

ČLÁNKY

Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávných celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu

Ivo Pospíšil*

1. Úvod: obecní hazard před Ústavním soudem

Změna judikatury Ústavního soudu týkající se posuzování obecně závazných vyhlášek, k níž došlo po roce 2007, již byla pojednávána na řadě míst opakovaně. Některými zástupci Ústavního soudu byla tato změna označena za kopernikovský obrat, neboť se vyhláškám přiznává originární povaha¹, jiní o tom velmi přesvědčivě pochybovali.² Nemá proto příliš smyslu se k této debatě vracet. Nepochybné je však to, že judikatura Ústavního soudu v této oblasti v podstatě od počátku činnosti Ústavního soudu oscillovala mezi limity ústavními a toliko zákonnými, což právě po roce 2007 připustil i samotný Ústavní soud. Lze se domnívat, že na vině nebyla pouze neujasněná či nedostatečně promyšlená koncepce ze strany Ústavního soudu, ale především nedostatečná ústavní úprava práva na samosprávu, resp. skutečnost, že vymezení oblastí normotvorby obcí bylo ústavou svěřeno zákonodárci: ústava stanoví pouze pravomoc, ostatní je svěřeno tak jako tak výhradě zákona.³

* JUDr. Mgr. Ivo Pospíšil, Ph.D., autor působí jako vedoucí Analytického odboru Ústavního soudu a odborný asistent Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU.

¹ Srov. Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy č. 10/2008, str. 357; nebo Pospíšil, I. Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, str. 51.

² Holländer, P. Otázky ústavnosti obecních vyhlášek. Právní rozhledy 19/2008, str. 694 a n.

³ V tomto pojetí nepřinesla novější judikatura Ústavního soudu stran obecně závazných vyhlášek skutečně žádnou převratnou změnu: Ústavní soud sice „stáhl“ svůj požadavek výslovného zákonného zmocnění, nadále však zmocňovací normou není pouze Ústava, ale též příslušná ustanovení zákona o obcích. Navíc i v tomto směru je vlastně judikatura Ústavního soudu spíše restriktivní, neboť zmocnění shledává pouze

Jinak řečeno, poměrně hodně prostoru bylo dosud již věnováno optice, kde leží mantinely normativní pravomoci obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek, naopak mnohem menší pozornosti se těší optika opačná: co si vůči územní samosprávě může dovolit stát, ať už jedná prostřednictvím svých orgánů náležejících k moci zákonodárné, výkonné či soudní. Taková pojednání se většinou zaměřují na výkon dozorových oprávnění státu, resp. orgánů státní správy a moci výkonné vůči samosprávě, jak jsou vymezena v ustanoveních § 123, 129 a 129a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a analogických ustanoveních § 81, 86 a 87 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), méně prostoru je však věnováno ústavním východiskům, a to právě i v případě jednání dvou zbývajících mocí, tedy především moci zákonodárné.

Je právo na územní samosprávu prostou ústavní deklarací bez konkrétního obsahu, nebo existují též ústavou předvídané obsahové limity, které svazují státní moc a zejména její zákonodárnou složku při vytváření právní regulace, která se dotýká práva na samosprávu? Tuto problematiku explicitněji otevřel Ústavní soud v nedávné době v nálezech pojednávajících o oprávnění obcí regulovat umístování videoloterijních terminálů (VLT) na svém území. Například v nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 56/10** k tomu Ústavní soud uvedl, že „*právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného*

v § 10 zákona o obcích, nikoliv v celém rozsahu samostatné působnosti, jak by bylo lze vykládat z čl. 104 odst. 3 Ústavy.

práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat. V dřívějších nálezech se Ústavní soud vesměs spokojil s obsahovým vymezením oblastí, v nichž se může ústavně garantované právo obcí na územní samosprávu realizovat, jak je vymezuje § 10 obecního zřízení (srov. Wagnerová E., Dostál M., Langášek T. a Pospíšil I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, Praha, ASPI, a. s., 2007, str. 330–331). Nicméně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) v bodě 19 Ústavní soud ve světle zákonné úpravy konstatoval, že 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: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005, *Sbírka rozhodnutí*, svazek 36, náleží č. 13, vyhlášen pod č. 90/2005 Sb.)⁴ V další větě přitom poznamenal, že jde o oblasti „územní samosprávě bytostně vlastní“. Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli a podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících, nemá-li se stát ústavní garance práva na územní samosprávu prázdnu proklamací.“

