

MÁ ČESKÁ REPUBLIKA PŘÍLIŠ MNOHO OBCÍ A CO SE S TÍM PŘÍPADNĚ DÁ DĚLAT?

Tomáš Brož

Úvod

K myšlence potřebnosti snížení počtu obcí nás jako společnost může vést řada důvodů. Zároveň existují mnohé důvody, proč k tomuto kroku naopak nepřistupovat. Při pohledu do zahraničí i v rámci debaty zde v ČR lze pozorovat různé metody, kterými je možné k tomuto snižování přistupovat. Některé vedoucí ke skutečnému snižování počtu obcí jakožto samostatných samosprávných a správních jednotek, jiné znamenající snížení počtu obcí jen v oblasti státní správy či jen v některých jejích částech. Podle důvodů, které nás vedou k myšlence, že by bylo dobré či potřebné snížit počet obcí, lze volit jim odpovídající způsoby a míru slučování.

Zároveň je nutné přistupovat realisticky k tomu, co nám jako společnosti může snížení počtu obcí přinést; to abychom k tomuto kroku nepřistoupili, a nebyli poté překvapeni, že slibovaný či zamýšlený efekt se nedostavil vůbec, případně jen v omezené míře. Snížení počtu obcí může být řešením problémů, ovšem jen některých, nejedná se o všespásnou změnu, která by zcela vyřešila všechny, které bývají v debatách na toto téma zmiňovány. Některé problémy by snížení počtu obcí mohlo vyřešit z větší části, ale u jiných (např. hospodaření s veřejnými prostředky a s ním související zadlužování státu) se domnívám, že ačkoliv může tento krok do jisté míry s řešením pomoci, neměl by být jedním z prvních zvolených kroků. Spíše by měl být mezi posledními, jelikož máme k dispozici jiná opatření, která by vedla k podobným, či dokonce lepším výsledkům při nižší „ceně“.

Mezi často uváděné důvody pro snížení počtu obcí patří úspora financí, potřebných například na jejich správu, a zefektivnění fungování samosprávy a jejího hospodaření. Mezi zastánce prvního z těchto dvou důvodů patří také Národní ekonomická rada vlády (dále jen „NERV“).¹ Na možnost finančních úspor a zefektivnění fungování samosprávy i státní správy v souvislosti se snížením počtu obcí poukazuje dlouhodobě Organizace pro hospodářskou

¹ NERV: *Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu*. 2024, <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrhy-NERV.pdf>.

spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“), která vysoký počet obcí v ČR považuje za jeden z dlouhodobých problémů bránících většímu ekonomickému růstu a rychlejšímu rozvoji.^{2,3}

Mezi důvody pro nezasahování do stávajících obcí snižováním jejich počtu „vnuceným slučováním“ ze strany státu lze zařadit například pozitivní vztah obyvatel k jejich starostům a obecním zastupitelům, kteří se ze strany obyvatel dlouhodobě v rámci průzkumů těší vysoké míře důvěry.⁴ Dalším důvodem může být obecně vztah české společnosti k místním samosprávám. Pro některé lidi mohlo být po zkušenostech s tzv. střediskovými obcemi pomyslným symbolem změny režimu a obnovy demokracie to, že došlo k obnově jejich samosprávné obce, která byla před rokem 1989 připojena k jedné ze střediskových obcí. Ukazatelem odlišného vztahu k obcím může být i prostý fakt, že zatímco v některých evropských zemích (například Dánsko) došlo ke snížení jejich počtu v několika „vlnách“, postupně napříč několika volebními obdobími, což by nasvědčovalo tomu, že většina lidí byla tomuto kroku buď nakloněna, nebo k němu byla alespoň lhostejná, u nás alespoň v současné době převládá v debatách spíše názor, že počet obcí se snižovat nemá vůbec.

Snižování počtu obcí v zahraničí – co si z něj odnést a co spíše ne?

Debata týkající se počtu obcí, návrhů na jeho snížení a možností, jak počet obcí snížit, není unikátní pro ČR. V některých evropských zemích byla tato problematika řešena již před několika dekadami, v jiných se řeší dnes. Belgie v roce 1977 snížila počet obcí z 2 359 na 596,⁵ Dánsko v roce 2007 z 271 na 98.⁶ V případě zájmu ze strany českých politiků i společnosti jako celku by

² OECD: *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2016*. Paříž: OECD Publishing, 2016, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2016-en.

³ OECD: *OECD Economic Surveys: Czech Republic 2018*. Paříž: OECD Publishing, 2016, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-cze-2018-en.

⁴ Centrum pro výzkum veřejného mínění: *Důvěra ústavním institucím – duben/květen 2024*. 19. 6. 2024, <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/institute-a-politici/5823--duvera-ustavnim-institutim--duben-kveten-2024>.

