stal místopředsdou ústavního výboru tzv. revolučního Národního shromáždění (1918–1920) a J. Hoetzel na jednáních výboru prezentoval stanoviska vlády, opět měli řadu příležitostí ke střetávání. Ze zveřejněného výtahu z jednání ústavního výboru⁵⁴ se však zdá, že tu mezi nimi k otevřeným kontroverzím nedocházelo a že se oba – přes často odlišné postoje k jednotlivým ustanovením – snažili konstruktivně hledat nejlepší podobu ústavního textu. Přesto F. Weyr v roce 1921 ve *Vzpomínkách na ústavní výbor revolučního Národního shromáždění* uvedl: „*Doufal jsem, že v obecném a bezpříkladném nadšení prvních dob převrátových, kdy vše, co se dříve stalo, zdálo se být neskonale malicherným a bezvýznamným, i toto vzájemné napětí mezi námi rázem bude překlenuto. Než, bohužel, nestalo se tak.*“⁵⁵

Dalším společným projektem pražského a brněnského profesora se stalo redaktorství dodnes oceňovaného díla meziválečné a bezprostředně poválečné československé právní vědy – *Slovníku veřejného práva československého*. Ani při tom nefungovala jejich spolupráce bez zádrhelů. I zde však máme k dispozici pouze pohled z jedné strany. Podle F. Weyra⁵⁶ se na jeho vydávání

⁵⁰ A AV ČR, fond Karel Kadlec, kart. 5, i. č. 430.

⁵¹ Archiv UK v Praze, P I, osobní spis Dr. Jiří Hoetzel.

⁵² HOETZEL, J. Ku vzniku ústavní listiny. Několik vzpomínek. *Právník*. 1928, roč. LXVII, s. 557–563 (citace s. 559); HOETZEL, J. Ústavní listina (součást hesla Československo) in CHALUPNÝ, E. *Slovník národohospodářský, sociální a politický*. I. díl, [A–Č]. Praha: Otakar Janáček, 1929, s. 474–484.

⁵³ Text návrhu in NA, fond MV – stará registratura 1, 1918–1924, kart. 1.

⁵⁴ BROKLOVÁ, E. *První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920*. Praha: ÚSD, 1992.

⁵⁵ WEYR, F. Vzpomínky na ústavní výbor revolučního Národního shromáždění. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1921, roč. IV, s. 202; článek je otištěn i ve třetím dílu Weyrových *Pamětí* [WEYR, F. *Paměti*. 3. *Za okupace a po ní (1939–1951)*. Brno: Atlantis, 2004, s. 183–195].

⁵⁶ WEYR, F. *Paměti*. 2, *Za republiky (1818–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, s. 92–95.

dohodli s předsedou („*prvním prezidentem*“) Nejvyššího správního soudu Emilem Háchou a s Jiřím Hoetzlem, přičemž zároveň naznačil, že se jednalo o jeho nápad, o kterém uvažoval už od doby krátce po vzniku republiky. Práce na Slovníku jej s ostatními redaktory sblížila, zejména s E. Háchou a Jiřím Havelkou, „*méně ovšem s kolegy Hoetzlem a Laštovkou*“, neboť „*Hoetzel zůstával i tu značně náladový*“, přičemž „*[n]echyběly ani přímé aféry, které pak president Hácha snažil se diplomaticky urovnávat*“.⁵⁷ Jako příklad Weyr uvedl Hoetzlovu reakci na nespecifikované tvrzení v jeho *Teorii práva* z roku 1936, kvůli němuž chtěl jeho kolega okamžitě rezignovat na společné členství v redakci *Slovníku*. F. Weyr v Pamětech napsal, že prý netušil, o které tvrzení jde. Lze však snadno dovodit, že jeho rivala zase pobouřilo již zmíněné hodnocení jeho kritiky Weyrovy stati *Příspěvky k teorii nucených svazků*, neboť všechny další Weyrovy přímé zmínky o pražském kolegovi jsou pouze faktografické. Weyr v *Teorii práva* napsal, že Hoetzlova kritická reakce v roce 1913 „*nevznikla z potřeby kritizovat její odlišné metodologické východisko, nýbrž z důvodů jiných*“,⁵⁸ tedy jak ve spojení Hoetzlovou recenzí naznačil už v roce 1913, že počínání jeho kritika tu nebylo zcela poctivé, že se za ním skrývaly postranní důvody či úmysly.

6 ... k přátelství

Po druhé světové válce se J. Hoetzel a F. Weyr – již zcela harmonicky – zapojili se do přípravy nové ústavy, když byli povoláni do jednoho z orgánů, který se jí zabýval, do sboru expertů. Zejména se však sešli nad vydáním posledního dílu *Slovníku veřejného práva československého* a podle jejich společného vyjádření je právě tato práce nejvíce sblížila. K jejich sblížení však jistě přispěla též krutá zkušenost z válečných let a – asi ještě více – nelítostné poznání, že svět, ve kterém poslední roky žijí, hodinu po hodině a stále rychleji přestává být jejich světem, že směřuje jinam, než si představovali a než jsou schopni bez velkých výhrad akceptovat.

Dřívější „*palíčák*“⁵⁹ Hoetzel se tak Weyrovi stal „*přítelem*“⁶⁰, pŕtky z jejich mladých let se staly „*jednou z nejzbytečnějších polemik*“, Weyr svého soka,

⁵⁷ Ibid., s. 94.

⁵⁸ WEYR, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936, s. 344.

⁵⁹ A AV ČR, fond Karel Kadlec, kart. 5, i. č. 430.

⁶⁰ WEYR, F. *Paměti. 3. Za okupace a po ní (1939–1951)*. Brno: Atlantis, 2004, s. 197.

se kterým mu bylo v roce 1917 trapno sedět za jedním stolem a jednat s ním, přiřadil k těm pražským kolegům, k nimž „přes veškeré vědecké a literární protivnosti pociťoval živou osobní sympatii“, neboť „ukázal se býti milým kamarádem: pod drsnou slupkou skrývala se upřímná povaha a letora přímo plachá!“⁶¹

Své usmíření posvětili společným osobním vyznáním v závěru *Doslovu* v posledním dílu *Slovníku veřejného práva československého*, které bude i nejlepším zakončením tohoto článku:

„Během naší dřívější vědecké činnosti stáli jsme nejednou proti sobě v polemických šarvátkách, zastávajíce v právní teorii každý jiné, odchylné theoretické hledisko. Společná práce na *Slovníku* nás však, a to zejména po jeho vzkrěšení roku 1946, lidsky opět sblížila a utužila naše upřímné přátelství a kamarádství, takže můžeme nyní dokončené dílo odevzdat svorně českému právníckému písemnictví u vědomí, že se tu – post tot discrimina rerum – podařila dobrá a významná věc.“⁶²

Dodejme, že ne jedna, ale hned dvě dobré a významné věci se podařily – dokončen byl nejen *Slovník*, ale i obrat od nevraživé rivality k přátelství.

Literatura

FRANĚK, O. *Dějiny Vysokého učení technického v Brně, 1. díl 1945–1975*. Brno: Blok, 1975, s. 254.

HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech: zároveň studie k pojmu veřejné správy*. Knihovna Sborníku věd právních a státních. B, Řada státovědecká. Praha: Bursík & Kohout, 1907.

HOETZEL, J. *Obnova správního řízení dle práva rakouského. Správní obzor*. 1909, roč. I; vydáno i jako HOETZEL, J. *Obnova správního řízení dle práva rakouského*. Praha: Nákladem vlastním, 1909.

HOETZEL, J. *Za prof. Pražákem. K úkolům vědy správního práva. Právník*. 1910, roč. XLVIII, s. 85–93.

HOETZEL, J. *Strany v rakouském řízení správním: příspěvky k poznání správního procesu*. Praha: Nákladem Klubu konceptního úřednictva zemského výboru král. Českého, 1911.

HOETZEL, J. *Právo soukromé a právo veřejné. Právník*. 1913, roč. LII, s. 725–732.

⁶¹ Předchozí citace WEYR, F. *Paměti. I. Za Rakouska, (1879–1918)*. Brno: Atlantis, 1999, s. 316, 318 a 319.

⁶² *Slovník veřejného práva československého. V*. Brno: Rovnost, 1948, s. 958.

- HOETZEL, J. K psychologii vědecké polemiky. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 421–431.
- HOETZEL, J. Theorie a praxe rakouského práva správního. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 55–71.
- HOETZEL, J. Samočinné vyřizování správních záležitostí. *Právník*. 1914, roč. LIII, s. 322.
- HOETZEL, J. O. Mayerův správní akt. *Právník*. 1915, roč. LIV, s. 883.
- HOETZEL, J. *Záruky a exekuční prostředky v rakouském právu správním*. Praha: nákladem České akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1915.
- HOETZEL, J. Ku vzniku ústavní listiny. Několik vzpomínek. *Právník*. 1928, roč. LXVII, s. 557–563.
- HOETZEL, J. Ústavní listina (součást hesla Československo). In: CHALUPNÝ, E. *Slovník národohospodářský, sociální a politický*. I. díl, [A–Č]. Praha: Otakar Janáček, 1929, s. 474–484.
- HORÁČEK, C., HERC, S. (eds.). *Vzpomínky z mého života*. Praha: Masarykův ústav a Archiv Akademie věd České republiky, 2017. ISBN 978-80-7422-577-2.
- JOACHIM, V. Doc. Dr. Jiří Hoetzel, Obnova správního řízení dle práva rakouského. Separátní otisk ze Správního obzoru 1909. Praha 1909. *Právník*. 1910, roč. XLVIII, s. 840–848.
- Památník Spolku českých právníků Všebrd*. Praha: vydáno péčí redakčního sboru, 1918.
- Slovník veřejného práva československého*. V. Brno: Rovnost, 1948, s. 958.
- Stanetitz Pfarmatrik. *Porta fontium* [online]. Dostupné z: http://www.portafontium.eu/iipimage/30071507/stanetice-17_0510n?x=150&y=431&w=417&h=258
- VOJÁČEK, L. „Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, č. 1, s. 5–22. ISSN 1210-9126. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2017-1-1>
- WEYR, F. Hoetzel Jiří, Dr.: „Strany v rakouském řízení správním, příspěvky k poznání správního processu“. Praha 1911, s. 231. (Knihovna Správního obzoru, sv. 3). *Sborník věd právních a státních*. 1912, roč. XII, s. 464–465.

- WEYR, F. Dodatek k psychologii vědecké polemiky. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 431–434.
- WEYR, F. Kelsen Hans Dr., soukr. doc. na univ. ve Vídni. *Zum lebre von öffentlichen Rechtsgeschäft*, zvl. otisk z Archiv des Öffentlichen Rechts, XXXI. sv. seš 1–3, 1913, 104 s. *Právník*. 1913, roč. LII, s. 686–690.
- WEYR, F. Nová theorie státního práva. Dr. Hans Kelsen: „Hauptprobleme der Staatslehre“. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 185–195.
- WEYR, F. Věda, teorie praxe a kritika. *Sborník věd právních a státních*. 1913, roč. XIII, s. 178–185.
- WEYR, F. Otto Mayerův „správní akt“. *Právník*. 1915, roč. LIV, s. 785–799.
- WEYR, F. Právní primitivismus. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1919, roč. II, s. 1–10.
- WEYR, F. *Základy filosofie právní. (Nauka o poznávání právníckém.)* Brno: A. Píša, 1920, 244 s.
- WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Brno: Barvič & Novotný, 1921 (2. vyd. 1924).
- WEYR, F. Vzpomínky na ústavní výbor revolučního Národního shromáždění. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1921, roč. IV, s. 50–58, 196–204.
- WEYR, F. *Hans Kelsen. (K jeho padesátým narozeninám.) Zároveň příspěvek k povšechné charakterizaci vývoje právní vědy ve XX. století u nás a jinde*. Zvláštní otisk z Časopisu pro právní a státní vědu. 1932, roč. XV, č. I.–II.
- WEYR, F. *Teorie práva*. Brno – Praha: Orbis, 1936, s. 344.
- WEYR, F. *Paměti. 1, Za Rakouska, (1879–1918)*. Brno: Atlantis, 1999, 486 s. ISBN 80-7108-193-0.
- WEYR, F. *Paměti. 2, Za republiky, (1918–1938)*. Brno: Atlantis, 2001, 518 s. ISBN 80-7108-194-9.
- WEYR, F. *Paměti. 3, Za okupace a po ní (1939–1951)*. Brno: Atlantis, 2004, 230 s. ISBN 80-7108-195-7.
- Archiv Akademie věd ČR, fond Karel Kadlec, kart. 5, i. č. 430.
- Archiv Univerzity Karlovy v Praze.

ANTICKÝ PŘÍBĚH BEZROZPORNOSTI PRÁVA

Pavel Holländer*

Milovníci výtvarného umění, návštěvníci galerií, jsme ve stejné míře osloveni silou estetické i obsahové výpovědi umělců, jakkoli je rozdílná jejich technika či způsob přiblížení tématu. Jsou umělci, jež malují „velkým štětcem“, nehledě na detaily, kupříkladu El Greco, jsou takoví, jež nás konfrontují s minuciózním zpracováním každé, i té sebemenší drobnosti, jak kupříkladu Jan van Eyck. Nejinak je tomu i v jiných oborech naší aktivity, *last but not least* i ve vědě. Po roce 1989 jsem měl možnost poznat, odborně i lidsky, obdobné protiklady v oboru vědy práva správního, v osobnostech profesora Hendrycha a docenta Mikule, jednoho, malujícího „velkým štětcem“, druhého, do sebemenších detailů pronikajícího do všech zákoutí oboru, jeho struktury, vazeb. Oba, každý jiným způsobem, vynikající vědci (a zároveň osobnosti), oba, každý jiným způsobem, otevírající nám, jejich posluchačům a jejich čtenářům, brány poznání či poznávání oboru.

Přelom milénia mě přinesl možnost seznámit se s další vynikající osobností oboru vědy správního práva. Petrem Havlanem. Měl jsem tu čest, působit u jeho habilitace, později již jako přítel sledovat jeho další vnos do oboru a v neposlední řadě mnohokrát přátelsky dlouhé hodiny debatovat o odborných (a nejen o nich) tématech. Petr Havlan, což jsem u něj obdivoval a obdivuji, ve svém profesním přístupu spojuje obojí: úsilí poznávat obor pohledem nejobecnějším, vycházejí z hlubokých znalostí filosofie i obecné teorie práva, zároveň ale zůstává pevně ukotven v poznání normativní podoby správního práva a v konečném důsledku i její podoby dané jeho praktickou realizací. Nedávné životní jubileum Petra Havlana je pro mne příležitostí nejen

* Prof. JUDr. Pavel Holländer, Ústav teorie práva Gustava Radbrucha, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice, Slovenská republika / Gustav Radbruch Institute of Legal Theory, Faculty of Law, Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Košice, Slovak Republic / E-mail pavel.hollander@upjs.sk

k vyslovení blahopřání, nýbrž i respektu – a to formou, jež je mi blízká, respektu k právně teoretickým východiskům jeho vědecké práce. Mezi tyto patří úvahy o právních principech, což mne vede k zaměření tématu mé gratulace, k obrácení pozornosti na skupinu principů práva, jejichž podrobnější rozbor uniká naší pozornosti: můžeme je nazvat pořádací principy práva, anebo analytické právní principy. Řadím mezi ně zejména bezrozpornost a obsahovou konzistentnost právního řádu, jeho úplnost, stupňovitou výstavbu právního řádu, relativní stabilitu právního řádu, zákaz retroaktivity či Celsovu větu. Z této obsáhlé materie vybírám toliko detail: antický příběh bezrozpornosti práva.

Kvůli tomu, abych v dalším vyprávění tohoto příběhu pojem bezrozpornosti v právu nepoužíval ve významu „černé skříňky“ – zavedu alespoň to nejzákladnější vymezení jeho obsahu: Kolize, konflikt či spor mezi normami se vynořuje v situaci, kdy na stejnou skutkovou podstatu lze aplikovat rozdílné právní normy, které si navzájem odporují.

Hans Kelsen normativní spor ve svém „klasickém“ vymezení definuje takto: *„Konflikt mezi dvěma normami nastává, když to, co jedna norma stanoví jako povinné, s tím, co stanoví druhá, jako povinné, je neslučitelné a proto následování nebo užití jedné normy nutně nebo alespoň pravděpodobně, involvuje porušení jiné.“*¹ Konfliktem norem (normativním sporem) lze tedy rozumět rozpor dispozic dvou právních norem, tzn. situaci, kdy po splnění subsumpčních podmínek dvou právních norem chování jejich adresátů zároveň je a není přikázáno, je tedy regulováno dispozicemi těchto norem sporně.

Tuto kolizi (konflikt, spor) je nezbytné odstranit kolizním pravidlem.² V opačném případě právně-normativní systém ztrácí rozumný smysl – místo snižování míry společenské entropie společenskou entropii zvyšuje...

Pochopení normativního sporu a přijetí maximy bezrozpornosti doprovází evropskou kulturu od antiky.

¹ Kelsen po formulování pojmu normativní konflikt (spor) následně pokračuje jeho klasifikací: *„Konflikt může být jednostranný nebo dvoustranný. Je dvoustranný, když dodržování nebo užití každé z obou norem nutně, nebo možná, znamená porušení druhé normy; je jednostranný, když následování nebo užití jedné z obou norem involvuje nutně, nebo možná, porušení druhé normy. Konflikt může být totální nebo jen částečný. Je totální, když jedna norma přikazuje určité chování, které právě druhá norma zakazuje (přikazuje opomenutí chování). Je částečný, když obsah jedné normy je pouze částečně odlišný od obsahu druhé normy.“* KELSEN, H. *Allgemeine Theorie der Normen*. Wien: Manz Verlag, 1979. Český překlad: *Všeobecná teorie norem*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 136.

² RÖHL, K.F., RÖHL, H.Ch. *Allgemeine Rechtslehre. Ein Lehrbuch*. 3. vyd. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2008, s. 154 a 156.

Aristoteles rozlišoval několik alternativ normativního sporu.

První představoval rozpor mezi zákonem a obyčejem či zásadou slušnosti: „*Nejprve tedy promluvíme o zákonech, jak jich řečník má užívat, když radí a zraňuje a když žaluje a obhájí. Je totiž zřejmo, že v případech, kdy psaný zákon odporuje jeho věci, musí se řečník odvolávat na obecný zákon a na zásady slušnosti, ježto spíše odpovídají spravedlnosti, a že musí říci, že slova „podle nejlepšího vědomí a svědomí“ právě znamenají, že se nemá vřady jenom užívat zákona psaného.*“³

Další představoval rozpor mezi pozitivním a přirozeným právem. Athénané si dobře uvědomovali poselství Sofoklovy hry *Antigona* poprvé uvedené v roce 442 př. n. l., důkazem čehož je i pasáž z Aristotelovy *Retoriky* (napsané o jedno století později). Aristoteles poukazuje na možnost v soudní řeči argumentovat „nepsaným zákonem“, protože tento „trvá stále a nikdy se nemění“, a odkazuje přitom na Sofokla: „*Odtud pocházejí také známá slova v Sofoklově Antigóně, jimiž se Antigóně obhájí, že sice bratra pohřbila proti zákonu Kreontovu, ale nikoli proti zákonu nepsanému: Ten nežije jen věra nebo dnes, však věčně.*“⁴

Třetím, Aristotelem rozlišovaným typem normativního sporu je rozpor mezi dikcí a intencí právní normy: „*A ještě řečník může uvést, že právo je něco pravdivého a prospěšného, a nikoli jenom něco zdlánlivého, a tedy že není jedno se s psaným zákonem, poněvadž tento nesplňuje úkolu naprostého zákona.*“⁵

Čtvrtým typem je rozpor jednoho zákona s jiným zákonem, případně vnitřní rozpor v jednom a též zákoně, tedy situace navzájem si odporujících právních norem: „*Řečník musí rovněž dbátí tobo, zda snad daný zákon není v odporu s jiným uznávaným zákonem, či také sám se sebou.*“⁶

Pátý představuje případ rozporných interpretací těžce právní normy: „*A zda [zákon] není obojetný, takže se dá obracet, vždy tak, jak bude souhlasit s hájeným právem nebo prospěchem.*“⁷

³ ARISTOTELÉS *Rhetorica*. Český překlad: *Retorika: Poetika*. 2. vyd. Praha: Rezek, 1999, s. 95.

⁴ Ibid., s. 95; viz též SOFOKLÉS *Antigóné*. Český překlad: *Sofoklés. Tragédie*. Praha: Svoboda, 1975, s. 38–39: „*Ten zákaz přec mi neohlásil Zeus, ni Diké, družka bohů podsvětných, zde takové nám rády nedala. A nemyslila jsem, že takovou má moc tvůj zákaz dal jej smrtelník! – že moh' by platit víc než nepsané a neochvějné bohů zákony. Ty nežijí jen věra nebo dnes, však věčně, aniž víme, kdo je dal.*“

⁵ ARISTOTELÉS *Rhetorica*. Český překlad: *Retorika: Poetika*. 2. vyd. Praha: Rezek, 1999, s. 95.

⁶ Ibid., s. 96.

⁷ Ibid., s. 96.

Konečně, poslední z Aristotelem formulovaných typů normativního rozporu je případ judikování *contra legem*, nebo jinak vyjádřeno, rozpor mezi obecnou normou a individuálním rozhodnutím v konkrétní věci, v Alexyho či Weinbergerově terminologii, rozpor mezi obecnou a individuální normou: „*Jestliže však psaný zákon mluví pro jeho věc, [řečník] musí říci, že soudcovská přísaha, soudit podle nejlepšího vědomí a svědomí není tu proto, aby soudce pronášel svůj soud proti zákonu, nýbrž jenom proto, aby se neprovinil křivou přísahou, kdyby snad nepochopil pravý smysl zákona.*“⁸

Nejstarší, v úplnosti zachovaný výklad rétoriky v latině nese název *Rhetorica ad Herennium*. Společně s Aristotelovou *Rétorikou* a spiskem Marca Tullia Cicera *De inventione* (O vyhledávání látky) tvoří soubor tří rétorických děl – odkazů – antiky, jejichž význam přetrval dodnes. Autora prvního z nich neznáme – po staletí byl za něj považován Marcus Tullius Cicero, tato úvaha je však již opuštěna. Dílo pochází přibližně z osmdesátých let 1. století př. n. l., zajímavostí je, že své nesmírné popularitě ve středověku a v renesanci vděčí za autorství v té době připisované Cicerovi a skutečnosti, že bylo opakovaně vydáváno společně s Cicerovými texty.⁹

Rozsáhlé části *Rétoriky pro Herennia* jsou věnovány právu, v tom rámci se *Rétorika* zvlášť věnuje i problematice normativního sporu. Rozlišuje jeho šest druhů: spor mezi doslovným zněním a záměrem normy (*scriptum et sententia*), rozporné zákony (*contrariae leges*), dvojznačnost (*ambiguum*), definici (*definitio*), zpochybnění příslušnosti (*translatio*) a úsudek či zdůvodnění (*ratiocinatio*).¹⁰

Podle prvního z nich (*scriptum et sententia*) „*z doslovného znění a záměru vzniká sporná otázka, když se zdá, že záměr autora textu a doslovné znění textu se ocitají ve sporu.*“ Takový normativní rozpor *Rétorika* ilustruje příkladem zákona, podle kterého v případě opuštění lodi její posádkou během bouře se loď a její náklad stávají majetkem těch, kteří na ní setrvali navzdory bouři. Spor vznikl v důsledku toho, že během bouře na lodi zůstal jen jediný člen její posádky kvůli nemoci znemožňující mu loď opustit, avšak loď díky šťastné

⁸ ARISTOTELÉS *Rhetorica*. Český překlad: *Rétorika: Poetika*. 2. vyd. Praha: Rezek, 1999, s. 96.

⁹ Podrobně viz GOLLA, G. *Sprachliche Beobachtungen zum auctor ad Herennium*. Dizertační práce. Breslau: Friedrich-Wilhelms-Universität, 1935; HAFNER, A. *Untersuchungen zur Überlieferungsgeschichte der Rhetorica ad Herennium*. Bern: Peter Lang International Academic Publishers, 1989.

¹⁰ HIRSCH, T. (Hrsg. u. Übersetzung). *Rhetorica ad Herennium*. Stuttgart, 2019, s. 35.

náhodě přečkala bouři a mořský proud ji neporušenou zanesl do přístavu, takže loď a její náklad připadly do vlastnictví nemocného člena posádky, který ji v bouři nemohl opustit. Původní majitel lodi žalobou požadovat vydat loď i náklad do svého vlastnictví.¹¹ Je zřejmé, že účelem uvedeného zákona bylo motivovat členy posádek obchodních lodí k jejich záchraně i k záchraně jejich nákladu v situacích nebezpečných mořských bouří. Rovněž je zřejmé, že v dané kauze důvodem námořníka setrvat na lodi nebyl tento motiv, ale neschopnost opustit loď kvůli závažné nemoci...

Rozpor mezi dikcí a intencí zákona doprovází evropskou právní kulturu od antiky dodnes. Opět jen k ilustraci tohoto jevu uvádím příklad z rozhodovací praxe Ústavního soudu České republiky, konkrétně kauzu *Kavčí skála* (nález ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03). V této věci byla rozsudkem krajského soudu zamítnuta žaloba stěžovatelky na vyloučení přesně označené bytové jednotky a podílu na společných prostorách domu a pozemcích v Říčanech u Prahy ze soupisu konkurzní podstaty úpadce Bytového družstva Kavčí skála Říčany (tzv. excindační žaloba). Své rozhodnutí soud I. stupně odůvodnil právním závěrem, podle kterého stěžovatelka a úpadce uzavřením smlouvy o převodu vlastnictví bytu učinili neúčinný právní úkon ve smyslu § 15 odst. 1 písm. c) zákona o konkurzu a vyrovnání, jelikož jím byl převeden bezodplatně majetek dlužníka na jinou osobu, a proto v projednávané věci nejsou naplněny podmínky vyloučení věci ze soupisu konkurzní podstaty úpadce. S uvedenou argumentací se odvolací soud v potvrzujícím rozhodnutí ztotožnil.

Ústavní soud v kasačním rozhodnutí odkázal úvodem na ustanovení § 23 odst. 2 a § 24 odst. 1 písm. 1 zákona o vlastnictví bytů, podle nichž za splnění zákonem přesně stanovených podmínek členovi družstva, který je nájemcem bytu, vzniklo právo na bezplatný převod bytu z vlastnictví družstva. Následně postoupil k interpretaci ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) zákona o konkurzu a vyrovnání. Podle uvedeného zákonného ustanovení, pokud byl vyhlášen konkurz, jsou vůči věřitelům neúčinné právní úkony dlužníka, provedené v posledních šesti měsících před podáním návrhu na prohlášení konkursu nebo po podání tohoto návrhu do prohlášení konkursu, kterými převádí věci, práva a jiné majetkové hodnoty ze svého majetku na jiné osoby bezplatně.

¹¹ Ibid., s. 35.

Soud konstatoval, že „*smyslem uvedeného zákonného ustanovení je zakotvením institutu odporovatelnosti a neúčinnosti právního úkonu zamezit převodům majetku dlužníka na třetí osobu na úkor věřitelů v případech pochybnosti o jeho dobré víře. O takový případ ale u bezplatného převodu bytové jednotky dle § 23 odst. 2 a § 24 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů nejde. V daném případě je totiž bezplatnost převodu dána nikoli projevem svobodné vůle dlužníka, nýbrž je dána ex lege.*“ Ze všeobecného pohledu ke své argumentaci uvedl klíčové teze: „*K otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se Ústavní soud vyslovil v řadě náleží, příp. stanovisek (viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st-1/96, náleží sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Východní tezí v této souvislosti sformuloval přitom v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Konstatoval, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 pak již v kontextu obdobném posuzované věci uvedl: „Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“ Aplikace ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) zákona o konkursu a vyrovnání je tudíž v předmětné věci v rozporu s jeho účelem a smyslem a jako takovou je nutné ji odmítnout.*“

Druhý z naznačených normativních sporů (*contrariae leges*) Rétorika charakterizuje tím, že tento spor vzniká tehdy, pokud „*určitý zákon něco předepisuje nebo dovoluje a jiný zákon totéž zakazuje*“. Rétorika opět připojuje i ilustrativní příklad: Je jím rozpor vytvořený dvěma zákonnými úpravami. První obsahovala zákaz každému, kdo vykořisťovatelským způsobem vykonával správu v provinciích, právo vystoupit s projevem v lidovém shromáždění. V Římě existoval státní úřad, jehož úkolem bylo provádět věštby. Skládal se z augurů, mezi které patřili věstci, kteří předpovídali budoucnost tím, že ve ptačích zvucích a ptačím létě nacházeli projev vůle bohů a své věštby předkládali lidovým shromážděním. Druhý ze zákonů obsahoval normu, podle které auguri, vykladači ptačích zvuků a ptačího letu, měli oprávnění určit svého nástupce. Normativní spor vznikl v konkrétním případě tím,

že jeden z augurů byl provinčním správcem, který se dopustil zneužití své funkce, přičemž určil svého nástupce – augura, disponujícího oprávněním vystoupit v lidovém shromáždění.¹²

Další z druhů normativních sporů, vyplývající z dvojznačnosti (*ambiguum*), vzniká podle *Rétoriky* tehdy, pokud „*skutková vymezení, na která se váží práva a povinnosti obsažené v textu, má jen jeden význam, text ale má dva nebo více významů*“. Opět uvádí příklad: je jím závět', která stanovila: „*Můj syn, jako dědic má dát mé manželce stříbrné nádoby ve váze 30 liber podle volby*.“ Spor je dán dvojznačností textu, otázkou, zda má jít o volbu synovu (dědice) nebo manželky zůstavitele.¹³

Čtvrtý možný rozpor (*definitio*) vzniká tehdy, pokud „*je sporné, kterým pojmem je třeba označit určitý skutek*“. Příkladem tohoto druhu sporu, popsáním v *Rétorice*, je historická událost, která se odehrála v římském *Senátu*. Předmětem jeho jednání byl návrh zákona o obilí, předložený kolem roku 100 př. n. l., jehož autorem byl tribun Lucius Saturninus. Návrh zamýšlel zákonem stanovit mimořádně vysokou výkupní cenu pšenice. Podle přesvědčení jednoho ze senátorů (Quintus Caepio) tato cena mohla ohrozit státní finance. Z tohoto důvodu, ve snaze překazit hlasování, Caepio převrhl hlasovací urnu a shodil ji na zem. Následně byl kvůli tomu Caepio obviněn z porušení státní svrchovanosti. Definiční spor, který kvůli tomu vznikl, byl založen protikladnými interpretacemi pojmu „státní svrchovanost“.¹⁴

O zpochybnění příslušnosti (*translatio*) jde podle *Rétoriky* v případech sporu o žalobní právo (aktivní legitimaci) u jednotlivých deliktů (např. krádeže a zpronevěry veřejného majetku – žalobní oprávnění u těchto deliktů totiž náleželo různým subjektům).¹⁵

Konečně šestý druh normativního sporu, úsudek či zdůvodnění (*ratiocinatio*) vzniká tehdy, když se žalobní nárok neopírá o konkrétní příslušný zákon, ale o z něho vyvozené důsledky (např. formou analogie), přičemž toto vyvození je sporné.¹⁶

¹² HIRSCH, T. (Hrsg. u. Übersetzung). *Rhetorica ad Herenium*. Stuttgart, 2019, s. 35–37.

¹³ Ibid., s. 37.

¹⁴ Ibid., s. 37–39.

¹⁵ Ibid., s. 39.

¹⁶ Ibid., s. 39–41.

Ze tří slavných antických rétorik, *Rétoriky pro Herénia*, Aristotelovy *Rétoriky* a spisku Marca Tullia Cicera *De inventione* (*O vyhledávání látky*), nesmíme opomenout ani poslední z nich. Cicero uvedené druhy normativní rozpornosti doplňuje o další, nazvěme ho poddruh *contrariae leges*, a to spor speciální a obecné právní úpravy: „*Pak je také správné zvážít, které právo zahrnuje celou třídu předmětů, na které se vztahuje, a které zahrnuje pouze část otázky; které lze obecně aplikovat na mnoho tříd otázek a které se jeví jako rámcované tak, aby se vztahovaly na nějaký speciální předmět. Zdá se, že to, co bylo vypracováno s ohledem na konkrétní rozdělení předmětu, nebo z nějakého zvláštního důvodu, se blíží předmětu diskuse a že má bezprostřednější souvislost s touto žalobou.*“¹⁷

Ruský romanista Alexandr A. Petrov opodstatněně připomíná, že „*je zřejmé, že římscí právníci, mírně řečeno, nebyli nakloněni abstraktnímu teoretizování, zvláště v oblasti všeobecné nauky o výkladu a aplikaci práva*“, k čemuž dodává, že v antickém Římě se „*s kolizními pravidly lze spíše seznámit v analýze jednotlivých rétorických postupů*“.¹⁸

Nicméně, navzdory dominanci rétoriky v této oblasti, problematiku bezrozpornosti v právu reflektují i dobová historická díla a římsko-právní prameny, a reflektuje ji i odborná literatura vědy římského práva 19. až 21. století.

Ilustrací zmínky o problematice bezrozpornosti v právu v oblasti historických děl antiky, nacházející se v jednom z nejvýznamnějších děl antiky, v proslulých dějinách Říma *Od založení města (Ab urbe condita)* Tita Livia (59 př. n. l. – 17 n. l.), je soudní řeč Publia Sempronia obviňujícího Appia Claudia.

Publius Sempronius Sophus, jehož život spadá do přelomu 4. a 3. st. př. n. l., byl ve své době významný římský politik a právník. Pojmenování Sophus si získal uznáním jeho právních znalostí a úrovně jeho soudních řečí. V římské republice zastával funkce konzula, cenzora i tribuna lidu.¹⁹ V roce 310 př. n. l. se cenzor Appius Claudius Crassus odmítl vzdát své funkce

¹⁷ CICERO *De inventione*. In: CICERO *De inventione. De optimo genere oratorum. Topica. With an English translation by H.M. Hubbell*. London-Cambridge, 1949, s. 314: „2.146 deinde, utra lex de genere omni, utra de parte quadam; utra communiter in plures, utra in aliquam certam rem scripta videatur; nam quae in partem aliquam et quae in certam quandam rem scripta est, propius ad causam accedere videtur et ad iudicium magis pertinere“.

¹⁸ PETROV, A. A. Lex specialis i lex posterior v Digestach Justiniana. *Vestník Omského universiteta. Seria „Pravo“*. 2020, č. 1, s. 40.

¹⁹ Podrobněji viz MÜNZER, F. Sempronius 85). In: *Paulus Realencyclopädie der classischen Altertumwissenschaft (RE)*. Band II A, 2. Stuttgart, 1923, s. 1437 a násl.

navzdory tomu, že uplynulo jeho 18měsíční funkční období. Připomenu, že pravomocí cenzora bylo na základě sčítání lidu provést odhad majetku občanů a podle jeho výsledku je rozdělit do pěti majetkových tříd. Šlo o rozhodování s významným dopadem na strukturu lidových shromáždění i na státní finance. Vraťme se ale k projevu Publia Sempronia tak, jak ho ve svých dějinách Říma zapsal Titus Livius: Poté, co přečetl *Lex Aemilia*, zákon, který omezil dobu funkce cenzora na 18 měsíců, a ocenil ušlechtilý záměr autora zákona Mamercusa Aemilia Mamercina, pokračoval kritikou Appiova jednání, přičemž se odvolal na *Zákon dvanácti tabulí* (*Lex duodecim tabularum*, polovina 5. st. př. n. l), konkrétně na v něm zakotvenou zásadu *lex posterior derogat legi priori*. „*Jakpak to je, Appie Claudie, když už sto roků uplynulo od doby diktátora Mamerka Aemilia a bylo tolik cenzorů, vznešených a statečných, to nikdo z nich nečetl zákony dvanácti desek? To nikdo nevěděl, že je právem to, co lidový sněm přikáže jako ustanovení ze všech posledních? Ale věru všichni to věděli, a proto poslechli spíše zákona Aemiliova než onoho starého, podle něhož původně byli cenzorové zvoleni, protože tento zákon lidový sněm nařídil jako poslední a protože, jsou-li dva zákony sobě odporující, vždycky ten nový zrušuje starý.*“²⁰

Titus Livius se zmiňuje o zásadě *lex posteriori derogat legi priori* i v další historické souvislosti: V roce 355 př. n. l., během víceleté krize způsobené politických soupeřením plebejců a patricijů spojené se suspendováním „římské ústavy“ a s vládou dvou diktátorů (tzv. „mezivládců“), jeden z nich, Marcus Fabius Ambustus, se postavil proti volbě obou konzulů z řad patricijů.²¹ Argumentoval přitom *Zákony Licinia a Sextia* (*Leges Licinae Sextiae*), navrhovateli kterých byli v roce 367 př. n. l. lidoví tribuni Gaius Licinius Stolo a Lucius Sextius Lateranus. Podle těchto zákonů, zakotvujících klíčové principy římské republiky, v čele státu stáli dva konzulové, z nichž jeden mohl být z řad plebejců.²² Titus Livius politickou krizi v roce 355 př. n. l. zachytil těmito slovy: „*Za úřadování druhého mezikrále* [Marca Fabia Ambusta – pozn. aut.] *vznikl spor, protože byli za konsuly voleni dva patricijové. Když tribunové zakročovali, mezikrál Fabius tvrdil, že v zákoně dvanácti desek je ustanovení, aby platilo*

²⁰ TITI LIVI. *Ab Urbe condita libri*. Český překlad: LIVIUS. *Dějiny. II-III*. Praha, 1972, s. 371–372.

²¹ MÜNZER, F. Fabius 44. In: *Paulus Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft* (RE). *Band II A*, 2. Stuttgart, 1923, s. 1753–1756.

²² BLEICKEN, J. *Die Verfassung der Römischen Republik. Grundlagen und Entwicklung*. 7. vyd. Paderborn u. a., 1995, s. 105 a násled.

za zaručené právo to, co národ nakonec nařídí [In XII tabulis legem esse, ut quodcumque postremum populus iussisset, id ius ratumque esset]; *takovým zákonem národa prý je blasování. Když svým zákrokem tribunové nepořídili nic jiného, než že volby odložili, byli zvoleni dva patricijští konsulové Gaius Suplicius Peticus potřeť a Marcus Valerius peblicola a tébož dne nastoupili na úřad.*²³

Nemůže to být jinak, zmínce Tita Livia o zásadě *legi posteriori derogat legi priori* zakotvené v *Zákoně dvanácti tabulí* věnovala pozornost i věda římského práva. Leopold Heyrovský tak učinil následujícím konstatováním: „*Povždy platila a byla také potvrzena zákonem XII tabulí zásada, že novější lex odnímá platnost staršímu zákonu lidovému, stanoví-li přímo jeho zrušení, nebo odporuje-li jemu svým obsahem. Podrobněji slulo abrogare, vyřklo-li se přímo, že se zrušuje starší zákon celý, derogare, zrušoval-li se starší zákon pouze zčásti, obrogare pak, měnil-li se zákon nepřímou novými, s ním se nesnášejícími předpisy, a subrogare, byla-li přičiněna k zákonu nová ustanovení.*“²⁴

Detailní římsko-právní klasifikaci jednotlivých alternativ zrušení zákonných ustanovení Heyrovský čerpá z fragmentů Ulpianova²⁵ díla.²⁶

Postupme ale k dalšímu z pramenů římského práva, a to k tomu z nich, který Západní civilizaci zprostředkoval odkaz jeho dějinné geniality, k jeho Justinianově kodifikaci, konkrétně pak k její nejvýznamnější součásti, *Digestám*. Ty obsahují několik pasáží reflektujících problematiku bezrozpornosti, a to v podobě dvou pravidel jejího řešení ve dvou situacích spadajících do oblasti *contrariae leges*: v případě konfliktu speciální a všeobecné a v případě konfliktu pozdější a dřívější právní úpravy.

²³ TITI LIVI. *Ab Urbe condita libri*. Český překlad: LIVIUS *Dějiny*. II-III. Praha, 1972, s. 210.

²⁴ HEYROVSKÝ, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. 4. vyd. Praha, 1910, s. 29.

²⁵ Domitius Ulpianus (170–228 n. l.), římský právník, měl zásadní vliv na celé období pozdního císařství, významným způsobem ovlivnil i *Corpus iuris civilis*; toto základní dílo evropské právní kultury se skládá přibližně z jedné třetiny z jím napsaných textů. Podrobněji k Ulpianovu významu viz WIEACKER, F. *Römische Rechtsgeschichte*. München, 2006, s. 130–138; LIEBS, D. Domitius Ulpianus. In: SALLMANN, K. (Hrsg.) *Die Literatur des Umbruchs. Von der römischen zur christlichen Literatur, 117 bis 284 n. Chr.* München, 1997, s. 175–187.

²⁶ HEYROVSKÝ, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. 4. vyd. Praha, 1910, s. 29: „*Lex aut rogatur, id est fertur, aut abrogatur, id est prior lex tollitur, aut derogatur, id est pars, primae legis tollitur, aut subrogatur, id est adicitur aliquid primae legi, aut obrogatur, id est mutatur aliquid ex prima lege.* Ulp. *Fragm.* 3. cf. L. 102 D. de V. S. 50, 16; Festus s.v. *abrogare, derogare, exrogare, obrogare.*“

Ulpianus ve třetím titulu prvního svazku *Digest* říká (text ponechávám ve znění jeho českého překladu a v jeho latinském originálu) – D.1.5.24: „24. Ulpianus ve 27. knize K Sabinovi Zákon přírody je takový, že jen, kdo se narodí mimo právoplatné manželství, následuje postavení matky, pokus zvláštní zákon nezávedl něco jiného. [24. Ulpianus libro vicensimo septimo Ad Sabinum Lex naturae haec est, ut qui nascitur sine legitimo matrimonio matrem sequatur, nisi lex specialis alius inducit.]“²⁷ Stejnou zásadu obsahuje i teze, kterou zformuloval Papiniánus²⁸ – Dig. 50.17.80: „Papinianus 33 quaest. Ve všech oblastech práva to, co je obecné, je derogováno tím, co je specifické [generi per speciem derogatur], a bylo stanoveno, že cokoli, co je ekvivalentní se specifickým, se považuje za to nejdůležitější. (In toto iure generi per speciem derogatur et illud potissimum habetur, quod ad speciem directum est.)“²⁹

Theo Mayer-Maly (1931–2007), vynikající rakouský romanista, právní historik a právní filozof, se k Papiniánem zformulované zásadě vrací následující úvahou: „Pokud uvažujeme o tomto textu izolovaně, zdá se být především manifestací přednosti lex specialis před legi generali. Mohl by znamenat, že z různých právních argumentů je vždy silnější ten, který je specifický. Nicméně, slovo directum (stejný, ekvivalentní, totožný), nás nutí být opatrný. Nejen specifický argument, ale i postoj soudce vedl k tomu, že jeho rozsudek odsunul obecný předpis stranou. V knize 33 svých quaestiones se Papinian věnuje problému Augustových manželských zákonů. Tyto zahrnovaly tresty a pravděpodobně následující text z druhé knihy Papinianových definitiones je věnován stejnému tématu. Toto jsou Papiniánova slova (2 def. D. 48. 19. 41) Papinianus 2 def. Zdá se, že sankce těch zákonů, která na konci (textu) ukládá určitý trest těm, kteří nedodržují požadavky zákona, se neuplatňuje na ty případy, pro které je (odkaz na) trest zvláště přidán do (textu) samotného zákona. (Koneckonců) je nepochybné, že v jakémkoli jiném zákoně speciální (ustanovení) ruší obecné (ustanovení) a je zcela nepravděpodobné, že by určitý konkrétní delikt měl být potrestán podle téhož zákona na základě různého

²⁷ BLAHO, P. a kol. *Digesta seu Pandectae. Digesta neboli Pandekty. Tomus I. Liber I-XV. Svazek I. Kniha I-XV. Fragmenta selecta. Vybrané části*. Praha, 2015, s. 168–169.

²⁸ Aemilius Papinianus (okolo 142, 146–212), římský právník a politik, jeho texty tvoří součást pramenů *Corpus iuris civilis*. Navzdory tomu, že jeho dílo nebylo tak rozsáhlé, jak dílo Ulpianovo, nabylo významný vliv i ohlas (viz HAUSMANINGER, H., SELB, W. *Römisches Privatrecht*. 9. vyd. Wien, 2001, s. 46).

²⁹ Cit. dle MAYER-MALÝ, T. *Partes iuris*. In: CAIRNS, J. W., ROBINSON, O. F. (eds.). *Critical Studies in Ancient Law, Comparative Law and Legal History. Essays in Honour of Alan Watson*. Oxford, 2001, s. 104.

výměru.³⁰ Tresty za nedodržení zákona se zpřísnily. To neplatilo ve zvláštních případech (*species*), ve kterých samotný zákon stanoví trest. Převažovat měla speciální aplikace sankce obsažené v zákoně. Svým stanoviskem se Papinian přiblížil k problémům souběhu trestných činů a kumulace trestných činů. Věta začíná slovy *nec ambigitur* (bezpochyby); tím se rozšíří pohled z daného případu na všechny oblasti práva. Je možné, že zveřejňující část D. 49. 19. 41 se dostala do Papinianových definic post-papiánským převodem z knihy 33 *questiones*. Tvrdí, že ve všech oblastech práva speciální předpis má přednost před obecným. Zároveň se odvolává na jednotu, ne-li právního řádu, přinejmenším v rámci jednoho zákona: nebylo pravděpodobné, že by zákon stanovil různé tresty v různých ustanoveních za jedno a totéž chování.³¹

Theo Mayer-Maly při interpretaci dvou Papinánem formulovaných pasáží *Digest* formuluje mimořádně zajímavou výkladovou hypotézu: domnívá se, že Papinián v nich nastoluje otázku hledisek vymezení kategorií speciality a obecnosti (v některých případech relativnosti této definice). Dodejme, že tato otázka právě v současnosti nabývá stále větší důležitosti³² – k tomu předběžnému konstatování se však podrobněji vrátím v dalších úvahách.

Po nárysu v *Digestách* obsažených textů věnovaných zásadě *lex specialis derogat legi generali*, postupme k zásadě druhé, *lex posterior derogat legi generali*.

V prvním z následujících výňatků z *Digest* Paulus³³ formuluje uvedenou zásadu těmito slovy – D.1.3.28: „28. PAULUS v 5. knize K zákonu Iulia a Papia. Avšak k pozdějším zákonům se vztahují také dřívější, jestliže s nimi nejsou v rozporu, a to je potvrzeno mnoha důkazy. [28. Paulus libro V ad legem Iuliam et Papiam Sed et posteriores leges ad priores pertinent, nisi cintrarie sind, idque multis

³⁰ „Sanctio legum, quae novissime certam poenam irrogat his, qui praeceptis legis non obtemperaverint, ad eas species pertinere non videtur, quibus ipsa lege poena specialiter addita est. nec ambigitur in cetero omni iure speciem generi derogare, nec sane verisimile est delictum unum eadem lege variis aestimationibus coerceri.“

³¹ MAYER-MALY, T. Partes iuris. In: CAIRNS, J. W., ROBINSON, O. F. (eds.). *Critical Studies in Ancient Law, Comparative Law and Legal History. Essays in Honour of Alan Watson*. Oxford, 2001, s. 104–105.

³² Podrobně viz HOLLÄNDER, P., *Savignys Lehre von der Auslegung der Gesetze in der Zeit der Dekonstruktion*. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 2013, Band 99, Heft 4.

³³ Iulius Paulus (přelom 2. a 3. st. n. l.), římský právník, jeho spisy měly i s odstupem několika staletí mimořádnou autoritu – císaři Theodosius II. a Valentinian III. ho zařadili v roce 424 n. l. do Citačního zákona (*lex citationum*), podle kterého patřil mezi pět právníků (Gaius, Papinian, Ulpian, Modestinus, Paulus), jejichž stanoviska byla pro státní úředníky a soudce závazná. Podrobněji viz LIEBS, D. Iulius Paulus. In: SALLMANN, K. (Hrsg.) *Die Literatur des Umbruchs. Von der römischen zur christlichen Literatur, 117 bis 284 n. Chr.* München, 1997, s. 150–175.

argumentis probatur.] “³⁴ Modestinus³⁵ volí odlišnou formulaci – D.1.4.4.4: „4. Modestinus ve 2. knize V ýjimek Pozdější zákony mají větší sílu než ty dřívější. [4. Modestinus libro secundo excusationum μεταγενέστεραι διατάξεις ισχυρότεραι τῶν πρὸ αὐτῶν εἰσίν]. “³⁶ Závěrečné slovo k tomuto tématu přenechme opět Paulovi – Digesta. 1.3.26: „26. PAULUS ve 4. knize Otázek Není nic nového, že dřívější zákony jsou začleňovány do pozdějších. “³⁷ V poznámce k tomu textu autoři českého vydání *Digest* dodávají: „Tato věta může mít také ten význam, že starší zákony jsou vysvětlovány skrze novější. [Non est novum, ut priores leges ad posteriores trahantur.] “³⁸ Jinými slovy vyjádřeno, zásada *lex posterior derogat legi priori* platí nejen ve významu bezprostředně derogativním, ale také jako interpretační nástroj dvou platných norem.

Justiniánova kodifikace reaguje i na možné konflikty mezi obyčejovým a zákonným právem: „*Pověstné výroky, přiznávající právo obyčejovému oproti zákonu moc zrušující, jakož i rozhodnutí, s nimi se srovnávající, byly přejaty do Justinianovy kompilace. V této jest ovšem též Konstantinův reskript, podle něhož právo obyčejové nemá mít té moci, aby překonalo zákon. Tím však mělo být řečeno jen, že obyčejové právo partikulární nemá síly derogacní oproti všeobecnému zákonu říšskému.* “³⁹

Pozornému čtenáři neunikla skutečnost, že listující *Digestami* neobjevujeme v nich reflexi vztahu právních norem vyššího a nižšího stupně právní síly, neobjevujeme v něm zásadu *lex superior derogat legi inferiori*. Není to opomenutím či přehlédnutím, *Digesta* tuto zásadu neobsahují. O objasňující hypotézu se pokusil ve své studii Alexandr A. Petrov: „*Nehledě na existenci mocenské hierarchie v důsledku osobitostí struktury a pramenů římského práva sotva v něm lze*

³⁴ BLAHO, P., SKŘEJPEK, M., VAŇKOVÁ, J., ŽYTEK, J. *Digesta seu Pandectae. Digesta neboli Pandekty. Tomus I. Liber I-XV. Svazek I. Kniha I-XV. Fragmenta selecta. Vybrané části.* Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 158–159.

