



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského, soudců Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Radovana Suchánka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů**, za kterou jedná Ing. Michael Canov a která je zastoupena doc. JUDr. et. Mgr. Janou Tlapák Navrátilovou, advokátkou, sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8 – Karlín, na zrušení § 71 odst. 4, *in eventum* slov „a to ani po skončení výkonu funkce“, § 73 odst. 1 a 3, v § 74 odst. 1 slova „a prováděcího právního předpisu“, § 76 odst. 2 a 3, v § 84 odst. 2 písm. n) slovo „neuvolněným“, § 134 odst. 3, § 153 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, slova „neuvolněným v § 35 odst. 2 písm. p), § 46 odst. 4, *in eventum* slov „a to ani po skončení výkonu funkce“, § 48 odst. 1 a 3, § 51 odst. 2 a 3, § 98 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 52 odst. 6, *in eventum* slov „a to ani po skončení výkonu funkce“, § 54 odst. 1 a 2, v § 55 odst. 1 slov „a prováděcího právního předpisu“, § 57 odst. 2 a 3, v § 59 odst. 2 písm. u) slova „neuvolněným“, § 87 odst. 4 a § 120 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, za účasti **Parlamentu a vlády** jako účastníka řízení, **takto**:

**I. Ustanovení § 73 odst. 1, § 134 odst. 3 a § 153 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 48 odst. 1 a § 98 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 54 odst. 1 a § 87 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, se uplynutím dne 31. prosince 2023 zrušují.**

**II. Ve zbývajících částech návrhu zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), došlým Ústavnímu soudu dne 3. 8. 2022, se skupina 24 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „skupina senátorů“ nebo „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil některá ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), a nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „nařízení vlády č. 318/2017 Sb.“). S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

2. Ke zrušení jsou navrhována tato ustanovení obecního zřízení: § 71 odst. 4, *in eventum* slov „a to ani po skončení výkonu funkce“, § 73 odst. 1 a 3, v § 74 odst. 1 slova „a prováděcího právního předpisu“, § 76 odst. 2 a 3, v § 84 odst. 2 písm. n) slovo „neuvolněným“, § 134 odst. 3 a § 153 odst. 1. Ke zrušení jsou navrhována tato ustanovení krajského zřízení: v § 35 odst. 2 písm. p) slovo „neuvolněným“, § 46 odst. 4, *in eventum* slov „a to ani po skončení výkonu funkce“, § 48 odst. 1 a 3, § 51 odst. 2 a 3 a § 98. Ke zrušení jsou navrhována tato ustanovení zákona o hlavním městě Praze: § 52 odst. 6, *in eventum* slov „a to ani po skončení výkonu funkce“, § 54 odst. 1 a 2, v § 55 odst. 1 slova „a prováděcího právního předpisu“, § 57 odst. 2 a 3, v § 59 odst. 2 písm. u) slova „neuvolněným“, § 87 odst. 4 a § 120 odst. 1.

### II. Argumentace navrhovatelky

3. Skupina senátorů návrh na zrušení uvedených ustanovení obecního zřízení, krajského zřízení, zákona o hlavním městě Praze a nařízení vlády č. 318/2017 Sb. odůvodnila jejich tvrzeným rozporům s ústavním pořádkem, konkrétně s ustanoveními čl. 1, čl. 8, čl. 100 a čl. 101 Ústavy.

4. Podle navrhovatelky je společným jmenovatelem všech napadených norem jednak skutečnost, že o výši odměn představitelům samospráv, a to na úrovni obecní i krajské, rozhoduje v rozporu s principy dělby moci vláda, tedy orgán moci výkonné, a to bez materiálních i formálních mezí stanovených zákony, jednak skutečnost, že podoba této právní úpravy je výrazně restriktivní, nerespektující ústavním pořádkem garantované právo na samosprávu, ale i další ústavně garantovaná práva.

5. K podstatě právní úpravy navržené ke zrušení a jejím důsledkům skupina senátorů obecně uvedla, že napadená ustanovení se dotýkají problematiky odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Základní pravidla odměňování osob činných v samosprávě, a to na obecní i krajské úrovni, jsou obsažena v obecním zřízení, krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze. Všechny tyto zákony předpokládají, že k jejich provedení bude vydán prováděcí právní předpis ve formě nařízení vlády. Vláda k provedení výše uvedených zákonů vydala dne 11. 9. 2017 nařízení vlády č. 318/2017 Sb. K datu podání tohoto návrhu (návrh byl doručen

Ústavnímu soudu dne 3. 8. 2022) bylo toto nařízení vlády dvakrát novelizováno, a to nařízením vlády č. 202/2018 Sb. ze dne 4. 9. 2018 a nařízením vlády č. 338/2019 Sb. ze dne 9. 12. 2019. Po podání tohoto návrhu k Ústavnímu soudu byla přijata třetí změna nařízení vlády č. 318/2017 Sb. v podobě nařízení vlády č. 415/2022 Sb. ze dne 30. 11. 2022, které nabylo účinnosti dne 1. 1. 2023. Účelem všech tří novelizací nařízení vlády č. 318/2017 Sb. byla změna jeho přílohy, která stanoví výši odměn uvolněných členů zastupitelstev a maximální výši odměn neuvolněných členů zastupitelstev.

6. Spolu se schválením návrhu nařízení vlády o výši odměn dne 11. 9. 2017 vláda schválila pravidlo (bod II. 3 usnesení vlády č. 627), podle kterého je povinností ministra vnitra „*předložit vládě legislativní návrh zvýšení odměn členů zastupitelstev územních samosprávních celků vždy k 1. lednu kalendářního roku následujícího po 1. lednu 2018, pokud se statistický ukazatel o průměrné hrubě měsíční nominální mzdě na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství za předminulý kalendářní rok zvýší nejméně o 2,5 %*“.

7. Podle názoru navrhovatelky vláda problematiku odměňování zastupitelů dlouhodobě přehlíží. Navrhovatelka uvádí, že od poslední novelizace nařízení vlády o výši odměn ze dne 9. 12. 2019 k datu podání tohoto návrhu žádná novelizace výše odměn pro představitele samospráv provedena nebyla. Podle shora uvedeného pravidla je nutno kalkulovat i inflační navýšení za rok 2019, přičemž inflace v období let 2019 až ke konci roku 2022 činila 2,8 % (2019), 3,2 % (2020), 3,8 % (2021) a očekávaných 12 % až 15 % v roce 2022. Přesto však vláda, která jako jediná je oprávněna rozhodnout o navýšení odměn pro představitele samosprávy, tak bez zdůvodnění neučinila, ba dokonce nerespektuje své vlastní usnesení ohledně povinnosti provést přezkum tohoto inflačního navýšení a zohlednit inflaci při stanovení odměn zastupitelů. Neučinila tak již dva roky, přestože vždy byl v každém roce inflační práh pro změnu právní úpravy překročen, což vedlo navrhovatele k úvahám o neudržitelnosti aktuálního stavu a zamyšlení se nad ústavní konformitou právních norem vytvářejících model odměňování zastupitelů územních samosprávních celků. Navrhovatelka uvádí, že i když Ministerstvo vnitra předložilo v říjnu 2021 vládě návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 318/2017 Sb., k jeho projednání vládou k datu podání tohoto návrhu (tj. k 3. 8. 2022) nedošlo a o navýšení odměn nebylo rozhodnuto, navzdory tomu, že návrhem předpokládaná účinnost byla k 1. 1. 2022. Jak již bylo uvedeno, po podání tohoto návrhu vláda přijala nařízení vlády č. 415/2022 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 318/2017 Sb., které nabylo účinnosti dne 1. 1. 2023. Jeho účelem byla změna přílohy, která stanoví výši odměn uvolněných členů zastupitelstev a maximální výši odměn neuvolněných členů zastupitelstev.

8. Územní samospráva a její představitelé se tak podle názoru navrhovatelky ocitají v područí orgánů exekutivní moci, jež ani nejsou schopny chápat význam problematiky odměňování zastupitelů a konsekvence, které zásah státu do tak důležité oblasti ovlivňující nejen rozpočet, ale i samotný výkon samosprávy, přináší. To navrhovatelku vede k přesvědčení, že platná právní úprava odměňování zastupitelů samospráv představuje nejen závažný zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu a principu dělby moci, ale vůči zastupitelům také do práva na spravedlivou odměnu za práci vycházejícího z čl. 28 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Postavení samosprávy v područí vlády je nepřijatelné i z dalších hledisek. Vláda je také vrcholným politickým orgánem, do jejíhož rozhodování vstupují zcela mimoprávní

(mimoústavní) momenty, jakými jsou například zvažování veřejného mínění a podpory voličů pro její (další) rozhodnutí, politické motivy koaličních stran, tvořících vládu, nebo aktuální rozpoložení předsedy vlády, zdali vůbec téma úpravy odměn představitelů samospráv zařadí na jednání vlády. Všechny tyto okolnosti podle navrhovatelky jednoznačně svědčí pro závěr, že současná právní úprava odměňování a výše odměn neskýtají prakticky žádné garance demokratického právního státu a dalších ústavněprávních kautel, v jejichž rámci se však nutně ocitat musí.