⁵ Flemish Agency for Local and Provincial Government and the civic integration policy: *Flanders*. 2010, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/7812>, str. 7.

⁶ OECD: Denmark: The Local Government Reform, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Publishing, 2012, <https://doi.org/10.1787/9789264119970-8-en>, str. 74.

tak bylo možné pracovat s dekádami zahraničních zkušeností týkajících se snižování počtu obcí a porovnat jeho očekávané či slibované dopady s těmi, ke kterým skutečně došlo, a to s pomocí mnoha studií na toto téma.

Studie z roku 2013⁷ zkoumající slučování obcí ve Finsku v letech 1970 až 1981 dospěla k závěru, že ve sloučených obcích sice zpomalil růst nákladů na správu vztažených na 1 obyvatele, ovšem v řadě jiných oblastí v nich náklady na obyvatele rostly rychleji. Proto i celkové roční výdaje na obyvatele rostly ve sloučených obcích rychleji než v těch, které sloučeny nebyly, ale které byly na začátku procesu podobné těm slučovaným. Tento rozdíl byl podle této studie statisticky významný i po 10 letech od sloučení, a nejednalo se tak jen o krátkodobý výkyv.

Historický vývoj na území ČR

Vysoký počet obcí v ČR má své historické kořeny, nejedná se o stav, který by vznikl až v posledních pár dekáдах z rozhodnutí například parlamentu či vlády. Ze statistik zveřejněných Českým statistickým úřadem v Historickém lexikonu obcí České republiky 1869–2005 vyplývá několik důležitých poznatků pro téma počtu obcí v ČR. Například že v roce 1776 bylo v českých zemích 14 998 vesnic a 852 městysů a měst,⁸ do roku 1851 se pak tento počet zvýšil na 15 766 vesnic a 870 městysů a měst.⁹ Podle dat k 31. 12. 1921 (Čechy) a 31. 1. 1924 (Morava a Slezsko) existovalo v této době na území českých zemí v rámci územního členění veřejné správy celkem 11 435 obcí.

K výraznému propadu počtu obcí na území dnešní ČR došlo v období mezi lety 1948 a 1989, kdy v rámci centralizace a vzniku tzv. střediskových obcí docházelo k připojování dříve samostatných obcí k jiným, větším. V roce 1961 existovalo v rámci územního členění veřejné správy 8 726 obcí, v roce 1980 pak „jen“ 4 778.¹⁰ Tento trend se obrátil v souvislosti s revolucí v roce 1989, po které docházelo k osamostatnění řady dříve sloučených

⁷ Moisis, A.: THE IMPACT OF MUNICIPAL MERGERS ON LOCAL PUBLIC EXPENDITURES IN FINLAND. *Public Finance and Management*, roč. 13 (2013), č. 3, str. 148–166.

⁸ Růžková, J. a Škrábal, J.: *Historický lexikon obcí České republiky 1869–2005*. Praha: Český statistický úřad, 2006, str. 9.

⁹ Tamtéž. str. 10.

¹⁰ Tamtéž. str. 14.

obcí. V roce 1991 tak existovalo 5 768¹¹ obcí, v roce 2006 vzrostl jejich počet na 6 248¹² a od roku 2016 se ustálil na 6 254.¹³

Historický vývoj obcí v ČR a celkově odlišné realie oproti jiným evropským zemím osobně považuji za hlavní důvody pro to, proč bychom nižší počet obcí v jiných zemích neměli brát ani jako hlavní či jediný argument pro snižování jejich počtu v ČR (k čemuž v diskusích na toto téma občas dochází), ani jako jediné měřítko toho, jestli jich není v ČR příliš mnoho.

Vývoj od roku 2006 a současný stav

Ačkoliv se počet obcí na území ČR v minulosti vyvíjel poměrně zásadně, a leckoho by tak mohlo napadnout, že bude velmi proměnlivý i dnes, je tomu přesně naopak. Od roku 2006 vzrostl počet obcí jen o 6, z původních 6 248 na dnešních 6 254. Průměrný počet obyvatel obce se v tomto období zvedl z 1 641 na 1 743, medián (tzn. polovina obcí má stejný počet obyvatel nebo méně) počtu obyvatel vzrostl z 396 na 452. Zatímco v roce 2006 mělo 75 % obcí 845 a méně obyvatel, k 1. 1. 2024 mělo podle dat Českého statistického úřadu 75 % obcí 982 či méně obyvatel.

¹¹ Růžková, J. a Škrábal, J.: *Historický lexikon obcí České republiky 1869–2005*. Praha: Český statistický úřad, 2006, str. 14.

¹² Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2006. 2006, <https://csu.gov.cz/produkty/pocet-obyvatel-v-obcich-ceske-republiky-k-112006-h1jvhpelzb>.

¹³ Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2016. 2016, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich>.

Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2017. 2017, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112017>.

Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2018. 2018, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-see2a5tx8j>.

Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2019. 2019, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-za0wri436p>.

Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2020. 2020, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112019>.

Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2021. 2021, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112021>.

Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2022. 2022, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112022>.

Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2023. 2023, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112023>.

Český statistický úřad: Počet obyvatel v obcích - k 1. 1. 2024. 2024, <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-9vln2prayv#>.

Současná ústavní úprava místních samospráv v ČR a její úskalí

Primárními zdroji úpravy místní samosprávy jsou v ČR ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“). Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve své preambuli odkazuje na samosprávnou tradici našich národů, jinak se výslovně zabývá samosprávami pouze ve vztahu k tomu, co jejich orgány musí,¹⁴ a že je možné zaměstnancům samospráv v zákonem určených funkcích omezit právo na stávkou.¹⁵ Z Listiny se ve vztahu k místním samosprávám uplatňují také obecné články, například čl. 21, zaručující obecně právo občanů se na správě věcí veřejných podílet přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Čl. 8 Ústavy říká, že se zaručuje samospráva územních celků, tuto myšlenku ovšem dále nijak nerozvíjí. Podrobnější, přesto však v některých otázkách poněkud strohá, úprava se nachází v Hlavě sedmé Ústavy. Stejnou myšlenku, tedy že ústavní úprava územní samosprávy je poněkud strohá, vyjádřil někdejší ústavní soudce Miloš Holeček z pozice soudce zpravodaje v nálezu týkajícím se tzv. delimitace zaměstnanců okresních úřadů.¹⁶ V tomto nálezu je výslovně uvedeno, že „garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická“.¹⁷ Tomuto tvrzení odpovídá jak celkový rozsah ústavní úpravy územní samosprávy (Hlava sedmá Ústavy; čl. 99 až 105), tak její obsah. Vedle již zmíněného zaručení územní samosprávy (čl. 8) stanovuje typy územních samosprávných celků¹⁸ a obecně upravuje jejich fungování, například kým jsou spravovány¹⁹ či jakou mají právní povahu.²⁰

Ústavní úprava územní samosprávy tedy neřeší některé z otázek, které by pro účely debaty o snižování počtu obcí mohly být klíčové. Například problematiku toho, co je vlastně obec, jaká je její podstata, jaké má klíčové znaky. Toto je podstatné z toho důvodu, že pokud máme snížit počet obcí, je nevyhnutelné některé stávající obce spojit s jinými.

Podle toho, jak „radikální“ snížení počtu obcí zvolíme, se mohou lišit pohledy laické i odborné veřejnosti na to, jestli výsledky tohoto spojování ještě lze označit za obec, nebo se již územní rozlohou, počtem obyvatel a dalšími

¹⁴ Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb.

¹⁵ Tamtéž. čl. 44.

¹⁶ Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

¹⁷ Tamtéž, část V., 1. odstavec.

¹⁸ Čl. 99 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁹ Tamtéž. čl. 101 odst. 1 a 2.

²⁰ Tamtéž. čl. 101 odst. 3.

obdobnými znaky jedná spíše o něco jiného, většího. V obecné rovině spatřuji dva základní možné přístupy k této problematice – 1) z hlediska územní samosprávy existují jen obce a kraje, jelikož Ústava zmiňuje jen tyto 2 typy územních samosprávných celků, a pokud je něco územní samosprávnou jednotkou a zároveň se jedná o celek menší než kraj, pak se nutně jedná o obec bez ohledu na její velikost; 2) obec, ačkoliv toto není v současné době nikde v právním řádu výslovně zakotveno, má jistá velikostní i jiná omezení vázaná již na samotný pojem „obec“, a není tak možné vytvářet neomezeně velké obce, které by například tvořily až polovinu rozlohy celého kraje, který by se tak skládal jen ze dvou takovýchto obcí, které by byly větší než současné územně správní okresy (z tohoto pohledu nejméně členěný kraj – Karlovarský – je členěn na tři územně správní okresy²¹).

Pokud bychom první přístup aplikovali *ad absurdum*, bylo by teoreticky možné spojováním obcí dosáhnout stavu, kdy se bude každý ze 13 „běžných“ krajů (tj. všechny kraje kromě Prahy) skládat jen ze dvou obcí, které by tak naplňovaly kombinaci podmínek, že se jedná o územní samosprávné celky a že jsou menší než kraje, ve kterých se nacházejí. U druhého přístupu bychom při stanovování toho, jak velké obce můžeme spojováním vytvořit, narazili na podstatný problém – nikde v právním řádu není stanovena maximální velikost obce, ale ani jiné znaky, které by umožňovaly posoudit, jestli se v daném případě stále jedná o obec, nebo jestli jsme spojením obcí vytvořili územní samosprávný celek, který je již příliš velký na to, aby bylo možné ho za obec považovat. V minulosti tomu nebylo jinak, důvodová zpráva k Ústavě tuto problematiku neřeší a ani slovníky nejsou příliš nápomocné při řešení otázky „Co je vlastně obec?“, jelikož jako definici obce uvádějí například: „osídlené místo jako zákl. územní správní jednotka státu (vesnice, město)“.²²