³⁵ Herennius Modestinus (nar. kolem r. 185 n. l.), římský právník, patřil mezi pět právníků (Gaius, Papinian, Ulpian, Modestinus, Paulus), jejichž stanoviska byla podle Citačního zákona (*lex citationum*) vydaného v roce 424 n. l. císaři Theodosiem II. a Valentinianem III. pro státní úředníky a soudce závazné. Podrobněji viz LIEBS, D. Herennius Modestinus. In: SALLMANN, K. (Hrsg.) *Die Literatur des Umbruchs. Von der römischen zur christlichen Literatur, 117 bis 284 n. Chr.* München: C. H. Beck, 1997, s. 195–201.

³⁶ BLAHO, P., SKŘEJPEK, M., VAŇKOVÁ, J., ŽYTEK, J. *Digesta seu Pandectae. Digesta neboli Pandekty. Tomus I. Liber I-XV. Svazek I. Kniha I-XV. Fragmenta selecta. Vybrané části.* Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 162–163.

³⁷ Ibid., s. 157.

³⁸ Ibid., s. 157.

³⁹ HEYROVSKÝ, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského.* 4. vyd. Praha: Nakladatelství J. Otto, 1910, s. 61.

odhalit pevnou hierarchicky uspořádanou „pyramidu norem“. Z mnoha důvodů to bylo podmíněno existencí vícero vrstev římského práva: vedle práva platného v celém impériu existoval i konglomerát relativně autonomních lokálních právních systémů spojených s právem impéria vztahy koordinace a ne subordinace. Navíc, imperátorské právní akty nikdy neměly ve vztahu k tradici povahu svévole. Právníci, kteří je formulovali, slaďovali text se součástmi právního systému a s formami práva.“⁴⁰

V závěru tohoto náčrtu vnímání bezrozpornosti v právu v době antiky nelze obejít ani reflexi této problematiky v současné vědě římského práva:

Stephan Meder, německý civilista a právní historik působící na univerzitě v Hannoveru, nad rámec uvedených klasifikací možných druhů normativních rozporů v právu uvádí i další, rozpor mezi *ius naturale* a *ius gentium*, tj. rozpor mezi normativními soubory v pluralitním právním systému: „Existují ale případy, ve kterých se *ius naturale* a *ius gentium* dostávají do konfliktu. Příkladem je otroctví. Otroctví bylo uznáváno u všech antických národů. Bylo proto institutem, který náležel *ius gentium*. Současně bylo ale nesporné, že podle přirozeného práva musí být i otroci svobodní. Kvůli tomu antika nepostavila na stejnou úroveň *ius naturale* a *ius gentium*. Rozdíl lze ukázat na tom, že klasické právo pojem *persona* vztáhlo zásadně na nesvobodné, a tak zabránilo, aby se institut otroctví dostal do rozporu s ideou přirozené svobody.“⁴¹

Pokusme se sumarizovat antické vnímání normativního sporu a jeho kategorizaci: Antika rozlišovala v první řadě spor mezi jednotlivými právně-normativními systémy (v situaci plurality právně-normativních systémů), přičemž mohlo jít o spor mezi stanoveným právem (zákonem) a obyčejovým právem (v tom rámci i dobrými mravy) či přirozeným právem, mohlo jít o rozpor mezi *ius gentium* a *ius naturale*. Dále znala spor uvnitř jednoho z pluralitních právně-normativních systémů, např. spor mezi dvěma zákony, nebo spor mezi ustanoveními jednoho konkrétního pramene práva, např. mezi ustanoveními konkrétního zákona (*contrariae leges*). V tom rámci antické myšlení zvláště reflektovalo spor mezi speciální a obecnou, a pozdější a dřívější právní úpravou. Rozlišovalo dále spor mezi dikcí a intencí právní normy (*scriptum et sententia*), jakož i spor v případech protikladných

⁴⁰ PETROV, A. A. Lex specialis i lex posterior v Digestach Justiniana. *Vestník Omského universiteta. Seria „Pravo“*. 2020, č. 1, s. 44.

⁴¹ MEDER, S. *Rechtsgeschichte. Eine Einführung*. 5. vyd. Köln-Weimar-Wien: UTB, 2014, s. 68. Shodně viz VOGGENSPERGER, R. *Der Begriff des „ius naturale“ im römischen Recht*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1952, s. 17.

interpretačních alternativ normy, a to jak v situaci výkladu *stricto sensu* (*definitio i translatio*), tak i v situaci výkladu *largo sensu* (*ratio cinatio*), či spor v případech protikladných interpretací skutkových zjištění (*ambiguum*).

Celá takto nastíněná struktura vypovídá o mimořádně vysoké kulturní úrovni právního i rétorického poznání doby antiky. Vypovídá však i o dalších dvou skutečnostech: první je složitá struktura pramenů práva vnímaná současníky s vysokou mírou racionality, a druhou pak vyspělost celé sféry aplikace práva, její schopnost s mimořádným pochopením účelů práva zvládnout kolize komplikovaného právního systému.

V závěru svého pokusu o potýkání se právní historie a právní teorie pokusím se o formulování z něho plynoucí teze: Zdá se, že Hartovský rozvinutý systém práva,⁴² a takovým systémem římské právo bez jakýchkoli pochybností bylo, charakterizují určité podstatné znaky: prvním je vysoká míra jeho emancipace od ostatních společenských normativních systémů (nábožensko-morálního, kmenového apod.), dalším je jeho strukturování, a to nejen na normy chování a na metanormy, ale také z hlediska právního pluralismu (*ius gentium*, *ius civile*, *ius naturale*) a také z hlediska právních odvětví;⁴³ nutným doprovodným znakem takové složité struktury právního systému jsou jeho neúplnost a rozpornost. Tuto skutečnost si uvědomovali i redaktoři Digest – určitě nebylo náhodou, že do nich zařadili i tuto Juliánovu⁴⁴ tezi: D.1.3.10 – „10. Iulianus v 59. knize Digest Ani zákony ani usnesení senátu nemohou být napsány tak, aby zahrnovaly všechny případy, které se mohou

⁴² Hart rozlišuje na jedné straně normy chování a na straně druhé normy poznávací („pravidla uznání“), měnící a rozhodovací (jako metanormy k normám chování). Poznávající pravidla „identifikují“ pravidla chování jednak „tím, že odkazují na určitý text či seznam“ a jednak „odkazují i na některé charakteristické vlastnosti, které jsou primárním pravidlům vlastní“. Měnící pravidla zahrnují zmocňovací normy a kompetenční normy opravňující přijímat a rušit právní normy. Konečně poslední jsou rozhodovací pravidla, k nimž patří pojmy „soudce, soud, soudní pravomocí a rozsudky“ (HART, H. L. A. *Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1961. Český překlad: *Pojem práva*. Praha: Prostor, 2004, s. 102–105.).

⁴³ K pojmům *ius civile*, *ius gentium*, *ius naturale*, jakož i k pramenům římského práva podrobně viz HEYROVSKÝ, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. 4. vyd. Praha: Nakladatelství J. Otto, 1910, s. 114 a násl. a 21 a násl.

⁴⁴ Lucius Octavius Cornelius Publius Salvius Iulianus Aemilianus (nar. kolem r. 108 n. l.), římský politik a právník, byl přítelem císaře (a filozofa) Marka Aurélie, jeho dílo vyniká věcností a přesvědčivostí, je považován za nejvýznamnějšího římského právníka a jednoho z nejvýznamnějších právníků všech dob. Viz podrobněji: LIEBS, D. L. Octavius Cornelius P. Salvius Iulianus Aemilianus. In: SALLMANN, K. (Hrsg.). *Die Literatur des Umbruchs. Von der römischen zur christlichen Literatur, 117 bis 284 n. Chr.* München: C. H. Beck, 1997, s. 101–105.

kedykoli přibodit, ale postačí, že obsahují to, co se stává obvykle. [Iulianus libro LVIII Digestorum Neque leges neque senatus consulta ita scribi possunt, ut omnes casus qui quandoque inciderit comprehendatur, sed sufficit ea quae plerumque accidunt contineri.]⁴⁵

Tento paradox zrozený antikou nás provází do dnešních dnů: ideálem práva, jeho nezbytným esenciálním znakem je úsilí o bezrozpornost a úplnost, zároveň ale vnitřní rozpory a mezery jsou jeho nutným doprovodným znakem. S právem je to stejné jako s našimi životy – obojí je naplněno protirečením...

Literatura

ARISTOTELÉS. *Rhetorica*. Český překlad: ARISTOTELÉS. *Rétorika: Poetika*. 2. vyd. Praha: Rezek, 1999, 555 s. ISBN 80-86027-14-7.

BLAHO, P. a kol. *Digesta seu Pandectae. Digesta neboli Pandekty. Tomus I. Liber I-XV. Svazek I. Kniha I-XV. Fragmenta selecta. Vybrané části*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, 701 s. ISBN 978-80-246-3063-2.

BLEICKEN, J. *Die Verfassung der Römischen Republik. Grundlagen und Entwicklung*. 7. vyd. Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh, 1995, 356 s. ISBN 9783506994059.

CICERO. *De inventione*. In: CICERO. *De inventione. De optimo genere oratorum. Topica. With an English translation by H. M. Hubbell*. London, Cambridge: Heinemann, 1949, 466 s.

GOLLA, G. *Sprachliche Beobachtungen zum auctor ad Herennium*. Dizertační práce. Breslau: Friedrich-Wilhelms-Universität, 1935, 114 s.

HAFNER, A. *Untersuchungen zur Überlieferungsgeschichte der Rhetorik ad Herennium*. Bern: Peter Lang International Academic Publishers, 1989, 379 s. ISBN 9783261041678.

HART, H. L. A. *Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1961, 263 s. Český překlad: *Pojem práva*. Praha: Prostor, 2004, 312 s. ISBN 80-7260-103-2.

HAUSMANINGER, H., SELB, W. *Römisches Privatrecht*. 9. vyd. Wien: Böhlau, 2001, 423 s. ISBN 978-3-205-99372-8.

⁴⁵ BLAHO, P. a kol. *Digesta seu Pandectae. Digesta neboli Pandekty. Tomus I. Liber I-XV. Svazek I. Kniha I-XV. Fragmenta selecta. Vybrané části*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2015, s. 154–155.

- HEYROVSKÝ, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. 4. opr. vyd. Praha: Nakladatelství J. Otto, 1910, 1243 s.
- HOLLÄNDER, P. *Savignys Lehre von der Auslegung der Gesetze in der Zeit der Dekonstruktion*. Archiv für Rechts und Sozialphilosophie, 2013, Band 99, Heft 4.
- KELSEN, H. *Allgemeine Theorie der Normen*. Wien: Manz Verlag, 1979. Český překlad: *Všeobecná teorie norem*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 470 s. ISBN 80-210-2325-2.
- LIEBS, D. Domitius Ulpianus. In: SALLMANN, K. (Hrsg.). *Die Literatur des Umbruchs. Von der römischen zur christlichen Literatur, 117 bis 284 n. Chr.* München: C. H. Beck, 1997, 651 s. ISBN 978-3406390203.
- MAYER-MALY, T. Partes iuris. In: CAIRNS, J. W., ROBINSON, O. F. (eds.). *Critical Studies in Ancient Law, Comparative Law and Legal History. Essays in Honour of Alan Watson*. Oxford: Hart Publishing, 424 s. ISBN 9781841131573.
- MEDER, S. *Rechtsgeschichte. Eine Einführung*. 5. vyd. Köln-Weimar-Wien: UTB, 2014, 509 s. ISBN 9783825242695.
- MÜNZER, F. Sempronius 85. In: *Paulus Realencyclopädie der classischen Altertumwissenschaft (RE)*. Band II A, 2. Stuttgart: Metzler, 1923, s. 1437 a násl.
- MÜNZER, F. Fabius 44. In: *Paulus Realencyclopädie der classischen Altertumwissenschaft (RE)*. Band II A, 2. Stuttgart: Metzler, 1923, s. 1753–1756.
- PETROV, A. A. Lex specialis i lex posterior v Digestach Justiniana. *Vestník Omského universiteta. Seria „Pravo“*. 2020, č. 1, s. 39–48. ISSN 1990-5173.
- HIRSCH, T. (Hrsg. u. Übersetzung). *Rhetorica ad Herenium*. Stuttgart, 2019, 425 s. ISBN 978-3-15-019605-2.
- RÖHL, K. F., RÖHL, H. Ch. *Allgemeine Rechtslehre. Ein Lehrbuch*. 3. vyd. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2008, 697 s. ISBN 978-3-452-26001-7.
- SOFOKLÉS. *Antigoné*. Český překlad: *Tragédie*. Praha: Svoboda, 1975, 623 s.
- TTTI LIVI. *Ab Urbe condita libri*. Český překlad: *LIVIVS Dějiny. II-III*. Praha: Svoboda, 1972, 587 s.
- VOGGENSPERGER, R. *Der Begriff des „ius naturale“ im römischen Recht*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1952, 141 s.
- WIEACKER, F. *Römische Rechtsgeschichte*. München: C. H. Beck, 2006, 474 s.

II. AKTUÁLNÍ OTÁZKY A VÝZVY POSTAVENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

K ORGANIZACI SPRÁVY NA ÚSEKU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ A STAVEBNÍHO ŘÁDU

Petr Průcha*

Nedávné významné životní jubileum doc. JUDr. Petra Havlana, CSc., jakož i jeho dlouholeté působení jako vysokoškolského pedagoga v oboru „správní právo“, je nepochybně vítanou příležitostí k uctění jeho osoby a výsledků jeho rozsáhlé odborné a publikační činnosti společným sborníkovým dílem.

Osobně jsem Petra Havlana zaznamenal již za studií na brněnské právnické fakultě (kde, pokud si správně vybavuji, studoval o ročníku níže). Poté jsme se určitou dobu nepotkávali, a znovu se setkali až na začátku 90. let, kdy jsem byl pověřen vedením Katedry správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, a dostal jsem za úkol katedru personálně dobudovat. Petr Havlan se úspěšně zhostil výběrového řízení a stal se platným a významným členem katedry, jímž je dodnes.

Petr Havlan vždy disponoval širokým záběrem odborného zájmu, což se projevovalo a projevuje, vedle jeho pedagogické činnosti, i v jeho odborné publikační činnosti, která pravidelně překračovala hranice tvorby učebnicové a další studijní literatury. Současně inklinoval i k průběžné spolupráci s veřejnosprávní praxí, s důrazem na její aktuální, či nejaktuálnější otázky. Dlouhá léta působí rovněž jako školitel studentů v doktorandském studiu, a tak jeho celkové působení na brněnské právnické fakultě také vytváří jeho nesmazatelnou stopu.

Při vědomí všech těchto skutečností si při této příležitosti osobně dovolím skromně přispět k této poctě tématem, jež považuji jak z pohledu teorie, tak i z pohledu praxe, za aktuálně významné, a to jmenovitě připomenutím některých bezprostředně diskutovaných otázek veřejného stavebního práva.

* Prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: petr.prucha@law.muni.cz

1 Na úvod¹

V červenci 2021 byl po zhruba tříletých intenzivních legislativních přípravách² přijat zcela *nový stavební zákon* (ve veřejném diskursu někdy nesprávně označovaný jako „novela stavebního zákona“), publikovaný pod č. 283/2021 Sb., který jako celek³ nabývá účinnosti k 1. 7. 2023.

Nový stavební zákon se v porovnání se stavebním zákonem dosavadním⁴ na straně jedné v určitých věcech shoduje, to zejména v obecněji nazíraných a také vnímaných institutech předmětné úpravy a více méně i v jejich posloupnosti (od institutů a otázek koncepčních, až po instituty a otázky bezprostředně realizační), a na straně druhé, což je zcela pochopitelné, je v mnoha věcech jiný a přináší četná nová řešení. To v prvé řadě v rovině *organizační*, a dále potom i v tzv. rovině *funkční*, tj. v konkrétních postupech u jednotlivých v zákoně upravovaných otázek a jejich právních režimech.

Cílem všech těchto změn,⁵ stručně vyjádřeno, bylo (či je), podle opakovaně mediálně prezentovaných vyjádření předkladatele návrhu, zejména *snížení administrativní zátěže související s územní přípravou, umisťováním, povolováním a užíváním staveb. Deklarovaným záměrem úpravy tak ve spojení s tím také je disponovat jednoduchými vymahatelnými a srozumitelnými pravidly, způsobilými vést k urychlení a zjednodušení veškerých postupů dle stavebního zákona, a zejména pak vlastních stavebních řízení*. A to tak, aby bylo vedeno pouze jedno řízení na jednom úřadu s jediným rozhodnutím.

Současně je třeba poznamenat, že nový stavební zákon je dále také doplněn ještě zákonem č. 284/2021 Sb., o změně některých zákonů souvisejících

¹ Tento příspěvek byl zpracován ke dni 31. 12. 2021.

² Návrh zákona vycházel z věcného záměru vládou schváleného (usnesením vlády ze dne 24. 6. 2019, č. 448) a z dalších koncepčních materiálů, zejména z analýz stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu, z věcných tezí zadání v materiálu *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018* projednaného vládou dne 4. 9. 2018. V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně PČR byl potom tento návrh výrazněji dotčen pozměňovacími návrhy.

³ Některá dílčí ustanovení nového stavebního zákona nabývají účinnosti dříve (a to diferencovaně ke 30. 7. 2021, 1. 1. 2022, 1. 1. 2023), a to z důvodu potřebného vytvoření podminek pro plný přechod na tuto úpravu právě k datu celkové účinnosti daného zákona.

⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Blíže či souhrnněji autor tohoto příspěvku na nový stavební zákon poukazuje ve článku PRŮCHA, P. Nový stavební zákon. *Právo a bezpečnost*. 2021, č. 3, s. 34–64.

s přijetím stavebního zákona, přičemž byl nadále zachován předmětově úzce související zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), který byl v daných souvislostech toliko částečně změněn a doplněn, a to právě zmiňovaným zákonem č. 284/2021 Sb.

Z naznačeného je zřejmé, že nový stavební zákon, což by ostatně bylo možné říci prakticky o každé významnější nové zákonné úpravě, reaguje na, a reflektuje, některé *významné výzvy*, a stejně tak i přináší, resp. nabízí, určité zřetelně *artikulované odpovědi*.

Zajímavé přitom ve spojení s touto novou právní úpravou je, že i když zákon byl před cca půlrokem přijat a již tedy nabyl své platnosti, a dokonce i některá jeho ustanovení již nabyla své účinnosti, neustávají, a to i v poslaneckých kruzích, diskuse o vhodnosti některých zvolených řešeních a také i o záměru přinejmenším některé jeho pasáže zrušit, resp. změnit.

Z ohlasů, které jsou zaznamenatelné z veřejného prostoru nejčastěji plyne, že za nevhodnou úpravu je považována zejména úprava tzv. *organizace státní stavební správy*, a to především ve spojení s jejími úrovněmi v území.

2 K vlastní organizaci „stavební“ správy

Ještě před výslovnými poznámkami k samotné organizaci veřejné správy v režimu stavebního zákona je třeba „před závorkou“ poznamenat, nový stavební zákon koncepčně zachovává „společnou“ úpravu problematiky územního plánování s vlastní stavebně právní problematikou, regulovanou *stavebním řádem*.

S tím potom souvisí i to, že zákonitě upravuje také dvě větve organizace „stavební“ veřejné správy, a to jednak organizaci správy na *úseku územního plánování* a dále pak organizaci správy na *úseku stavebního řádu*. Tyto organizační větve se od sebe tradičně odlišují, přičemž v pojetí nového stavebního zákona je jejich odlišení, či oddělení, podstatně výraznější, než je tomu podle stavebního zákona dosud aplikovaného.

Zřetelné odlišení či oddělení obou těchto organizačních větví veřejné správy se nejvýrazněji projevuje právě na jejich územní úrovni, či úrovních. Zatímco u územního plánování jsou orgány územního plánování v území

nadále (resp. jako dosud) součástí organizace *obcí a krajů*, tedy organizace územní samosprávy, *stavební úřady* byly naopak z této soustavy vyňaty, a zahrnuty do nově vytvářené soustavy organizace *státní stavební správy*. Společným svorníkem („vrcholem“) obou těchto „větví“ organizace veřejné správy na daných úsecích, na straně druhé, potom je nově zřizovaný *Nejvyšší stavební úřad*, jako zcela nový orgán, s postavením tzv. dalšího ústředního orgánu státní správy,⁶ který v jemu daných kompetencích nahrazuje dosavadní dotčené kompetence *Ministerstvo pro místní rozvoj*. Sídlem Nejvyššího stavebního úřadu je proponována Ostrava.

Pokud jde o *působnost* ve věcech **územního plánování**, vlastní soustavu jeho orgánů (tj. orgánů územního plánování) v pojetí nového stavebního zákona⁷ tvoří *Nejvyšší stavební úřad*, *Ministerstvo obrany*, *úřady územního plánování* a také ty vybrané *obecní úřady*, které získaly *potvrzení* o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti.

Těžiště vlastní územně plánovací činnosti napříč územím státu spočívá jako dosud na úrovni *obcí a krajů*, jakožto územních samosprávných korporací, a to počínaje působností tzv. *úřadů územního plánování*, jimiž jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady. Působnost ve věcech *územního plánování* v území dále ještě přísluší také *zastupitelstvům obcí*, *zastupitelstvům krajů*, *radám obcí* a *radám krajů*.

Orgánům obcí přísluší ve věcech územního plánování, tak jako dosud, především agenda *územních plánů* a *regulačních plánů*, a s tím souvisejících úkonů.

Přitom podle výslovného znění nového stavebního zákona platí, že působnost stanovená stavebním zákonem *krajskému úřadu*, *obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností* a *obecnímu úřadu* je *přenesenou působností*.⁸ To se týká především

⁶ Viz § 2 zákon č 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 284/2021 Sb. Nový stavební zákon potom ve svém § 16 k postavení Nejvyššího stavebního úřadu uvádí, že je ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování, stavebního řádu a také ve věcech vyvlastnění. V čele Nejvyššího stavebního úřadu je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda. Předsedu zastupují v jím vymezených oblastech místopředsdové, které na jeho návrh jmenuje a odvolává vláda. Výběr, jmenování a odvolání předsedy a místopředsedy se řídí zákonem o státní službě.

⁷ Je třeba zmínit i to, že i nový stavební zákon na úseku územního plánování dílem (ve vybraných otázkách) svěčuje určitou působnost a pravomoc *vládě*. Jmenovitě tak podle nové úpravy vládě přísluší schvalovat *Politiku architektury a stavební kultury České republiky* a rozhodovat ve věcech územního rozvojového plánu.

⁸ Viz § 37 nového stavebního zákona.

pořizování územně plánovací dokumentace. Naproti tomu tam, kde nový stavební zákon stanoví, že ve věci rozhoduje či jinak koná *zastupitelstvo obce* či *kraje*, je s ohledem na dikce zákona o obcích a zákona o krajích třeba dovozovat, že v takových případech se jedná o působnost *samostatnou*.⁹ Zastupitelstvům všech obcí přísluší rozhodovat o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvalovat zadání územního plánu, a zejména pak schvalovat a *vydávat územní plán* a regulační plán. To ostatně koresponduje i současnému stavu.

Orgánům krajů potom přísluší ve věcech územního plánování, taktéž obdobně jako dosud, zejména agenda *zásad územního rozvoje* a souvisejících *územně plánovacích podkladů*.

Na území *hl. města Prahy* potom platí, že pokud pro území hl. města Prahy pořizuje územní plán magistrát, působnost krajského úřadu vykonává Nejvyšší stavební úřad. V případě, kdy pro vymezenou část území hl. města Prahy pořizuje územní plán úřad městské části, působnost krajského úřadu vykonává magistrát.

Pro korektnost je třeba poznamenat, že tato úprava *organizace veřejné správy na úseku územního plánování* v režimu nového stavebního zákona je ve shora zmiňovaném veřejném kritickém diskursu, a to až na její zastřešení Nejvyšším stavebním úřadem, v zásadě přijímána a není tedy „existenčně“ kritizována.

Dá se říci, že daná soustava orgánů územního plánování představuje poměrně vyhovující organizační prostředí pro možné vyvažování zájmů *státně správních* a zájmů *samosprávních*, k čemuž je územní plánování, jehož realizačními úrovněmi jsou především územní úrovně obcí a krajů, svou podstatou fakticky předurčeno.¹⁰

⁹ Srov. § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ K tomuto principiálnímu stavu naše úprava územního plánování dospěla na přelomu let 2000 a 2001, a to ve spojení se druhým historicky novodobým zákonem o obcích a také zákonem o krajích, včetně doprovodné úpravy ve formě zákona č. 132/2000 Sb., o změně zákonů souvisejících se zákonem o krajích a obcích. Od nabytí účinnosti těchto zákonů u nás platí, že pořizování územně plánovací dokumentace na úrovni obcí a krajů zůstává v jejich tzv. *přenesené působnosti* (má povahu „nepřímé státní správy“) nicméně schvalování územních plánů, regulačních plánů a zásad územního rozvoje naopak spadá do jejich *působnosti samostatné*. V 90. letech však tomu tak ještě nebylo, a naopak platilo, že jmenovitě schvalování územních plánů na úrovni obcí, byť příslušelo jejich zastupitelstvům, bylo také výkonem „nepřímé státní správy“, tj. spadalo do jejich přenesené působnosti (k tomu viz zákon č. 367/1990 Sb.).

Naproti tomu však je, stran akceptace nové právní úpravy, situace zcela jiná, pokud jde o nově koncipovanou *organizaci veřejné správy ve věcech stavebního řádu*. Tato úprava je kritizována zásadním způsobem, významnou částí politické reprezentace v Poslanecké sněmovně PČR je verbálně odmítána, a ve veřejném prostoru se prezentují záměry ji změnit.

V čem spočívá podstata takto vnímaného problému? K tomu je třeba nejprve připomenout, jaký je aktuální stav úpravy organizaci veřejné správy ve věcech stavebního řádu podle stále ještě *dosavadního stavebního zákona*.

Těžiště výkonu působnosti orgánů veřejné správy ve věcech stavebního řádu spočívá u tzv. stavebních úřadů. Stavební zákon v našich podmínkách tradičně rozlišuje mezi tzv. *obecnými stavebními úřady*, dále *zná či vymezuje tzv. speciální stavební úřady*,¹¹ a nakonec vymezuje i tzv. *vojenské a jiné stavební úřady*.¹²

Činnost stavebních úřadů je svou povahou a zaměřením výkonem *státní správy*, a proto tam, kde jako stavební úřady vystupují příslušné orgány obcí a krajů, jde v případě výkonu jejich působnosti o přenesenou působnost obcí či krajů.

Obecnými stavebními úřady jsou obecní úřady či městské úřady, které tuto působnost vykonávaly ke dni 31. 12. 2012, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“). V hl. městě Praze a v územně členěných statutárních městech, jsou potom stavebními úřady jejich magistráty (z titulu výkonu působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností) a úřady městských obvodů či městských částí, určené statuty (za podmínek stanovených zákonem o hl. městě Praze a zákonem o obcích).¹³

¹¹ Tzv. *speciálními stavebními úřady* jsou orgány vykonávající státní správu na úsecích, zahrnujících stavby letecké, stavby drah a na dráze, stavby pozemních komunikací a vodních děl, a také v případě staveb podléhajících integrovanému povolení.

¹² *Vojenskými stavebními úřady* se rozumí újezdni úřady, které vykonávají působnost stavebních úřadů na území vojenských újezdů. Tzv. *jinými stavebními úřady* jsou potom orgány Ministerstva obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, orgány Ministerstva vnitra u staveb pro bezpečnost státu, orgány Ministerstva spravedlnosti u staveb Vězeňské služby a orgány Ministerstva průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování atd. radioaktivních surovin, na území vyhrazeném pro tyto účely a u staveb jaderných zařízení. Tzv. jiné stavební úřady přitom vykonávají působnost stavebního úřadu s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování.

¹³ Blíže příp. viz poznámky k § 13 SZ v komentáři PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: praktický komentář*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2020.

Rozhodující rozsah výkonu činnosti obecných stavebních úřadů spočívá na úrovni obcí, resp. na úrovni obecních či městských úřadů, a to jako stavebních úřadů I. stupně. Obecný stavební úřad přitom není v každé obci, jejich existence, lokalizace i vymezení správních obvodů jejich působnosti je výsledkem předchozího vývoje. T.č. je v České republice podle veřejně dostupných údajů 695 obecních či městských úřadů, které jsou obecními stavebními úřady.¹⁴ V mezidobí od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2017 přitom také platilo, že obec, jejíž obecní úřad byl obecným stavebním úřadem, mohla uzavřít *veřejnoprávní smlouvu* s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu. V důsledku novelizace stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb., však účinnost takto uzavřených veřejnoprávních smluv nabytím účinnosti uvedeného zákona (tj. dnem 1. 1. 2018) zanikla.

Počet obecních a městských stavebních úřadů, stejně jako jejich správní obvody, nejsou neměnné. Podle aktuálního znění právní úpravy může v soustavě obecních a městských stavebních úřadů docházet ke změnám. V současné době platí, že kraje sice nemohou určovat nové stavební úřady, ale mohou svými nařízeními (*nařízení kraje*) odejmout působnost stavebního úřadu ve svých obvodech územní působnosti těm obecním úřadům, které dosud tuto působnost vykonávaly, ale které nadále již nesplňují podmínky pro řádný výkon této své činnosti.

Stavební úřady v běžných obcích, v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností, jsou přitom instančně na stejné úrovni,

¹⁴ Hlavní města Praha – 24, Jihočeský kraj – 46, Jihomoravský kraj – 91, Karlovarský kraj – 23, Kraj Vysočina – 38, Královéhradecký kraj – 48, Liberecký kraj – 34, Moravskoslezský kraj – 84, Olomoucký kraj – 38, Pardubický kraj – 42, Plzeňský kraj – 49, Středočeský kraj – 104, Ústecký kraj – 39, Zlínský kraj – 35. Viz Stavební úřady městských úřadů. *Statnisprava.cz* [online]. Dostupné z: <http://www.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0061>. Tady se nabízí poznamenat, že při stávající struktuře obcí s běžnými obecními úřady (tzv. obce I. kategorie – obcí celkem 6254), pověřenými obecními úřady (tzv. obce II. kategorie – z toho 388 obcí) a obcí s rozšířenou působností (tzv. obce III. kategorie – z toho 205 obcí) stavební úřady obcí jsou v jistém smyslu zřízeny mimo tuto kategorizaci. Tzn., že jsou nejen u obcí II. a III. kategorie, ale dále také i u cca 310 dalších obcí, které jsou „toliko“ obcemi I. kategorie. Tato situace sice na jedné straně odráží přirozeně vykrystalizovaný stav letitého vývoje (s ohledem na místní požadavky a potřeby), ale na straně druhé znepřehledňuje orientaci z pohledu vytvořených správních obvodů pro výkon obecné působnosti obcí. Právě z tohoto důvodu se uvažuje o tom, že i soustava stavebních úřadů a správní obvody jejich působnosti by měly být do budoucna navázány na obecnou kategorizaci obcí, přičemž by stavební úřady měly být do budoucna nejspíše toliko u obcí s rozšířenou působností.

tn., že si nejsou instančně, a ostatně ani nijak jinak, vzájemně podřízeny či nadřizeny, a stejně tak, až na ojedinělé výjimky,¹⁵ disponují shodnou působností a pravomocí.

Krajské úřady v postavení stavebních úřadů potom vykonávají funkci instančně nadřizeného, resp. přezkumného, orgánu ve vztahu ke stavebním úřadům na úrovni obcí, a přísluší jim tak přezkoumávat jejich rozhodnutí jako stavebních úřadů I. stupně v odvolacích nebo přezkumných řízeních. Krajské stavební úřady mimo to mohou v některých případech vést řízení a rozhodovat ve věci také jako stavební úřady I. stupně. Takovým případem by mohlo být zejména, pokud by se jednalo o opatření nebo stavbu, která by se měla uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více obecních či městských stavebních úřadů (v rámci téhož kraje).

Pokud jde o úlohu *ministerstva* v postavení obecného stavebního úřadu, ta v rozhodující míře souvisí s jeho postavením jako ústředního správního úřadu ve věcech stavebního řádu. Ministerstvo přitom mj. vystupuje také jako instančně nadřizený orgán ve věcech, v nichž v režimu stavebního řádu jako stavební úřad I. stupně rozhodoval krajský stavební úřad.

Novelizace stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb., s účinností od 1. 1. 2018 nově zavedla pravidlo, v jehož smyslu mají být správní obvody obecných stavebních úřadů stanoveny prováděcím předpisem ministerstva. Dosud však takový prováděcí předpis vydán nebyl a výkladem je nutno

¹⁵ Takovou zřeteluhodnou výjimkou je výjimka vztahující se k řízení podle stavebního zákona, které je navazujícím řízením podle zákona o posuzování vlivů staveb, činností a technologií na životní prostředí. V tomto případě platí, že k vedení takového řízení je v I. stupni jako obecný stavební úřad příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností je v této souvislosti souvztažně také založena příslušnost k postupům spojeným s kolaudací takové stavby, jakož i s příp. povolováním jejího zkušební provozu. Tato výjimka byla do stavebního zákona zavedena zákonem č. 39/2015 Sb., s účinností od 1. 4. 2015, a to právě ve spojení se změnami zákonné úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. S účinností od 1. 1. 2018, v důsledku novelizace stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb. potom byla obecním úřadům s rozšířenou působností ve spojení s předmětnými řízeními navíc založena také příslušnost k provádění kontrolních prohlídek. Dalším, či jiným případem, kdy je příslušnost stavebního úřadu výslovně svěřena obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, je potom také umísťování vybraných staveb energetické infrastruktury v územním řízení nebo v územním řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí, ve smyslu § 2b zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

dovodit, že prozatím tedy platí, že obecné stavební úřady nadále vykonávají svoji působnost ve správních obvodech podle stavu, který předcházel nabytí účinnosti předmětné novelizace, tedy podle stavu ke dni 31. 12. 2017.

Podíváme-li se na *novou právní úpravu*, nový stavební zákon obecné stavební úřady, na rozdíl od orgánů *územního plánování* v území, které nadále (resp. jako dosud) koncipuje jako součást organizace obcí a krajů, tedy organizace územní samosprávy, naopak z této soustavy „vyjímá“ a obecné stavební úřady zahrnuje do nově vytvářené soustavy *státní stavební správy*.

Vzhledem k tomu, že dosud je činnost obecných stavebních úřadů v území, tj. stavebních úřadů na úrovni obcí a krajů pojímána jako jejich přenesená působnost, tj. nepřímá státní správa, znamená uváděná změna v jejich organizaci (tj. v organizaci obecných stavebních úřadů v území) také to, že jejich činnost je současně koncipována jako *státní správa přímá*.

Působnost ve věcech stavebního řádu mají jako nově koncipované stavební úřady vykonávat *Nejvyšší stavební úřad*, *Specializovaný a odvolací stavební úřad*, *krajské stavební úřady* a *jiné stavební úřady*.

Nejvyšší stavební úřad v rámci své působnosti ve věcech stavebního řádu vystupuje jako nadřízený správní orgán Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, a dále zejména metodicky sjednocuje jeho výkladovou a aplikační činnost, stejně jako výkladovou a aplikační činnost krajských stavebních úřadů, v oblasti stavebního řádu a požadavků na výstavbu.

Současně dále mj. také vykonává kontrolu ve věcech stavebního řádu, a rovněž i kontrolu nad činností *autorizovaných inspektorů*. Nejvyšší stavební úřad si také může vyhradit zjišťování stavebně technických příčin havárií staveb nebo účast při něm, a to tehdy, pokud se svým rozsahem nebo opakovanými důsledky ve značné míře dotýkají veřejných zájmů.

Specializovaný a odvolací stavební úřad je také nově zřizovaný orgán, který v hierarchii státní stavební správy vystupuje jako nadřízený správní orgán krajských stavebních úřadů. Je přitom správním úřadem s celostátní působností ve věcech stavebního řádu, a jeho sídlem je Praha. V čele Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu stojí ředitel, jehož výběr, jmenování a odvolání podléhá režimu zákona o státní službě. Právní úprava současně počítá s jeho *územními pracovišti* Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, která přísluší stanovit Nejvyššímu stavebnímu úřadu, a to vyhláškou.

Do věcné působnosti Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu náleží zejména působnost stavebního úřadu ve věcech *vyhrazených staveb*,¹⁶ a dále působnost stavebního úřadu ve věcech *staveb souvisejících s vyhrazenými stavbami* a stavbami tvořícími s nimi soubor staveb, *jež by jinak byly v působnosti krajského stavebního úřadu*. Specializovanému a odvolacímu stavebnímu úřadu dále ještě také přísluší vykonávat kontrolu ve věcech stavebního řádu.

Tzv. *jinými stavebními úřady* jsou potom podle znění nového stavebního zákona orgány Ministerstva obrany u staveb důležitých pro obranu státu, a pro území vojenských újezdů, orgány Ministerstva vnitra u staveb pro bezpečnost státu a orgány Ministerstva spravedlnosti u staveb Vězeňské služby. Největší diskuse spojené se shora avizovanými artikulacemi pochybností o vhodnosti nové úpravy organizace státní stavební správy jsou spojovány s *krajskými stavebními úřady*.

Krajské stavební úřady jsou novou právní úpravou koncipovány jako orgány státní správy s postavením *územně dekoncentrovaných správních úřadů* ve věcech stavebního řádu, které nahrazují dosavadní obecné stavební úřady na úrovni obcí a krajů. Tyto nově koncipované obecné stavební úřady tak již tedy nejsou pojímány jako součást organizační struktury obcí a krajů, coby územních samosprávných korporací.¹⁷ Krajské stavební úřady jsou novou právní úpravou zřizovány se sídly v krajských městech ve všech krajích, včetně hlavního města Prahy. Krajským stavebním úřadům přitom také vždy přísluší územní působnost odpovídající území vždy daného vyššího územního samosprávného celku.

V čele krajského stavebního úřadu stojí ředitel, jehož výběr, jmenování a odvolávání také podléhá režimu zákona o státní službě.

Vlastní agendu krajských stavebních úřadů mají vykonávat jejich *územní pracoviště*, která obdobně, jako u Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, přísluší stanovit Nejvyššímu stavebnímu úřadu jeho vyhláškou.

Nový stavební zákon přitom požaduje, aby Nejvyšší stavební úřad při stanovování územních pracovišť krajských stavebních úřadů vždy přihlédl k počtu

¹⁶ Ty jsou vymezovány v příloze č. 3 k novému stavebnímu zákonu.

¹⁷ Tady poznamenejme, že motivací k tomuto řešení byla především snaha po eliminaci fenoménu tzv. systémové podjatosti, resp. systémového rizika podjatosti. K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 1 As 89/2010.

obyvatel správního obvodu územního pracoviště a k jejich dopravní dostupnosti. Primárně by přitom mělo být vycházeno z pravidla, že se územní pracoviště krajských stavebních úřadů mají nacházet v sídlech obecních úřadů, které vykonávaly ke dni 31. 12. 2020 působnost stavebního úřadu, a to za současného splnění dalších zákonných požadavků.

Tyto požadavky jsou blíže vymezeny v ustanovení § 332 odst. 1 nového stavebního zákona, které pro zřízení územního pracoviště krajského stavebního úřadu předepisuje splnění alespoň jedné z následujících podmínek:

1. počet obyvatel správního obvodu stavebního úřadu byl ke dni 31. 12. 2020 vyšší než 10 000,
2. počet pracovních míst, na nichž je vykonávána správní činnost při rozhodování na úseku stavebního řádu, byl ke dni 31. 12. 2019 nejmeně 4, nebo
3. obecní úřad vykonal za rok 2019 více než 236 úkonů podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ke dni 31. 12. 2019, z jejich výčtu v odst. 2 citovaného ustanovení.

Vedle toho dále platí, že územní pracoviště krajského stavebního úřadu má být zřízeno vždy také tam, či tak, aby v žádném správním obvodu územního pracoviště krajského stavebního úřadu nečinila vzdálenost z kterékoliv obce do obce, jež je sídlem územního pracoviště krajského stavebního úřadu, více než 35 kilometrů.

V důsledku těchto kritérií má takto dojít ke snížení počtu „koncových“ obecních stavebních úřadů oproti nynějšímu stavu (dnes obecních a městských stavebních úřadů) cca na polovinu. Obvykle se hovoří o zhruba 330 územních pracovištích krajských stavebních úřadů.

Jak již bylo shora opakovaně poznamenáno, tato úprava *organizace veřejné správy ve věcech stavebního řádu* v režimu nového stavebního zákona je ve shora zmiňovaném veřejném kritickém diskursu silně kritizována, a hovoří se o záměru tuto úpravu zrušit¹⁸ a vrátit se k dosavadnímu stavu předmětné organizace.

¹⁸ Je nutno připomenout, že předmětná nová právní úprava organizace tzv. státní stavební správy, jmenovitě § 15–18 nového stavebního zákona, již nabyla účinnosti, a to k 1. 1. 2022, a to za účelem umožnění přípravy této nové organizace tak, aby se k 1. 7. 2023 mohla v plném rozsahu ujmout výkonu své působnosti a svých pravomocí.

Nejčastěji bývá uváděno, že jde o nežádoucí, resp. až nepřipustný zásah do kompetenci územní samosprávy, která dnes tuto agendu vykonává v přenesené působnosti. K tomu je ale třeba poznamenat, že výkon tzv. přenesené působnosti obcí a krajů není obsahem jejich *práva na samosprávu*, neb je ve své podstatě výkonem tzv. nepřímé státní správy. Jinými slovy z pohledu funkčního pojmání veřejné správy, je jak dosavadní výkon agendy obecných stavebních úřadů na úrovni obcí a krajů, tak i zamýšlený výkon nově upravených krajských stavebních úřadů a jejich územních pracovišť, *výkonem státní správy*, a rozdíl je pouze v tom, že dosud se jedná o nepřímý výkon státní správy a nově se naopak jedná o tzv. přímý výkon státní správy. Z pohledu ústavně právních a zákonných požadavků na možnosti a meze pro volbu mezi přímou a nepřímou státní správou lze v zásadě konstatovat, že obojí forma výkonu státní správy má shodná východiska a je věcí politické vůle státu a také jeho politického rozhodnutí (resp. rozhodnutí jeho politické reprezentace), které oblasti výkonu státní správy bude chtít zajišťovat *přímo*, a které naopak ponechá jejímu *nepřímému výkonu*. Nicméně vždy by přitom mělo být vycházeno z opodstatněných věcných hledisek i odborných argumentů.

Přirozeně každé z těchto řešení má svoje výhody a nevýhody, a s každým z nich lze potom i do jisté míry odlišně spojovat další souvislosti a návaznosti. Pokud jde o výhody a nevýhody, je třeba pro korektnost poznamenat, že výhody nově přijatého řešení organizace veřejné správy ve věcech stavebního řádu byly jejími předkladateli, vedle již zmiňované snahy po eliminaci fenoménu tzv. *systémové podjatosti*, resp. systémového rizika podjatosti, dále spatřovány také ještě v některých dalších aspektech.

Tak lze příkladmo zejména uvést, že jedním z nich byla potřeba zajistit funkčnost obecních stavebních úřadů ve spojení s tím, že byly (či dosud jsou) velice nerovnovážné, a to i personálně a bez možnosti vzájemné zastupitelnosti.¹⁹ Soustava těchto stavebních úřadů vyžaduje zprůhlednění a zjednodušení. Jejich rozložení v území je ve vazbě na organizaci obcí do určité míry nepřehledné, neb prochází napříč kategorizací obcí (obecní stavební úřady, jak již

¹⁹ To se projevovalo (či dosud projevuje) zejména tam, kde jsou stavební úřady „obsazeny“ jediným úředníkem, popř. kde jsou tzv. dvoučlenné. Při jejich nemoci apod. se pak dané stavební úřady stávají po určitou dobu takřka nefunkční.

bylo poznamenáno, nejsou v každé obci), s tím, že vedle obcí s rozšířenou působností (205) a obcí s pověřenými obecními úřady (388)²⁰ jsou stavební úřady cca ve 300 případech (z celkového počtu 6 254 obcí v České republice) také ještě i v obcích tzv. běžných (a tady jde navíc zpravidla o ty nejmenší stavební úřady). Přitom správní obvody těchto „malých“ stavebních úřadů tzv. ubírají (jako „oka v ementálu“) ze správních obvodů stavebních úřadů u územně příslušných obcí s rozšířenou působností či u územně příslušných obcí s pověřeným obecním úřadem, čímž se tyto „umenšované“ správní obvody potom stávají v realitě značně nepřehlednými. Ostatně vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj, která by vymezila správní obvody obecních stavebních úřadů, jak bylo již shora také poznamenáno, vydána není.²¹

Relativně samostatným problémem je potom také i profinancování nákladů na chod stavebních úřadů v obcích, kdy obce na jejich činnost pobírají toliko tzv. příspěvek na výkon státní správy, a ve zbytku zpravidla musí krýt tyto náklady z vlastních rozpočtových prostředků.

Souhrnně je potom od nově vytvářené *soustavy státní stavební správy* také očekáváno zásadní sjednocení, zefektivnění a zlepšení ochrany veřejných zájmů, společně s dosažením maximální možné integrace dotčených orgánů do nově zřizované soustavy státní stavební správy.

Oponenti, či kritici, tohoto nového řešení organizace veřejné správy ve věcech stavebního řádu naopak považují za výhodnější řešení stávající, kdy jsou obecní stavební úřady v území součástí organizace obcí a krajů, jako územních samosprávných korporací.

Které z těchto dvou představitelně vedle sebe stojících řešení bude nakonec pro *nové stavební právo* definitivně uplatněno, zřejmě ukáže až závěr mediálně avizovaného dalšího jednání ke stavebnímu zákon v Poslanecké sněmovně PČR.

²⁰ Ty se přitom v 205 případech svými sídly identifikují se sídly obcí s rozšířenou působností, avšak svými správními obvody se liší.

²¹ V situaci, kdy máme při celkovém počtu 6 254 obcí v České republice obecní stavební úřady se sídly v 695 obcích, tak „stavebníci“ ve zhruba v 5 550 obcích musí „pátrat“, v které jiné obci sídlí „jejich“ obecní stavební úřad. Může jím být územně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, popř. územně příslušný pověřený obecní úřad, pokud jím ale není „vybraný“ spádový obecní úřad v jiné běžné obci. Dodejme ale, že takovýto rébus by měl daným občanům k jejich dotazu pomoci vždy vyřešit jejich obecní úřad v místě jejich bydliště.

3 Závěrem

Ve spojení s tímto, byť jen rámcovým představením organizace veřejné správy v režimu nového stavebního zákona závěrem shrňme, či znovu poznamenejme, že pojetí stavebních úřadů v této úpravě je v porovnání s úpravou a stavem dosavadními zcela nové a principiálně odlišné, a je koncipováno jako *dekoncentrovaná státní správa*.

Takto pojatá soustava stavebních úřadů se již svými východisky „odklání“ od územní organizace územního plánování, která nadále zůstává součástí organizace *územních samosprávných celků*. Toto organizační pojetí představuje tedy v dané úpravě našeho veřejného stavebního práva *zcela zásadní novum*.²²

Nicméně samo o sobě je toto organizační pojetí zřejmě způsobilé v čase přinést zamýšlené efekty, na straně druhé však nelze opomenout a je třeba přinejmenším pro nejbližší období vést v patrnosti, že uvedení tohoto organizačního řešení do života si vyžádá značné reorganizační úsilí, a pro jeho úspěch je mu také třeba věnovat plnou pozornost.

Literatura

PRŮCHA, P. Nový stavební zákon. *Právo a bezpečnost*. 2021, č. 3, s. 34–64. ISSN 2336-5323.

PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: praktický komentář*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2020, 876 s. ISBN 978-80-7502-400-8.

Stavební úřady městských úřadů. *Statnisprava.cz* [online]. Dostupné z: <http://www.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/d0061>

²² Poznamenejme, že v mezidobí od dokončení tohoto příspěvku došlo k určitému posunu v tom, že aktuálně (říjen 2022) je legislativně projednáván návrh novelizace „nového“ stavebního zákona, který míří ke zrušení Nejvyššího stavebního úřadu a k zachování obecných stavebních úřadů na úrovni obcí, byť v do jisté míry jiné struktuře, než je tomu dosud podle ještě stále platného stavebního zákona z roku 2006.

NĚKOLIK RETROSPEKTIVNÍCH POZNÁMEK K VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI ZAJIŠŤOVANÉ ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY

Rudolf Rys*

1 Úvodem

Na počátku všeho bylo tzv. Stadionovo¹ prozatímní obecní zřízení ze dne 20. 3. 1849, třebaže zákon deklaroval obce místní, okresní a krajské, nakonec nabyly platnosti dotčené předpisy jen ve vztahu k obcím místním, jako k nejnižším článkům územní samosprávy. Zajímavostí ovšem je, že již Stadionovo obecní zřízení rozeznávalo dvojí působnost obce. Obec měla obstarávat především své vlastní záležitosti, pro tuto působnost mělo obecní zřízení příznačný výraz odpovídající duchu doby, mluvilo se totiž o přirozené působnosti obce. V této působnosti nemohla být obec omezována mimo případy předvídané v zákoně. Proti přirozené působnosti stála působnost přenesená. Ta zahrnovala obstarávání určitých veřejných věcí, které obci přikazoval delegační cestou stát.² Je tedy dobré vědět, že nějaký druh spojeného modelu územní veřejné správy u nás existoval, resp. byl předpokládán „*odjakživa*“, od časů vzniku samotných základů územní samosprávy.³

* Mgr. Rudolf Rys, Ph.D., Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra, Praha / Department of Strategic Development and Public Administration Coordination, Ministry of the Interior, Prague, Czech Republic / E-mail: rudolf.rys@mvcv.cz

¹ Franz Seraph von Stadion (1806–1853), poslanec Říšského sněmu a ministr vnitra Rakouského císařství a spoluvůdce oktrojované tzv. březnové ústavy z roku 1849.

² HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 298.

³ SCHELLE, K., SCHELLEOVÁ, I. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1990*. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 48.

1.1 Odkud se vzala přenesená působnost

V březnu 1862 spatřil světlo světa nový rámcový říšský obecní zákon č. 18/1862 ř.z., a posléze v roce 1864 na něj navazující obecní zřízení a řád pro Čechy a Moravu č. 4/1864 z.z.m., který položil základ systémů orgánů obce používaný v podstatě dodnes, neboť zakládal volbu obecního výboru (resp. později obecního zastupitelstva), který si ze svých řad volil obecní představenstvo s radními a starostou (tudíž starosta byl už tehdy volen nepřímou volbou). Po roce 1862 tak byla do obecní samosprávy v Rakousku zavedena samostatná a přenesená působnost,⁴ přičemž organizace obecní samosprávy od roku 1867 (vzniku Rakouska-Uherska) se nezměnila až do zániku monarchie v roce 1918. Samotný systém veřejné správy byl po vzniku Československé republiky recipován.⁵ K výrazným změnám za období první republiky v zásadě nedošlo, byly přijaty dva předpisy, a to zákon č. 75/1919 Sb., řád volení v obcích republiky Československé, a zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice (Novela k obecním zřízením), které nezasáhly převzatý systém organizace územní samosprávy na obecní úrovni, jejíž základní rysy byly zachovány.

Původní obecní zřízení však poněkud paradoxně nebylo nikdy výslovně zrušeno, neboť příslušné právní předpisy počínaje zákonem č. 18/1862 ř. z., jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní a předpisy související, byly považovány jednoduše za obsoletní, za jejich nepřímou derogaci pak lze považovat ustanovení § 173 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky: „*Týmž dnem pozbývají platnosti všechny ústavní i jiné zákony, pokud odporují ustanovením této ústavy a zásadám lidové demokratického zřízení nebo upravují věci odchýlně od této ústavy.*“

1.2 Obnovení smíšeného modelu

Již od roku 1990 se místní správa v České republice nachází v procesu transformace. Bývalý systém místní správy byl zrušen a v místní správě byly

⁴ SCHELLE, K., SCHELLEOVÁ, I. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1990*. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 55.

⁵ Viz zákon č. 11/1918 Sb.: „*Všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.*“

zavedeny demokratické formy řízení. V první řadě bylo obnoveno obecní zřízení, které bylo prvním a rozhodujícím krokem pro institucionální zabezpečení územní samosprávy.⁶ V roce 1990 došlo k opětovnému obnovení obecních samospráv, které principiálně navazovalo především na prvo-republikové principy obecního zřízení. Na obecní úrovni poté existovala obnovená samospráva v podobě smíšeného modelu výkonu samosprávy a státní správy,⁷ na okresní úrovni pak jen státní správa s jistým prvkem velmi omezené samosprávy v podobě tzv. okresního shromáždění, které naštěstí do činnosti okresního úřadu moc zasahovat nemohlo, neboť jen schvalovalo a kontrolovalo jeho rozpočet, jelikož hlavním zájmem členů shromáždění tvořených většinou starosty a radními bylo rozdělování dotací.⁸

Dlouhodobá historická existence přenesené působnosti na našem území byla dále potvrzena ve vztahu k územní veřejné správě v rámci její komplexní reformy, neboť Poslaneckou sněmovnou PČR byl v květnu 1999 (usnesení ze dne 19. 5. 1999, č. 268) definitivně vybrán dodnes používaný tzv. smíšený systém (model) územní veřejné správy spolu se vznikem samosprávných krajů na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

1.3 Evropská charta místní samosprávy a přenesená působnost

Zákon o obcích přijatý v roce 2000 měl za cíl uvést platnou právní úpravu do souladu s Evropskou chartou místní samosprávy; šlo zejména o rozsah samosprávy obcí. Tehdy navržený rozsah měl odpovídat možnostem převážné většiny obcí (zejména menších obcí). Zákonodárce ovšem již tehdy předpokládal, že „[v]ymezení rozsahu samosprávy obcí je procesem, který bude nadále pokračovat. Rozšíření samostatné působnosti je možné v současné době jen na úkor

⁶ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 128/2000 Sb. (tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 422/0, volební období 1998–2002).

⁷ Poznámka: pojem „přenesená působnost“ se v tehdejším zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), objevil až s novelou zákonem č. 302/1992 Sb., s účinností od 1. 7. 1992.

⁸ Viz § 18b zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech.

přenesené působnosti. Stále zůstává značný okruh otázek týkajících se rozvoje obce a postavení jejích občanů, o nichž se rozhoduje v oblasti státní správy podle zvláštních zákonů. Předpokládá se, že postupně s vytvářenými podmínkami se bude rozhodování v těchto otázkách zvláštními zákony přenášet na orgány územní samosprávy. K tomu vytváří nově navrhovaná úprava samosprávy předpoklady; zejména se upravuje výkon dozoru. Stát bude svými orgány vykonávat dozor nad dodržováním zákonnosti orgány územní samosprávy...“⁹

1.4 Co je to přenesená působnost

Podle platné právní úpravy přichází u obcí v úvahu působnost samostatná a přenesená.¹⁰ U samostatné působnosti hovoříme o obecní samosprávě, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně, přičemž je vázána jen zákony a dalšími právními předpisy. Neplatí zde princip podřízenosti. Obecní samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející obcím. U přenesené působnosti jde o výkon státní správy, který stát nerealizuje přímo, svými vlastními orgány, nýbrž nepřímo, a to prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Obec je zde vázána zákony a dalšími právními předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Platí zde princip podřízenosti. Přenesená působnost tedy zahrnuje státní správu, u které stát pokládá za vhodné její bezprostřední výkon svěřit obcím jako představitelům místní samosprávy. Všechny obce vykonávají stejný rozsah samostatné působnosti, liší se pouze v rozsahu výkonu působnosti přenesené (tzv. obce I. – obce se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, tzv. obce II. – obce s pověřeným obecním úřadem a tzv. obce III. – obce s rozšířenou působností). Pro výkon samostatné působnosti se však obce nijak nečlení, pro všechny obce je totiž stejná.¹¹

⁹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 128/2000 Sb. (tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 422/0, volební období 1998–2002).

¹⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 131.

¹¹ Výjimkou potvrzující toto pravidlo byl např. § 3 zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů; resp. § 3 odst. 2 písm. l) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů.

2 Reforma územní veřejné správy

Ministerstvo vnitra vypracovalo komplexní *Koncepci reformy veřejné správy* (schválenou usnesením vlády ze dne 29. 3. 1999, č. 258) obsahující reformu územní veřejné správy, reformu ústřední státní správy a obsahovou reformu vlastního fungování veřejné správy.

2.1 Fáze reformy

Byly zde rozlišovány tři fáze reformy. První fáze obsahovala zřízení krajů k 1. 1. 2001, volby do zastupitelstev krajů (listopad 2000), zrušení vícero dekoncentrovaných orgánů státní správy v území a převod jejich kompetencí, druhá fáze obsahovala ukončení činnosti okresních úřadů (jako jediného orgánu státní správy s všeobecnou působností v území) k 31. 12. 2002 a převod jejich kompetencí, třetí fáze byla zaměřena na modernizaci veřejné správy, konkrétně na zlepšení kvality výkonu veřejné správy, intenzivní podporu meziobecní spolupráce (což byl v tomto případě eufemismus pro podporu dobrovolného slučování obcí) a zavádění informačních technologií.¹²

První fáze reformy územní veřejné správy proběhla ve znamení principů decentralizace, dekoncentrace a subsidiarity a zachování určitých funkcí státu v území. Území těchto nově vzniklých krajů se však liší od územního vymezení krajů, ve kterých do roku 1990 působily krajské národní výbory, a které dosud představují územní obvody pro řadu specializovaných orgánů státní správy. Největší podobnost v územním rozložení můžeme najít s kraji (tzv. Gottwaldovy kraje) existujícími v letech 1949–1960. Hlavním znakem tohoto uspořádání bylo především respektování všech regionálních center střední úrovně.

Vlastní činnost začaly vykonávat krajská zastupitelstva a další krajské orgány včetně krajských úřadů od 1. 1. 2001. Tím byla legislativně ukončena druhá etapa decentralizace státní správy v České republice. Dne 31. 12. 2002 ukončilo svoji činnost 73 okresních úřadů a převážná část jejich působnosti byla

¹² S výše uvedenou koncepcí byly propojeny některé další důležité dílčí dokumenty koncepcního charakteru, jako je *Koncepce informatizace územní veřejné správy*, *Koncepce přípravy pracovníků ve veřejné správě*, *Koncepce zvýšení účinnosti veřejné kontroly*, *Koncepce zvýšení účinnosti řízení ve veřejné správě*, *Koncepce zvýšení účinnosti veřejných financí* a *Koncepce zvýšení účinnosti veřejného sektoru*. K tomu viz blíže usnesení vlády ze dne 4. 12. 2000, č. 1217, k souboru dílčích koncepcí k reformě veřejné správy.

přenesena na 205 obcí s rozšířenou působností s cílem přiblížit státní správu v území občanům. Menší část kompetencí zaniklých okresních úřadů byla s účinností od 1. 1. 2003 přenesena na krajské úřady a na další správní úřady.

První fáze souvisela se zvolením krajského zastupitelstva, zřízením krajského úřadu a přenosem kompetencí, pracovníků a majetku na krajskou územní samosprávu (do 1. 1. 2002). V roce 2000 byl přijat právní rámec pro uskutečnění reformy územní veřejné správy. V prvním kroku se jednalo zejména o zřízení krajských samospráv. S tím souvisela příprava zákonů organizačních a kompetenčních (zákon o obcích, krajích atd.) a dále z oblasti finanční a majetkové (o rozpočtových pravidlech, rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům atd.) Dne 12. 11. 2000 se uskutečnily volby do 14 krajských zastupitelstev.

V zákonné lhůtě, a to ve dnech 18. – 21. 12. 2000, byla svolána jejich první zasedání. Následovalo zvolení hejtmanů, kteří se posléze ujali řízení další činnosti krajských samospráv. Na základě schválených zákonů přešla na krajské úřady první část působností z ústředních orgánů státní správy a okresních úřadů.

Některé záležitosti byly upraveny pomocí usnesení vlády, mohu uvést např. usnesení vlády ze dne 25. 7. 2001, č. 767, o věcném řešení přenosu působnosti okresních úřadů. Delimitovaných zaměstnanců okresních úřadů bylo 19 050 a z toho na samosprávu přešlo 15 060. Zbytek přešel na ostatní státní orgány.

Druhá fáze reformy souvisela s transformací okresních úřadů, přenesením jejich kompetencí jednak na obecní (městské) úřady a v omezeném rozsahu na krajské úřady (do 31. 12. 2002). Základním cílem II. fáze reformy bylo další rozvinutí decentralizačních a dekoncentračních procesů.

V této souvislosti došlo k přesunutí kompetencí,¹³ které byly dosud vykonávány orgány státní správy (tj. především okresními úřady) na samosprávu, ať již do samostatné (decentralizace pravá) nebo přenesené působnosti (decentralizace nepravá).

¹³ Pro přenos působností byla zvolena následující kritéria: dostupnost pro občany, počet obyvatel správního obvodu, přenos prvoinstančního rozhodování na co nejnížší možnou úroveň veřejné správy, četnost vydaných prvoinstančních rozhodnutí na jednotlivých úsecích státní správy, efektivnost, kvalita a hospodárnost výkonu veřejné správy na příslušném stupni, náročnost přenášených působností na kvalifikovanost zaměstnanců úřadu.

Rozhodujícím datem v II. fázi reformy územní veřejné správy byl 1. 1. 2003. K 31. 12. 2002 byla ukončena činnost okresních úřadů a jejich působnosti byly přeneseny převážně na orgány územních samospráv – obce s rozšířenou působností a kraje a v některých ojedinělých případech na ostatní orgány státu – na jiné správní úřady.

2.2 Po reformě územní veřejné správy

V období let 1998–2002 proběhla reforma územní veřejné správy. Navazovaly na ni aktivity založené usneseními vlády České republiky č. 237 a č. 238 ze dne 17. 3. 2004. Usnesení vlády ze dne 17. 3. 2004, č. 237, o postupu a hlavních směrech reformy a modernizace ústřední státní správy (obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení), usnesení vlády ze dne 17. 3. 2004, č. 238, o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků (obsahující mj. reformu regulace). Reforma regulace se tak stala součástí reformy ústřední státní správy. Materiál „*Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy*“, obsahující vyřešení gesce a organizačního uspořádání přijatý vládou v březnu 2004 (usnesení vlády ze dne 17. 3. 2004, č. 237) hovoří o reformě regulace jako o jednom z projektů reformy ústřední státní správy.¹⁴ Z pohledu Ministerstva vnitra zde bylo klíčové vytvoření základních právních a institucionálních podmínek k zabezpečení místních veřejných služeb ze strany územní samosprávy.¹⁵

¹⁴ *Hlavními směry tohoto reformního úsilí byly:* Racionalizace procesů v ústřední státní správě, zlepšení řízení v ústřední státní správě, zvýšení kvality ústřední státní správy, implementace a zlepšování státní správy v ústředních správních úřadech a racionalizace financování ústřední státní správy. Po vymezení základních veřejných služeb, analýze jejich dostupnosti v území vláda ČR přijala dne 1. 9. 2004 usnesení č. 824 ke Strategii podpory dostupnosti a kvality veřejných služeb, kterým uložila konkrétní úkoly jednotlivým ministerstvům ve vazbě na veřejné služby v jejich obecné kompetenci.

¹⁵ Ministerstvo vnitra preferovalo variantu vytvoření dobrovolného správního svazku za účelem společného poskytování místních veřejných služeb s motivační podporou státu. Tato varianta byla rovněž ve svém základě schválena zmíněným usnesením vlády. Ministerstvo vnitra zpracovalo také přehled způsobů navržených pro řešení dostupnosti a kvality jednotlivých veřejných služeb vhodných ke standardizaci, které byly navrženy příslušnými ministerstvy. V dalším vývoji byly možnosti Ministerstvo vnitra limitovány tím, že by nejprve musely být vyřešeny věcné otázky standardizace veřejných služeb, které náležely do kompetence jiných ministerstev. Práce na řešení věcných otázek však z důvodů jiných priorit nepostupovaly. Bez řešení těchto věcných otázek nemělo smysl dále rozvíjet představy o institucionálním řešení problematiky.

2.3 Souhrnná analýza kompetencí 2006

Úkol vycházel z usnesení vlády ze dne 17. 3. 2004, č. 238, o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků. Úkolem resortů bylo do 31. 12. 2004 předložit za účelem snížení administrativního zatížení občanů a zjednodušení správních postupů souhrnnou analýzu všech působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků, včetně návrhů řešení a vyčíslení dopadů navrhovaných změn na veřejné rozpočty. Cílem analýzy kompetencí bylo navrhnout opatření k celkovému zlepšení činnosti veřejné správy. Záměrem bylo sledování prospěchu občana.¹⁶ Veřejná správa musí být dostupná, přehledná, profesionální, efektivní a transparentní.¹⁷ Dále vytvoření podmínek pro elektronizaci procesů ve veřejné správě, tj. např. odstranění zákonného požadavku předložit listinu nebo povinnost vystavit listinu v průběhu řízení a nahradit tuto povinnost občana povinností úřadu ověřit si údaje v elektronickém registru.¹⁸

2.4 Možnosti a limity dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou

Kupříkladu usnesení vlády ze dne 17. 8. 2005, č. 1008, k možnostem a limitům dělby kompetencí mezi státem a územní samosprávou, řešilo některé základní otázky dalších možností decentralizace na našem území. Budu proto dále citovat některé myšlenky z obsahu tohoto vládou schváleného

¹⁶ *Účel projektu:* zpráhlednění a sjednocení výkonu veřejné správy pro občany, snižování administrativního zatížení občanů, zjednodušení správních postupů, rozšiřování samosprávné úlohy obecní samosprávy, vytváření legislativních podmínek a předpokladů pro činnost územních samosprávných celků, vyšší efektivita nákladů na výkon státní správy s ohledem na rozsah a zvyšování kvality přístupnosti veřejných služeb občanovi.

¹⁷ *Řešení jednotlivých podnětů a hledání obecných zásad a kritérií pro:* přesun kompetencí mezi orgány na úrovních – obec, obec s pověřeným obecním úřadem, obec s rozšířenou působností a kraj, přesun kompetence z přenesené do samostatné působnosti, případně i naopak, zrušení kompetence, vytvoření nové kompetence a případně i přesun kompetence na subjekt soukromého práva.

¹⁸ Výstupem byl změnový zákon, který po dohodě s věcnými gestory měnil vícero (cca 30) jiných zvláštních zákonů, týkajících se výkonu přenesené působnosti v území. Tento změnový zákon byl Legislativní radou vlády zcela odmítnut, údajně z důvodu zachování legislativní čistoty. Nakonec byla novelizována pouze právní úprava tzv. ptačích oblastí, jiné dílčí změny věcní gestori jednotlivých zvláštních zákonů prakticky nerealizovali, ačkoliv s nimi dříve souhlasili.

materiálu. Podstatnou součástí úvahy o decentralizaci kompetencí je vztah mezi decentralizací a dekoncentrací. Za decentralizaci se pokládá přechod kompetencí v případě, kdy není zachována podřízenost, zejména ze státu na samosprávu do její samostatné působnosti. Za dekoncentraci se pokládá přechod kompetencí v případě, kdy nižší orgán je podřízen vyššímu, zejména z vyššího orgánu státní správy na nižší orgán státní správy. Při přechodu kompetencí na samosprávu do její přenesené působnosti jde z věcného hlediska nepochybně o dekoncentraci, ale řešení personálních i organizačních otázek výkonu i přenesené působnosti náleží nepochybně samosprávnému orgánu samostatně, z tohoto hlediska jde tedy o decentralizaci.

Jedním z požadavků na decentralizovaný výkon veřejné správy je vzájemný soulad různých rovin decentralizace. Tento soulad nemůže být nikdy úplný.

Je tomu tak zejména proto, že státy mají snahu působit ke své integraci, zejména také k integraci jednotlivých částí státu vyrovnáváním rozdílů mezi nimi, ale také proto, že je nezbytné, aby se stát mohl vyrovnat s mimořádnými událostmi, i když třeba postihují pouze jeden region nebo skupinu regionů.

Právně je tato situace vyjádřena výraznými kompetencemi státu především v oblasti krizového řízení. Z ekonomického hlediska je potřebné, aby si stát ponechal určité finanční prostředky na vyrovnávání rozdílů a na řešení mimořádných problémů, ačkoliv se týkají otázek náležejících jinak do působnosti samospráv.

Za typické příklady nezbytné kompetence státu lze považovat státní dozor nad samosprávou nebo odborný dozor ve speciálních oborech. V některých otázkách je potřebná intenzivní součinnost mezi státem a kraji při zachování nezbytných, zejména regulativních funkcí na straně státu. Zřetelně se taková dělba projevuje v dopravě, životním prostředí nebo regionálním rozvoji.

Cílem je především další rozšiřování samosprávné úlohy samosprávy. I v tomto ohledu je tedy stanovení obecných limitů dekoncentrace a decentralizace jedním ze strategických koncepčních principů pro další vývoj.

3 Závěrem

3.1 Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím

V rámci realizace usnesení vlády České republiky ze dne 17. 3. 2004, č. 238, o postupu optimalizace právního a ekonomického prostředí pro výkon veřejné správy orgány územních samosprávných celků, byla usnesením vlády ze dne 22. 11. 2006, č. 1325, k souhrnné analýze působností vykonávaných orgány územních samosprávných celků, schválena realizace projektu *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*.

Kompetence, tedy okruhy otázek, o kterých má veřejná správa rozhodovat, byly nastavovány po roce 1990 poměrně živelně (zcela přitom absentovala obecnější kritéria, jež by byla aplikována v legislativním procesu při rozhraničování záležitostí samostatné a přenesené působnosti, jakož záležitostí místního a „nadmístního“ charakteru). Projevily se tu souběžně dva rozporné trendy: jednak snaha zmenšit pravomoci centrálních orgánů veřejné správy a rozšířit pravomoci vznikajících orgánů územní samosprávy, tedy decentralizovat a dekoncentrovat veřejnou správu v České republice, a jednak posílit vliv státu na celou řadu otázek a zajistit tak určitou potřebnou jednotnou kvalitu výkonu veřejné moci.

Pokud jedním z obecných cílů projektu bylo nalézt únosnou míru výkonu kompetencí (tj. to, na co obce stačí, ale i co je nezbytné) a také nalézt velikostní hranici, do jaké má vůbec smysl určitou kompetenci vykonávat, pak lze závěrem zdůraznit zásadní systémovou otázku, kterou tento projekt vznáší, a to, zda je skutečně nezbytné i nadále vybavovat přenesenou působností všechny obce v České republice, jak je tomu doposud, či zda na nejnížší úrovni územní veřejné správy *pro futuro* neponechat toliko samosprávu. V případě podpory úvah, aby na obcích prvního stupně byly ponechány pouze samostatné působnosti, muselo by současně dojít k přesunu některých elementárních kompetencí do této samostatné působnosti (zcela jistě by např. muselo jít o volby do obecních zastupitelstev či výběr místních poplatků).

3.2 Koncepce dokončení reformy veřejné správy

Již v roce 2012 připravilo Ministerstvo vnitra *Analýzu výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti*,¹⁹ která se částečně opírá rovněž o dosud jedinou studii zabývající se zátěží veřejné správy na obce prvního typu s názvem *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*.²⁰

Tento materiál vychází z usnesení vlády ze dne 20. 7. 2011, č. 559, o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy. Tímto usnesením vláda uložila ministru vnitra ve spolupráci s ministrem financí zpracovat a do 30. 11. 2011 předložit vládě podrobnou Analýzu aktuálního stavu veřejné správy včetně aktuálního stavu financování, a to za účelem dokončení reformy veřejné správy.

3.3 Metodická a jiná odborná pomoc – špatná vynutitelnost doporučení

Metodická činnost vyplývá z tzv. kompetenčního zákona²¹ a je na místě všude tam, kde pro ni platná právní úprava ponechává prostor. Obecní a krajské úřady jsou při své činnosti při výkonu státní správy v přenesené působnosti vázány metodickými pokyny a vyhláškami ministerstev. Moc výkonná (vykonávaná v přenesené působnosti v území) tedy tvoří do jisté míry homogenní celek, který sjednocuje řada neformálních i formálních vazeb a zároveň povinnost dodržování subordinace potažmo i úřední loajality ve vztahu k nadřízenému správnímu orgánu.

Velmi špatná vynutitelnost různých doporučení vyplývajících z kontrolní činnosti či metodického působení ústřední státní správy vůči územním samosprávám je již pověstná. Je zde možnost, mimo dlouhodobého marného působení prostřednictvím prostředků tzv. *soft law*, za pomoci

¹⁹ Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analiza-vykonu-statni-spravy-u-obci-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti.aspx>

²⁰ Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím – 1. etapa. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/identifikace-kompetenci-zatezujících-vykon-verejne-spravy-se-zvlastnim-přihlednutím-k-malým-obcím-1-etapa.aspx>

²¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

dílčích legislativních změn dosáhnout větší osobní odpovědnosti vedoucích úředníků.

Další možností je též zvážit zavedení kárné pravomoci státní správy vůči konkrétním úředníkům za opakované a dlouhodobé porušování zákona, zejména pak za nerespektování právního názoru nadřízeného správního orgánu. V současné době lze takovou situaci řešit pouze dosti těžkopádně prostřednictvím atrakce celého správního řízení – přesunutím rozhodnutí v prvním stupni na dotčený nadřízený správní orgán. Pokud se konkrétní úředník krajského úřadu rozhodne ignorovat skutečnost, že vykonává přenesenou působnost potažmo skutečnost, že při výkonu přenesené působnosti platí princip podřízenosti, není zde žádná sankce za úmyslné porušení zákona ve správním řízení a není jak takového úředníka účinně potrestat, zvláště pokud jeho nadřízený, potažmo ředitel krajského úřadu za ním stojí.

Metodická a jiná odborná pomoc ministerstev pak obecně vyplývá z ustanovení § 24 kompetenčního zákona, zastaralá textace zdůrazňuje především zachovávání zákonnosti. Viz stejné ustanovení v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, – ustanovení § 67 odst. 1 písm. c). Poskytování odborné a metodické pomoci je zde výslovně vázáno pouze na výkon přenesené působnosti, což souvisí zejména s tím, že krajský úřad je odvolacím orgánem ve správním řízení (nadřízeným správním orgánem). Ani jedno z výše uvedených ustanovení nestanoví, v jaké podobě (forma, rozsah) má být tato pomoc poskytována, zda kontinuálně – preventivně či pouze *ad hoc* (pro konkrétní případ).

Ústřední správní úřady jsou odpovědné za odborné sledování jim svěřených oblastí, analyzování zjištěných skutečností a navrhování příslušných opatření, včetně návrhů legislativní i nelegislativní povahy.

Kompetenční zákon i územním samosprávným celkům ukládá, aby dbaly o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a dle zákonů činily opatření k nápravě. Ze zákona o krajích pak vyplývá nadřízenost ministerstev všem orgánům územní samosprávy. Přesto některé rezorty nadále argumentují absencí zákonného zmocnění pro provádění kontrol na obcích. Podle názoru Ministerstva vnitra z ustanovení § 24 kompetenčního zákona (*„Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří*

do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě“), ve spojení s ustanovením § 92 odst. 1 zákona o krajích („Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu“), lze interpretačně dovodit, že kontrolu výkonu přenesené působnosti územních samosprávních celků má příslušné ministerstvo provádět na všech stupních (a obce v tomto směru může kontrolovat přímo i bez součinnosti s krajským úřadem).

3.4 Tvorba legislativy k výkonu přenesené působnosti obecně

V praxi se projevuje ještě jeden problém či snad dokonce i nešvar spjatý s nedůslednou tvorbou legislativy, kdy výkonem přenesené působnosti je v zákoně pověřena obec namísto určení konkrétního orgánu obce. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ani jiné zákony nejsou tedy zcela jednotné v tom, komu se vlastně výkon státní správy ve smyslu čl. 105 Ústavy ČR („Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“) svěřuje.

Subjektem veřejné správy je samozřejmě obec jako veřejnoprávní korporace. Sice se může zdát jasné, že přenesenou působnost mohou na úrovni obce fakticky vykonávat stejně jen orgány obce (primárně vykonává přenesenou působnost samozřejmě obecní úřad, viz § 109 zákona o obcích; srov. též § 111 odst. 5), nicméně výkon samostatné působnosti je v platné právní úpravě důsledně rozdělen mezi jednotlivé orgány obce (zastupitelstvo, rada, starosta).

Roztříštěnost právní úpravy resp. roztříštěnost použité terminologie sice nečiní žádné hlubší praktické problémy, nicméně ruku v ruce s důslednou právní úpravou podmínek, za kterých obce (či lépe řečeno jejich orgány) přenesenou působnost vykonávají a jaké je přitom jejich právní postavení, by mělo jít i důsledné rozdělení přenesené působnosti na jednotlivé orgány obce, to vše nejlépe vynikne ve srovnání s právní úpravou působnosti samostatné, kde na důsledné rozdělení mezi jednotlivé orgány obce pamatováno bylo.

Odpovědnost za výkon státní správy totiž nese stát, nikoliv obec jako veřejnoprávní korporace. Proto mohou být výkonem státní správy pověřeny jednotlivé orgány obce nebo kraje, nikoliv obec nebo kraj jako veřejnoprávní subjekt. To se pochopitelně projevuje i následně v rovině odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci, jak ji upravuje zákon č. 82/1998 Sb., podle něhož nesou územní samosprávné celky odpovědnost pouze za výkon samostatné působnosti.²²

Literatura

Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-vykonu-statni-spravy-u-obci-se-zakladnim-rozsahem-prenesene-pusobnosti.aspx>

HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, 568 s. ISBN 8071067091.

Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím – 1. etapa. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/identifikace-kompetenci-zatezujících-výkon-veřejne-spravy-se-zvláštním-přihlednutím-k-malým-obcím-1-etapa.aspx>

PRŮCHA, P. *Správní právo*. Obecná část. 5. dopl. a opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 224 s. ISBN 80-210-2763-0.

RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T. a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.

SCHELLE, K., SCHELLEOVÁ, I. *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1990*. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 430 s. ISBN 80-86861-66-X.

²² RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T. a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1089.

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY A SYSTÉMOVÁ PODJATOST

Kateřina Frumarová*

1 Úvod – nestrannost vs. podjatost

Nestrannost orgánu veřejné moci, který rozhoduje o právech a povinnostech adresátů, představuje jeden ze základních atributů práva na spravedlivý proces. Nestrannost, jejíž podstata je spjata především s absencí podjatosti rozhodujícího orgánu, resp. konkrétní úřední osoby, je jedním ze základních předpokladů zákonného rozhodování orgánů veřejné moci (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nestrannost je primárně spojována s rozhodovací činností soudů.¹ Nicméně v právním státě je stejně tak významná a nezbytná i pro výkon vrchnostenské veřejné správy, včetně vedení správního řízení a vydávání správních rozhodnutí.

Nestrannost můžeme charakterizovat jako absenci poměru konkrétní úřední osoby (či soudce) k některé ze stran řízení (popř. k jejím zástupcům), jakož i k samotné věci (předmětu řízení). Jde tedy o právní institut, jenž se váže ke konkrétní osobě reprezentující příslušného vykonavatele veřejné moci. Spíše než k odborné kvalifikaci se vztahuje k jistým morálním kvalitám a odpovědnosti dané osoby. Má zajistit, aby se v rozhodování neprojevil osobní postoje, pocity, či vztahy této osoby k účastníkům nebo k projednávané věci, resp. aby její rozhodování nebylo ovlivněno jakýmkoli jinými

* Doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D., Katedra správního a finančního práva, Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Olomouc; Katedra právních disciplín a veřejné správy, Metropolitní Univerzita Praha, Praha / Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, Palacký University Olomouc, Olomouc; Department of Legal Specialisations and Public Administration, Metropolitan University Prague, Prague Czech Republic / E-mail: kateřina.frumarova@upol.cz; kateřina.frumarova@mup.cz

¹ POSPÍŠIL, I. In: WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 739–741.

zájmy či hledisky (např. politickými, finančními, osobními apod.) vyjma těch, které plynou z právního řádu. Ostatně již v dobách římských platila zásada *nemo index in causa sua*.

Nestrannost rozhodování správních orgánů, mezi něž se ve smyslu § 1 odst. 1 SpŘ² řadí i orgány územních samosprávných celků,³ je garantována zejména v podobě institutu vyloučení úřední osoby pro podjatost. Jeho obecnou právní úpravu nalezneme v § 14 SpŘ.⁴ Z dikce tohoto ustanovení se podává, že „podjatou úřední osobou“ je osoba, u níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nestrannosti.⁵ Tuto pozitivní definici podjatosti doplňuje správní řád dále v tom směru, že za podjatou považuje i takovou úřední osobu, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni (§ 14 odst. 6). Vcelku shodně se staví k vymezení podjatosti nauka. Např. P. Svoboda chápe institut vyloučení pro podjatost jako součást principu práva na objektivní orgán, jenž představuje prvek práva na spravedlivý proces, přičemž uvádí: „*podstatá práva na objektivní orgán aplikovaná na problematiku správního řízení spočívá v tom, že každý účastník má právo na to, aby se za příslušný orgán veřejné správy nepodílela na vedení řízení a vydání (případně výkonu) rozhodnutí žádná fyzická osoba, u níž lze na základě konkrétních skutečností důvodně pochybovat o její nepodjatosti anebo která se ve stejné věci podílela na vedení řízení nebo vydání rozhodnutí za orgán nižšího nebo vyššího stupně.*“⁶ Správní řád přistupuje k zajištění nestranného rozhodování na základě principu prevence, kdy se snaží situacím, ve kterých by rozhodovala podjatá úřední osoba předcházet, nikoli je řešit až následně.

Pro vyloučení osoby pro podjatost zákon nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu úřední osoby k účastníkům či věci; postačí, jestliže lze o nepodjatosti důvodně pochybovat. Musí se však vždy jednat o objektivní kritéria a o racionální, v realitě zakotvené důvody,

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“ či „SpŘ“).

³ Blíže viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 30–34.

⁴ Podrobněji viz FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 104–109; či KADEČKA, S., JURNÍKOVÁ, J. In: SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 102–105.

⁵ Může se jednat jak o kladný, tak i záporný vztah úřední osoby k účastníkům, jejich zástupcům, či k věci.

⁶ SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 284.

nikoli o čistě subjektivní, o skutkové důvody neopřenu (libo) vůli toho, kdo veřejnou moc vykonává.⁷ Pochybnost o nepodjatosti je založena jen tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „ovlivnit“ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Velmi výstižně se k tomuto vyjádřil i Ústavní soud, který konstatoval, že nestrannost je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický stav úřední osoby (či soudce) k projednávané věci v širším smyslu (kdy zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům, jejich zástupcům), o níž je schopna relativně nejpresněji referovat právě tato osoba.⁸ Nicméně takto úzce pojatá kategorie nestrannosti by v praxi byla jen těžko uplatnitelná vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti, a proto je třeba nestrannost vnímat širěji, tj. i v rovině objektivní. Jinými slovy, musí zde existovat nejen subjektivní přesvědčení soudce či úřední osoby, popř. účastníků o podjatosti, ale zejména zde musí být jasně dané okolnosti, které tento závěr odůvodňují.⁹ Rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z dvojího testu nestrannosti soudce (či úřední osoby): subjektivní test je založen na základě osobního přesvědčení soudce v dané věci (*personal conviction of a particular judge*), objektivní test sleduje existenci dostatečných záruk, že je možno v tomto ohledu vyloučit jakoukoli legitimní pochybnost (*guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect*).¹⁰

2 Obecně k systémové podjatosti z pohledu územních samosprávních celků

Specifickou formu podjatosti, která velmi úzce souvisí právě s rozhodováním orgánů územních samosprávních celků (jakožto správních orgánů), představuje tzv. systémová podjatost. Jedná se o situace, kdy je riziko podjatosti založeno na skutečnosti, že úřední osoba, která ve věci rozhoduje,

⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106.

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 722/05.

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01.

¹⁰ Viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 4. 1994, ve věci *Saraiva de Carvalho proti Portugalsku*, stížnost č. 15651/89; či rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 5. 1998, ve věci *Gautrin a další proti Francii*, stížnost č. 21257/93.

je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má (např. jako účastník řízení), resp. může mít, zájem na výsledku řízení, a může v tomto směru na rozhodující (úřední) osobu působit. Jde např. o situaci, kdy o žádosti „obce A“ rozhoduje úřední osoba, která je zaměstnancem obecního úřadu „obce A“ a je k ní v pracovněprávním poměru se všemi z toho plynoucími aspekty.

Jak uvádí odborná literatura, k systémové podjatosti a jejímu řešení je možno přistupovat několika způsoby.¹¹ Prvou možností je zakotvit povinnou změnu příslušnosti k rozhodování pro případ systémové podjatosti (tzv. delegace nutná). Další varianta spočívá v kompetenci příslušných správních orgánů a soudů posoudit každý případ potenciální systémové podjatosti individuálně a dle toho rozhodnout (za podmínek aplikace obecné úpravy podjatosti). Posledním způsobem, jenž je v podstatě opakem možnosti první, je přijetí koncepce, která generálně, pro všechny situace systémové podjatosti, presumuje, že tato sama o sobě není a nemůže být posuzována jako důvod podjatosti.

S ohledem na stávající koncepci výkonu veřejné správy v České republice není problém vzniku rizika systémové podjatosti co do rozhodování orgánů územních samosprávných celků ve správních řízeních jevem neznámým či se v praxi nevyskytujícím. Orgány územních samosprávných celků vystupují velmi často jako nepřímí vykonavatelé státní správy (tedy vykonávají přenesenou působnost) a současně realizují i výkon samosprávy (tj. výkon samostatné působnosti). Jednou z tradičních a nejčtetnějších forem činnosti veřejné správy, jimiž je výkon státní správy i samosprávy ze strany orgánů územní samosprávy realizován, je vedení správního řízení a vydávání správních rozhodnutí. Vznik situace, kdy má orgán územního samosprávného celku rozhodovat v řízení, v němž je účastníkem daný územní samosprávný celek, res. ve věci, na níž má tento celek zájem, tak není v praxi ničím ojedinělým. Lze předeslat, že české právní prostředí v podstatě odráží všechny výše zmíněné možné přístupy k řešení systémové podjatosti.

¹¹ PETRMICHL, V. Systémová podjatost úředních osob v aktuální novele správního řádu. *Právní prostor* [online]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-urednich-osob-v-aktualni-novele-spravniho-radu>

2.1 Systémová podjatost jako důvod pro tzv. nutnou změnu příslušnosti

Některé zákony výslovně a autonomně (výlučně pro potřeby řízení vedeného podle daného zákona) upravují systémovou podjatost, resp. na ni reagují v podobě povinné změny příslušnosti k rozhodnutí. Jinými slovy, potenciálně „systémově podjaté úřední osoby, resp. orgány“ jsou z řízení (*ex lege*) vyloučeny. Příslušný (nadřízený) správní orgán je vždy povinen bez dalšího provést tzv. delegaci nutnou, aniž by blíže zkoumal okolnosti případu a důvody případné podjatosti.

Příkladem je § 16 zákona o vyvlastnění,¹² který stanoví, že je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj. Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení kraj, jehož krajský úřad je příslušným odvolacím správním orgánem, ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění (tj. Ministerstvo pro místní rozvoj) usnesením pověří provedením odvolacího řízení jiný odvolací správní orgán. Taktéž nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹³ v § 63 stanoví, že je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku. Je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu usnesením pověří řízením o tomto přestupku

¹² Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

jiný věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu jiného odvolacího správního orgánu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku.

2.2 Posuzování systémové podjatosti na základě obecné úpravy podjatosti (tedy *ad hoc*)

Tento přístup se uplatňoval v České republice nejvíce a nejdéle, neboť správní řád na problém systémové podjatosti velmi dlouho v rámci úpravy v § 14 výslovně nepamatoval (tedy ji nijak neupravoval).¹⁴ Původní vládní návrh správního řádu její úpravu sice obsahoval,¹⁵ nicméně v důsledku pozměňovacího návrhu přijatého v Senátu byla bez náhrady vypuštěna.¹⁶ Řešení se proto musela ujmout praxe, konkrétně především judikatura Nejvyššího správního soudu, neboť se se jednalo o problém pouze akademický, ale ryze praktický, běžně se vyskytující v české veřejnosprávní realitě.

Jedním z prvních rozhodnutí, které se otázkou systémové podjatosti významně zabývalo, bylo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67. Soud zde konstatoval, že i za situace, kdy rozhoduje obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti. Tento závěr odůvodnil tím, že pracovník v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec obce, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona o úřednících územních

¹⁴ Srov. PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 60.

¹⁵ V původním návrhu správního řádu zněl § 15 odst. 1 takto: „*má-li být rozhodováno o žádosti státu, kterou podává organizační složka, která je věcně a místně příslušným správním orgánem, nebo o žádosti obce, kraje anebo jiné osoby, jejíž orgán je věcně a místně příslušným správním orgánem, provede řízení jiný správní orgán v obvodu nadřízeného správního orgánu, který nadřízený správní orgán určí usnesením, a to případně i pro řízení, která mohou být v budoucnu zahájena*“ (viz vládní návrh správního řádu ze dne 4. 2. 2003, tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 201/0, volební období 2002–2006).

¹⁶ Důvodem prezentovaným Senátem bylo, že vedení správního řízení v jiné obci je v praxi neproveditelné a že úředníci rozhodující o záležitostech svého zaměstnavatele nesmějí porušovat zákon (srov. stenografický záznam z 15. schůze Senátu ČR ze dne 20. 5. 2004 a usnesení Senátu č. 445).

samosprávných celků¹⁷ patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zákon, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování (§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f)). Tyto povinnosti má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 téhož zákona).¹⁸ Výše uvedená situace proto nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územního samosprávného celku, a to i přes pracovní vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.¹⁹

Dalšími zásadními rozhodnutími Nejvyššího správního soudu k problematice systémové podjatosti byly rozsudky jeho rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, a ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106. Obě dvě rozhodnutí včetně odůvodnění a separátního vóta jsou obsahově totožná. Příčinou této situace byla skutečnost, že jedno z nich řešilo podjatost ve smyslu § 14 SpŘ a druhé pak podjatost podle § 9 předchozího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.). Nejvyšší správní soud zde konstatoval: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“

Úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není tudíž *a priori* vyloučen z rozhodování

¹⁷ Zákon č. 312/2002 S., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67.

¹⁹ Shodně se k danému postavil i Ústavní soud – srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 553/07. Nicméně později v jiném rozhodnutí tentýž soud uvedl, že *pro futuro* není možné vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti; viz usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07.

pro svou „systémovou podjatost“, avšak je u něho dáno „systémové riziko podjatosti“, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají.²⁰ Důvody vedoucí k domněnce o podjatosti mohou být nejrůznějšího druhu. Bude se jednat o takové skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu celku. Uvedenými skutečnostmi mohou být např. i jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí (např. mediální vyjádření představitelů obce či kraje, předvolební sliby, konkrétní investiční počiny či záměry celku atd.). Na druhé straně jimi zpravidla nebude samotný fakt, že rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku bude mít dopad na tento celek. Proto nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti samotná skutečnost, že vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna, půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.²¹

Výše uvedená rozhodnutí řešila systémovou podjatost z pohledu výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků. Na důvodnost odlišného přístupu k systémové podjatosti co do výkonu samostatné působnosti poukázal Nejvyšší správní soud až v roce 2019. Ve svém rozsudku ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63, konstatoval, že „posuzovat tzv. systémovou podjatost (§ 14 odst. 1 správního řádu) úředníků územně samosprávného celku (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS) nepřichází v úvahu ve věci, v níž úřad tohoto celku rozhoduje v jeho samostatné působnosti.“ Soud vycházel z toho, že při výkonu přenesené působnosti využívá stát toliko existenci územní samosprávy a její struktury (orgánů) k zajištění dekoncentrovaného výkonu státní správy. Za této situace je třeba dbát zvýšeného důrazu na neutralitu,

²⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

²¹ Ibid.; pro podrobnější rozbor rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu viz PRÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 250 a násl. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5386>

nestrannost a politickou či mediální nezainteresovanost příslušného úřadu, resp. orgánu, neboť ten vystupuje pouze jako realizátor činnosti státu a má být prost partikulárních vlivů a zájmů.²² Ve vztahu k samostatné působnosti je třeba ale postupovat jinak. Do samostatné působnosti spadají záležitosti, které jsou v zájmu územního samosprávného celku a jeho občanů. Příslušné orgány tedy ze samé podstaty věci vykonávají samosprávu v zájmu tohoto celku, který nemusí být logicky totožný se zájmy jiných samosprávných celků, nebo se zájmy státu.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že – byť jsou samozřejmě tyto celky při své rozhodovací činnosti vázány zákony a v nich obsaženými pravidly a omezeními – nelze po územně samosprávných celcích při výkonu jejich samostatné působnosti vyžadovat zcela nestranné a nezainteresované rozhodování. Tzv. systémovou podjatost, jak byla charakterizována výše v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, lze proto posuzovat u územně samosprávného celku jediné v případě, kdy rozhoduje v přenesené působnosti; při rozhodování v samostatné působnosti nepřichází z podstaty věci vůbec v úvahu.²³

2.3 Výslovná vyluka možnosti vyloučit úřední osobu pro podjatost z důvodu pracovněprávního poměru k územnímu samosprávnému celku, aneb systémová podjatost neexistuje?

Dne 1. 11. 2018 nabyl účinnosti poměrně stručný zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Jeho jediným obsahem bylo vložení nového odstavce 2 do § 14 SpŘ, jenž upravuje podjatost. Nově vložený odst. 2 zní: „*Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.*“ Nový odstavec tedy cílí právě na systémovou podjatost, přičemž zcela opačně od zákona o vyvlastnění či zákona o odpovědnosti za přestupky nepovažuje za možné ohrožení nestranného rozhodování ve veřejné správě v důsledku pracovního vztahu a *a priori* znemožňuje pro tyto případy osobu pro podjatost vyloučit.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2019, č. j. 2 As 151/2018-63.

²³ Ibid.

Dle důvodové zprávy k této novele je přijatá koncepce reakcí na zneužívání námítky systémové podjatosti ze strany účastníků (jakožto obstrukce), jakož i na „příliš“ extenzivní a kazuistický výklad § 14 SpŘ ze strany soudů.²⁴

Jak tedy řešit dle současné úpravy ve správním řádu systémovou podjatost? Jaký je vzájemný vztah odstavce prvního a druhého § 14 SpŘ? Ustanovení § 14 odst. 2 SpŘ zcela kategoricky stanoví, že úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím pracovním vztahem k územnímu samosprávnému celku. Bude-li systémová podjatost namítána a bude-li z okolností případu seznatelné, že je právě skrze pracovní právní poměr úřední osoby k územnímu samosprávnému celku činěn na tuto osobu tlak v rozhodování určité věci, budou muset být dané důvody zřejmě subsumovány pod obecné důvody pro vyloučení podle § 14 odst. 1 SpŘ. Nelze totiž připustit, aby ve věci rozhodovala osoba, jenž není nestranná. Bude-li územní samosprávný celek v postavení účastníka řízení, bude moci být úřední osoba vyloučena pro „poměr k účastníkům řízení“ (dle § 14 odst. 1 SpŘ), v ostatních případech systémové podjatosti pak může být odůvodněno vyloučení „poměrem úřední osoby k rozhodované věci“.

3 Závěr

Systémová podjatost není z pohledu rozhodování orgánů územních samosprávných celků jevem ojedinělým. Bohužel na stávající úpravu tohoto institutu ve správním řádu lze nahlížet velmi kriticky, včetně pochybností o jejím souladu s ústavněprávními požadavky plynoucími z práva na spravedlivý proces. V tomto ohledu lze považovat současnou úpravu (§ 14 odst. 2 SpŘ), jež v podstatě popřela existenci problému systémové podjatosti, za mnohem méně vhodnou než do té doby aplikovanou, relativně ustálenou, judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz k ní podrobněji výše).

Jako největší problém stávající (ne)úpravy systémové podjatosti ve správním řádu se jeví její kolize s ústavně zaručenou zásadou nestrannosti rozhodování orgánů veřejné moci. Zásada nestrannosti při rozhodování správního orgánu vychází z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. I v řízení před správními orgány má každý účastník ústavně garantované

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2018 Sb. (tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 54/0, volební období 2017–2021).

právo na to, aby o jeho věci rozhodovala úřední osoba nestranná, prostá jakýchkoli pochyb o její nepodjatosti. Lze proto vůbec „paušálně“ a bezvýhradně stanovit, že pracovněprávní poměr nemůže značit určitou možnou míru ovlivnění či závislosti rozhodující osoby? Tyto vztahy jsou bezpochyby způsobilé na zaměstnance územního samosprávného celku jednostranně působit, ať už jde příkladmo o každodenní pracovní úkony (např. tlak v podobě úpravy pracovní doby, povahy pracovních úkolů a jejich množství apod.), finanční ohodnocení či v krajním případě vliv na setrvání v pracovním poměru. Obecně vzato tedy vztah zaměstnance a zaměstnavatele v sobě skrývá významný potenciál možné podjatosti zaměstnance, podílel-li by se na výkonu pravomoci ve věci, na níž by měl jeho zaměstnavatel či osoby, jež jej přímo nebo nepřímo ovlivňují, zájem.

Ani argument o zneužívání námitky systémové podjatosti k obstrukcím není příhodný. Namítat podjatost je tradičním procesním právem účastníka řízení, přičemž takto *a priori* ho dopředu eliminovat a pro určitou skupinu situací vyloučit dopředu, je výrazným zásahem do tohoto práva, jakož potažmo i do ústavně garantovaného principu rovnosti účastníků. Nadto vyloučením jednoho důvodu pro podjatost nelze eliminovat to, že stejně nebude účastníkem namítán jiný důvod podjatosti, o kterém bude nutno rozhodnout, a jež si tak jako tak vyžádá určité časové prodlevy v řízení. Stejně tak poukaz zákonodárce na extenzivní a kazuistický výklad systémové podjatosti ze strany soudů nelze přijmout bez výhrad. Extenzivní výklad ve prospěch adresáta a realizace jeho práv je typickým znakem aplikace práva v každém demokratickém právním státě (a to zejména v právu procesním a ve vertikálních právních vztazích). A byť je rozhodovací činnosti soudů vždy ze své podstaty kazuistická (vždy se rozhoduje o individuálním případě), vytváří se skrze ni i ustálená rozhodovací praxe, která ve svém důsledku napomáhá odbornému a konzistentnímu rozhodování správních orgánů (co do podjatosti).

