

Ústavněprávní vymezení práva na samosprávu ve vybraných zemích střední Evropy

PETR SCHLESINGER*

Constitutional definition of the right to self-government in selected Central European countries

Summary: This paper analyses the constitutional definition of the right to self-government in the Republic of Austria, the Federal Republic of Germany, and the Swiss Confederation. These are Central European countries in which there was no legal discontinuity between 1948 and 1989. The content of the right to territorial self-government is therefore broader and more detailed in the countries under review than in the Czech Republic. The article aims in particular to present those aspects of the right to self-government that do not exist in the Czech Republic. The common feature of the countries under consideration is the institutional protection of local self-government, under which the municipality as a type, and not each municipality, is protected. On the other hand, differences include the different content and degree of guarantees for local government units at the federal level in relation to the state and cantonal levels. The federal level is strongest in the Republic of Austria, while it is weakest in the Swiss Confederation. In the case of the Federal Republic of Germany, Article 28(2) GG plays a unifying role throughout the territory of Germany going beyond the minimum standard. The results of the analysis are briefly compared with the right to self-government in the Czech Republic. Among the most significant differences between the Czech Republic and the countries studied is the lower level of protection of the autonomous competences exercised by municipalities on the basis of the law. Strong protection of municipalities in the countries surveyed is not a general principle derived e.g. from the European Charter of Local Self-Government but only from the law of those countries. The fact that a certain part of independent powers is not protected in the Czech Republic may also be seen as positive when implementing necessary reforms, because Czech lawmakers are not overly constrained by the content of the right to self-government, as is the case in the countries we looked at.

Keywords: right to local self-government, autonomous competence, delegated competence, core of local self-government, abstract municipality principle, municipal autonomy

DOI: <https://doi.org/10.71372/SGMG2200>

Tato stať má celkově tři cíle. Prvním cílem je analýza záruk zachování existence a činnosti územních samosprávních celků, které vyplývají buď přímo z ústavněprávní úpravy, nebo z rozhodovací praxe ústavních soudů v Rakouské republice, Spolkové republice Německo a Švýcarské konfederaci, dále rovněž „sledované země“. Pojem právo na samosprávu je zde chápán v závislosti na jeho vymezení platným právem ve sledovaných zemích, a nikoliv jako teoreticko-právní pojem. Pokud tento článek hovoří o právu na samosprávu, jedná se o právo územních samosprávních

celků, a nikoliv o právo na samosprávu jiných institucí či občanů.

V analýze se zaměřuji na shody a distinkce obsahu práva na samosprávu obcí ve sledovaných zemích především na spolkové úrovni, přičemž přihlížím rovněž k ústavněprávnímu ukotvení tohoto práva ve spolkových zemích, resp. kantonech, aby analýza byla kompletní. Ačkoliv je v některých ze sledovaných zemí právo na samosprávu zaručeno nejen obcím,¹ nýbrž i jiným subjektům, týká se tato stať až na nepatrné výjimky v případě Spolkové republiky Německo jen obcí.

* Autor je zástupcem ředitele odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy na Ministerstvu vnitra České republiky, jakož i doktorandem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: schlesinger.petr@email.cz.

¹ Zatímco v případě Rakouské republiky je právo na samosprávu jak na spolkové, tak i na zemské úrovni vztaženo výhradně na obce, vztahuje se v případě SRN na spolkové i zemské úrovni vedle obcí rovněž na svazky obcí, a to zejména okresy. V případě Švýcarské konfederace je spolková ústavněprávní úprava vztažena rovněž toliko na obce, zatímco kantonální úroveň obsahuje na ústavní úrovni záruky autonomie i pro další typy územních samosprávních celků, které jsou často historické povahy (např. občanské obce v kantonech Basilej-venkov, Graubünden, Obwalden, Bern, Wallis či St. Gallen).

Pro analýzu byly vybrány takové země střední Evropy, ve kterých nedošlo ve druhé polovině dvacátého století k diskontinuitě práva na samosprávu územních samosprávných celků, jako tomu bylo v případě post-socialistických zemí střední Evropy (Česká republika, Slovenská republika, Polská republika, Slovinská republika a Maďarsko). Obsah práva na samosprávu územních samosprávných celků se ve sledovaných zemích vyvíjel ve druhé polovině dvacátého století bez (násilného) přerušení a v současné době tvoří určitý ústavněprávní obraz územních samosprávných celků.

Tento obraz není ve sledovaných zemích identický a v některých rysech je odlišný od ústavněprávního ukotvení práva na samosprávu v České republice. Mým druhým cílem je deskripce zmíněných distinkcí ve sledovaných zemích navzájem, resp. v komparaci s Českou republikou.

Třetím, závěrečným cílem této stati je odpověď na otázku, zdali lze z ústavněprávního pojetí záruk územním samosprávným celkům ve sledovaných zemích vyvodit pro Českou republiku určitou inspiraci *de lege ferenda*, či nikoliv.

Ve sledovaných zemích se ústavněprávní vymezení obsahu práva na samosprávu ÚSC vyvíjí o několik desetiletí déle, než je tomu v České republice a ostatních zemích střední Evropy. V průběhu tohoto období reagovalo právo na samosprávu na takové skutečnosti, které v ostatních zemích střední Evropy absentují. Zejména mám na mysli územní reformy realizované shora, které byly ve sledovaných zemích (v rozdílné míře a rozdílném rozsahu) provedeny. Právo na územní samosprávu ve sledovaných zemích obsahuje oproti ostatním zemím střední Evropy přesnější a detailnější vymezení svých limitů, a to jak z hlediska obcí samotných, tak i z hlediska zásahů zákonodárce do ústavně zaručeného prostoru výkonu samosprávy obcí. Tato skutečnost představuje další relevantní důvod, proč byly tyto země vybrány k podrobnému zkoumání.

V současnosti jsou všechny státy Evropy ovlivněny Evropskou chartou místní samosprávy (ECHMS), která obsahuje určitý

minimální standard (ústavně)právní úpravy práva na územní samosprávu. Ačkoliv si členské státy mohou vyhradit nepřijetí některých článků této smlouvy, stanoví ECHMS podmínku přijetí určitého množství článků, které lze označit za jádro ECHMS. Toto jádro do určité míry sladuje jednotlivé právní řády členů Rady Evropy, podstatné odlišnosti v pojetí práva na samosprávu však v různých zemích přetrvávají i nadále. Význam ECHMS vzrostl po roce 1990, kdy byla postupně ratifikována zeměmi bývalého východního bloku, včetně České republiky.² Dodržování ECHMS je předmětem stálého monitoringu ze strany Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy.³

Stanoveným cílům odpovídá i členění této stati do tří souvisejících částí. Obsahem první z nich je analýza práva na samosprávu ve sledovaných zemích, obsahem druhé pak komparace sledovaných zemí a České republiky, zatímco se závěrečná část týká možné inspirace, která by vyplývala pro Českou republiku.

Ústavněprávní záruky územním samosprávným celkům ve sledovaných zemích

Společným znakem sledovaných zemí je skutečnost, že obecní právo je zemskou, resp. kantonální, a nikoliv spolkovou (federální) záležitostí. Přesto však sehrává spolková ústavněprávní úprava práva na samosprávu územních samosprávných celků ve všech sledovaných zemích velmi důležitou úlohu, ač v každé částečně odlišnou.

Ve všech sledovaných zemích je součástí obsahu práva na samosprávu tzv. institucionální ochrana, podle které zde není chráněna každá jednotlivá obec, nýbrž územní samospráva jako instituce (typ uspořádání), která nesmí být ze strany zemského či kantonálního zákonodárce zrušena.⁴

Toto pojetí umožnilo v minulosti ve sledovaných zemích realizaci mnoha územních změn shora, ač o plošných územních reformách na celém území země lze hovořit jen v případě Spolkové republiky Německo. V případě Rakouské republiky proběhly územní reformy v šedesátých a sedmdesátých

² Podrobněji In: BOGGERO, G. *Constitutional principles of local self-government in Europe*. Leiden: Brill, 2018.

³ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE. *European Charter of local self-government*. Online. 2. Council of Europe, 2020. Dostupné na <https://doi.org/https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-gbr-a6/16808d7b2d>. [cit. 2024-11-15].

⁴ K pojmu institucionální ochrana obcí v případě SRN např. LANGE, K. *Kommunalrecht*. 2. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, 2 až 64, v případě Rakouska např. NEUHOFER, H. 2. Teil: Gemeindegebiet und Gemeindebewohner. Online. In: PABEL, K. (ed.). *Gemeinderecht*. Manz, 2023, str. 1–59. Dostupné na https://rdb.manz.at/document/1394_1_gemeinder_0002-teil. [cit. 2025-04-20], str. 18 až 37, resp. v případě Švýcarska např. MEYER, K. Art 50 BV. In: EPINEY, A. – WALDMANN, B. – BELSER, E. M. (eds.). *Basler Kommentar Bundesverfassung*. Basel: Helbig Lichtenhahn Verlag, 2015, str. 959.

letech minulého století jen v Burgenlandu, Dolním Rakousku, Korutanech a Štýrsku,⁵ po roce 2000 již jen ve Štýrsku (2015). Rovněž ve Švýcarské konfederaci probíhají od roku 2000 územní změny, plošné územní reformy jsou však ojedinělé (kantony Thurgau a Glarus).

Zmíněná institucionální ochrana obce jako typu neznamena, že zákonodárce může měnit strukturu obcí z jakýchkoliv důvodů. V řízeních týkajících se územních reforem shora vytvořily ústavní soudy v Rakouské republice a Spolkové republice Německo určitá kritéria, která musí zákonodárce naplnit, aby územní reforma shora byla ústavně konformní. Pouze v těchto případech lze měnit strukturu a počet obcí i proti jejich vůli.

V žádné ze sledovaných zemí není právo na samosprávu obcí považováno formálně za součást katalogu základních práv. Přesto je výkon samosprávných činností obcí, resp. zachování existence každé jednotlivé obce chráněno tamními ústavními soudy poměrně silně, což právo na samosprávu materiálně přibližuje k podobnému stupni ochrany, jaký zaujímá ochrana základních práv.

Na rozdíl od České republiky a ostatních postsocialistických států střední Evropy nebyl vývoj práva na samosprávu mezi lety 1950 až 1990 ve sledovaných zemích přerušen do té míry, že by právo na samosprávu územních samosprávných celků přestalo zcela existovat a bylo by nahrazeno státním centralismem.