9. Podle navrhovatelky vychází současný model z principu, že výše odměn uvolněných zastupitelů je stanovena nařízením vlády jako fixní, přičemž existuje patnáct kategorií odstupňovaných v závislosti na počtu obyvatel. V případě zastupitelů neuvolněných jsou částky uvedené v tabulce částkami maximálními. Platí, že čím větší počet obyvatel, tím vyšší odměna. Tyto principy, na nichž současný model odměňování zastupitelů stojí, však neplynou z norem na ústavní úrovni, ani z vůle zákonodárce projevené na zákonné úrovni, ale toliko z rozhodnutí exekutivy, učiněného bez existence relevantního zákonného rámce pro úpravu odměňování představitelů samosprávy. Navrhovatelka podotýká, že jakkoli by byla hlediska preferující rozhodování exekutivy o odměnách zastupitelů samosprávy závažná, nejde z ústavněprávního hlediska o jediná relevantní kritéria a není přijatelná jejich absolutní preference spojená s upozaděním rozhodných ústavních principů.

10. Navrhovatelka namítá, že předmětná právní úprava narušuje princip dělby moci, a to jak na vertikální, tak i na horizontální úrovni. Vertikální dělba moci mezi státem a samosprávnými subjekty je podle navrhovatelky založena na ústavním uznání práva na samosprávu a samostatné rozhodování zastupitelstev obcí a vyšších územních samosprávních celků včetně jejich práva samostatně hospodařit podle vlastního rozpočtu. Územní samosprávné celky jsou zákonnou regulací odměn vyplácených jejich zastupitelům významně omezeny, na což podle navrhovatelky upozornilo i disentní stanovisko soudce Radovana Suchánka k nálezu z 24. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19. Vertikální dělba moci tuto ingerenci státu do výkonu práva na samosprávu neumožňuje.

11. Právní úprava v oblasti odměňování zastupitelů územních samosprávních celků podle navrhovatelky narušuje dělbu moci i na horizontální úrovni. Kromě nerespektování ústavněprávních mezí zásahu do práva na samostatné hospodaření samospráv se problematickou jeví absence jasného předělu mezi pravomocemi zákonodárce a exekutivy vydávající podzákonné normativní právní akty. I kdyby byla možnost zákonné regulace odměňování zastupitelů v samosprávě shledána jako postup ústavně konformní, zákonodárce se příliš širokými zmocněními na zákonné úrovni vzdal své pravomoci regulovat tuto oblast, když kromě kritéria počtu obyvatel nepřijal žádné zákonné limity, jimiž by se vláda při rozhodování o výši odměn měla řídit. Příliš široká možnost exekutivy při stanovování výše odměn zastupitelů požadavek dělby moci na horizontální úrovni nerespektuje. Formulaci zmocňujících ustanovení zákona bez vymezení konkrétních mezí pro přijetí podzákonné úpravy nevyhovuje požadavkům na odvozenou normotvorbu, což Ústavní soud ve své rozhodovací praxi považuje za důvod pro derogaci zmocňovacích ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem. Podle navrhovatelky nelze z napadených zmocňujících ustanovení, tj. z § 73 odst. 1 obecního zřízení, § 48 odst. 1 krajského zřízení a § 54 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, dovodit dostatečné limity podzákonné normotvorby vlády vyžadované čl. 78 Ústavy.

12. Navrhovatelka dále poukazuje na kolizi předmětné právní úpravy s ústavně zaručeným právem na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 Ústavy). Podle jejího názoru je třeba na problematiku odměňování zastupitelů územních samosprávních celků nahlížet prizmatem přirozenoprávního a lidskoprávního základu práva na samosprávu územních samosprávních celků zaručeného v čl. 8 Ústavy, které je dále rozvinuto v samostatné sedmé hlavě Ústavy, vyjadřující v čl. 101 právo územních samosprávních celků – obcí i krajů – na samosprávu, jehož velmi podstatnou garancí je i samostatné hospodaření podle rozpočtu přijatého samostatně zastupitelstvem příslušné samosprávy.

13. Podle navrhovatelky má právo na samosprávu – bez ohledu na výhradu zákona – i materiální aspekt (resp. vlastní ústavní obsah) a právě jeho ústavní garance zaručuje, že při jeho vymezení nelze vycházet pouze ze znění zákona a materiální podstatu tohoto práva zaručenou na ústavní úrovni ignorovat. Prováděcí zákon proto nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu ignorovat nebo dokonce, jak tomu je v oblasti odměňování zastupitelů územních samosprávních celků, umožnit zasáhnout do materiální podstaty práva na samosprávu pouze na podzákoně úrovni. Navrhovatelka v této souvislosti odkazuje na nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 a tvrdí, že znemožnění samostatného rozhodování územních samosprávních celků o odměňování členů zastupitelstev, potažmo o nakládání s vlastními rozpočtovými prostředky v této oblasti materiální aspekt práva na samosprávu nerespektuje. Navrhovatelka v této části dochází k závěru, že delegovaná normotvorba v oblasti stanovení odměn členů zastupitelských orgánů do práva na samosprávu zasahuje.

14. Navrhovatelka dále namítá porušení práva samostatného hospodaření územních samosprávních celků podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Ústavněprávní úprava hospodaření územních samosprávních celků chrání jejich majetkovou a hospodářskou autonomii. Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí mít – prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů – možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je podle navrhovatelky jedním z atributů samosprávy.

15. Podstatu práva samosprávy na hospodaření podle vlastního rozpočtu zaručeného v čl. 101 odst. 3 Ústavy je podle navrhovatelky nutné interpretovat ve smyslu nepřípustnosti možnosti státu „obyčejným“ zákonem zasahovat do práva územních samospráv chráněného na ústavní úrovni a určovat jak s vlastními prostředky hospodařit a limitovat náklady, jejichž vynaložení souvisí výlučně s výkonem samosprávy, nikoliv s přeneseným výkonem státní správy. Je to samosprávný celek, který je odpovědný za hospodárné nakládání s veřejnými prostředky v rámci svého rozpočtu a naplnění požadavku, aby s veřejnými prostředky bylo nakládáno odpovědně, hospodárně, efektivně a svědomitě. Navrhovatelka poukazuje i na judikaturu Ústavního soudu, který považuje samostatné hospodaření samosprávních celků na vlastní účet a vlastní odpovědnost za atribut samosprávy (např. nález ze dne 9. 7. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 5/03).

16. Navrhovatelka má za to, že model stanovování odměn zastupitelů je z pohledu samospráv, ale především z pohledu ústavního pořádku problematický i materiálně, tedy při posuzování pravidel obsažených ve shora vyjmenovaných zákonech a v předmětném nařízení vlády. Ta totiž nerespektují základní východiska činnosti

samosprávy, předpokládaná ingerence výkonné moci je velmi svazující, nerespektuje konkrétní specifika samosprávného celku, která rozhodně nejsou určována pouze počtem jeho obyvatel, a je obtížné hledat jejich legitimní zdůvodnění. Navrhovatelka má za to, že stávající model je vystavěn na dvou základních principech, kterými jsou jednotnost a transparentnost, jakož i hospodárné nakládání s veřejnými prostředky a jeho kontrola. Jejich naplnění je však podle navrhovatelky možné i bez toho, že by bylo zasahováno do práva na samosprávu a odměňování zastupitelů by nebylo řešeno na centrální úrovni a respektovalo by celkový kontext této problematiky.

17. Navrhovatelka dále namítá nenaplnění požadavku limitace zásahu státu do činnosti územních samosprávních celků (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Zaručené právo samosprávních celků jako veřejnoprávních korporací na samostatné hospodaření podle vlastního rozpočtu je podle jejího názoru nutno interpretovat i ve spojení s limitací zásahů státu do územních samosprávních celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Problematiku odměňování zastupitelů obcí a krajů ústavní pořádek neupravuje. Podle navrhovatelky je nicméně zřejmé, že v případně rozhodování o odměňování jde o hospodaření daného územního samosprávného celku s jím spravovanými veřejnými prostředky.