Domnívám se, že současný přístup k řešení problematiky systémové podjatosti není v české právní úpravě správního řízení optimální. Bezpochyby již skutečnost, že je zde několik přístupů k jejímu řešení, z nichž některé jsou k sobě zcela protikladné, je krajně nežádoucí. Největší problém však spatřuji ve stávající úpravě systémové podjatosti ve správním řádu, tj. v popření její

existence, resp. jejích rizik ve vztahu k nestrannému rozhodování ve veřejné správě. V tomto ohledu by byl vhodný návrat ke stavu před novelou správního řádu č. 176/2018 Sb. Výše podrobně rozebraný přístup soudů k řešení systémové podjatosti totiž považují za optimální a racionální (tj. vedle pracovního poměru je třeba hodnotit konkrétní zájem veřejnoprávního subjektu – zaměstnavatele – na výsledku řízení, jakož reflektovat i další skutečnosti, které mohou postoj úřední osoby ovlivnit, jako jsou jevy v politické či mediální sféře atd.). Právní úprava, která pro tyto situace výslovně ukládá provést delegaci nutnou, je i nadále vhodná pro specifické typy správních řízení (jako je vyvlastňovací či přestupkové řízení), kde mohou panovat z podstaty věci jak silnější tlaky na výsledek rozhodování, tak i hrozit závažnější dopady takových „podjatých“ rozhodnutí.

Literatura

- FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, 538 s. ISBN 978-80-7400-827-6.
- PETRMICHL, V. Systémová podjatost úředních osob v aktuální novele správního řádu. *Právní prostor* [online]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/systemova-podjatost-urednich-osob-v-aktualni-novele-spravniho-radu>
- PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2017, 520 s. ISBN 978-80-7502-202-8.
- PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 3, s. 250–259. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/5386>
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. aktualiz. a dopl. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 484 s. ISBN 9788073808303.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007, 359 s. ISBN 9788072016761.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

KE ZMĚNÁM ORGANIZACE SPRÁVY NA ÚSEKU VODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ V NÁVAZNOSTI NA REKODIFIKACI VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA

Alena Kliková*

1 Úvod

V minulých letech probíhala rekodifikace veřejného stavebního práva, která vyvolává do dnešních dnů řadu odborných i laických diskusí. Tyto diskuse se týkají rekodifikace jako celku, neboť řada schválených změn se jeví jako problematická. Rekodifikace veřejného stavebního práva se dotkne celé řady odvětví, která jsou s veřejným stavebním právem spojena. Mimo jiné se dotkne i organizace správy na úseku vodního hospodářství, kterou upravuje vodní zákon (zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů) v ustanovení § 104 a násl.

Jednou ze zásadních změn, které se dotknou staveb vodních děl, je sloučení speciálních (vodoprávních) stavebních úřadů s obecnými, a to i přes skutečnost, že oddělení obecných a speciálních vodoprávních stavebních úřadů je založeno historicky, mimo jiné i z důvodů technické specifičnosti staveb, jež jsou speciálními stavebními úřady povolovány. Povolování staveb vodních děl se od 19. století vyvíjelo po samostatné linii [zákon č. 93/1869 ř. z. (říšský vodní zákon), pro České země zákon č. 71/1870 ř. z. – vodní zákon, pro Slezsko zákon č. 65/1870 ř. z., zákon č. 51/1870 ř. z., o používání vod a ochraně před nimi]. Pro oddělení správy na daném úseku hovoří i to, že povolování staveb speciálními stavebními úřady úzce souvisí i s jinými

* JUDr. Alena Kliková, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: alena.klikova@law.muni.cz

činnostmi na daném úseku, např. u staveb vodních děl se jedná o povolování nakládání s vodami, ochrana vod, či ochrana před vodami aj.

Tento příspěvek bude věnován problematice chystaných změn organizace správy na úseku vodního hospodářství v návaznosti na rekodifikaci veřejného stavebního práva, které byly legislativně schváleny a také změny, které by mohly být do budoucna schváleny.

2 Organizace správy na úseku správy vodního hospodářství

Jak uvádí Ministerstvo pro místní rozvoj, rekodifikace by měla z institucionálního hlediska zajistit vybudování nové dvoučlankové soustavy stavebních úřadů tvořené Nejvyšším stavebním úřadem a krajskými stavebními úřady se sídlem v jednotlivých krajích s územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností. Vytvoření jednotné struktury státní stavební správy je považováno předkladatelem (Ministerstvem pro místní rozvoj) za zásadní změnu, která odstraní nedostatky v činnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů. Nejvyšší stavební úřad bude ústředním správním úřadem s celostátní působností. Oddělením státní správy od samosprávy zcela zmizí i hrozba systémové podjatosti, která plyne právě ze spojeného modelu veřejné správy a je dnes velkým problémem.¹

Podstatou novelizace ve vztahu k vodoprávním orgánům je integrace vybraných kompetencí orgánů veřejné správy v oblasti ochrany vod a vodního hospodářství do stavebního úřadu. Stavební úřad by měl podle schváleného nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb.) s účinností od 1. 7. 2023 povolovat stavby vodních děl, jejich kolaudaci, odstranění aj.

Mělo by také dojít k částečné integraci dotčených orgánů do státní stavební správy tím, že dojde k přesunu některých pravomocí z dosavadních dotčených orgánů. Jejich kompetence a činnosti by měly být z části integrované v nově vzniklém stavebním úřadu.

¹ Rekodifikace veřejného stavebního práva: Verze: Meziřesortní připomínkové řízení (ve stavu ke dni 13. 1. 2020). *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/5e53b6c2-079a-4942-b3b6-cedf944b601f/Brozura-Rekodifikace-stavebniho-prava-Verze-Meziřesortni-připominkove-řízení.pdf.aspx?ext=.pdf>

2.1 Státní správa podle vodního zákona

Dle ustanovení § 104 vodního zákona státní správu vykonávají vodoprávní úřady a Česká inspekce životního prostředí.

Vodoprávními úřady k dnešnímu dni² jsou

- a) obecní úřady,
- b) újezdní úřady na území vojenských újezdů,
- c) obecní úřady obcí s rozšířenou působností,
- d) krajské úřady,
- e) ministerstva jako ústřední vodoprávní úřad (§ 108).

Nově s účinností od 1. 7. 2023 jsou mezi vodoprávní úřady zařazeny ještě nově vznikající stavební úřady a Nejvyšší stavební úřad.

Povolování staveb vodních děl by mělo být v kompetenci stavebních úřadů, stejně tak povolování a nařizování odstraňování vodních děl, kontrola provádění technickobezpečnostního doзору a provádění doзору nad vodními díly. Povolení nakládání s vodami by však mělo zůstat v kompetenci vodoprávních úřadů obcí s rozšířenou působností.

Dle nového ustanovení § 107a jsou stavební úřady příslušné rozhodovat mimo jiné také v případě rozhodování o žádosti o povolení stavebního záměru v případě, kdy se jedná o záměry a činnosti vyjmenované v ustanovení § 17 vodního zákona, samotným rozhodnutím o povolení záměru nahrazují souhlas podle § 17 a posuzují splnění podmínek pro jeho vydání. V tomto případě dochází k integraci vydávání souhlasu dle ustanovení § 17 vodního zákona.

Stavební úřady dále mohou nařídit zastavení prací na stavbě nebo odstranění stavby vodního díla provedené nebo prováděné mimořádným postupem podle stavebního zákona z příkazu povodňového orgánu obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje podle § 55a odst. 9 nebo odstranění stavby

² Příspěvek vychází z právního stavu ke dni 30. 5. 2022; vyjma části věnované novele stavebního zákona, která zohledňuje také pozdější vývoj jejího projednávání (viz kap. 2.3).

podle § 55a odst. 8, rozhodují o stanovení ochranného pásma vodního díla podle § 58 odst. 3 aj.³

V ostatních věcech jsou příslušné obecní nebo krajské úřady.

Obecní úřady upravují, omezují, popřípadě zakazují podle § 6 odst. 4 tohoto zákona obecné nakládání s povrchovými vodami, nejde-li o vodní toky tvořící státní hranice.

Státní správu na území vojenských újezdů vykonávají újezdní úřady.

Působnost, která přísluší vodoprávním úřadům, vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pokud ji zákon nesvěřuje jiným orgánům.

³ Stavební úřady

- a) rozhodnutím o žádosti o povolení záměru nahrazují souhlas podle § 17 a posuzují splnění podmínek pro jeho vydání,
- b) rozhodují o žádosti o povolení záměru vodního díla podle § 55a,
- c) mohou nařídit zastavení prací na stavbě nebo odstranění stavby vodního díla provedené nebo prováděné mimořádným postupem podle stavebního zákona z příkazu povodňového orgánu obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje podle § 55a odst. 9 nebo odstranění stavby podle § 55a odst. 8,
- d) rozhodují o stanovení ochranného pásma vodního díla podle § 58 odst. 3,
- e) ve výrokové části rozhodnutí o žádosti o povolení záměru vodního díla nebo jeho změny rozhodují o povinnosti zajistit nad vodním dílem technickobezpečnostní dohled podle § 61 odst. 5, pokud si vydání rozhodnutí nevyhradí Nejvyšší stavební úřad,
- f) rozhodují o změně kategorie vodního díla, rozsahu technickobezpečnostního dohledu, popřípadě podmínek jeho zajišťování podle § 61 odst. 6,
- g) předávají informace o zařazení vodního díla do I. až III. kategorie nebo o změně zařazení do příslušné kategorie Nejvyššímu stavebnímu úřadu podle § 61 odst. 8,
- h) vedou evidenci údajů o vodních dílech a o výkonu technickobezpečnostního dohledu u vodních děl IV. kategorie technickobezpečnostního dohledu, nad kterými neprovádí technickobezpečnostní dohled pověřená osoba podle § 61 odst. 13,
- i) předávají údaje z jimi vedené evidence údajů o vodních dílech a o výkonu technickobezpečnostního dohledu podle § 61 odst. 14 Ministerstvu zemědělství podle § 61 odst. 14,
- j) kontrolují provádění technickobezpečnostního dohledu nad vodními díly podle § 61,
- k) při rozhodování o žádosti o povolení záměru ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona posuzují splnění podmínek pro vydání závazného stanoviska podle § 104 odst. 3 a posuzují možnost zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo stavu útvaru podzemní vody či nemožnost dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo dobrého stavu útvaru podzemní vody podle § 104 odst. 4,
- l) provádějí dozor nad vodními díly podle § 110 odst. 5,
- m) rozhodují ve věcech hraničních vod po projednání s Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí; má-li takové rozhodnutí vliv na průběh, povahu nebo vyznačení státní hranice, rozhodují po projednání i s Ministerstvem vnitra; za hraniční vody se považují povrchové, popřípadě podzemní vody vymezené v mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům, s výjimkou územních plánů těchto obcí.

Působnost krajského úřadu je vymezena v ustanovení § 107. Do působnosti krajských úřadů patří např. uplatňování stanoviska k zásadám územního rozvoje a k územním plánům obcí s rozšířenou působností, vyjadřování se podle § 18 tohoto zákona ke stavbám, pokud rozhodujícím způsobem ovlivňují nakládání s vodami, ochranu vod nebo ochranu proti povodním a pokud si to vyhradí, aj.

2.2 Správní řízení ve věcech povolování vodních děl

Jak bylo uvedeno výše, podle právní úpravy, která má nabýt účinnosti dne 1. 7. 2023, bude rozděleno povolování staveb vodních děl a povolování nakládání s vodami. Tato dvě řízení by měly nově vést dva různé správní orgány. Nebude tak možné vést společné řízení. Nově vodní zákon v ustanovení § 9 odst. 9 stanoví, že povolení k nakládání s vodami, které lze vykonávat pouze užíváním vodního díla, je podmínkou vykonatelnosti povolení záměru tohoto vodního díla podle zvláštního zákona. Časové omezení platnosti povolení k nakládání s vodami dle téhož ustanovení je 3 roky, ode dne, kdy nabylo právní moci, nenabude-li právní moci povolení záměru podle zvláštního zákona.

V návaznosti na výše popsané změny, vyvstává otázka, zda touto právní úpravou dojde k deklarovanému zjednodušení a zrychlení povolovacích procesů. Dle stávající právní úpravy sice existuje více typů stavebních úřadů, nicméně v případě povolování staveb vodních děl, tentýž správní orgán povoluje stavbu vodního díla a zároveň ve společném řízení povoluje nakládání s vodami. V takovém případě se pak vede jedno řízení, dokládají se podklady pro vydání rozhodnutí pouze jednou, pro vydání rozhodnutí je jedna lhůta.

Za kladné v nové právní úpravě lze považovat to, že povolení stavby vodního díla lze vydat i v době, kdy se vede řízení o povolení nakládání s vodami, popř. i před jeho vedením, neboť povolení k nakládání s vodami je podmínkou vykonatelnosti povolení stavby vodního díla, nikoliv podmínkou vydání povolení.

Ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona, např. povolování staveb vodních děl, se závazné stanovisko podle § 104 odst. 3 vodního zákona nevydává.⁴ Splnění podmínek ochrany zájmů chráněných vodním zákonem posoudí stavební úřad v rozhodnutí vydaném podle stavebního zákona. Stavební úřad před vydáním povolení záměru podle stavebního zákona posoudí možnost zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu útvary povrchové vody nebo stavu útvary podzemní vody nebo nemožnost dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu útvary povrchové vody nebo dobrého stavu útvary podzemní vody. Dojde-li k závěru, že provedení záměru může vést ke zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu útvary povrchové vody nebo ke zhoršení stavu útvary podzemní vody nebo znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu útvary povrchové vody nebo dobrého stavu útvary podzemní vody, upozorní žadatele, že bez výjimky podle § 23a odst. 8 není možné záměr provést.

2.3 Připravovaná novela stavebního zákona

Závěrem je nutné poznamenat, že v současné době (květen 2023⁵) probíhá projednávání novely stavebního zákona č. 283/2021 Sb., která navrhuje změny ve výše popsané organizaci stavební správy. Navrhované řešení by mělo vrátit působnost ve věcech vodního hospodářství, včetně povolování staveb vodních děl, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Deklarovaným cílem předložené novely je nejen zachování spojeného modelu veřejné správy, ale také racionalizace výkonu soustavy stavební správy. Základem soustavy stavební správy budou obecní stavební úřady, které budou příslušné jako stavební úřady v prvním stupni u všech staveb, k nimž nejsou v prvním stupni příslušné krajské úřady anebo specializovaný a odvolací stavební úřad, včetně staveb vodních děl. Příslušným k povolování staveb vodních děl by měl být obecní úřad obce s rozšířenou působností, stejně jako v současné době. Dle navrhované změny § 18 odst. 3 stavebního zákona „[v]yžaduje-li záměr povolení podle jiného právního předpisu a stavební úřad je zároveň správním orgánem příslušným k vydání tohoto povolení, vede stavební úřad

⁴ Pokud mohou být dotčeny zájmy podle vodního zákona.

⁵ Dle stavu ke dni 1. 5. 2023 v rámci zohlednění pozdějšího vývoje v rámci úprav textu ve fázi sazby této publikace.

společné řízení o povolení záměru a povolení podle jiného právního předpisu“, se předpokládá, že by vodoprávní řízení o nakládání s vodami bylo vedeno společně se stavebním řízením.

V rámci navrhovaných změn organizace stavební správy by měl být zrušen Nejvyšší stavební úřad a Specializovaný a odvolací stavební úřad a měl by nově vzniknout Dopravní a energetický stavební úřad.

3 Závěr

Ve světle výše popsanych změn, at' už schválených nebo projednávaných se nabízí otázka, zda opakovaně namítaná systémová podjatost úředníků rozhodujících v systému smíšeného modelu veřejné správy, bude odstraněna. Sama otázka systémové podjatosti ve věcech povolování staveb byla již v minulosti řešena nejenom odbornou veřejností, ale i soudy. V případě povolování staveb (jakýchkoliv i vodních děl) se jedná o obavy o nestrannost rozhodování úředníků vzhledem ke smíšenému modelu veřejné správy, kdy rozhodující úředníci jsou zaměstnanci územního samosprávného celku, jehož zájmů se správní řízení může dotknout.⁶ V případě vyjmutí stavební správy ze smíšeného modelu veřejné správy, lze konstatovat, že k odstranění hrozby systémové podjatosti dojde. Na stranu druhou se nabízí otázka, zda by navrženou reformou stavební správy obzvláště ve vztahu ke stavbě vodních děl, došlo ke zjednodušení a zrychlení povolovacích procesů, což je také jedním z cílů probíhajících novelizací. Minimálně v případě staveb vodních děl, které vyžadují povolení k nakládání s vodami, dle názoru autorky by přesunem pravomocí na stavební úřady povolovací proces byl komplikovanější a zdlouhavější, neboť nebude možné vést společné řízení společně s povolením nakládání s vodami.

Pokud by došlo ke schválení projednávané novely stavebního zákona a k návratu stavební správy pod smíšený model veřejné správy, nebude hrozba institucionální podjatosti vyřešena. Nicméně i v současném modelu existují právní prostředky, kterými je možné tuto hrozbu omezit

⁶ Srov. např. KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005, č. 13, s. 477; ČERNÍN, K. Úvahy o nestrannosti úředního rozhodování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, č. 4, s. 349. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/5272>

či eliminovat, např. garance zákonnosti a správnosti rozhodnutí vydaných územně samosprávným celkem v přenesené působnosti jejich přezkumem odvolacím správním orgánem. Správní řád v ustanovení § 14 odst. 2 od roku 2018 uvádí, že úřední osoba, která je ve služebním poměru nebo pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku, rozhoduje ve věci, jež se přímo nebo nepřímo týká státu nebo tohoto územního samosprávného celku, není samo o sobě, důvodem podjatosti. To však nevylučuje individuální posouzení podjatosti v souladu s důvody uvedenými v § 14 odst. 1 správního řádu.

Změny v organizaci veřejné správy vždy vyvolávají celou řadu otázek a pochybností. Lze konstatovat, že ani jedno z navrhovaných řešení nejspíš nebude ideálním, nicméně zda se změny osvědčí v praxi, ukáže až čas.

Literatura

ČERNÍN, K. Úvahy o nestrannosti úředního rozhodování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, č. 4, s. 341–351. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/5272>

KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy*. 2005, č. 13, s. 477–484. ISSN 1210-6410.

Rekodifikace veřejného stavebního práva: Verze: Meziřesortní připomínkové řízení (ve stavu ke dni 13. 1. 2020). *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/5e53b6c2-079a-4942-b3b6-cedf944b601f/Brozura-Rekodifikace-stavebniho-prava-Verze-Meziresortni-pripominkove-rizeni.pdf.aspx?ext=.pdf>

K PRÁVOMOCI OBCE REGULOVAT DOBU NOČNÍHO KLIDU A PŘESTUPKŮM JEHO PORUŠENÍ

Michal Šásek*

1 Úvod

Obce, jakožto základní územní samosprávné celky, mohou v rámci své samostatné působnosti dle zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObecZř“), ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.¹ Dané oprávnění reflektuje ústavní zmocnění zastupitelstva obce vydávat obecně závazné vyhlášky.² Normotvorná pravomoc obce v uvedené oblasti zahrnuje též možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou výjimečné případy, ve kterých je doba nočního klidu vymezena dobou kratší, než plyne ze zákona, nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu vůbec dodržována.³ Tento příspěvek představí blíže pravomoc obce regulovat dobu nočního klidu, předestře instituty související s právní úpravou nočního klidu, přiblíží judikaturní závěry a v krátkosti rovněž nahlédne do zahraničních úprav.

2 Noční doba a noční klid jako dva rozdílné instituty

Zákonodárce, vědom si důležitosti ochrany poklidného nočního odpočinku pro zdraví obyvatelstva, důsledně noční klid ochraňuje. K této ochraně přistupuje několika způsoby, *inter alia* skrze ochranu před hlukem a vibracemi

* Mgr. Michal Šásek, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; Krajský soud v Českých Budějovicích, České Budějovice / Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno; Regional Court in České Budějovice, České Budějovice, Czech Republic / E-mail: msasek@mail.muni.cz

¹ § 10 písm. a) ObecZř.

² Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

³ § 5 odst. 7 věta druhá zákona č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

v nočních hodinách. Nutno upozornit, že je třeba rozlišovat pojmy noční klid a noční doba. Noční doba je vymezena v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOVZ“), přičemž dle jeho ustanovení § 34 odst. 2 se noční dobou rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou.⁴ Tato definice je v ZOVZ vymezena pro účely konkretizace zákazu překračování stanovených limitů hluku a vibrací pro denní a noční dobu, což koresponduje s celkovým cílem této regulace, kterým je ochrana veřejného zdraví.⁵ Noční dobu nelze nijak upravovat.

Přistoupíme-li systematicky k zařazení uvedeného ustanovení ZOVZ, je třeba dodat také znění odstavce 1 daného paragrafu, dle něhož hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení upravuje prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, které stanovuje zejména hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb, kdy jsou určeny limity vyjádřené v decibelech. V případě nočního měření se vychází z nejhluchnější 1 hodiny, což dokládá smysl postihovat prostřednictvím tohoto zákona pouze hluk dlouhodobý.⁶

Ze shora předneseného plyne, že pojem noční doba dle ZOVZ je vymezen z důvodu stanovení časových mantinelů, v nichž je třeba dodržovat přísnější hlukové limity. Již přitom bylo konstatováno, že cílem regulace noční doby dle ZOVZ není postihovat jednorázový hluk, ale naopak snižovat dlouhodobé hlukové zatížení a tím přispívat k ochraně veřejného zdraví občanů, potažmo životního prostředí.⁷ V případě překročení nastavených hlukových limitů může dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 92g ZOVZ.

Oproti tomu, pojem noční klid je vymezen v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZNP“). Dle § 5

⁴ Identickým způsobem je pojem „noční doba“ vymezen i v § 78 odst. 1 písm. j) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

⁶ Ibid.

⁷ Kompletní manuál občana obtěžovaného hlukem. *Frank Bold* [online]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/ochrana-pred-hlukem/hluk/zakladni-informace/rada/kompletni-manual-obcana-obtezovaneho-hlukem>

odst. 6 ZNP se dobou nočního klidu obecně rozumí doba od dvacáté druhé do šesté hodiny (uvedena subsidiárně pro případy, kdy obec nestanoví výjimečné případy, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována – viz níže). Byť se časové vymezení předmětných pojmů překrývá, jejich účel je odlišný. Pojem doba nočního klidu je v zákoně vymezen z důvodu možnosti subsumpce jednání pachatele pod přestupek proti veřejnému pořádku, *in concreto* přestupku rušení nočního klidu. Toho se dle zákona dopustí fyzická⁸ či právnická⁹ osoba tím, že „poruší noční klid“, a proto bylo zároveň nezbytné, aby zákonodárce legální definicí vymezil dobu nočního klidu. Zajímavé je, že oproti právní úpravě ochrany veřejného zdraví již na tomto místě nejsou vymezeny hlukové ani jiné limity (vyjma již uvedených časových), a proto může být poněkud problematické stanovení toho, kde jsou hranice přípustného nočního hlomozu, jejichž překročením již subjekt naplní skutkovou podstatu přestupku porušení nočního klidu dle daného zákonného ustanovení. Dle ustálené judikatury se přitom v případě rušení nočního klidu měření intenzity hluku neprovádí a jeho přiměřenost či nepřiměřenost posuzuje správní orgán sám na základě získaných podkladů (např. na základě svědectví zakročujících strážníků, policistů nebo dalších svědků).¹⁰ Z uvedeného plyne, že hlavním posuzovaným kritériem bude, zda se v daném případě jednalo o šíření hluku, který byl nepřiměřený hluku v době nočního klidu. Posouzení pak bude na úvaze správních orgánů.

Shora zmiňovaný odlišný objekt daných přestupků je také důvodem, pro který je uváděn i možný souběh potrestání za přestupek rušení nočního klidu dle § 5 odst. 1 písm. d) ZNP (resp. odst. 2 písm. a) a za přestupek dle § 92g ZOVZ.^{11,12} Možnost souběhu v potrestání je však značně omezena definicí hluku v ZOVZ, podle které se za hluk nepovažuje zvuk působený

⁸ Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) ZNP.

⁹ Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) ZNP.

¹⁰ Tato judikatura vychází z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 8. 2013, č. j. 1 A 12/2012-34 (publikovaný pod č. 5258/2013 Sb. NSS); dále srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2021, č. j. 1 A 44/2019-47.

¹¹ STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

¹² Dle autora příspěvku by však pro posouzení otázky možného souběžného potrestání za tyto dva přestupky, bylo nutné zodpovědět otázku, zda se v daném případě nejedná o „idem“ v intencích judikatury Evropského soudu pro lidská práva, vyjádřené např. v rozsudku velkého senátu ze dne 10. 2. 2009, ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, stížnost č. 14939/03.

hlasovým projevem fyzické osoby, hlasovým projevem zvířete ani produkcí hudby provozované ve venkovním prostoru.¹³ Dalším limitem je pak skutečnost, že v případě přestupku dle § 92g ZOVZ se jej může dopustit pouze kvalifikovaný subjekt.

Výše shrnutá právní materie však nepředstavuje jediné prostředky ochrany, kterým je střežen klid v nočních hodinách. Zákonodárce přikročil i ke konkrétněji vymezené možnosti, jak může obec v samostatné působnosti regulovat problematické akce, způsobilé zasáhnout do práva občanů na nerušený a poklidný odpočinek. Obce jsou totiž dle § 10 písm. b) ObecZř nadány pravomocí ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků stanovením závazných podmínek. Účelem, pro který tak může obec učinit, je (stejně jako v případě regulace doby nočního klidu) ochrana veřejného pořádku, a proto tak může být činěno pouze v rozsahu nezbytném k zajištění sledovaného účelu. Zákonodárce v citovaném ustanovení pak výslovně zmiňuje taneční zábavy a diskotéky. Právě zmiňovanými akcemi se ještě za účinnosti předchozího zákona o obcích¹⁴ zabýval Ústavní soud např. v nález ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000, kdy přezkoumával obecně závaznou vyhlášku města Písek. Jelikož však tato oblast již vykračuje z hranic tématu vymezeného pro tento příspěvek, lze na tomto místě odkázat čtenáře na uvedený nálezh samotný, případně literaturu, která mu byla věnována.¹⁵ Opomenout jako možnost ochrany před hlukem pochopitelně dále nelze ani prostředky soukromoprávní, představované zejm. oblastí ochrany před imisemi.¹⁶

3 Právní moc obce regulovat dobu nočního klidu a přestupek jeho porušení v minulosti

Ustanovení § 5 odst. 6 ZNP, vymezující dobu nočního klidu, ale ani ustanovení zahrnující samotnou skutkovou podstatu přestupku rušení nočního klidu, nepředstavují *novum*, které by bylo prosazeno až v souvislosti s přijetím

¹³ § 30 odst. 2 ZOVZ.

¹⁴ Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích.

¹⁵ KADEČKA, S. Obce a diskotéky. *Právní rádce*. 2001, č. 6, s. 33–36.

¹⁶ § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

současné legislativní úpravy na poli přestupků. Naopak, tato skutková podstata byla našemu právnímu řádu vlastní již před rekonfigurací přestupkového práva realizovanou v roce 2016. Před nabytím účinnosti ZNP byla legální definice pojmu noční klid obsažena v ustanovení § 47 odst. 6 zákona č. 200/1990 Sb., o některých přestupcích a před novelou provedenou zákonem č. 204/2015 Sb. pak v ustanovení § 47 odst. 3 téhož předpisu. V obou zněních byla dikce výkladového ustanovení shodná a uváděla, že dobou nočního klidu se rozumí doba od 22. do 6. hodiny. Dle druhé věty citovaného ustanovení mohly obce obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské či rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.

Nutno však uvést, že ve vyhlášeném znění zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zmiňovaná definice absentovala. Přestože chápání doby nočního klidu jako časového úseku od 22. hodiny večerní do 6. hodiny ranní je všeobecně velmi silně zakořeněné, legální definici obsahuje český právní řád až od 15. 1. 2013.¹⁷ Vymezení zákonodárce ponechával doktríně či judikatuře a ani tato skutečnost nepůsobila v praxi žádné zvláštní obtíže. Zpravidla bylo podpůrně vycházeno z definice noční doby v ZOVZ. Nicméně, je třeba přitakat důvodové zprávě novelizujícího zákona v tom směru, že legální definice obsažena přímo v zákonném ustanovení lépe konvenuje požadavku zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Ostatně, předtím některé obce vymezovaly pojem „doba nočního klidu“ obecně závaznými vyhláškami,¹⁸ případně tak bylo judikováno v rozhodovací praxi správních soudů. Právě ke zmiňované novele také sahá zakotvení pravomoci obce regulovat dobu nočního klidu do přestupkové úpravy.

V době ještě dřívejší byl přestupek rušení nočního klidu zakotven v § 19 zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, přičemž byl druhově zařazován nikoli mezi přestupky proti veřejnému pořádku, ale mezi přestupky proti socialistickému soužití.¹⁹

¹⁷ Změnu přinesla novela č. 494/2012 Sb., jejíž důvodová zpráva uváděla, že úprava noční doby není pro potřeby přestupkového zákona dostatečná (viz tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 431/0, volební období 2010–2013).

¹⁸ KUČEROVÁ, H. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 841.

¹⁹ Právní předchůdce dnešních přestupků proti občanskému soužití.

Blízká provázanost mezi přestupky proti veřejnému pořádku a tehdejšími přestupky proti socialistickému soužití, resp. dnešními přestupky proti občanskému soužití, je dobře zřejmá i z toho, že v případech rušení klidu hlučným mimo vymezenou dobu nočního klidu je takové jednání posuzováno jako přešůpek občanského soužití, konkrétně jako schválnost dle § 7 odst. 1 písm. c) bodu 3 ZNP.²⁰ V předmětné době však zákon nezahrnoval definici doby nočního klidu, vycházeno tak mohlo být pouze z definice noční doby, která byla již v této době určována dobou od 22 do 6 hodin.²¹

Jde-li o právní úpravu ještě dřívější, je třeba uvést, že v době před přijetím zákona č. 60/1961 Sb. nebyl přešůpek rušení nočního klidu v právní úpravě zakotven. K ochraně nočního klidu však právní úprava směřovala mj. prostřednictvím některých jiných skutkových podstat, odkázat lze např. na přešůpek překročení uzavírací hodiny dle § 136 zákona č. 88/1950 Sb., trestního zákona správního.²²

4 (Staro)nová koncepce a meze pravomoci obce plynoucí z judikatury

Již shora bylo nastíněno, že v rámci normotvorné činnosti obce v samostatné působnosti může dojít k úpravě doby nočního klidu dle ZNP.²³ Dle předchozí právní úpravy mohla obec vymezit dobu nočního klidu nejen jako dobu kratší, ale mohla ji vymezit také jako dobu „žádnou“.²⁴ Od tohoto pojetí zákonodárce upustil, když nově již obcím nepřísluší pravomoc dobu nočního klidu zcela vypustit. Z gramaticko-sémantického výkladu daného legislativního posunu plyne, že doba nočního klidu již musí být určitým způsobem vymezena vždy, byť třeba značně zkrácena. Faktický dopad dané změny je však v praxi zcela minimální, když namísto vymezení doby

²⁰ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2021, č. j. 52 A 3/2021-16.

²¹ § 9 odst. 2 vyhlášky č. 13/1977 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (zrušena až přijetím ZOVZ).

²² Dle citovaného ustanovení platilo, že kdo překročil uzavírací hodinu v podnicích hostinských a výčepnických nebo kdo se po uzavírací hodině v takovém podniku zdržoval, byl potrestán pokutou do 25 000 Kčs nebo odnětím svobody až na jeden měsíc.

²³ BROŽ, J. *Právo na místní samosprávu*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2021, s. 79.

²⁴ § 47 odst. 6 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění před účinností novely provedené zákonem č. 204/2015 Sb.

nočního klidu jako „žádne“, mohou obce po rekodifikaci přestupkového práva vymezit výjimečné případy, při nichž nemusí být doba nočního klidu vůbec dodržována.

V praxi se jedná o relativně často využívanou pravomoc, přičemž se lze setkat s případy, kdy obce mj. duplicitně určují dobu nočního klidu v zákonem vymezených hodinách. Při vymezení výjimečných případů, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována, však v některých případech bylo soudy shledáno překročení zákonem vymezených mezí pro uplatnění uvedené pravomoci. Tyto příklady lze využít pro demonstraci „slepých uliček“ a bližší objasnění relativně vágních slov zákona. Judikatura je přitom založena na testu čtyř kroků, který byl vytvořen Ústavním soudem, kdy lze na příslušné rozhodnutí ve stručnosti odkázat.²⁵

V jednom ze svých prvních nálezů k této problematice Ústavní soud přezkoumával vyhlášku Starého Města u Uherského Hradiště, jejíž některé části zrušil. V daném případě se vyhláška týkala provozování pohostinských zařízení, u kterých napadená vyhláška regulovala jejich provozní dobu za účelem ochrany nočního klidu. Vyhláška zakotvovala povinnost provozovatele pohostinského zařízení vyžádat si pro stanovení zavírací hodiny po 22. hodině předchozí souhlas obecní rady. Ústavní soud částečně vyhověl návrhu na zrušení vybraných ustanovení dané vyhlášky, neboť zasahovala do práva podnikat a provozovat podnikatelskou činnost ve smyslu článku 26 Listiny základních práv a svobod, dle jehož odstavce 2 může podmínky nebo omezení stanovit pouze zákon. Ústavní soud uzavřel, že „*není úkolem obce v oblasti samostatné působnosti regulovat provozní dobu podnikatelských aktivit a pohostinských zařízení, byť v souvislosti s dodržováním nočního klidu*“.²⁶

Dalším příkladem z rozhodovací praxe Ústavního soudu je případ, kdy byla předmětem přezkumu vyhláška obce Těrlicko. Vyhláška (ještě před zakotvením definice nočního klidu do zákona) stanovovala noční klid na dobu od 22.00 hod. do 6.00 hod. Dále vyhláška normovala, že provozovatelé hostinských zařízení zodpovídají za to, že provozem těchto zařízení nebude narušován noční klid. Zatímco vymezení doby nočního klidu bylo

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 31/95.

Ústavním soudem kvitováno, neboť vzhledem k absenci zákonného vymezení lze „*považovat za užitečné, učiní-li tak obec v rámci úpravy místních záležitostí veřejného pořádku vyhláškou*“, v případě provozovatelů hostinských zařízení již bylo shledáno jednání obce *ultra vires*. Ústavní soud poukázal na to, že dle § 30 odst. 1 ZOVZ je provozovatelům objektů, jejichž provozem vzniká hluk, stanovena povinnost zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity. Vzhledem ke konkrétní zákonné úpravě již proto dle Ústavního soudu není prostor pro místní úpravu.²⁷

Za zásadní rozhodnutí, kterým Ústavní soud ČR konkretizoval hranice dané pravomoci obcí, lze označit nález, ve kterém byl posuzován soulad vyhlášky obce Chrastava se shora citovaným zákonným zmocněním. Plénium Ústavního soudu v daném případě na návrh Ministerstva vnitra zrušilo ustanovení obecně závazné vyhlášky, kterým obec stanovila, že v době konání společenských a kulturních akcí *pořádaných městem Chrastava* je doba nočního klidu vymezena dobou od 2:00 do 6:00 hodin. Ústavní soud konstatoval, že zmocňovací zákonné ustanovení je třeba interpretovat tak, že má jít o případy výjimečné. V těchto případech kolidují zájem na nerušeném nočním klidu garantující nerušený odpočinek se zájmem na udržení místních tradic a upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity. Prvně uvedený zájem může být dle závěru pléna Ústavního soudu převážen jen ve výjimečných případech. Zmocňující zákonné ustanovení lze využít ke stanovení kratší či žádné doby nočního klidu ve vazbě na konkrétní případy, tj. konkrétní data či události, nikoli však na subjekty – pořadatele akcí. Ústavní soud shledal neodůvodněnou disparitu spočívající v neopodstatněném zvýhodnění obce coby pořadatele akce před pořadateli jinými, která je v konečném důsledku diskriminační. V neposlední řadě dané ustanovení přezkoumávané vyhlášky zcela pomíjí požadavek předvídatelnosti a dostatečné určitosti. Z ničeho totiž neplyne, kdy obec k uspořádání zmínovaných společenských či kulturních akcí hodlá přistoupit.²⁸

K uvedenému nálezu Ústavního soudu zmiňuje F. Rigel, že se v zásadě jedná pouze o pokračování v nastoleném judikатурním směru, neboť nedlouho před přijetím zmíněného rozhodnutí dospěl Ústavní soud ve svém nálezu

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16.

ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 29/15, k závěru o absenci přesvědčivého, racionálního a legitimního důvodu, pokud obec zavede odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce jen za základě osoby pořadatele.²⁹ F. Rigel za pilotní rozhodnutí v této věci označuje nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13, na který ostatně samotný Ústavní soud ve svém nálezu odkazuje. V uvedeném nálezu přezkoumával Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku města Cheb k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, která stanovila, že zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem Cheb.³⁰ Přitom právě provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů bylo vyhláškou zařazeno mezi činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě Cheb nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku, a proto bylo stanoveno, že v historickém jádru města Cheb je tato činnost zakázána. Z uvedeného zákazu mohla dle citované vyhlášky Rada města Chebu na základě písemné žádosti udělit výjimku k provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. V rámci posuzování těchto žádostí o udělení *ad hoc* výjimek měla být posuzována kritéria mj. dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, tj. muselo by být prokázáno, že v daném případě nemůže být prováděním pyrotechnických efektů nebo ohňostroje narušen veřejný pořádek, nebudou dotčeny dobré mravy a nedojde ani k ohrožení bezpečnosti, zdraví nebo majetku. Pouze na akce pořádané městem Cheb se, jak bylo již shora uvedeno, zákaz nevztahoval, a tyto proto nemusely být podrobeny posuzování zmíněných kritérií. Právě tato skutečnost byla důvodem, proč Ústavní soud ke zrušení shora uvedeného ustanovení vyhlášky přistoupil. Z vyhlášky plynoucí přesvědčení, že akce pořádané městem *a priori* splňují všechna kritéria pro udělení výjimky z obecného zákazu představovaly dle soudu nedůvodně nerovný přístup města Cheb k sobě samému na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé.

Při přezkumu vyhlášky města Mariánské Lázně pak Ústavní soud ve svém nálezu dovedl pro změnu nemožnost stíhat obcí jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě jednání definované přestupkovým zákonem

²⁹ RIGEL, F. Vymezení nočního klidu na kratší než zákonem stanovenou dobu. *Soudní rozhledy*. 2016, č. 7–8, s. 228.

³⁰ Ibid.

jako přestupek proti veřejnému pořádku, ani pokud by došlo k zařazení uvedeného jednání do vyhlášky obce. Tímto nálezem tak bylo konstatováno, že skutková podstata přestupku podle § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, má subsidiární povahu ke skutkové podstatě přestupku podle § 47 odst. 1 téhož předpisu a nelze tak tuto skutečnost měnit obecní vyhláškou.³¹

5 Řešení zvolená v zahraničí

Skutková podstata přestupků rušení nočního klidu, příp. její obdoba, je z povahy věci vlastní též většině zahraničních právních úprav. Odkázat lze příkladmo na úpravu Belgickou (za rušení nočního klidu zde hrozí i trest odnětí svobody od jednoho do pěti dnů),³² Irskou (která pokutou postihuje výtržnictví v době mezi půlnocí a sedmou hodinou ranní),³³ Slovinskou³⁴ nebo Slovenskou. Právě na posledně zmiňovanou lze alespoň ve zkratce nahlédnout, a to pro silnou afinitu s naší úpravou zřejmou z důvodů historických i kulturních.

Slovenská právní úprava postihuje „rušenie nočného kľudu“ ve svém ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 372/1990 Zb., o priestupkoch (dále jen „slovenský přestupkový zákon“). V uvedeném ustanovení je lakonicky stanoveno, že přestupku se dopustí „ten, kto poruší nočný kľud“. Slovenská právní úprava oproti současné české nenabízí legální vymezení pojmu „nočný kľud“, a proto je doba jeho trvání odvozována z vymezení noční doby v oblasti ochrany veřejného zdraví, a to konkrétně v prováděcím předpise k zákonu č. 355/2007 Z. z., o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia.³⁵ Není přitom bez zajímavosti, že mj. z uvedených důvodů předložila skupina slovenských poslanců návrh novely slovenského přestupkového zákona, jehož cílem bylo vymezit právě zmiňovaný zákonný pojem. Uvedený legislativní návrh přitom kromě vymezení nočního klidu na dobu od 22.00 hodiny do 6.00 hodiny cílil na analogické rozšíření pojmu „nočního kľudu“ na pojem „kľud“ coby časového intervalu, připadajícího nejen

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

³² Art. 561 Code pénal du 8 juin 1867.

³³ Section 5 Criminal justice (public order) act 1994.

³⁴ 8. člen zakona o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št. 70/06 in 139/20).

³⁵ § 2 písm. zh) vyhlášky č. 549/2007 Z. z.

na noc, ale i na den (od půlnoci předcházejícího dne do půlnoci daného dne), a to v případě neděl, státních svátků a svátků – dní pracovního pokoje. Lze přitom odhadovat, že právě toto zamýšlené rozšíření klidového režimu i na vymezené dny mohlo být důvodem, proč předmětná novela nakonec nebyla přijata. Na Slovensku tedy setrvává i nadále stav obdobný stavu v ČR přede dnem 15. 1. 2013, který byl českým zákonodárcem vnímán jako nedostatečný. Obdobně jako definice doby „nočního klidu“ absentuje v rámci slovenské legislativy přímé zmocnění obcí k jeho regulaci, a proto chtějí-li obce stanovit jeho dobu „všeobecne závazným nariadením“ jinak, mohou nanejvýše vycházet z generálního zákonného zmocnění.³⁶ Vzhledem k uvedenému se lze domnívat, že česká právní úprava s ohledem na autonomní definici nočního klidu a vyšší konkrétnost lépe konvenuje požadavkům ústavního i správního práva.

6 Závěr

Příspěvek je věnován pravomoci obce regulovat dobu nočního klidu a přestupkům jeho porušení. Po přiblížení zákonného pojmu „doba nočního klidu“ a jeho odlišení od pojmu „noční doba“ je blíže představena pravomoc obce k úpravě doby nočního klidu a její limity plynoucí z judikatury Ústavního soudu ČR. Příspěvek mapuje historický vývoj předmětné obecní pravomoci i přestupků v rámci tuzemských poměrů a dále stručně zmiňuje i právní úpravu nočního klidu v některých dalších státech, především pak na Slovensku. Ve zmíněných souvislostech příspěvek dospívá k závěru o vyšší preciznosti českého zákonodárce v dané oblasti.

Literatura

- BROŽ, J. *Právo na místní samosprávu*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2021.
- KADEČKA, S. *Obce a diskotéky. Právní rádce*. Praha: Economia, 2001, č. 6, s. 33–36. ISSN 1210-4817.

³⁶ § 6 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení.

Kompletní manuál občana obtěžovaného hlukem. *Frank Bold* [online]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/ochrana-pred-hlukem/hluk/zakladni-informace/rada/kompletni-manual-obcana-obtezovaneho-hlukem>

KUČEROVÁ, H. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2019, 960 s. ISBN 978-80-7502-383-4.

Parlamentná tlač 548. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=6&CPT=548>

STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Dostupné z: *ASPI* [online]. [cit. 4. 12. 2021].

RIGEL, F. Vymezení nočního klidu na kratší než zákonem stanovenou dobu. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2016, 7-8, s. 228–229. ISSN 1211-4405.

OBEC JAKO PACHATEL PŘESTUPKU

Pavel Mates*

Může-li být stát, resp. jeho orgány a územní samosprávné celky pachatelem přestupku, bylo předmětem diskusí od samého počátku prací na přípravě zákona o odpovědnost za přestupky. Řešení této otázky nepochybně ovlivňovalo, že současně byl připravován také trestní zákoník a následně i zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a přirozeně se usilovalo o konvergenci všech těchto předpisů.¹

Nahlíženo v historické retrospektivě, lze konstatovat, že v této podobě byla tato otázka zřejmě nastolena právě až nyní. Jak známo v období I. republiky bylo učiněno několik pokusů o kodifikaci správního trestání, z nichž pozornosti zaslouží vládní návrh zákona o správním trestním právu a řízení z roku 1937, který ač velmi kvalitní, stihl osud jeho předchůdců, nebyl totiž nikdy parlamentem projednán.² Mimo jiné jím byl definitivně opuštěn princip, podle něhož *societas delinquere non potest*, vycházející z výhradně individuálního pojmání trestní odpovědnosti, který dlouze dominoval trestnímu právu a tedy i správnímu právu trestnímu,³ když v § 9 odst. 1 návrhu byla

* Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., Katedra regionálního rozvoje a veřejné správy, Fakulta právních a správních studií, Vysoká škola finanční a správní, Praha; Katedra práva a politologie, Fakulta sociálně ekonomická, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Ústí nad Labem / Department of Regional Development and Public Administration, Faculty of Law and Public Administration, University of Finance and Administration, Prague, Czech Republic; Department of Law and Political Science, Faculty of Social and Economic Studies, Jan Evangelista Purkyně University in Ústí nad Labem, Ústí nad Labem, Czech Republic / E-mail: 9122@mail.vsfs.cz; pavel.mates@ujep.cz

¹ Jejich v pravdě strastiplnou cestu sleduje např. ŠELLENG, D. *Právnická osoba jako pachatel trestného činu*. Praha: Leges, 2019, s. 66 a násl.; VANTUCH, P. Parlament schválil trestní odpovědnost právnických osob. *Trestní právo*. 2011, č. 6, s. 6.

² Tisky Poslanecké sněmovny N. S. R. Č 1937 (tisk č. 935, IV. volební období).

³ Např. J. Hoetzel ve svojí učebnici obecné části správního práva ještě v roce 1934, tuto otázku vyřizuje jen stručným konstatováním: „*Deliktu administrativního nemohou se dopustit osoby právnické (kolektivity): trest může být uložen jen osobám, jež kolektivitu zastupují*“ (HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 347).

výslovně zakotvena možnost, aby trest byl uložen přímo právnické osobě. Se zvláštním režimem případného postihu státu, resp. jeho orgánů a územních veřejnoprávních korporací se v něm ovšem nepočítalo, což bylo argumentováno tím, že stát má v ruce jiné donucovací prostředky než ukládání trestů.⁴ Třebaže v tehdy platné úpravě již byl postih právnických osob za přestupky zakotven, byť spíše nepřímým tak, že za porušení jí uložené povinnosti byli stíháni ti, kdo ji reprezentovali, o možnosti, že by se tento režim měl vztahovat i na stát, resp. jeho orgány nebo územní korporace se ani v literatuře neuvažovalo.⁵

V období po roce 1948, byť se okruh skutkových podstat deliktů právnických osob, v dobové terminologii organizací, stále rozrůstal, možnost trestat za správní delikty orgány státu, kam náležely i tehdejší národní výbory, nikoho ani nenapadla, nepochybně i s ohledem na dobovou ideologii, pro kterou bylo něco takového zcela nepředstavitelné.

Když pak došlo od 90. let minulého století přímo k explozi právní úpravy postihu právnických osob, otázka, které z nich do tohoto režimu spadají nebo naopak, by do něj neměly náležet, zůstávala otevřená.

Na Kolokviu o správním trestání, které se konalo 5. 12. 2001, H. Prášková shrnula situaci tak, že v koncepci připravované právní úpravy odpovědnosti za přestupky, jsou uvažovány tři skupiny subjektů, které mají být z odpovědnosti vyňaty: předně stát, s poukazem na to, že nemůže trestat sám sebe, dále právnické osoby, poruší-li povinnost při výkonu vrchnostenské veřejné správy nebo v přímé souvislosti s ním a to buď všechny či toliko územní

⁴ DUSIL, V. Heslo „Trestní právo a trestní řízení správní“. In: *Slovník veřejného práva československého, Svazek IV.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (reprint), s. 926; např. podle § 9 zákona o názvech měst, obcí, osad a ulic, jakož i označování obcí místními tabulkami a číslování domů, zákon č. 266/1920 Sb., měl být za nedodržení povinností při pojmenovávání, resp. přejmenovávání ulic a veřejných prostranství stíhán přímo starosta obce, nikoli obec jako celek. Pro zajímavost lze zmínit, že výhradní potřebou individuální trestní odpovědnosti argumentoval tehdejší prezident V. Klaus, když v roce 2011 vetoval zákon o trestní odpovědnosti právnických osob (Prezident vetoval zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. *Václav Klaus* [online]. Dostupné z: <https://www.klaus.cz/clanky/2971>).

⁵ Viz k tomu MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: MUSIL, J., VANDUCHOVÁ, M. (eds.). *Pocita prof. JUDr. Otaví Novotnému k 70. narozeninám.* Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 61–62.

samosprávné celky a konečně právnické osoby nemající osobní substrát, kam náležejí např. některé nadace.⁶

V podobě, ve které osnovu zákona o odpovědnosti za přestupky schválila v roce 2004 vláda, byla zvolena užší varianta, v níž se předpokládalo, že bude výslovně vyloučena pouze odpovědnost státu a územních samosprávných celků za přestupek spáchaný při výkonu svěřené působnosti v oblasti veřejné správy nebo v přímé souvislosti s ním za podmínky, že půjde o výkon veřejné moci, na jiné veřejnoprávní subjekty např. veřejné vysoké školy a profesní komory se tato exempce vztahovat neměla.⁷

Je zřejmé, že Ministerstvo vnitra, které tento zákon připravovalo, se inspirovalo koncepcí chystaného zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, v němž od počátku s explicitním zakotvením různě rozsáhlých výluk z jeho působnosti počítalo.⁸ Např. podle verze z roku 2004 se neměla odpovědnost podle tohoto zákona vztahovat vedle České republiky a územních samosprávných celků také na Českou národní banku a ve znění, které bylo v roce 2010 předloženo Legislativní radě, se počítalo s vynětím České republiky, územních samosprávných celků při výkonu veřejné moci, státních organizací, právnických osob zřízených zákonem a právnických osob při výkonu veřejné moci.⁹

V konečné podobě byla nakonec zvolena varianta spíše užší, když z působnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob (zákon č. 418/2011 Sb.) byla vyloučena toliko Česká republika a územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci, jiné subjekty veřejné správy, tedy např. profesní komory, nadace nebo státní podniky odpovědnosti podléhají.¹⁰

⁶ Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*. 2002, č. 1, s. 10.

⁷ MATES, P. Odpovědnost státu a orgánů územní veřejné samosprávy za správní delikty. *Trestněprávní revue*. 2004, č. 7, s. 207–208.

