

## AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

### Vojenské újezdy a realizace práva na samosprávu

Jan Filip\*

#### ÚVODEM

Ústavní koncepce výkonu veřejné moci v ČR v širokém smyslu výslovně počítá s územní samosprávou. Nevylučuje však i existenci jiných forem samosprávy jako jsou např. samospráva profesní nebo akademická.<sup>1</sup> Územní samospráva v České republice je součástí širší problematiky veřejné správy. Nejde však jen o záležitost vědy správního práva. Zařazení zvláštní hlavy o územní samosprávě do Ústavy ČR to potvrzuje. Z tohoto hlediska je proto třeba přistupovat k občas diskutované otázce postavení našich občanů, kteří mají trvalý pobyt na území pěti vojenských

újezdů,<sup>2</sup> které se v současnosti nacházejí na území ČR mimo katastrální území obcí jako základních jednotek územní samosprávy.

Ústava ČR samotná je svou povahou předurčena k regulaci fundamentálních společenských vztahů. Ústavní regulace územní samosprávy proto přichází do úvahy v okamžiku, kdy se stává pro ústavní zřízení takovou fundamentální otázkou. Ústavní úprava územní samosprávy tak souvisí:

a) s problematikou dělby moci. Jedná se o myšlenku dělby moci po vertikální linii, která se nemusí omezovat jen na stát s federativní výstavbou. Rovněž samospráva může sloužit jako takový prostře-

\* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> K tomu blíže FILIP, J.: Ústavní právo. I. díl. 3. vyd., Brno 1999, s. 487-492.

<sup>2</sup> Přílohy č. 1 až č. 6 k zákonu č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR.

dek dělby (omezení) státní moci v podobě čtvrté moci, která je označována *pouvoir municipal* (Francie) a *pouvoir communal* (Belgie). Tato moc ovšem není součástí státní moci, nýbrž prostředkem ochrany územních kolektivů fyzických osob před jejími neoprávněnými zásahy;

**b) s úpravou vztahů jednotlivce a státní moci.** V ústavách se v této podobě objevuje jako *právo na samosprávu* územního společenství nebo i jedince,<sup>3</sup> tj. jako další významný typ fundamentálních vztahů veřejného práva;

**c) se zakotvením cílů státu a hodnot, kterými je moderní ústavní stát vázán.** Jde o třetí významnou součást obsahu ústavy. Podle mého názoru je mezi ně možno zařadit i ústavní princip samosprávy. V této souvislosti však připomenout i to, že preambule Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) hovoří o našich samosprávných tradicích. To nepochybně souvisí již s konstitučním hnutím roku 1848 a s obecně známým ustanovením prozatímního zřízení obecního z roku 1849 (zákon č. 170/1849 ř. z.), podle kterého „základem svobodného státu je svobodná obec“ (Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde).

V tomto kontextu ustanovení čl. 21 Listiny zaručuje každému občanovi právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou zástupců. Proto vzniká otázka, zda na území vojenských újezdů není toto základní právo porušováno v případě, že tam mají trvalý pobyt občané ČR, kteří jinak splňují všechny podmínky, za nichž jiní občané ČR mohou toto právo realizovat. Jinak řečeno, není porušením čl. 21 Listiny, jestliže nejsou ve vojenských újezdech zřizovány orgány územní samosprávy a jestliže ano, je možné zavést samosprávu ve vojenských újezdech?

Odpověď na tuto otázku závisí na tom, o jakou formu výkonu práva na účast na správě veřejných věcí se jedná. Některé z těchto forem mají ústavní základ, jiné jsou upraveny pouze na úrovni obyčejných zákonů, nicméně čl. 21 Listiny na ně obecně dopadá rovněž. Z nejvýznamnějších forem je třeba uvést:

- volby do Parlamentu podle čl. 18 Ústavy ČR,
- výkon poslaneckého a senátorského mandátu podle čl. 19 Ústavy ČR,
- volby do zastupitelstev v obcích a krajích podle čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR,
- výkon zastupitelského mandátu v zastupitelstvech obcí a krajů podle čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR,

- volby do orgánů profesní (např. ČAK, ČLK atd.) a akademické (senáty vysokých škol a fakult, vědecké rady, disciplinární komise atd.) samosprávy, samosprávy ve školství (rady škol), v oblasti sociálního a zdravotního pojištění (zástupci pojištěnců), v oblasti médií apod.,
- výkon funkcí v orgánech jiné než územní samosprávy (tedy např. v orgánech profesní samosprávy, v akademických orgánech, radách médií apod.),
- přímý výkon státní moci lidem v referendu (čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR),
- přímý výkon práva na územní samosprávu v místním nebo krajském referendu.