Dalším důležitým aspektem pro posouzení ústavní konformity případného snižování počtu obcí je to, jaký je konkrétnější obsah práva na územní samosprávu – jestli do práva na územní samosprávu patří také právo na určitou ochranu stávajícího stavu před zásahy státu, tedy mimo jiné nemožnost toho, že by stát nařídil, které obce se mají připojit k jiným, nebo zda místo toho mají občané „jen“ právo na územní samosprávu vyhovující ústavním požadavkům, ale stát může v mezích Ústavy (tzn. například v mezích toho,

²¹ § 4 odst. 4 zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

²² Ústav pro jazyk český AV ČR: *Internetová jazyková příručka*. 2008–2024, <https://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=obec>.

že existují obce a kraje jako územní samosprávné celky) do podoby této samosprávy v odůvodněných případech zasahovat a měnit ji. První varianta by znamenala, že by se ČR nemohla vydat cestou některých evropských států, které slučování obcí nařídily formou zákona a stanovily kritéria pro spojování, a jedinou možností by bylo „pouhé“ motivování obcí k dobrovolnému spojování, přičemž toto motivování by zřejmě nemohlo spočívat v příliš výrazných penalizacích obcí, které by stát chtěl zrušit, ale které by se nechtěly s jinými obcemi spojit, jinak by se mohlo jednat o protiústavní zásah do práva na samosprávu.

Zákonná úprava obcí

Podrobnější úprava obcí se nachází v tzv. obecním zřízení. Ovšem například v již zmíněné otázce toho, co je vlastně obec, ani tento zákon nenabízí příliš mnoho odpovědí, které by případně mohly pomoci s rozhodnutím, kam až lze při spojování obcí „zajít“, aby výsledek spojování byl stále obcí. Podle tohoto zákona je obec „základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce,“²³ a zároveň jsou obcemi „územní samosprávné celky, které byly obcemi ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona“.²⁴

Nástin možných způsobů, jak snížit počet obcí v ČR

Způsoby snížení počtu obcí lze pro přehlednost kategorizovat podle některých jejich vlastností například takto:

1. řešení „okamžitá“ vs. řešení rozložená v čase,
2. státem nařízené spojování vs. dobrovolné spojování obcí podporované státem,
3. skutečné snížení počtu obcí jakožto samosprávných celků vs. přenos části agendy z obcí na větší celky.

„Okamžitými“ řešeními jsou myšlena taková, při kterých dojde ke spojení všech dotčených obcí v jeden okamžik (například k 1. 1. zvoleného roku) či během velmi krátkého období, řešení rozložené v čase je pak takové, které vede k postupnému spojování obcí v průběhu let nebo i nižších desítek let. Státem nařízené spojování znamená, že stát nařídí, které obce se mají spojit

²³ § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²⁴ Tamtéž. § 151 odst. 1.

s jinými a jak, dobrovolné spojování podporované státem spočívá v tom, že stát obce motivuje k tomu, aby se spojovaly, ale nechá na nich, jestli se pro tento krok rozhodnou a jak přesně bude výsledek spojení vypadat (jaký název si zvolí atd.). Poslední dělení se vysvětluje víceméně samo už svým pojmenováním. Přenosem části agendy z obcí na větší celky je myšlen přesun některých činností na k tomu vytvořená uskupení obcí, v českém kontextu by jistým základem pro toto řešení mohly být již existující možnosti vytváření svazků²⁵ či společenství²⁶ obcí, pokud by došlo k usnadnění a podpoře jejich vytváření či úpravě jejich kompetencí. Ke každé z těchto obecných kategorií lze nalézt alespoň jeden příklad ze zahraničí, který by mohl být využit jako zdroj inspirace pro ČR, na kterém by šlo do určité míry „stavět“ a ze kterého bychom se případně mohli poučit ohledně toho, co lze udělat lépe.

Zároveň lze možné způsoby snížení počtu obcí rozdělit podle jejich „radikálnosti“ – k jak velkému snížení počtu obcí by v jejich důsledku došlo, tedy kolika obcí by se dotklo a jak velké by byly ty největší z nich: jestli by se jednalo výhradně o obce s maximálně několika stovkami obyvatel, nebo by byla spojována i města s několika tisíci.

