

4. letní mezinárodní konference/workshop

„Právní regulace místní (a regionální) samosprávy“*

(Kroměříž, 19. – 20. června 2008)

Stanislav Kadečka, Lukáš Potěšil**

Stalo se již milou tradicí, že se na přelomu jara a léta sejdou **přední odborníci teorie správního práva, významní představitelé „kontrolních“ orgánů veřejné správy, praktici ze sféry veřejné správy a další účastníci**, aby společně přemítali nad stavem (i problémy) současné právní úpravy veřejné správy. Ani letošní rok proto nebyl výjimkou. Zatímco v předcházejících letech se pozornost převážně zaměřovala na aktuální důkladnější poznání a kritický rozbor nového „kodexu činnosti veřejné správy“ (zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů), předmětem loňského setkání a diskuze byla problematika místní (a regionální) samosprávy a její právní úprava.

Tradičním se již jeví i místo setkání, kterým se opět stala **Kroměříž**. A tak v budovách Justiční akademie ve dnech 19. a 20. června 2008 opětovně zavládl duch správního práva. Rovněž tak i okruh spolupředatelů (**katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv**), zůstal zachován. Nutno ještě dodat, že letní mezinárodní konference byla realizována v rámci standardního grantového projektu Grantové agentury České republiky „Právní regulace místní samosprávy v ČR“, reg. č. 407/06/1159, a to v závěrečném roce jeho řešení.

Spolupředatelé předem určili **soubor otázek, na které se konference především snažila poskytnout odpovědi**, nebo alespoň poukázat na stěžejní determinanty řešených problémů. Účastníci se tak zamýšleli zejména nad tím,

- zda dnešní právní regulace místní (a regionální) samosprávy v České republice odpovídá základním teoretickým postulátům a aktuálním požadavkům Rady Evropy;
- zda existují odpovídající právní předpoklady pro plnění odlišných funkcí státní správy a samosprávy v území [nedochází při existující organizaci místní (a regionální) správy k převážení funkcí státní správy a tím i k narušení zájmů sledovaných samosprávou a naopak zabezpečuje současná organizace místní (a regionální) správy odpovídající aplikaci „státního“ práva a realizaci státní politiky]?

- jaká je úloha místního (a regionálního) práva v moderním demokratickém právním státě a zda odpovídá této úloze česká právní regulace;
- jaká je úloha komunálního majetku v moderním demokratickém právním státě a jestli odpovídá této úloze česká právní regulace;
- zda právní regulace státního dozoru a kontroly nad místní samosprávou odpovídá jejich důležitosti v unitárním státě a naopak zda nepředstavují přílišné zasahování státu do samosprávy; a konečně
- jaké jsou výhody a nevýhody české reformní cesty v oblasti územní veřejné správy v komparaci s právní regulací místní (a regionální) samosprávy v dalších evropských státech, zvláště pak ve srovnání s poněkud odlišnou reformní cestou slovenskou (když přitom východiska byla téměř totožná).

Organizátorům se podařilo vytvořit této konferenci – prostřednictvím jejich předchůdců v podobě mezinárodních workshopů nazvaných „Nový správní řád a místní samospráva“ – v uplynulých letech vskutku dobré jméno, a proto byla i letošní konference provázena **nebývale vysokou účastí vynikajících hostů, a to jak domácích, tak i zahraničních**. Více než stovka účastníků představovala skutečně pestrá názorovou skupinu osob z oblasti teorie správního práva, akademické sféry, veřejnosprávní praxe (zejména krajských úřadů a ministerstev), justice (Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu), jakož i z kanceláře Veřejného ochránce práv a některých dalších. Velmi početná a pestrá byla v již téměř prázdninové Kroměříži rovněž skupina účastníků ze Slovenské republiky, kde vedle představitelů ústavního soudnictví a akademické sféry zasedli rovněž soudci správního kolegia slovenského Nejvyššího soudu a pracovníci Generální prokuratury SR. Již z takto stručně naznačené skladby účastníků je přitom zřejmé, že v průběhu konference zazněla celá řada pestrých a podnětných názorů. Mnohé z nich ostatně nalézají své vyjádření i v **obsáhlém sborníku z této konference** tradičně vydávaném Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v teoretické řadě jejích spisů.