18. Podle navrhovatelky se již ta skutečnost, že o odměňování zastupitelů územních samosprávních celků rozhoduje orgán moci výkonné – jakkoli se tak děje na základě zákonného zmocnění – z ústavního hlediska jeví jako pochybná, obzvláště když zákonná úprava prakticky žádné mantinely výkonné moci nestanovuje (výše odměn jakož i to, jestli vůbec dojde k její úpravě, je zcela závislá na libovůli vlády). Na zákonné úrovni absentuje vymezení zákonného rámce pro určení výše odměny určité skupiny členů zastupitelských orgánů samosprávy (uvolněných členů zastupitelstev) podzákonným právním předpisem, tj. není upraven způsob, jakým by měl být zásah státu do činnosti územní samosprávy v oblasti odměňování členů zastupitelských orgánů realizován, ale nelze ani dovodit důvod, pro který by měl být takovýto zásah do výkonu samosprávy přípustný. Podle navrhovatelky žádný ze zákonů, jež svěřují rozhodování o výši odměny uvolněných členů zastupitelstva vládě a zmocňují k vydání prováděcího právního předpisu v této oblasti, neposkytuje samosprávám garanci zneužití takto delegované pravomoci, když v zásadě neobsahuje žádné pojistky, kterými by bylo možno čelit libovůli v rozhodování vlády. Ta není vázána žádnými hmotněprávními, ani procedurálními limity.

19. Podle navrhovatelky nelze z právní úpravy odměňování zastupitelů a jejího účelu dovodit potřebnost zásahu státu, tj. naplnění mezí zásahu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy spočívajícího v „ochraně zákona“. Navrhovatelce není zřejmé, jaký zákonný zájem by mohl být ohrožen, kdyby problematika odměňování byla, v souladu s právem na samostatný výkon činnosti a hospodaření územních samosprávních celků, ponechána v jejich rozhodovací pravomoci. Rovněž k naplnění předpokladu ústavněprávní limitace zásahu do činnosti územních samosprávních celků, který určuje, že tak lze činit pouze „způsobem stanoveným zákonem“ nepostačuje, že zákon určí formální pramen práva – druh podzákonné normy, která má problematiku zasahující do činnosti územní samosprávy na podzákonné úrovni upravit. Požadavek oprávněnosti zásahu spočívající v existenci „způsobu stanoveného zákonem“ je podle navrhovatelky nutno interpretovat jako požadavek vymezení všech předpokladů, které mají parametry takového zásahu určovat, a to na zákonné, nikoliv podzákonné úrovni. Zmocňovací

ustanovení § 73 odst. 1 obecního zřízení, § 48 odst. 1 krajského zřízení a § 54 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze tedy podle navrhovatelky ústavněprávní požadavky limitace zásahu státu do činnosti územních samosprávných celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy nesplňují, a poskytují tak absolutní volnost či spíše možnost libovůle vlády při stanovení odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

20. To, že je vláda v tomto směru prosta omezení procesní i materiální povahy, vyvolává podle názoru navrhovatelky nebezpečí libovůle v jejím rozhodování. A tyto úvahy nejsou jen teoretické, o čemž podle navrhovatelky svědčí dosavadní zkušenosti s aplikací napadené úpravy.

21. Pokud jde o procesní stránku věci, domnívá se navrhovatelka, že vláda může přijetí rozhodnutí o podobě nařízení vlády zneužívat, a že jej také zneužívá. To je podle ní patrné při pohledu na data, ve kterých byly přijaty poslední dvě novelizace předmětného vládního nařízení a laxní postoj k dalšímu návrhu předloženému Ministerstvem vnitra v říjnu 2021. Zatímco k první novelizaci došlo pouhý měsíc před komunálními volbami v roce 2018, k druhé na sklonku roku 2019. V prvním případě tak lze hovořit o nepřímé, leč nepřijatelné a nežádoucí ingerenci vlády do voleb do zastupitelstev obcí, jejichž význam vyjadřuje čl. 101 odst. 1 Ústavy, v druhém případě je přijetí rozhodnutí třináct pracovních dnů před koncem roku 2019, když již řada územních samospráv v souladu s příslušnými předpisy schválila své rozpočty na rok následující, problematickým a nepředvídatelným zásahem státu do hospodaření samospráv podle vlastního rozpočtu, který předpokládá čl. 101 odst. 3 Ústavy.

22. Závěrem navrhovatelka uvádí, že je ústavně nepřijatelné, aby odměňování představitelů samospráv upravoval akt moci zákonodárné tak, že je deleguje bez jakýchkoliv materiálních i formálních omezení na prováděcí předpis přijímaný exekutivou. Podle navrhovatelky je rovněž ústavně nepřijatelné, aby exekutiva tuto pravomoc obsahově vykonávala takovým způsobem, který popírá právo na samosprávu, zejména ve smyslu práva hospodařit podle vlastního rozpočtu. A v neposlední řadě je ústavně nepřijatelné, aby exekutiva této pravomoci procedurálně zneužívala a nepřímo tak zasahovala do práva na samosprávu i v tom rozměru, který se týká hospodaření podle vlastního rozpočtu. Navrhuje proto, aby Ústavní soud označil napadená ustanovení za protiústavní a jako taková je zrušil.

### III. Vyjádření účastníků řízení

23. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát, jednající jménem Parlamentu jako účastníka řízení a vládu spolu s Veřejným ochráncem práv, jež jsou oprávněni vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci, aby se vyjádřily k návrhu.

24. Veřejný ochránce práv zaslal sdělení, že do řízení nevstupuje. Vláda ve svém vyjádření ze dne 27. 9. 2022 uvedla, že návrh na vstup do řízení vedeného Ústavním soudem v této věci projednala a přijala k němu usnesení č. 816, kterým rozhodla, že nevyužije svého práva vstoupit do předmětného řízení v postavení vedlejšího účastníka. S ohledem na výše uvedené vláda též nevyužila svého práva vyjádřit se k návrhu na zrušení nařízení vlády č. 318/2017 Sb.

**a) Vyjádření Poslanecké sněmovny**

25. Vyjádření Poslanecké sněmovny se týká jen zákonodárného procesu, který vedl k přijetí napadené právní úpravy. Uvedla, že návrh zákona po jeho přijetí publikovaného pod č. 99/2017 Sb. (dále jen „návrh zákona“), kterým došlo ke změně obecního zřízení, krajského zřízení, zákona o hlavním městě Praze a některých souvisejících zákonů, vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 28. 6. 2016. Návrh zákona byl téhož dne rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 851/0 v VII. volebním období.

26. Poslanecká sněmovna projednala návrh zákona v prvním čtení dne 14. 9. 2016 a přikázala jej k projednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj jako výboru garančnímu. Poté projednala návrh zákona ve druhém čtení dne 29. 11. 2016. Podané pozměňovací návrhy k návrhu zákona byly zpracovány a publikovány pod číslem sněmovního tisku 851/2. Poslanecká sněmovna projednala návrh zákona ve třetím čtení dne 13. 1. 2017 a s návrhem zákona vyslovila souhlas. Z příslušného stenoprotokolu vyplývá, že v závěrečném hlasování bylo přijato usnesení, jímž Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s vládním návrhem zákona, když z přítomných 162 poslanců pro návrh hlasovalo 154 poslanců, proti návrhu nehlasoval nikdo.

27. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu, který návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou schválil. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 15. 3. 2017. Prezident republiky zákon dne 23. 3. 2017 podepsal. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 39 rozeslané dne 5. 4. 2017, pod číslem 99/2017 Sb.

**b) Vyjádření Senátu**

28. Senát ve svém vyjádření ze dne 21. 9. 2022 po rekapitulaci argumentace návrhu na zrušení napadených ustanovení poukázal na průběh legislativního procesu, který vedl k přijetí napadené právní úpravy.

29. Poslanecká sněmovna postoupila Senátu návrh zákona dne 13. 2. 2017. Byl přikázán výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako garančnímu a dále ústavně-právnímu výboru. Senát se návrhem zákona zabýval na 5. schůzi dne 8. 3. 2017. Po úvodním slově ministryně práce a sociálních věcí Michaely Marksové (zástupkyně za ministra vnitra Milana Chovance) vystoupil zpravodaj garančního výboru Radko Martínek, který seznámil přítomné s usnesením výboru a akcentoval, že ačkoli má dojít k navýšení odměn uvolněným i neuvolněným zastupitelům, půjde o náklady rozpočtů obcí, měst a krajů. Následovala řeč zpravodajky ústavně-právního výboru, senátorky Anny Hubáčkové, která přítomné informovala o pozměňovacích návrzích, od jejichž podání po předchozích konzultacích upustila a navrhla zákon schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát usnesením rozhodl o schválení návrhu zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, z přítomných 65 senátorů bylo pro návrh 57, proti nebyl nikdo.

30. Senát závěrem svého vyjádření konstatoval, že návrh zákona, posléze publikovaný pod číslem 99/2017 Sb., byl Senátem přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.