Ústavní soud tedy nepochybně vymezil, že existují určité Ústavou předpokládané implicitní limity, jimiž je stát a zákonodárce omezen, a to i v situaci, kdy samotná Ústava vyhrazuje oblasti, resp. působnost samosprávy, právě zákonodárci. Ústavní soud však dále stejně použil v podstatě kritéria zákonná pro vymezení toho, jaké oblasti by měly být ústavně chráněny. Tuto „rukavici“ hozenou Ústavním soudem nicméně obratem zákonodárce vrátil zpět, neboť novelou loterijního zákona č. 300/2011 Sb., resp. jejími přechodnými ustanoveními, se pokusil v podstatě negovat dopad nálezů Ústavního soudu a časově omezil možnost obcí regulovat problematiku hazardu na svém území. V podstatě tak deklaroval, že je to Parlament, nikoliv obce či Ústavní soud, kdo stanoví meze výkonu práva na samosprávu prostřednictvím zákonné regulace.⁴

⁴ Do této novely totiž bylo vloženo přechodné ustanovení, podle něhož „[n]a povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před 1. lednem 2012, se zmocnění obce vydávat obecně závaznou vyhlášku nevztahuje do 31. prosince 2014; totéž platí pro ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012. Dobu platnosti těchto povolení omezí

Vzhledem k tomu, že přechodná ustanovení této novely byla nedávno napadena některými obcemi v souvislosti s komunálními ústavními stížnostmi proti postupu ministerstva financí, lze se domnívat, že před Ústavním soudem leží nový „prubířský kámen“ v podobě nezbytné konkretizace toho, kde leží ústavní limity zásahů státu při regulaci územní samosprávy. Ústavní soud tak zřejmě bude muset explicitněji vyjádřit, co je vlastně podstatou a obsahem práva na územní samosprávu.

2. Existují nějaká Ústavou předvídaná omezení státu ve vztahu k územní samosprávě?

V úvodu nastolená problematika má nepochybně svůj ústavní základ v ústavně zaručeném právu na samosprávu, konkrétně pak v čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, podle něhož může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. V tomto úzkém pojetí má ústavní relevanci jednak otázka povahy samotného práva na samosprávu a nepochybně též otázka, zda územně samosprávným celkům svědčí i další ústavně zaručená práva, zejména pak právo vlastnické či v procesu kontroly výkonu samosprávy též i právo na spravedlivý proces.⁵

Z prostého ústavního textu vyplývá, že Ústava ČR pohříchu ponechává samosprávu v rukou moci zákonodárné a že vlastně ústavní limity ingerence státu do výkonu, ale též samotného ustavení samosprávy jsou velmi malé. Na první pohled by se mohlo zdát, že ústava chrání toliko institut územní samosprávy jako takový⁶, avšak další otázky konstituování a fungování územní samosprávy ponechává již běžnému zákonodárci. Jinak řečeno, na první pohled česká ústava vypadá tak, že jediným ryze ústavním (a možná ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy i nadústavním) limitem je samotná existence územní samosprávy, tj. jediným ústavně limitujícím faktorem je to, že zákonodárce by měl existenci územní samosprávy umožnit; avšak vše ostatní je již věcí obyčejného zákonodárství. A jsou to vlastně otázky samotných podstatných znaků územního samo-

Ministerstvo financí tak, aby jejich platnost skončila nejpozději dnem 31. prosince 2014, budou-li tyto loterie a jiné podobné hry provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce nebo v rozporu s ustanovením § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012.“

⁵ Ostatně jak ještě v textu ukážeme, otázka vztahu práva na samosprávu a jiných základních práv, jejichž nositelem může být rovněž samospráva, není dosud uspokojivě judikaturou Ústavního soudu zodpovězena.

