



ČESKÁ REPUBLIKA

STANOVISKO PLÉNA

Ústavního soudu

Plénium Ústavního soudu složené z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'anové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Dity Řepkové, Martina Smolka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra (soudce zpravodaje) a Daniely Zemanové přijalo na návrh I. senátu Ústavního soudu podle § 23 zákona o Ústavním soudu ve věci jeho právního názoru pro řízení vedené pod sp. zn. I. ÚS 1259/25, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018, **toto stanovisko:**

I. K ochraně práva na samosprávu slouží řízení o komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Právo na samosprávu není základním právem nebo svobodou ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

II. Aktivní legitimaci k podání komunální stížnosti má pouze zastupitelstvo obce či kraje. Podmínkou pro posouzení takové stížnosti je doložení, že zastupitelstvo v zákonem stanovené lhůtě usnesením projevilo vůli komunální stížnost podat.

O d ů v o d n ě n í

I. Stručné vymezení podstaty stanoviska

1. Plénium Ústavního soudu se v tomto stanovisku zabývá podmínkami oprávněnosti obcí (a územních samosprávných celků obecně) jakožto navrhovatelů k podání:

- a) tzv. komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu; a
- b) ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu (tj. ústavní stížnosti „obecné“) v případě, že v ní namítají porušení svého práva na samosprávu.

2. Plénium dospělo k závěru, že k ochraně práva na samosprávu slouží řízení o komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Právo na samosprávu není základním právem nebo svobodou ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Aktivní legitimaci k podání komunální stížnosti má přitom pouze zastupitelstvo obce či kraje. Podmínkou pro posouzení takové stížnosti je doložení, že zastupitelstvo v zákonem stanovené lhůtě usnesením projeví vůli komunální stížnost podat.

II. Důvody předložení věci k přijetí stanoviska

3. První senát v řízení vedeném pod sp. zn. I. ÚS 1259/25 posuzuje ústavní stížnost města Zlín. V řízení, které této stížnosti předcházelo, krajský soud na návrh vedlejších účastníků rozhodl o zrušení části změny územního plánu města Zlín. Krajský soud přisvědčil námitkám vedlejších účastníků, že napadená část změny územního plánu je nezákonná, protože město Zlín změnou územního plánu velmi intenzivně zasáhlo do vlastnického práva vedlejších účastníků, aniž by pro to předložilo a prokázalo důvody opřené o zákonné cíle. Nejvyšší správní soud pak kasační stížnost města zamítl.

4. Město Zlín následně podalo tzv. komunální ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Namítá, že správní soudy nezákonně zasáhly do jeho ústavně zaručeného práva na samosprávu. Zároveň uvádí, že pokud by Ústavní soud dospěl k závěru o absenci aktivní legitimace města Zlín k podání komunální ústavní stížnosti, má ji posoudit jako obecnou ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

5. Při zkoumání splnění procesních podmínek řízení dospěl soudce zpravodaj k závěru, že aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy má pouze zastupitelstvo. Stěžovatel na výzvu Ústavního soudu, aby předložil usnesení zastupitelstva, z něhož by byla patrná vůle zastupitelstva komunální stížnost podat, uvedl, že takové usnesení zastupitelstva nemá a požádal Ústavní soud, aby ústavní stížnost posoudil jako obecnou ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Podotkl, že podle judikatury Ústavního soudu může obec porušení práva na samosprávu namítat i v obecné ústavní stížnosti.

6. Soudce zpravodaj a následně i první senát ale dospěl k závěru, že stěžovatel je zjevně neoprávněným navrhovatelem ve smyslu § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, protože mu schází aktivní legitimace jak k podání komunální ústavní stížnosti, tak k podání obecné ústavní stížnosti. Komunální stížnost může podat jenom zastupitelstvo obce [§ 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], jehož vůli takovou stížnost podat stěžovatel nedoložil. Obecnou ústavní stížnost pak může podat pouze nositel základních práv a svobod, který bude namítat porušení některého ze základních práv a svobod [viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. 11. 1999 (ST 9/16 SbNU 372)]. Stěžovatel je však městem, které namítá porušení práva na samosprávu, aniž by namítalo porušení základního práva nebo svobody.

7. Vystupuje-li obec v postavení orgánu veřejné moci (ve vrchnostenské pozici), nositelem základních práv a svobod být podle prvního senátu nemůže (srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 2264/10, III. ÚS 3108/09, IV. ÚS 1201/11, IV. ÚS 1529/12 a II. ÚS 1226/20). Může být pouze nositelem práva na samosprávu, k jehož ochraně ale podle prvního senátu slouží komunální stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

8. Takový právní názor je však v rozporu s právním názorem vyjádřeným v nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15, v němž se Ústavní soud zabýval obecnou stížností obce proti územně plánovací dokumentaci kraje. Z bodu 17 tohoto nálezu výslovně plyne, že porušení práva na samosprávu je možné namítat jak v komunální stížnosti, tak v obecné ústavní stížnosti.