Pokud spoluorganizátoři pojali záměr uskutečnit společné přemítání, hlubší výběrové zamyšlení se nad stávající právní úpravou, vzájemné názorové obohacení se a definování odborných právních stanovisek a názorů k otázkám, které se z hlediska předmětu diskuze jeví jako zásadní, pak je dle našeho přesvědčení i protentokrát třeba poznamenat, že jim tento prezentovaný záměr beze zbytku vyšel a jejich očekávání, stejně jako očekávání ostatních účastníků, jistě byla naplněna.

Tématicky byl celý **dvoudenní workshop rozčleněn do šesti částí**. Každé části byl nejprve věnován hlavní vstupní referát, na který potom již ve stručnější formě navázaly koreferáty vybraných vystupujících účastníků a celou část potom vždy uzavřela obsáhlá diskuze. A byla to právě část určená k diskusi, která, po zkušenostech z minulých konferencí, zaznamenala podstatné rozšíření, což bylo jistě ku prospěchu věci. Uvedeme-li, že jedním z neaktivnějších diskutérů byl doyen českého (ale jistě i slovenského) správního práva a čestný host konference prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc., pak je více než jasné přinejmenším to, jak vysoká byla odborná úroveň celé diskuze, ale i její přínos.

Po **úvodním přivítání účastníků** v prostorách Justiční akademie v Kroměříži, kterého se ujali JUDr. Otakar Motejl (*Veřejný ochránce práv*), prof. JUDr. Naděžda Rozehnalová, CSc. (*děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity*) a RNDr. Jitka Seidlová (*zástupkyně Veřejného ochránce práv*), následoval již první blok příspěvků na téma „**Obecná (teoretická, ústavní a mezinárodní) východiska právní regulace místní (a regionální) samosprávy**“.

V něm přednesl hlavní referát prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (*místopředseda Ústavního soudu České republiky*), který se věnoval především úloze Ústavního soudu v souvislosti s kontrolou norem a předpisů veřejné správy. Poukázal přitom na nejnovější judikaturu Ústavního soudu, kterou představuje nálezný sp. zn. Pl. ÚS 45/06, jímž bylo opuštěno dosavadní restriktivní pojetí obecní právní tvorby a obecně závazných vyhlášek vydávaných v samostatné působnosti. Prof. Holländer naznačil rozdíl mezi čl. 104 odst. 3, čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy ČR. Stranou jeho příspěvku pak nezůstala ani inspirující komparace. Na tento hlavní referát posléze navázal doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc. (*Ústavní soud Slovenské republiky a Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach*), který poukázal na sporná místa ve slovenské právní úpravě, zejména na způsob ustanovení starostů obcí na základě přímých voleb. Zajímavé bylo též prezentované srovnání českých a slovenských ústavněprávních základů územní samosprávy. JUDr. Martin Kopecký, CSc. (*Právnická fakulta Univerzity Karlovy*) se pak ve svém koreferátu zaměřil na souměřitelnost obcí z hlediska výkonu samostatné a přenesené působnosti. Poukázal na živelný rozvoj statutárních měst a na problematičnost, resp. ústavnost nařízení obce s rozšířenou působností. První blok příspěvků uzavřel JUDr. Ondřej

Hvišč, Ph.D. (*Fakulta veřejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach*), který se věnoval ústavnosti některých ustanovení slovenské právní úpravy ohledně postavení obcí a poukázal na návrhy slovenského generálního prokurátora v těchto oblastech.

Druhá dopolední část prvního konferenčního dne byla zasvěcena „správněprávnímu evergreenu“, kterým je **samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy)**. S hlavním referátem zde vystoupil doc. JUDr. Petr Průcha, CSc. (*Nejvyšší správní soud a Právnická fakulta Masarykovy univerzity*). Vystupující uvedl, že česká právní úprava výkonu územní veřejné správy vychází z tzv. smíšeného modelu, přičemž tento není jediný možný, a lze se tak ještě setkat s modelem výlučné či delegované státní správy. Zmíněna byla mnohdy problematická koexistence státní správy a samosprávy v územním a personálním základě obcí a s tím spojené riziko ovlivňování. Příspěvatel podrobil kritice nynější právní úpravu dělení obcí, která je ve zjevném nepoměru s množstvím obcí, které by podle ní v současné době ani nemohly vzniknout, přičemž vyslovil názor, zda vytvářené svazky obcí nemohou sloužit též jako možný předstupeň jejich sloučení. Závěrem se zmínil i o vztahu státní správy a samosprávy v rovině správního trestání. S navazujícím příspěvkem pak vystoupil JUDr. Miloš Matula, CSc. (*Fakulta managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně*), ve kterém se zabýval vlastním zákonným vymezením samostatné a přenesené působnosti územních samosprávních celků a jeho deficitem na ústavněprávní úrovni. Konečně jako poslední v tomto bloku vystoupila Mgr. Pavlína Venzarová (*Krajský úřad Pardubického kraje*), která se ve svém příspěvku zabývala problematikou přístupu k informacím v souvislosti s institutem nahlížení do spisu podle správního řádu.