31. Jelikož se vyjádření obou komor Parlamentu týkají výlučně procedury přijetí napadených ustanovení, proti níž navrhovatelka nevznesla žádnou námitku, nepovažoval Ústavní soud za nutné tato vyjádření zasílat navrhovatelce k replice.

#### IV. Ústní jednání

32. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatelky a účastníků řízení. Nenařzení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

#### V. Díkce a kontext napadených ustanovení

33. Napadená ustanovení jsou vyznačena tučně.

34. Ustanovení § 71 odst. 4 obecního zřízení:

**„(4) Obec nesmí členovi zastupitelstva obce poskytnout v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva obce dar, a to ani po skončení výkonu funkce.“**

35. Ustanovení § 73 odst. 1 až 3 obecního zřízení:

**„(1) Prováděcí právní předpis stanoví v členění podle velikostních kategorií obcí**

- a. výši odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstva obce za měsíc,**
- b. maximální výši odměn poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstva obce za měsíc.**

(2) Velikostní kategorie obcí podle odstavce 1 jsou stanoveny v příloze k tomuto zákonu.

**(3) Odměna uvolněného člena zastupitelstva obce, který vykonává funkci primátora statutárního města, ve velikostní kategorii obcí nad 200 000 obyvatel se stanoví tak, aby činila nejméně 2,5násobek odměny uvolněného člena zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, v obci ve velikostní kategorii obcí do 300 obyvatel a současně nebyla vyšší než odměna uvolněného člena zastupitelstva kraje, který vykonává funkci hejtmana kraje, v kraji ve velikostní kategorii krajů do 500 000 obyvatel.“**

36. Ustanovení § 74 odst. 1 obecního zřízení:

„(1) Neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který je oprávněn k přijímání projevu vůle snoubenců, že spolu vstupují do manželství<sup>53)</sup>, může zastupitelstvo obce s přihlédnutím k časové náročnosti a četnosti obřadů zvýšit odměnu až o 2000 Kč nad maximální výši odměny stanovenou za výkon jeho funkce podle tohoto zákona a prováděcího právního předpisu. Neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který je pověřen řízením obecní policie<sup>54)</sup>, může zastupitelstvo obce s přihlédnutím k časové náročnosti této činnosti zvýšit odměnu až o 2000 Kč nad maximální výši odměny

stanovenou za výkon jeho funkce podle tohoto zákona a **prováděcího právního předpisu.**“

37. Ustanovení § 76 odst. 1 až 3 obecního zřízení:

„(1) Členovi zastupitelstva obce může obec poskytnout mimořádnou odměnu za splnění mimořádných nebo zvláště významných úkolů obce.

**(2) Souhrnná výše mimořádných odměn poskytnutých v kalendářním roce uvolněnému členovi zastupitelstva obce nesmí být vyšší než dvojnásobek nejvyšší odměny, která mu v průběhu tohoto kalendářního roku náležela za výkon jím zastávaných funkcí za měsíc.**

**(3) Souhrnná výše mimořádných odměn poskytnutých v kalendářním roce neuvolněnému členovi zastupitelstva obce nesmí být vyšší než dvojnásobek maximální výše odměny, kterou za výkon jím zastávané funkce nebo v souhrnu za výkon jím zastávaných funkcí za měsíc stanoví zákon a prováděcí právní předpis.**“

38. Ustanovení § 84 odst. 2 písm. n) obecního zřízení:

„(2) Zastupitelstvu obce je vyhrazeno

n) stanovit výši odměn **neuvolněným** členům zastupitelstva obce,

39. Ustanovení § 134 odst. 1 až 3 obecního zřízení:

„(1) Městské obvody a městské části jednají za statutární město v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem.

(2) Městské obvody a městské části nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení.

**(3) Prováděcí právní předpis stanoví v členění podle velikostních kategorií městských obvodů nebo městských částí**

**a. výši odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstva městského obvodu nebo městské části za měsíc,**

**b. maximální výši odměn poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstva městského obvodu nebo městské části za měsíc.**“

40. Ustanovení § 153 odst. 1 obecního zřízení:

„(1) **Vláda vydá nařízení k provedení § 73 odst. 1 a § 134 odst. 3.**“

41. Ustanovení § 35 odst. 2 písm. p) krajského zřízení:

„(2) Zastupitelstvu je vyhrazeno

p) stanovit výši odměn **neuvolněným** členům zastupitelstva za měsíc,

42. Ustanovení § 46 odst. 4 krajského zřízení:

**„(4) Kraj nesmí členovi zastupitelstva poskytnout v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva dar, a to ani po skončení výkonu funkce.“**

43. Ustanovení § 48 odst. 1 až 3 krajského zřízení:

**„(1) Prováděcí právní předpis stanoví v členění podle velikostních kategorií krajů**

- a. výši odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstva za měsíc,**
- b. maximální výši odměn poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstva za měsíc.**

(2) Velikostní kategorie krajů podle odstavce 1 jsou:

- c. kraje s počtem obyvatel do 500 000,
- d. kraje s počtem obyvatel od 500 001 do 1 000 000,
- e. kraje s počtem obyvatel nad 1 000 000.

**(3) Odměna uvolněného člena zastupitelstva, který vykonává funkci hejtmana, v kraji ve velikostní kategorii krajů do 500 000 obyvatel se stanoví tak, aby činila nejméně 2,5násobek odměny uvolněného člena zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, v obci ve velikostní kategorii obcí do 300 obyvatel. Odměna uvolněného člena zastupitelstva, který vykonává funkci hejtmana, v kraji ve velikostní kategorii krajů nad 1 000 000 obyvatel se stanoví tak, aby nebyla vyšší než odměna uvolněného člena zastupitelstva hlavního města Prahy, který vykonává funkci primátora hlavního města Prahy.“**

44. Ustanovení § 51 odst. 1 až 3 krajského zřízení:

**„(1) Členovi zastupitelstva může kraj poskytnout mimořádnou odměnu za splnění mimořádných nebo zvláště významných úkolů kraje.**

**(2) Souhrnná výše mimořádných odměn poskytnutých v kalendářním roce uvolněnému členovi zastupitelstva nesmí být vyšší než dvojnásobek nejvyšší odměny, která mu v průběhu tohoto kalendářního roku náležela za výkon jím zastávaných funkcí za měsíc.**

**(3) Souhrnná výše mimořádných odměn poskytnutých v kalendářním roce neuvolněnému členovi zastupitelstva nesmí být vyšší než dvojnásobek maximální výše odměny, kterou za výkon jím zastávané funkce nebo v souhrnu za výkon jím zastávaných funkcí za měsíc stanoví zákon a prováděcí právní předpis.“**

45. Ustanovení § 98 krajského zřízení:

**„Vláda vydá nařízení k provedení § 48 odst. 1.“**

46. Ustanovení § 52 odst. 6 zákona o hlavním městě Praze:

**„(6) Hlavní město Praha nesmí členovi zastupitelstva hlavního města Prahy poskytnout v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva hlavního města Prahy dar, a to ani po skončení výkonu funkce.“**

47. Ustanovení § 54 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze:

**„(1) Prováděcí právní předpis stanoví**

- a. výši odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstva hlavního města Prahy za měsíc,**
- b. maximální výši odměn poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstva hlavního města Prahy za měsíc.**

**(2) Odměna uvolněného člena zastupitelstva hlavního města Prahy, který vykonává funkci primátora hlavního města Prahy, se stanoví tak, aby činila nejméně 3násobek odměny uvolněného člena zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, v obci ve velikostní kategorii obcí do 300 obyvatel.“**

48. Ustanovení § 55 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze:

„(1) Neuvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy, který je oprávněn k přijímání projevu vůle snoubenců, že spolu vstupují do manželství<sup>36)</sup>, může zastupitelstvo hlavního města Prahy s přihlédnutím k časové náročnosti a četnosti obřadů zvýšit odměnu až o 2 000 Kč nad maximální výši odměny stanovenou za výkon jeho funkce podle tohoto zákona **a prováděcího právního předpisu.“**

49. Ustanovení § 57 odst. 1 až 3 zákona o hlavním městě Praze:

„(1) Členovi zastupitelstva hlavního města Prahy může hlavní město Praha poskytnout mimořádnou odměnu za splnění mimořádných nebo zvláště významných úkolů hlavního města Prahy.