Jak bylo zmíněno již v úvodu, mezi způsoby snižování počtu obcí je vhodné volit na základě toho, co je cílem, tedy čeho chceme tímto krokem dosáhnout. Některé způsoby jsou u určitých cílů vhodnější než jiné. Například: pokud by cílem byla čistě celková úspora peněz a nic jiného, nebude pravděpodobně podpora dobrovolného spojování obcí tak vhodná jako jeho nařízení, minimálně ne v krátkodobém horizontu. A to z toho důvodu, že i na příkladech ze zahraničí lze pozorovat, že takovouto motivací jsou typicky různé finanční pobídky pro obce, které se spojí. Pokud by tedy nebyly finanční pobídky nastaveny jako určité procento z peněz ušetřených daným sloučením, ale jednalo by se o fixní částku vázanou například na počet obyvatel celku vzniklého spojením obcí (což je varianta, kterou zvolila vlámská vláda²⁷), bude pravděpodobně docházet i k takovým spojením, která minimálně z krátkodobého hlediska nebudou přinášet očekávanou úsporu, jelikož úspora ze spojení bude nižší, než kolik bude činit fixní částka vyplacená státem jako „odměna“ za spojení.

²⁵ § 49–53 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²⁶ Tamtéž. § 53a–53f.

²⁷ Belga News Agency: *Merging municipalities in Flanders: What makes it so attractive?* 5. 4. 2022, <https://www.belganewsagency.eu/merging-municipalities-in-flanders-what-makes-it-so-attractive>.

Problémy mohou nastat i v rámci konkrétních řešení v případě, že si nejasně zvolíme cíle, kterých chceme dosáhnout, nebo pokud nezvolíme příliš vhodné řešení vzhledem k našim cílům. Příkladem tohoto může být návrh předsedy poslaneckého klubu TOP 09 Jana Jakoba.²⁸ Ten zmiňuje neefektivitu a nákladnost současného počtu obcí. Navrhuje metodu „cukru a biče“,²⁹ která by obcím nařizovala zajištění vyjmenovaných služeb svým občanům, ale zároveň by jim garantovala více peněz na investice, financování těchto povinných služeb a nové dotace pro obce.³⁰ Mezi zmíněné povinné služby by měly patřit například mateřské a základní školy, rozvoz jídel pro seniory či knihovny.³¹ Cílem tedy má být zefektivnění samospráv, zkvalitnění života občanů ve všech obcích a zároveň úspora peněz. Prostředkem k jeho dosažení má ovšem být poskytnutí více peněz obcím ze strany státu a podmínění existence samostatné obce tím, že zajistí některé konkrétní služby. Nepochybně by tento plán vedl k tomu, že by řada obcí byla donucena ke spojení s jinou obcí, jelikož by nebyly schopné stanovené služby zajišťovat. Dá se ovšem také očekávat, že řada jiných obcí by se v zájmu zachování sebe sama jako samostatného územního samosprávného celku rozhodla poskytovat tyto služby „za každou cenu“, což by bylo ještě podpořeno tím, že stát by náklady na tyto služby obcím proplácel. V případě škol by tedy mohlo docházet k vytváření nových škol s pár malými třídami, které ovšem s vysokou pravděpodobností nebudou tak efektivním využitím peněz, jako by byly školy o něco větší. U škol nepochybně alespoň do určité velikosti funguje tzv. úspora z rozsahu – školy mají určitý „základní“ personál, bez kterého se neobejdou, a to bez ohledu na počet žáků. U nejmenších škol, které by kvůli tomuto plánu na snížení počtu obcí mohly vzniknout, by pak na tento stejný personál připadalo méně dětí než u větších škol, které by fungovaly pro více obcí najednou. Tím pádem by bylo v důsledku snahy o dosažení efektivity neefektivně nakládáno s prostředky na školství a celková skutečná úspora a zvýšení efektivity přinesené tímto plánem by nakonec mohly být výrazně nižší, než by od něj bylo očekáváno, v některých oblastech či krátkodobě by dokonce mohly vést ke zvýšeným celkovým nákladům.

²⁸ Dolejší, V.: TOP 09 má plán, jak vesnice zbavit starostů i úředníků a ušetřit. *Seznam Zprávy*. 25. 6. 2024, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-politika-top-09-ma-plan-jak-vesnice-zbavit-starostu-i-uredniku-a-usetrit-254512>.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ Tamtéž.

³¹ Tamtéž.