K uvedenému problematice má vztah pouze účast na správě veřejných záležitostí spjatá s územím. Jiné formy správy veřejných záležitostí závisí na výkonu povolání, realizaci akademických svobod, na účasti v procesu vzdělávání atd. Bezprostředně se neváží na místo pobytu, obvykle však (mimo volby a výkon funkce v komorách Parlamentu) předpokládají trvalý pobyt na území ČR.

Z účasti na územních formách správy veřejných věcí jsou přitom vyloučeni pouze ti občané ČR, kteří nemají pobyt na území dané pospolitosti (volby do zastupitelstev v obcích a krajích, účast na místním nebo krajském referendu).<sup>4</sup> V obdobné pozici se zčásti nacházejí občané ČR, kteří sice mají trvalý pobyt na území ČR, avšak nejsou k němu přihlášení v některé obci. Podle § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech se místem trvalého pobytu rozumí adresa pobytu občana v ČR. (ne nutně obec), kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je podle zvláštního právního předpisu určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci. Tito občané nemohou realizovat tato práva spjatá s účastí na správě veřejných věcí:

- volby do zastupitelstev v obcích podle čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR. Při volbách do krajských zastupitelstev však omezení nejsou. Mezi § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a § 4 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev v krajích je sice nesoulad, neboť druhý zákon výslovně nepočítá s volbou občanů, kteří jsou přihlášení na území vo-

<sup>3</sup> Jedná se o tradiční názor. Viz např. STIER-SOMLO, F.: Das Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung. Archiv des öffentlichen Rechts, roč. 1929, s. 1–93; UNRUH, G. CH.: Selbstverwaltung als staatsbürgerliches Recht. Die öffentliche Verwaltung, roč. 1972, č. 1/2, s. 16–25.

<sup>4</sup> Plyne to již z definice územní samosprávy, za jejíž subjekt Ústava ČR v čl. 100 odst. 1 označeno „územní společenství občanů“, tedy pospolitost vymezená územím.

jenského újezdu na území kraje, jde však o problém novelizace zákona č. 152/1994 Sb., který by měl tento nesoulad vyřešit,<sup>5</sup>

- výkon zastupitelského mandátu v zastupitelstvech obcí podle čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR. Není však žádných překážek, aby nebyli zvoleni do zastupitelstva kraje (s obdobnou podmínkou jako v předchozí odrážce),
- přímý výkon práva na územní samosprávu formou místního referenda. Krajského referenda se mohou účastnit stejně jako občané s trvalým pobytem v některé obci na území kraje. Krajské referendum dosud není zákonem upraveno a rovněž tak stávající návrh prováděcího zákona k celostátnímu referendu s vojenskými újezdy výslovně nepočítá. Tyto otázky je třeba sledovat v rámci přípravy uvedených zákonných předloh, nejde však o systémové vady, nýbrž o legislativní přehlédnutí.