O skutečné kontinuitě práva na samosprávu lze však hovořit jen v případě Švýcarské konfederace, která se po roce 1945 nemusela vypořádávat s právní diskontinuitou způsobenou předválečnou nacistickou vládou, druhou světovou válkou, resp. následnou správou vítězných mocností.

V případě Rakouské republiky byla v druhé polovině dvacátého století klíčovou změnou obecního práva tzv. obecní novela Rakouské spolkové ústavy z roku 1962, která dodnes tvoří základ ústavněprávního pojetí práva na samosprávu obcí. V této novele jsou obsaženy takové principy práva na samosprávu obcí, které nebyly součástí ústavněprávní úpravy obecního práva v předválečném období Rakouské republiky, zejména princip tzv. abstraktní obce.

V případě Spolkové republiky Německo navazuje oblast územní samosprávy z důvodů nové zemské úpravy⁶ po druhé světové válce jen parciálně na původní zemskou úpravu tamního komunálního práva.⁷ Nově byla po vzniku Spolkové republiky Německo vymezena rovněž ústavněprávní úprava práva na samosprávu, a to za výrazného přispění Spolkového ústavního soudního dvora v Karlsruhe a zemských ústavních soudů.

Činnost ústavních soudů je na druhé straně významným rozdílem ve sledovaných zemích. Zatímco Rakouská republika a Spolková republika Německo jsou zástupci zemí s koncentrovaným systémem ústavního soudnictví, představuje Švýcarská konfederace zemi s difuzním systémem ústavního soudnictví. Judikatura Spolkového soudu Švýcarska v oblasti práva na územní samosprávu tak nemá natolik sjednocující úlohu, jakou zaujímá judikatura ústavních soudů v Rakouské republice a Spolkové republice Německo, jejichž ústavní soudy jsou jedinými orgány, které rozhodují o ústavnosti.

Všechny sledované země jsou signatáři ECHMS. Rakouská republika a Spolková republika Německo patří k zakládajícím členům, zatímco Švýcarská konfederace ji ratifikovala až v roce 2005. Jedním z inspiračních vzorů ECHMS bylo německé pojetí územní samosprávy (čl. 28 odst. 2 Základního zákona).⁸ Pro Rakouskou republiku a Spolkovou republiku Německo tak nepředstavuje dodržování ECHMS výraznější problém, zatímco pro Švýcarskou konfederaci může být její dodržování do budoucna větší výzvou. V případě Švýcarské konfederace je podle čl. 190 Spolkové ústavy Švýcarska povinná aplikace spolkového a mezinárodního práva. ECHMS tak ve Švýcarské konfederaci zaujímá důležitější postavení než v obou dalších sledovaných zemích, ve kterých má právní sílu jednoduchého spolkového zákona.

Zmíněné společné, resp. rozdílné obecné znaky sledovaných zemí ovlivňují rovněž obsah práva na samosprávu, tedy objektivní a subjektivní ústavní právo územních samosprávných celků, kterému se níže věnuji podrobněji po jednotlivých zemích.

⁵ NEUHOFER, c. d., str. 36.

⁶ Ve všech zónách vítězných mocností byly v průběhu let 1945 až 1947 vytvořeny nové země. V americké okupační zóně bylo v září 1945 založeno Bavorsko a Hesensko, resp. od ledna 1947 Hamburk a Brémy. Na počátku roku 1947 bylo založeno Vírtembersko-Bádensko. V britské okupační zóně vzniklo v srpnu 1946 Severní Porýní Vestfálsko, Dolní Sasko a Šlesvicko-Holštýnsko. Do prosince 1946 zde byl spravován i Hamburk. Ve francouzské okupační zóně bylo v srpnu 1946 založeno Porýní Falc, Bádensko a Vírtembersko Hohenzollern. Zvláštní statut získalo území Sársko. V sovětské okupační zóně byly vytvořeny již v červenci 1945 země Meklenbursko Přední Pomofansko, Sasko-Anhaltsko, Durynsko, Braniborsko a Sasko. Podrobněji např. LEUNIG, S. *Die Regierungssysteme der deutschen Länder*. 3. Wiesbaden: Springer VS, 2023, str. 13 až 37.

⁷ Adjektivum „komunální“ znamená právo obcí a svazků obcí [P. S.].

⁸ BOGGERO, c. d., str. 13.

Rakouská republika

V Rakouské republice je právo na samosprávu obcí podrobně vymezeno na ústavní úrovni v člancích 115 až 119a hlavy šesté Rakouské spolkové ústavy, dále jen „RSÚ“. Obsah práva na samosprávu obcí je dotvářen činností Ústavního soudního dvora Rakouska, dále jen „ÚSDR“ a minoritně rovněž i činností zemského ústavodárce, resp. zákonodárce, pokud reguluje v mezích daných RSÚ určité oblasti obecního práva na zemské úrovni.

Zmíněné meze jsou pro zemského zákonodárce stanoveny v čl. 115 odst. 2 věty první RSÚ, podle které „pokud není výslovně zmíněna působnost Spolku, upraví zemský zákonodárce obecní právo podle zásad následujících článků“. Zemský zákonodárce je tak povinen, aby jednotlivá zemská obecní zřízení byla upravena v souladu s čl. 116 až 119a RSÚ. Míra unifikace obecního práva v Rakouské republice je tak v relaci ke sledovaným zemím vysoká.

S ohledem na zmíněný článek 115 odst. 2 první věty RSÚ je většina ustanovení zemských ústav, které se týkají obcí, textově identická s ústavněprávní úpravou RSÚ.⁹ Přesto lze v zemských ústavách nalézt i určité oblasti, které buď obecný text RSÚ konkretizují, anebo oblasti, které se v RSÚ nevyskytují.¹⁰ I přes vázanost zemského zákonodárce spolkovým ústavním právem mu náleží regulace některých důležitých oblastí obecního práva, například územních reforem v dané zemi, resp. regulace přímé volby starostů, která dnes existuje ve většině zemí Rakouské republiky.¹¹

Ústavněprávní úprava práva na samosprávu obcí spočívá od vzniku obecní novely ústavy z roku 1962 na principu tzv. jednotné abstraktní obce (*abstrakte Einheitsgemeinde*), podle kterého mají obce na celém území Rakouské republiky totožný obsah samostatné působnosti. Při aplikaci principu abstraktní obce se záměrně nerozlišují rozdíly mezi jednotlivými obcemi např. ve velikosti, resp. v jejich hospodářské a finanční síle. Zdali

určitá záležitost spadá do samostatné působnosti, není určováno podle zájmů a finančních možností konkrétní obce, nýbrž měřítkem je vždy zmíněný princip abstraktní obce. Abstraktní obec nelze ztotožňovat s průměrnou obcí ve spolkové zemi, resp. v Rakouské republice. Tento princip se využívá jen pro výkon samostatné působnosti, a nikoliv pro výkon působnosti přenesené, kterou rakouské obce rovněž realizují.

Aplikací principu jednotné abstraktní obce nemá být vyloučena různorodá právní úprava v dílčích oblastech obecního práva. Rozdíly mezi jednotlivými obcemi jsou při předložení věcných ospravedlnitelných důvodů z ústavněprávního hlediska dovoleny.¹² Obsah samostatné působnosti je sice v Rakouské republice pro všechny obce totožný, avšak jeho legislativní konkretizace se může obec od obce odlišovat. Samostatná působnost tak není zkamenělá, nýbrž dynamická.¹³ K řešení problémů, které z pojetí jednotné obce mohou v praxi vzejít, nabízí RSÚ využití meziobecní spolupráce, která je upravena v člancích 116a a 116b RSÚ.¹⁴

Z modelu jednotné abstraktní obce se částečně vymykají statutární města, která mají rovněž okresní působnost, tj. obstarávají navíc agendy okresního hejtmantství (*Bezirkshauptmannschaft*). Statutární města, na rozdíl od ostatních obcí v Rakousku, mají ústavně zaručené právo na existenci, neboť jsou v RSÚ vyjádřena nikoliv obecně, nýbrž konkrétně.

Ochrana samostatné působnosti

Centrální bodem ústavněprávního obrazu rakouské obce je výkon samostatné působnosti obcí. Ta je definována tzv. obecnou klausulí v čl. 118 odst. 2, resp. na základě příkladů v čl. 118 odst. 3 RSÚ. Obecná klauzule stanoví, že do samostatné působnosti patří vedle činností, které jsou upraveny v čl. 116 odst. 2 RSÚ,¹⁵ takové záležitosti, které jsou „ve výlučném nebo převládajícím zájmu místního společenství,

⁹ Například ústavněprávní úprava v zemské ústavě Burgenlandu (čl. 84 až 87) nebo v zemské ústavě Horního Rakouska (čl. 65 až 67).

¹⁰ Konkretizace textu RSÚ se týká například zastupování obcí, které je upraveno v čl. 115 odst. 3 RSÚ. V případě zemských ústav Horního Rakouska a Salcburska je zohledněno zastupování obcí při přípravě zemské legislativy tamními svazy obcí. Zemská ústava Tyrolska konkretizuje možnost meziobecní spolupráce tyrolských obcí s jinými státy, která je předjímána čl. 116a odst. 6 RSÚ. Ústavy Tyrolska, Vorarlberska a Štýrska upravují oblast výkonu realizace přímé demokracie na území obcí. Zemská ústava Dolního Rakouska upravuje v čl. 60 povinnost slyšení obcí v případě vydávání zemských zákonů, přičemž podrobnosti mají být stanoveny zákonem. Zemská ústava Korutan obsahuje v článku 7a zvláštní povinnosti země a obcí, které se týkají „ochrany životního prostředí pro současné a budoucí generace“ (odst. 1), které jsou konkretizovány v odst. 2. Tato ústavněprávní úprava se mimo Korutan v jiné zemi nevyskytuje.

¹¹ In: STOLZLECHNER, H. Artikel 116. In: KNEIHS, B. a LIENBACHER, G. (eds.). *Rill-Schäffer-Kommentar. Bundesverfassungsrecht*. 30. Wien: Verlag Österreich, 2023, str. 4576.

¹² Příklady rozdílných institutů komunálního práva: další orgány obcí nad rámec orgánů stanovených v RSÚ (např. výbory zastupitelstva) nebo rozdílné právní úpravy ve vztahu mezi malými a velkými obcemi v případě státního dozoru. In: STOLZLECHNER, H. Art. 115, str. 4573.