**(2) Souhrnná výše mimořádných odměn poskytnutých v kalendářním roce uvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy nesmí být vyšší než dvojnásobek nejvyšší odměny, která mu v průběhu tohoto kalendářního roku náležela za výkon jím zastávaných funkcí za měsíc.**

**(3) Souhrnná výše mimořádných odměn poskytnutých v kalendářním roce neuvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy nesmí být vyšší než dvojnásobek maximální výše odměny, kterou za výkon jím zastávané funkce nebo v souhrnu za výkon jím zastávaných funkcí za měsíc stanoví zákon a prováděcí právní předpis.“**

50. Ustanovení § 59 odst. 2 písm. u) zákona o hlavním městě Praze:

„(2) Zastupitelstvu hlavního města Prahy je vyhrazeno

- u) stanovit výši odměn **neuvolněným** členům zastupitelstva hlavního města Prahy za měsíc.“

51. Ustanovení § 87 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze:

**„(4) Prováděcí právní předpis stanoví v členění podle velikostních kategorií městských částí**

- a. výši odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstva městské části za měsíc,**

**b. maximální výši odměn poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstva městské části za měsíc.“**

52. Ustanovení § 120 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze:

**„(1) Vláda vydá nařízení k provedení § 54 odst. 1 a § 87 odst. 4.“**

53. Nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění nařízení vlády č. 202/2018 Sb. a nařízení vlády č. 338/2019 Sb. (bez přílohy, která v tabulce stanoví výši odměn):

**„Vláda nařizuje podle § 153 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 626/2004 Sb. a zákona č. 99/2017 Sb., podle § 98 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 231/2002 Sb., zákona č. 626/2004 Sb. a zákona č. 99/2017 Sb., a podle § 120 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 626/2004 Sb. a zákona č. 99/2017 Sb.:**

### **§ 1 Výše odměn**

**Výše odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstva obce, zastupitelstva městského obvodu nebo městské části statutárního města, zastupitelstva kraje, zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstva městské části hlavního města Prahy za měsíc a maximální výše odměn poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstva obce, zastupitelstva městského obvodu nebo městské části statutárního města, zastupitelstva kraje, zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstva městské části hlavního města Prahy za měsíc je stanovena v příloze k tomuto nařízení.**

### **§ 2 Zrušovací ustanovení**

**Nařízení vlády č. 414/2016 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje.**

### **§ 3 Účinnost**

**Toto nařízení nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2018.“**

## **VI. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení**

54. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu může návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podat skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 24 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se

k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů splňuje, a to jak k návrhu na zrušení ustanovení zákona, tak k návrhu na zrušení nařízení vlády.

55. Návrh obsahuje veškeré další zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu.

## **VII. Posouzení ústavní konformity zákonodárního procesu**

56. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přezkoumal, zda napadené zákony byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat. Účastníci řízení ostatně žádné nedostatky zákonodárního procesu neuvádějí. Ústavní soud pro stručnost odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu.

## **VIII. Věcné posouzení návrhu**

### **a) *Obecná východiska***

#### **aa) *Územní samospráva v judikatuře Ústavního soudu***

57. Ústava zaručuje samosprávu územních samosprávných celků (čl. 8 Ústavy). Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky (čl. 99 Ústavy). Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), přičemž obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku (čl. 100 odst. 2 Ústavy). Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon (čl. 105 Ústavy). Územní samosprávné celky jsou samostatně spravovány zastupitelstvem (čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy). Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1 Ústavy).

58. V podmínkách České republiky je uplatňován tzv. duální či smíšený model veřejné správy. Územně samosprávné celky, resp. jejich orgány jsou nadány jak výkonem samostatné působnosti (samosprávy), tak i výkonem státní správy v přenesené působnosti. Státní orgány, popř. orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen (též) zákonem (srov. § 7 odst. 1 obecního zřízení, § 2 odst. 1 krajského zřízení). Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům obcí nebo krajů, vykonávají tyto orgány jako svou přenesenou působnost (§ 7 odst. 2 obecního zřízení, § 2 odst. 2 krajského zřízení). Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí nebo krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce nebo kraje, platí, že jde vždy o samostatnou působnost (§ 8 obecního zřízení, § 4 krajského zřízení). Územně samosprávné celky jsou samostatně spravovány jejich zastupitelstvy (§ 5 odst. 1 obecního zřízení nebo § 1 odst. 3 krajského zřízení).

59. Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie a opakovaně konstatoval, že místní samospráva je „výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96, srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 17/98). Ústava tuto schopnost umožňuje prosadit mimo jiné tím, že zakládá právní subjektivitu územních samosprávných celků a počítá s tím, že samosprávné subjekty mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3). Na ústavní úrovni se též potvrzuje demokratický ráz samosprávy v garanci volených zastupitelstev (čl. 101 odst. 1 a 2 a čl. 102 Ústavy). Ústava ovšem také předpokládá „státní jednotnou úpravu samosprávy v podobě zákonného rámce. Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu. S pověřením zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají i ústavy řady dalších evropských států“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02).

60. Platí přitom, že samospráva, jakožto významná složka demokratického právního státu, musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, a to i ty, jež pro svou povahu přesahují místní nebo regionální rámec a o nichž rozhoduje ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení. Formou zastupitelské demokracie je tak realizována vůle občanů zastoupených na lokální a regionální úrovni a toliko odpovědností k voliči a na základě zákonného a ústavního rámce je samospráva ve svém konkrétním projevu posléze omezena (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů tak musí mít – prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelstev – možnost svobodně se rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a na vlastní odpovědnost je atributem samosprávy (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03).

61. Ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy obcím a krajům garantuje postavení vlastníka a postavení hospodáře, avšak „taková garance není bezbřehá, ale nutně vychází z podstaty práva na samosprávu. Územní samosprávné celky jsou proto při samotném nakládání se svým majetkem a při tvorbě vlastního rozpočtu limitovány svým postavením jakožto veřejnoprávních korporací. (...) Při vědomí obsahu práva územních samosprávných celků na samosprávu, resp. práva hospodařit s vlastním majetkem a podle vlastního rozpočtu, je třeba poukázat i na jeho meze, přičemž tyto jsou určovány možnostmi ingerence do daného práva ze strany moci zákonodárné, výkonné a soudní. Samotné určení mezí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8 a čl. 100 Ústavy, respektive práva obcí a krajů mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu dle čl. 101 odst. 3 Ústavy, ponechává Ústava v působnosti zákonodárce, resp. Ústavního soudu v rámci jím podávaného výkladu Ústavy (srov. POSPÍŠIL, I. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 1060).“ (nález ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17).

62. Meze zásahů moci zákonodárné do práva územních samosprávných celků na samosprávu je třeba hledat v rozhodovací praxi Ústavního soudu, která v této oblasti

prošla dílčím vývojem (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/02, Pl. ÚS 51/06 nebo Pl. ÚS 56/10). Počáteční výklad fakticky ponechával stanovení mezí samosprávy na vůli zákonodárce. Z nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02 se tak podává, že *„Ústavou obecně vyjádřené právo na samosprávu nesmí být zákonodárcem vyprázdněno, je však jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci“* (srov. také nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06).

63. Na podobných základech spočívá též argumentace v nálezu ze dne 20. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, který se týkal rozpočtového určení daní. Ústavní soud uvádí, že *„prostor k derogačnímu zásahu Ústavního soudu by nastal pouze tehdy, pokud by bylo zjištěno a prokázáno, že daná právní úprava prakticky znemožňuje ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu podle čl. 8 Ústavy.“*

64. Novější judikatura Ústavního soudu při vymezení obsahu práva na samosprávu vychází z teze, že s ohledem na ústavní garance uvedeného práva není možné vycházet při jeho vymezení pouze ze znění zákona, neboť právo na samosprávu má nepochybně i materiální aspekt (resp. vlastní ústavní obsah). Prováděcí zákon proto nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/10 nebo Pl. ÚS 6/13).

#### ***ab) Ústavní soud k odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků***

65. Ústavní soud se k právní úpravě odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků, které je předmětem návrhu, vyjádřil v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 34/02 a Pl. ÚS 24/19, avšak spíše okrajově.

66. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 Ústavní soud dovodil, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité, ospravedlnitelné důvody. Ústavní soud mj. konstatoval: *„Podrobná zákonná regulace hospodaření územní samosprávy je však přípustná, samospráva neznamena svrchovanost místních společenství (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Česká územní samospráva není v oblasti hospodářství zcela samostatná ani v dalších ohledech. Daně se vybírají jednotně na území celého státu podle celostátního zákonodárství, jen u některých daní a poplatků stát svým zákonodárstvím připouští, aby se obce, města a kraje při stanovování sazeb pohybovaly v určitých mezích (...) Skutečně majetkově od státu oddělená územní samospráva, srovnatelná snad s ranou samosprávou v USA, v České republice neexistuje a její zavedení je z mnoha důvodů nepředstavitelné. Srovnatelná zákonná vymezení a omezení působení a zajištění územních samosprávných celků existují ve všech evropských státech.“* Jedním z příkladů, na kterém tuto nesamostatnost územní samosprávy Ústavní soud demonstroval, byla i právní úprava odměňování funkcionářů a zaměstnanců územních samosprávných celků, která podle Ústavního soudu *„je také celostátní“*. Ústavní soud tedy tehdy napadenou právní úpravu aproboval, když uzavřel, že *„rámeček financování územních samosprávných celků stejně jako vymezení jejich úkolů nesmí nepochybně vést při zachování hospodárnosti k jejich finančnímu kolapsu“*.



67. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/19 se Ústavní soud zabýval snížením odměny uvolněných zastupitelů územní samosprávy v případě souběhu s funkcí člena parlamentu či vlády. Návrh na zrušení § 72 odst. 1 věty třetí obecního zřízení, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., § 47 odst. 1 věty třetí krajského zřízení, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., a § 53 odst. 1 věty třetí zákona o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., Ústavní soud zamítl. Konstatoval, že „*napadená ustanovení do práva na samosprávu nijak nezasahují. Jejich zrušení by nemělo za následek, že by územní samosprávné celky mohly samy posuzovat výši odměny uvolněných členů svých zastupitelstev, u nichž došlo k předmětné kumulaci funkcí, nýbrž to, že by jim musely poskytovat odměnu v plné výši, jak plyne ze zákonné úpravy a nařízení vlády k jejímu provedení (viz § 73 zákona o obcích, § 48 zákona o krajích a § 54 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s nařízením vlády č. 318/2017 Sb.)*“. Navrhovatelka v dané věci nenapadala právní úpravu odměňování uvolněných členů zastupitelstev jako celek a nenamítala, že by tato oblast měla s ohledem na právo na samosprávu být zcela nebo v širší míře svěřena do působnosti územních samosprávných celků. Proto se Ústavní soud touto problematikou v posuzované věci podrobněji nezabýval.

68. Soudce Radovan Suchánek v navrhovatelkou zmíněném odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/19 mimo jiné uvedl, že „*územní samosprávné celky jsou zákonnou regulací odměn vyplácených jejich zastupitelům významně omezeny. Zdrojem těchto odměn jsou přitom výlučně finanční prostředky obcí a krajů, nikoli státu. Ingeruje-li zákon do oprávnění obcí a krajů nakládat s vlastním majetkem a hospodařit dle vlastních rozpočtů (čl. 101 odst. 3 Ústavy) tím, že sám stanoví, popř. ukládá vládě stanovit výši odměn poskytovaných obcí či krajem jejich zastupitelům (...), jistě jde o významný zásah do práva na samosprávu (viz i čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy). Zásahy státu do samosprávy musí být nejen zákonné a odůvodněné, ale musí podléhat i zásadám šetrnosti a subsidiarity*“.

#### **ac) K omezení exekutivy při vydávání nařízení vlády**

69. Prakticky veškerá argumentace navrhovatelky zpochybňuje ústavnost zmocnění vlády k úpravě výše odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Namítá, že taková právní úprava je v rozporu s principy dělby moci, zasahuje do práva na územní samosprávu, když nestanovuje (prakticky) žádné meze pro výkonnou moc. Podle navrhovatelky zmocňovací ustanovení pro vládu nespĺňuje ústavněprávní požadavky omezení zásahu státu do činnosti územních samosprávných celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy. Ačkoliv to navrhovatelka výslovně neuvádí, argumentace primárně fakticky směřuje k námitce porušení čl. 78 Ústavy.

70. Ústava v čl. 78 stanoví, že k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení vlády tedy nesmí překročit meze určené prováděným zákonem, neboť musí být vydáno vždy „v jeho mezích“. Ústavní soud již ve své předchozí judikatuře dovodil, že meze zákona jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/95, Pl. ÚS 43/97, Pl. ÚS 31/03 nebo Pl. ÚS 21/14). Parlament není ve stanovení těchto mezí nijak omezen, ledaže by ústavní zákon předepsal pro určité normy formu zákona.

71. Zatímco správní úřady a orgány územních samosprávných celků mohou vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, avšak jen tehdy, jestliže je k tomu zákon výslovně zmocnil (čl. 79 odst. 3 Ústavy), vláda k vydání nařízení takové zmocnění dané

obyčejným zákonem nepotřebuje: vyplývá totiž přímo z Ústavy, pokud se nařízením zákon „provádí“ a nařízení se pohybuje „v jeho mezích“ (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/95 nebo Pl. ÚS 43/97). Ústavní soud však volnost vlády při vydávání nařízení vykládá restriktivně: *„zcela volnou úvahu však exekutiva nikdy nemá, neboť je omezena ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy“* (náleze ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95). Zmocňuje-li zákon vládu k vydání nařízení, pak zákonodárcem stanovené vymezení jeho obsahu musí být *„dostatečně konkrétní tak, aby bylo možno usuzovat na zřejmou vůli zákonodárce“* ve smyslu úpravy nad zákonný standard, resp. *„stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády“* (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, Pl. ÚS 5/01 nebo Pl. ÚS 21/14). Vláda tak nařízením nesmí překročit „meze“ zákona, tedy upravovat něco, co zákon vůbec neřeší, nemůže však ani stanovovat nové povinnosti, které nevyplývají ze zákona, může je toliko konkretizovat.

72. Ústavní soud již v minulosti vícekrát zrušil zákonné zmocnění vlády (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/95, Pl. ÚS 45/2000, Pl. ÚS 5/2001, Pl. ÚS 50/04 a Pl. ÚS 13/12). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 pak provedl určité shrnutí, na které odkazuje i v pozdější judikatuře: *„ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: - nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, - nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), - musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení) (...)“*.

### IX. Přezkum napadených ustanovení

73. Podstatu napadených ustanovení představuje stanovení pravidel pro odměňování členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Základy právní úpravy této oblasti jsou obsaženy v obecním zřízení, krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze. Všechny uvedené zákony zmocňují vládu k vydání prováděcího právního předpisu (nařízení vlády), který v členění podle velikostních kategorií územních samosprávných celků stanoví výši odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstva za měsíc a maximální výši odměn poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstva obce za měsíc (§ 73 odst. 1 ve spojení s § 134 odst. 3 a § 153 odst. 1 obecního zřízení, § 48 odst. 1 ve spojení s § 98 krajského zřízení a § 54 odst. 1 ve spojení s § 87 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze). Vláda k provedení těchto zákonných zmocnění přijala nařízení vlády č. 318/2017 Sb., které nabylo účinnosti dne 1. 1. 2018. Vláda nařízením vlády č. 318/2017 Sb. již třikrát změnila, a to nařízením vlády č. 202/2018 Sb. ze dne 4. 9. 2018 (nabylo účinnosti dne 1. 1. 2019), nařízením vlády č. 338/2019 Sb. ze dne 9. 12. 2019 (nabylo účinnosti dne 1. 1. 2020) a nařízením vlády č. 415/2022 Sb. ze dne 30. 11. 2022 (nabylo účinnosti dne 1. 1. 2023). Příslušné částky odměn uvolněných členů zastupitelstev a maximální výše odměn neuvolněných členů zastupitelstev jsou stanoveny v tabulce, která tvoří přílohu k nařízením vlády. Účelem všech tří novelizací nařízením vlády č. 318/2017 Sb., včetně nařízením vlády č. 415/2022 Sb. přijatého až po podání nyní posuzovaného návrhu, byla pouze změna této přílohy.

74. Ze zákona je odměna nároková jen pro uvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku (dále jen „člen zastupitelstva“) (§ 72 odst. 1 obecního zřízení, § 47 odst. 1 krajského zřízení a § 53 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze), přičemž jen členové zastupitelstva zvolení do funkcí, jež konkrétní zastupitelstvo určilo jako „uvolněné funkce“, jsou uvolněnými členy zastupitelstva. Neuvolněný člen

zastupitelstva ze zákona nárok na odměnu nemá, stanovit ji je v pravomoci vyhrazené zastupitelstvu [§ 84 odst. 2 písm. n) obecního zřízení, § 35 odst. 2 písm. p) krajského zřízení a § 59 odst. 2 písm. u) zákona o hlavním městě Praze]; to neplatí jen v případě neuvolněného starosty, primátora a hejtmána – ti nárok na odměnu mají, a to v zákonem stanovené minimální výši 0,3násobku odměny, která by jim náležela, kdyby funkci vykonávali jako uvolnění (§ 72 odst. 4 obecního zřízení, § 47 odst. 4 krajského zřízení a § 53 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze).