9. Ústavní soud současně již v mnoha nálezech rozhodl, že rozhodnutí správního soudu o zrušení územního plánu či jeho části je zásahem do práva obce na samosprávu (nálezy sp. zn. IV. ÚS 938/22, bod 18; III. ÚS 709/19, bod 23; III. ÚS 3817/17, bod 21; I. ÚS 655/17, bod 51).

10. Pokud je ovšem zrušení územního plánu zásahem do práva obce na samosprávu a tohoto práva se obec může domáhat i v řízení o obecné ústavní stížnosti, nelze podle prvního senátu ústavní stížnost odmítnout jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným. Podle prvního senátu ovšem ze znění, systematiky i smyslu právní úpravy tak, jak ji vykládá jiná judikatura Ústavního soudu, naopak vyplývá, že návrh města Zlín v nynějším řízení podaný někým zjevně neoprávněným je.

11. První senát proto podle § 23 zákona o Ústavním soudu předložil tuto otázku k posouzení plénu.

III. Dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu

12. Ústavní soud se nejprve ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 vyjádřil k povaze aktivní legitimace k podání obecné ústavní stížnosti v kontextu stížnosti správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo napadeno správní žalobou. Uvedl, že:

„definčním znakem pojmu ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jakož i § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, je zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Pro aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti z toho vyplývá, že takto legitimován je pouze ten subjekt (fyzická a právnická osoba), jenž disponuje způsobilostí být nositelem základních práv a svobod.“

13. Ústavní soud posléze toto stanovisko vztáhl i na ústavní stížnosti územních samosprávních celků, které namítaly porušení práva na samosprávu podle čl. 100 odst. 1 Ústavy. V usnesení sp. zn. I. ÚS 2264/10 odmítl ústavní stížnost obce, která se obecnou ústavní stížností bránila proti rozhodnutí správních soudů o zrušení obcí vydaného opatření obecné povahy. Ústavní soud uvedl:

„§ 72 odst. 1 písm. a) taxativním způsobem vymezuje okruh osob, oprávněných podat ústavní stížnost. Definčním znakem ústavní stížnosti je tedy, podle výše citovaných ustanovení, zásah orgánu veřejné moci do ústavním pořádkem zaručených základních práv a svobod, přičemž k podání ústavní stížnosti je oprávněn pouze ten subjekt, jenž disponuje způsobilostí být nositelem základních práv a svobod. Pokud osoba vystupuje v postavení orgánu veřejné moci, takovou subjektivitou nedisponuje. Opačný přístup by znamenal popření smyslu základních práv a svobod a fundamentálního rozdílu mezi subjektivními právy a pravomocí. (...) Stěžovateli jako veřejnoprávní korporaci územní samosprávy (obec) byla v rámci jeho samosprávné působnosti svěřena pravomoc autoritativně (tedy ve vrchnostenském postavení) rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, které s ním v takových případech nejsou v rovnoprávném postavení. Taková stěžovatelova rozhodnutí nezávisí na vůli subjektů, jimž jsou adresována. Byť jde o rozhodnutí obecní samosprávy, nikoliv státní správy, neztrácí se jejich vrchnostenský charakter, který je odůvodněn obsahem těchto aktů, vydávaných za účelem plnění veřejných úkolů. V takových případech je tak stěžovatel nadán vrchnostenským postavením (oprávněním rozhodovat).“

S touto argumentací Ústavní soud následně také rozhodl, že obec, vystupuje-li jako orgán veřejné moci, není nositelkou žádných základních práv nebo svobod. Konstatoval:

„domáhá-li se stěžovatel v petitu ústavní stížnosti vyslovení porušení ‚základních práv‘ garantovaných čl. 1 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy ČR a čl. 4 odst. 4 Listiny, je třeba uvést, že tato ustanovení ústavního pořádku žádná základní práva neobsahují. V případě ústavních ustanovení jde o institucionální garanci územní samosprávy (...). Ochrany práva na samosprávu, které garantuje Ústava jako objektivní ústavní právo ve zmíněných člancích, se ovšem lze procesně domáhat toliko skrze tzv. komunální stížnost, kterou předvídá čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, přičemž zákon o Ústavním soudu v § 72 odst. 1 písm. b) poskytuje aktivní legitimaci k jejímu podání toliko zastupitelstvu obce, resp. územního samosprávného celku, jímž stěžovatel není ...“

14. Tento právní názor souhlasně aplikoval Ústavní soud také v usneseních sp. zn. III. ÚS 3108/09, IV. ÚS 1201/11, IV. ÚS 1529/12 a II. ÚS 1226/20.