¹³ PABEL, K. 1. Teil: Allgemeine Bestimmungen des Gemeinderechts. Online. In: PABEL, K. (ed.). *Gemeinderecht*. Manz, 2023, str. 1–42. Dostupné na https://rdb.manz.at/document/1394_1_gemeinder_0001-teil. [cit. 2025-04-21], str. 20.

¹⁴ Primárně se jedná o svazky obcí, které jsou buď fakultativní, nebo obligatorní (čl. 116a RSÚ), dále o uzavírání veřejnoprávních smluv (čl. 116b), resp. přenos některých úkolů na spolkovou nebo zemskou instituci na návrh obce prostřednictvím nařízení zemské vlády nebo zemského hejtmána (čl. 118 odst. 7).

¹⁵ Čl. 116 odst. 2 zní: „Obec je samostatným hospodářským subjektem. Má právo v mezích obecných spolkových a zemských zákonů vlastnit, nabyvat a disponovat majetkem všeho druhu, provozovat hospodářské podniky a v rámci finanční ústavy samostatně hospodařit se svým rozpočtem a ukládat poplatky.“

„které je ztělesněno obcí, a které jsou vhodné, aby byly obstarávány společenstvím uvnitř jeho místních hranic“. Podle obecné klausule se tedy jedná o záležitosti samostatné působnosti tehdy, pokud je splněno zájmové kritérium a kritérium vhodnosti.

Článek 118 odst. 3 RSÚ přináší příkladný výčet záležitostí, které vždy spadají do samostatné působnosti.¹⁶ Mnohé z celkově jedenácti oblastí upravených v uvedeném článku jsou však formulovány jen obecně a jejich konkretizaci přináší až zvláštní zákony.¹⁷

V souladu s čl. 115 odst. 2 první věty RSÚ upravuje zemský zákonodárce samostatnou působnost jen v obecné rovině. Konkretizace samostatné, resp. přenesené působnosti je ponechána v souladu s čl. 115 odst. 2 věty druhé buď zemskému, nebo spolkovému zákonodárci, a to podle materie zákona, která je podle obecně stanovených pravidel v čl. 10 až 15 RSÚ buď v působnosti Spolku, nebo zemí.

Zákonodárce není na základě objektivního práva nucen konat, aby určitá záležitost byla vykonávána v samostatné působnosti. Ani obec nemá subjektivní právo na to, aby zákonodárce určitou záležitost přidělil do samostatné působnosti. Avšak v případě vydání zákona musí zákonodárce vždy vzít v potaz oblast samosprávy, která je RSÚ zaručena (VfSlg 5415/1966¹⁸).

Pokud lze na danou záležitost, která má být upravena zákonem, použít obecně koncipovaná ústavní kritéria stanovená v čl. 118 odst. 2 RSÚ, musí se v daném případě jednat o samostatnou působnost. Výkon této působnosti je ústavněprávně zaručen a opominutí přidělení určité oblasti do samostatné působnosti v obyčejném zákonu znamená protiústavnost.

Tu konstatoval ÚSDR například v případě rozhodování o salcburském zemském zákonu o bezpečnosti, ve kterém zákonodárce nerozhodl o tom, zda určitá záležitost patří do samostatné působnosti, nýbrž toto rozhodnutí ponechal na exekutivě (VfSlg. 5415/1966). Jiné porušení představovalo například jedno ustanovení spolkového živnostenského zákona z roku 1994, podle kterého o provozu předzahrádek v obcích rozhodoval zemský hejtman, ač se týkalo výkonu samostatné

působnosti (VfSlg. 17.559/2005). Oba tyto případy nebyly v posuzovaných zákonech stanoveny jako samostatná působnost, ač splňovaly kritéria vyplývající z RSÚ.

Každá konkrétní působnost, která je na základě spolkových nebo zemských zákonů stanovena jako samostatná působnost obcí, musí být za samostatnou působnost rovněž výslovně zákonem označena. Způsob označení je ponechán zákonodárci. Může být určeno v přímo souvislosti s právní úpravou nebo na jiném místě svodně (VfSlg 6944/1972). Řádně označena musí být jen taková působnost, kterou obce vykonávají v rámci svých vrchnostenských pravomocí.

Pokud je protiústavnost jen v označení samotném, může dojít k nápravě tím, že označení bude zrušeno. V ostatních případech se zruší zákony, resp. místa v zákonech, ve kterých je působnost stanovena. Pokud zákony předávají obcím působnost, která není stanovena jako samostatná působnost, do zrušení zákona se vykonává jako přenesená působnost (např. VfSlg 5409/1966 a 6515/1966).

Rovněž opačný případ, podle kterého byla za záležitost samostatné působnosti mylně označena taková působnost, která neodpovídá kritériím čl. 118 odst. 2 RSÚ (tj. kritérium zájmu místního společenství a vhodnost výkonu této působnosti), je rovněž protiústavní. ÚSDR rozhodoval například spor týkající se působnosti obecní policie v Salcburku, kdy byla určitá působnost stanovena jako výkon samostatné působnosti, avšak podle názoru ÚSDR se jednalo o působnost Spolkové policie Rakouska (VfSlg. 5415/1966). Jiným příkladem je rozhodnutí ÚSDR ve věci odškodnění při realizaci územních plánů v Dolním Rakousku (VfSlg 13.568/1993), nebo rozhodnutí ÚSDR ve věci veřejných cest podle štyrského zákona o pozemních komunikacích (sp. zn. G259/2019). V těchto zákonech se nejednalo o působnost spadající do samostatné působnosti obcí, nýbrž o působnost zemskou či federální.

Soukromoprávní činnosti stanovené jednotlivými spolkovými, resp. zemskými zákony, nemusí být označeny jako výkon samostatné působnosti. Judikatura ÚSDR vychází z toho, že každé jednání obce v soukromoprávních

¹⁶ Podle čl. 118 odst. 3 RSÚ se jedná celkově o 11 kompetencí: 1) jmenování obecních orgánů. Úprava vnitřního zřízení obce k obstarávání obecních úkolů; 2) jmenování obecních úředníků a výkon služební výsosti bez ingerence do nadmístních disciplinárních, kvalifikačních a zkušebních komisí; 3) místní pořádková ochrana podle čl. 15 odst. 2 RSÚ, ochrana místních akcí; 4) správa dopravních oblastí obce, místní ochrana ulic; 5) ochrana úrody; 6) místní ochrana trhů; 7) místní zdravotní ochrana, zejména v oblasti první pomoci a pohřebnictví; 8) ochrana dobrých mravů; 9) místní ochrana staveb, požární ochrana, místní územní plánování; 10) mimosoudní řešení sporů v záležitostech civilního a trestního práva a 11) dobrovolný prodej movitých věcí.

¹⁷ Například působnost č. 4 stanovená čl. 118 odst. 3 RSÚ (místní ochrana ulic) je konkretizována až spolkovým zákonem o dopravním pořádku na silnicích (Straßenverkehrs-Ordnung), in: ÖHLINGER, T. – EBERHARD, H. *Verfassungsrecht*. 13. Wien: Facultas, 2022, str. 247.

¹⁸ Jde o jeden z prvních rozsudků, ve kterém se ÚSDR vyjadřoval k nové ústavněprávní úpravě čl. 118 odst. 2 a 3 RSÚ po nabytí účinnosti tzv. obecní novely RSÚ.

vztazích, bez ohledu na svůj obsah, patří do samostatné působnosti. To konstatoval ÚSDR v řízení týkajícím se vorarlberského zemského zákona o nemocnicích (*VfSlg* 9855/1983). V těchto případech se nehledí na kritéria čl. 118 odst. 2 RSÚ.

Na rozdíl od ostatních sledovaných zemí není součástí ústavněprávních garancí žádné zvláštní subjektivní právo, které by bylo aplikovatelné jen na obce. Obce mohou využít pro svou soudní obranu totožné instituty, které používají ostatní fyzické, resp. právnické osoby.

Spolková republika Německo

Článek 28 odst. 2 Základního zákona, dále jen „ZZ“, ve kterém je celkově ve třech větech upraveno právo na samosprávu obcí (věta první), právo na samosprávu svazků obcí (věta druhá) a základy finanční odpovědnosti (věta třetí), je všeobecně chápán jako minimální standard ochrany územních samosprávních celků v SRN,¹⁹ což konstatoval mnohokrát rovněž Spolkový ústavní soud.²⁰

Jednotlivé zemské ústavy mohou obsahovat více ústavněprávních záruk vůči obcím, resp. svazkům obcí. Obsah článku 28 odst. 2 ZZ bude použit tehdy, pokud by obsah záruk územním samosprávním celkům v zemském právu (na ústavní či podústavní úrovni) byl svým obsahem na nižší úrovni.²¹ V tomto ohledu se jedná o průnikovou normu spolkového práva (*Durchgriffsnorm*).²²

Článek 28 odst. 2 věta první ZZ zní: „*obcím musí být zaručeno právo zajišťovat všechny záležitosti místního společenství v rámci zákona na vlastní odpovědnost*“. Svým charakterem se jedná o institucionální ochranu. Ta je již od šedesátých let 20. století vykládána v trojím smyslu, a to jako institucionální garance právního subjektu, objektivní záruka právní instituce a subjektivní záruka právního postavení.²³ Většina autorů odborné literatury používá

i v současnosti zmíněné pojmosloví, které navazuje na prof. Klause Sterna (1932–2023).²⁴

V rámci institucionální ochrany obcí je článkem 28 odst. 2 ZZ větou první chráněna obec jako typ, a nikoliv existence každé jednotlivé obce v SRN (záruka právního subjektu). Toto pojetí je základem možnosti realizace územních reforem shora. Ty se však mohou v SRN uskutečnit jen tehdy, pokud splní zákonodárce formální kritérium, kterým je slyšení reformou dotčených obcí, resp. materiální kritérium, kterým je princip obecného blaha, jemuž musí odpovídat nové uspořádání obcí.²⁵

Dále je na ústavní úrovni chráněn obsah obecní samosprávy a způsob jejího výkonu, který je definován ve zmíněném článku 28 odst. 2 ZZ (záruka právní instituce). Judikatura SÚS, resp. zemských ústavních soudů, se dotýká jednotlivých pojmů ustanovení čl. 28 odst. 2 ZZ, tj. pojmů místní společenství, vlastní odpovědnost a výhrada zákona.