Odpolední blok se nesl ve znamení problematiky **právní tvorby místní (a regionální) samosprávy**. S hlavním referátem v tomto bloku vystoupil JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. (*Právnická fakulta Masarykovy univerzity a místopředseda pracovní komise pro veřejné právo Legislativní rady vlády České republiky*), přičemž v něm plynule navázal na úvodní příspěvek prof. Holländera. Kriticky zmíněny zde byly především nálezy vydané jak před shora zmíněným „zlomovým“ náleznem, tak i nálezy pozdější, již respektující novou judikatorní linii a náhled Ústavního soudu. Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. (*Národohospodářská fakulta Vysoké školy ekonomické v Praze a Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni*) přednesený hlavní referát ve svém příspěvku dále rozvedl, když poukázal na historický vývoj judikatury Ústavního soudu k problematice obecně závazných vyhlášek. Nejnovější judikaturou Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek, a to ve vztahu k dozorové činnosti Ministerstva vnitra, se pak ve svém příspěvku zabýval Mgr. Daniel Šetrle (*Ministerstvo vnitra ČR*). Další vystupující,

kterým byl *JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. (Nejvyšší státní zastupitelství ČR a Právnická fakulta Masarykovy univerzity)*, se ve svém koreferátu zaměřil na judikaturu českého Ústavního soudu ve vztahu k době tzv. nočního klidu a tzv. policejním hodinám. Ty byly předmětem úpravy řady Ústavním soudem posuzovaných obecně závazných vyhlášek z hlediska jejich ústavnosti a zákonnosti. Jako poslední v této části vystoupil *JUDr. Pavel Koukal, Ph.D. (Kancelář veřejného ochránce práv a Právnická fakulta Masarykovy univerzity)*, přičemž se ve svém příspěvku věnoval dosud opomíjené roli Veřejného ochránce práv v řízeních o návrzích na zrušení obecně závazných vyhlášek a tzv. jiných právních předpisů před Ústavním soudem.

Posledním tématem prvního jednacího dne konference byl aspekt **vnitřní organizace místní (a regionální) samosprávy**. S hlavním referátem vystoupil *JUDr. Josef Vedral, Ph.D. (Úřad vlády České republiky, předseda pracovní komise pro veřejné právo Legislativní rady vlády České republiky, a Právnická fakulta Univerzity Karlovy)*. Jeho příspěvek se zabýval zejména postavením obecní policie jako orgánu obce, pravomocemi zastupitelstva obce a dalších orgánů obce v případech, kdy se rada obce neustanovuje, a dále se zmínil též např. o tzv. vyhrazené působnosti zastupitelstva obce. *JUDr. Linda Wáclavová (Právnická fakulta Trnavské univerzity v Trnave)* v navazujícím koreferátu připomněla doporučení Rady ministrů R(84) 15 ve vztahu k odpovědnosti starostů a primátorů za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Zmínila problematiku aplikovatelnost institutu náhrady škody vůči starostovi za znění současné slovenské právní úpravy. Jako poslední v této části vystoupil *PhDr. Peter Derevajník (Fakulta verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach)*, který se zabýval otázkou neslučitelnosti funkcí a problematikou střetu zájmů.