15. Hned v několika nálezech se pak Ústavní soud obecněji zabýval také povahou komunální ústavní stížnosti. V nálezu sp. zn. II. ÚS 200/15, bod 14, uvedl:

„podaný návrh obsahově představuje zvláštní typ návrhu, zakotvený v čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu a označovaný jako tzv. komunální ústavní stížnost (*Kommunalbeschwerde*). Tento typ řízení se v několika směrech odlišuje od úpravy ‚obecné‘ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a to mimo jiné i v tom směru, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti Ústavní soud zkoumá porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě tzv. komunální ústavní stížnosti přezkoumává Ústavní soud nejen porušení ústavně zaručeného práva na územní samosprávu (čl. 8 Ústavy), ale i zákonnost takového zásahu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, čímž se přezkumný práh snižuje na hranici zákonnosti.“

16. V několika nálezech Ústavní soud také zdůraznil, že ačkoliv jsou nositelem práva na samosprávu územní samosprávné celky (obce a kraje), aktivní legitimaci k podání komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ve spojení s čl. § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu je zastupitelstvo obce. Nezbytnou přílohou podání komunální ústavní stížnosti je proto výpis z usnesení zastupitelstva dokládající vůli zastupitelstva takovou ústavní stížnost podat (např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 938/22, bod 17, III. ÚS 709/19, body 20 až 21; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 15/20, bod 15). Nedoložení vůle zastupitelstva směřující k podání ústavní stížnosti vede k odmítnutí návrhu jakožto podaného někým zjevně neoprávněným (viz např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 15/20, bod 15; a II. ÚS 3554/12).

17. V nálezu sp. zn. III. ÚS 3817/17 pak Ústavní soud vymezil obecné principy ohledně zásahu do práva na samosprávu a možností jeho soudní ochrany:

„21. (...) tvrzeným nezákonným zásahem státu do práva na samosprávu může být každé jednání orgánu státní moci porušující toto ústavně zaručené právo (zde výkon samostatné působnosti obce), tj. na základě zákona provedený zásah v podobě rozhodnutí či opatření (čl. 101 odst. 4 Ústavy) sloužící k výkonu dozoru nad decentralizovaným výkonem veřejné moci (...) Tím může být rovněž rozhodnutí správního soudu (...) včetně případů, kdy v důsledku postupu správního orgánu a následného postupu správních soudů došlo ke zrušení části územního plánu, jehož schválení spadá do samosprávné působnosti obcí.“

22. K povinnosti vyčerpat všechny prostředky nápravy je nutno uvést, že v právním řádu není k dispozici jiný procesní prostředek, kterým by se mohl stěžovatel domáhat

zrušení tvrzeného nezákonného zásahu do práva na samosprávu spočívajícího v rozhodnutích správních soudů. (...).

24. Z čl. 8, čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny je dovozováno, že právem územních samosprávních celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů jim vymezených ústavním pořádkem a zákony o svých záležitostech v rámci svého území a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost (...) Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a způsobem, tj. zákonem stanovenými prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3, čl. 91 odst. 2 Ústavy), přičemž územním samosprávným celkům je proti takovým zásahům zaručena soudní ochrana podle čl. 36 odst. 1 ve spojení čl. 36 odst. 2 Listiny.“

18. Závěr, že zásahem do práva obce na samosprávu může být rozhodnutí správního soudu o zrušení územního plánu či jeho části, Ústavní soud zopakoval v několika dalších nálezech (nálezy sp. zn. IV. ÚS 938/22, bod 18; III. ÚS 709/19, bod 23; III. ÚS 709/19; I. ÚS 655/17, bod 51).