Vedle dvou objektivních součástí obsahuje institucionální záruka i subjektivní právo každé jednotlivé obce (nikoliv typu) domáhat se svých ústavně zaručených práv v případě porušení práva na samosprávu (subjektivní záruka právního postavení).

Ochrana tzv. jádra a okrajové oblasti územní samosprávy

Tzv. jádro obecní samosprávy (*Kernbereich*) je podle Spolkového ústavního soud, dále „SÚS“, zákonodárci zcela uzavřeno. V jednom z raných rozsudků konstatoval Spolkový ústavní soud již 11. května 1951, že „*článek 28 zaručuje právo na samosprávu v tom smyslu, že zákonodárce se nesmí dotýkat podstaty práva na samosprávu*“ (BVerfGE 1, 167, 175).

SÚS se k otázkám územní samosprávy vyjadřoval zejména v souvislosti s průběhem územních reforem v šedesátých a sedmdesátých letech minulého století. V této rozhodovací

¹⁹ Například TETTINGER, P. J. § 11 Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Mann T. – PÜTTER, G. (eds.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. 3. Berlin: Springer Verlag, 2007, str. 188.

²⁰ Z novějších např. rozsudek Spolkového ústavního soudu z 1. 12. 2009, sp. zn. 1 BvR 2857/07, který byl publikován jako BVerfGE 125, 68, 72.

²¹ Martin Burgi uvádí příklad země Sasko-Anhaltsko, jejíž zemská ústava chápala jednotné obce i svazky obcí (okresy), což neodpovídá smyslu ústavněprávní záruky podle čl. 28 odst. 2 ZZ. Zatímco působnost obcí se týká všech záležitostí místního společenství (*Allzuständigkeit*), působnost okresů je založena jen zvláštními zákony. In: BURGI, M. *Kommunalrecht*. 6. München: C. H. Beck, 2019, str. 80 a 81.

²² Např. TETTINGER, P. J. – SCHWARZ, K.-A. Art. 28 Abs. 2. In: STARCK, Ch. (ed.). *Kommentar zum Grundgesetz*. 6. München: C. H. Beck, 2010, str. 603, marginální číslo 144.

²³ Poprvé uvedené tři záruky formuloval v komentáři k čl. 28 odst. 2 prof. Klaus Stern (1932 až 2023) v roce 1964. In: TETTINGER, P. J. – SCHWARZ, K.-A. Art. 28 Abs. 2, str. 607, marginální č. 55.

²⁴ Například z vysokoškolských učebnic: SCHMIDT-AßMANN, E. – SCHOCH, F. (eds.). *Besonderes Verwaltungsrecht*. 14. Berlin: De Gruyter Recht, 2008, str. 21 až 39; TETTINGER, P. J. – ERBGUTH, W. a MANN, T. *Besonderes Verwaltungsrecht*. 11. Heidelberg: C. F. Müller, 2012, str. 45 až 98; nebo BURGI, M. *Kommunalrecht*. 6. München: C. H. Beck, 2019, str. 49 až 76. Rovněž mnohé komentáře k Základnímu zákonu používají zmíněné pojmy: STARCK, Ch. (ed.). *Kommentar zum Grundgesetz*. 6. München: C. H. Beck, 2010, str. 598–638; JARASS, H. D. – PIEROTH, B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 13. C. H. Beck, 2014, str. 634–643; či GRÖPL, Ch. – WINDTHORST, K. – COELLN VON, Ch. *Grundgesetz. Studienkommentar*. C. H. Beck, 2013, str. 384–393.

²⁵ BULL, H. P. Kommunale Gebiets- und Funktionalreform - aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung. *Der Moderne Staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*. 2008, roč. 1, č. 2, str. 285–302, str. 21.

činnosti přejímal rozhodovací praxi zemských ústavních soudů.²⁶ Po znovusjednocení Německa přejímaly naopak zemské ústavní soudy nových zemí judikaturu SÚS, a tím rovněž judikaturu zemských ústavních soudů starých zemí. Mimo územních reforem se SÚS zabýval otázkami územní samosprávy zejména v rozhodnutí z 23. listopadu 1988, pro které se v literatuře používá označení „Rastede“ podle obce z Dolního Saska, o jejíž stížnosti SÚS rozhodoval.²⁷

Podle rozhodnutí Rastede znamená jádrová oblast, že „*esenciální obsah obecní samosprávy nesmí být odstraněn*“. K esenciálnímu obsahu obecní samosprávy však podle SÚS nepatří žádný katalog úkolů, který by byl určený předmětem či na základě pevně stanovených atributů, nýbrž oprávnění obce zmocnit se všech záležitostí místního společenství, které nejsou zákonem předány jiným nositelům veřejné správy, aniž by k tomu byl potřeba kompetenční titul. Později (v roce 1991) byl SÚS více konkrétní a definoval jádrovou oblast jako to, „*co obvykle dlouhodobě a rozhodně určuje obraz obecní samosprávy v jeho historických a regionálních formách nesmí být ani právně ani fakticky zrušeno*“ (BVerfGE 83, 363, 381).²⁸

Porušení jádrové oblasti konstatoval Spolkový ústavní soud, dále jen „SÚS“, dosud jen v jednom případě, který se týkal znovurozdělení města Papenburg, které vzniklo v rámci územní reformy v Dolním Sasku. Podle Spolkového ústavního soudu znovurozdělení neodpovídalo důvodům, pro které lze v SRN slučovat obce shora, tj. formálnímu kritériu slyšení a materiálnímu principu obecného blaha. Oba principy jsou podle Spolkového ústavního soudu součástí jádrové oblasti, která byla v tomto případě porušena (BVerfGE 86, 90).²⁹

I mimo jádrovou oblast, tj. v tzv. okrajové oblasti (Randbereich) musí být podle SÚS obecní samospráva chráněna. Limitem jsou důvody obecného blaha, které musí zákonodárce v daném případě prokázat. Tato povinnost platí pro odejmutí obecních úkolů, resp. pro oblast omezení výkonu na vlastní odpovědnost.

Ve zmíněném rozhodnutí Rastede konstatoval SÚS tzv. princip rozdělení úkolů (*Verteilungsprinzip*). Pokud zemský zákonodárce

hodlá obci odejmout úkol s relevantním místním charakterem, může to udělat pouze v tom případě, jestliže převládají důvody k odnětí úkolu. Princip rozdělení úkolů znamená jednoznačné upřednostnění obecní působnosti před působností jiných subjektů. Odebrání úkolu je tak možné jen tehdy, pokud by výkon určité činnosti obcemi nebyl vůbec možný. Pouhé snahy o úspory či hospodárnost nejsou podle SÚS bez dalšího důvodem k odebrání místního úkolu. Muselo by dojít k nepoměrnému nárůstu nákladů u obcí.

Při posuzování limitů územní samosprávy v relaci k principům rozdělení úkolů přiznal SÚS zákonodárci určitý prostor na posouzení, a to ve dvou rovinách: rozhodnout, zdali úkol spadá vůbec do oblasti „*místních úkolů*“, a zda existují převažující důvody obecného blaha, aby konkrétní úkol mohl být přesunut.³⁰ „*Při posuzování místního vztahu úkolu a její váhy má zákonodárce prostor pro úvahu. Přitom však nesmí být přehlédnuto, že úkol nemusí být ve všech svých dílčích částech či pro všechny obce stejně posuzován jako záležitost místního společenství či jen pro některé – větší – obce může být považována jako místní, ač pro ostatní se jeví jako nadmístní. Zákonodárce smí typizovat; nepotřebuje brát v úvahu každou jednotlivou obce či nepodstatnou skupinu obcí*“ (BVerfGE 79, 127, 153-154 – Rastede).

Výkon na vlastní odpovědnost, decentrální výkon, stanovený v čl. 28 odst. 1 první věty ZZ, má přednost před centrálním (státním) výkonem úkolu. Zákonné limity vlastní odpovědnosti výkonu obcemi musí být ospravedlněny důvody obecného blaha, zejména pokud je jejich cílem zajištění řádného výkonu úkolů jinými institucemi než obcemi. Vzhledem k rozdílné velikosti, počtu obyvatel a struktuře obcí je může zákonodárce standardizovat a má také zásadně široký prostor pro posuzování a hodnocení (BVerfGE 83, 363, 382).

Přednost v případě vlastní odpovědnosti nejde tak daleko jako v případě odnětí úkolů. Zákonodárce zde má větší prostor, než je tomu při odnímání obecních úkolů. Prostor zákonodárce spočívá především v tom, že je oprávněn navrhnout základní uspořádání obecní struktury, která umožní obcím výkon jejich činnosti (BVerfGE 91, 228, 240).³¹

²⁶ Např. usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 27. listopadu 1978, publikované jako BVerfGE 50, 50 nebo usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 17. ledna 1979, publikované jako BVerfGE 50, 195.

²⁷ Obec Rastede se domáhala zrušení konkrétního ustanovení zákona o odpadech, podle kterého byla kompetence v odpadovém hospodářství přesunuta z obce na okres. Ústavní soud navrhovatelce nevyhověl a přesun kompetencí v oblasti odpadového hospodářství na okresy posoudil jako ústavně konformní. Nad rámec konkrétního případu však ve sledovaném rozhodnutí koncipoval SÚS teoretické postuláty, které se týkají územní samosprávy.

²⁸ V tomto rozhodnutí se SÚS zabýval otázkou ústavnosti financování nemocnic v Porýní Falcí.

²⁹ Jde o usnesení 2. Senátu Spolkového ústavního soudu z 12. května 1992, sp. zn. 2 BvR 470, 650, 707/90, publikované jako BVerfGE 86, 90.

³⁰ LANGE, c. d., str. 42.

³¹ V tomto rozhodnutí rozhodoval SÚS o otázce zmocnění pro rovnoprávnost žen a mužů na obecních úřadech.

V případě SRN existuje zvláštní procesní prostředek, kterým je komunální ústavní stížnost. Prostřednictvím komunální ústavní stížnosti se obec, resp. svazek obcí, může obrátit na zemský ústavní soud, pokud stížnost směřuje proti nesouladu zemského práva se zemskou ústavou. Subsidiárně se obec může obrátit v souladu s čl. 93 odst. 1 písm. 4b) ZZ rovněž na Spolkový ústavní soud, pokud se buď v dané věci nelze obrátit na zemský ústavní soud, anebo pokud stížnost směřuje proti nesouladu spolkového práva se Základním zákonem.