Výše uvedená omezení nejsou podle mého názoru neústavním zásahem do základního politického práva občanů. Plyne to z čl. 8 Ústavy ČR, podle kterého je zaručena samospráva územních samosprávných celků. Těmito celky jsou podle Ústavy ČR (čl. 99) obce a kraje, nikoli vojenské újezdy. Ustanovení čl. 99 Ústavy ČR sice hovoří o tom, že území ČR se člení na obce jako „základní“ a kraje jako „vyšší“ územní samosprávné celky (princip subsidiarity). To však neznamená, že nemohou existovat jiné územní celky, nikoli však pouze samosprávné územní celky.<sup>6</sup> Účelem sedmé hlavy Ústavy ČR je totiž úprava územní samosprávy, nikoli územního správního členění ČR, byl se s ním v čl. 100 odst. 1 nepřímo rovněž počítá. Tato otázka je přenechána až obyčejnému zákonu. Původně to byl § 6 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, který stanovil, že „každá část území České republiky přísluší k některé obci, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.“ Nyní obdobné ustanovení obsahuje § 18 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Zmiňovaným zvláštním zákonem byl původně zákon č. 169/1949 Sb., o vojenských újezdech, jehož úprava byla nyní nahrazena ustanoveními § 30 až 40 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, a dále přílohami č. 1 až č. 6 téhož zákona.

Podle Ústavy ČR lze územní samosprávu realizovat tam, kde je k tomu vytvořen institucionální předpoklad, tj. územní samosprávný celek v podobě obce nebo kraje. Protože vojenské újezdy na území obce být nemohou (na rozdíl od území krajů,

kde je účast na správě veřejných věcí plně zajištěna) a samy nejsou (a ani nemohou být) Ústavou za samosprávné územní celky prohlášeny, nelze považovat absenci územní samosprávy za porušení čl. 21 Listiny. Obdobně to platí pro občany žijící v zahraničí, tedy rovněž mimo území obcí (zde i samosprávných krajů). Obdobně nelze hovořit (a nikoho to ani nenapadne) o porušení práva na správu veřejných věcí v případě občanů, kteří nejsou členy akademické obce, profesní komory atd., tedy nemohou se podílet na výkonu určitých forem samosprávy, které jsou vázány na obdobné zvláštní předpoklady jako je pobyt na území v daném případě.

Existence vojenských újezdů zasahuje rovněž do práv zaručených v čl. 14 Listiny. Podle čl. 14 Listiny je zaručena svoboda pohybu a pobytu. Může však být omezena zákonem, je-li to nevyhnutelné mimo jiné pro bezpečnost státu, popř. ochranu zdraví. Obě uvedené kautely jsou použitelné právě pro oblast vojenských újezdů, které jsou zřízeny výslovně k zajišťování obrany ČR. Současně nikdo nepochybuje o tom, že by na jejich území mohlo docházet k ohrožení zdraví. Z toho plyne, že každý má právo zvolit si místo svého pobytu v kterékoli obci v ČR. Pokud jde o vojenské újezdy, platí to rovněž, ovšem možnosti omezení této svobody jsou daleko širší než v případě obcí již z povahy věci samé. Zákon o zajišťování obrany ČR výslovně v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny umožňuje omezení práva pobytu na území vojenských újezdů včetně povinnosti se vystěhovat, v případě že nebude povolení k pobytu újezdním úřadem uděleno. Je proto věcí dotčených občanů, zda si v rámci využití možnosti dané jim čl. 14 Listiny zvolí místo pobytu v některé obci a budou v plném rozsahu realizovat právo na účast na správě veřejných věcí nebo zda se souhlasem vojenské správy budou žít na území vojenského újezdu.

Existence vojenských újezdů dále zasahuje rovněž do práva vlastnit majetek zaručeného v čl. 11 Listiny. Na toto ustanovení přímo navazuje úprava otázek vlastnictví na území vojenských újezdů. Zde zákon č. 222/1999 Sb. v § 31 odst. 1 výslovně stanoví, že majetek na území újezdu, s výjimkou vneseného majetku, smí být jen ve vlastnictví státu. Toto ustanovení se opírá o čl. 11 odst. 2 Listiny, podle kterého zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. Uvedená zásada je ovšem v praxi prolomena zákonem o půdě, který v § 6 zakládá jako restituční titul zestátnění v rozporu s tehdy platnými předpisy (podle § 8 až 16 zákona

<sup>5</sup> Viz tak § 26 odst. 5 vládního návrhu zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (Poslanecká sněmovna 2001. Tisk č. 968).