⁶ Samostatnou a nepochybně zajímavou otázkou pak je, zda tento institut nenáleží k tzv. materiálnímu ohnisku ústavy, tj., nezměnitelným náležitostem právního státu.

správného celku: vymezení jeho území, personálního substrátu, oblastí, které náleží do výkonu samosprávy, zdrojů financování samosprávy, ale též například ustavování orgánů samosprávy, včetně úpravy volebního procesu.

Jinými slovy řečeno, čistě jazykový výklad Ústavy ČR by mohl vést k závěru, že jsou vlastně možnosti ingerence státu do samosprávy velmi široké a ústavní limity naopak značně omezené. Ústavodárce ponechal řadu podstatných otázek rozhraničení veřejné moci mezi stát a samosprávu na moc zákonodárnou, resp. na výklad ústavy podávaný Ústavním soudem. Silnější ústavní postavení samosprávě ovšem negarantuje ani Evropská charta místní samosprávy, byť byla přijata jako smlouva podle čl. 10 Ústavy v původním znění, tj. jako smlouva o lidských právech. Taková podoba ústavní úpravy není v Evropě ojedinělá, nicméně vzhledem k historické tradici není bez zajímavosti silná ústavní ochrana územní samosprávy například v sousedním Rakousku a do jisté míry též v Německu.

Jak již shora uvedeno, Ústavní soud se v souvislosti s posuzováním regulace hazardu obcemi dostal do situace, kdy bude zřejmě postaven před úkol jednoznačně vymezit limity práva na samosprávu, a to i vůči zákonodárci. To vše za situace, kdy na rozdíl od řady zahraničních ústavních úprav je česká Ústava v tomto směru značně lakonická, resp. kdy přenechává zákonodárci značný prostor. Proto se v další části tohoto textu pokusím o stručnou komparaci se situací v Rakousku a SRN a následně ukážu, jak s absencí těchto limitů ve své judikatuře dosud nakládal Ústavní soud (tj. zda existující ustanovení vykládá spíše restriktivně či extenzivně ve prospěch posilování územní samosprávy), a jaké jsou tedy alternativy, které má nyní Ústavní soud k dispozici.

3. Stručná komparace se situací v Rakousku a Německu

Nahlédneme-li do české ústavy, zjistíme, že český ústavodárce svěřuje většinu otázek rozhraničení mezi státem a samosprávou běžnému zákonodárci. Ústava tak ponechává poměrně velký prostor pro kontrolu (ve smyslu apriorního nastavování mantinelů) samosprávy. To se týká i otázek vymezení samosprávné působnosti (čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ČR: „Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem“; „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“), která vlastně není v ústavě vymezena ani obecným způsobem, tak i vlastního zasahování a tedy i kontroly územních samosprávných celků (čl. 101 odst. 4 odkazuje na způsob stanovený zákonem). Ústava tak sama vlastně výslovně nevymezuje žádné limity a ponechává vše na zákonodárci.

Lapidárnost ústavního vymezení je zřejmá při srovnání například s ústavní úpravou rakouskou, která obsahuje podrobnou úpravu samosprávné působnosti včetně výčtu kompetencí, které samosprávě svěřuje přímo ústava (čl. 118), dále úpravu jednotlivých orgánů obce (čl. 117), podrobná pravidla komunálních voleb a konečně jsou na ústavní úrovni detailně stanoveny limity dozoru státu (čl. 119a), včetně dozorové procedury a práv a povinností obce při dozoru (tato úprava je téměř stejně detailní jako česká obdoba obsažená v § 129a obecního zřízení).⁷ To se týká mimochodem i problematiky občanství obce, která v českých podmínkách není na ústavní úrovni ani zmíněna a zákon o obcích pak vlastně občanství konstruuje v závislosti na trvalém pobytu, o němž rozhoduje státní správa, nikoliv samospráva. Jinak řečeno v ČR není vytvořen institut domovského práva, který by byl svěřen samosprávě. I v této velmi podstatné oblasti (od občanství v obce se odvíjí volební právo do orgánů samosprávy atd.) je prostor pro regulaci a kontrolu státem obrovský, ústavní limity v podstatě žádné.