Komunální ústavní stížnost lze podat jen proti zákonu (v materiálním slova smyslu),³² a to navíc v poměrně krátké lhůtě jednoho roku. Zásahy spojené s rozhodnutím exekutivy, resp. soudní rozhodnutí jsou z působnosti komunální ústavní stížnosti v SRN vyloučeny. Proto je KÚS popisována jako „kontrola norem s předemtně limitovanou legitimací návrhu“.³³ Proti zásahům, které nespočívají na zákonech, je příslušné správní soudnictví.

Ústavněprávní záruky v zemských ústavách

V zemských ústavách je otázka míry zaručené samosprávy řešena různě, tj. od nedosažení minimálních garancí čl. 28 odst. 2 ZZ³⁴ k obsahově totožnému textu jako čl. 28 odst. 2 ZZ (Braniborsko, Sársko, Durynsko a Meklenbursko Přední Pomořany)³⁵ až k zárukám jdoucím nad rámec zmíněného článku ZZ. Ty stanoví zemské ústavy Bádenska Virtemberska, Hesenska, Dolního Saska, Severního Porýní Vestfálska, Porýní Falce, Saska, Saska-Anhaltska a Šlesvicko-Holštýnska.³⁶

Ústavní záruky jdoucí nad rámec čl. 28 odst. 2 ZZ jsou především participační a finanční povahy. Ústava Bádenska Virtemberska například výslovně stanoví povinnost

vyslechnout názor obcí v průběhu legislativního procesu v případě záležitostí, které se jich týkají (čl. 71 odst. 4). Mnohé zemské ústavy zakotvují povinnost vyslechnout názor zemských komunálních svazů, zastupujících dotčené obce, v průběhu legislativního procesu.³⁷

Článek 28 odst. 2, věta třetí ZZ stanoví, že „záruka samosprávy obsahuje rovněž základy vlastní finanční odpovědnosti; k těmto základům patří daňový zdroj obcí vztažený k hospodaření s právem zvedat sazbu“. Nad rámec zmíněného vyjádření ZZ obsahují zemské ústavy zpřesňující vyjádření, resp. i další finanční záruky týkající se povinností zemí financovat úkoly obcí a svazků obcí.

Povinnost „vlastní finanční odpovědnosti“ je ze strany zemí popsána jako povinnost realizace finančního vyrovnání s obcemi. Uvedená povinnost je stanovena ve všech zemských ústavách výslovně.³⁸ Všechny zemské ústavy obsahují rovněž tzv. princip konexity. Jeho obsahem je povinnost země uhradit náklady, které obce a svazky obcí mají s výkonem některých úkolů. Princip konexity nelze přímo vyvodit ze ZZ.³⁹ Jedná se o finanční záruku, která vychází toliko ze zemských ústav.

Švýcarská konfederace

Ačkoliv Švýcarsko spočívá na třech úrovních, tj. Spolek, kantony a obce, dostala se obecní úroveň výslovně až do Spolkové ústavy Švýcarska z roku 1999. V předchozích spolkových ústavách z let 1848 a 1874 nebyly obce ve smyslu třetí federativní úrovně explicitně zmíněny. V současné Spolkové ústavě Švýcarska je obcím věnován čl. 50 Spolkové ústavy Švýcarska, dále i SÚŠ.

Spolkový soud chrání obecní autonomii již od roku 1875, avšak pouze na základě garancí kantonálního práva, na které byly obce odkázány. Ani dnes nejsou obce zcela

³² Pod pojmem „zákon“ nejsou chápány jen zákony ve formálním slova smyslu, nýbrž i další podzákoné právní předpisy (BVerfGE 26, 228, 236). KÚS je rovněž přípustná proti zákonům v materiálním smyslu, tedy proti stanovám nebo proti územním plánům (BVerfGE 76, 107, 114).

³³ SCHLAICH, K. – KORIOH, S. *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. 10. München: C. H. Beck, 2015, str. 143, marg. číslo 192.

³⁴ Např. rozsudek Spolkového ústavního soudu z 21. listopadu 2017, sp. zn. 2 BvR 2177/16 vztahující se k Sasku-Anhaltsku. Komunální ústavní stížnost bylo možné v této spolkové zemi podat jen proti formálnímu zákonu, což není v souladu s čl. 28 odst. 2 ZZ. Proto v dané věci rozhodoval SÚS, a nikoliv zemský ústavní soud.

³⁵ Článek 97 odst. 2 Ústavy Braniborska stanoví, že „obce a svazky obcí plní na svém území všechny úkoly místního společenství, které nepatří podle ústavy nebo podle zákona jiným místům.“. Podle článku 117 odst. 2 Sárška „plní obce k podpoře blaha svých obyvatel všechny veřejné úkoly místního společenství, pokud nejsou zákonem přiřazeny ve veřejném zájmu jiným místům.“. Článek 91 odst. 1 Ústavy Durynska stanoví, že „obce mají právo na vlastní odpovědnost řešit všechny záležitosti místního společenství“. A rovněž čl. 72 odst. 1 Ústavy Meklenburska Předního Pomořanska uvádí, že „obce jsou oprávněny a v rámci svého výkonu povinný spravovat na svém území všechny záležitosti místního společenství v rámci zákonů na vlastní odpovědnost.“

³⁶ Ve zmíněných zemích nemají obce jen právo řešit na vlastní odpovědnost „záležitosti místního společenství“ ve smyslu rozhodovací praxe SÚS týkající se čl. 28 odst. 2 ZZ, nýbrž bez ohledu na vztah k místnímu společenství, v rámci zákona, mají právo k výkonu „všech veřejných úkolů“ v celém jejich území na vlastní odpovědnost.

³⁷ Článek 83 odst. 7 zemské ústavy Bavorska, čl. 97 odst. 4 zemské ústavy Braniborska, čl. 57 odst. 6 zemské ústavy Dolního Saska, čl. 124 zemské ústavy Sárška, čl. 91. odst. 4 zemské ústavy Durynska a čl. 84 odst. 2 zemské ústavy Saska.

³⁸ Čl. 83 odst. 2 Ústavy Bavorska, čl. 99 Ústavy Braniborska, čl. 137 odst. 5 věta první Ústavy Hesenska, čl. 73 odst. 1 Ústavy Bádenska Virtemberska, čl. 58 Ústavy Dolního Saska, čl. 79 Ústavy Severního Porýní Vestfálska, čl. 57 odst. 1 Ústavy Šlesvicko-Holštýnska, čl. 119 odst. 2 Ústavy Sárška, čl. 88 odst. 1 Ústavy Saska-Anhaltska, čl. 93 odst. 1 věta první Ústavy Durynska, čl. 87 odst. 1 Ústavy Saska, čl. 49 odst. 6 Ústavy Porýní Falce a čl. 73 odst. 2 Ústavy Meklenburska Předního Pomořanska.

³⁹ LANGE, c. d., str. 1104.

rovnocenným federálním partnerem, nýbrž ve vztahu k dalším subjektům federace existuje „*asymetrický třístupňový federalismus*“, ve kterém je namísto pevné třístupňovitosti dvojí dvoustupňovitost (Spolek-kantony a kantony-obce).⁴⁰

V případě Švýcarské konfederace má čl. 50 SÚŠ odlišný obsah, než jaký zaujímá čl. 28 odst. 2 ZZ, resp. ústavněprávní úprava obcí v RSÚ. Nejde ani o jednotnou ústavněprávní úpravu jako v Rakouské republice, ani o minimální standard, jako je tomu v případě Spolkové republiky Německo. Spolkové právo Švýcarské konfederace toliko na ústavní úrovni garantuje, že jednotlivé kantony nemohou obecní autonomii zcela odstranit.

Článek 50 SÚŠ zní: „*autonomie obcí je zaručena na základě kantonálního práva. Spolek dbá při svém jednání na možné důsledky pro obce. Přitom bere ohled na zvláštní situaci měst, aglomerací a horských oblastí*“. Švýcarská spolková úprava práva na samosprávu neovlivňuje na rozdíl od Rakouska a SRN výrazněji její obsah, který je primárně upraven ústavním, resp. podústavním kantonálním právem. Na rozdíl od sledovaných zemí se navíc pojmově používá termín „obecní autonomie“ namísto „obecní samospráva“.

Obsah práva na autonomii obcí je ve Švýcarsku odlišný kanton od kantonu, resp. liší se rovněž v rámci jazykových společenství čtyřjazyčného Švýcarska. Zatímco v případě západního, francouzsky hovořícího Švýcarska jsou historicky výrazněji zastoupená obecní zastupitelstva (ve Švýcarsku nazývaná obecní parlamenty) s podobnými funkcemi jako v SRN a Rakousku, je v případě historicky nejstarších kantonů v německy mluvícím vnitřním Švýcarsku (Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden a Zug) více zastoupeno všelidové rozhodování o komunálních záležitostech, které v SRN a Rakouské republice obvykle činí obecní zastupitelstva.⁴¹ I tyto skutečnosti ovlivňují ve Švýcarsku obsah obecní autonomie.

Spolkové právo Švýcarska neobsahuje definici obecní autonomie, nýbrž toliko stanoví, za jakých okolností zařadí určitý prostor, ve kterém obec vykonává určitou působnost,

jako hodný ochrany. Musí jít o případ, kdy kantonální právo neupravuje uvedenou oblast výslovně, nýbrž je tato oblast zcela či částečně přenechána regulaci obce, které je vymezena určitá svoboda rozhodování. Pokud tento případ nastane, poskytne Spolek soudní ochranu této oblasti před zásahem do obecní autonomie ze strany třetích osob, především kantonů.⁴²

Kantonální zákonodárce může vstupovat do územní autonomie jen ve veřejném zájmu, zároveň mu z ústavněprávního rámce Spolkové ústavy vyplývají další limity (princip legality, subsidiarity a proporčnosti). Na rozdíl od SRN a Rakouska však neexistuje s ohledem na odlišnou funkci Spolkového soudu konstantní judikatura v oblasti práva na samosprávu obcí.