V úvodu zmiňovaná NERV v rámci svých návrhů úsporných opatření přišla s myšlenkou, že by bylo možné ušetřit až 10 miliard korun výrazným snížením počtu obcí pod 1 000 obyvatel.³² Návrh nijak nekonkretizuje, co je myšleno tímto výrazným snížením, proto pro jednoduchost výpočtu předpokládám, že by se jednalo o všechny obce pod 1 000 obyvatel a všechny by byly připojeny k obci, která má v současné době nad 1 000 obyvatel, tzn. všechny obce, které měly k 1. 1. 2024 méně než 1 000 obyvatel, by jako územní samosprávné celky zanikly. Takovéto snížení, ačkoliv vzhledem k hranici obyvatelstva nemusí znít nijak „drasticky“, by v důsledku české reality „roztržitosti“ místní samosprávy vedlo ke zrušení 4 722 obcí (75,5 %).³³ A pokud bychom se skutečně jako společnost inspirovali v Dánsku či některých jiných zemích a naším cílem by bylo zrušit například všechny obce pod 10 000 obyvatel (opět s uplatněním předpokladu, že se všechny připojí k nějaké, která už byla nad touto hranicí), došlo by ke zrušení 6 122 obcí (97,88 %) a nově by jich existovalo pouze 132.

Kromě zrušení všech obcí pod určitý počet obyvatel či obcí nesplňujících jiná stanovená kritéria lze alternativně přistoupit k tomu, že by byly spojovány pouze obce, které jsou dnes více či méně fakticky propojené (v řadě případů by člověk bez silničního značení začátku a konce obce ani nepoznal, že jejich hranice přešel), a tvoří tak fakticky jeden celek, který je jen právně rozdělen na několik zcela samostatných obcí. V minulosti takto vzniklo souměstí Brandýs nad Labem-Stará Boleslav, dnes by bylo možné o podobném kroku uvažovat například u Liberce a Jablonce nad Nisou. Obdobně by šlo dosáhnout zefektivnění samospráv připojením dnešních faktických předměstí k městům, kolem kterých se nacházejí, tímto by kupříkladu byla „zasažena“ nemalá část okresů Praha-východ a Praha-západ. Ani jeden z těchto přístupů by se ovšem zřejmě nesetkal s pochopením v „zasažených“ obcích, dá se předpokládat, že značná část jejich občanů by stejně jako v malých obcích chtěla „za každou cenu“ zachovat svou samostatnost.

Mezi velmi „radikální“ návrhy, navíc využívající strohosti ústavní úpravy místních samospráv a toho, že Ústava nedefinuje obec, by nepochybně spadalo spojování obcí navázané na současné územně správní členění státu. Momentálně existuje v ČR 205 správních obvodů obcí s rozšířenou působností a 76 okresů, které se z nich skládají. Navázáním slučování obcí na sou-

³² NERV: *Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR. 2022.* <https://vlada.gov.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf>.

³³ Český statistický úřad, 2024, op. cit.

časné územně správní členění by v ČR vzniklo buď 205 samosprávných obcí s úřadem sídlícím nejspíše v dnešních obcích s rozšířenou působností, nebo 76 obcí kopírujících okresy, jejichž úřad by mohl sídlit kupříkladu v okresních městech. Zákon, který by takovéto spojování obcí nařizoval, by byl téměř jistě přezkoumáván Ústavním soudem ČR, pravděpodobně už kvůli samotnému navázání na územně správní členění státu.

Závěr

Samosprávné obce i jejich vysoký počet mají na území ČR dlouhou historii. Současné množství obcí má nesporně svá negativa, ale má také určitá pozitiva (větší blízkost starostů a zastupitelů jejich voličům apod.). A nepochybně existuje celá řada způsobů, jak bychom mohli počet obcí snížit, některé „radikálnější“, jiné méně. Neměli bychom ovšem zapomínat na to hlavní, totiž na důvody, proč uvažujeme o snížení počtu obcí, a na to, co nám toto snížení může přinést. Neměli bychom se nechat unést myšlenkou snížení počtu obcí pro samotné snížení počtu obcí. A ačkoliv není současná česká situace v tomto ohledu příliš srovnatelná se zeměmi, které v něm bývají dávány za příklad, nebylo by jistě na škodu zaměřit se na zahraniční zkušenosti a prozkoumat důsledky spojování obcí, abychom následně nebyli jako společnost nepříjemně překvapeni, že se u nás po snížení počtu obcí nedostavil efekt, který jsme od tohoto kroku nerealisticky očekávali.

JE AKADEMICKÁ SVOBODA ÚSTAVNĚ ZARUČENA?

Diana Petrová

Úvod

Akademická svoboda představuje důležitý předpoklad pro rozvoj vědy, výzkumu a vzdělávání. Členové akademické obce vyhledávají poznání a šíří jej, čímž podporují kritické myšlení a rozšiřují společenský diskurz. V moderní době je akademická svoboda klíčová pro další pokrok a inovace, a proto je zásadní ji chránit. Tento příspěvek se zabývá tím, jestli je akademická svoboda ústavně zaručena.