<sup>6</sup> Obdobně se území federací skládá nejen z území subjektů federace, ale mohou je tvořit tzv. federální distrikty (území hlavního města) a tzv. federální teritoria (území přímo spravovaná orgány federace). Posledně uvedeným územím se nejvíce blíží povaha našich vojenských újezdů, které také za dob československé federace takovým územím v podstatě byly, i když podle čl. 3 odst. 1 ústavního zákona o čs. federaci bylo její území tvořeno územím obou republik.

č. 169/1949 Sb., o vojenských újezdech). V případě restituce proto nastává situace, se kterou § 31 odst. 1 zákona 222/1999 Sb. nepočítá jako s žádoucí.<sup>7</sup>

Výše uvedené aspekty čl. 11 a čl. 14 Listiny se rovněž nepřímo týkají práva na účast na správě veřejných věcí. Základem územní samosprávy je mimo jiné personální a majetkový základ. Obec není nějakým abstraktním výtvozem zákonodárce či ústavodárce. Vždy musí mít své občany a svůj majetek, se kterým může samostatně hospodařit. Na území vojenského újezdu není z povahy věci možné zajistit tyto základní aspekty územní samosprávy, neboť by to ztěžovalo, když ne přímo vylučovalo smysl existence vojenských újezdů. Vojenská správa nemusí povolit trvalý pobyt na území vojenského újezdu. Pak není dán personální předpoklad existence obce a výkonu samosprávy společenstvím občanů. Rovněž tak existence obce předpokládá určitou hustotu a souvislost osídlení. Ani to není vždy na území vojenských újezdů pravidlem. Stejně tak exkluzivita státního vlastnictví nemovitostí na území vojenských újezdů nevytváří předpoklady pro zdárné fungování územní samosprávy.

Konečně třeba uvést, že z pěti existujících vojenských újezdů by pouze v případě jednoho (Libavá) byly splněny formální předpoklady pro existenci územní samosprávy na území obce, neboť na území zbývajících vojenských újezdů nežije alespoň tisíc občanů (§ 21 odst. 1 obecního zřízení).<sup>8</sup>

Kromě toho je další důležitou okolností i zájem osob, které na území vojenských újezdů žijí, podílet se na výkonu samosprávy.<sup>9</sup> Není přitom pravdou, že by obyvatelé vojenských újezdů byli zcela z podílu na správě veřejných věcí vyloučeni. Stávající právní úprava je určitým kompromisem, když je současně nutno upozornit na to, že zajišťuje v základní míře možnost osob, kterým bylo uděleno povolení k pobytu na území vojenského újezdu, aby se vyjadřovaly k otázkám, které jinak řeší orgány územní samosprávy (hospodářský, sociální a kulturní rozvoj území újezdu, ochrana a tvorba zdravého životního prostředí a uspokojování potřeb obyvatel újezdu). K zabezpečení úkolů, které jinak plní obce může újezdní úřad podle místních podmínek zřizovat občanské aktivity jako své poradní orgány; své zástupce do občanských aktivit navrhuje shromáždění obyvatel újezdu. Podle zákona je přitom újezdní úřad povinen aktiv zřídit, požádá-li o jeho zřízení nejméně polovina obyvatel újezdu (§ 38

zákona o zajišťování obrany ČR).

Proto je třeba konstatovat, že stávající právní úprava je na místě, je praktická, byť ne jedině možná. Souběžná existence obce a vojenského újezdu na téže území by vedla k neustálým konfliktům (srov. existenci vojenských letišť, kde ani nedochází k pohybům vojenské techniky a vojsk, střelbám atd.) a taková obec by ve srovnání s jinými obcemi nemohla svým občanům zaručovat stejný faktický rozsah práv.