Vzhledem k různorodosti jednotlivých kantonů je různorodá i konkretizace autonomie obcí v kantonálních ústavách. Autonomie obcí buď v dané kantonální ústavě není obsažena vůbec (KÚ Uri a KÚ Zug), nebo je pojata pouze obecně,⁴³ anebo je v některých kantonálních ústavách výslovně konkretizována. Přes různost konkretizace pojmu autonomie obcí v kantonálních ústavách lze její obsah zobecnit přinejmenším jako právo organizovat se, volit své orgány a úředníky, vykonávat úkoly podle vlastního uvážení a spravovat své záležitosti samostatně.⁴⁴

Nejednotně je na kantonální upravena rovněž záruka zachování existence obcí. Ve většině kantonů jsou územní reformy shora na úrovni ústavního kantonálního práva zakázány. Naopak dovoleny jsou jen v osmi z celkového počtu dvaceti šesti kantonů Švýcarské konfederace. Konkrétně se jedná o kantony Bern, Freiburg, Graubünden, Jura, Luzern, Ticino, Thurgau a Wallis.⁴⁵

I když je obsahem objektivního ústavního práva na samosprávu ve Švýcarské konfederaci na spolkové úrovni vlastně jen záruka zachování autonomie obcí, aniž by byla spolkovým právem obsahově vymezena, zajišťuje Spolek prostřednictvím Spolkového soudu obcím soudní ochranu podle čl. 189 odst. 1 písm. e) SÚŠ.

Jde o samostatnou kompetenci Spolkového soudu, která je ve Švýcarsku s ohledem na

⁴⁰ MEYER, K. Art 50 BV. In: EPINEY, A. – WALDMANN, B. – BELSER, E. M. (eds.). *Basler Kommentar Bundesverfassung*. Basel: Helbig Lichtenhahn Verlag, 2015, str. 952.

⁴¹ STEINER, R. – LADNER, A. – KAISER, C. – HAUS, A. – AMSELLEN, A. et al. *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden*. Online. Samedia Buchverlag, 2017. Dostupné na <https://doi.org/https://doi.org/10.21256/zhaw-3134>. [cit. 2025-04-20], str. 38.

⁴² MAYER, Art. 50 BV, str. 957.

⁴³ Tzn. že obecní autonomie je zaručena a její rozsah je stanoven kantonálním a spolkovým právem. Tuto formulaci obsahují kantonální ústavy kantonů Appenzell Ausserrhoden, Bern, Ženeva, Jura, Luzern, Neuchâtel, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Ticino a Wallis.

⁴⁴ Znění se vyskytuje výslovně v § 106 odst. 1 KÚ Aargau a § 45 odst. 1 KÚ Basilej-venkov. V jiném znění, ale stejném smyslu, se vyskytuje v čl. 119 odst. 2 KÚ Glarus, čl. 65 odst. 2 KÚ Graubünden, čl. 71 odst. 2 KÚ Nidwalden, čl. 105 KÚ Schaffhausen, čl. 45 odst. 2 KÚ Solothurn, čl. 59 odst. 1 a 3 KÚ Thurgau.

⁴⁵ Článek 108 odst. 4 KÚ Bern, čl. 135 odst. 4 KÚ Freiburg, čl. 72 KÚ Graubünden, čl. 112 odst. 3 KÚ Jura, čl. 74 odst. 3 KÚ Luzern, čl. 20 odst. 3 KÚ Ticino, čl. 58 odst. 4 KÚ Thurgau, čl. 26 odst. 3 KÚ Wallis.

tamní specifika nástrojů přímé demokracie využívána v relaci k ostatním dvěma sledovaným zemím méně často. Mnohé spory, které by v SRN a Rakousku byly typicky vedeny jako spor obce a země, resp. obce a Spolku, jsou ve Švýcarsku vedeny nikoliv ze strany obcí, nýbrž ze strany občanů z důvodu porušení jejich hlasovacích práv. V kombinaci s difuzním systémem kontroly ústavnosti ve Švýcarsku jde v případě rozhodovací praxe Spolkového soudu převážně o kazuistiku, kterou nelze zobecnit.

S ohledem na povinnost aplikace spolkového a mezinárodního práva, stanovené v čl. 190 Spolkové ústavy Švýcarska,⁴⁶ je však Švýcarsko jedinou ze sledovaných zemí, ve které se některé rozsudky Spolkového soudu Švýcarska opírají ve svém rozhodnutí rovněž o již zmíněnou ECHMS,⁴⁷ která v ostatních dvou sledovaných zemích není coby mezinárodní smlouva s právní silou spolkového zákona měřítkem ústavnosti.

Obsah práva na samosprávu ve sledovaných zemích a v České republice

Z výše uvedené stručné analýzy práva na samosprávu ve sledovaných zemích vyplývá určitý ústavněprávní obraz obce, který vykazuje v Rakouské republice a Spolkové republice Německo podobné rysy, zatímco v případě Švýcarské konfederace je odlišný.

Odlišný je zejména v rozsahu spolkových ústavněprávních garancí vůči obcím, jejichž podstatou je ve Švýcarské konfederaci toliko institucionální ochrana obecní autonomie jako takové, tj. zákaz jejího zrušení ze strany kantonů, resp. soudní ochrana výkonu autonomních (samosprávních) činností obcí prostřednictvím Spolkového soudu Švýcarska vůči všem neoprávněným zásahům třetích osob, zejména kantonů.

Na rozdíl od obou sledovaných zemí však neexistuje ve Švýcarské konfederaci žádná ustálená judikatura týkající se obsahu pojmu obecní autonomie, která by sjednocovala její

obsah na území celého Švýcarska. Konkretní zace obecní autonomie je ve Švýcarské konfederaci ponechána na jednotlivých kantonech. O porušení obecního práva rozhodují primárně kantonální soudy, a nikoliv Spolkový soud Švýcarska. Význam spolkové ústavněprávní úpravy práva na samosprávu je ve Švýcarské konfederaci v rámci sledovaných zemí nejnížší.

Ve Spolkové republice Německo, a ještě více v Rakouské republice, je význam spolkové ústavněprávní úpravy práva na samosprávu naopak obcí širší, než je tomu ve Švýcarské konfederaci. Prostřednictvím spolkové ústavněprávní úpravy, resp. rozhodovací činnosti ústavních soudů dochází ve Spolkové republice Německo i v Rakouské republice k sjednocování obsahu práva na samosprávu na celém území federace.

V případě Rakouské republiky souvisí tato unifikace s podrobnou ústavněprávní úpravou práva na samosprávu obcí v RSÚ, resp. s činností ÚSDR, který je na rozdíl od Spolkové republiky Německo jediným ústavním soudem v této zemi. V Rakouské republice neplatí na rozdíl od SRN princip, podle kterého *„má spolkové právo přednost před zemským právem“*. Při konkurenci zemského a spolkového (obyčejného) práva se postupuje podle principu *„pozdější zákon ruší zákon předchozí“*.⁴⁸

S ohledem na poměrně nízký počet zemských ústavněprávních záruk práva na samosprávu obsažených v jednotlivých zemských ústavách Rakouské republiky k nim ÚSDR přihlíží jen ojediněle, a navíc je ve svém rozhodování porovnává se základními ústavněprávními principy, které mají nejvyšší právní sílu v hierarchii právních norem v Rakouské republice.⁴⁹ Ačkoliv se na komunální úrovni uskutečnil například poměrně výrazný vývoj nástrojů přímé demokracie, ÚSDR tento prostor svou rozhodovací praxí poměrně zúžil.⁵⁰ Činnost ÚSDR tak v Rakouské republice významně přispívá k unifikaci ústavně zaručeného práva na samosprávu v některých případech i na úkor legislativní svébytnosti zemí.

⁴⁶ Článek 190 Spolkové ústavy Švýcarska zní: „Spolkové zákony a mezinárodní právo jsou pro Spolkový soud a další instituce aplikující právo určující“.

⁴⁷ Například rozsudek Spolkového soudu Švýcarska ze dne 3. června 2016, sp. zn. 1C_844/2013, který se týkal stížnosti proti rozhodnutí Parlamentu kantonu Ticino, kterým označil lidovou iniciativu na částečnou změnu kantonální ústavy za neplatnou. Podle této iniciativy mělo dojít ke sloučení sedmnácti obcí kolem města Locarno, resp. 16 obcí kolem města Bellinzona s těmito městy. O předmětné stížnosti rozhodl Spolkový soud Švýcarska zamítavě (tj. ve prospěch kantonálního Parlamentu), neboť došlo k porušení práva na slyšení změnou dotčených občanů. Právo na slyšení je stanoveno rovněž v čl. 5 Evropské charty místní samosprávy, o kterou Spolkový soud Švýcarska své rozhodnutí rovněž opíral.

⁴⁸ ÖHLINGER/EBERHARD, c. d, str. 128.

⁴⁹ K základním ústavním principům rakouského spolkového práva patří demokratický princip, republikánský princip, federativní princip, princip právního státu a princip dělby moci. In: Öhlinger/Eberhard, c. d., str. 55.

⁵⁰ Jde o rozsudek VfSlg 13.500/1993 týkající se přímé volby starostů, která se v roce 1994 dostala coby možnost výslovně do RSÚ. Dále o rozsudek VfSlg 16.241/2001 týkající se lidového zákonodárství, ve kterém ÚSDR konstatoval porušení spolkového principu homogenity, resp. o rozsudek sp. zn. G166/2020, ve kterém ÚSDR rozhodl o tom, že občané nemohou samostatně rozhodovat o záležitostech samostatné působnosti, aniž by se těmito záležitostmi zabývaly rovněž příslušné orgány obce. Podrobněji in: GAMPER, A. Direkte Demokratie in der Gemeinde. *Recht und Finanzen für die Gemeinden*. 2011, č. 16, str. 66–71.

V každé spolkové republice SRN existuje samostatný zemský ústavní soud,⁵¹ resp. ústavněprávní úprava práva na samosprávu. Na rozdíl od Švýcarské konfederace je však zemská ústavněprávní úprava práva na samosprávu obcí v SRN vždy propojena s obsahem čl. 28 odst. 2 ZZ, a nelze tudíž konstatovat, že by byla podobně svébytná, jako tomu je v této zemi. Ústavněprávní úprava práva na samosprávu v jednotlivých zemích SRN toliko doplňuje obsah čl. 28 odst. 2 ZZ, aniž by tvořila samostatnou ústavněprávní úpravu, která by byla kvalitativně na jiné úrovni, než je čl. 28 odst. 2 ZZ.