⁸ Viz k tomu např. KRÁL, V. K trestní odpovědnosti právnických osob – východiska, obsah a systematika zákonné právní úpravy. *Trestněprávní revue*. 2002, č. 8, s. 222 a násl.

⁹ Právě to, že obce a kraje měly být vyňaty z trestní odpovědnosti pouze v omezeném rozsahu, tj. při výkonu veřejné moci, kdežto stát, resp. jiné subjekty *a limine*, bylo kritizováno s poukazem, že se tím zakládala ničím neodůvodněná nerovnost a takto stanovené výjimky by šly nad potřebný, resp. nezbytný rámec (PRÁŠKOVÁ, H. Osobní působnost zákonů upravující správní delikty. *Správní právo*. 2011, č. 6, s. 339–340).

¹⁰ Obce a kraje podléhají trestní odpovědnosti podle tohoto zákona v plném rozsahu tam, kde vystupují jako subjekty samosprávné (typicky při správě majetku), kde se nejedná o výkon vrchnostenské moci.

Jistý korektiv, resp. upřesnění představuje ustanovení § 6 odst. 2 tohoto zákona, podle něhož sama skutečnost, že stát a územní samosprávné celky mají na právnické osobě majetkovou účast, odpovědnost takových subjektů zásadně nevylučuje.

Důvodová zpráva k zákonu pro tuto konstrukci, ovšem argumentuje nepříliš přesvědčivě. Konstatuje předně, že trestný čin spáchaný některým z představitelů státu, resp. územní samosprávné jednotky nepochází z vnitřních zájmů těchto subjektů, ale jde výhradně o osobní činy. Dále opakuje mnohokrát vznesené tvrzení, že by postihem svých organizačních složek trestal stát sám sebe, přičemž navíc tyto organizační složky, s ohledem na to, že nejsou právnickými osobami, nemohou ani nést odpovědnost. Proti tomu je právem namítáno, že i pachatelé trestných činů v oblasti tzv. korporátní kriminality sledují mnohdy svůj vlastní prospěch, takže to není důvodem, proč by se veřejné subjekty v tomto ohledu lišit od jiných právnických osob. A dále, dopustí-li se deliktního jednání právnická osoba, na níž má stát majetkový podíl, bude ji možno postihnout peněžitým trestem a stát si jej tedy zaplatí sám do státního rozpočtu. V neposlední řadě je nutno zmínit, že tresty plní i funkce edukační a nápravnou a vůči pachatelé také difamující, takže jejich význam nelze redukovat právě jen na to, že mají dopad v majetkové sféře. Ten ovšem nelze bagatelizovat, protože se promítá v rozpočtové situaci dotčeného orgánu, resp. subjektu veřejné správy.¹¹

Jiný a nepochybně vhodnější přístup byl zvolen při koncipování zákona o odpovědnosti za přestupky, kde se zásadně neuvažovalo, že by z okruhu možných pachatelů přestupku měl být vyloučen stát a jiné veřejnoprávní subjekty, tedy včetně územních samosprávných celků.¹² Vycházelo se z toho, že odpovědnost osob veřejného práva nezahrnuje odpovědnost za přestupky pouze v případě, jedná-li se o výkon vrchnostenské, policejní veřejné správy (kdy ovšem přichází v úvahu také odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem), což však neplatí tam, kde vystupují jako adresáti nejrůznějších povinností a to nikoli

¹¹ ŠELLENG, D. *Právnická osoba jako pachatel trestného činu*. Praha: Leges, 2019, s. 85–86.

¹² Možnost jejich postihu ostatně připouštěla i dosavadní praxe, kdy např. Vrchní soud v Praze dovodil, že obec nese odpovědnost za protiprávní jednání na úseku ochrany životního prostředí, a to nezávisle na tom, zda se jej dopustila při výkonu podnikatelské činnosti nebo mimo ni (rozsudek č. j. 7 A 38/97-19 a č. j. 6 A 95/66-24).

jen v souvislosti s výkonem správy fiskální, které musí plnit stejně jako jiné subjekty a z odpovědnosti za ně je nelze, bez narušení principu rovnosti vyjmout.¹³

Proto se v jedné ze závěrečných verzí zákona o odpovědnosti za přestupky objevilo ustanovení, podle něhož měl být stát a územní samosprávné celky, v případě výkonu zákonem svěřené působnosti v oblasti veřejné správy, resp. v přímé souvislosti s ním, současně za podmínky, že přitom jde o výkon veřejné moci, z odpovědnosti za tento delikt výslovně vyloučeny.¹⁴

V konečné podobě však toto ustanovení do zákona zařazeno nebylo. Důvodová zpráva to i s odkazem na zachování žádoucí kontinuity se stávající praxí, vysvětluje tak, že tyto veřejnoprávní subjekty mají při výkonu veřejnoprávních působností a pravomocí řadu povinností, jakými je dodržování zákonnosti, legitimního očekávání, zachovávání rovnosti atd., které však nemají povahu veřejné hmotněprávní subjektivní povinnosti, takže jejich případné porušení nemůže mít povahu přestupku.¹⁵ Proto bylo shledáno, že taková díkce by v zákoně byla zbytečná a jako taková do něj obsahově nepatří.

Obce tak mohou být postiženy za porušení povinností např. podle zákona o archivnictví a spisové službě, vodního zákona, stavebního zákona, lesního zákona, zákona o odpadech, zákona o účastnictví, zákona o požární ochraně, knihovního zákona a řady dalších. Mimo to některé zvláštní zákony zakládají obcím odpovědnost jako speciálnímu subjektu, který se deliktu dopouští z titulu svého postavení. Tak je tomu např. podle ustanovení § 125j vodního zákona (z. č. 254/2001 Sb.), obsahující skutkovou podstatu přestupku, jehož se dopouští obec, která nepředloží žádost o územní rozhodnutí podle § 92 stavebního zákona (z. č. 183/2006 Sb.), nebo zákon o ochraně hospodářské soutěže (z. č. 143/2001 Sb.), jehož § 22aa odst. 1 zakládá možnost postihu orgánu veřejné správy za porušení pravidel hospodářské soutěže, a to právě při výkonu veřejné moci.

¹³ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 121–122.

¹⁴ Uvažovalo se dokonce o tom, že s ohledem na konzistentnost by se tato exempce měla vztahovat na všechny další subjekty, které vykonávají na základě zákona veřejnou moc.

¹⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 550/0, volební období 2013–2017).

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (z. č. 250/2016 Sb.) přitom s možností postihu obce výslovně počítá, což plyne z toho, že v § 63 řeší vyloučení z projednávání a rozhodování, je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným k rozhodování o daném přestupku a obdobně je tomu, je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolací instancí vůči orgánu, který je příslušný ve věci rozhodovat, kdy musí dojít k delegaci na jiný věcně příslušný správní orgán.

Nesystémovou výjimku představuje ustanovení § 61 a 62 zákona o zpracování osobních údajů (z. č. 110/2019), jímž je vyloučeno uložení trestu orgánu veřejné moci a tzv. veřejnému subjektu, mezi které nepochybně náleží také obce. Díky jeho nevhodné formulaci je tak založeno, že Úřad pro ochranu osobních údajů je povinen, s ohledem na zásadu legality přestupků obce za porušení povinností obsažených v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů projednat a v meritorním výroku musí konstatovat, že trest uložit nelze.¹⁶

Úprava odpovědnosti veřejnoprávních subjektů v zákoně o odpovědnosti za přestupky je tedy vhodnější než řešení, které bylo zvoleno v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob, které je nepochybně v rozporu s principem rovnosti a zavádí do právního řádu disparitu, pro niž nelze najít věcný důvod.

Literatura

- DUSIL, V. Heslo „Trestní právo a trestní řízení správní“. In: *Slovník veřejného práva československého, Svazek IV*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (reprint). ISBN 80-902752-8-1.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, 454 s.
- KRÁL, V. K trestní odpovědnosti právnických osob – východiska, obsah a systematika zákonné právní úpravy. *Trestněprávní revue*. 2002, č. 8, s. 221–223. ISSN 1213-5313.

¹⁶ Pro kritický rozbor této úpravy viz MATEJKA, J., MATES, P. Česká cesta adaptace obecného nařízení aneb hmotněprávní exempce přestupků, podle zákona o zpracování osobních údajů. *Právník*. 2021, č. 10, s. 843 a násl.

- MATES, P. Odpovědnost státu a orgánů územní veřejné samosprávy za správní delikty. *Trestněprávní revue*. 2004, č. 7, s. 207–208. ISSN 1213-5313.
- MATEJKA, J., MATES, P. Česká cesta adaptace obecného nařízení aneb hmotněprávní exempce přestupků podle zákona o zpracování osobních údajů. *Právník*. 2021, č. 10, s. 843–853. ISSN 0231-6625.
- MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: MUSIL, J., VANDUCHOVÁ, M. (eds.). *Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, 349 s. ISBN 80-85963-68-X.
- PRÁŠKOVÁ, H. Osobní působnost zákonů upravujících správní delikty. *Správní právo*. 2011, č. 6, s. 321–341. ISSN 0139-6005.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
- Prezident vetoval zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. *Václav Klaus* [online]. Dostupné z: <https://www.klaus.cz/clanky/2971>
- ŠELLENG, D. *Právnická osoba jako pachatel trestného činu*. Praha: Leges, 2019, 250 s. ISBN 978-80-7502-339-1.
- VANTUCH, P. Parlament schválil trestní odpovědnost právnických osob. *Trestní právo*. 2011, č. 6., s. 2–9. ISSN 1211-2860.

SPRÁVNÍ ŽALOBY PROTI AKTŮM ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY K OCHRANĚ OBJEKTIVNÍHO PRÁVA *

David Hejč^{***}

1 Úvod

Jednou z právních záruk, které chrání ústavně garantované právo územních samosprávních celků na samosprávu, je omezení státní moci, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (§ 101 odst. 4 Ústavy ČR). Jde o limit, který se týká zásahů ze strany nejen moci zákonodárné a výkonné, ale také moci soudní, kdy právo územních samosprávních celků na samosprávu bývá v případech soudních sporů s účastenstvím veřejnoprávních korporací nezřídka „ve hře“.

Pokud jde o soudy ve správním soudnictví, mohou obecně z hlediska jejich pravomoci nastat v tomto směru nejčastěji následující případy. Jednak může být předmětem přezkumu správních soudů žaloba územního samosprávného celku, který tímto způsobem chrání své veřejné subjektivní právo na samosprávu před zásahem orgánu veřejné správy. Uvedené přichází v úvahu jak ve specifickém případě žaloby proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva [§ 67 písm. b) SRS¹] tak obecněji a zřejmě i v praxi častěji v případě žaloby

* Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky II“ č. MUNI/A/1444/2021, podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2022. Rozšířená verze příspěvku byla publikována také v odborné monografii SVOBODA, T. a kol. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 271 s. ISBN 978-80-280-0249-7.

** JUDr. David Hejč, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: hejc.david@law.muni.cz

¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také jako „SRS“).

proti správnímu rozhodnutí [§ 65 odst. 1 SŘS] případně návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části [§ 101a odst. 1 a 2 SŘS], tedy v případech, kdy do práva územního samosprávného celku může být uvedenými právními formami správních aktů zasaženo různorodým způsobem. V tomto směru přichází do úvahy nepochybně také další žalobní typy, jako je žaloba proti nečinnosti nebo nezákonnému zásahu, kterýmžto se mohou obce rovněž bránit před zásahy do práva na samosprávu.

V poněkud opačném gardu jde pak dále o případy, kdy předmětem přezkumu před správními soudy jsou akty či postupy samotných územních samosprávných celků v jejich samostatné působnosti (zde jsou tedy obce a kraje v postavení žalovaných), které jsou správní žalobou napadeny těmi, kdož tvrdí, že jsou ze strany územních samosprávných celků zkráceni na svých právech. V těchto případech přichází v úvahu jak žaloba proti rozhodnutí, tak i proti nečinnosti či zásahová žaloba, a dále také návrh na zrušení opatření obecné povahy (v praxi často v případě územně plánovací dokumentace). I v těchto případech se soudní přezkum může dotýkat práva územních samosprávných celků na samosprávu, do kterého je více či méně, resp. přímo či zprostředkovaně zasahováno v případě, kdy správní soudy svým rozhodnutím těmto žalobcům a jejich petitům vyhoví (a napadené akty územní samosprávy zruší).

Vedle toho, že se všechny výše uvedené případy soudního přezkumu správních soudů dotýkají či mohou dotýkat práva na samosprávu, mají ještě něco společného. Tím je skutečnost, že ve všech uvedených případech správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, a to ať už právu územních samosprávných celků samotných, anebo právu jiných subjektů. Ostatně ochrana veřejných subjektivních práv je převážným posláním správních soudů. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu: *„Soudní řád správní je svojí povahou ‚obránnou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli výkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení)*

veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“²

Příspěvek se věnuje těm případům řízení před správními soudy, jejichž předmět se ve výše uvedeném smyslu dotýká práva na územní samosprávu, ale ve kterých primárně nejde o ochranu něčích veřejných subjektivních práv, nýbrž o ochranu veřejného zájmu či objektivního práva. K uvedenému patří žaloby Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ve věcech samosprávy (samostatné působnosti), jako výsledek dozoru ministerstva [§ 67 písm. a) SŘS]³ a žaloby Veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu [§ 66 SŘS].⁴ Pokud jde o dotčení práva územních samosprávních celků na samosprávu, přichází v případě Veřejného ochránce práv v daném směru do úvahy v zásadě pouze ty situace, ve kterých bude územní samosprávný celek v postavení adresáta veřejnosprávního působení, neboť na výkon samosprávy se působnost Veřejného ochránce práv nevztahuje.⁵ Nutno nicméně dodat, že Veřejný ochránce práv může výkon samosprávy územními samosprávnými celky kontrolovat nepřímo, neboť do jeho působnosti spadá kontrola toho, jak výkon této samosprávy kontroluje ministerstvo (§ 1 odst. 2 ZVOP⁶).⁷ Lze si tak představit i situace, kdy prostřednictvím této nepřímé kontroly bude žalobou Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu dotčen samosprávný akt územního samosprávného celku a na tomto základě také právo na samosprávu.

Správním žalobám uvedeným v předchozím odstavci se následující text věnuje jak z hlediska jejich účelu a postavení subjektů aktivně legitimovaných

² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86.

³ Stranou pozornosti tohoto příspěvku zůstává specifická situace dozoru nad samostatnou působností městských částí či obvodů, který vykonává magistrát příslušného statutárního města [§ 127 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále také jako „ObecZř“)], byť závěry týkající se dozoru ministerstva budou v řadě případů uplatnitelné i pro tento případ.

⁴ Pro úplnost lze poznamenat, že přísně vzato k ochraně veřejných subjektivních práv neslouží ani soudní ochrana ve věcech místního či krajského referenda, nicméně té není z důvodu zcela odlišné povahy (ve srovnání se žalobami uvedenými v předchozí větě) v příspěvku pozornost věnována.

⁵ Podle § 1 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv se působnost ochránce vztahuje (mj.) na orgány územních samosprávních celků při výkonu státní správy.

⁶ Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také jako „ZVOP“).

⁷ CHAMRÁTHOVÁ, A. a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 8.

k jejich podání, tak i z hlediska samotných podmínek pro naplnění aktivní procesní legitimace a dalším specifickým právní úpravy soudního řízení o nich.

2 Žaloby ministerstva, veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce

Jak bylo zmíněno již výše, žaloby (nejen)⁸ proti aktům územní samosprávy ze strany ministerstva, veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce slouží primárně k ochraně veřejného zájmu, resp. objektivního práva, nikoliv k ochraně práv subjektivních. Uvedení žalobci, jakožto ti, komu zákon přiznává zvláštní žalobní legitimaci k ochraně určitého veřejného zájmu, nemusí tvrdit zkrácení na svých právech aktem žalovaného územního samosprávného celku.⁹ Účelem těchto žalob tedy není ochrana dotčených subjektivních práv a nejde proto o provedení ústavně garantovaného práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁰ V těchto případech tak správní soudy chrání zákonnost jednání územních samosprávných celků v obecné rovině a jsou ve své podstatě pokračovateli kontrolní či dozorové činnosti ze strany ministerstva, veřejného ochránce práv či specificky i nejvyššího státního zástupce nad zákonností veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky, a to bez přímého vztahu k jednotlivcům, resp. jejich subjektivním právům.¹¹

Postačí tedy stav protizákonnosti, který nemusí zasahovat do ničích práv. Jde o ochranu veřejného zájmu, který může být dokonce se zájmy adresátů napadených rozhodnutí protichůdný. Těmito žalobami se umožňuje zjednání nápravy a soudního odstranění protizákonných aktů územní samosprávy, která buď nikoho na právech nezkracují (či dokonce právě naopak), eventuálně sice zkracují, ovšem takovéto osoby žalobu nepodaly.¹²

⁸ Žaloby veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce nejsou – na rozdíl od žalob ministerstva – omezeny pouze na akty územní samosprávy.

⁹ Tzn. nemusí splňovat podmínky podle § 65 odst. 1 SŘS (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, sp. zn. 7 As 147/2012).

¹⁰ Srov. POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 26.

¹¹ Srov. KÜHN, Z. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 3.

¹² Ibid.

Ani v těchto specifických případech však správní soudy nezahajují soudní přezkum z vlastní iniciativy, ale pouze na návrh příslušných aktivně legitimovaných osob – ministerstva, veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce. Uvedené subjekty přitom příslušné žaloby podávají jako výsledek postupu z moci úřední, a nikoliv na základě žádosti osob dotčených napadenými akty územní samosprávy. Uvedené dotčené osoby mohou nanejvýše takový postup (nenárokově) iniciovat svým podnětem.¹³ V jiných případech může být žaloba danými subjekty podána na základě poznatků zjištěných při činnosti jich samotných.

V případě žaloby ministerstva se konkrétně v § 124 odst. 3 ObecZř stanoví, že nastane-li zákonem předvídaná skutečnost, ministerstvo návrh soudu na zrušení příslušného aktu územního samosprávného celku *podá*. Z uvedeného tvaru slovesa, které je užito v nepodmíněném tvaru, se zdá, že ministerstvo nemá žádný prostor pro správní uvážení, zda danou žalobu za splnění zákonem předvídaných skutečností podá, a jde o povinnost v takových případech vždy takto postupovat.¹⁴ Nicméně vedle čistě jazykového výkladu je zřejmě nutno zohlednit i princip minimalizace zásahu do činnosti územních samosprávných celků a požadavek účelnosti dozorového zásahu státu (čl. 101 odst. 4 ve spojení s čl. 8 Ústavy). Ministerstvo by proto mělo i v těchto případech – podání žaloby (stejně jako tomu předcházející aktivace ostatních dozorových opatření) – uvedené pečlivě vážit.¹⁵

Již ze samotné dikce zákonné právní úpravy je prostor pro správní uvážení k podání žaloby zjevný v případech veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce, neboť v obou případech jde o jejich *oprávnění* žalobu podat, jestliže dojde ke splnění zákonem předvídané skutečnosti – shledání/prokázání závažného veřejného zájmu (k tomu viz níže část 2.2 tohoto příspěvku). Ale i tam, kde závisí podání žaloby na správním uvážení těchto subjektů, je vyloučena libovůle, resp. tito jsou omezeni zákazem libovůle¹⁶ a jsou tak

¹³ Specifický případem v minulosti byl podnět veřejného ochránce práv směrem k nevyššímu státnímu zástupci podle § 22 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění do 31. 12. 2011, tzn. v době, kdy samotný veřejný ochránce práv nebyl ještě oprávněn žalobu k ochraně veřejného zájmu podat.

¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, sp. zn. 2 As 199/2018.

¹⁵ POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 709.

¹⁶ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

povinni respektovat přinejmenším obecné právní principy.¹⁷ Přímo k výkonu návrhové pravomoci nejvyššího státního zástupce Ústavní soud uvedl, že není ponechána na libovůli veřejných žalobců a konstatoval, že „*jako orgány veřejné moci jsou totiž stále povinny respektovat ústavně zaručená práva fyzických i právnických osob, byť jsou stranami soudního řízení.*“¹⁸ V odborné literatuře se pak k této otázce objevuje názor, že v praxi je libovůle při podání správní žaloby nejvyšším státním zástupcem jen stěží představitelná a „*libovůle by mohl signalizovat nanejvýš takový případ, kdy by nebyl v žalobě uveden žádný důvod k odůvodnění veřejného zájmu. Žaloba by navíc v takovém případě neosvědčovala procesní legitimaci nejvyššího státního zástupce jako žalobce.*“¹⁹ Jako výsledek libovůle si lze nicméně představit nejen případy úplné absence tvrzení důvodů naplnění závažného veřejného zájmu k podání žaloby, ale rovněž uvedení důvodů zcela nedostatečných, z hlediska otázky veřejného zájmu velmi málo relevantních či dokonce zcela irrelevantních. Nelze vyloučit, že v takovém extrémním a zjevném případě by správní soud mohl konstatovat nenaplnění aktivní procesní legitimace nejvyššího státního zástupce, ačkoliv jinak přítomnost závažného veřejného zájmu k podání dané žaloby správní soudy posuzují až v souvislosti s jejím meritorním posouzením (k tomu blíže viz 2.1).

Nosným kritériem pro správní uvážení, zda veřejný ochránce práv nebo nejvyšší státní zástupce uplatní své oprávnění a podají žalobu k ochraně veřejného zájmu, bude zřejmě právě charakter veřejného zájmu, který tímto postupem má být chráněn, resp. intenzita jeho závažnosti. Uvedený neurčitý právní pojem je současně podmínkou aktivní procesní legitimace těchto orgánů veřejné žaloby (viz níže část 2.1) a ovlivňuje i samotný věcný přezkum, resp. jeho výsledek (viz níže část 2.2).

Konečně zcela bez vlivu na úvahy ohledně podání těchto žalob není postavení v rámci státu a jeho organizace, a to ministerstva na straně jedné a veřejného ochránce práv společně s nejvyšším státním zástupcem na straně druhé. Zatímco ministerstvo je ústředním orgánem státní správy, jehož činnost

¹⁷ VEČEŘOVÁ, S. Zahájení správního řízení z moci úřední – právo, nebo povinnost? *Právní rozhledy*. 2022, č. 4, s. 142.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16.

¹⁹ ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 21.

je podle zákona (§ 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) řízena a kontrolována vládou České republiky jako vrcholným orgánem moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy). Naopak veřejnému ochránci práv i nejvyššímu státnímu zástupci – stojícímu v čele Nejvyššího státního zastupitelství, vrcholného článku soustavy státních zastupitelství – zákon garantuje v tomto směru nezávislost.²⁰ V případě veřejného ochránce práv jde o nezávislost na moci výkonné, před jejímiž možnými ingerencemi do výkonu své působnosti je ochránce chráněn již samotnou konstrukcí instituce jakožto ombudsmana moci zákonodárné (tzv. parlamentního ombudsmana), který není součástí moci výkonné.²¹ Pokud jde o nejvyššího státního zástupce, resp. soustavu státního zastupitelství, jde sice o součást moci výkonné, ale svou povahou jde o orgán justiční, který nevykonává soudní moc – lze tedy mluvit o nezávislém orgánu vykonávajícím spravedlnost, ovšem nikoliv v individuálním zájmu konkrétních osob, ale v zájmu veřejném. Státní zastupitelství se povahou, zaměřením činností a nezávislostí odpoutává od závislé činnosti orgánů výkonné moci (třebaže je její součástí) a blíží se soudní nezávislosti.²²

Budeme-li proto na tyto žaloby k ochraně objektivního práva nahlížet jako na záruky zákonnosti činnosti veřejné správy, resp. souladu aktů územní samosprávy s právem, jde v případě ministerstva o typickou vnitřní kontrolu samotným vykonavatelem veřejné správy, zatímco v případě veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce jde o vnější kontrolu veřejné správy někým, kdo není její součástí. Ministerstvo (v případě dozoru nad výkonem územní samosprávy – § 129 odst. 1 ObecZř, § 86 zákona o krajích a § 113 zákona o hlavním městě Praze) i veřejný ochránce práv

²⁰ V případě veřejného ochránce práv podle § 5 odst. 1 zákona o Veřejném ochránci práv „*Ochránce vykonává svou funkci nezávisle a nestranně.*“ Podle § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, „*[n]estanoví-li zákon jinak, věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají státní zástupci; jiné orgány nebo osoby nesmí do jejich činnosti zasahovat nebo je při jejím výkonu nabražovat anebo zastupovat.*“

²¹ CHAMRÁTHOVÁ, A. a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019., s. 48.

²² LATA, J., PAVLÍK, J., ZEŽULOVÁ, J. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. s. 3.

(§ 1 ZVOP) bývají v odborné literatuře tradičně řazeni k nástrojům kontroly veřejné správy, neboť uvedené je významnou částí jejich působnosti.²³

Jinak tomu je v případě předmětného oprávnění nejvyššího státního zástupce. Těžiště působnosti soustavy státního zastupitelství obecně totiž spočívá v trestní oblasti²⁴ a mimotrestní působnost, která ji spíše jen doplňuje, zdaleka není zcela věnována kontrole veřejné správy, nýbrž oprávnění nejvyššího státního zástupce podat žalobu k ochraně závažného veřejného zájmu je jediným případem právního nástroje, který za záruku zákonnosti veřejné správy v tomto (netrestním) pojetí lze označit (oproti tzv. všeobecnému dozor prokuratury do roku 1990).²⁵

Zřejmě proto se také v odborné literatuře objevuje názor, že vzhledem k charakteru činnosti státního zastupitelství je pro nejvyššího státního zástupce obtížné získat poznatky o činnosti veřejné správy z vlastní činnosti, na rozdíl od veřejného ochránce práv, který je také podle některých autorů lépe vybaven k přijímání podnětů ohledně veřejné správy a má tak lepší představu, kdy žalobu podat.²⁶ V této literatuře je také poukazováno na to, že ve vztahu k územním samosprávám dokonce existují názory, že žaloba k ochraně veřejného zájmu by neměla být nejvyšším státním zástupcem vůbec podávána z vlastní iniciativy, ale pouze pokud k tomuto obdrží podnět, protože nemá představu o místních podmínkách a potřebách.²⁷

²³ Ke kontrole veřejné správy jako jedné z právních záruk ve veřejné správě, odborná literatura řadí kontrolu vykonávanou nejen správními orgány a Veřejným ochráncem práv, ale dále také zákonodárným orgánem, resp. zastupitelskými orgány, soudy, Nejvyšším kontrolním úřadem a na základě podání občanů (PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 330).

²⁴ Podle čl. 80 odst. 1 Ústavy „státní zastupitelství zastupuje veřejnou žalobu v trestním řízení; vykonává i další úkoly, stanoví-li tak zákon.“

²⁵ Prokuratura mohla v rámci všeobecného dozoru u všech existujících úřadů i subjektů provádět kontroly, vyžádat si vysvětlení a dožadovat se dokumentů a rozhodnutí. Všichni prokurátoři měli právo protestu. Pokud nebylo protestu prokurátora vyhoveno, rozhodla o něm vláda. Mírnějším prostředkem bylo tzv. upozornění, jako nástroj odstranění rozporu jednání dozorované osoby (právnícké i fyzické) s právním řádem [SYLLOVÁ, J., VALENTA, P. K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů). *Parlamentní institut* [online]. 2015, s. 16. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=22>].

²⁶ CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*. 2016, č. 8, s. 696 a 698. Obdobný závěr o snadném přístupu k činnosti veřejné správy může být konstatován i v případě dozoru ministerstva z hlediska jeho postavení jako ústředního orgánu státní správy.

²⁷ KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. 2013, č. 7–8, s. 19–20.

2.1 Aktivní procesní legitimace

Aktivní procesní legitimace, resp. podmínky pro její splnění se v jednotlivých případech předmětných žalob, resp. žalobců, poměrně zásadně liší. V případě ministerstva dochází k naplnění aktivní procesní legitimace až ve chvíli, kdy došlo k zákonem předpokládanému postupu ministerstva v rámci dozoru nad vydáváním a obsahem aktů územní samosprávy (zákon o obcích i o krajích), tzn. pokud příslušný orgán obce nezjednal nápravu protiprávnosti daného úkonu ve lhůtě určené ministerstvem v rozhodnutí o pozastavení výkonu (např. § 124 odst. 3 ObecZř). Žaloba ministerstva na zrušení aktů územní samosprávy je tak projednatelná zásadně jen v případech, kdy byly ministerstvem podniknuty kroky k pozastavení jejich účinnosti. Výjimkou z uvedeného pravidla mohou připadat v úvahu snad jen případy, kdy by takový požadavek byl požadavkem nadměrně formálním, jehož dodržení by mohlo ohrozit samotný účel řízení o těchto žalobách, tj. odstranění stavu, který je v rozporu se zákonem.²⁸ Ačkoliv již výše bylo uvedeno, že ministerstvo by mělo před podáním dané žaloby zvážit, zda nad zájmem zákonnosti napadeného aktu nepřeváží zájem na ochraně ústavně garantovaného práva na samosprávu (resp. princip minimalizace zásahů do činnosti územních samosprávných celků a požadavek účelnosti dozorového zásahu státu), uvedené se zpravidla promítá až do samotného věcného posouzení žaloby, a nejde tak o kritérium pro naplnění aktivní procesní legitimace k jejímu podání.

Z hlediska aktivní procesní legitimace k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu platí pro veřejného ochránce práv i nejvyššího státního zástupce společně to, že v obou případech musí být její podání v závažném veřejném zájmu. Veřejný zájem soudní řád správní ani jiný zákon pro tento účel nijak blíže nevymezuje, resp. nestanoví žádnou jeho definici a jde proto o tzv. neurčitý právní pojem, při jehož interpretaci mají daní žalobci určitou

²⁸ K tomu lze poukázat na případ z oblasti dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí: „Příkladem je situace, kdy jedinou reakcí obce na upozornění na možné vady jejího postupu ve smyslu nesouladu textu přijaté obecně závazné vyhlášky se zákonem nebo Úst a následné zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky Ministerstvem vnitra je zrušení obecně závazné vyhlášky a její okamžitě nahrazení obecně závaznou vyhláškou novou v zásadě stejného obsahu, od předchozí se lišící několika nepodstatnými formulačními změnami“ (nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03).

míru volnosti – „*objasní význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z tohoto hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu.*“²⁹ Prostor volné úvahy – zda má být žaloba k ochraně veřejného zájmu podána – který umožňuje daným žalobcům při využití jejich odbornosti a zkušeností reagovat na velmi rozmanité případy v rámci veřejné správy, je danou právní úpravou dán nejen neurčitým právním pojmem „závažný veřejný zájem“, ale také prostřednictvím správního uvážení („*je oprávněn*“), jak je uvedeno výše.³⁰

Při výkladu podmínky „závažného veřejného zájmu“ je zřejmě nezbytné akcentovat intenzitu veřejného zájmu v míře „závažné“, neboť jinak by samotná podmínka ochrany veřejného zájmu v podstatě žádnou podmínkou či omezením pro oprávnění žalobu podat nebyla, což zjevně úmyslem zákonodárce nebylo. Realizace a ochrana veřejného zájmu je vlastním zaměřením či podstatou veřejné správy³¹ a v případě rozhodnutí veřejné správy, které by bylo v rozporu se zákonem, by proto bylo zpravidla možné shledat rozpor s veřejným zájmem. Jde proto o v daném směru kvalifikovaný veřejný zájem, přičemž závažnost veřejného zájmu by podle komentářové literatury „*mohla být shledána v tom, že dopady nezákonného rozhodnutí budou velmi intenzivně zasahovat do významného zájmu, jež by správni orgány povinny chránit podle zvláštních předpisů, nebo do právní sféry jednotlivce, anebo jestliže účinky rozhodnutí sice nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na veřejné zájmy zvláště chráněné či na právní sféru významného počtu osob (včetně zhodnocení případné dlouhodobosti takového působení a navazujících účinků)*“.³²

Ve správních žalobách podaných nejvyšším státním zástupcem byl závažný veřejný zájem nejčastěji spatřován v následujících okruzích okolností: ochrana základních lidských práv, rozhodnutí bylo vydáno pod vlivem trestné činnosti, splnění cílů územního či stavebního řízení, ochrana životního prostředí. Hlediska, podle nichž lze usuzovat, že je dán závažný veřejný zájem na podání správní žaloby, však mohou být velmi rozdílná, což je dáno

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.

³⁰ SKUPOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 119.

³¹ POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 44.

³² JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 526.

nejen tím, že veřejný zájem není neměnnou konstantou,³³ ale rovněž velkým množstvím rozdílných a někdy dokonce vzájemně protichůdných veřejných zájmů, nacházejících se v řadě různých úseků veřejné správy.

Podstatný rozdíl mezi oběma případy aktivní legitimace k podání žaloby k ochraně veřejného spočívá v tom, že zatímco veřejný ochránce práv musí splnění předmětné podmínky před soudem prokázat, v případě nejvyššího státního zástupce postačí, pokud bude splnění této podmínky tvrdit.³⁴ Uvedený závěr o tom, že pro účely naplnění aktivní procesní legitimace je to pouze nejvyšší státní zástupce, který hodnotí splnění podmínky závažného veřejného zájmu a je tedy pouze na něm, zda je shledá či nikoliv, aproboval ve své judikatuře také Ústavní soud, který k tomu konstatoval, že uvedené odpovídá jasnému znění § 66 odst. 2 SŘS.³⁵ Skutečnost, že splnění podmínky závažného veřejného zájmu musí naopak veřejný ochránce práv prokazovat, jej staví do obtížnější pozice, čemuž odborná literatura připisuje tu skutečnost, že v praxi jsou k ochraně veřejného zájmu výrazně méně častěji podávány veřejným ochráncem práv ve srovnání s nejvyšším státním zástupcem.³⁶

Nicméně ačkoliv je naplnění podmínky závažného veřejného zájmu na posouzení nejvyššího státního zástupce, ten by měl jeho existenci nejen tvrdit, ale i odůvodnit³⁷. A to nejen s ohledem na zákaz libovůle, jak je uvedeno již výše v textu, ale také s ohledem na to, že závažnost přítomného veřejného zájmu má v obou případech žalob k ochraně veřejného zájmu zásadní význam pro otázku ochrany dobré víry a důvěry v zákonnost postupu orgánů veřejné moci, a tím zprostředkovaně ochranu veřejných subjektivních práv, včetně ústavně garantovaného práva územních samosprávních celků na samosprávu, která by byla zrušením napadeného rozhodnutí soudem zasažena. Uvedenému je věnován následující text.

³³ ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 18.

³⁴ § 66 odst. 2 a 3 SŘS.

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. II. ÚS 3189/16.

³⁶ CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*. 2016, č. 8, s. 701.

³⁷ POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 579.

2.2 Věcné posouzení žalob

Z výše uvedeného vyplývá, že intenzita veřejného zájmu, který má být žalobami veřejného ochránce práv i nejvyššího státního zástupce chráněn, je klíčová pro naplnění podmínky jejich aktivní procesní legitimace. Nicméně otázka veřejného zájmu má přímý vliv i na to, zda bude napadené rozhodnutí orgánu veřejné správy, které bylo správním soudem shledáno jako nezákonné, nakonec pro nezákonnost i zrušeno nebo nikoliv. Podstatný je totiž v této souvislosti princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, tzn. principy, které jsou podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).³⁸

Otázce, jak posuzovat případy, kdy orgán veřejné správy nejprve svým rozhodnutím vyvolá v jednotlivci dobrou víru v tento akt, aby následně soud konstatoval, že je třeba jej pro zjištěná pochybení odstranit či uplatnit jiné negativní následky, se Ústavní soud věnoval v nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16. V citovaném nálezu k této otázce Ústavní soud konstatoval: „*V případech čisté vertikálních vztahů, v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno důvěru v akty veřejné moci a právní jistotu nabytí práv pokládat za zásadní a ustoupit od její ochrany pouze za situace obrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud k tomu přeci jenom dojde, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Nežbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá, a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila.*“³⁹

V návaznosti na uvedené Ústavní soud vyslovil, že mohou nastat v zásadě tři modelové skupiny situací.

První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné správy, která je způsobena čistě na straně veřejné moci a důvěra jednotlivce pak může být kasačním výrokem soudu narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu.

³⁸ Nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02, a ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07.

³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16 (bod 56).

Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobena pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec, tzn. pochybení orgánů veřejné správy o nichž osoba, jíž svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. V případě zrušení napadeného rozhodnutí by měly být negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí, pokud možno zmírněny.

Třetí skupinu představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. V případě zrušení napadeného rozhodnutí soudem za takové situace zpravidla nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání.

Bude-li proto soudem posuzovaná věc spadat do první nebo druhé skupiny výše uvedených modelových skupin situací, požadavek minimalizace či zmírnění dopadů musí mít svůj projev v úvahách o nezbytnosti užití kasačního výroku, byť by napadené rozhodnutí bylo objektivně nezákonné. V těchto případech, pokud bude předmětnému závažnému veřejnému zájmu učiněno zadost a napadené rozhodnutí bude soudem zrušeno, musí současně negativní násadky do práv adresátů odpovídat jejich podílu na vzniklé nezákonnosti – jejich zmírnění či minimalizace, a to v podobě např. možnosti domáhat se škody, upuštěním od uložení sankce, urychleným vydáním nového rozhodnutí apod.⁴⁰

Uvedená korekce v podobě dobré víry a důvěry ve správnost veřejnosprávního aktu se plně uplatní v případech, kdy nezákonným rozhodnutí byl zákon porušen ve prospěch účastníka. Naopak v případech, kdy bylo takto postupováno v neprospěch účastníka jde především o posouzení existence závažného veřejného zájmu. V odborné literatuře se lze setkat s názorem, že závažný veřejný zájem nebude zpravidla dán, pokud „*dotčený účastník nevyužil vlastního žalobního oprávnění a namísto něj uplatňoval podnětem zřádek nejvyššího státního zástupce*“.⁴¹ Jakkoliv lze souhlasit s tím, že předmětné oprávnění nej-

⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16 (body 57 až 65).

⁴¹ ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zástupčeství*. 2022, č. 2, s. 21. J. Záruha na tomto místě dále dodává, že „[u]vedený prostředek svěřený nejvyššímu státnímu zástupci není určen k tomu, aby nabízel nedostatek aktivity účastníka správního řízení, ledaže by šlo o účastníka, který by byl tzv. zranitelnou osobou, jež by pro svoje duševní či fyzické vlastnosti byla na svých právech obrožena, anebo pokud by se rozhodnutí závažně dotklo práv třetích osob.“

vyššího státního zástupce není určeno k tomu, aby nahrazovalo nedostatek aktivity takto dotčené osoby, absenci závažného veřejného zájmu bude možné na základě uvedeného konstatovat zpravidla jen v případech, kdy se jeho existence převážně opírá o tvrzení, že nezákonným správním rozhodnutím došlo k intenzivnímu zásahu do právní sféry této neaktivní osoby. V jiných případech, kdy bude existence závažného veřejného zájmu opřena o jiné skutečnosti (k tomu viz výše), může být naopak nedostatek aktivity dotčené osoby pro posouzení přítomnosti závažného veřejného zájmu irelevantní. Případná ochrana veřejných subjektivních práv na základě žaloby podané v tomto případě pak bude spíše jen „vedlejším produktem“, nikoliv primárním cílem postupu nejvyššího státního zástupce.

Obdobné závěry o pnutí mezi ochranou závažného veřejného zájmu a dobré víry platí zřejmě i pro ostatní případy uplatňování procesních prostředků ochrany objektivního práva, které jsou uplatňovány na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, kam lze vedle žalob k ochraně veřejného zájmu řadit i dozorčí prostředky jako je žaloba ministerstva.⁴² Nicméně navíc do předmětu poměrování mezi dobrou vírou osoby dotčené aktem územní samosprávy (bude-li tento v jeho „prospěch“) na straně jedné a na straně druhé významem nezákonnosti daného aktu, či povahou veřejného zájmu, který je touto nezákonností zasažen, vstupuje ještě otázka práva územních samosprávných celků na samosprávu, půjde-li o oblast samostatné působnosti. Jinak řečeno, zájem na odstranění zjištěné nezákonnosti musí převážet nejen případně existující dobrou víru osoby, které se daný akt týká, ale současně také nesmí představovat nedovolený zásah do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu.

3 Namísto závěru

Závěrem lze doplnit úvahu nad tím, že v případě daných žalob ministerstva, veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce, jde jen o jeden žalobní typ – žalobu proti správnímu rozhodnutí, resp. žalobu proti individuálnímu správnímu aktu. Ministerstvo a veřejného ochránce práv sice právní úprava za účelem ochrany objektivního práva dále opravňuje také

⁴² Srov. *ibid.* (bod 55).

k podání návrhů na přezkum normativních aktů veřejné správy,⁴³ ale pokud jde o jinou veřejně mocenskou činnost veřejné správy, jinou žalobní legitimaci právní řád těmto subjektům k ochraně objektivního práva nezakládá.

Zatímco v případech žalob proti nečinnosti či zásahových žalob jde o soudní přezkum poměrně odlišných způsobů projevu veřejné správy (oproti správním rozhodnutím – byť uvedené může jen stěží samo o sobě nepředstavovat legitimní důvod, pro který tato další aktivní legitimace těchto subjektů nemá existovat), tak v případech opatření obecné povahy, která jsou správní soudy rovněž oprávněny přezkoumávat, se v daném směru relevantní rozdíl od správních rozhodnutí mohou v řadě případů stírat. Příkladem mohou být případy, kdy adresátem takového smíšeného správního aktu, nebo jeho části, bude fakticky toliko jedna či jen několik konkrétních osob, tak jak to bývá v případech správních rozhodnutí. Dalším příkladem však mohou být i případy opačné, kdy je správní rozhodnutí výsledkem řízení s velkým počtem účastníků.⁴⁴ Jak uvádí J. Vedral, „*řízení s velkým počtem účastníků mohou být především taková řízení, jejichž předmět (a tím pádem účinky rozhodnutí v tomto řízení vydaného) se, zejména z prostorového hlediska, dotýká širokého okruhu osob. Z tohoto hlediska je přinejmenším v některých případech sporné, jak určovat hranici mezi rozhodnutím vydávaným v řízení s velkým počtem účastníků podle § 144 a opatřením obecné povahy podle § 171 a násl., a to při materiálním pojetí tohoto institutu*“.⁴⁵

Navíc v případech, kdy je akt veřejné správy závazný pro více osob, může tato skutečnost i sama o sobě posílit intenzitu veřejného zájmu na tom, aby byl v případě své nezákonnosti soudem zrušen.⁴⁶ Uvedené pochybnosti jsou nejsilnější v případě ochrany závažného veřejného zájmu před správními soudy ze strany veřejného ochránce práv a nejvyššího státního zástupce.

⁴³ Podle § 64 odst. 2 písm. f) a g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, návrh na zrušení jiného právního předpisu (nebo jeho jednotlivých ustanovení) jsou oprávněni podat mj. Veřejný ochránce práv a Ministerstvo vnitra (jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu).

⁴⁴ Podle § 144 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) se řízením s velkým počtem účastníků rozumí řízení s více než 30 účastníky.

⁴⁵ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1111.

⁴⁶ Jak bylo uvedeno výše, závažnost veřejného zájmu by mohla být shledána mimo jiné v tom, jestliže účinky rozhodnutí sice nebudou mimořádně intenzivní, avšak budou mít dopad na právní sféru významného počtu osob.

V případě ministerstva je situace do jisté míry jiná v tom, že v oblasti své působnosti může ve vztahu k opatřením obecné povahy ministerstvo v některých případech uplatnit z moci úřední správní přezkum jako dozorcí prostředek a na tomto základě také nezákonné opatření obecné povahy samo zrušit.⁴⁷ Jistým omezením je však také to, že zde ministerstvo ze svého postavení hájí především zájem vyplývající z účelu, který je daným řízením o vydání opatření obecné povahy sledován.⁴⁸

Literatura

- CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*. 2016, č. 8, s. 689–703. ISSN 0231-6625.
- CHAMRÁTHOVÁ, A. a kol. *Zákon o veřejném ochránci práv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 189 s. ISBN 978-80-7598-401-2.
- JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1073 s. ISBN 978-80-7598-479-1.
- KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. 2013, č. 7–8, s. 18–21. ISSN 1211-2860.
- LATA, J., PAVLÍK, J., ZEŽULOVÁ, J. *Zákon o státním zastupitelství: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 459 s. ISBN 978-80-7598-800-3.
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 838 s. ISBN 978-80-7400-739-2.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020. 890 s. ISBN 978-80-7400-804-7.

⁴⁷ § 174 odst. 2 ve spojení s § 94 až § 99 SpŘ. V případě zrušení opatření obecné povahy v rámci správního přezkumu se pak uplatní ochrana dobré víry obdobně, jako v případě soudního přezkumu (podle § 94 odst. 5 SpŘ při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře).

⁴⁸ Srov. ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 11.

- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 9788072392810.
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s. ISBN 8021032375.
- SYLLOVÁ, J., VALENTA, P. K ústavnímu a právnímu postavení státního zastupitelství a prokuratury na území České republiky (kompilace zdrojů). *Parlamentní institut* [online]. 1. 9. 2015. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=22>
- VEČEŘOVÁ, S. Zahájení správního řízení z moci úřední – právo, nebo povinnost? *Právní rozhledy*. 2022, č. 4, s. 140–143.
- VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Plygon. 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664.
- ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 11–22. ISSN 1214-3758.

NĚKOLIK POZNÁMEK K POČTU OBCÍ A JEHO „KONSOLIDACI“ Z POHLEDU PRÁVA

Tomáš Svoboda*, Soňa Skulová**

1 Úvod

Dle aktuálních dat Českého statistického úřadu je nyní v České republice 6254 obcí (a 4 vojenské újezdy). Jedná se o stejný počet obcí, který existoval již v roce 2001, byť v mezidobí došlo k některým drobným změnám.¹ Je proto patrné, že počet obcí v České republice je dlouhodobě (od dokončení tzv. druhé fáze reformy územní správy) stabilní. Zajímavostí je, že před zhruba sto lety bylo toto číslo ještě významně vyšší, téměř dvojnásobné. Důvodem však byl také významně vyšší počet obyvatel tehdejšího Československa a jeho rozloha.²

Otázkou nicméně je, zda současný počet obcí v České republice také odpovídá potřebám struktury a organizace domácí veřejné správy. Některé srovnatelně velké evropské státy totiž disponují mnohem nižším počtem obcí, resp. právních subjektů odpovídajících domácím základním územním samosprávným celkům. Např. v rozlohou a počtem obyvatel srovnatelném Portugalsku existuje pouze 308 obcí (*municípios*).³ V rozlohou zhruba polo-

* Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: tomas.svoboda@law.muni.cz

** Doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: sona.skulova@law.muni.cz

¹ Počet obcí: Století statistiky. *Český statistický úřad* [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/stoletistatistiky/pocet-obci>

² Ibid.

³ Portugal. *OECD* [online]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Portugal.pdf>

vičním (a počtem obyvatel téměř dvojnásobným) Nizozemsku je dokonce pouze 342 obcí (*gemeenten*).⁴

Kritici vysokému počtu domácích obcí vytýkají iracionalitu, resp. zejména ekonomickou neefektivnost. Eventualita redukce obcí se stává aktuální zejména v souvislosti se zhoršujícím se stavem domácích veřejných rozpočtů, jelikož představuje oblast potenciálních úspor. Uvedená myšlenka má nezbytně také svoji právní stránku. Zejména z toho důvodu, že obce jsou, po jejich revitalizaci po listopadu 1989, nadány ústavně zakotveným právem na samosprávu. Ekonomická realita, resp. souvislosti, proto mohou narazit na realitu právní. Tento stručný příspěvek se snaží tuto problematiku v základních obrysech naznačit.

2 (Ne)racionální situace?

Aktuálně se snížení počtu obcí v České republice stalo součástí sady doporučení vládě České republiky od Národní ekonomické rady vlády (NERV), jakožto vládního poradního orgánu. V uvedených doporučeních se v tomto kontextu konstatuje: „ČR má dlouhodobě neobyčejně zbytnělý sektor samospráv a místních vlád, který téměř nemá srovnání se zbytkem Evropy. Má dle počtu obyvatel nejmenší průměrnou velikost obce ze všech zemí EU (cca 1700), celkový počet obcí je naopak zcela extrémní (6254) a s výjimkou Slovenska a Francie nevídaný. To znamená, že má ČR též zcela disproportionální počet volených politiků (přes 60 000) a naprosto nadprůměrné celkové personální a další výdaje na samosprávu v poměru k celkovým výdajům vládního sektoru (téměř 30 %). Díky existenci velkého počtu malých obcí dochází k neefektivnímu násobení činností, neexistenci úspor z rozsahu, kumulaci volných zdrojů na úrovni každé obce tak, aby každá měla svůj „polštář“, velkým nákladům na samotný provoz obcí a k neúměrné zátěži tohoto systému pro celé veřejné finance, neboť obce nemají vlastní zdroje, ale pouze ty, které byly vybrány a přerozděleny ze systému RUD [rozpočtové určení daní – pozn. aut.]. Komplikováno je také sladění územní plánování a rozvoj síťové infrastruktury. Pokud by nebyl administrativně zaveden limit na velikost nově vzniklé obce v roce 2000 (alespoň 1000 obyvatel), tento systém by dále bobtnal.“⁵

⁴ Netherlands. OECD [online]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-netherlands.pdf>

⁵ Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR. Vláda České republiky [online]. NERV – Pracovní skupina Veřejné finance – pracovní materiál. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>

V této souvislosti NERV navrhuje administrativní a ekonomická opatření, která by motivovala ke slučování obcí do obcí větších a přenos činností na tyto obce. Fiskální přínos tohoto opatření je vyčíslen na 10 mld. korun.⁶ Jde ovšem pouze o odhad, ke kterému někteří členové tohoto poradního orgánu uvádějí, že může být podhodnocený, jelikož neefektivnosti generované vysokým počtem malých obcí jsou obtížně vyčíslitelné. Vysoký počet malých obcí totiž vede např. k problému nedostatku kvalitních manažerských kapacit pro řízení různých obecních činností pro všechny obce – počínaje výkonem přenesené působnosti (státní správy) a konče zadáváním veřejných zakázek či jinými úkoly obecních samospráv.⁷ Přirozenou výhodou větších obcí je z podstaty vyšší stabilita či úspory z rozsahu prováděných činností.