Například pak ze srovnání s německou ústavní úpravou zjistíme, že v ČR územní samospráva postrádá ústavní garance vlastního financování – čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR sice stanoví, že územní samosprávné celky mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu, avšak chybí zde ústavní garance rozpočtového určení daní. Základní zákon SRN totiž v čl. 106 přímo stanoví, jaký výnos a z jakých daní a v jakém rozsahu je příjmem obcí.⁸ Toto letmé srovnání ukazuje, že ústava ČR je ve vymezení práva na samosprávu velmi „skromná“ a státu stanoví pouze minimum limitů.

4. Ústavní limity a judikatura Ústavního soudu

S vědomím slabého vymezení samosprávy v ústavě se nyní zaměříme na to, jak s ústavním textem zachází judikatura Ústavního soudu. Pro přehlednost lze ústavní limity rozdělit na ty, které váží přímo zákonodárce, a ty, jež se týkají dozorových oprávnění výkonné moci.

4.1 Ústavní limity ve vztahu k zákonodárci

Existují tedy dle dosavadní judikatury Ústavního soudu vůbec nějaké konkrétnější ústavní limity, omezující zákonodárce v kontrole územní samosprávy? Domnívám se, že judikatura Ústavního soudu v tomto

⁷ Srov. Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie. 1. díl. 2. vydání. Praha: Linde 2004, str. 479–485.

⁸ Srov. Klokočka, V., Wagnerová, E. Ústavy států Evropské unie. 1. díl. 2. vydání. Praha: Linde 2004, str. 272 an.

není zcela vyvážená a poněkud osciluje mezi dvěma póly.

Na jednom konci stojí nálezy ve věci návrhu skupiny senátorů na zrušení částí zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, sp. zn. **Pl. ÚS 34/02**, který se týkal posouzení delimitace zaměstnanců. V něm totiž Ústavní soud akcentoval slabé ústavní vymezení samosprávy a vyšel z toho, že ústavní garance územní samosprávy je „lakonická“. Z toho je dovozováno, že ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, avšak zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je podle jeho uvážení lépe spravovat na místní úrovni.

Na podobných premisách je vybudována též argumentace v nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 50/06**, který se týkal rozpočtového určení daní, resp. hlavním argumentem navrhovatelů bylo nerovné zacházení s malými a velkými obcemi, pokud jde o směřování výnosu daní. Velmi vysoký práh ústavní ochrany samosprávy Ústavní soud zopakoval i zde, pokud jde o ústavní zajištění financování územních samosprávních celků: zákonná právní úprava rozpočtového určení by mohla zasahovat do práva na samosprávu až tehdy, pokud by příjem územních samosprávních celků klesl pod úroveň znemožňující výkon samosprávy; jinou, přísnější garanci ústava neobsahuje.

Na druhém konci však stojí nálezy, v nichž Ústavní soud nastavil pro zákonodárce přísnější limity, a to právě i přes existující výhrady zákona obsažené v textu Ústavy. Tak například v nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 51/06**, jež se týkal zřízení neziskových nemocnic a transformace stávajících nemocnic na tuto formu právnických osob Ústavní soud například připustil, že zásah do práva na samosprávu provedený zákonem musí splňovat požadavek proporcionality a přiměřenost takového zásahu pak v nálezu skutečně zkoumal.

4.2 Ústavní limity dozoru státu vyplývající z čl. 101 odst. 4 Ústavy, vztah práva na samosprávu k jiným ústavně zaručeným základním právům

Nyní se podívejme na to, jaké ústavní limity formulovala judikatura Ústavního soudu, pokud jde o oblast dozoru, jehož ústavní rámec, jak již v úvodu uvedeno, je dán čl. 101 odst. 4 Ústavy. Limity vyplývající z judikatury Ústavního soudu v této oblasti lze dále členit na limity institucionální a obsahové.

Institucionální limity

Zcela zásadní ústavní omezení Ústavní soud v tomto směru traktoval ve svých nálezech sp. zn. **Pl. ÚS**

1/2000 a II. ÚS 559/99, které se oba věcně týkaly problematiky stavby zdi v „Matičnické ulici“ a ovlivnily institucionální podobu dozoru, jak byl konstruován v současném obecním a krajském zřízení. Dle Ústavního soudu totiž ústavní princip dělby moci v podmínkách demokratického právního státu vylučuje přímé zásahy moci zákonodárné (Poslanecké sněmovny) do výkonu samosprávy; zákonodárce není oprávněn sám rušit opatření přijatá územními samosprávnými celky v samostatné působnosti; takovou pravomocí jsou nadány pouze soudy, resp. Ústavní soud.