I přes existenci ústavněprávních záruk jdoucích nad rámec čl. 28 odst. 2 ZZ posuzují některé zemské ústavní soudy (poněkud zvláště) obsah práva na samosprávu nikoliv podle obsahu zemské ústavy samotné, nýbrž jen podle obsahu čl. 28 odst. 2 ZZ. Tato praxe zemských ústavních soudů není v SRN nikterak ojedinělá.⁵² Zároveň zemské ústavní soudy často přejímají z důvodu přesvědčivosti a významu SÚS jeho rozhodovací praxi, právo na samosprávu nevyjímaje, kterou zařazují do svého rozhodování.

I když je význam čl. 28 odst. 2 ZZ všeobecně chápán jako minimální standard ústavněprávní úpravy práva na samosprávu obcí (a svazků obcí) v SRN, domnívám se, že je jeho unifikační význam v SRN širší a přibližuje se tak významu rakouské ústavněprávní úpravy. Na celém území SRN tak má ústavněprávní vymezení práva na samosprávu obcí díky čl. 28 odst. 2 ZZ totožný základní význam, který je v některých zemích rozšířen o záruky participačních a finančních práv obcí.

Podústavní komunální právo je však v SRN mnohem rozdílnější, než je obecní právo v zemích Rakouské republiky, neboť čl. 28 odst. 2 se na rozdíl od RSÚ zaměřuje pouze na fundamentální otázky práva na samosprávu. Konkretizace objektivního komunálního práva je v případě SRN skutečně svébytnou zemskou záležitostí. Do podústavního práva SRN se rovněž promítly i některé právní vzory ze zemí, které v letech 1945 až 1949 spravovaly území budoucí SRN.⁵³

Ve všech sledovaných zemích je základem práva na samosprávu záruka určité samosprávné činnosti. V tomto ohledu jsou si všechny tři sledované země podobné. Rozdílné jsou však v intenzitě a konkretizaci těchto záruk, které se váží k výkonu samosprávných činností. Zatímco švýcarské pojetí neobsahuje na spolkové úrovni žádná jednotící kritéria, týkající se obsahu obecní autonomie, která by byla pro zákonodárce závazná, stanoví rakouské pojetí práva na samosprávu obcí povinnost zákonodárce zvažovat, zdali určitá činnost, kterou hodlá regulovat zákonem, splňuje podmínky, pro které by měla být vykonávána v samostatné působnosti (zájmové kritérium a kritérium vhodnosti). Pokud tyto podmínky splňuje, pak musí být i jako samostatná působnost vykonávána.

Výklad článku 28 odst. 2 ZZ prostřednictvím rozhodnutí SÚS Rastede jde ještě dále a výslovně preferuje výkon určitých činností obcemi před realizací jinými subjekty. Zákonodárce musí prokázat v konkrétním případě, že jde o obecné blaho, pokud hodlá obcím odebrat úkol mající místní charakter, resp. který vykonávají na vlastní odpovědnost.

Rakouské republice i Spolkové republice Německo je společné, že z ústavněprávního pojetí práva na samosprávu jednoznačně plyne výrazná ochrana výkonu činností, které obce vykonávají v samostatné působnosti. Výkon samostatné působnosti je tak v obou zemích podstatou práva na samosprávu a základním rysem ústavněprávního obrazu plynoucího z práva na samosprávu. V obou sledovaných zemích však jen do té doby, dokud obec existuje.

V Rakouské republice i SRN je zrušení jednotlivých obcí s ohledem na institucionální ochranu možné. Avšak i zrušení obcí, např. v rámci územních reforem shora, je možné jen na základě konkrétních kritérií, které zákonodárce musí prokázat. V případě SRN jde o již zmíněná kritéria slyšení obcí a obecného blaha, v případě Rakouské federace prokazuje zákonodárce v každém jednotlivém případě splnění příkazu věčnosti, který byl odvozen z principu rovnosti.⁵⁴

⁵¹ Dosud poslední zemský ústavní soud vznikl ve Šlesvicko-Holštýnsku v roce 2008. REUTTER, W. (ed.). *Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, str. 155–174.

⁵² Klaus Lange uvádí v pozn. 336 a 337 mnoho příkladů rozhodování zemských ústavních soudů a příkladů literatury, které potvrzují nejednotnost v otázce výkladu důležitosti zemského ústavního práva. V poznámce č. 336 uvádí Lange příklady rozhodovací praxe zemských ústavních soudů, které rozhodují v souladu s textem zemské ústavy obsahující vyšší záruky, než jsou stanoveny v čl. 28 odst. 2 ZZ. V pozn. č. 337 naopak uvádí příklady rozhodování zemských ústavních soudů, které se váží k obsahu čl. 28 odst. 2 ZZ bez ohledu na text zemské ústavy. V obou případech jsou uvedeny rozsudky z Hesenska, Dolního Saska a Severního Porýní Vestfálska. In: LANGE, K. *Kommunalrecht*. 2. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, str. 66 až 67.

⁵³ Například jeden ze čtyř základních typů obecního zřízení – severoněmecké radní zřízení – byl ovlivněn britskou správou (v Dolním Sasku a Severním Porýní Vestfálsku). In: Lange, c. d., str. 108.

⁵⁴ Z článku 7 Rakouské spolkové ústavy a čl. 2 zákona o obecních právech státních občanů, které upravují princip rovnosti, vyvodil Ústavní soudní dvůr Rakouska všeobecný příkaz, který zavazuje zemského zákonodárce. Na základě uvedeného principu musí být každá zákonná regulace věčná, a to bez ohledu na srovnání s jinou právní regulací. In: GRABENWARTER, Ch. – HOLOUBEK, M. *Verfassungsrecht. Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. Wien: Facultas, 2022, str. 252 až 253.

V SRN i v Rakouské republice je tak činnost zákonodárce, která se týká obcí, poměrně výrazně limitována ústavně zaručeným právem na samosprávu. Zákonodárce „dluží“ v obou zemích více než jen zákon. Při vlastní normotvorbě musí dbát na mantinely, které vyplývají z ústavně zaručeného práva na samosprávu.

Právo na samosprávu v České republice

Právo na samosprávu je na ústavní úrovni upraveno v čl. 8 Ústavy ČR a v navazující hlavě sedmé, tj. v čl. 99 až 105 Ústavy ČR.⁵⁵ Obsahově jde o kusou (lakonickou⁵⁶) ústavněprávní úpravu, což predestinuje významnou roli Ústavního soudu ČR v dotváření obsahu práva na samosprávu v České republice. K tomuto tématu existuje četná odborná literatura.⁵⁷ Česká republika ratifikovala ECHMS v roce 1999. Obsah práva na územní samosprávu je v České republice na ústavní i podústavní úrovni ovlivněn touto mezinárodní smlouvou.

Na ústavní úrovni není právo na samosprávu definováno. Částečné definice lze nalézt v některých nálezech Ústavního soudu ČR⁵⁸ Obecnou definici samostatné působnosti obcí obsahuje na úrovni obyčejného zákona ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích, podle kterého *„do samostatné působnosti patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajiům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon.“*

Z uvedené definice samostatné působnosti vyplývá jazykovým výkladem, že v České republice existují dvě variety samostatné působnosti. Prvním druhem samostatné působnosti je taková působnost, která je vykonávána v zájmu obce, resp. jejích občanů (není-li

svěřena někomu jinému, či nejde-li o působnost přenesenou), a zároveň existuje taková samostatná působnost, kterou zákonodárce může vymezit na základě zákonů. Tato část samostatné působnosti neobsahuje žádné další kvalitativní vymezení, například již zmíněné kritérium vhodnosti, jako je tomu v Rakouské republice. O to méně je výkon této části samostatné působnosti ústavněprávně upřednostňován, jako je tomu v SRN.

Zákonodárce v ČR není v případě zákonného vymezení samostatné působnosti obcí vázán žádnými mantinely, které by vycházely z textu Ústavy ČR, obyčejného zákona či judikatury Ústavního soudu ČR, dále jen „ÚS ČR“, nebo Nejvyššího správního soudu, dále jen „NSS“.

ÚS ČR sice v novější rozhodovací praxi hovoří o „materiálním aspektu“ práva na samosprávu, tj. o „vlastním ústavněprávním obsahu“ tohoto práva.⁵⁹ Tento pojem je však míněn tak, že zákonodárce nemůže právo na samosprávu fakticky vyprázdnit či eliminovat. Zmíněný materiální aspekt, který ÚS ČR konstatoval, připomíná svým charakterem jádrovou oblast, kterou definoval ve své rozhodovací praxi SÚS.

ÚS ČR se sice velmi často zabývá souladem obecně závazných vyhlášek obcí s Ústavou ČR, k čemuž existuje rozsáhlá judikatura. Ani zákonodárce, ani ÚS ČR či NSS se dosud nezabývali formulací obecných kritérií, za jakých okolností je možné či nutné určitou materii stanovit zákonem jako samostatnou působnost obcí.

V ČR tak na rozdíl od Rakouské republiky a Spolkové republiky Německo „dluží“ zákonodárce v případě regulace samostatné působnosti jen zákon samotný, pokud svým legislativním zásahem právo na samosprávu neeliminuje, tj. neporuší uvedený materiální aspekt tohoto práva. Žádné další mantinely zákonodárce nemá. Úprava samostatné působnosti se v ČR na rozdíl od obou

⁵⁵ Tato hlava konstatuje rozdělení územně samosprávných celků na základní a vyšší (čl. 99), definuje územní samosprávný celek jako „územní společenství občanů“, vymezuje obec jako součást kraje, stanoví způsob vzniku krajů (čl. 100) a několik článků této hlavy se věnuje zastupitelstvu, způsobu voleb a působnosti zastupitelstva, která může být stanovena jen zákonem (čl. 101, 102 a 104). Nadto čl. 104 odst. 3 přiznává zastupitelstvu vlastní normotvorbu. V ústavě jsou rovněž definovány základní vztahy mezi územní samosprávou a státem, kdy „stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“ (čl. 101 odst. 4) a základní mantinely výkonu přenesené působnosti, kdy „orgánům samosprávy lze svěřit výkon státní správy, jen stanoví-li tak zákon“ (čl. 105). Článek 101 odst. 3 konstatuje, že územní samosprávné celky jsou „veřejnoprávními korporacemi“, které „mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“, což je základem právní osobnosti územní samosprávy.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

⁵⁷ Například KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017; KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Leges, 2025; POTĚŠIL, L. – FUREK, A. – HEJČ, D. – CHMELÍK, V. – RIGEL, F. – ŠKOP, J. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019; či obecnější pohled na územní samosprávu MATULA, M. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. O historických souvislostech ústavněprávního ukotvení práva na územní samosprávu v ČR a jeho vývoji; ZÁŘECKÝ, P. K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy. *Správní právo*. 2018, roč. LI, č. 1–2, str. 13–23.