Problematika počtu obcí pochopitelně není nová, nýbrž je předmětem zájmu zejména z oblasti regionálních studií. Zde jsou identifikována také některá další úskalí. Poukazováno je např. na politickou nestabilitu malých obcí, která se projevuje malým zájmem o kandidaturu do obecních zastupitelstev u malých obcí. Za problém je označována také např. nízká reálná autonomie malých obcí, jejímž základem je „[p]racovní a obslužná závislost malých obcí na mikroregionálních střediscích...“⁸ Počet obcí v domácí veřejné správě proto není pouze problémem ekonomické neefektivnosti ale spíše obecněji celkové *organizační (ne)rationality* tohoto řešení.⁹

Shora dotčená otázka manažerských kapacit v oblasti výkonu přenesené působnosti ve skutečnosti, a také v právních základech a souvislostech, představuje a také vyžaduje důkladnější analýzu, jež by v podstatě představovala reformní úkol v oblasti výkonu státní správy jako celku. Působnost mnoha zákonů dekoncentrovaná („přenesená“) ze státu na územní samosprávné celky, a to ve dvou jejich úrovních, představuje nemalou část výkonu státní správy. Uvedené reformní úsilí by mohlo, za předpokladu naplnění kritérií racionalizace, s potřebným využitím moderních technologií (*digitalizace*,

⁶ Ibid.

⁷ V tomto směru D. Münich; viz Sloučení malých obcí efektivní nebude. Změňte závěr doporučení, vyzývá NERV Lízner ze Svazu měst a obcí. *Český rozhlas: Plus* [online]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/sloucení-malých-obcí-efektivní-nebude-zmentezáver-doporučení-vyzývá-nerv-lízner-8866551>

⁸ HAML, M., MÜLLER, J. Jsou obce v České republice příliš malé? *Geografie – Sborník české geografické společnosti*. 1998, č. 1, s. 5.

⁹ Ibid., s. 10.

e-government), přinést značnou úsporu prostředků, z toho rovněž v oblasti personální, a to nejen v rámci volených orgánů obcí, jak byly shora v doporučení NERV zmíněny. Nemluvě již o přínosu ve zkvalitnění vlastního výkonu veřejné správy vůči adresátům, tedy v oblasti poskytování veřejných služeb a obecně dobré veřejné správy. Uvedené náměty jsou však nezbytně spojeny s požadavky na adekvátní změny v legislativě upravující výkon přenesené působnosti obcí v jednotlivých odvětvích, a také průřezové (otázky technické, procesní, požadavky na kvalifikaci).

3 Meziobecní spolupráce jako dostatečné řešení?

Vnímáme-li počet obcí jako problém, je potřeba dodat, že jeho řešením nemusí být výhradně úvahy o redukci počtu obcí prostřednictvím jejich „povinného“ slučování. Bývá poukazováno, že obtíže generované počtem obcí jsou v praxi řešitelné (mj.) prostřednictvím jejich spolupráce. Současný právní řád, zejména zákon o obcích,¹⁰ určité možnosti spolupráce upravuje. Ponechme nyní stranou oblast přenesené působnosti, která je obsahově výkonem státní správy, ve které existují zvláštní pravidla a která nadto zahrnuje spíše menší okruh (byť mnohdy významných z pohledu celkového výkonu správních agend, či jejich hodnocení ze strany adresátů jejich působení) úkolů územních samosprávných celků.

Pro reálné podmínky je, z našeho pohledu, významnější spolupráce obcí v oblasti samostatné působnosti. Zde jde o spolupráci v pravém slova smyslu „dobrovolnou“, jelikož samostatná působnost je oblastí obecní samosprávy (která není podřízena státní moci – vyjma jejích zákonných pravidel a kontroly jejich dodržování¹¹). Dle § 46 ObecZř mohou obce v rámci výkonu samostatné působnosti *vzájemně spolupracovat*. Zákon o obcích tuto spolupráci nijak dále nedefinuje, může mít proto celou řadu podob. Tato spolupráce může být právně formalizovaná či neformální, může probíhat čistě mezi obcemi, i mezi obcemi a dalšími subjekty, může být realizována mezi obcemi jako veřejnoprávními korporacemi, či „institucionalizovaná“ prostřednictvím

¹⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále také „ObecZř“).

¹¹ Srov. např. § 123 a násl. ObecZř.

jiných právních subjektů.¹² Jde-li o tuto institucionalizaci, upravuje zákon o obcích jednu z jejích forem – dobrovolný svazek obcí, který je jistou vzdálenou obdobou spolku pro výhradně meziobecní spolupráci (§ 49 a násl. ObecZř). Nejedná se však o jediný možný právní nástroj obecní spolupráce.

V případě spolupráce obcí je identifikována řada jejích přínosů jako např. posilování sounáležitosti a sdílené odpovědnosti za rozvoj mikroregionu, výměna zkušeností a zejména příkladů dobré praxe, posílení ochrany společných zájmů vůči třetím stranám či ochrana veřejného zájmu.¹³ Otázkou ovšem je, zda meziobecní spolupráce dokáže *sama o sobě* dostatečně potlačit problém vysokého počtu obcí v České republice. Zdá se, že tomu tak není, resp. dosavadní využívání uvedených forem spolupráce nevýústilo v konkrétnější změny či jejich návrhy ve sledované oblasti.

Pro úplnost lze dodat, že problémem domácí veřejné správy není ani tak samotný absolutní počet obcí, byť i ten je ve srovnání se zahraničím vysoký. Problematický je zejména jejich velikostní struktura, resp. přesněji řečeno problémem je vysoký počet *malých* obcí. Podle aktuálních dat Českého statistického úřadu z uvedených 6 254 obcí (bez vojenských újezdů) celých 1 400 obcí je v kategorii 0–199 obyvatel a 1 990 obcí v kategorii 200–499 obyvatel, což v souhrnu představuje zhruba 46 % celkového počtu obcí.¹⁴ Dále z těchto statistických dat plyne např. to, že k roku 2021 mělo pouze 608 obcí status města,¹⁵ který mohou získat obce s počtem obyvatel nejméně ve výši 3 tis.¹⁶ V této souvislosti je poukazováno např. na to, že tyto obce jsou sice relativně nevýznamné, co se týče celkového počtu obyvatel žijících na jejich území, avšak zajišťují významný podíl správy území České republiky, které „obsluhují“ v rovině výkonu své působnosti (samostatné i přenesené). To může generovat problém nerovných životních podmínek obyvatel.¹⁷

¹² Viz Meziobecní spolupráce v ČR: Příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-meziobecni-spoluprace-v-cr-priklady-dobre-praxe-a-doporuceni-pro-realizaci-meziobecni-spoluprace.aspx>

¹³ Viz ibid.

¹⁴ Tab. 3 Velikostní skupiny obcí podle krajů, SO ORP – počet obcí. *Český statistický úřad* [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/143520710/32019921003.pdf/802e0637-240a-4e3e-8266-34d8cdcedc02?version=1.5>

¹⁵ Viz ibid.

¹⁶ Srov. § 3 odst. 1 ObecZř.

¹⁷ Srov. HAMPL, M., MÜLLER, J. Jsou obce v České republice příliš malé? *Geografie – Sborník české geografické společnosti*. 1998, č. 1, s. 5.

Výše uvedené by mohlo být překlenutelné podporou meziobecní spolupráce, a to již formou posílení motivace k této spolupráci na dobrovolné bázi (např. ekonomickými stimuly), nebo zavedením určité míry její právní obligatornosti. Tím by se ostatně přiblížila situace výkonu přenesené působnosti, jelikož i v této oblasti se odehrává spolupráce obcí. Nejde ovšem o spolupráci v pravém smyslu dobrovolnou. A to proto, že výkon přenesené působnosti je pro obce, resp. jejich orgány, právní povinností. V tomto smyslu lze spolupráci chápat jako spolupráci povinnou, realizovanou ve veřejném (nadobecním) zájmu, s to vedenou za účelem co nejlepšího (právního) naplnění svěřených úkolů.¹⁸

4 Možnosti obecní konsolidace?

Pokud bychom naznačený problém řešili prostřednictvím obligatornosti meziobecní spolupráce, kterou by prosazoval či až vynucoval stát, je otázkou, do jaké míry by tímto řešením nedošlo k omezení výkonu samostatné působnosti obcí, a potažmo jejich právním řádem garantované samosprávy. Příkladem může být posilování státního dotačního financování obcí, které může vést k prosazení státních zájmů v území (jelikož jiné zájmy nemusejí být srovnatelně financovány).

Nabízet se proto může i jiné řešení, a to v podobě neingerování státu do výkonu samostatné působnosti obcí (tedy ponechání meziobecní spolupráce zcela na bázi dobrovolnosti), avšak na určité úrovni *konsolidace* obecní samosprávy. Ta může spočívat ve snížení počtu obcí (jejich obligatorním slučováním), či v jiných opatřeních měnících strukturu územní samosprávy (např. v podobě zavádění nových organizačních celků integrujících některé obce). Taková reakce na vysoký počet obcí (nebo obecněji jejich nevyhovující strukturu) není v evropském kontextu nevídaná. Aktuálně lze poukázat na příklad Francie, která se také potýká s problémem vysokého počtu obcí.¹⁹

¹⁸ Srov. § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, upravující zásadu spolupráce správních orgánů; zejména odst. 2 tohoto ustanovení, dle kterého „[s]právní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“

¹⁹ Srov. např. BIDEAU, G. Les communes nouvelles françaises (2010–2019) – The new municipalities in France (2010–2019). *Annales de Géographie*. 2019, č. 728, s. 57–85.

Ostatně jisté snahy o posílení racionalizace struktury obcí lze historicky vysledovat i na domácí půdě, např. v podobě institutu střediskových obcí.²⁰

Jak je naznačeno, případná konsolidace by mohla zahrnovat různá řešení. Typicky se však hovoří o povinném slučování malých obcí. Jde-li o právní regulaci slučování obcí, je v zákoně o obcích obsažena a řeší různé aspekty. Jejím předpokladem je však uzavření *dohody o sloučení obcí* (jejímž výsledkem je vznik nové obce – právního nástupce) nebo *dohody o připojení obce* (jejímž výsledkem je zánik připojované obce). Obě tyto kategorie dohod jsou řazeny mezi koordinační veřejnoprávní smlouvy, které jsou ve svém základu stále smlouvami a které předpokládají smluvní konsensus. Slučování obcí je proto v současném právním řádu upraveno na dobrovolné bázi. Mělo-li by dojít ke slučování povinnému, muselo by dojít k přijetí odpovídající právní regulace. Bylo by však takové řešení právně, zejména ústavně přijatelné, resp. nevyžadovalo by změnu ústavního pořádku?

5 Ústavní prostor pro povinné slučování obcí?

Jak již bylo zmíněno, základním limitem zvažování povinného slučování obcí je především ústavní ochrana územní samosprávy; jak se konstatuje v čl. 8 Ústavy ČR: „*Zaručuje se samospráva územních samosprávních celků.*“ Obdobně základ územní samosprávy formuluje taktéž Evropská charta místní samosprávy.²¹ V obou těchto případech se tato východiska, co do způsobu jejich zakotvení, jeví jako spíše přirozenoprávní povahy (byť toto pojmání je také předmětem kritiky²²). Tato východiska jsou následně „provedena“ na zákonné úrovni, zejména zákonem o obcích. Na zákonné úrovni přitom platí, že jedná-li se o samostatnou působnost, jsou si všechny obce právně rovny.²³ Každá obec je proto nadána samosprávou, a to bez ohledu na svou

²⁰ Srov. § 9 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění do 23. 11. 1990.

²¹ Srov. čl. 2 této mezinárodní smlouvy, dle kterého „[z]áklad místní samosprávy se uzná ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě.“

²² Srov. např. ZÁRECKÝ, P. K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy. *Správní právo*. 2019, č. 1, s. 13–23.; podrobněji k teoretickým přístupům k obecní samosprávě viz MALAST, J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016, s. 77 a násl.

²³ Srov. třístupňová kategorizace obcí (na obce „běžné“, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností) zakládající zřetelnou nerovnost mezi obcemi; to však pouze pro účely výkonu přenesené působnosti (§ 61 odst. 1 a násl. ObecZř).

velikost. To samozřejmě platí pouze pro právní postavení obcí (ve vztazích se státem, s kraji či mezi sebou navzájem), nikoli pro reálný společenský význam různých obcí.

Ani tato ústavní ochrana územní samosprávy, jejímiž nositeli jsou v domácí kontextu obce (jako základní územní samosprávné celky) a kraje (jako vyšší územní samosprávné celky), nicméně nemusí být nepřekonatelnou překážkou racionalizace struktury obecní samosprávy. Toto konstatování by si pochopitelně zasloužilo podrobný rozbor, domníváme se nicméně, že reálnost nastíněných změn lze ilustrovat již na dvou základních východiscích.

Prvním východiskem je posuzování územní samosprávy v jejím celku. V tomto případě by racionalizací obecní struktury nemuselo být nijak zasaženo do celkového „objemu“ územní samosprávy. V duchu rozlišování organizačních principů veřejné správy by se proto nejednalo o projev principu centralizace, resp. *potlačení principu decentralizace*, který by byl chápán jako „návrat“ kompetencí samosprávy (zpět) státu.²⁴ Namísto toho by kompetence samosprávy nemusely být nijak dotčeny, pouze by nositeli těchto kompetencí byla menší skupiny obcí nadaných samosprávou. Nejednalo by se proto o dekonstrukci územní samosprávy, nýbrž o její dílčí restrukturalizaci. Lze spekulovat, že v praxi by to naopak mohlo znamenat posílení obcí ve vztahu ke státu, nikoli jejich oslabení. Odvrácenou stranu ale pochopitelně je, že by tímto posunem docházelo k oslabení principu subsidiarity v rámci územní správy a konfliktům v důsledku povinného snižování počtu obcí.

Skutečnost, že územní samospráva by nebyla omezena ve svém celku, ale pochopitelně neřeší individuální situaci obcí, které by byly povinně sloučeny (připojeny či by jinak zanikly v rámci naznačené konsolidace). V jejich případě totiž naznačená konsolidace může představovat zásah do veřejného subjektivního práva konkrétní obce. Druhým východiskem je posuzování této roviny.

V této souvislosti je otázkou, zda z ústavní ochrany samosprávy lze dovozovat také konkrétní subjektivní právo každé jednotlivé obce na samosprávu, které by bylo obdobou základním (lidským) právům garantovaným Listinou

²⁴ Srov. PRŮCHA, P. Organizace veřejné správy. In: SKUPOVÁ, S. a kol. *Základy správní vědy*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 65.

základních práv a svobod. Z aktuálního ústavního pořádku se jeví, že tomu tak být má. Z čl. 100 odst. 1 věty první plyne, že Ústava ČR chápe samosprávu jako subjektivní právo, když konstatuje, že „[ú]zemní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu“. Návazně čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR obcím umožňuje podat tzv. komunální stížnost (ústavní stížnost orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu). Za touto stížností lze spatřovat právě ochranu práva na samosprávu konkrétních obcí.

Samotné právo na samosprávu není v Ústavě podrobněji vymezeno (až na dílčí úpravu některých aspektů, srov. čl. 101 až 105), přičemž jeho obsah je proto utvářen zákonnou úpravou. Toto řešení není přijímáno nekriticky. Ve srovnání s některými sousedními státy totiž poskytuje značný prostor zákonodárci pro uvážení, jak má být samospráva pojata.²⁵ Tuto komplikovanou rovinu si dovolíme ponechat stranou. Z našeho pohledu je podstatné, že v případě povinného sloučení některých obcí by zřejmě nešlo o pouhé zákonné vymezení územní samosprávy, nýbrž přímo o zásah do základního práva konkrétní obce. To ale samo o sobě nevylučuje jeho ústavní konformitu.

6 Přiměřenost omezení práva na samosprávu?

Uvedené právo ale zřejmě nemá být právem neomezitelným, tzv. absolutním. To lze usuzovat z čl. 100 odst. 3 Ústavy, dle kterého „[v]ytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.“ Lze-li totiž zrušit vyšší územní samosprávný celek – kraj, lze dovozovat (*a maiori ad minus*), že tak lze učinit také v případě základních územních samosprávných celků – obcí. A to přinejmenším formou ústavního zákona, potenciálně však pouze formou zákona „běžného“. Nemělo by se tak pochopitelně dít na základě zákonodárné libovůle. Pojímání práva na samosprávu jako ústavně garantovaného základního práva by odpovídalo zkoumání přiměřenosti jeho omezení. Tomu odpovídá také náhled na omezování tohoto práva v některých rozhodnutích Ústavního soudu ČR.

²⁵ Podrobněji viz POSPÍŠIL, I. Čl. 8 (Garance územní samosprávy). In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 85 a násl.

Závěr, že zákonný zásah do práva na samosprávu musí naplňovat *princip proportionality*, je obsažen např. v nálezu ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06, kde Ústavní soud rozhodoval o zrušení některých ustanovení zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů. Dodejme, že v tomto rozhodnutí byl Ústavním soudem při hodnocení zásahu do práva na samosprávu aplikován standardní test proporcionality.²⁶

Vůči čemu by však mělo být omezení práva na samosprávu poměřováno v případě konsolidace struktury obcí? Domníváme se, že by to měly být již zmíněné atributy efektivnosti a organizační racionality. Tyto atributy nejsou samoučelné, nýbrž sledují naplňování funkcí územní správy a přenesení státu. Jinými slovy řečeno, optimální fungování územní správy je veřejným zájmem a nepochybně také způsobilým ústavním statkem, který může vstoupit do poměřování s právem na samosprávu jednotlivých obcí. Že tyto úvahy mají ústavní opodstatněnost mohou nasvědčovat např. závěry Ústavního soudu ohledně nepřiměřenosti odpovědnosti státu za škodu při výkonu veřejné moci.²⁷ I zde totiž jde o to, že nepřiměřená odpovědnost státu může limitovat jiné – ústavně relevantní – funkce státu a může být důvodem pro určitá ústavní omezení.²⁸

Další v úvahu přicházející argument může být shledán v oblasti obsahu, rozsahu a eventuálně kvality územní samosprávy, již se mohou těšit obce s větším počtem obyvatel, jak pro ně plynou z právem nastavených rozpočtových či dotačních podmínek, nebo také z potenciálu velikosti a „váhy“ volených orgánů obce při řešení záměrů a úkolů obce v souladu s příslušnou zákonnou úpravou.

²⁶ Obdobně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

²⁷ Jak se konstatuje v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. IV. ÚS 2287/18: „Na druhou stranu nutno připomenout, že právo na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci není právem absolutním a neomezeným. V kolizi s dotčeným právem stojí veřejný zájem na efektivním výkonu veřejné moci, který zákonná úprava musí reflektovat. Nepřiměřeně extenzivní uplatňování práva na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci by mohlo vést, i s ohledem na institut regresního nároku státu vůči konkrétnímu jednotlivci vykonávajícímu veřejnou moc, k důsledku, jež doktrína nazývá tzv. mrazícím účinkem (*chilling effect*). Ten se může projevit v lepším případě v defenzivním postupu při výkonu veřejné moci (například v podobě opatrného rozhodování), v horším případě až v úplné rezignaci na výkon veřejné moci...“

²⁸ Srov. SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 10, s. 317.

Složitější otázkou, na kterou tento stručný příspěvek odpovědět nedokáže, je konkrétní podoba možné konsolidace postavené na uvedeném řešení. Dodejme, že při zvažování a eventuální přípravě tohoto řešení by mohla pozitivní úlohu sehrát důkladná příprava takové změny, opřená o potřebná data a analýzy, včetně uplatnění diskuze s dotčenými samosprávami v přípravné fázi, a také poskytnutí garancí a také argumentů ohledně zachování rozsahu a úrovně výkonu místní samosprávy.

7 Závěr

Na základě uvedeného se domníváme, že „konsolidace“ velkého počtu malých obcí v České republice není právně vyloučena, a to zřejmě dokonce ani v podobě jejich povinného slučování. Nelze však zastírat, že se jedná o krok ústavně problematický. Předpokládá totiž jednak dostatečně přesvědčivě artikulovaný veřejný zájem přetavený do proporcionálního právního řešení. Nejedná se proto o záměr snadný právně, natož politicky. Nepříjemnou otázkou zejména je, které obce jsou již „příliš malé“. Pro zajímavost, výše citovaný návrh NERV uvažuje o obcích s méně než tisícem obyvatel.²⁹

Je totiž nepochybné, že některé varianty budou přiměřené více a některé méně. Zejména se nabízí již naznačená otázka, do jaké míry má být řešením posílení meziobecní spolupráce, které je nepochybně ústavně šetrnější k právu na samosprávu obcí, které by jinak byly sloučeny. Právě tyto kroky mohou vygenerovat pozitivní výsledky a mohou být z pohledu domácí reality dosažitelnější.

Literatura

- BIDEAU, G. Les communes nouvelles françaises (2010–2019) – The new municipalities in France (2010–2019). *Annales de Géographie*. 2019, č. 728, s. 57–85. ISSN 0003-4010.
- HAMPL, M., MÜLLER, J. Jsou obce v České republice příliš malé? *Geografie – Sborník české geografické společnosti*. 1998, č. 1, s. 1–12. ISSN 1210-115X.

²⁹ Viz Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR. *Vláda České republiky* [online]. NERV – Pracovní skupina Veřejné finance – pracovní materiál. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyсени-prijmu.pdf>

MALAST, J. *Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2016, 340 s. ISBN 978-80-261-0657-9.

Meziobecní spolupráce v ČR: Příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce. *Ministerstvo vnitra* [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodika-meziobecni-spoluprace-v-cr-priklady-dobre-praxe-a-doporuceni-pro-realizaci-meziobecni-spoluprace.aspx>

Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR. *Vláda České republiky* [online]. NERV – Pracovní skupina Veřejné finance – pracovní materiál. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>

Netherlands. *OECD* [online]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-netherlands.pdf>

Počet obcí: Století statistiky. *Český statistický úřad* [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/stoletistatistiky/pocet-obci>

Portugal. *OECD* [online]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Portugal.pdf>

RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1196 s. ISBN 978-80-7478-809-3.

SKULOVÁ, S. a kol. *Základy správní vědy*. 3., dopl. a rozšíř. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2023, 621 s. ISBN 978-80-280-0244-2.

Sloučení malých obcí efektivní nebude. Změňte závěr doporučení, vyzývá NERV Lízner ze Svazu měst a obcí. *Český rozhlas: Plus* [online]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/slouceni-malych-obci-efektivni-nebude-zmente-zaver-doporuceni-vyzyva-nerv-lizner-8866551>

SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*. 2021, č. 10, s. 310–319. ISSN 1210-6410.

Tab. 3 Velikostní skupiny obcí podle krajů, SO ORP – počet obcí. *Český statistický úřad* [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/143520710/32019921003.pdf/802e0637-240a-4e3e-8266-34d8cdcedc02?version=1.5>

ZÁŘECKÝ, P. K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy. *Správní právo*. 2019, č. 1, s. 13–23. ISSN 0139-6005.

III. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY A VEŘEJNÝ MAJETEK

ZÁKON O MAJETKU ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ – ZMAŘENÁ PŘÍLEŽITOST?

Tomáš Svoboda*

S doc. JUDr. Petrem Havlanem, CSc., jsem poprvé začal spolupracovat jako se svým školitelem v rámci doktorského studia. Z těchto let si vážím zejména jeho vstřícnosti a mimořádné důvěry, kterou ve studující pod svým vedením vkládá. Byly to právě zkušenosti načerpané v rámci tohoto studia, které mě přiměly ucházet se (úspěšně) o místo na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Již za to mu náleží můj upřímný dík. Docent Havlan však pochopitelně nezasluhuje uznání jen pro svůj lidský přístup, jelikož jako školitel a zejména autor a uznávaná osobnost v oblasti správního práva měl a má co nabídnout i po odborné stránce.

*Zcela nepřehlédnutelný je zejména v oblasti tzv. veřejného majetku, kde jsou jeho díla esenciální ke studiu této oblasti v domácí literatuře. V podstatě „povinnou četbou“ pro zájemce o hlubší proniknutí do této oblasti je v domácí literatuře jedinečná teoreticky pojatá monografie *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti* (C. H. Beck, 2008). Z mého pohledu toto dílo trpí jedinou vážnou vadou – je delší dobu vyprodané.*

Význam odborné činnosti docenta Havlana nicméně přesahuje problematiku veřejného majetku. Spíše by jej bylo možné charakterizovat jako autora zaměřujícího se na širší oblast tzv. nevrchnostenské veřejné správy. To je ovšem do určité míry úloha nevdechována, jelikož tato rovina veřejné správy bývá teorií spíše opomíjena (navzdory tomu, že v realitě veřejné správy je mnohdy tou podstatnější). O to je bádání v této oblasti z mého pohledu cennější.

Nejen z těchto důvodů jsem se s potěšením ujal jak úlohy vedoucího editora této publikace, ale taktéž vyjádřil uznání dvěma příspěvky (příspěvkem tímto, který navazuje na dřívější a stále aktuální úvahy docenta Havlana, a taktéž předcházejícím příspěvkem ve spolumautorství s doc. JUDr. Soňou Skulovou, Ph.D.).

* Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D., Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: tomas.svoboda@law.muni.cz

1 Úvod

Bez většího váhání lze konstatovat, že právní oblastní, o jejíž rozvoj se doc. JUDr. Petr Havlan, CSc., odborně zasloužil nejvíce, je oblast tzv. veřejného vlastnictví, či ještě obecněji tzv. *veřejného majetku*. V této oblasti lze poukázat na celou řadu prací, jichž je P. Havlan autorem či vedoucím autorského kolektivu.¹

Oblast veřejného majetku je oblastí širokou, je totiž spojena s oblastí působení tzv. veřejných subjektů, kterých je řada (zejména se jedná o stát a územní samosprávné celky; povahu veřejného subjektu má ale také celá řada jiných právnických osob veřejného práva, typicky lze zmínit v domácí kontextu poněkud svérázně pojaté příspěvkové organizace²). Přesněji je veřejné vlastnictví vlastnictvím tzv. veřejných věcí zmíněnými veřejnými subjekty. Nejde ale o nikterak homogenní oblast. To je dáno jednak odlišným charakterem a „potřebami“ uvedených veřejných subjektů a jednak partikularismem domácí právní úpravy. V českém právu zkrátka nemáme žádný obecný či rámcový *zákon o veřejném majetku* (ačkoli by, z důvodu obdobných principů uplatňovaných v oblasti veřejného majetku, určité opodstatnění měl). Namísto toho je domácí právní regulace veřejného majetku situována do několika zákonů s různou mírou zpracovanosti zde obsažené právní regulace.

Zatímco pro majetek státu platí, že je právně upraven víceméně komplexně. Pro druhý nejvýznamnější „okruh“ veřejného majetku v podobě majetku územních samosprávných celků (obcí a krajů) to již neplatí. Obecná problematika majetku státu je upravena v samostatném a relativně popracovaném zákoně (tzv. zákoně o majetku státu³), majetek obcí a krajů je regulován

¹ Odkázat lze zejména na následující (v chronologickém pořadí): HAVLAN, P., SOCHOROVÁ, D. a kol. *Majetek státu v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2021; HAVLAN, P. *Veřejný majetek*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016.; HAVLAN, P., JANEČEK, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014; či HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008.

² V jejích případech vzbuzuje otázky zejména jejich vlastnická (ne)způsobilost; k tomu viz HAVLAN, P. Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? *Právní zpravodaj*. 2003, č. 2, s. 12–13.

³ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZMS“).

v zákoně o obcích,⁴ zákoně o krajích,⁵ případně v zákoně o hl. městě Praze.⁶ Situace se „srovnává“ až v případě regulace tzv. finančního hospodaření, které je situováno v tzv. velkých (pro případ státu)⁷ a malých (při případ obcí a krajů) rozpočtových pravidlech.⁸

Větší důraz na regulaci majetku státu je na jednu stranu pochopitelný, jelikož v případě státního majetku lze identifikovat větší rozmanitost majetko-právních operací státu a jednak větší „komplexitu“ státu jako veřejnoprávní korporace. Otázkou ovšem je, zda je toto řešení ideální, resp. zda by si také oblast majetku obcí a krajů nezasluhovala vlastní, samostatnou zákonnou úpravu (tak jako se tomu stalo např. ve slovenském právním řádu⁹). Tuto otázku si ostatně již dříve pokládá sám P. Havlan.¹⁰ Cílem tohoto stručného příspěvku je navázat na některé Havlanovy závěry a přinést také některé nové argumenty, které mohou svědčit pro možnost přijetí zvláštního *zákona o majetku územních samosprávných celků*.

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též „ObecZř“).

⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též „KrajZř“).

⁶ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Srov. zákon č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ A to zejména v následujícím textu: HAVLAN, P. Nový právní rámec hospodaření s majetkem územních samospráv. *Právní rozhledy*. 2000, č. 12, s. 535–539. Zde P. Havlan např. shrnuje: „Na úvod bylo poznamenáno, že primárně nejde o to, zda máme či nemáme samostatný zákon o majetku ÚSC, zvláště pokud bychom se dočkali opravdu ‚komplexní‘ úpravy majetkové problematiky v obecním a krajském zřízení. Nicméně bylo také podotknuto, že by přijetí tohoto zákona mělo své přednosti. A právě ona ‚komplexnost‘ by asi byla tou předností největší. Domnívám se totiž, a předchozí řádky to víceméně potvrzují, že ji budeme v dané oblasti zatím (?) postrádat. Přitom již okolnost, že případný samostatný ‚majetkový‘ zákon ÚSC by měl z povahy věci charakter uceleného obecného předpisu ve vztahu k rozpočtovým pravidlům územních rozpočtů, které z definice (omezují se v principu pouze na finanční hospodaření ÚSC) nemohou celou majetkovou sféru územních samospráv pokrýt, by představovala to zásadní. Jinými slovy, šlo by o zákon, který by v podstatě ‚modelově‘ upravlal základní instituty nakládání a hospodaření s majetkem ÚSC, včetně jeho obecného vymezení jako veřejného majetku svého druhu. Pochopitelně při respektování bázev role soukromoprávních předpisů (zejména občanského zákoníku) v předmětné oblasti. S tím úzce souvisí (nepochybně koncepční) nedostatek majetkoprávní úpravy ÚSC, záležející v nedostatečné reflexi zvláštností hospodaření různých ‚dílčích‘ subjektů se samosprávným majetkem. Mám na mysli zvláště malou diferenciaci mezi ‚vnitřní‘ povahou hospodaření organizačních složek ÚSC a ‚vnější‘ povahou tohoto hospodaření u příspěvkových organizací ÚSC, resp. nedostatečné postižení jejich specifik.“

2 Současná právní úprava a její geneze

Předpoklad existence obecního majetku je obsažen již v Ústavě, a to jak v té současné, tak v tehdejší Ústavě z roku 1960, novelizované po listopadu 1989. V obou těchto pramenech se obdobně konstatuje, že obce mají právní subjektivitu a mohou mít vlastní majetek s navazujícím právem s tímto majetkem taktéž hospodařit. Současná Ústava ČR počítá také s majetkem krajů, resp. hovoří o základních a vyšších územních samosprávných celcích, kterým shodně přiznává vlastnickou způsobilost.¹¹

Předpisy, které tento předpoklad na zákonné úrovni „provádějí“, jsou již zmíněné zákony o obcích, o krajích či o hl. městě Praze, a to tak, že problematiku majetku „připojují“ k jiným aspektům územních samosprávy, přesněji do širšího rámce samostatné působnosti obcí a krajů. V případě zákona o obcích je „hospodaření obce“ upraveno v § 38 a násl. ObecZř. Zde jsou upraveny zejména základní povinnosti při hospodaření s obecním majetkem a omezení některých „rizikových“ majetkoprávních operací. Další významná ustanovení jsou obsažena v § 85 ObecZř, který upravuje majetkoprávní jednání, která jsou vyhrazena zastupitelstvu obce (ve smyslu vnitřního „utváření vůle“ nějak majetkoprávně jednat). Na toto ustanovení navazují § 102 odst. 2 a 3 ObecZř obdobně upravující vyhrazené rozhodování rady obce (také) v některých majetkoprávních otázkách, resp. tzv. zbytkovou působnost rady obce v rámci samostatné působnosti obce. Další návaznost představuje zejména úprava dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí (v rovině majetkoprávní zejména nad usneseními, rozhodnutími a jiných opatřeními orgánů obcí) a kontroly (§ 124 a 129 a násl. ObecZř). Majetkoprávní problematiky se ale přímo dotýkají také některé další aspekty (např. úprava kontrolního výboru zastupitelstva, jehož úkolem je zejména kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce; srov. § 119 odst. 2 ObecZř). Úprava v zákone o krajích tomuto schématu víceméně odpovídá (což do jisté míry platí také pro zákon o hl. městě Praze).

Naznačená odchylka v přístupu k regulaci není náhodná, nýbrž ji lze připisovat kontinuálnímu vývoji právní úpravy majetku státu a územních samosprávných celků, který nebyl shodný.

¹¹ Srov. čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, dle kterého „[ú]zemní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.“

Zatímco v případě majetku státu bylo po listopadu 1989, s ohledem na historické okolnosti, možné stavět na dosavadní právní úpravě (byť tato úprava pochopitelně vyžadovala perspektivní přepracování, ke kterému také později došlo zejména s přijetím zákona o majetku státu), v případě majetku obcí (a krajů, které vznikly až později) to možné nebylo. A to z prostého důvodu, že v předlistopadové době (a to již krátce po roce 1948) došlo k úplnému zániku obecního vlastnictví.¹² Jedním z úkolů, které měla „polistopadová legislativa“, proto bylo v rámci tzv. revitalizace obcí vytvořit právní úpravu respektující výše zmíněný ústavní požadavek na majetkovou samostatnost (samosprávu) obcí.

K tomu došlo na půdorysu zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), tedy prvního novodobého zákona o obcích. Tento zákon nicméně ani ke konci své účinnosti (než byl zrušen k 12. 11. 2000) mnoho majetkoprávních ustanovení neobsahoval.¹³ V případě krajů, které byly vytvořeny až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. (s účinností od 1. 1. 2000), pochopitelně dřívější právní regulace absentovala zcela.

V případě majetku státu byla situace odlišná. Před přijetím a účinnosti zákona o majetku státu totiž existovala právní úprava obsažená v předlistopadových vyhláškách federálního ministerstva financí, navazující ještě na hospodářský zákoník zrušený krátce po roce 1989, které byly později komplexně nahrazeny právě zákonem o majetku státu (a v rovině finančního hospodaření velkými rozpočtovými pravidly). Z důvodové zprávy se pak vyjevují některé argumenty, které vedly k současnému právnímu stavu. Odkazováno je na potřebu posílení právní jistoty subjektů vstupujících do právních vztahů se státem, zastaralost a roztržičnost a současně neúplnost tehdejší právní úpravy, konečně je zdůrazňována potřeba zákonné formy nové regulace (a to proto, že omezování vlastnického práva státu také podléhá tzv. výhradě zákona vyžadované ústavním pořádkem).¹⁴

¹² Byť jak poznamenává P. Havlan, jisté náznaky bylo možné zaznamenat ještě před rokem 1989, byly však podmíněny tehdejšími podmínkám (viz HAVLAN, P. K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávných celků. *Právní rozhledy*. 2003, č. 7, s. 356).

¹³ Srov. § 18 až 20 uvedeného zákona.

¹⁴ Podrobněji viz důvodová zpráva k zákonu o majetku státu (tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 438/0, volební období 1998–2002).

V případě majetku státu tedy zákonodárce prakticky neměl jinou možnost nežli přijmout zcela novou a, dá se říci, komplexní zákonnou právní úpravu, zatímco v případě majetku obcí převážila *integrace* této problematiky do zákona o obcích (a obdobně zákona o krajích), jako zřetelně jednodušší řešení. Jak již však bylo naznačeno, je otázkou, zda toto řešení bylo také řešením ideálním, resp. zda nemělo být zvoleno spíše řešení po vzoru zákona o majetku státu. Pro tento závěr (a v neprospěch současného řešení) přitom lze formulovat některé argumenty, které jsou naznačeny dále.

3 Argumenty v neprospěch dosavadního řešení

3.1 (Ne)přehlednost

Prvním argumentem v neprospěch dosavadní konstrukce může být poukaz na relativní nepřehlednost integrace majetkoprávních otázek do zákona o obcích, resp. zákona o krajích. Jak již bylo uvedeno, majetek a hospodaření s ním je v těchto předpisech pojat jako jeden z rozměrů samostatné působnosti obcí a krajů. To je sice systematicky vzato správně, jelikož v praxi je hospodaření s majetkem typickým odrazem samostatné působnosti, resp. v širším smyslu samosprávy obcí a krajů. Problém ovšem nastává v té rovině, že obsahem samostatné působnosti je také celá řada dalších právních vztahů. Jde jednak o případy výkonu samosprávné veřejné moci, zejména však jde o celou řadu vnitřních vztahů mezi orgány obcí (krajů) navzájem či o vztahy mezi obcemi (krají) a jinými subjekty nikoli mocenské povahy, které žádný bezprostřední majetkový kontext nemají. Neidentifikuje-li čtenářstvo tato pravidla správně, může nabýt dojmu, že zákon o obcích (o krajích) má méně majetkoprávních pravidel, než kolik jich skutečně obsahuje.

V tomto příliš nenapomáhá ani označení rubriky „Hospodaření obce“ počítaje § 38 ObecZř (části první hlavy druhé dílu druhého tohoto zákona), jelikož „právní fáze“ veřejného majetku jsou teorií a ostatně i praxí (zákonem o majetku státu) označovány jako (1) nabývání, (2) hospodaření a (3) nakládání s veřejným majetkem. Toto rozlišení je smysluplné proto, že v každé z nich jde o něco jiného, což ústí v odlišné právní požadavky na ně dopadající. Zákon o obcích ovšem v § 38 a navazujících ustanoveních tyto kategorie směšuje a přidává k nim také některá další ustanovení, zejména auditování

hospodaření (§ 42 ObecZř), které samo o sobě není hospodařením, nýbrž jeho kontrolou. Především však mnoho podstatných pravidel (jejichž nedodržení vede k neplatnosti právního jednání obce podle § 41 ObecZř) není v této rubrice obsaženo, nýbrž je lze nalézt zejména v § 85 ObecZř upravujícím majetkoprávní „rozhodování“ zastupitelstva obce. Toto ustanovení pro změnu obsahuje fáze nabývání a nakládání s obecním majetkem (a nikoli již hospodaření, které lze zjednodušeně vyjádřit zejména jako užívání majetku obcí či krajem v duchu tzv. vlastnické triády).

Čtenářkám a čtenářům se proto nabízí ne zcela přehledná systematika úpravy majetkoprávních aspektů. To samozřejmě nemusí nutně vést k závěru o potřebě úpravy v samostatném zákoně. Krokem vpřed by bylo již vyčlenění majetkoprávních aspektů do samostatné části (či alespoň hlavy) zákona o obcích, která by respektovala výše naznačené členění na nabývání, hospodaření a nakládání s obecním majetkem (obdobně pro zákon o krajích či o hl. městě Praze).

3.2 (Ne)jednotnost

Další nevýhodou separátní úpravy majetku obcí a krajů ve dvou (čítaje zákon o hl. městě Praze dokonce třech) zákonech je pochopitelně riziko nedůvodných odchylek či mezer mezi těmito úpravami, které mohou komplikovat jejich aplikaci. Taková situace není v právním řádu ojedinělá, např. může být pro obsahově totéž volena odlišná forma realizace veřejné správy.¹⁵ V případě zákona o obcích a zákona o krajích nedosahují rozdíly regulace majetkoprávních aspektů velké intenzity, přesto se vyskytují.

Krátce po přijetí těchto předpisů na tyto odlišnosti poukazuje P. Havlan. Konkrétně zmiňuje např. formulaci § 85 písm. a) ObecZř a § 36 písm. a) KrajZř, které nekorespondují. V prvním z předpisů je totiž výčet jednání,

¹⁵ „Dobrým“ příkladem takového legislativního přístupu v českém právním řádu může být právní regulace poskytování dotací, která je rozdělena do velkých a malých rozpočtových pravidel v závislosti na tom, kým je dotace poskytována. Odhlédneme-li od některých obecnějších problémů, zřetelná je zejména divergence mezi zde upravenými „procesy“ poskytování dotací. Zatímco v případě velkých rozpočtových pravidel je zpravidla vydáváno rozhodnutí o poskytnutí dotace, v případě malých rozpočtových pravidel je uzavírána veřejnoprávní smlouva, aniž by zde byl jednoznačný důvod pro toto odlišné řešení. Nejde přitom o rozdíl pouze kosmetický, jelikož výsledkem těchto postupů je odlišná procesní forma činnosti veřejné správy, ačkoli obsahově může jít o totéž.

k nimž musí zastupitelstvo vyslovit souhlas, širší než v případě druhém. To může vyvolávat otázku, zda se má také obsahově lišit aplikace těchto ustanovení, P. Havlan se to však nedomnívá.¹⁶ Dalším příkladem, kterého se v dřívějším znění předmětných předpisů P. Havlan dotýká,¹⁷ je odlišné znění § 41 odst. 1 ObecZř a § 23 odst. 2 KrajZř. Obe tato ustanovení vyžadují souhlas zastupitelstva či rady obce s (majetko)právním jednáním, která podléhají schválení tímto orgánem, to však s drobným rozdílem. Zatímco zákon o krajích výslovně vyžaduje, aby toto schválení bylo „předchozí“, zákon o obcích tak poněkud překvapivě nečiní. Srovnání těchto úprav po jazykové stránce značí, že v případě zastupitelstva (rady) obce může být schválení až dodatečné, hojící neplatnost předmětného majetkového jednání. Je tomu tak ale skutečně? Lze totiž argumentovat, že jednak dikce souvisejících ustanovení (zejména odst. 1 předmětných paragrafů) a jednak obecná východiska (argumentace *a simili*) naznačují, že není důvod rozlišovat mezi utvářením vůle k majetkoprávnímu jednání orgány obce a orgány kraje.¹⁸

Zda předmětné schválení musí být předcházející či nikoli nicméně není tak podstatné. Podstatné je spíše to, že paralelní úpravy fakticky téhož spíše podléhají riziku nedůvodných rozdílů a souvisejících aplikačních problémů, resp. je náročnější na „sladění“ této paralelní úpravy, či aby Havlanovými slovy, „to, co je v ní stejné (čehož je většina), bylo také stejně upraveno, a to, co je v ní odlišné, bylo také zřetelně odlišeno“.¹⁹

3.3 (Ne)úplnost

Ačkoli důsledně vzato neúplnost není nevýhodou paralelní právní úpravy ve více zákonech, nýbrž spíše nedůsledností této regulace, lze mít za to, že úprava jedním zákonem poskytuje větší prostor pro ucelenou úpravu různých (potřebných) aspektů majetku obcí a krajů. Současnou právní úpravu

16 HAVLAN, P. K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávných celků. *Právní rozhledy*. 2003, č. 7, s. 357.

17 Ibid., s. 358.

18 Ostatně i v komentářové literatuře se běžně uvádí, že schválení má být předběžné (srov. FUREK, A. § 41 [Neplatnost právního jednání obce a doložka o splnění podmínek]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 260).

19 HAVLAN, P. K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávných celků. *Právní rozhledy*. 2003, č. 7, s. 358.

pak ve srovnání s úpravou majetku státu za příliš komplexní označit nelze, na což poukazuje již P. Havlan, který hovoří o této regulaci jako o „útržkovité“, resp. celkově „nedostatečné“.²⁰

Podrobné srovnání majetkoprávních pravidel zákona o majetku státu na straně jedné a zákona o obcích a zákona o krajích na straně druhé by samozřejmě dalece přesahovalo rozsah tohoto stručného příspěvku. Zřejmě však postačí konstatovat, jak již bylo uvedeno, že zákon o obcích ani zákon o krajích neobsahuje jakoukoli ucelenější regulaci nabývání a nakládání s majetkem. Absentují tak např. natolik základní ustanovení, jako je požadavek na formu právního jednání, kterým se majetek nabývá či se s ním právně nakládá (podle zákona o majetku státu je v případě smluvního nabývání obecně vyžadována písemná forma s projevy vůle na jedné písemnosti, a to i tehdy, kdy to právní předpisy nevyžadují; srov § 12 odst. 1 ZMS). Neupraveny jsou dále také obecné požadavky na úplatné nabývání či určité omezení nabývání bezúplatného.

Obdobně v případě nakládání zákon o majetku státu obsahuje např. omezení nakládání s majetkem ve prospěch určitých „veřejně činných“ osob jako odraz regulace možného střetu zájmů (§ 18 ZMS) či dále obsahuje požadavek na výběrové řízení v případě prodeje hmotných věcí (nikoli pouze nemovitostí, § 22 odst. 1 ZMS). Regulováno je také nakládání s (trvale či dočasně) nepotřebnými věcmi (§ 14 odst. 7 ZMS), nakládání s pohledávkami (§ 31 a násl. ZMS) nebo komplexněji účast v jiných právnických osobách (§ 28 a násl. ZMS). Tím nemá být řečeno, že by majetek obcí a krajů měl být regulován stejně rigorózně jako majetek státu, opravdu ale nejsou žádné z výše uvedených aspektů významné i pro tuto oblast? Na opak poukazuje odborná literatura, která mnohá z těchto pravidel radí dodržovat obcím a krajům jako (právně nezávazná) doporučení.²¹

3.4 Doktrinální a judikturní oddělenost

Argumentovat bychom ale mohli i některými okrajovějšími přínosy komplexní úpravy majetku obcí a krajů v jednom zákoně, jako je snadnější (nikoli

²⁰ Ibid.

²¹ Srov. porůznu v HAVLAN, P., JANEČEK, J. a kol. *Majetek územních samosprávních celků v teorii a praxi*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014.

pouze) aplikovatelnost této regulace ale také její „judikovatelnost“. Přesněji tvorba soudní judikatury či obdobně např. metodické podpory nikoli roztržštěné na půdorysu několika zákonů, nýbrž k jednomu právnímu předpisu. Analogicky by právní úprava v jednom zákoně mohla usnadnit vznik zvláště zaměřené odborné literatury komentářového typu. Tato literatura sice existuje již dnes, nicméně s ohledem na značnou šíři aspektů regulace činnosti obcí a krajů stojí jejich majetkový kontext nutně spíše na okraji zájmu. Majetek obcí a krajů je proto dnes prostorem spíše pro zvláště zaměřené odborné monografie, méně již pro ze své podstaty obecně pojaté komentáře k zákonu o obcích či zákonu o krajích. V kontextu problematiky majetku státu je tomu jinak, stejně jako v případě např. slovenské právní úpravy, ve které je majetek obcí upraven v samostatném zákoně.²²

3.5 Impulz k inovaci?

Konečně „rekodifikace“ právní úpravy majetku obcí a krajů v jednom zákoně by mohla být potřebným impulzem k inovaci stávající právní úpravy. Nešlo by tedy o pouhé „sloučení“ do jednoho právního předpisu (a nezbytnou diferenciaci mezi pravidly pro obce a kraje), ale také o platformu pro aktualizaci současné regulace. Které aspekty by pak mohly představovat předmět této aktualizace?

Pomineme-li pouhé „vyplnění mezer“, které bylo naznačeno výše, domnívám se, že hlavní oblastí, na kterou by se bylo vhodné zaměřit, jsou majetkoprávní konsekvence spolupráce obcí se soukromými investory, zejména s tzv. developery. Lze totiž upozornit, že zatímco zákon o obcích (a obdobně zákon o krajích) věnuje vysokou pozornost problematice nakládání s nemovitostmi ve vlastnictví obcí a krajů (kdy v případě právní dispozice s hmotnou nemovitou věcí je vyžadováno zveřejnění záměru, jehož nedodržení vede k absolutní neplatnosti navazujícího právního jednání), v případě zmíněných smluv s developery zákon neobsahuje žádná pravidla. Přitom ekonomickým významem (a právní složitostí²³) mohou být tyto smlouvy nesrov-

²² Ke kterému, dodejme, vznikají samostatné odborné komentáře; srov. např. SOTOLÁŘ, J. a kol. *Zákon o majetku obcí (velký komentář)*. Košice: Vydavateľstvo komunálnej literatúry SOTAC, 2019.

²³ K různým právním aspektům těchto smluv viz ZAHUMENSKÁ, V. a kol. *Smlouvy o rozvoji území obcí: když je investor za humny*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

natelně významnější nežli prodej malého obecního pozemku. Je to pak spíše soukromý sektor, který přichází s formulací určitých „zásad“ spolupráce mezi obcemi a developery,²⁴ což může také potvrzovat potřebu určité právní regulace.

Nabízet se ale mohou i jiné otázky, např. okruh vyhrazené působnosti zastupitelstva obce a tzv. zbytkové působnosti rady (srov. § 102 odst. 3 ObecZř). V úvahu mohou připadat také např. nové kontrolní mechanismy, zejména rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na veřejný majetek územních samosprávných celků a propojení této možnosti na nový zákon o majetku územních samosprávných celků.

4 Závěr

Na základě uvedeného se domnívám, že idea uceleného zákona o majetku obcí a krajů (resp. *zákonu o majetku územních samosprávných celků*), tak jako ji v literatuře před zhruba dvěma dekádami naznačil P. Havlan, je stále životná. Přesněji lze spíše říci, že se jedná o perspektivní řešení případné reformy či alespoň modernizace právní regulace této oblasti. Věcí další samozřejmě je, zda a kdy tato změna přijde. Prozatím totiž není ani na širším obzoru.