19. V nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15 Ústavní soud zamítl obecnou ústavní stížnost obce Nové Heřminovy, která se před správními soudy domáhala zrušení části Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje z důvodu porušení práva na soudní ochranu, práva vlastnit majetek a práva na samosprávu. Zabýval se aktivní legitimací obce a uvedl:

„17. Komunální stížnost je tedy speciálním procesním prostředkem k ochraně práva na samosprávu, který umožňuje přezkum Ústavním soudem nejen z hlediska ústavnosti napadených aktů, ale též z hlediska jejich zákonnosti. Rozhodovací praxe Ústavního soudu se nicméně vyvinula v tom směru, že ústavně zaručené právo na samosprávu je možné namítat jak v komunální stížnosti, tak v obecné ústavní stížnosti [nálezy sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343) a sp. zn. II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016 (N 217/83 SbNU 421)]. Postup Ústavního soudu pak závisí především na navrhovateli a povaze uplatněných námitek. V posuzované věci Ústavní soud neshledal zásadní důvody, pro které by se od této dosavadní praxe měl odchýlit, námitky stěžovatelky tedy posoudil jako námitky obecné ústavní stížnosti.“

20. Pokud jde o nálezy citované v bodě 17 nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15, z nichž Ústavní soud dovodil uvedený judikaturní vývoj, je nutno uvést následující. Nálezem sp. zn. II. ÚS 2200/15 sice Ústavní soud shledal porušení práva na samosprávu, avšak na podkladě komunální ústavní stížnosti, nikoliv obecné ústavní stížnosti (viz bod 14 nálezu sp. zn. II. ÚS 2200/15). V druhém odkazovaném nálezu, sp. zn. I. ÚS 2574/14, pak Ústavní soud shledal porušení práva města Frenštát pod Radhoštěm na samosprávu ve spojení s právem na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel usnesení zastupitelstva nedoložil, podal obecnou ústavní stížnost a Ústavní soud věc i takto posuzoval. Obec v řízení vystupovala v nevrchnostenském postavení, šlo o soukromoprávní spor o zaplacení smluvní pokuty z kupní smlouvy.

21. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2765/20 pak Ústavní soud právní názor z nálezu ve věci obce Nové Heřminovy (sp. zn. I. ÚS 178/15) zopakoval v bodě 15. Řízení se však od řízení sp. zn. I. ÚS 178/15 odlišovalo tím, že obec Ústí výslovně uvedla, že v rozsahu, v němž namítá porušení práva na samosprávu, podává komunální stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Stěžovatelka současně doložila výpis z usnesení zastupitelstva, z něž plynula vůle komunální ústavní stížnost podat.

22.V nálezu sp. zn. I. ÚS 4178/18 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost města Strakonice, které podalo komunální ústavní stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, který prohlásil volby do obecního zastupitelstva za neplatné. Ústavní soud uvedl:

„60. V nyní posuzované věci se na Ústavní soud s komunální ústavní stížností obrátilo přímo město Strakonice jako územně samosprávný celek, který ale není oprávněn podat komunální ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, protože aktivní legitimace k takovému návrhu přísluší pouze zastupitelstvu jako jeho orgánu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) a čl. 88 odst. 1 Ústavy. Zároveň není důvod posoudit tuto komunální stížnost jako ústavní stížnost obecnou, neboť město Strakonice zjevně nebylo účastníkem řízení před krajským soudem (...).

61. Ze stejných důvodů není oprávněna podat komunální ústavní stížnost ani Rada města Strakonice. Rada města Strakonice přitom není – na rozdíl od města Strakonice – ani nositelkou ústavně zaručeného práva na samosprávu (odst. 71 nálezu sp. zn. III. ÚS 3673/14). (...)“

23.Lze tedy shrnout, že rozhodovací praxe Ústavního soudu není jednotná v posuzování, v jakém typu řízení a za jakých podmínek se územní samosprávné celky či jejich orgány mohou domáhat ochrany svého práva na samosprávu. Ačkoliv ze stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 plyne, že podat obecnou ústavní stížnost je oprávněn pouze nositel základních práv a svobod, jímž nemůže být subjekt vykonávající veřejnou moc, některé pozdější nálezy zároveň připouštějí, že se obecnou ústavní stížností mohou obce či kraje domáhat ochrany také svého práva na samosprávu (či dokonce jen tohoto práva), a to aniž by musely dokládat vůli zastupitelstva ústavní stížnost podat. Současně několik nálezu uvádí, že zásahem do práva na samosprávu je např. rozhodnutí správního soudu o zrušení územního plánu (či jeho části), který obec schvaluje ve vrchnostenském postavení. V rozhodovací praxi lze také nalézt právní názor, že rozdíl mezi komunální ústavní stížností a obecnou ústavní stížností tkví pouze v referenčním rámci přezkumu – komunální stížnost umožňuje přezkum Ústavním soudem nejen z hlediska ústavnosti napadaných aktů, ale též z hlediska jejich zákonnosti.