Druhý a současně i poslední jednací den mezinárodní konference byl nejprve věnován **ekonomickému aspektu (majetku, hospodaření, rozpočtování, financování) místní (a regionální) samosprávy**. Hlavní referát v této části přednesl *doc. JUDr. Petr Havlan, CSc. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových)*. V něm podrobil kritice současný stav ekonomického aspektu obcí, zejména majetku obcí, kdy ucelenější právní úprava chybí. Poukázal rovněž na zřizování tzv. příspěvkových organizací, dotkl se institutu veřejného ústavu, jež v současné době tvoří školské právní osoby a veřejné výzkumné instituce. Na něj plynule se svým příspěvkem navázal *JUDr. Bc. Jan Janeček (Krajský úřad Královéhradeckého kraje)*, přičemž se v něm zabýval převážně aktuálním procesem privatizace tzv. veřejného majetku a otázkám hospodaření s majetkem krajů. Poslední příspěvatelem v této části *Mgr. Petr Lesa (Kancelář veřejného ochránce práv)* ve svém koreferátu poukázal na problematiku místních poplatků za

užívání veřejného prostranství a přiblížil i relevantní judikaturu.

Letní mezinárodní konferenci/workshop následně uzavřel blok s názvem „**Vztah místní (a regionální) samosprávy s ostatními reprezentanty veřejné moci (spolupráce, dozor, kontrola, další právně regulované vztahy)**“. S hlavním referátem, podstatně inspirovaným referáty a koreferáty dosud zaznělými, vystoupil *prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy)*. V něm vedle vymezení charakteru obecně závazných vyhlášek (kdy je označil za sekundární a nikoliv originární právní předpisy), nastínil obsah pojmu samospráva a samostatné působnosti. Dále poukázal na rozdíly mezi decentralizací a vertikální dekoncentrací. Vlastním závěrem pak vyjádřil lítost nad zrušením okresních úřadů, kdy jejich agenda byla z orgánů státu (zřízených výlučně za účelem výkonu státní správy) přenesena na orgány územních samosprávních celků (zřízených za primárním účelem výkonu samosprávy), což se (nejen dle jeho odborného názoru) negativně projevuje v jejich zatížení výkonem přenesené působnosti a související nežádoucí nutnosti jejich diferenciací do několika typů a případně uzavírání množství veřejnoprávních smluv. *Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D. (Kancelář veřejného ochránce práv)* ve svém příspěvku poskytla náhled do části problematiky samostatné působnosti obcí, kterou je péče potřeby bydlení občanů. *Mgr. Petr Faltus (Ministerstvo vnitra ČR)* se věnoval zhodnocení právní úpravy kontroly výkonu samostatné působnosti, která prošla výraznějšími legislativními a organizačními změnami před dvěma lety. Na tento příspěvek navázala *JUDr. Olga Dvorská (Ministerstvo vnitra)*, když připomněla roli Ministerstva vnitra v rámci kontroly a metodické pomoci vůči územním samosprávním celkům. Zmíněna byla v tomto bloku rovněž nejasná terminologie pojmů, kterými jsou zejména „dohled“, „dozor“ a „kontrola“. Jako poslední referující před obsáhlou závěrečnou diskusí vystoupil *JUDr. Michal Mazanec (místopředseda Nejvyššího správního soudu)*, jenž ve svém příspěvku prezentoval a analyzoval relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázkám územní samosprávy. Uvedl, že soudy ve správním soudnictví se územní samosprávou zabývají především v případech práva na informace, podjatosti úředních osob v rámci rozhodovacích procesů, otázek veřejných prostranství, kompetenčních sporů, místního referenda a konečně též při určování nadřízených správních orgánů.

Celá letošní mezinárodní konference se nesla v duchu zdravě kritického a inspirativního pohledu na současnou právní úpravu místní a regionální samosprávy. Řada přednesených příspěvků může sloužit i jako vodítko pro právní úpravu de lege ferenda.

Závěrem nezbyvá než dodat a vyjádřit přání, aby stejně podnětný, zajímavý a odbornou veřejností žádaný byl i další ročník této **mezinárodní konference v pří**

štím roce, jež by se měl uskutečnit v Kroměříži ve dnech 25. a 26. června k problematice správního trestání.

****** JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., Právnická fakulta Masarykovy univerzity (katedra správní vědy a správního práva), odborný asistent a zástupce vedoucí katedry

JUDr. Lukáš Potěšil, Právnická fakulta Masarykovy univerzity (katedra správní vědy a správního práva), interní doktorand

* Příspěvek byl zpracován za finanční podpory Grantové agentury České republiky – grantový projekt reg. č. 407/06/1159.