Literatura

- FUREK, A. § 41 [Neplatnost právního jednání obce a doložka o splnění podmínek]. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 838 s. ISBN 978-80-7400-739-2.
- HAVLAN, P, SOCHOROVÁ, D. a kol. *Majetek státu v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2021, 352 s. ISBN 978-80-7502-455-8.
- HAVLAN, P. *Veřejný majetek*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 162 s. ISBN 978-80-210-8333-2.
- HAVLAN, P., JANEČEK, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 398. ISBN 978-80-7502-057-4.

²⁴ Srov. Zásady pro spolupráci obce s investorem ke stažení. *Frank Bold Advokáti* [online]. Dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/sluzby/8577-vzorove-zasady-pro-spolupraci-obci-s-investory-ke-stazeni-zdarma>

HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.

HAVLAN, P. Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? *Právní zpravodaj*. 2003, č. 2, s. 12–13. ISSN 1212-8694.

HAVLAN, P. K úskalím zákonné úpravy majetku územních samosprávných celků. *Právní rozhledy*. 2003, č. 7, s. 358. ISSN 1210-6410.

SOTOLÁŘ, J. a kol. *Zákon o majetku obcí (velký komentár)*. Košice: Vydavateľstvo komunálnej literatúry SOTAC, 2019, 470 s. ISBN 9788089446841.

Zásady pro spolupráci obce s investorem ke stažení. *Frank Bold Advokáti* [online]. Dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/sluzby/8577-vzorove-zasady-pro-spolupraci-obci-s-investory-ke-stazeni-zdarma>

ZAHUMENSKÁ, V. a kol. *Smlouvy o rozvoji území obcí: když je investor za humny*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 192 s. ISBN 978-80-7598-597-2.

ZMARENÝCH 30 ROKOV PRECHODU MAJETKU ŠTÁTU NA OBCE

Jozef Tekeli*

1 Úvod

V podmienkach Slovenska bola miestna samospráva znovu zavedená v roku 1990 prijatím zákona SNR č. 3699/1990 Zb., o obecnom zriadení, v z. n. p. (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktorý spoločne so zákonom č. 472/1990 Zb., o organizácii miestnej štátnej správy, v znení neskorších predpisov predstavoval fundamentálnu legislatívnu bázu novej sústavy miestnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Zákon o obecnom zriadení položil základy slovenskej územnej samosprávy, a to samosprávy na úrovni obcí. Druhá rovina územnej samosprávy, a to na úrovni vyšších územných celkov, bola do slovenského právneho poriadku zavedená v roku 2001 zákonom č. 302/2001 Z. z., o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), v znení neskorších predpisov, ktorý nadviazal na dosiaľ najobsiahlejšiu novelu Ústavy SR vykonanú ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.

Podľa čl. 65 ods. 1 Ústavy SR č. 460/1992 Zb. sú obec a vyšší územný celok právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Podľa § 1 ods. 1 *alínea* ZoOZ je obec právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.

* Doc. JUDr. Jozef Tekeli, Ph.D., Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice, Slovenská republika / Department of Constitutional Law and Administrative Law, Faculty of Law, Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Košice, Slovak Republic / E-mail: jozef.tekeli@upjs.sk

V súvislosti s revitalizáciou obecnej samosprávy po roku 1989 štát celkom logicky na obce a mestá preniesol časť majetku, ktorý dovtedy vlastnil, spravoval alebo ktorý bol v správe štátnych organizácií. Takto prešla na obce podstatná časť majetku vo vlastníctve štátu nachádzajúceho sa v obci. Táto zmena súvisela aj s reštituovaním historického majetku obcí. Značná časť tohto majetku totiž pôvodne obciam patrila (napr. obecné lesy, pasienky a orná pôda), resp. bola vybudovaná obyvateľmi obce svojpomocne (tzv. akcie „Z“ – napr. kultúrne domy, materské škôlky, nákupné strediská). Federálne zhromaždenie Československej federatívnej republiky schválilo dňa 18. apríla 1990 ústavný zákon č. 100/1990 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Česko-slovenskej federatívnej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii. Touto zmenou bol vytvorený ústavný rámec na postupný prechod štátneho majetku do vlastníctva iných právnických osôb.

Ešte pred prechodom majetku štátu na obce štát preniesol na obce riadiace práva k niektorým typom štátnych organizácií. K tomuto došlo zákonom č. 518/1990 Zb., o prechode zakladateľskej alebo zriaďovateľskej funkcie národných výborov na obce, ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy s účinnosťou od 19. 12. 1990. Tento zákon bol prijatý Slovenskou národnou radou dňa 22. 11. 1990.

K samotnému prechodu majetku na obce došlo zákonom SNR č. 138/1991 Zb., o majetku obcí, v z. n. p. (ďalej len „zákon o majetku obcí“) s účinnosťou od 1. 5. 1991. Na základe § 2 ods. 1. tohto zákona do vlastníctva obcí prešli z majetku SR veci, okrem hnuteľností patriacich orgánom miestnej štátnej správy, ku ktorým patrilo ku dňu účinnosti osobitného predpisu (zákona o obecnom zriadení) právo hospodárenia národným výborom, na území ktorých sa nachádzajú. Podľa § 2 ods. 2 tohto zákona veci, ku ktorým patrilo právo hospodárenia štátnym podnikom, rozpočtovým, príspevkovým organizáciám a drobným prevádzkarňam národných výborov, ku ktorým prešla zakladateľská alebo zriaďovateľská funkcia na obec podľa osobitného predpisu, prešli z majetku SR do vlastníctva obce, na území ktorej sa nachádzajú.

Podľa § 2 ods. 4 zákona o majetku obcí do vlastníctva obcí prešli aj historické radnice, ktoré ku dňu účinnosti tohto zákona boli v majetku SR. Podľa § 2

ods. 5 citovaného zákona, nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu, ku ktorým patrilo ku dňu účinnosti osobitného predpisu právo hospodárenia Stavoinveste a bývalým okresným národným výborom s cieľom zabezpečenia systému komplexnej bytovej výstavby, účelovej investičnej výstavby a individuálnej bytovej výstavby, prešli do vlastníctva obce, na území ktorej sa nachádzajú, okrem časti majetku, ktorý sa podľa § 3 písm. e) a f) tohto zákona nestáva majetkom obce.

Ďalšími ustanoveniami zákona o majetku obcí, ako aj jeho čiastkovými novelami, postupne prechádzal na obce aj ďalší štátny majetok a majetok v správe štátnych organizácií. Išlo napríklad o školské a zdravotnícke objekty, pozemky vo vojenských obvodoch. V § 3 uvedeného zákona je taxatívne vymedzený majetok štátu, ktorý do vlastníctva obcí neprešiel. Podľa § 4 uvedeného zákona na obce prešli okrem vlastníckeho práva aj ďalšie súvisiace majetkové práva. Okrem práv prešli na obce podľa § 4 ods. 2 uvedeného zákona do výšky nadobúdaného majetku aj súvisiace záväzky.

Zákonom o majetku obcí došlo k prechodu majetku na obce zo zákona (*ex lege*). Nešlo o zmluvný prevod majetku. V tomto prípade išlo o originárny, nie derivatívny, spôsob nadobudnutia vlastníckeho práva. Tzv. delimitačné protokoly, ktoré sa pri prechode majetku spisovali, neboli zmluvnými dokumentmi, ktorými by prešlo na obce vlastnícke právo. Delimitačné protokoly len osvedčovali faktický stav a rozsah majetku, ktorý na obec prešiel.

Avšak ani po vyše tridsiatich rokoch od nahradenia sústavy miestnych národných výborov obcami sa obce nedokázali dôsledne vyrovnat' s majetkovo-právnym vysporiadaním vlastníctva, ktorý na nich mal prejsť zo štátu. O odovzdávanom majetku sa spisovali delimitačné protokoly spravidla vydávané okresnými národnými výbormi v likvidácii. Obsahom delimitačných protokolov bol nehnuteľný majetok, konkrétne parcely a stavby v katastrálnom území tej-ktorej obce, najčastejšie parcely registra „E“, ale aj registra „C“. Zďaleka však nie všetok majetok spísaný v delimitačných protokoloch bol štátom riadne vysporiadaný. Podľa súčasných údajov z katastrálneho portálu, mnohé parcely obsiahnuté v delimitačných protokoloch majú známych vlastníkov, zväčša sa jedná o fyzické osoby, pri niektorých parcelách vlastník nie je známy a niektoré (jedná sa o niektoré parcely registra „C“) nemajú založený list vlastníctva.

2 Prechod majetku štátu na obce

Podľa § 1 ods. 2 zákona o majetku obcí: *„Majetok obce tvoria nehnuteľné veci a hnutelné veci vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré sú vo vlastníctve obce podľa tohto zákona alebo ktoré nadobudne obec do vlastníctva prechodom z majetku Slovenskej republiky na základe tohto zákona alebo osobitného predpisu, alebo vlastnou činnosťou.“*

Účelom prijatia zákona o majetku obcí bolo predovšetkým ustanoviť, ktoré veci z majetku Slovenskej republiky prechádzajú do vlastníctva obcí, ale tiež upraviť majetkové postavenie a hospodárenie obcí. Podľa § 2 ods. 1 zákona o majetku obcí: *„Do vlastníctva obcí prechádzajú z majetku Slovenskej republiky veci, okrem hnutelností patriacich orgánom miestnej štátnej správy, ku ktorým patrilo ku dňu účinnosti osobitného predpisu právo hospodárenia národným výborom, na území ktorých sa nachádzajú.“*

Podľa § 2d zákona o majetku obcí: *„Do vlastníctva obcí prechádzajú z majetku Slovenskej republiky pozemky pod stavbami vo vlastníctve obce, ktoré prešli do vlastníctva obce podľa § 2 až 2c, vrátane príľahlej plochy, ktorá svojím umiestnením a využitím tvorí neoddeliteľný celok so stavbou.“*

Východiskom pri prechode majetku na obec boli tieto skutočnosti:

- a) existencia práva hospodárenia národného výboru ktoréhokoľvek stupňa k veci, prípadne späťnosť pozemku s majetkom, ku ktorému mal národný výbor právo hospodárenia,
- b) územie obce, v ktorej sa vec nachádzala,
- c) skutočnosť, že vec patrila do majetku štátu.

Pokiaľ ide o „právo hospodárenia“, toto právo predstavovalo osobitný právny inštitút, ktorý v sebe zahŕňal súhrn práv a povinností pri nakladaní s určitým druhom majetku – v tomto prípade s majetkom štátu.

„Právo hospodárenia“ je pojem, ktorý sa vyskytoval predovšetkým v zákone č. 109/1964 Zb., Hospodársky zákonník (ďalej ako „Hospodársky zákonník“), a tiež vo vyhláske č. 119/1988 Zb., o hospodárení s národným majetkom (ďalej ako „vyhláška“).

Ako vyplýva z § 9a Hospodárskeho zákonníka tzv. „právo hospodárenia“ nemožno stotožňovať s vlastníckym právom, resp. Hospodársky zákonník

vyslovene rozlišuje tieto typy práva a tzv. „právo hospodárenia“ ani neodvodzuje od vlastníckeho práva.

Podľa § 4 ods. 1 prvej vety vyhlášky: *„Právo hospodárenia s vecami, ktoré sú súčasťou národného majetku (ďalej len ‚národný majetok‘), patrí tej organizácii, ktorá je poverená úlohami, na plnenie ktorých národný majetok slúži, pokiaľ nie je touto vyhláškou alebo osobitným predpisom ustanovené inak.“* Vyhláška odkazuje na niekoľko osobitných predpisov, okrem iného aj na zákon č. 135/1961 Zb., o pozemných komunikáciách (cestný zákon), v úplnom znení vyhlásenom pod č. 55/1984 Zb. Tento zákon s účinnosťou v čase účinnosti vyhlášky sa však nijakým spôsobom nedotýka tzv. „hospodárenia s vecami“. Upravuje predovšetkým štátnu správu vo veciach pozemných komunikácií, ktorú vykonávajú cestné správne orgány, ktorými sú v zmysle vtedy účinného zákona Federálne ministerstvo dopravy, ústredné orgány štátnej správy vo veciach dopravy republík a opäť len už vyššie spomínané národné výbory všetkých stupňov.

Podľa § 4 ods. 2 druhá veta vyhlášky: *„Národné výbory, prípadne organizácie nimi riadené alebo spravované, majú právo hospodárenia s nehnuteľným národným majetkom, ktorý neslúži na plnenie ich úloh, pri ktorom však spoločenský záujem vyžaduje, aby zostal v celospoločenskom vlastníctve pre budúce úlohy.“*

Z delimitačného protokolu vyplynulo, že parcely, ktoré sa týmto delimitačným protokolom odovzdávali sú nehnuteľnosti rôzneho charakteru, avšak zväčša sa jedná o pozemky pod miestnymi komunikáciami, verejnými budovami, prípadne lúky, orné pôdy, pozemok pod cintorínom, materskou školou a pod. Jedná sa o parcely, ktoré podľa všetkého slúžili na verejné účely, resp. ktoré sa nachádzali pod budovami a zariadeniami slúžiacimi na plnenie úloh štátnych orgánov (cintorín, materská škola, miestne komunikácie, atď.).

Podľa § 19 zákona č. 69/1967 Zb., o národných výboroch, v znení účinnom do 23. 11. 1990 (ďalej ako „zákon o národných výboroch“): *„Národné výbory podľa osobitných predpisov vykonávajú štátnu správu najmä na úseku utvárania a ochrany podmienok zdravého spôsobu života a práce, oblastného plánovania, územného plánovania a stavebného poriadku, pracovných síl, ochrany prírody a kultúrnych pamiatok, ochrany a využívania nerastného bohatstva, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, energetiky, hospodárenia s bytmi a s nebytovými priestormi, financií a správy a ochrany národného majetku, zásobovania, obchodu, verejného a závodného*

stravovania a cestovného ruchu, služieb, dopravy a cestného hospodárstva, školstva, kultúry a informácií, zdravotníctva, sociálneho zabezpečenia, obrany štátu, ochrany verejného poriadku, požiarnej ochrany, všeobecnej vnútornej správy.“

V zmysle vyššie citovaných ustanovení sa preto javí ako nepochybné, že v prípade, že vlastníkom týchto pozemkov a budov bol štát, miestne príslušný národný výbor mal k predmetným pozemkom a budovám – parcele právo hospodárenia.

3 Delimitácia

Podľa § 6 písm. a) vyhlášky medzi základné povinnosti organizácií pri hospodárení s národným majetkom patrilo okrem iného aj *„národný majetok zistiť, spísať, oceniť, pokiaľ nie je ustanovené inak a viesť v predpísanej evidencii podľa osobitných predpisov.“*

Je možné predpokladať, že zoznam majetku uvedený v delimitačnom protokole vychádzal práve zo spomínanej evidencie vedenej národným výborom. Nemožno sa však na túto skutočnosť jednoznačne spoliehať, nakoľko zákon o majetku obcí neprikazoval vyhotoviteľom protokolov vychádzať výlučne z „osobitných evidencií národných výborov“ (zákon o majetku obcí spomína iba účtovnú evidenciu).

S pojmom delimitačný protokol, resp. delimitácia, narábajú mnohé štátne orgány v rámci plnení svojich kompetencií, a to aj napriek skutočnosti, že žiaden v súčasnosti účinný právny predpis tento pojem legálne nedefinuje.

V súčasnej dobe sa pojem „delimitácia“ používa najčastejšie v súvislosti s delimitáciou správy ako prevod správy k pozemkom vo vlastníctve štátu, prípadne postup, ktorým sa zosúlaďuje evidencia správy pozemkov – správcov pozemkov, vyplývajúca z právnych predpisov a druhov pozemkov. Delimitačnými protokolmi rieši napríklad Slovenský pozemkový fond zmenu správy k pozemkom – nehnuteľnostiam vo vlastníctve štátu podľa druhov pozemkov a platných právnych predpisov. Delimitačnými protokolmi je riešený aj prevod správy k pozemkom medzi Ministerstvom hospodárstva SR a Slovenským pozemkovým fondom podľa ustanovení § 34a zákona č. 229/1991 Zb., o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku, a v súlade s ustanovením § 47c zákona

č. 92/1991 Zb., o štátnom podniku, v prípade, ak sú poľnohospodárske pozemky vo vlastníctve SR po zrušenom štátnom podniku evidované v katastri nehnuteľností na liste vlastníctva neexistujúceho subjektu.

V súvislosti s delimitačnými protokolmi, ktoré vznikali pri prevode majetku štátu na obce treba zdôrazniť, že zákon o majetku obcí vyslovene hovorí o zostavení „protokolu“, nie „delimitačného protokolu“.

Podľa § 14 ods. 1 prvá veta zákona o majetku obcí: *„O prechode vlastníctva vecí, postúpení majetkových práv a záväzkov sú povinné spísať odovzdávajúce a nadobúdajúce právnické osoby písomné protokoly.“* Podľa § 14 ods. 2 tohto zákona: *„Zápis prechodu vlastníckeho práva štátu na obec vykonajú príslušné strediská geodézie na základe zoznamov potvrdených orgánom miestnej štátnej správy a obecným zastupiteľstvom.“*

Javí sa, že pojem „delimitačný protokol“ bol zavedený len v dôsledku akéhosi zvyku bežného zaužívania pojmu delimitácia, obsah ktorého sa rokmi a predovšetkým zmenou spoločenských režimov a zmenou právnej úpravy značne menil a vyvíjal, nakoľko prísne dodržiavajúc dikciu zákona by tieto dokumenty mali mať označenie iba „protokol“.

Podľa § 14d ods. 1 zákona o majetku obcí: *„Správca majetku Slovenskej republiky, ktorý mal do dňa prechodu majetku podľa § 2d ods. 1 a 2 tento majetok v správe, spíše písomný protokol s príslušnou obcou o odovzdaní tohto majetku najneskôr do dvoch mesiacov odo dňa prechodu majetku Slovenskej republiky podľa tohto zákona. Protokol obsahuje presné vymedzenie a hodnotu odovzdávaného majetku vedenú v účtovníctve podľa osobitného zákona, súvisiace majetkové práva a záväzky ku dňu prechodu majetku Slovenskej republiky na obec a údaje katastra nehnuteľností podľa osobitného predpisu. Protokol podpisuje štatutárny orgán obce a štatutárny orgán správcu majetku Slovenskej republiky, ktorý mal v správe majetok Slovenskej republiky, ktorého vlastníctvo prechádza podľa tohto zákona na obec.“*

Podľa § 14d ods. 3 tohto zákona: *„Obce sú povinné do šiestich mesiacov odo dňa nadobudnutia majetku Slovenskej republiky podľa § 2d podať na príslušnom katastri nehnuteľností návrh na zápis vlastníckeho práva k tomuto majetku podľa osobitného predpisu.“*

Podľa § 14d ods. 4 tohto zákona: *„Majetok Slovenskej republiky uvedený v § 2d ods. 1 a 2 prechádza do vlastníctva obcí 1. júla 2009.“*

Podľa uznesenia Krajského súdu v Prešove sp. zn. 3Co/377/2005 „[v]ecí a majetkové práva nadobúda obec dňom účinnosti tohto zákona (§ 2 ods. 7), a to dňom 1. 5. 1991.“

Na základe vyššie citovaných ustanovení zákona o majetku obcí je zrejmé, že majetok štátu prešiel na obce priamo na základe zákona (dňom účinnosti zákona / dňom účinnosti konkrétneho ustanovenia). Delimitačný protokol, či protokol nezakladá prevod, či prechod vlastníckeho práva na obce. Delimitačný protokol len sumarizuje objem vecí, ktoré patrili do súpisu majetku štátu, a ktorých vlastníkom sa už obec stala priamo účinnosťou zákona.

Delimitácia v kontexte prevodu vlastníctva majetku štátu na obce nie je samostatnou skutočnosťou, resp. konaním orgánu verejnej moci s konštitutívnymi účinkami. Zostáva tiež otázne, či je vôbec možné v súvislosti s prechodom vlastníctva majetku štátu na obec možno hovoriť o tzv. *delimitácii*, ktorá s ohľadom na iné právne predpisy nadobúda úplne iný význam vzhľadujúc sa skôr na správu majetku štátu, resp. prevod takejto správy.

Delimitačný protokol, resp. správne protokol mal v prípade prechodu majetku do vlastníctva obcí len zjednodušiť zápis vlastníckych práv do katastra nehnuteľností.

4 Záznam v katastri

Podľa § 34 ods. 1 zákona č. 162/1995, o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon); ďalej ako „katastrálny zákon“: „Práva k nehnuteľnostiam uvedené v § 1 ods. 1, ktoré vznikli, zmenili sa alebo zanikli zo zákona, rozhodnutím štátneho orgánu, príklepom licitátora na verejnej dražbe, vydržaním, prírastkom a spracovaním, práva k nehnuteľnostiam osvedčené notárom, ako aj práva k nehnuteľnostiam vyplývajúce z nájomných zmlúv, zo zmlúv o prevode správy majetku štátu alebo z iných skutočností svedčiacich o zverení správy majetku obce alebo správy majetku vyššieho územného celku sa do katastra zapisujú záznamom, a to na základe verejných listín a iných listín. Záznamom sa zapisuje i zmena poradia záložných práv z doby záložných veriteľov o poradí ich záložných práv rozhodujúcim na ich uspokojenie.“

Podľa § 35 ods. 2 a) a b): „Prílohou návrhu na vykonanie zážnamu je a) verejná listina alebo iná listina, ktorá potvrdzuje právo k nehnuteľnosti; ak ide o zápis záložného práva, ktoré vzniká zo zákona, listinu preukazujúcu existenciu pohľadávky nie je potrebné priložiť, b) identifikácia parciel, ak vlastnícke právo k nehnuteľnosti nie je zapísané v liste vlastníctva...“

Verejná listina je listina, na ktorej je odtlačok pečiatky slovenského orgánu/úradu alebo úradnej osoby a podpis úradnej osoby. Verejnou listinou je nie len listina, ktorú vyhotovil slovenský orgán, ale aj listina, ktorú takýto orgán len potvrdil.

Podľa § 36 a) katastrálneho zákona: „Ak je vlastnícke právo k nehnuteľnosti zapísané na liste vlastníctva a na vykonanie zážnamu je predložená ďalšia verejná listina alebo iná listina, ktorá nevychádza z údajov katastra, okresný úrad nevykoná zážnam a túto skutočnosť oznámi tomu, kto ju predložil, a tomu, v koho prospech právo k nehnuteľnosti svedčí podľa listiny.“

„Ak listina predložená na vykonanie zážnamu nevychádza z údajov katastra, nemožno ju v záujme zachovania materiálnej publicity katastra a ochrany zapísaného vlastníka do katastra zapísať“ (rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 21. 6. 2017, sp. zn. 3Sžr/35/2016).

V prípade parciel či už registra „C“ alebo registra „E“, ku ktorým je evidované vlastnícke právo fyzických osôb alebo iných právnických osôb, kataster nemôže na základe predloženého delimitačného protokolu ako verejnej listiny zapísať vlastnícke právo obce k týmto parcelám, nakoľko údaje delimitačného protokolu nevychádzajú z údajov vedených katastrom.

V prípade zápisu vlastníckeho práva parciel, ku ktorým nie je založený list vlastníctva, sa vyžaduje v zmysle § 35 katastrálneho zákona tzv. „identifikácia parciel“. Identifikáciou parciel sa v podstate prekryje katastrálna mapa, ktorá zobrazuje parcely registra „C“ s mapou určeného operátu, v ktorej sú zobrazené tzv. pôvodné pozemky registra „E“. Týmto postupom sa zisťuje právny stav a teda, geodet ním určí vlastníkov podľa aktuálneho stavu registra „E“. Ak by identifikáciou bolo zistené, že parcely bez založeného listu vlastníctva sú vo vlastníctve iných, či už fyzických alebo právnických osôb, okresný úrad vlastnícke právo obce k týmto parcelám zapísať záznamom nemôže.

Predložením samotného delimitačného protokolu príslušný okresný úrad nemôže vykonať záznam do katastra nehnuteľností (nie v časti, ktorá je nesúladná s údajmi v katastri).

5 Zápis vlastnického práva

Podľa § 70 ods. 1 katastrálneho zákona: „*Údaje katastra uvedené v § 7 sú hodnotovné, ak sa nepreukáže opak.*“ Na základe tohto ustanovenia sa uplatňuje zásada, že kedykoľvek môže dôjsť aj k zmene zapísaných údajov, pokiaľ je osoba schopná preukázať nadobudnutie vlastníctva relevantnými listinami.

V každom individuálnom prípade vyvstáva potenciálna otázka, či parcely, ktoré sa nachádzajú v zozname delimitačného protokolu nemohli predsa len patriť do majetku štátu (najčastejšie z dôvodu, že na mnohých parcelách zo zoznamu sa nachádzajú miestne komunikácie alebo iné verejnoprospešné stavby).

Od roku 1948 sa pri realizácii ciest vzhľadom na vtedajší politický režim a filozofiu súvisiacu s osobným vlastníctvom častokrát nedbalo na vyriešenie vlastníckych vzťahov k pozemkom pod cestami. Cesty sa častokrát stavali bez potreby dohody s vlastníkmi, bez odkúpenia pozemkov, či vyvlastnenia. Dokonca aj v prípadoch, kedy dochádzalo k vyvlastneniu, tieto právne úkony boli veľmi nedokonalé a výsledkom boli jednoduché dohody s vtedajšími vlastníkmi bez toho, aby sa na parcely pod cestami zakladali listy vlastníctva.

Preto nie je vylúčené, že vlastnícke práva k pozemkom pod miestnymi komunikáciami boli niekedy v minulosti predmetom vysporiadania medzi vlastníkom/vlastníkmi a štátom, resp. že tieto parcely boli predmetom vyvlastnenia, čo by vysvetľovalo, prečo sa parcely ocitli na delimitačnom protokole, prostredníctvom ktorého malo dôjsť k zápisu vlastníckeho práva obce do katastra nehnuteľností.

V prípade existencie dokladu preukazujúceho takúto skutočnosť, by ale vznikol spor o vlastnícke právo k nehnuteľnosti (nakolko údaje zapísané v katastri nehnuteľností by odporovali takejto listine), ktorý nie je spôsobilý vyriešiť príslušný okresný úrad. Takýto spor je oprávnený riešiť iba súd v civilnom sporovom konaní (napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžr/35/2016).

V opačnom prípade je treba vychádzať z predpokladu, že parcely, na ktorých sa nachádzajú napríklad miestne komunikácie nikdy neboli vo vlastníctve štátu, a preto neprešlo vlastníctvo k nim na obec tak, ako to predpokladal zákon o majetku obcí. Ani skutočnosť, že sa parcely ocitli na zozname majetku v delimitačnom protokole nemení nič na tejto skutočnosti. Takéto parcely nemali byť zahrnuté do zoznamu, resp. boli zahrnuté do zoznamu na základe chyby spočívajúcej v nesprávnej evidencii, v nesprávnej interpretácii zákona, resp. inej chyby spočívajúcej v ľudskom faktore.

6 Záver

Napriek uplynutiu 30 rokov od vzniku modernej slovenskej obecnej samosprávy, sa nedokázali slovenské obce, ako aj štát vysporiadať s prechodom majetku štátu na obce. V podmienkach obcí existuje nespočetné množstvo verejnoprospešných stavieb umiestnených na nevysporiadaných pozemkoch. Rovnako množstvo verejnoprospešných stavieb najmä líniových stavieb *de iure* „neexistujú“. Obce ani po 30 rokoch nevedia zdokumentovať vlastníctvo k prevažnej väčšine nehnuteľného majetku nachádzajúceho sa na území obce, ktorý má slúžiť na verejnoprospešné účely. Tento stav má za následok brzdu v investičnom rozvoji slovenských obcí, kdeže vo väčšine správnych (územných, stavebných) konaní musia preukazovať právny vzťah k pozemku. Neschopnosť preukázať majetkovoprávny vzťah k verejnoprospešným objektom ochromuje zároveň efektívne čerpanie externých finančných zdrojov na ich revitalizáciu.

Literatura

- MAHĎÁKOVÁ, J. Majetok obce a zásady hospodárenia s ním. *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 2011, č. 4, s. 14 a násl. ISSN 1337-7523.
- PAPCUNOVÁ, V., BALÁŽOVÁ, E. *Majetok obcí*. Nitra: Slovenská akadémia pôdohospodárskych vied, 2006, 123 s. ISBN 80-89162-19-3.
- SOTOLÁŘ, J. a kol. *Zákon o majetku obcí. Komentár*. Vydavateľstvo komunálnej literatúry, 2019, 470 s. ISBN 8071796645.

AKTUÁLNÍ OTÁZKY ZMĚN ZÁVAZKU ZE SMLOUVY V PODMÍNKÁCH OBCÍ

Jan Janeček*

1 Úvod

Právní úprava změn závazku ze smlouvy v podmínkách obcí je představována ve svém obecném základu příslušnými ustanoveními občanského zákoníku,¹ ke kterým však přistupují obecný postup modifikující ustanovení zvláštních, co do povahy veřejnoprávních, předpisů. Sledovaná oblast tak bez dalšího vykazuje typické znaky právní úpravy hospodaření s majetkem obcí, resp. nakládání s tímto majetkem, jak je identifikuje P. Havlan, když říká, že zákon o obcích předpokládá uplatnění způsobů nakládání s majetkem, které jsou upraveny v obecných (soukromoprávních) předpisech, současně však existují veřejnoprávní mantinely takového nakládání.²

V podmínkách obcí lze z hlediska zmíněné veřejnoprávní úpravy dopadající na provádění změn závazku ze smluv identifikovat několik zásadních momentů. Budeme-li vycházet ze zákona o obcích,³ je potřeba zmínit otázky právního jednání obcí rozpadající se na dílčí problémy tvorby vůle těchto právnických osob – veřejnoprávních korporací, příslušnosti jednotlivých orgánů obce k rozhodnutí o určitém právním jednání, projevení takové vůle navenek, tedy mimo jiné určení „správné“ osoby k takovému jednání za obec, ale také splnění zvláštních předpokladů platnosti takového jednání, především

* JUDr. Bc. Jan Janeček, Ph.D., Krajský úřad Královéhradeckého kraje, Hradec Králové / Hradec Králové Regional Authority, Hradec Králové, Czech Republic / E-mail: ja.janecek@kr-kralovehradecky.cz

¹ Zákon č. 98/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále také „OZ“).

² HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 209.

³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále také „ObecZř“).

pak v minulosti tolik diskutované povinnosti zveřejnění záměru určitých právních jednání obce před jejich schválením příslušným orgánem daného celku územní samosprávy. Dále budeme muset řešit otázky „neprocesního“ charakteru, kdy zákon o obcích (ale nejen on, viz také příslušná ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů) stanoví především základní pravidla hospodaření s majetkem obcí, která je nezbytné brát v potaz i v situaci, kdy se obec chystá provést změnu závazku ze smlouvy. Pro provádění změn závazku ze smlouvy je pak dále zásadní úprava zadávání veřejných zakázek, aktuálně v podmínkách České republiky představovaná zákonem o zadávání veřejných zakázek.⁴ S ohledem na fakt, že většina závazků ze smluv uzavíraných obcemi bude v praxi vznikat v režimu veřejné zakázky (uvažujeme-li alespoň o smlouvách, kterými obce úplatně pořizují stavební práce, dodávky nebo služby), ať už v zadávacím řízení nebo mimo něj, nelze tuto právní úpravu při řešení předmětných otázek vynechat.

Naznačená právní úprava je aplikována relativně dlouhodobě, věnována jí byla také nemalá pozornost odborné veřejnosti, včetně pozornosti soudů, může se tak zdát, že jde o oblast dobře „prozkoumanou“, kde veškeré otázky již byly vyřešeny. Takové zdání by však bylo klamné, a to nejen ve světle v současné době stále aktuálních okolností celosvětově dopadající pandemie onemocnění COVID-19, nicméně naposledy zmíněné okolnosti staví do nového světla celou řadu problémů v minulosti již „úspěšně vyřešených“, resp. také připomínají, že celá řada právních nástrojů vlastně nebyla (protože to prostě nebylo potřeba nebo to ani nebylo možné) v zásadě využívána. Za takovou oblast můžeme považovat i regulaci změny závazků, aktuálně především ty změny, jejíž potřeba vznikla v důsledku změny okolností, které smluvní strany braly v potaz při uzavírání smlouvy. Potřeba řešit zmíněné situace se objevuje poslední dobou stále častěji a je určitým dozvukem končících (alespoň prozatím) klidnějších, předvídatelnějších časů. Právě těmto otázkám se pak předkládaný příspěvek bude věnovat, aniž by si kladl za cíl na dále pokládané otázky najít odpovědi. Řešení pak zcela určitě přinese, resp. už přináší, nově nabyté zkušenosti všech, kteří do smluvních vztahů v rámci veřejných zakázek vstupují – reakcí na do značné míry nepředvídatelné

⁴ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále také „ZVZ“).

změny všech nejrozličnějších okolností doprovázejících plnění závazků je přizpůsobení obchodních podmínek tak, aby uměly na takové situace „reagovat“ a nebylo nutné změny závazků provádět.⁵ Než se však všichni zúčastnění v nastalé situaci zorientují, bude v nemalém počtu potřeba zvážit, zda a případně jak lze změnu závazku provést. Tento příspěvek se tak pokusí přispět k diskuzi na představené téma.

2 Změna okolností jako důvod pro provedení změny závazku

2.1 Soukromoprávní rozměr

V obecné rovině v soukromoprávních vztazích platí, že daný slib zavazuje a smlouvy mají být plněny.⁶ Současně také soukromé právo zohledňuje zásady spravedlnosti⁷ a ukládá jednat poctivě – mělo by tak být nástrojem, který pomáhá uspořádávat „rozumně“ vztahy mezi lidmi. Občanský zákoník tak obsahuje také několik ustanovení, která dávají smluvním stranám nástroj umožňující reagovat na změnu okolností ovlivňující původní rozložení práv a povinností, jak si je smluvní strany při sjednávání závazku uspořádaly.⁸ Nástrojem v zásadě obecně použitelným pro situace vyznačující se podstatností změn okolností pak může být především § 1765 odst. 1 OZ, který umožňuje smluvní straně domáhat se obnovení jednání o smlouvě za účelem „obnovení rovnováhy“, jsou-li kumulativně splněny tyto předpoklady:

- po uzavření smlouvy došlo k podstatné změně okolností,
- změnu okolností nebylo možné předvídat,
- změnu okolností nebylo možné ovlivnit,
- taková změna založí zvlášť hrubý nepoměr v právech a povinnostech smluvních stran znevýhodněním jedné z nich.

⁵ Takovými obchodními podmínkami pak mohou být např. smluvní podmínky FIDIC, využívané v ČR především při „zasmluvňování“ veřejných zakázek na stavební práce na dopravních stavbách. Jak umožnily tyto obchodní podmínky reagovat vládě ČR na situaci, která celkem masivně zasáhla v rámci tzv. první vlny epidemie COVID-19 v České republice většinu dopravních staveb, lze usuzovat z přílohy usnesení vlády ze dne 20. 4. 2020, č. 438, „Závazný pokyn k řešení následku pandemie onemocnění COVID-19“.

⁶ § 3 odst. 2 písm. d) OZ.

⁷ § 3 odst. 3 OZ.

⁸ Viz např. § 1788 odst. 2, § 2059, § 2620 odst. 2 nebo § 2722 odst. 2 OZ.

Zmíněné ustanovení je dispozitivní, smluvní strany mohou jeho užití vyloučit, případně mohou (některá ze smluvních stran může) na sebe převzít nebezpečí změny okolností, čímž se vzdává práva žádat později o obnovu jednání, budou-li proto v budoucnu splněny předpoklady. Jak upozorňuje J. Šilhán, jde o převzetí čl. 6.2.1 až 6.2.3 zásad UNIDROIT (*Principles of International Commercial Contracts*), s drobnými odchylkami a modifikacemi, kdy však základní linie úpravy je totožná.⁹ Právě zásady UNIDROIT a rozhodovací praxe je sledující mohou pro nás být dnes praktickým vodítkem při posuzování, zda vzniklo, či nevzniklo některé ze smluvních stran právo domáhat se obnovy jednání o smlouvě.

V souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 jsou obce, jako veřejní zadavatelé, nuceni reagovat na žádosti svých smluvních partnerů – dodavatelů o obnovu jednání o smlouvě právě s odkazem na § 1765 OZ, kdy se z pochopitelných důvodů dodavatelé snaží dosáhnout změny závazky ve svůj prospěch. Častým požadavkem bývá navýšení sjednané ceny nebo prodloužení sjednaného termínu plnění. Veřejný zadavatel je pak vystaven posuzování, zda jsou pro obnovu jednání o smlouvě předpoklady splněny, či nikoliv. Povinností obce, jako zadavatele, je se daným požadavkem druhé smluvní strany poctivě zabývat (viz § 6 odst. 1 OZ). Každý případ vyžaduje individuální posouzení, lze však nicméně identifikovat určité společné znaky, které by mohly při posouzení vznesených nároků pomoci. Půjde mimo jiné o otázku předvídatelnosti změn. Pro zjednodušení a názornost pracujeme dále s příkladem smlouvy uzavřené v rámci zakázky na stavební práce. Zatímco u smluv uzavřených např. koncem roku 2019 asi nebude rozumně obhajitelné, že zhotovitel (resp. i objednatel) mohl předpokládat, že epidemie onemocnění šířící se lokálně v Číně přeroste v pandemii, která povede k výrazným omezením, např. možnosti pohybu obyvatel po území ČR, a tím zásadnímu narušení dodavatelsko-odběratelských vztahů, u stejných smluv uzavíraných v průběhu roku 2021 je nezbytné ono narušení dodavatelsko-odběratelských vztahů vnímat jako nový „relativně setrvalý běžný stav“ a každý tak s určitými komplikacemi musí počítat. Jak např. upozorňuje Centrum pro regionální rozvoje České republiky, jako

⁹ ŠILHÁN, J. § 1765 [Podstatná změna okolností a obnovení jednání o smlouvě]. In: HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník: komentář. V., Závazkové právo: obecná část (§ 1721–2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014, marg. č. 13.

státní příspěvková organizace zajišťující administraci velmi podstatné části dotačních prostředků čerpaných i obcemi, není možné domáhat se obecné právní úpravy ani obecné úpravy doložky vyšší moci ve smlouvách, které byly uzavírány ve chvíli, kdy se již COVID-19 plošně šířil, neboť nebude splněn základní prvek nepředvídatelnosti.¹⁰ U dodavatele v rámci veřejné zakázky realizované pro obec bude nezbytné jeho schopnost předvídat nutné posuzovat s ohledem na § 5 OZ, tedy klást na danou osobu zvýšené požadavky. Zatímco by asi nebylo spravedlivé přičítat dodavateli předvídatelnost abnormálního, ojedinělého navýšení ceny určitého materiálu, které reaguje na celou řadu vzájemně více či méně propojených okolností celosvětového významu, bude možné naopak dovozovat předvídatelnost „komplikací“ s obecnou plynulostí dodávek stavebního materiálu nebo celkového růstu jejich cen, jako obvyklou („učebnicovou“) reakci trhu na zvýšenou nejistotu danou pandemií a dosavadními reakcemi státu (států) na ni.

Obtížné bude také posouzení vzniku zvlášť hrubého nepoměru v právech a povinnostech smluvních stran a s tím související (pro námi řešený abstraktní příklad) časté tvrzení ohledně neúměrného zvýšení nákladů na straně dodavatele. Díky zákona je poměrně neurčitá („zvlášť hrubý nepoměr“, „neúměrné zvýšení nákladů“). V rámci řešeného příkladu nepomůže ani speciální § 2620 odst. 2 OZ, který pro případ smlouvy o dílo pro takové případy dává pravomoc soudu rozhodnout o spravedlivém zvýšení ceny za dílo. Při řešení takových situací bude především na straně dodavatele, aby hodnověrně prokázal, že se výhodnost vztahu vychýlila v jeho neprospěch v požadované intenzitě. To bude předpokládat „vyložení karet na stůl“, jinými slovy, dodavatel bude nucen dokládat, jak „výhodný“ pro něj daný kontrakt byl a o co přichází. Praxe ukazuje, že dodavatelé jsou za takové situace zpravidla zdrženliví.

¹⁰ Viz Sdělení ve věci změn závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. *Centrum pro regionální rozvoj České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.crr.cz/sdeleni-ve-veci-zmen-zavazku-ze-smlouvy-na-verejnou-zakazku/>. Citovaný názor má pro obce významnou praktickou hodnotu, neboť je to právě Centrum pro regionální rozvoj, které de facto rozhoduje o uznatelnosti, či neuznatelnosti výdajů realizovaných obcemi za využití „evropské“ dotace. Zajímavé je i to, že prezentovaný názor byl zveřejněn již 20. 4. 2020. Obdobně viz také např. K. Dubová, která uvádí: „Posledně zmíněné podmínky můžeme v případě pandemie koronaviru považovat za splněné u těch smluv, které byly uzavřeny před jejím vypuknutím. Sporná pak bude předvídatelnost u smluv, které byly uzavřeny v hraničním období, kdy se virus začal šířit a opatření postupně zavádět“ (DUBOVÁ, K. Dopady koronaviru do závazkových vztahů. *Právní prostor* [online]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/dopady-koronaviru-do-zavazkovych-vztahu>).

Ke komentovanému ustanovení občanského zákoníku se ještě sluší doplnit, byť si tento příspěvek neklade za cíl podat vyčerpávající výklad předmětného problému, že za splnění shora označených předpokladů vzniká příslušné smluvní straně právo na obnovení jednání o smlouvě, nikoliv na provedení změny smlouvy. Každá obec by tak v případě, že bude k obnovení jednání o smlouvě na základě daného ustanovení vyzvána, měla nejprve vyhodnotit, zda jsou splněny předpoklady pro postup dle § 1765 OZ a bude-li odpověď kladná, pak s druhou smluvní stranou jednat se zřetelem na hospodářský účel sledovaný uzavřením původní smlouvy. Porušením právní povinnosti by bylo jednání odmítnout. Byť pro takové porušení nestanoví právní předpisy žádnou sankci, mohlo by takové chování mít v případě následného postupu druhé smluvní strany dle § 1766 OZ negativní dopady pro obec v podobě např. plného nesení nákladů soudního řízení. Z hlediska možné soudní „dohry“ žádosti o obnovu jednání je důležitý také časový faktor. Soud návrh na změnu závazku zamítne, neuplatnila-li dotčená smluvní strana své právo na obnovu jednání u druhé smluvní strany v přiměřené lhůtě, za kterou jsou obecně považovány dva měsíce od okamžiku, kdy změnu okolností musela zjistit. V kontextu právě řečeného lze ještě dodat ke shora řešené nepředvídatelnosti změny, že za nepředvídatelnou „změnu“ nelze, jak to občas někteří dodavatelé činí, považovat konkrétní dopady déle trvajícího stavu vzniklého před uzavřením smlouvy na některou ze smluvních stran, pokud bylo možné takové dopady očekávat.

Lze tak stručně shrnout, že obec by měla na žádost o obnovení jednání o smlouvě vždy reagovat vedena poctivostí a dobrou vírou, které stály při vzniku původního závazku a snažit se dohodnout takovou změnu závazku, která nastolí původní rovnováhu vztahu a umožní, při zohlednění nových okolností, naplnit původně sledovaný hospodářský účel smlouvy.

2.2 Veřejnoprávní rozměr

Jak bylo v úvodu zmíněno, obec se při hospodaření, resp. nakládání se svým majetkem neřídí jen předpisy práva soukromého, ale je povinna respektovat také co do povahy předpisy veřejnoprávní. Ve sledovaném případě půjde především o některá ustanovení zákona o obcích a dále pak především o zákon o zadávání veřejných zakázek.

Začneme zákonem o obcích. Odhlédneme-li od otázky určení příslušného orgánu obce, který by měl o změně závazku rozhodnout, jeví se jako důležitá především ta ustanovení, která normují pravidla hospodaření obcí. Ustanovení § 38 ObecZř ukládá obci využívat svůj majetek účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly obce. Při uvažované změně závazku dle § 1765 OZ by se tak obec měla také zabývat otázkou, zda chystaná změna vyhoví z hlediska svých dopadů do majetkové sféry obce požadavkům citovaného ustanovení zákona o obcích. Chybné by bylo vycházet z úvahy, že v zájmu obce není žádná změna, která bude znamenat navýšení nákladů na její straně bez adekvátní změny protiplnění, tady např. změna spočívající v pouhém navýšení ceny hrazené obcí. Takový postup by de facto vylučoval v případě obcí změny dle § 1765 OZ realizovat. Podobné závěry však nejsou v praxi nečasté. Spíše než složitým právním výkladem, jsou motivovány strachem/neochotou z takových změn, které reagují na v minulosti se objevující tendenci orgánů činných v trestním řízení nebo jiných orgánů kontrolujících v určitém ohledu nakládání s majetkem obcí posuzovat všechna rozhodnutí orgánů obce přísně ekonomickými měřítky bez zohlednění dalších faktorů.¹¹ Zásadním „motivem“ obce pro provedení takové změny závazku, která se čistě z ekonomického hlediska nebude jevit jako výhodná, bude ve sledované situaci požadavek zákonnosti postupu obce. Jak bylo výše zmíněno, jednat o změně závazku, jsou-li pro to dány zákonné předpoklady, je právní povinností, stejně tak jako chovat se v právním styku poctivě. Jinými slovy, dopadla-li na smluvního partnera obce změna okolností ve smyslu § 1765 OZ, měla by to obec férově uznat a svým jednáním aktivně přispět k tomu, aby došlo k obnovení původního uspořádání práv a povinností (že to ale v praxi nemusí být jednoduché, je nasnadě) a došlo k naplnění původně sledovaného účelu uzavření smlouvy. Konec konců i obec se může

¹¹ Lze zaznamenat pozitivní vývoj zohledňující i neekonomická hlediska nakládání s majetkem, viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2018, sp. zn. 5 Tdo 1285/2018, kde soud konstatuje následující: „Obec může disponovat se svým majetkem (prodávat ho, pronajímat apod.) z ekonomického hlediska i méně výhodně, než jak by to odpovídalo povinnosti sjednat cenu ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá (§ 39 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů). Proto není vyloučeno, aby obec poskytla svůj majetek (např. byt) jiné osobě do nájmu nikoli za nejvyšší dosažitelné nájemné, je-li jeho sjednaná výše nebo bezplatnost nájmu odůvodněna jiným důležitým zájmem obce (§ 38 odst. 1 zákona o obcích), např. nutností plnit sociální, kulturní či obdobné funkce, jejichž prostřednictvím obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (§ 2 odst. 2 zákona o obcích).“

dostat do situace, kdy bude změnou okolností negativně zasažena sama. Každopádně lze doporučit, aby případně obcí realizovaná změna v režimu § 1765 OZ byla důkladně připravena (především z hlediska ověření naplnění všech předpokladů pro vznik práva žádat o obnovení jednání) a přezkoumatelným způsobem zdůvodněna. Jen tak bude možné takový postup obce (s dopady do její majetkové sféry) považovat za transparentní.

Druhým zásadní aspektem veřejnoprávního rozměru řešené věci je povinnost obcí postupovat v souladu s právní úpravou zadávání veřejných zakázek. Ta, v podobě zákona o zadávání veřejných zakázek, stanoví pravidla pro provádění změn závazků. Předmětnou úpravu pak najdeme v § 222 ZVZ. Jejím smyslem je zajistit, aby pozdější změnou závazku nedocházelo de facto k negování samotného smyslu existence pravidel pro veřejné zadávání, a i po případně později provedené změně závazku byly zachovány parametry provádění veřejných výdajů stanovené § 6 citované právní úpravy. Zákon o zadávání veřejných zakázek tak stanoví kvalitativní a kvantitativní omezení pro provádění změn závazků. Aniž bychom zacházeli do detailů, je možné konstatovat, že při provádění změny závazku v návaznosti na postup podle § 1765 OZ je možné postupovat podle § 222 odst. 4 ZVZ, který umožňuje zadavateli provést změnu závazku „bez uvedení důvodu“, jestliže prováděná změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky a současně její hodnota je nižší než finanční limit pro nadlimitní veřejnou zakázku a nižší než 10 % původní hodnoty závazku, nebo 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku na stavební práce, která není koncesí. Jedná se o tzv. změny *de minimis*. Jako druhý možný postup se jeví využití § 222 odst. 6 ZVZ, podle kterého se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje změna,

- a) jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat,
- b) nemění celkovou povahu veřejné zakázky a
- c) hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce.