IV. Vlastní odůvodnění stanoviska

24. Plénium Ústavního soudu v tomto stanovisku vyjasňuje podmínky pro podání ústavní stížnosti obcí (a územních samosprávných celků obecně), které namítají porušení svého práva na samosprávu. Nejprve se věnuje podmínkám pro podání obecné ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Následně shrnuje podmínky pro podání komunální stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

25. Podle čl. 87 odst. 1 Ústavy Ústavní soud rozhoduje:

„c) o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,

d) o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.“

26. Podle § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jsou ústavní stížnost oprávněny podat:

„a) fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (dále jen „zásah orgánu veřejné moci“) bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem (dále jen „ústavně zaručené základní právo nebo svoboda“),

b) zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku (dále jen „územní samosprávný celek“) podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.“

IV. 1. Podmínky pro podání obecné ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, pokud stěžovatel namítá porušení práva na samosprávu

27. Obecnou ústavní stížnost je podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu oprávněn podat pouze takový subjekt, který je způsobilý být nositelem základních práv a svobod. Nositelem základních práv a svobod mohou být nejen fyzické osoby, ale v případě některých práv, jejichž povaha to připouští, také právnické osoby. To platí také o právnických osobách veřejného práva potud, pokud vystupují v majetkové (fiskální) sféře či v oblasti zabezpečování některých veřejných služeb. Takovou právnickou osobou veřejného práva může být v určitých situacích typicky obec, kraj či stát (ten ovšem se značnými teoretickými problémy, srov. odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/15). V těchto situacích se veřejnoprávní korporace podle ustálené judikatury Ústavního soudu mohou proti porušení některých základních práv bránit ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. S ohledem na znění i účel uvedených ustanovení je však třeba aktivní legitimaci veřejnoprávních korporací vykládat restriktivně.

28. Vystupují-li naopak tyto subjekty (tedy obec, kraj či stát) skrze své orgány ve vrchnostenské pozici jako nositelé veřejné moci, nemají žádná subjektivní práva, ale jen pravomoci (resp. kompetence). Svými orgány autoritativně rozhodují o právech a povinnostech jednotlivců a nejsou a ani nemohou být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Proto v takové situaci ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu podat nemohou; byly by zjevně neoprávněnými návrhovateli (viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 a následná usnesení sp. zn. II. ÚS 2264/10, III. ÚS 3108/09 či II. ÚS 1226/20, která uvedený závěr vztáhla i na rozhodování obce v samostatné působnosti).

29. Výkonem veřejné moci je také výkon samosprávy (Filip, J. a Svatoň, J. *Státověda*. Wolters Kluwer, 2011, s. 308). Ústavní garance územní samosprávy se nachází v čl. 8 Ústavy, na který navazuje hlava sedmá Ústavy. V rámci ní čl. 100 odst. 1 definuje územní samosprávné celky – obce a kraje (k nimž se řadí také hl. město Praha) – jako územní společenství, která mají právo na samosprávu. Nositeli práva na samosprávu jsou tedy územní samosprávné celky. Následující čl. 101 odst. 4 dovoluje státu zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Z judikatury Ústavního soudu navíc vyplývá, že i zákonné zásahy do práva na samosprávu musí být (s ohledem na ústavní základ práva na samosprávu) přiměřené sledovaným cílům (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/21, bod 91; či Pl. ÚS 6/17, body 82 a 98).

30. Jak už bylo naznačeno, veřejná správa – a tedy také samospráva – své úkoly plní veřejnoprávními i soukromoprávními formami (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. C. H. Beck, 2016, s. 119, marg. č. 224.). Územní samosprávný celek může jednat soukromoprávně v majetkové (fiskální) sféře či v oblasti zabezpečování některých veřejných služeb (srov. Hendrych, op. cit., tamtéž). V těchto případech budou obce či kraje vystupovat v nevrchnostenském postavení vůči jiným účastníkům právních vztahů a mohou být nositelem některých základních práv, jejichž povaha to připouští (typicky práva vlastnit majetek či práva na soudní ochranu).

31. Bude-li obec či kraj soukromoprávními formami spravovat a hospodařit s vlastním majetkem či zabezpečovat některé veřejné služby, bude obvykle vykonávat také právo na samosprávu ve smyslu čl. 100 Ústavy (srov. také čl. 101 odst. 3 Ústavy). Nejde však o výkon základního práva ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Články 8, 100 a 101 Ústavy žádná základní práva neobsahují. Obsahují objektivní ústavní garance samosprávy, včetně Ústavou zaručeného práva na samosprávu, nikoliv však základní právo nebo svobodu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy (k tomuto rozlišení srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 2264/10 a také Kühn. Z. Kapitola II. In: Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol.: *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Leges, 2022, s. 57).