75. Odměny uvolněných členů zastupitelstev jsou nařízením vlády č. 318/2017 Sb. stanoveny pevně, konkrétní částkou. Napadená zákonná ustanovení stanoví pouze pravidlo pro stanovení odměny uvolněným členům zastupitelstev, kteří vykonávají funkci primátora statutárního města, hejtmána nebo primátora hlavního města Prahy (§ 73 odst. 3 obecního zřízení, § 48 odst. 3 krajského zřízení a § 54 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze). Pro neuvolněné členy zastupitelstev je nařízením vlády č. 318/2017 Sb. stanovena jen maximální možná, rozhodnutím zastupitelstva nepřekročitelná výše odměny. V průběhu funkčního období může zastupitelstvo územního samosprávného celku odměny svým neuvolněným členům (všem nebo jen některým) kdykoliv změnit – zvýšit, snížit nebo i odebrat. Neuvolněnému členovi zastupitelstva obce nebo hlavního města Prahy, který je oprávněn k přijímání projevu vůle snoubenců, že spolu vstupují do manželství, může zastupitelstvo zvýšit odměnu až o 2 000 Kč nad maximální výši odměny; totéž platí i pro neuvolněného člena zastupitelstva obce, který je pověřen řízením obecní policie (§ 74 odst. 1 obecního zřízení, popř. § 54 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze).

76. Odměna poskytovaná členům zastupitelstev představuje tradiční měsíční odměnu namísto platu či mzdy za práci. Nedoplňují ji žádné příplatky, které jsou obvyklé u zaměstnanců (jako např. osobní příplatky, příplatky za vedení, za práci přesčas apod.). Za splnění mimořádných a zvláště významných úkolů ve prospěch územního samosprávného celku lze přiznat členovi zastupitelstva mimořádnou odměnu, jejíž souhrnná výše nesmí být vyšší než dvojnásobek nejvyšší odměny, která uvolněnému členovi zastupitelstva náležela za výkon jím zastávaných funkcí za měsíc. V případě neuvolněného člena zastupitelstva nesmí být souhrnná výše mimořádných odměn poskytnutých v kalendářním roce vyšší než dvojnásobek maximální výše odměny, kterou za výkon jím zastávané funkce nebo v souhrnu za výkon jím zastávaných funkcí za měsíc stanoví zákon a prováděcí právní předpis (§ 76 odst. 2 a 3 obecního zřízení, § 51 odst. 2 a 3 krajského zřízení a § 57 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě Praze).

77. Napadená ustanovení – vedle poskytování odměn členům zastupitelstev – dále zakazují poskytnout členovi zastupitelstva v souvislosti s výkonem jeho funkce dar, a to ani po skončení výkonu funkce (§ 71 odst. 4 obecního zřízení, § 46 odst. 4 krajského zřízení a § 52 odst. 6 zákona o hlavním městě Praze).

78. Z napadených ustanovení spadá do samostatné působnosti územních samosprávných celků (k tomu srov. zejména § 35 odst. 2 obecního zřízení, § 14 odst. 2 krajského zřízení, resp. § 16 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze) jejich pravomoc stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstev územních samosprávných celků, která je vyhrazena zastupitelstvu obce [§ 84 odst. 2 písm. n) obecního zřízení], zastupitelstvu kraje [§ 35 odst. 2 písm. p) krajského zřízení], nebo zastupitelstvu hlavního města Prahy [§ 59 odst. 2 písm. u) zákona o hlavním městě Praze].

Z uvedených zákonných ustanovení *a contrario* vyplývá, že zastupitelstvům územních samosprávných celků není vyhrazeno stanovit výši odměn jejich uvolněným členům, neboť tato odměna je ze zákona nároková (§ 72 odst. 1 obecního zřízení, § 47 odst. 1 krajského zřízení a § 53 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze). Výši odměn uvolněným členům zastupitelstev stanoví přímo vláda napadeným nařízením; jde tedy o působnost, která je zvláštními zákony svěřena vládě jako výkon státní správy.

79. Ústavní soud přezkoumal napadená ustanovení a zjistil, že jde-li o zmocnění k vydání nařízení vlády o výši odměn členů zastupitelstev, zákon nestanovil vládě žádné meze k vydání tohoto prováděcího právního předpisu. Napadená ustanovení obecního zřízení (§ 73 odst. 1 ve spojení s § 134 odst. 3 a § 153 odst. 1), krajského zřízení (§ 48 odst. 1 ve spojení s § 98) a zákona o hlavním městě Praze (§ 54 odst. 1 ve spojení s § 87 odst. 4) pouze zmocňují vládu k vydání prováděcího právního předpisu (nařízení), které stanoví výši odměn poskytovaných uvolněným členům zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy [§ 73 odst. 1 písm. a) a § 134 odst. 3 písm. a) obecního zřízení, § 48 odst. 1 písm. a) krajského zřízení, § 54 odst. 1 písm. a) a § 87 odst. 4 písm. a) zákona o hlavním městě Praze] a maximální výši odměn poskytovaných neuvolněným členům zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy [§ 73 odst. 1 písm. b) a § 134 odst. 3 písm. b) obecního zřízení, § 48 odst. 1 písm. b) krajského zřízení, § 54 odst. 1 písm. b) a § 87 odst. 4 písm. b) zákona o hlavním městě Praze].

80. V posuzovaných ustanoveních napadených zákonů Ústavní soud postrádá stanovení mezi zákonného zmocnění pro vydání nařízení vlády, tedy určitý základ, resp. jasná kritéria pro stanovení výše odměn zastupitelů (uvolněných i neuvolněných). Napadené zákony nestanoví ani mechanismus pro zvyšování (valorizaci) odměn členů zastupitelstev. Vedle toho, že vláda usnesením č. 627 (ze dne 11. 9. 2017) schválila nařízení vlády (podzákoný, prováděcí právní předpis) o výši odměn členů zastupitelstev (bod I), uložila ministru vnitra předložit vládě legislativní návrh na zvyšování odměn členů zastupitelstev vždy k 1. lednu kalendářního roku následujícího po 1. lednu 2018, pokud se statistický ukazatel o průměrné hrubé měsíční nominální mzdě na přepočtené počty zaměstnanců v národním hospodářství za předminulý kalendářní rok zvýší nejméně od 2,5 % (bod II. 3). Samotnou valorizaci odměn usnesení vlády v této (interní) části přímo neřeší, vymezuje toliko základní podmínku, kdy má ministr vnitra předložit vládě „legislativní“ návrh (zřejmě návrh nařízení vlády).

81. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že vláda jako vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy) řídí a kontroluje výkon státní správy a rozhoduje o zásadních otázkách celostátního významu, nepřísluší-li rozhodování o nich ministerstvům, jiným ústředním orgánům státní správy, nebo jimi řízeným orgánům. Usnesení vlády zavazuje všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy (§ 21 zákona ČNR č. 2/1969 Sb.), ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Obsahově lze většinu usnesení kvalifikovat jako interní (individuální) akt, kterým vláda jako vrcholný orgán výkonné moci ukládá úkoly jednotlivým členům vlády. Ústavní soud již dříve konstatoval, že usnesení vlády v této podobě představuje běžný, ústavně konformní prostředek, kterým vláda v rámci své pravomoci týkající se vnitřní úpravy chodu vládních záležitostí sjednocuje svou činnost a realizuje svou politickou vůli (srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 482/97 nebo Pl. ÚS 9/22).

82. Ústavní soud akceptuje názor navrhovatelky, že Parlament se příliš širokými zmocněními na zákonné úrovni vzdal své pravomoci regulovat oblast odměňování členů zastupitelstev, když kromě kritéria počtu obyvatel nepřijal žádné zákonné meze, jimiž by se vláda při rozhodování o výši odměn měla řídit, včetně valorizačního mechanismu. Příliš široce stanovená, resp. prakticky neomezená možnost vlády rozhodovat o výši odměn členů zastupitelstev nerespektuje požadavek dělby moci na horizontální úrovni. Formulaci zmocňujících ustanovení napadených zákonů bez vymezení konkrétních mezí pro přijetí podzákonné právní úpravy nevyhovuje požadavkům na odvozenou normotvorbu, což Ústavní soud ve své rozhodovací praxi považuje za důvod pro zrušení zmocňovacích ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem (srov. body 70 – 72 odůvodnění).

83. Napadenou právní úpravu, která zmocňuje vládu k vydání prováděcího právního předpisu (nařízení vlády), považuje Ústavní soud za dvojznačnou a umožňující vládě dvojí přístup. Vzhledem k tomu, že v posuzovaných zákonech (obecním zřízení, krajském zřízení a zákoně o hlavním městě Praze) chybí mechanismus pro stanovení výše odměn členů zastupitelstev, jakož i pro jejich zvyšování (valorizaci), mohou být tyto odměny vládou stanoveny buď jako příliš nízké (neproporcionálně ve srovnání s ostatními veřejnými činiteli), anebo naopak jako příliš vysoké, což by mohl vést k „devastaci“ rozpočtů územních samosprávných celků.

84. Ústavní soud připomíná, že pravidla pro výpočet výše platu ústavních činitelů (např. poslanců, senátorů a členů vlády) jsou stanovena zákonem č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, popř. zákonem č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců. Pravidla pro výpočet platů jsou stanovena přímo těmito zákony a mohou být metodickým vodítkem pro zákonodárce při úpravě výše odměn členů zastupitelstev, resp. pro stanovení mezí k přijetí prováděcího právního předpisu v souladu s čl. 78 Ústavy.