Obsahové limity

Z judikatury Ústavního soudu pak lze vyvodit a abstrahovat i celou řadu obsahových limitů dozorových oprávnění. Příkladem můžeme uvést některé níže.

Požadavek restriktivního výkladu zákona, k jehož ochraně je zasahováno

Tento požadavek byl formulován v nálezu sp. zn. **IV. ÚS 331/02**. Věcně v něm šlo o přezkum volby místostarosty obce, která proběhla bez zařazení tohoto bodu na jednání zastupitelstva předem, v čemž dozorový orgán spatřoval porušení § 93 zákona o obcích, tj. informační povinnosti vůči občanům obce. Ústavní soud zde vyložil obecný rámec ústavních limitů zásahu státu do územní samosprávy, a to tak, že požadavek ochrany zákona dle čl. 101 odst. 4 Ústavy a tedy možnosti státu zasahovat do výkonu územní samosprávy je třeba vykládat velmi restriktivně, neboť se vlastně jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Jinak řečeno, při posouzení zákonnosti nelze příslušný zákon vykládat extenzivně, byť by byl takový výklad logický, účelný a rozumný: „Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*.“

Zákaz libovůle a diskriminace

Požadavek zákazu libovůle a diskriminace byl ve vztahu k dozoru nad územní samosprávou formulován v nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 1/02**. V této věci Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v původním znění, který umožňoval orgánům státu při bezúplatném převodu a přechodu majetku na kraj stanovit podmínky nakládání s tímto majetkem; toto ustanovení samo však tyto podmínky nikterak nekonkretizovalo.

Ústavní soud dovodil, že takto obecné ustanovení je v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy, neboť umožňuje sta-

novit orgánům státu jakákoliv omezení v podstatě libovolně a nepředvídatelně, navíc negarantuje požadavek rovného přístupu k územním samosprávám. Jinak řečeno, způsob zásahu stanovený zákonem musí být dostatečně určitý a nesmí umožňovat libovolné stanovování zcela odlišných podmínek pro různé adresáty. Tento požadavek lze nepochybně vztáhnout i na konkrétní postupy dozorových orgánů, jejichž opatření vůči samosprávě by měla být předvídatelná, měla by být založena na jasných a seznatelných důvodech a při své dozorové činnosti by měly zachovávat princip rovnosti mezi jednotlivými územními celky.

Zásada in dubio pro libertate (mitius) při výkladu zákona

Zásada, podle níž existují-li dvě alternativy výkladu zákona, z nichž jedna více šetří podstatu ústavně zaručeného práva (zde výklad práva na samosprávu), je třeba přijmout výklad příznivější, se objevuje v judikatuře Ústavního soudu stále častěji. Ve vztahu k územní samosprávě byl tento princip naposledy použit v nálezu sp. zn. **IV. ÚS 1403/09**, věcně v něm šlo o ústavní stížnost přípravného výboru na vypsání místního referenda o oddělení Březhradu od Hradce Králové. Správní soud při přezkumu řešil výklad § 21 odst. 1 zákona o obcích, tj. podmínku, aby nově vzniklá obec měla minimálně 1000 občanů, tedy konkrétně šlo o výklad pojmu občan v tomto ustanovení zákona. Příznivější varianta výkladu zahrnovala do tohoto počtu nejen občany ČR s trvalým pobytem na území obce, ale též občany členských států EU s povoleným pobytem v obci a k tomuto příznivějšímu výkladu se přiklonil též Ústavní soud.