Ústava¹ ani Listina základních práv a svobod² výslovně nezakotvují akademickou svobodu. Podle některých právníků ji ale lze vyvodit implicitně ze svobody vědeckého bádání, kterou zaručuje čl. 15 odst. 2 Listiny. Akademická svoboda se dále dotýká svobody projevu (čl. 17 Listiny) a práva na vzdělání (čl. 33 Listiny). Na evropské úrovni akademickou svobodu výslovně garantuje čl. 13 Listiny základních práv EU,³ který zakazuje zásahy do vědeckého bádání a přikazuje, aby akademická svoboda byla respektována. Evropská úmluva o ochraně lidských práv neobsahuje žádné explicitní záruky.

Svoboda vědeckého bádání

Čl. 15 odst. 2 Listiny říká: „Svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby je zaručena.“ Listina tímto garantuje nezávislost vědeckého bádání. Jäger upozorňuje, že jakékoliv zásahy do vědeckého bádání s sebou v minulosti přinesly intelektuální úpadek a posléze ekonomické problémy.⁴ Co všechno je v rámci svobody vědeckého bádání zaručeno? Obsahuje svoboda vědeckého bádání i akademickou svobodu?

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

² Vyhlášena pod č. 2/1993 Sb., (dále též „Listina“).

³ Evropská unie: *Listina základních práv Evropské unie*, vyhlášena v konsolidovaném znění v Úředním věstníku EU dne 26. 10. 2012, 2012/C 326/2.

⁴ Jäger, P.: Článek 15. In: Wagnerová, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

V české doktríně existují tři proudy vnímání svobody vědeckého bádání. První z nich představuje Václav Pavlíček, který systematicky spojuje svobodu vědeckého bádání se svobodou myšlení, když nepředpokládá žádnou možnost omezení vědeckého bádání.⁵ Mluví o *fori interni*, tedy o vnitřních myšlenkových procesech, které jsou absolutně nedotknutelné a pramení z autonomie jednotlivce a jeho lidské důstojnosti. Přitom ale konstatuje, že čl. 15 odst. 2 Listiny nezaručuje svobodu šíření výsledků vědeckého bádání, čímž jeho teorie popírá cíle vědeckého bádání. Pavlíčkův pohled tedy negarantuje akademickou svobodu. Pod svobodou vědeckého bádání si totiž představuje pouze svobodu myšlení, kterou už zaručuje čl. 15 odst. 1 Listiny. Ústavodárce pravděpodobně nechtěl duplikovat jednu a tu samou úpravu v rámci jednoho článku, ale chtěl vyjádřit potřebu chránit širší spektrum práv.

Tomáš Pezl naopak nahlíží na svobodu vědeckého bádání z hlediska svobody projevu.⁶ Jedná se tedy o *forum externum*, vnější projev, který je omezitelný podobně jako svoboda projevu podle čl. 17 odst. 4 Listiny. Pezl tedy naopak přehlíží proces vedoucí k vědeckým závěrům, který nemůže být omezen ze stejných důvodů jako svoboda projevu, a to např. z důvodu bezpečnosti státu nebo veřejné bezpečnosti. V neposlední řadě ústavodárce zařadil příslušné svobody do dvou různých oddílů, a to do oddílu základní lidská práva a svobody a oddílu politická práva. Kdyby tyto dvě svobody nechtěl podstatně odlišit, nepřistoupil by k tomuto odlišnému systematickému ukotvení.

Petr Jäger upozorňuje, že mezi svobodou myšlení a svobodou projevu existuje v kontextu vědeckého bádání zvláštní sféra práv, která ústavní pořádek v rámci svobody vědeckého bádání také zaručuje. Tyto aktivity, které už nejsou pouhým myšlením, ale zároveň se ještě nejedná o projev, představují problémy při výkladu toho, kam až svoboda vědeckého bádání sahá. Jedná se např. o právo zvolit si předmět a metody výzkumu, sbírat data a provádět výzkum bez vměšování ostatních, právo svobodně hodnotit výsledky výzkumu, právo vyučovat a v neposlední řadě do tohoto meziprostoru řadí i nezávislost vědeckých institucí na státu a právo podílet se na vysokoškolské samosprávě.⁷ Negativní svobody tudíž podle Jägera doplňují i pozitivní po-

⁵ Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020, str. 564–565.

⁶ Pezl, T.: Článek 15. In: Klíma, K. et al.: *Komentář k Ústavě a Listině. II. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 1081–1086.

⁷ Jäger, P.: op. cit.

vinnosti státu. Jäger tedy vnímá akademickou svobodu jako součást svobody vědeckého bádání.