## IX. Závěr

85. Na základě výše uvedeného Ústavní soud dospěl k závěru, že nestanovil-li zákonodárce meze pro vydání nařízení vlády, kterým se stanoví výše odměn členů zastupitelstev ani mechanismus jejich valorizace, porušil čl. 78 Ústavy. Současně tím zákonodárce ve věcech spadajících do samostatné působnosti (srov. bod 58) porušil právo na územní samosprávu podle čl. 101 odst. 4 Ústavy, neboť zasáhl do činnosti územních samosprávných celků způsobem nestanoveným zákonem. Ústavní soud proto zčásti vyhověl návrhu a podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil § 73 odst. 1, § 134 odst. 3 a § 153 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 48 odst. 1 a § 98 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 54 odst. 1 a § 87 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 318/2017 Sb. Ve zbývající části Ústavní soud návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl, neboť zbylá napadená ustanovení nepředstavují zásah do územní samosprávy, ale běžnou úpravu mezí jednání samosprávy provedenou zákony o územních samosprávných celcích v souladu s čl. 104 odst. 1 Ústavy, případně jde o zákonnou úpravu otázek, které do samosprávy (samostatné působnosti) nespádají. Ostatně

relevantní ústavněprávní argumentaci odůvodňující jejich zrušení k těmto ustanovením navrhovatelka ani nepředkládá.

86. Ústavní soud zároveň odložil vykonatelnost nálezu k datu 31. 12. 2023, aby tím vytvořil zákonodárci dostatečný časový prostor pro přijetí zákonné úpravy, která bude již ústavně souladná. Při nové zákonné úpravě bude také třeba, aby zákonodárce přihlédl ke znění ostatních ustanovení obecního zřízení, krajského zřízení a zákona o hlavním městě Praze upravujících postup při poskytování odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, které nebyly Ústavním soudem zrušeny, avšak s napadenou úpravou úzce souvisejí. Ústavní soud o návrhu na přednostní projednání věci (samostatně) nerozhodoval, neboť o návrhu bylo rozhodnuto v co nejkratší době.

**Poučení:** Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 9. května 2023

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

### Odlišné stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka

Uplatňuji vůči výroku i odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko, jelikož mám za to, že návrhu nemělo být vyhověno a měl být zamítnut jako nedůvodný.

1. Z odůvodnění nálezu se podává, že derogační důvod spočívá v údajném porušení věty první čl. 78 Ústavy ve spojení s právem na územní samosprávu (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Podle čl. 78 Ústavy platí, že „*k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení*“. Toto ustanovení zakotvuje ústavní zmocnění vlády pro vydávání nařízení. Na rozdíl například od ústředních orgánů státní správy proto pro vydání nařízení není nutné výslovné zákonné zmocnění (čl. 79 odst. 3 Ústavy).

2. V nyní posuzované věci není sporu o tom, že byla naplněna první z ústavních podmínek: nařízení vlády č. 318/2017 Sb. bylo vydáno k provedení zákona (srov. např. § 73 odst. 1 obecního zřízení).

3. Spornou však shledalo plénum podmínku druhou, tedy zakotvení odpovídajících zákonných mezí. Ratio decidendi nálezu totiž spočívá v bodu 82, kde je uvedeno, že „*Parlament se příliš širokými zmocněními na zákonné úrovni vzdal své pravomoci regulovat oblast odměňování členů zastupitelstev, když kromě kritéria počtu obyvatel nepřijal žádné zákonné meze, jimiž by se vláda při rozhodování o výši odměn měla řídit, včetně valorizačního mechanismu. Příliš široce stanovená, resp. prakticky neomezená možnost vlády rozhodovat o výši odměn členů zastupitelstev nerespektuje požadavek dělby moci na horizontální úrovni. Formulaci zmocňujících ustanovení napadených zákonů bez vymezení konkrétních mezí pro přijetí podzákonné právní úpravy nevyhovuje požadavkům na odvozenou normotvorbu, což Ústavní soud ve své rozhodovací praxi považuje za důvod pro zrušení zmocňovacích ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem.*“

4. K tomu uvádím, že napadená zákonná úprava skutečně stanoví pouze jediné omezení, spočívající ve velikostních kategoriích obcí. Doplnuji, že vymezení těchto velikostních kategorií obcí plyne přímo ze zákona (příloha obecního zřízení). **Důvod, pro který plénum navrhovatelé částečně vyhovělo, proto ve skutečnosti nespočívá v tom, co je v zákoně protiústavní, a co by proto bylo namístež zrušit, nýbrž v tom, co v zákoně chybí.** Derogační důvod byl proto shledán v tzv. **mlčení zákonodárce**. Podstata věci je proto velmi jednoduchá: řeč je výhradně o tom, zda konkrétní částka odměn (resp. koeficient) musí být přímo v zákoně, anebo až v nařízení vlády.

5. Z odůvodnění nálezu přitom neplyne, jaké konkrétní zákonné meze by Ústavní soud považoval za odpovídající, a tedy i za ústavně souladné. Pouze naznačil, že metodickým vodítkem mohou být pravidla pro výpočet platů obsažená v zákoně č. 236/1995 Sb. Přijatý nálezu proto považuji za značně aktivistický: ve své podstatě jím totiž Ústavní soud říká, že přímo v zákoně musí být zakotvena další kritéria pro stanovení výše odměn uvolněných členů zastupitelstva. Současně je však tato rada přímo „*pýthická*“: není totiž zřejmé, jaká úprava projde budoucím testem ústavnosti. Ústavní soud tak nyní disentaným rozhodnutím paradoxně zkombinoval přepjatý aktivismus (zrušil zákonnou úpravu a odňal tak vládě možnost stanovit výši odměn) s přílišnou zdrženlivostí (neuvedl, jaké zákonné meze považuje za přijatelné).

6. Samostatný komentář si zaslouží výtky pléna (body 80 a 85 odůvodnění), že Ústavní soud postrádá mechanismus pro valorizaci odměn členů zastupitelstev a tím porušil čl. 78 Ústavy. Má to do budoucna znamenat, že jako protiústavní bude

hodnocen jakýkoliv mzdový předpis, který bude postrádat valorizační mechanismus? Doufám, že nikoliv, nicméně i takto lze totiž číst odůvodnění tohoto nálezu.

7. K právu na územní samosprávu uvádím, že čl. 101 odst. 4 Ústavy, jehož porušení dovozuje většina pléna, zakotvuje legální licenci zásahů do činnosti územních samosprávných celků. V nyní rozhodované věci však vůbec nešlo o zásah do územní samosprávy ve smyslu jejího práva rozhodovat o otázkách spadajících do její samostatné působnosti, případně do pravomoci jednotlivých orgánů obcí nebo krajů (srov. § 35 obecního zřízení a § 14 krajského zřízení), nýbrž „pouze“ o stanovení výše odměn uvolněným členům zastupitelstev, což ale není záležitost, kterou by nemohl regulovat stát. V tomto ohledu ostatně považuji argumentaci pléna za velmi nelogickou a nekonzistentní: připouští-li totiž na straně jedné, že výši odměn může určovat vláda nařízením (pouze jí musí zákonodárce stanovit konkrétnější meze), pak podle mého názoru nelze současně tvrdit, že samotným stanovením odměn nařízením vlády dochází k porušení ústavně zaručeného práva na samosprávu. Jinak řečeno, porušení práva na územní samosprávu by mohlo být shledáno tehdy, když by plénum spatřovalo protiústavnost již v samotné okolnosti, že vláda může nařízením regulovat výši odměn zastupitelům, neboť se jedná o finanční prostředky, s nimiž tyto samosprávné celky hospodaří. Nic takového však z odůvodnění nálezu neplyne.

8. Úplným závěrem si nemohu odpustit kritické konstatování, že podaný návrh představuje další příklad „pokračování politiky jinými prostředky“, tedy prostřednictvím řízení před Ústavním soudem. Navrhovatelkou je totiž skupina senátorů, tvořených zejména senátory vládních stran, přičemž je zjevné, že skutečný důvod podání návrhu spočívá v absenci valorizace odměn uvolněných zastupitelů v posledních letech (srov. body 6 a 7 odůvodnění, kde je poukazováno na absenci inflačního navýšení odměn). Tento problém si však navrhující senátoři měli vyřídit přímo s vládou, a nikoliv prostřednictvím řízení před Ústavním soudem. Ústavnímu soudu by proto i z tohoto důvodu slušela daleko větší zdrženlivost, kterou (bohužel) o to více překypuje v jiných řízeních.

9. května 2023

Vojtěch Šimíček