32. Ústavní garance samosprávy může v řízení o obecné ústavní stížnosti obce namítající porušení nějakého základního práva nebo svobody fungovat jako objektivní ústavně chráněný princip (podobně jako např. princip horizontální dělby moci – viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/24, kde Ústavní soud shledal porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 1 a čl. 95 odst. 1 Ústavy). Shledá-li tedy Ústavní soud porušení základního práva nebo svobody, může současně vyslovit také porušení jiné normy ústavního pořádku (viz § 82 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Je však třeba zopakovat, že uvedené závěry o možnosti obce či kraje podat obecnou ústavní stížnost platí jen v případech, kdy nevystupují ve vrchnostenském postavení.

33. Veřejnoprávní formy činnosti obcí a krajů naopak spočívají ve vrchnostenském působení na adresáty veřejných práv a povinností. Orgán územní samosprávy tedy v mezích své kompetence může např. vydávat individuální rozhodnutí, obecně závazné vyhlášky nebo opatření obecné povahy. V takovém případě však, jak už bylo řečeno, obce, kraje, ani jejich orgány nejsou nositelem základních práv a svobod a ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu podat nemohou. Mohou však podat zvláštní typ ústavní stížnosti – komunální ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

IV. 2. Podmínky pro podání komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy

34. K ochraně práva obce či kraje na samosprávu podle čl. 100 Ústavy slouží komunální ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

35. Tohoto práva se územní samosprávný celek může domáhat jak v případech, kdy vystupuje v soukromoprávních vztazích, tak v případech, kdy vystupuje jako nositel veřejné moci v samostatné působnosti. Jak Ústavní soud uvedl, právo na samosprávu může být zasaženo např. i rozhodnutím správního soudu o zrušení územního plánu (či jeho části), který obec schvaluje ve vrchnostenském postavení a spadá do její samostatné působnosti (nálezy sp. zn. IV. ÚS 938/22, bod 18; III. ÚS 709/19, bod 23; III. ÚS 709/19, III. ÚS 3817/17, bod 21; I. ÚS 655/17, bod 51).

36. Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. c) označuje „orgán“ územní samosprávy jako subjekt aktivně legitimovaný k podání návrhu. Zákon o Ústavním soudu pak v § 72 odst. 1 písm. b) specifikuje, že takovým „orgánem“ územní samosprávy je zastupitelstvo obce či kraje. Zákonodárce byl zřejmě veden úvahou, že v českém modelu samosprávy je to právě zastupitelstvo územního samosprávného celku, které je orgánem rozhodujícím ve věcech samostatné působnosti, tj. ve sféře práva územního samosprávného celku na samosprávu, k jehož ochraně komunální stížnost slouží (srov. Langášek, T. Čl. 87. Kompetence Ústavního

soudu. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Wolters Kluwer, 2015, s. 849 an.).

37. Zastupitelstvo je kolektivní orgán, který svou vůli projevuje usnesením. Nezbytnou podmínkou pro posouzení komunální ústavní stížnosti je tak doklad o tom, že zastupitelstvo v zákonem stanovené lhůtě usnesením projevilo vůli komunální stížnost podat. Jestliže stěžovatel ani na výzvu Ústavního soudu nedoloží vůli zastupitelstva komunální stížnost v zákonem stanovené lhůtě podat, je to důvod pro odmítnutí návrhu pro neodstraněné vady podle § 43 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu (nálezy sp. zn. IV. ÚS 938/22, bod 17, III. ÚS 709/19, body 20 až 21; usnesení sp. zn. Pl. ÚS 15/20, bod 15; či II. ÚS 3554/12).

38. Ústavní soud posuzuje podání podle obsahu. Důvodem k odmítnutí komunální ústavní stížnosti tedy nemůže být jen nesprávné označení navrhovatele. Doloží-li navrhovatel vůli zastupitelstva komunální stížnost v zákonem stanovené lhůtě podat, Ústavní soud ji posoudí jako komunální stížnost podanou zastupitelstvem (jak fakticky učinil i v nálezu sp. zn. IV. ÚS 938/22).

39. Ústavní soud na tomto místě upozorňuje, že podmínky aktivní legitimace pro podání komunální ústavní stížnosti v řízení vyplývají z Ústavy a zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud není vázán úpravou účastenství v řízení před správními soudy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 46, podle kterého je v řízení o zrušení územního plánu odpůrkyní obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo).

40. Podle právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15 se lze práva na samosprávu domáhat i v řízení o obecné ústavní stížnosti, přičemž rozdíl oproti komunální stížnosti tkví zejména v referenčním rámci přezkumu. Zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti Ústavní soud posuzuje pouze ústavnost, v řízení o komunální stížnosti také zákonnost zásahu státu. Postup Ústavního soudu pak podle tohoto nálezu závisí především na navrhovateli a povaze uplatněných námitek.