Požadavek přímého vztahu mezi nezákonností a omezujícím opatřením

Tento požadavek výslovně vyplývá z nálezu sp. zn. **I. ÚS 471/2000**, v němž Ústavní soud posuzoval opatření pozastavující usnesení obce, které potvrzovalo volbu starosty; přitom nezákonnost měla spočívat v celém sledu jednání zastupitelstva po té, co odstoupil jeden z jeho členů a jeho místo v rozporu se zákonem bylo nabídnuto nesprávnému náhradníkovi, který se však volby starosty neúčastnil. Dle Ústavního soudu nelze pozastavit výkon jakéhokoliv opatření zastupitelstva jen proto, že v jeho činnosti byla shledána protizákonnost s pozastavovaným opatřením obce nesusouvisející – lze tak učinit pouze tehdy, pokud dozorový orgán zajistí, že mezi protizákonností rozhodnutí obce a pozastavením takového rozhodnutí bezprostřední vztah skutečně existuje.

Překrývání práva na samosprávu s jinými ústavně zaručenými základními právy (právo na spravedlivý proces, vlastnické právo)

Z výše uvedeného je patrné, že řada limitů dovozených z práva na samosprávu, resp. ústavních omezení zásahů do výkonu samosprávy dle čl. 101 odst. 4 se může překrývat s jinými ústavně chráněnými základními právy, například s právem na spravedlivý proces; zásahy do nakládání s majetkem samosprávných celků pak mohou představovat vedle zásahu do práva na samosprávu také zásah do vlastnického práva. V judikatuře Ústavního soudu je otázka, která z těchto ústavních hodnot bude mít přednost, zatím řešena spíše okrajově a traktována zatím jen v disentech (srov. odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 51/06**).⁹

5. Závěr

Z výše uvedeného je patrné, že i v podmínkách lapidárního (a chci se spíše vyhnout hodnotícímu výrazu deficitního) ústavního vymezení práva na územní samosprávu nalezl Ústavní soud celou řadu ústavních limitů zavazujících stát při kontrole výkonu tohoto práva. Vzhledem k zákonným výhradám v ústavě se však judikatura Ústavního soudu nevyhnula určitému oscilování mezi formulací větších a menších ústavních limitů. V souvislosti s aktuálními kauzami regulace VLT obcemi tak již má judikatura Ústavního soudu na co navazovat.

Lze se domnívat, že ze stávající judikatury Ústavního soudu plyne přinejmenším to, že zákonodárce nemá v regulaci omezující územní samosprávu naprosto volnost. Pokud proto chtěl danou oblast (regulace VLT) obcím z působnosti odejmout, tento krok nemohl učinit zcela svévolně, ale měl podléhat testu, zda jde o krok přiměřený právu územních samosprávných celků na samosprávu. Ostatně takto se de facto vyjádřil Ústavní soud ve vztahu k zákonodárci již ve shora uváženém nálezu sp. zn. **Pl. ÚS 51/06**, který se týkal zřízení neziskových nemocnic a transformace stávajících nemocnic na tuto formu právnických osob, v němž Ústavní soud traktoval, že zásah do práva na samosprávu provedený zákonem musí splňovat požadavek proporcionality. Bude proto třeba vážít, jaké další ústavně chráněné hodnoty, které daná novela sledovala, mohou převážet nad právem na územní samosprávu (ve

⁹ „Z hlediska dogmatiky jak civilistické, tak dogmatiky základních práv považuji za nepodložené chápat právo samosprávných celků samostatně hospodařit se svým majetkem za jakési samostatné základní právo, které má být snad výrazem samosprávy jako takové. Naopak mám za to, že výkonem této činnosti se realizuje právo vlastnické ve svých různých komponentech...“.

hře může být například princip předvídatelnosti či ochrany nabytých práv ze strany provozovatelů VLT).

Summary

The article deals with the right of municipalities to self-government regulated in the Czech Constitution and the limits set upon the state authorities to supervise them. It argues the Czech Constitution is relatively vague in the protection of the right to self-government while compared e. g. with the German or Austrian constitutions.

The article then shows how the limits of state bodies, especially the Czech Parliament in regulating matters connected with the functioning of municipalities are designed in the case-law of the Constitutional Court. The author pointed out that this previous case-law will be relevant in the topical cases of complaints of several municipalities that are pending before the Constitutional Court at the moment and deal with the distribution of normative competences between the Parliament and the municipalities in the sphere of regulation of gambling.