Proto nelze považovat výkon oprávnění, která by jinak spadala do samostatné působnosti obce za porušení čl. 99 Ústavy ČR. Povaha věci a poslání vojenských újezdů nepřipouští existenci samosprávy v plném rozsahu v podobě existence obce jako samosprávného společenství občanů. Stejně tak zde zpravidla nejsou dány ani její předpoklady v podobě existence takového společenství (malý počet navíc rozptýlených osob, výhradní existence státního majetku na území újezdů). Ústavní úprava se vztahuje na existující nebo nově vzniknuvší obce, nikoli na území, kde obce neexistují. Jedná se o institucionální záruku existence samosprávy obsaženou v čl. 8 základních ustanovení Ústavy ČR.<sup>10</sup> V této souvislosti Ústava stanoví, že se „zaručuje samospráva územních samosprávných celků“. Jedná se ovšem o záruku existence samosprávy územních celků jako takových, nikoli o záruku existence určité obce. Zatímco územní samosprávu lze po zkušenostech s minulým režimem považovat na podstatnou náležitost demokratického právního státu, neplatí to v případě jednotlivých obcí. Proto je možná situace, kdy práva na účast na správě veřejných věcí budou zbaveni občané, kteří žijí na území obce, která bude z důvodu zřízení vojenského újezdu zrušena formou přijetí zákona o zřízení vojenského újezdu (§ 30 odst. 2 zákona o zajišťování obrany ČR). V takovém případě by bylo možné podání tzv. komunální stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR a Ústavní soud by zaujal stanovisko k ústavnosti takové úpravy obecně a postupu v konkrétním případě zvláště.<sup>11</sup> Nelze však vyloučit ani opačnou možnost, kdy bude vojenský újezd zrušen a tam kde proto budou podmínky (hustota a souvislost osídlení, existence společenství) bude možno vytvořit novou obec jiným způsobem, než se kterým počítá platné obecní zřízení, popř. se jeho území připojí k sousedícím obcím.

<sup>7</sup> V praxi je zpravidla řešena vykoupením restituovaných nemovitostí státem.

<sup>8</sup> Není pochyb o tom, že podmínka vzniku nové obce v podobě nejméně 1000 občanů je v § 21 odst. 1 obecního zřízení vázána na postup při oddělení obce. Proto by zákon, který by stanovil výjimku z dosavadní praxe neslučitelností území obce a vojenského újezdu mohl jako *lex specialis a lex posterior* stanovit něco jiného, bylo by to však nejen nesystémové, nýbrž i nepraktické s ohledem na možnosti fungování takové obce.

<sup>9</sup> Určitým ukazatelem by mohla být již i účast na parlamentních a krajských volbách. Údaji o této účasti nedisponuji.

<sup>10</sup> Je zajímavé, že Ústava jinou (např. profesní, vysokoškolskou) než územní formu samosprávy nezaručuje.

<sup>11</sup> Konečně je třeba pro úplnost uvést, že otázka ústavnosti § 30 až 40 zákona o zajišťování obrany ČR byla řešena již v průběhu přípravy tohoto zákona. Obdobné námítky Ministerstva vnitra nezískaly podporu, a to ať se jednalo o právo účasti na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny nebo o výkon oprávnění obdobných samostatné působnosti obcí újezdním úřadem.

Kdybych měl proto shrnout výše uvedené poznámky, chtěl bych uvést, že:

- výkon územní samosprávy je vázán na institucionální formy, jejichž taxativní výčet obsahuje čl. 99 Ústavy ČR,
  - obrana ČR a existence objektů důležitých pro obranu státu je dostatečným důvodem pro to, aby existovaly rozumně velké části území státu, na kterých nebude vykonávána územní samospráva a které budou s ohledem na svůj obranný význam zcela podřízeny řízení státu,
  - úkoly obrany státu mohou být takové povahy, že se přímo neslučují se souběžnou existencí samosprávných územních orgánů na témže území,
  - platná právní úprava obecního zřízení prakticky ani realizaci práva na samosprávu v takové podobě neumožňuje,
- občané, kteří mají trvalý pobyt na takových územích (vojenské újezdy) proto nemohou realizovat právo na správu veřejných věcí ve stejných formách a stejným způsobem, je-li to vázáno na existenci obce,
  - je věcí osobního rozhodnutí občanů, zda si zvolí místo svého pobytu v souladu s čl. 14 Listiny základních práv a svobod v některé obci nebo za náročnějších podmínek (čl. 14 odst. 3 Listiny) požádají o povolení pobytu na území vojenského újezdu,
  - nejedná se o jejich diskriminaci, když ani čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nepovažuje místo pobytu samo o sobě za diskriminující znak.