41. Podle pléna Ústavního soudu však takový výklad popírá smysl institutu komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Rozhodnutí ústavodárce oddělit tyto dva typy ústavní stížnosti (resp. dva typy kompetence Ústavního soudu) musí mít při interpretaci význam. Rozumný význam tohoto rozdělení spočívá v tom, že zatímco čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy slouží k ochraně základních práv a svobod osob, kompetence Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) cílí právě na ochranu jiného ústavně chráněného práva (tj. nikoliv základního), tedy specifického práva územních samosprávných celků na samosprávu.

42. Rozdíl v referenčním rámci přezkumu (tj. ústavní pořádek vs. zákon) v případě práva na samosprávu nedává smysl s ohledem na čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Smyslem stanovení této podmínky je zamezit potenciálním zásahům především moci výkonné do činnosti územně samosprávných celků bez zákonné opory, tedy bez určitého vyvažování ze strany moci zákonodárné (nálezy sp. zn. II. ÚS 2200/15, body 16 a 17; a IV. ÚS 331/02; viz také Podhrázký M. In: Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1404).

43. Jinými slovy, Ústava zapovídá zásah do činnosti obcí a krajů, který není v souladu se zákonem. Každé posouzení ústavnosti zásahu do práva na samosprávu tak současně vyžaduje posouzení zákonnosti takového zásahu.

44. Ústava a zákon o Ústavním soudu tedy odlišují komunální ústavní stížnost a obecnou ústavní stížnost a stanovují specifické podmínky aktivní legitimace pro podání jednoho či

druhého typu návrhu. Tomu odporuje situace, ke které vede nález sp. zn. I. ÚS 178/15 ve věci, z níž vzešlo toto stanovisko. Obec, která nedisponuje usnesením zastupitelstva vyjadřujícím jeho vůli komunální stížnost podat, by podle přístupu zvoleného v tomto nálezu mohla místo toho prostřednictvím starosty podat s totožnou argumentací obecnou ústavní stížnost. Referenční rámec pro přezkum by byl – jak je vysvětleno výše – stejný. Takové procesní vyústění je v rozporu s výslovným zněním, účelem i systematikou čl. 87 odst. 1 Ústavy a § 72 odst. 1 a § 82 zákona o Ústavním soudu, jak je v jiných nálezech vykládá judikatura Ústavního soudu.

V. Závěr

45. Z uvedených důvodů plénium Ústavního soudu překonává právní názor vyslovený dříve v nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15. Dospívá k následujícím třem klíčovým závěrům:

46. Za prvé, k ochraně práva na samosprávu slouží řízení o komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Právo na samosprávu není základním právem nebo svobodou ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

47. Za druhé, obecnou ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je oprávněn podat pouze takový subjekt, jenž je způsobilý být nositelem základních práv a svobod. Takovým subjektem územní samosprávný celek vystupující skrze své orgány ve vrchnostenské pozici není. Vystupuje-li obec či kraj v nevvrchnostenském postavení, může být nositelem některých základních práv, jejichž povaha to připouští. V řízení o ústavní stížnosti může Ústavní soud shledat porušení také ústavní garance samosprávy jako ústavně chráněného principu, shledá-li současně porušení základního práva nebo svobody ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

48. Za třetí, aktivní legitimaci k podání komunální stížnosti má pouze zastupitelstvo obce či kraje. Podmínkou pro posouzení takové stížnosti je doklad o tom, že zastupitelstvo v zákonem stanovené lhůtě usnesením projevilo vůli komunální stížnost podat. Takovým dokladem bude typicky výpis z usnesení zastupitelstva.

V Brně dne 17. prosince 2025

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudců Zdeňka Kühna, Pavla Šámala a Daniely Zemanové k stanovisku Pl. ÚS-st. 62/25

Na základě § 14 zákona o Ústavním soudu podáváme odlišné stanovisko k části výroku stanoviska Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2025 a jeho odůvodnění:

1. Souhlasíme s právní větou č. I, tedy s tím, že „*k ochraně práva na samosprávu slouží řízení o komunální ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Právo na samosprávu není základním právem nebo svobodou ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.*“
2. Souhlasíme i s první větou v právní větě č. II, tj. že „*aktivní legitimaci k podání komunální stížnosti má pouze zastupitelstvo obce či kraje*“, tento závěr ostatně plyne jasně ze zákona [§ 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Jádrem pudla se však skrývá v druhé větě, podle níž podmínkou pro posouzení takové stížnosti je doložení, že zastupitelstvo „*v zákonem stanovené lhůtě*“ usnesením projevilo vůli komunální stížnost podat.
3. Nezpochybujeme, že stěžovatelka musí prokázat vůli zastupitelstva komunální ústavní stížnost podat. Nerozumíme však tomu, proč zastupitelstvo musí vydat usnesení v dvouměsíční lhůtě pro podání ústavní stížnosti (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).
4. Takovýto požadavek je v praxi Ústavního soudu nevídaný, zcela odlišný od toho, jak posuzujeme srovnatelné problémy v řízení o „obecné“ ústavní stížnosti. Pokud například advokát včas (uvnitř zákonné lhůty) podá obecnou ústavní stížnost, aniž jej k tomu klient výslovně zmocnil plnou mocí a aniž o tom v okamžiku podání klient vůbec ví, jistě lze tuto vadu zhojit tím, že advokát doloží speciální plnou moc podepsanou klientem. Je irelevantní, zda klient podepsal plnou moc před uplynutím zákonem stanovené lhůty pro podání ústavní stížnosti či po jejím uplynutí. Podobně pokud advokát podá ústavní stížnost za právnickou osobu, jistě lze odstranit eventuální pochybnosti o souhlasu právnické osoby s podáním ústavní stížnosti (tedy o „vůli“ právnické osoby) na základě písemnosti, vyhotovené členy statutárního orgánu. Není podstatné, kdy byla vůle právnické osoby projevována (zda uvnitř dvouměsíční lhůty pro podání ústavní stížnosti či po této lhůtě), podstatné je jen to, aby se doklad o projevení této vůle dostal Ústavnímu soudu v soudem stanovené lhůtě pro odstranění vad.
5. Tato jednoduchá pravidla většina pléna opustila právě jen pro podání komunální ústavní stížnosti. Důvody k tomu nenabídla žádné, vysvětlení v odůvodnění stanoviska pléna chybí.
6. Škody tím způsobené ale budou značné. Nově stanovisko vylučuje „průchodnost“ obou typů ústavní stížnosti a staví výklad zákona dichotomicky: buď je podána ústavní stížnost obecná, anebo ústavní stížnost komunální. Stanovisko sice v obecné rovině popisuje rozdíly mezi obecnou a komunální ústavní stížností. Přesto však na rozhraní obou typů bude rozsáhlá šedá zóna, kdy určení, o jaký typ ústavní stížnosti půjde, bude výsledkem komplexního výkladu ústavní stížnosti (to platí především o ústavní stížnosti podávané tam, kde obec či kraj vystupují nevrchnostensky, ale i v některých situacích, kdy původně obec či kraj sice vystupovaly vrchnostensky, samy se pak ale staly předmětem vrchnostenského rozhodování nějakého jiného správního orgánu; k tomu v kontextu středoevropské správní justice detailně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020 čj. 8 Afs 128/2018-46, body 31 násl. – jen příklady státních orgánů tam uváděné zaměňme za orgány samosprávy).

7. Dosavadní judikatura umožňovala prostupnost obou typů ústavní stížnosti (viz bod 19 stanoviska a tam cit. pasáž nálezu sp. zn. I. ÚS 178/15), což nynější stanovisko z doktrinálních důvodů vylučuje. V kombinaci s námi kritizovanou podmínkou to ztěžuje přístup k Ústavnímu soudu. O jaký typ ústavní stížnosti (obecná či komunální) půjde, Ústavní soud zjistí často až po dlouhých a komplexních úvahách. Po obci či kraji ale chceme, aby předem naprosto přesně odhadly, zda podávají ústavní stížnost obecnou či komunální. Podávají-li ústavní stížnost komunální, musí o tom rozhodnout v dvouměsíční lhůtě pro podání ústavní stížnosti zastupitelstvo, a pokud podala komunální ústavní stížnost (nesprávně) obec (resp. kraj), musí si její podání nechat v téže lhůtě schválit zastupitelstvem. Opakujeme, že určení, zda půjde o ústavní stížnost komunální či obecnou, bude nezřídka náročné a komplikované. Přesné rozlišení obou typů ústavních stížností se může jevit jako jednoduché jen v pasážích tohoto stanoviska, nikoli v realitě právní praxe.

8. Popsaný přístup se nám bohužel jeví jako přesně ten typ přepjatého formalismu, proti kterému Ústavní soud od samého počátku své existence bojoval.

9. Správná a ústavně souladná formulace druhé věty právní věty II tak měla znít takto: *Podmínkou posouzení takové stížnosti je, že zastupitelstvo v soudem stanovené lhůtě doložilo vůli komunální ústavní stížnost podat.*

V Brně dne 17. prosince 2025

Zdeněk Kühn

Pavel Šámal

Daniela Zemanová