⁵⁸ Např. nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, podle něhož do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají „záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů“.

⁵⁹ Například nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, publikovaný jako 293/2011 Sb., nebo nález Ústavního soudu ČR ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, publikovaný jako 112/2013 Sb.

sledovaných zemí vyznačuje mnohem větší mírou pragmatičnosti ve stanovení, co obce na základě zákona vykonávají v samostatné, resp. přenesené působnosti, resp. absenci přednosti výkonu samostatné působnosti.

Zmíněná pragmatičnost má svůj historický důvod, který souvisí se znovuzavedením práva na samosprávu v ČR po roce 1990. Vzhledem k dlouhodobé neexistenci územních samosprávních celků v ČR by bylo velmi složité stanovit, jakou působnost budou nově vzniklé obce vykonávat v samostatné působnosti, neboť z důvodu právní diskontinuity nebylo na co navazovat.

Samostatná působnost stanovená na základě zákonů se vyvíjela postupně a izolovaně. Nikdy nebyla vnímána jako svodná kategorie, se kterou by se dále v teorii či praxi pracovalo. Od devadesátých let minulého století byl v případě samostatné působnosti kladen důraz na fakultativní úkoly, které obce vykonávají v samostatné působnosti, resp. na úpravu obecně závazných vyhlášek, a nikoliv na zákonem stanovené úkoly upravující samostatnou působnost.

Naopak § 22 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění k 24. listopadu 1990, stanovil obecně, že „*obce v přenesené působnosti vykonávají státní správu v rozsahu, ve kterém jí podle zvláštních zákonů vykonávaly místní národní výbory, popřípadě městské národní výbory třetí kategorie do počátku účinnosti tohoto zákona*“.

Na počátku svého vzniku disponovaly znovuobnovené obce širokým spektrem státních úkolů, které vykonávaly na základě zákona v přenesené působnosti, avšak jen minimem zákonem stanovených úkolů v působnosti samostatné. Tento nepoměr mezi rozsahem přenesené působnosti obcí a zákonem stanovenou samostatnou působností existuje i v současnosti. V právním řádu ČR se vyskytuje jen velmi málo skutečných úkolů stanovených obcím v samostatné působnosti, které by se přibližovaly charakteru povinných úkolů známých ze SRN a Rakouské republiky.⁶⁰

Podobně jako ve všech třech sledovaných zemích je samostatná působnost obcí v ČR chráněna vůči neoprávněným zásahům třetích osob ve správním, resp. ústavním soudnictví. Podobně jako v SRN existuje rovněž v ČR specifická ústavní stížnost, kterou mohou podat jen zastupitelstva obcí a krajů. Zároveň mohou obce v ČR podobně jako

v Rakouské republice či Švýcarské konfederaci podat obecnou ústavní stížnost, která není určena jen jim, nýbrž i ostatním subjektům.

Přes všechny garance práva na samosprávu v ČR lze konstatovat, že je stupeň ústavněprávní ochrany obcí v Rakouské republice a SRN přece jen na vyšší úrovni, než je tomu v České republice, a to z důvodu ochrany té části samostatné působnosti, ke které Česká republika přistupuje z historických důvodů velmi pragmaticky, tj. samostatné působnosti obcí stanovené na základě zákonů.

Toto pojetí České republiky je však v souladu se smyslem ECHMS, která klade důraz na plnění dobrovolných úkolů samosprávy. To Česká republika obcím dlouhodobě zaručuje. Zmíněná absence plošného využívání povinných úkolů obcí je jako deficit spíše patrná na straně státu než na straně obcí. Stát v systému veřejné správy využívá obecní úroveň méně, než je tomu ve sledovaných zemích. Možná změna je spíše funkční a politickou otázkou, a nikoliv otázkou (ústavně)právní.

Možná inspirace pro Českou republiku

Z ústavněprávní úpravy práva na samosprávu sledovaných zemí by jistě bylo možné nalézt několik praktických i teoretických inspiračních vzorů z Rakouské republiky a Spolkové republiky Německo, avšak nikoliv ze Švýcarské konfederace.

Za všechny mohu zmínit princip abstraktní obce, na kterém je založena ústavněprávní úprava práva na územní samosprávu v Rakouské republice a který je podobný pojetí výkonu samostatné působnosti obcí v ČR, ač tento pojem zde není literaturou používán, či ryze praktická inspirace rozšíření obsahu ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, konkretizované v § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, o možnost bránit se i proti zákonu analogicky k úpravě komunální ústavní stížnosti v SRN. Jistě by bylo možné najít konkrétních inspiračních vzorů o mnoho více.

I když je ústavněprávní úprava práva na samosprávu v ČR lakonická, nedomnívám se, že by její rozšíření bylo skutečně nezbytné. O tom, že nejde jen o subjektivní názor, svědčí příkladně i poslední Monitorovací zpráva o stavu dodržování ECHMS z roku 2022, která neupozorňuje na možné ústavněprávní

⁶⁰ K těmto úkolům lze zařadit zejména oblast mateřského a základního školství, odpadové hospodářství či činnost obcí v oblasti požární ochrany. Výčet zákonných úkolů obcí a krajů, včetně jejich základního třídění, je dostupný zde: MINISTERSTVO VNITRA. *Analytické zhodnocení zákonných úkolů v oblasti samosprávy*. Online. Praha, 2023. Dostupné na <https://mv.gov.cz/clanek/vystupy-strategieho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09OA%3d%3d>. [cit. 2025-04-20].

deficity ochrany práva na samosprávu v České republice. Naopak, Česká republika je v této zprávě posuzována z hlediska dodržování závazků vyplývajících z této mezinárodní smlouvy pozitivně.⁶¹

Česká republika nemá v oblasti územní samosprávy v současnosti právní, resp. ústavněprávní problém, který by bylo nutné okamžitě řešit, nýbrž dlouhodobý faktický problém, kterým je stávající enormní počet obcí, který činí celkově 6 258 měst a obcí. Malé obce do 500 obyvatel tvoří celkově 54 % všech obcí, tj. 3 354 obcí v absolutních číslech, ačkoliv zde žije toliko 7, 7% obyvatel, tj. 828 634 obyvatel v absolutních číslech.⁶²

Dlouhotrvající fragmentace obecní úrovně je jedním z důvodů, proč v České republice i nadále přetrvává kompetenční nepoměr mezi zákonem vymezenou samostatnou a přenesenou působností v neprospěch samostatné působnosti, resp. proč je počet zákoných úkolů v samostatné působnosti v relaci k Rakouské republice a Spolkové republice Německo nižší. Tato skutečnost znamená, že při výkonu veřejné správy není ze strany státu využit potenciál obcí v samostatné působnosti. Česká republika by měla zvážit redukci počtu stávajících obcí, což není primárně právně-teoretickou či ústavněprávní otázkou, nýbrž otázkou politickou.

Územní změny shora nejsou v České republice upraveny ani na ústavní, ani na podústavní úrovni. Nebrání jim ani zmíněná ECHMS, kterou je Česká republika vázána. Ta pouze v čl. 5 konstatuje, že „*hranice místních správních jednotek nelze měnit bez předchozí konzultace s obyvatelstvem dotčených jednotek, provedené, pokud možno referendem, kde zákon referendum umožňuje*“.

Ani na ústavní, ani na podústavní úrovni není v České republice výslovně chráněna existence všech stávajících obcí. Tu nelze vyvodit ani z judikatury ÚS ČR, resp. NSS.

Ochrana všech stávajících obcí není ani historickým principem, na kterém by spočívalo národní komunální právo. V České republice tak podobně jako ve sledovaných zemích podle mého soudu existuje toliko institucionální záruka zachování obce jako typu, a nikoliv všech jednotlivých obcí.

Zkušenosti ze sledovaných zemí v oblasti územních reforem by se tak mohly stát cenným inspiračním vzorem. Domnívám se však, že není potřeba kopírovat ústavněprávní mantinely realizace územních reforem v těchto zemích, které formulovaly tamní ústavní soudy. Vzhledem k dlouhodobému pragmatickému přístupu k výkonu samostatné působnosti obcí v ČR není důvod, proč by zákonodárce měl být v případě (možných) územních reforem shora limitován kritérii, která nejsou v současnosti součástí ústavněprávní úpravy práva na samosprávu.

Ústavněprávní úprava práva na samosprávu je výrazem svébytnosti každé země. Jednotlivé varianty práva na samosprávu se v různých evropských zemích přes mnohé podobnosti vzájemně vždy aspoň částečně odlišují, neboť jsou výrazem různého historického vývoje či odlišné současnosti. To platí rovněž o právu na samosprávu v České republice. Za 35 let svého vývoje jde o kvalitativně rovnocenné právo jako ve všech sledovaných zemích.

Zmíněný pragmatismus ve vztahu k zákonnému vymezení samostatné a přenesené působnosti, který může být interpretován negativně jako nižší míra ochrany výkonu samostatné působnosti v ČR oproti Rakouské republice a SRN, může v jiném kontextu znamenat výhodu nižšího počtu překážek v případě (nutných) změn v počtu obcí, které Česká republika potřebuje. Není nutné se zmíněného pragmatismu s ohledem na zahraniční (ústavně)právní vzory vzdávat, neboť tento pragmatismus už je vlastně dlouhodobou součástí práva na samosprávu v ČR.

⁶¹ Poslední monitorovací zpráva Rady Evropy (Report CG(2022)43-17 je dostupný zde: RADA EVROPY. *Czechia-Monitoring Report*. Online. Congress-monitoring EU. 2025. Dostupné na <https://www.congress-monitoring.eu/en/30-pays.html>. [cit. 2025-04-16].

⁶² ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Malý lexikon obcí České republiky – 2024*. Online. <https://csu.gov.cz/>. 2025. Dostupné na <https://csu.gov.cz/produkty/maly-lexikon-obci-ceske-republiky>. [cit. 2025-04-16].