Současně však cenový nárůst takto realizovaný společně se změnami podle odst. 5 stejného paragrafu nesmí po odečtení neprovedených prací, dodávek

či služeb představovat více než 30 % původní hodnoty závazku. U postupu podle odst. 6 bude potřeba především zohlednit, zda byla pro jeho použití splněna podmínka *ad a)*, tedy potřeba změny vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat. Jak upozorňují A. Havlová a M. Jaroš, je otázkou, zda u zadavatelů poučených z první vlny pandemie bude možné v rámci vlny druhé [a dalších – pozn. aut.] uvažovat o tom, že nastalá potřeba změny závazku byla pro zadavatele jednajícího s náležitou péčí nepředvídatelná.¹²

3 Závěr

Naznačené otázky související s aktuální situací ukazují především na potřebu formulovat smluvní (obchodní) podmínky takovým způsobem, aby bylo v jejich rámci možné dosáhnout očekávaných cílů i bez případných změn smlouvy. Samozřejmě není v lidských silách pamatovat na všechny více či méně možné budoucí scénáře, je však nutné poučit se z nabytých zkušeností a zohlednit je v textu připravovaných smluv. V kontextu řešeného se nabízí uplatnění doložek vyšší moci „propojených“ především se smluvními ujednáními o termínech plnění, smluvních pokutách a náhradě škody. Z hlediska zákona o zadávání veřejných zakázek je možné využít institutu tzv. vyhrazených změn závazku ve smyslu § 100 ZVZ, jak upozorňuje A. Larionová.¹³ Jak už bylo zmíněno v úvodu, je možné využívat ve větší míře již existujících smluvních nástrojů jako jsou např. obchodní podmínky FIDIC nebo relativně nový Český smluvní standard, který reaguje na specifika českého prostředí.¹⁴ Tam, kde smlouvy jsou obcemi již uzavřeny a „narážejí“ na v poslední době se rapidně měnící vnější okolnosti, bude nutné hledat cestu k naplnění původně sledovaných účelů v mezích mantinelů daných

¹² HAVLOVÁ, A., JAROŠ, M. Koronavirus: Prodlužování termínů plnění smluv jako řešení v první vlně – a jak s ním ve vlně druhé? *Havel & Partners* [online]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.cz/koronavirus-prodluzovani-terminu-plneni-smluv-jako-reseni-v-prvni-vlne-a-jak-s-nim-ve-vlne-druhe>

¹³ LARIONOVÁ, A. Jak se vyhnout podstatným změnám smluv spojeným s pandemií koronaviru ve veřejných zakázkách? *PwC Legal* [online]. Dostupné z: https://blog.pwc.cz/pwc_ceska_republika_news/2020/05/jak-se-vyhnut-podstatn%C3%BDm-zm%C4%9Bn%C3%A1m-smluv-spojen%C3%BDm-s-pandemi%C3%AD-koronaviru-ve-ve%C5%99ejn%C3%BDch-zak%C3%A1zk%C3%A1ch.html

¹⁴ K tomu viz Stavební smluvní standardy: Pro výstavbu, projektování a služby. *Stavební smluvní standardy* [online]. Dostupné z: <https://www.stavebni-smluvni-standardy.cz>

právní úpravou. Na druhou stranu je potřeba vnímat i to, že pandemická situace trvá více než dva roky a z tohoto hlediska se s ní související jevy stávají pomalu „standardním“ prostředím a nelze se do nekonečna, nastane-li při plnění závazku jakýkoliv problém, na ně odvolávat (vymlouvat). Právě rozlišení toho, kdy se smluvní partner obce na nastalou situaci jen vymlouvá, a kdy naopak je potřeba spravedlivě uznat, že za nastalou komplikaci neodpovídá, bývá v praxi složité.

I smluvní partneři obcí (dodavatelé) by však měli přehodnotit svůj do současné doby převládající přístup k veřejným zakázkám a více aktivně v průběhu zadávacího řízení svými žádostmi o vysvětlení zadávací dokumentace ovlivňovat výslednou podobu obchodních podmínek, neboť to jsou právě oni, kdo mají (měli by mít) nejlepší přehled o tom, co je za dané situace na trhu reálné, a co už reálné není. Přístup typu „bereme všechno, pokud nastane problém, řekneme, že jsme obchodní podmínky nemohli ovlivnit, protože byly součástí zadávací dokumentace, a ono to nakonec nějak dopadne“, nelze považovat za zcela doporučený. Pravdou je, že všechno nakonec nějak dopadne, ale při uzavírání smluv by všechny smluvní strany měly přemýšlet dopředu, aby „to“ dopadlo tak, jak původně chtěly. Již v procesu kontraktace, který je v podmínkách obcí regulován také zákonem o zadávání veřejných zakázek, je nezbytné, aby i dodavatelé aktivně přispěli ke zdárnému výsledku – vhodnému nastavení smluvních podmínek. Dohánění situace následně bývá mnohdy velmi složité, jak se snažil v náznacích ukázat i tento příspěvek.

Literatura

- DUBOVÁ, K. Dopady koronaviru do závazkových vztahů. *Právní prostor* [online]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/obcanske-pravo/dopady-koronaviru-do-zavazkovych-vztahu>
- HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.
- HAVLOVÁ, A., JAROŠ, M. Koronavirus: Prodlužování termínů plnění smluv jako řešení v první vlně – a jak s ním ve vlně druhé? *Havel & Partners* [online]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.cz/koronavirus-prodluzovani-terminu-plneni-smluv-jako-reseni-v-prvni-vlne-a-jak-s-nim-ve-vlne-druhe/>

LARIONOVÁ, A. Jak se vyhnout podstatným změnám smluv spojeným s pandemií koronaviru ve veřejných zakázkách? *PwC Legal* [online]. Dostupné z: https://blog.pwc.cz/pwc_ceska_republika_news/2020/05/jak-se-vyhnout-podstatn%C3%BDm-zm%C4%9Bn%C3%A1m-smluv-spojen%C3%BDm-s-pandemi%C3%AD-koronaviru-ve-ve%C5%99ejn%C3%BDch-zak%C3%A1zk%C3%A1ch.html

ŠILHÁN, J. § 1765 [Podstatná změna okolností a obnovení jednání o smlouvě]. In: HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník: komentář. V, Závazkové právo: obecná část (§ 1721–2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014, 1317 s. ISBN 978-80-7400-535-0.

Sdělení ve věci změn závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. *Centrum pro regionální rozvoj České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.crr.cz/sdeleni-ve-veci-zmen-zavazku-ze-smlouvy-na-verejnou-zakazku>

Stavební smluvní standardy: Pro výstavbu, projektování a služby. *Stavební smluvní standardy* [online]. Dostupné z: <https://www.stavebni-smluvni-standardy.cz>

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY JAKO ZŘIZOVATELE VEŘEJNÝCH ÚSTAVŮ

Dagmar Sochorová*

1 Úvod

V současné době jsme svědky strukturálních změn v ekonomice vyspělých zemí světa s ohledem na význam zdrojů pro jejich dlouhodobý ekonomický růst a konkurenceschopnost. Do popředí se jako klíčový zdroj bohatství a prosperity dostávají znalosti, inovace či digitální technologie. Investice do vzdělání, vědy, výzkumu či vývoje představuje významný ukazatel konkurenceschopnosti jednotlivých států. Stěžejní roli na poli nejen vědy, ale i výzkumu hrají veřejné výzkumné instituce jakožto poměrně mladé právnické osoby veřejného práva, které byly do našeho právního řádu konstituovány transformací z příspěvkových organizací s účinností od 1. 1. 2007 na základě zákona o veřejných výzkumných institucích.¹ Svým působením tak předurčují dlouhodobé trendy směřování jednotlivých vědních oborů a ve svém důsledku tak mohou výrazně ovlivnit ekonomické směřování České republiky. Přeměna příspěvkových organizací na veřejné výzkumné instituce s sebou přinesla nemalé změny spočívající jednak v přiznání právní osobnosti těmto institucím, ale i v nastavení odpovídajících kontrolních mechanismů pro nakládání a hospodaření se svým majetkem.

* JUDr. PhDr. Dagmar Sochorová, Ph.D., Katedra českého jazyka a literatury, Pedagogická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Czech Language and Literature, Faculty of Education, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: sochorova.dagmara@gmail.com

¹ Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „zákon o veřejných výzkumných institucích“ nebo „ZVVI“).

2 Veřejný ústav

Ústav samotný by bylo možné charakterizovat jako typ právnické osoby, jehož definice (ačkoliv se v právnické terminologii vyskytuje již více než dvě stě let), jakož i zařazení do typologie právnických osob, resp. vymezení systémového místa v této typologii, nebyly dosud jednotně vyřešeny. Např. J. Sedláček upozorňuje s odvoláním na starší práce E. Tilsche či J. Pražáka na dřívější uvádění pouze korporací a nadací jako právnických osob.² Posléze však připouští, že se v literatuře obecního práva vyvinul třetí typ právnických osob, tzv. ústavy, „*tj. veřejné zařízení, které tvořilo část státního zařízení, ale samostatně hospodařilo. Byl to systém veřejných fondů.*“³ V této době však již byla formulována definice veřejného ústavu O. Mayera, z níž většina soudobých autorů dosud vychází. Ačkoliv pojem veřejného ústavu není v právní nauce nijak novým a lze ho tedy označit za tradiční kategorii právnické osoby veřejného práva, jeho definice, jakož i odlišení tohoto ústavu od jiných subjektů veřejného práva a určení jeho konkrétních forem, patří mezi obtížné otázky vědy správního práva.⁴ D. Hendrych definuje veřejný ústav s odkazem na starší literaturu správního práva, především pak s poukazem na definici O. Mayera, a to jako „*souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu.*“⁵

Při pokusech o definici veřejného ústavu je třeba na úvod zmínit, že se jedná spíše o pojem právní doktríny, jenž byl vytvořen ve snaze postihnout právní realitu, nikoliv o pojem legální, jelikož jako takový není právním řádem

² Případně dále rovněž společnosti, které nebylo možné pominout s ohledem na ustanovení § 26 zákona č. 946/1811 Sb. zák. soud., obecného zákoníku občanského, který se týkal tzv. dovolených společností.

Blíže viz SEDLÁČEK, J. *Občanské právo československé. Všeobecné nauky*. Brno: Nákladem československého akademického spolku „Právník“, 1931, s. 170–172.

³ Ibid., s. 181.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 70.

⁵ Ibid., s. 70. Ačkoliv byla definice O. Mayera zavedena již v roce 1896, tvoří dodnes východisko vymezení pojmu veřejného ústavu a základ moderního pojetí tohoto institutu. Originální znění této definice je následující: „*Die öffentliche Anstalt ist ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauern zu dienen bestimmt sind*“ (MAYER, O. *Deutsches Verwaltungsrecht*. I. und II. Band. Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 2004, s. 268).

užíván.⁶ S odkazem na J. Havelku lze veřejný ústav chápat jako „výtvar právního řádu“, přičemž jeho pojmovou konstrukci podává nauka.⁷

Veřejný ústav, resp. samostatný veřejný ústav, lze dále vymezit jako právnickou osobu zřízenou zákonem nebo právním aktem na základě zákona, kterým je touto formou určen rovněž obsah a rozsah působnosti k právům a povinnostem. Jinými slovy je jim tedy tímto stanoven obsah a rozsah jejich právní osobnosti (subjektivity). Veřejné ústavy jsou uspořádány hierarchicky, jelikož nemají členskou základnu, a dlouhodobě plní nějaký veřejný úkol pro blíže nespecifikovaný okruh osob. Dle P. Havlana se tak děje v principu bez nároku na spolupůsobení těchto osob, resp. uživatelů, u nichž však nelze vyloučit jejich spolupůsobení dobrovolné.⁸

Na druhou stranu se lze (zejména v německé provenienci) setkat i s negativním vymezením, podle kterého ústav zahrnuje všechny subjekty veřejné správy, které nejsou korporacemi ani nadacemi.⁹ Případně s tvrzením, že výsledkem vědecké diskuze dosud nebyl žádný pojmový znak, s jehož pomocí bychom mohli veřejný ústav odlišit od ostatních organizačních typů veřejné správy.¹⁰ H. Maurer v této souvislosti uvádí, že (1) ústav ztělesňuje organizační spojení správních zaměstnanců a věcných prostředků v „osamostatněnou“ správní jednotku, (2) která má plnit stanovené úkoly v návaznosti na své účelové určení a která (3) má obvykle uživatele jakožto příjemce nabízených služeb.¹¹

⁶ Ústav jakožto právnická osoba ustavená za účelem provozování činnosti užitečné společensky nebo hospodářsky s využitím své osobní a majetkové složky byl do právního řádu České republiky zanesen s účinností od 1. ledna 2014 a tvoří ustanovení § 402 až 418 občanského zákoníku (z. č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

⁷ HAVELKA, J. Ústav veřejný. In: HOETZL, J. a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Brno: Rovnost, 1948, s. 117; srov. SVOBODA, T. Pojem veřejný ústav. In: BURSÍKOVÁ, L. a kol. *Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 83.

⁸ HAVLAN, P. Samostatné veřejné ústavy v České republice (dosavadní stav a nové trendy). In: GUŠCIN, I. V. (ed.) *Finansovije pravotvorčestvo i pravoprimerenije v gosudarstvach Central'noj i Vostočnoj Evropy*. Grodno: Grodnenskij gosudarstvennyj universitet imeni Janki Kupaly, 2006, s. 31–35.

⁹ WOLFF, H. J., BACHOF, O. *Verwaltungsrecht. Sr. 2*. Mnichov: C. H. Beck, 1976, s. 300; cit. dle BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 90.

¹⁰ KREBS, W. Die öffentlichrechtliche Anstalt. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 1985, roč. 4, č. 9, s. 613; cit. dle BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 89.

¹¹ MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Mnichov: C. H. Beck, 2011, s. 617–618.

Pro veřejný ústav je příznačné (jak vyplývá i ze shora uvedených definic), že disponuje nejen osobním substrátem (který je typický pro korporace), ale i věcným substrátem (jenž je charakteristický pro fundace). Veřejný ústav je tak zcela specifickou kategorií s vlastními určitými vlastnostmi a funkcemi, čemuž odpovídá i specifický charakter tohoto osobního a majetkového substrátu veřejného ústavu.¹² Dle našeho názoru tak nelze veřejný ústav chápat jen jako jakýsi předěl mezi veřejnoprávní korporací a veřejnoprávní fundací. K bližšímu vymezení je vhodné poukázat na pojmové znaky veřejného ústavu, ke kterým dle D. Hendrycha patří:

- Zřízení organizační jednotky, jež bude plnit veřejný účel, který byl dosud realizován jiným subjektem nebo jinou složkou téhož subjektu veřejné správy, případně bude uskutečňovat nový veřejný účel.
- Veřejný ústav disponuje destinatáři (tj. těmi, kteří užívají služeb ústavu), nikoliv členskou základnou, čímž se odlišuje od veřejnoprávních korporací. U veřejného ústavu absentuje členská základna a demokratická organizační struktura korporálního typu.
- Myšlenka samosprávy ustupuje u veřejných ústavů do pozadí, čímž se rovněž odlišují od korporací. Děje se tak zejména vzhledem k tomu, že veřejné ústavy nedisponují členskou základnou a jejich posláním je trvale plnit nějaký veřejný účel pro blíže nespecifikovaný okruh uživatelů bez nároku na jejich dobrovolné spolupůsobení.¹³

3 Veřejný ústav jako právnická osoba veřejného práva

Vzhledem k tomu, že v našem právním řádu nenalezneme legální definici veřejného ústavu ani vymezení právnické osoby, kterou by bylo možné označit za veřejný ústav, může v praxi veřejný ústav představovat více právních forem. P. Průcha, který veřejné ústavy chápe jako veřejnoprávní instituce nepodnikatelského typu vybavené i určitými veřejnoprávními pravomocemi k uskutečňování veřejného zájmu, poukazuje v této souvislosti na tu skutečnost, že nelze vyloučit ani existenci veřejných ústavů jen jako organizačních složek určitého právního subjektu. Nicméně i přesto vymezuje

¹² SVOBODA, T. Pojem veřejný ústav. In: BURSÍKOVÁ, L. a kol. *Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 83.

¹³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 70–71.

veřejné ústavy především jako subjekty disponující postavením právnické osoby veřejného práva, které mohou vystupovat (a také vystupují) v postavení subjektů veřejné správy.¹⁴ Nelze však vyloučit ani existenci právnických osob soukromého práva, které lze faktickou povahou své činnosti za veřejné ústavy považovat. Máme ovšem za to, že činnost veřejných ústavů by měla být vyhrazena odpovídajícím veřejnoprávním formám.

V následujícím textu se zaměříme na vymezení příspěvkových organizací, které se zdají být nejbližší právní formě veřejného ústavu, ať už z hlediska šíře vykonávaných činností, ale i četností jejich výskytu. Jsme si vědomi toho, že rozsah právnických osob s rysy veřejného ústavu, které by bylo možné na tomto místě porovnat, je širší, ale podrobnější výklad by překročil rozsahové možnosti tohoto příspěvku.¹⁵

3.1 Příspěvkové organizace obecně

Příspěvkové organizace mohou být chápány jako výraz jisté kontinuity, jelikož jsou takovou kategorií právních subjektů, jejichž kořeny lze najít již před rokem 1989. V současné době se s těmito organizacemi můžeme setkat nejen v majetkové sféře státu, ale rovněž v majetkové sféře územních samosprávných celků, tj. obcí a krajů. P. Havlan k těmto subjektům výstižně uvedl, že *„jsou typem právnické osoby, který není s to překročit svůj stín, tj. principiálně „se vypořádat“ se svou (ve vztahu k dnešku) poněkud nekonformní podstatou, jež mu byla dána do vínku v minulosti, a bezrozporně se tak začlenit do platného právního řádu. Jinak řečeno, to, že si s ním současný český zákonodárce zjevně nevě rady, není náhoda.“*¹⁶

Příspěvkové organizace jsou zřizovány za účelem výkonu vybraných činností, jež bývají zpravidla neziskové, a jejich složitost, rozsah i struktura si vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Lze se tedy setkat s příspěvkovými

¹⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 140.

¹⁵ Zmínit lze např. školskou právnickou osobu, která byla do našeho právního řádu zanesena zákonem č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném i jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (viz § 115 až 121 cit. zákona).

¹⁶ HAVLAN, P. Česká příspěvková organizace v kostce (aneb její majetkoprávní podstata ve dvou aktuálních podobách). *Justičná revue*. 2004, č. 6–7, s. 803.

organizacemi v oblasti školství, kultury, sociálních věcí, zdravotnictví, dopravy, vnějších vztahů aj.¹⁷

Príspevkové organizace, představující právně zprostředkovaný výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv, mají v českém právním řádu dvě podoby – státní příspěvkové organizace a příspěvkové organizace územních samosprávných celků. Zatímco státní příspěvkové organizace jsou v platné právní úpravě pojaty jako instituce „přechodné“,¹⁸ u příspěvkových organizací územních samosprávných celků není jejich dočasnost zřejmá.¹⁹ Ačkoliv jsou tyto dvě podoby příspěvkové organizace vlivem úpravy v různých právních předpisech v některých aspektech odlišné, svou podstatou se jedná o velmi podobné, ne-li shodné, subjekty. V obou případech pro tyto subjekty platí, že jejich právní forma nemá omezenou působnost na určitou oblast činnosti. Mohou tak sloužit k poskytování služeb ve všech běžných oblastech veřejného života. Zřizovatel tento rozsah činnosti (včetně účelu zřízení) stanoví ve zřizovací listině. Ve shodě s posláním veřejného ústavu má příspěvková organizace převážně neziskovou činnost. Právní úprava však připouští i výkon tzv. vedlejší (doplňkové, jiné) činnosti založené na ziskovém principu a možnost využít tak hospodářský potenciál organizace. Je však nutné, aby tato vedlejší činnost nenarušovala výkon hlavní činnosti a účel, pro který byla příspěvková organizace zřízena.²⁰

3.2 Příspěvkové organizace územních samosprávných celků

Územní samosprávné celky jakožto subjekty vlastnického práva a jiných majetkových práv v postavení právnických osob, které mají způsobilost

¹⁷ STREJČKOVÁ, D. Finanční hospodaření příspěvkových organizací územních samosprávných celků. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 367.

¹⁸ HAVLAN, P. Několik poznámek k transformaci příspěvkových organizací na tzv. neziskové organizace. *Správní právo*. 2008, č. 8, s. 449–456.

¹⁹ K přijetí zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kterým došlo od 1. 1. 2001 k oddělení příspěvkových organizací státu od příspěvkových organizací územních samosprávných celků, srov. PARÍZKOVÁ, I. Požadavky na fungování municipálního finančního systému s přihlédnutím k právnímu postavení organizačních složek a příspěvkových organizací. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, č. 3, s. 235–243; příp. HUDCOVÁ, Z. Příspěvková organizace. *Právní rádce*. 2001, č. 6, s. 14–15.

²⁰ SVOBODA, T. Příspěvková organizace. In: BURSÍKOVÁ, L. a kol. *Právnícké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 95.

mít práva a povinnosti, mají možnost zřizovat organizace, které se mohou výrazně podílet na výkonu jejich vlastnických práv. P. Havlan v této souvislosti rozlišuje výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv územních samosprávných celků následovně:

- přímý, při kterém jsou majetková práva vykonávána nezprostředkovane – jménem a na účet dané obce či kraje jeho orgány,
- organizačně zprostředkovaný, jenž je vykonáván jménem a na účet příslušné obce či příslušného kraje organizačními složkami jakožto zařízeními bez právní subjektivity,
- a právně zprostředkovaný, který je vykonáván svébytnými právními subjekty, příspěvkovými organizacemi, jménem těchto organizací a na jejich účet.²¹

Příspěvkovým organizacím je v zákoně o obcích²² a v zákoně o krajích²³ věnována jen malá pozornost. Výslovně o nich najdeme zmínku v ustanovení § 84 odst. 2 písm. d) ObecZř a jemu odpovídajícím ustanovení § 35 odst. 2 písm. i) KrajZř. Dle těchto ustanovení může zastupitelstvo obce (kraje) zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce (kraje) a schvalovat jejich zřizovací listiny. Vyhrazenou pravomocí zřizovat a rušit příspěvkové organizace a schvalovat jejich zřizovací listiny je sledována kontrola nad hospodařením obce. Dle zásady *a maiore ad minus* by bylo možné usoudit, že do vyhrazené pravomoci zastupitelstva náleží i schvalování změn základacích listin a dále zejména taková organizační opatření, která již dříve schválilo. Je nutné, aby si zastupitelstvo udrželo rozhodovací pravomoci vůči hospodaření s majetkem obce (kraje), který je formou zřízení příspěvkových organizací vyňat z režimu rozpočtového hospodaření.²⁴

²¹ HAVLAN, P., JANEČEK, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2014, s. 29. K úpravě státních příspěvkových organizací viz dále např. HAVLAN, P. Jak dál v právní úpravě státních organizací? *Právní zpravodaj*. 2002, č. 10, s. 7–9; podrobněji pak HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnost*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 139–145.

²² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „zákon o obcích“ či „ObecZř“).

²³ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „zákon o krajích“ či „KrajZř“).

²⁴ VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 473; dále srov. KOUDELKA, Z. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, 2019, s. 325–326.

Dále lze zmínit i ustanovení § 35a odst. 1 ObecZř a § 14 odst. 3 KrajZř, v nichž sice není přímo zmínka o příspěvkových organizacích, ale o možnosti zakládat a zřizovat právnické osoby pro výkon samostatné působnosti. U tohoto posléze uvedeného zákonného ustanovení se lze setkat s názory na jeho redundantnost. Částečná nadbytečnost tohoto ustanovení je spatřována zejména v tom, že územní samosprávný celek jakožto veřejnoprávní korporace (dle ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR) může zakládat či zřizovat právnické osoby na základě příslušných zákonů, aniž by tato možnost musela být explicitně zmíněna v zákoně o obcích. Jistá nepřesnost tohoto ustanovení je spatřována zejména v tom, že obce nejsou oprávněny zřizovat tyto právnické osoby pro jakýkoliv výkon samostatné působnosti, ale pouze pro takový výkon samostatné působnosti, jež nemá povahu veřejné moci, což by bylo možné jen v případech stanovených zákonem. Z díkce ustanovení je dále zřejmá „možnost“ zakládat nebo zřizovat právnické osoby, aniž by však byly řešeny možnosti, kdy by se obec jakožto právnická osoba mohla podílet na činnostech již dříve zřízených či založených právnických osob. Tato participace je možná, pokud není vyloučena zákonem, jelikož i pro obec ve výkonu samostatné působnosti nemající povahu veřejné moci platí zásada uvedená v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterého každý (i právnická osoba) může činit, co zákon nezakazuje.²⁵

V ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů²⁶ je umožněno územním samosprávným celkům zřizovat „*příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk*“. Úprava příspěvkových organizací je uvedena v ustanovení § 27 až 37b RPÚR. V této části zákona je vymezeno zejména zřízení příspěvkové organizace a povinné náležitosti zřizovací listiny, nabytí majetku, změny a zrušení příspěvkových organizací, jejich finanční hospodaření a peněžní fondy, jakož i úvěry, půjčky, ručení, nakládání s cennými papíry a poskytování darů příspěvkovými organizacemi. Dle ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) RPÚR jsou příspěvkové organizace začleněny jako jedna z forem „organizací

²⁵ VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 210–211.

²⁶ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“ nebo „RPÚR“).

územních samosprávných celků”. Ačkoliv se k výčtu uvedenému v ustanovení § 23 RPÚR vedly debaty ohledně jeho demonstrativnosti či taxativnosti,²⁷ zejména s ohledem na výše uvedenou zmínku o dopadu obecné právní úpravy v případě, kdy územní samosprávný celek nevystupuje ve vrchnostenském postavení, se přikláníme k názoru, že se jedná o výčet demonstrativní. Z tohoto důvodu by nemělo být územním samosprávným celkům překážkou zřizování i jiných právnických osob, než které jsou výslovně v zákonném výčtu obsažené.²⁸

U příspěvkových organizací územních samosprávných celků lze nalézt určitou kontinuitu, protože fakticky navazují na příspěvkové organizace obcí, které byly před 1. 1. 2001 upraveny zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů, jejich majetkoprávní podstata se tak přijetím nové právní úpravy nezměnila. Stejně jako v případě státních příspěvkových organizací, i zde platí, že se jedná o subjekty s právní subjektivitou. Od přijetí nové právní úpravy však prodělala změnu ona „vlastnická nezpůsobilost“ příspěvkových organizací územních samosprávných celků. Již v minulosti vznikaly výkladové potíže a názorová nejednotnost, jelikož zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů možnost vlastnit majetek příspěvkovým organizacím územních samosprávných celků nepřiznával a uplatňoval výhradně institut „správy“,²⁹ do níž byl předán majetek ve vlastnictví zřizovatele

²⁷ Např. POSPÍŠIL, P. Obchodní společnosti územních samosprávných celků. *Správní právo*. 2010, č. 6, s. 326.

²⁸ Viz STREJČKOVÁ, D. Finanční hospodaření příspěvkových organizací územních samosprávných celků. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 367–369. Blíže k otázkám hospodaření a finančního hospodaření příspěvkových organizací územních samosprávných celků srov. ibid., s. 370–382.

²⁹ Jednalo se o veřejnoprávní institut svého druhu, který však nebyl platným právem náležitě upraven. Srov. HAVLAN, P. Česká příspěvková organizace v kostce. *Justičná revue*. 2004, č. 6–7, s. 807.

[dle ustanovení § 27 odst. 2 písm. e) tehdy platného zákona].³⁰ Vytýkána byla nejen nejasnost či nedomyšlenost této úpravy, tak i zpochybnění nebo nepochopení podstaty institutu právnické osoby.³¹ T. Svoboda např. upozorňuje i na jisté pochybnosti o samotném účelu této konstrukce, pokud se má jednat o ochranu majetku zřizovatele, protože neužívání vlastního, nýbrž zřizovatelova majetku, může v praxi působit zcela kontradiktorně. V neposlední řadě lze upozornit i na vnímání těchto organizací subjekty,

³⁰ Otázkou hospodaření příspěvkových organizací kraje s majetkem, který jim byl zřizovatelem svěřen do správy, se zabýval i Nejvyšší soud České republiky. Dospěl přitom k závěru, že „*kraje v důsledku předání majetku do správy zřizovaných příspěvkových organizací ve vztahu k tomuto majetku oslabují obsah svého vlastnického práva potud, že oprávnění předmět vlastnictví držet, užívat a disponovat s ním přenechávají jinému, jakkoli formálně právně s ním spjatému, subjektu práva. Jednotlivé příspěvkové organizace pak hospodaří s určeným majetkem kraje dispozičně samostatně, za jejich závazky kraj dokonce může výjimečně převzít ručení. Na jejich vnější právní samostatnosti přitom nemění nic okolnost, že vlastníkem individuálně určeného a jimi spravovaného majetku je kraj*“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. 28 Cdo 793/2012). Obdobně srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2791/2004. Z usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1263/08, vyplynulo, že „*pokud jde o povahu příspěvkové organizace [...] tato je konstruována jako právnická osoba, která vyvíjí hospodářskou činnost, ale která nemá tzv. majetkovou složku (většinou pojmávanou jako jeden z definičních znaků právnické osoby) [...] Územní samosprávný celek zřizuje příspěvkové organizace pro takové činnosti ve své působnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou subjektivitu (§ 27 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb.). Příspěvkové organizace jsou vytvářeny pro plnění úkolů územních samosprávných celků, zejména k hospodářskému využívání majetku územních samosprávných celků a zabezpečení veřejně prospěšných činností (§ 23 odst. 1). Územní samosprávný celek jakožto zřizovatel provádí kontrolu hospodaření příspěvkové organizace (§ 27 odst. 5), tudíž má možnost korigovat hospodaření příspěvkové organizace, dále jmenuje statutární orgány a určuje, jakým způsobem mohou jednat navenek (§ 27 odst. 2 písm. d)), a zejména ve zřizovací listině vymezuje majetek ve svém vlastnictví, který příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití (§ 27 odst. 2 písm. e)) a současně vymezuje taková majetková práva, jež příspěvkové organizaci umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena (§ 27 odst. 2 písm. f)). Podle ustanovení § 8 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb. jsou příjmem rozpočtu kraje i příjmy z hospodářské činnosti organizace. Skutečnost, že příspěvková organizace je konstruována jako právnická osoba, jež zpravidla vyvíjí hospodářskou činnost, ale nemá tzv. majetkovou samostatnost (tedy vlastní majetek, jenž je oddělen od majetku zřizovatele), vyjadřuje její specifické postavení a mnohem těsnější vztah ke svému zřizovateli. Pojmům správa a vlastní hospodářské využití je v tomto kontextu nutno rozumět tak, že pojem správa na jedné straně vyjadřuje vlastnickou nezpůsobilost příspěvkové organizace, tedy vyjadřuje, že není vlastníkem svěřeného majetku, pojem vlastní hospodářské využití však na straně druhé vyjadřuje skutečnost, že příspěvková organizace využívá do správy svěřený majetek k vlastní hospodářské činnosti, a to v tom smyslu, že majetková práva s touto hospodářskou činností spojená vykonává namísto vlastníka, přičemž vlastníke majetku by měl vymezit rozsah těchto práv ve zřizovací listině. Územně samosprávný celek jako vlastníke majetku tedy musí střípět to, že část jeho vlastnického práva ke předmětnému majetku vykonává příspěvková organizace jako právnická osoba, která je na územně samosprávný celek úzce napojena.*“

³¹ PELIKÁNOVÁ, I., PELIKÁN, R. K právnímu postavení příspěvkových organizací ÚSC. *Právní zpravodaj*. 2003, č. 5, s. 10.

které s nimi vstupují do právních vztahů, jelikož skutečnost, že organizace nedisponují vlastním majetkem, pro ně nemusí být pochopitelná s ohledem na obecnou a zažitou praxi.³²

Průlom v této otázce učinila až novela zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, která s účinností od 1. 3. 2009 změnila majetkové vztahy mezi příspěvkovou organizací ÚSC a jejím zřizovatelem. Podle nové právní úpravy příspěvková organizace nabývá majetek pro svého zřizovatele, pokud nestanoví tento zákon jinak. Zřizovatel také může stanovit případy, v nichž je k nabytí takového majetku (pro zřizovatele) třeba jeho předchozí písemný souhlas. Nově však zákon obsahuje taxativní výčet způsobů, jak může příspěvková organizace nabýt majetek do svého vlastnictví. Je tedy zcela na vůli zřizovatele, zda bude příspěvková organizace hospodařit pouze s majetkem zřizovatele (svěřeným majetkem), nebo bude moci některý majetek nabýt do svého vlastnictví.³³

Již v minulosti bylo možné zaznamenat požadavek spojený s přiznáním vlastnické způsobilosti příspěvkovým organizacím, a to zejména potřebu zpracování důkladné legislativní strategie. P. Havlan např. uváděl: „*V právně fázi by šlo např. o to, znovu zvážit, zda by případně některé příspěvkové organizace obcí (krajů), takřkajíc typově označené, nemohly být přeměněny na organizační složky obcí (krajů), a teprve u těch ostatních [tj. typicky těch, které poskytují placené veřejné služby, jež jsou, už z povahy věci, zpravidla nedostatečně ziskové, a proto jim obec (kraj) musí poskytovat příspěvek] by se hledala konečná (vhodná) právní forma, čili forma jakési ‚veřejné příspěvkové organizace‘, resp. právnické osoby typu tzv. veřejného ústavu. Ta by především již právně nebyla, v důsledku své vlastnické svébytnosti, vykonavatelem vlastnického práva, potažmo jiných majetkových práv k věcem zřizovatelské obce (kraje).*“³⁴ Dále autor dodává, že by musely být v této souvislosti řešeny i související klíčové otázky, jako např. nové definování role zřizovatele (obce/kraje), resp. jeho funkce, nové nastavení kontrolního a schvalovacího mechanismu vůči těmto osobám aj.

³² SVOBODA, T. Příspěvková organizace. In: BURSÍKOVÁ, L. a kol. *Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 96.

³³ Srov. MADEROVÁ VOLTNEROVÁ, K., TÉGL, P. *Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací*. Praha: Nakladatelství Anag, 2011, s. 39.

³⁴ HAVLAN, P., JANEČEK, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2014, s. 62.

Domníváme se však, že vlastnická způsobilost je v současné době stále natolik podřízena vůli zřizovatele, že z nich vytváří (slovy P. Pospíšila) „*vlastníky druhé kategorie*“.³⁵ Závěrem doplňujeme, že problematika nejen příspěvkových organizací jako takových, ale i jejich způsobilosti vlastnit majetek, je rozsáhlá a její podrobnější analýza přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

Vedle státních příspěvkových organizací mohou na základě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zřizovat příspěvkové organizace územní samosprávné celky zpravidla pro činnosti, jejichž cílem není dosažení zisku a jejichž rozsah a složitost vyžadují právní subjektivitu (z hlediska dnešní terminologie právní osobnost). Tento zákon rovněž stanovil povinnost přeměnit na příspěvkové organizace či organizační složku obce i dosavadní rozpočtové organizace, a to do šesti měsíců od účinnosti tohoto zákona, tj. do 1. 7. 2001. Jde-li o zřizování těchto forem právnických osob územními samosprávnými celky, jsou zcela v kompetenci příslušných zastupitelstev. Příspěvkové organizace územních samosprávných celků se na rozdíl od státních příspěvkových organizací zapisují do obchodního rejstříku. Příspěvkové organizace hospodaří jednak s peněžními prostředky, které získávají svou vlastní činností (v oborech hlavních i doplňkových aktivit), tak i s peněžními prostředky získanými z rozpočtu svého zřizovatele.³⁶

Brzy však začaly zaznívat hlasy, že struktura organizací veřejného sektoru nevyhovuje aktuálním potřebám. Podle některých autorů bylo vhodné upravit strukturu a organizaci veřejného sektoru, konkrétně tu jeho část, kterou stát či územní samospráva využívá k zabezpečení svých úkolů. Jak organizační složky, tak i příspěvkové organizace měly projít koncepční změnou a vhodným způsobem reflektovat potřeby společnosti, přičemž nejvýrazněji se změny měly dotknout právě příspěvkových organizací.³⁷ Jak ve svém článku uvádí J. Lorenc a M. Lorencová, nedostatečná a nevhodná specifikace příspěvkových organizací, jakož i jejich nevyhovující koncepční řešení ve vazbě na potřeby společnosti, byla často (velmi nešťastně) motorem jejich transformace na obchodní společnosti. Současné upozorňují i na daňovou

³⁵ POSPÍŠIL, P. *Územní samosprávné celky jako zřizovatelé, zakladatelé a společníci právnických osob*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012, s. 86.

³⁶ V podrobnostech viz ustanovení § 27 a násl. RPÚR.

³⁷ LORENC, J., LORENCOVÁ, M. Změní se příspěvkové organizace? *Deník veřejné správy*. [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6037517>

diskriminaci příspěvkových organizací, především těch, které byly zřízeny územními samosprávnými celky.³⁸

4 Veřejná výzkumná instituce

Veřejná výzkumná instituce je poměrně mladou právníkou osobou veřejného práva, která se v českém právním řádu objevila až s účinností od 1. 1. 2007. Veřejné výzkumné instituce byly do našeho právního řádu konstituovány na základě zákona o veřejných výzkumných institucích,³⁹ který byl přijat dne 28. 7. 2005 a nabyl účinnosti dnem 13. 9. 2005, kdy byl vyhlášen ve sbírce zákonů. Dle ustanovení § 2 odst. 1 ZVVI je veřejná výzkumná instituce právníkou osobou, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkum vymezený v ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů, a to včetně zajišťování infrastruktury výzkumu. Dle shora uvedeného zákona má veřejná výzkumná instituce zajišťovat výzkum podporovaný zejména z veřejných prostředků v souladu s podmínkami pro poskytování veřejné podpory stanovenými právem Evropských společenství, v souladu s čl. 87 a 89 Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění pozdějších smluv. Jedná se tak o nový typ právnických osob zaměřujících se ve své hlavní činnosti výlučně na výzkum (včetně jeho infrastruktury), které v českém právním řádu představují veřejné ústavy.⁴⁰ Veřejná výzkumná instituce se ve své hlavní činnosti neorientuje na vývoj, což je dáno požadavkem na transparentnost její činnosti a jednoznačným veřejnoprávním charakterem veřejné výzkumné instituce, jenž bude hodnocen Evropskou komisí s ohledem na výši veřejných prostředků především na výzkumné záměry těchto institucí. Pro případ, že by se veřejná výzkumná instituce chtěla zabývat i vývojem, je to možné, musí tak však činit v rámci tzv. jiné činnosti a za podmínek stanovených zákonem.

Na základě zákona o veřejných výzkumných institucích se dnem 1. 1. 2007 staly státní příspěvkové organizace uvedené v příloze č. 1 tohoto zákona veřejnými výzkumnými institucemi. Pro transformaci příspěvkových organizací

³⁸ Ibid.

³⁹ Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „zákon o veřejných výzkumných institucích“ nebo „ZVVI“).

⁴⁰ Srov. HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 231.

územních samosprávných celků však ale zákon dále upravuje odlišný postup, a to z hlediska jejich ústavou zaručených práv. Přeměna u tohoto typu subjektů probíhala sice obdobně jako v případě státních příspěvkových organizací, ale pouze tehdy, rozhodli-li se pro změnu zřizovatel (tj. územní samosprávný celek) v zákonem stanovené lhůtě. K transformaci tak nedocházelo ze zákona (*ex lege*). Zákon o veřejných výzkumných institucích ve svém ustanovení § 31 odst. 6 stanovil pro rozhodnutí zastupitelstva územního samosprávného celku, jakožto zřizovatele příslušné příspěvkové organizace, lhůtu 3 měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona.⁴¹ Příspěvková organizace územních samosprávných celků se v případě kladného rozhodnutí zastupitelstva stala veřejnou výzkumnou institucí dnem 1. 1. 2007. Současně byla stanovena povinnost požádat Ústřední věstník České republiky o uveřejnění tohoto rozhodnutí. Pokud však zastupitelstvo nerozhodlo o přeměně v zákonem stanovené lhůtě, nebyl nikterak dotčen postup pro zřízení veřejné výzkumné instituce dle ustanovení § 3 ZVVI.⁴²

Zřizovatelem veřejné výzkumné instituce může být jen v zákoně taxativně stanovený zřizovatel, a to Česká republika nebo územní samosprávný celek, přičemž jménem České republiky plní tuto funkci ministerstvo, jiný ústřední orgán státní správy či Akademie věd ČR v postavení organizačních složek České republiky (§ 2 odst. 2 ZVVI). Nejčastějším zřizovatelem je Akademie věd ČR. Z celkového počtu 77 veřejných výzkumných institucí jich Akademie věd ČR zřídila celkem 54. Ministerstva zřídila celkem 14 institucí, z nichž sedm zřídilo Ministerstvo zemědělství ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR a Ministerstvo životního prostředí ČR každé dvě instituce, po jedné instituci zřídilo Ministerstvo dopravy ČR, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR a Ministerstvo zahraničních věcí ČR. Jiné ústřední orgány státní správy zřídily celkem tři instituce, a to dvě zřídil

⁴¹ Zákon o veřejných výzkumných institucích nabyl účinnosti dnem svého vyhlášení (dle ustanovení § 32 ZVVI), tj. dnem 13. 9. 2005. Lhůta pro územní samosprávné celky tak byla stanovena do 13. 12. 2005.

⁴² Srov. důvodová zpráva k návrhu zákona o veřejných výzkumných institucích (tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 857/0, volební období 2002–2006). Tento postup se týkal pouze dvou subjektů (uvedených v příloze č. 2 ZVVI), a to Ústavu archeologické památkové péče Brno (zřizovatelem byl Jihomoravský kraj) a Ústavu archeologické památkové péče severozápadních Čech, příspěvkové organizace (zřizovatelem byl Ústecký kraj). V obou těchto případech došlo z rozhodnutí zřizovatelů k transformaci na veřejné výzkumné instituce.

Státní úřad pro jadernou bezpečnost a jednu zřídil Český úřad zeměměřický a katastrální. Vyšší územní samosprávné celky (kraje) zřídily čtyři výzkumné instituce, dvě zřídily i územní samosprávné celky.⁴³

V souvislosti s majetkoprávními otázkami je vhodné se zabývat, s ohledem na provedenou transformaci, i způsobem a dobou převedení majetku, včetně přechodu závazků a dalších aktiv a pasiv. Tato problematika je upravena v přechodných ustanoveních (§ 31 ZVVI). Zřizovatel má podle tohoto ustanovení pravomoc rozhodnout o majetku a závazcích, jež nemají přejít do vlastnictví veřejných výzkumných institucí. Smyslem tohoto ustanovení bylo nepochybně zajistit, aby nově vznikající instituce nabyly do vlastnictví pouze takový majetek, který bude nezbytný k plnění hlavní nebo další činnosti a aby nebyly zatíženy majetkem či závazky, které buď s jejich činností nesouvisí, případně by neúměrně zatížily jejich rozpočet. S odkazem na toto ustanovení je zřejmé, že je zřizovatel povinen rozhodnout o majetku v souladu s účelem, pro který se veřejné výzkumné instituce zřizují, resp. transformují z příspěvkových organizací. Za zmínku stojí rovněž situace, kdy na nově vzniklou veřejnou výzkumnou instituci přecházely nemovité věci či závazky příspěvkové organizace. Zákon o veřejných výzkumných institucích ve svých přechodných ustanoveních upravuje tuto problematiku tak, že za závazky, které vznikly v souvislosti s provozováním hlavní činnosti před její transformací na veřejnou výzkumnou instituci, ručí i po přeměně příspěvkové organizace zřizovatel. V případě přechodu vlastnického práva (či jiného věcného práva) k nemovitým věcem se tento přechod v katastru nemovitostí vyznačil záznamem.⁴⁴

⁴³ Jedna z těchto dvou veřejných výzkumných institucí, jejímž zřizovatelem byl územní samosprávný celek, byla zrušena a vstoupila do likvidace dne 5. 1. 2021 a zanikla výmazem ke dni 20. 10. 2022.

⁴⁴ Vzhledem k tomu, že transformace na veřejné výzkumné instituce byla časově ohraničena a právní úprava obsažená v zákoně o veřejných výzkumných institucích tak byla již plně konzumována, odkazuje zde zákon na ustanovení zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), v tehdy platném znění, který byl platný a účinný do 31. 12. 2013. Náležitosti návrhu na přechod vlastnického práva k nemovitým věcem, jakož i samotné řízení o provedení zápisu do katastru nemovitostí, se řídily příslušnými ustanoveními tohoto zákona, a to ve znění účinném v době podání návrhu na vklad.

Srov. KAPLAN, T., SOJKOVÁ, A. *Zákon o veřejných výzkumných institucích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 313–318.

Při posouzení vnitřních předpisů⁴⁵ týkajících se hospodaření těchto veřejných výzkumných institucí byla shledána jejich rozdílná úroveň co do obsahové náplně. Bylo však možné se setkat i s nedostatky formální povahy (chybějící náležitosti podpisu, data, záměna termínů platnosti a účinnosti, vznik vnitřního předpisu před vznikem samotné veřejné výzkumné instituce, která ho vydala, aj.). Nutno však dodat, že tyto nedostatky byly záležitostmi spíše výjimečnou a že úprava jednotlivých fondů byla u veřejných výzkumných institucí vesměs na obстойné úrovni. S vědomím odlišnosti jednotlivých zřizovatelů veřejných výzkumných institucí a jejich účelů je ale žádoucí zabývat se metodickou podporou v otázkách majetku, nakládání s majetkem a majetkovými právy.

5 Závěr

Je nepochybné, že ekonomická prosperita naší společnosti a její udržitelný rozvoj ve velké míře závisí na vzdělání občanů, na inovacích, na vytváření nových poznatků a jejich přenosu do praxe. Veřejné výzkumné instituce, jakožto právnické osoby, jejichž hlavním předmětem činnosti je výzkum a zajišťování jeho infrastruktury, tak zauímají v tomto směru významné místo.

V majetkoprávní oblasti by bylo možné se *de lege ferenda* zabývat otázkou účelnosti metodické podpory při tvorbě vnitřních předpisů, které vykazovaly nejednotnou úroveň. Obdobu směrnice, kterou vydala Akademie věd ČR pro veřejné výzkumné instituce, které zřídila, lze tak doporučit i pro veřejné výzkumné instituce, které zřídily územní samosprávné celky, jež by mohla být pro tyto instituce návrhem či inspirací, jak své majetkoprávní otázky upravit. Veřejné výzkumné instituce by tak měly podklad pro vydání vlastního interního předpisu upravujícího nakládání s majetkem, jakož i podrobně popsany postup, jak při nakládání s majetkem, s ohledem na schvalovací režim uvedený v zákoně o veřejných výzkumných institucích, postupovat. Jako vhodné se jeví i připojení schvalovací doložky, která zajistí

⁴⁵ Blíže viz SOCHOROVÁ, D. *Veřejné výzkumné instituce jako veřejné ústavy v České republice a jejich hospodaření*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022.

odstranění pochybností o tom, zda u daného právního jednání došlo ke splnění schválení příslušným orgánem.

Na závěr lze tedy shrnout, že přijetí předmětného zákona je třeba jednoznačně přivítat. Ačkoliv zatím nebyl naplněn zaznívající návrh na vytvoření obecně pojaté veřejné právnické osoby, která by otázky veřejného majetku řešila komplexně, jedná se v tomto směru o příznivý trend.

Literatura

- BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, 191 s. ISBN 80-7201-598-2.
- BURSÍKOVÁ, L. a kol. *Právnické osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 144 s. ISBN 978-80-210-7774-4. Dostupné také z: http://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Bursikova_Pravnicke_osoby_verejneho_prava.pdf
- HAVLAN, P., JANEČEK, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 2. aktualiz. a podstatně dopl. vyd. Praha: Leges, 2014, 398 s. ISBN 978-80-7502-057-4.
- HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.
- HAVLAN, P. Několik poznámek k transformaci příspěvkových organizací na tzv. neziskové organizace. *Správní právo*. 2008, č. 8, s. 449–456. ISSN 0139-6005.
- HAVLAN, P. Samostatné veřejné ústavy v České republice (dosavadní stav a nové trendy). In: GUŠCIN, I. V. (ed.) *Finansovoje pravotvorčestvo i pravoprimerenije v gosudarstvach Central'noj i Vostočnoj Evropy*. Grodno: Grodnenskij gosudarstvennyj universitet imeni Janki Kupaly, 2006, s. 31–35. ISBN 985-417-835-8.
- HAVLAN, P. Česká příspěvková organizace v kostce (aneb její majetkoprávní podstata ve dvou aktuálních podobách). *Justičná revue*. 2004, č. 6–7, s. 803–811. ISSN 1335-6461.
- HAVLAN, P. Jak dál v právní úpravě státních organizací? *Právní zpravodaj*. 2002, č. 10, s. 7–9. ISSN 1212-8694.
- HOETZEL a kol. *Slovník veřejného práva československého. Svazek V*. Brno: Rovnost, 1948, 1098 s.

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
- HUDCOVÁ, Z. Příspěvková organizace. *Právní rádce*. 2001, č. 6, s. 14–15. ISSN 1210-4817.
- KAPLAN, T., SOJKOVÁ, A. *Zákon o veřejných výzkumných institucích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 331 s. ISBN 978-80-7400-743-9.
- KOUDELKA, Z. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, 2019, 447 s. ISBN 978-80-7502-335-3.
- LORENC, J., LORENCOVÁ, M. Změní se příspěvkové organizace? *Deník veřejné správy* [online]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6037517>
- MADEROVÁ VOLTNEROVÁ, K., TÉGL, P. *Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku 2011*. 2. aktualiz. vyd. Ostrava: ANAG, 2011, 191 s. ISBN 978-80-7263-664-8.
- MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 18. vyd. München: Verlag C. H. Beck, 2011, 856 s. ISBN 978-3-406-61452-1.
- MAYER, O. *Deutsches Verwaltungsrecht. I. und II. Band. Unveränderter Nachdruck der 1924 erschienenen 3. Auflage*. Berlín: Duncker & Humblot, 2004.
- PAŘÍZKOVÁ, I. Požadavky na fungování municipiálního finančního systému s přihlédnutím k právnímu postavení organizačních složek a příspěvkových organizací. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, č. 3, s. 235–243. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8232>
- PELIKÁNOVÁ, I., PELIKÁN, R. K právnímu postavení příspěvkových organizací ÚSC. *Právní zpravodaj*. 2003, č. 5, s. 7–10. ISSN 1212-8694.
- POSPÍŠIL, P. Obchodní společnosti územních samosprávných celků. *Správní právo*. 2010, č. 6, s. 321–326. ISSN 0139-6005.
- POSPÍŠIL, P. *Územní samosprávné celky jako zřizovatelé, zakladatelé a společníci právnických osob*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- SEDLÁČEK, J. *Občanské právo československé. Všeobecné nauky*. Brno: Nákladem československého akademického spolku „Právník“, 1931.

- SOCHOROVÁ, D. *Veřejné výzkumné instituce jako veřejné ústavy v České republice a jejich hospodaření*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022.
- STREJČKOVÁ, D. Finanční hospodaření příspěvkových organizací územních samosprávných celků. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 366–382. ISBN 978-80-210-5958-0.
- VEDRAL, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, 861 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Mgr. Markéta Munzarová, Dr. rer. nat.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Lubomír Spurný, Ph.D.; doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; prof. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

Územní samosprávné celky v souvislostech správního práva

Pocta doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc.

**Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D., doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.,
JUDr. David Hejč, Ph.D. (eds.)**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2023

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 743

1. elektronické vydání, 2023

ISBN 978-80-280-0326-5 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-280-0326-5