Akademická svoboda

Podle Erica Barendta se akademická svoboda skládá ze tří různých složek, a to z individuálních práv, institucionálních práv a akademické samosprávy.⁸ Jogchum Vrieling také rozlišuje tři složky akademické svobody, ale jeho charakteristika se nepatrně liší od Barendtovy. Akademickou svobodu podle něj tvoří individuální práva a institucionální práva, pod která řadí i právo na akademickou samosprávu a autonomii vysokých škol, přičemž doplňuje povinnost orgánů veřejné moci respektovat akademickou svobodu, chránit ji a přijmout taková opatření, aby byl zajištěn účinný výkon tohoto ať už individuálního nebo institucionálního práva.⁹

Barendt i Vrieling se shodují, že individuální akademická svoboda obsahuje např. právo studovat, vyučovat podle svého sylabu, diskutovat se studenty, právo určit si předmět a metody výzkumu nebo právo publikovat výsledky své práce.^{10, 11} Tato práva zajišťují, že členové akademické obce mohou přemýšlet a vyjadřovat své názory a závěry bez strachu o ztrátu zaměstnání.

Institucionální akademická svoboda zajišťuje univerzitám svobodu zvolit si své akademické pracovníky, stanovit pravidla pro výběr studentů, vytvářet vlastní studijní programy nebo hodnotit dle vlastních standardů. Tato svoboda je ohrožována narůstající materiální závislostí univerzity na státu. Nositeli práv jsou jednotlivé katedry, fakulty nebo univerzity jako celek, což nepředpokládá za všech okolností účast členů akademické obce, ale vedení může být svěřeno např. profesionálním manažerům.¹² Institucionální akademická svoboda poskytuje individuální akademické svobodě rámec, bez kterého by nemohli jednotliví členové akademické obce uplatňovat svá práva. Může ale dojít i k situaci, kdy je nutné poměřovat individuální a institucionální zájmy, které mohou být kontradiktorní. Podle Vrielinga institucionální akademická svoboda zajišťuje nezávislost na státu a předpokládá právo na samosprávu.¹³

⁸ Barendt, E.: *Academic Freedom and the Law: a Comparative Study*. Oxford: Hart Publishing, 2010. str. 22–23.

⁹ Vrieling, J., et al.: *Challenges to academic freedom as a fundamental right*. Advice paper. League of European Research Universities, 2023, str. 29.

¹⁰ Barendt, E.: op. cit. str. 23–24.

¹¹ Vrieling, J., et al.: op. cit. str. 15–23.

¹² Barendt, E.: op. cit. str. 26–29.

¹³ Vrieling, J., et al.: op. cit. str. 24.

Listina sice výslovně neodkazuje na akademickou svobodu a nijak ji necharakterizuje, ale Ústavní soud k problematice uvádí, že „[u]platňování subjektivních práv a nároků vůči státní moci z titulu ústavně zaručené svobody vědeckého bádání [...] navazuje na práva zaručená právním subjektům v jednotlivých zákonných předpisech (zákon o vysokých školách, zákon o Akademii věd ČR apod.)“.¹⁴ Ustanovení § 4 zákona o vysokých školách¹⁵ mezi akademické svobody a akademická práva řadí:

- a) svobodu vědy, výzkumu a umělecké tvorby a zveřejňování jejich výsledků,
- b) svobodu výuky spočívající především v její otevřenosti různým vědeckým názorům, vědeckým a výzkumným metodám a uměleckým směrům,
- c) právo učit se zahrnující svobodnou volbu zaměření studia v rámci studijních programů a svobodu vyjadřovat vlastní názory ve výuce,
- d) právo členů akademické obce volit zastupitelské akademické orgány,
- e) právo používat akademické insignie a konat akademické obřady.

Akademická samospráva

Akademická samospráva představuje poslední ze složek akademické svobody. Jäger, Barendt i Vrieliink ji charakterizují jako právo členů akademické obce podílet se na rozhodování, tedy jako právo volit nebo být volen do orgánů akademické samosprávy.^{16, 17, 18} Svou účastí mohou členové akademické obce účinně chránit svá individuální práva. Od ostatních složek akademické svobody se právo na akademickou samosprávu liší tím, že obsahuje pozitivní závazky. Stát proto musí poskytovat institucionální záruky, aby práva členů akademické obce mohla být uplatněna. Toto pojetí odpovídá prizmatu, kterým na téma nahlíží Vrieliink.¹⁹ Ten ve své práci rozpoznává akademickou samosprávu a zároveň vyjmenovává jednotlivé povinnosti státu, a to povinnost respektovat akademickou svobodu, chránit ji a přijmout taková opatření, aby

¹⁴ Usnesení ÚS ze dne 4. 11. 1999, sp. zn. IV. ÚS 130/99.

¹⁵ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

¹⁶ Jäger, P.: op. cit.

¹⁷ Barendt, E.: op. cit. str. 32–34.

¹⁸ Vrieliink, J., et al.: op. cit. str. 29.

¹⁹ Tamtéž. str. 27–28.

byl zajištěn účinný výkon tohoto práva. Tato pozitivní povinnost státu vyplývá i z judikatury Ústavního soudu.

Ustanovení čl. 15 odst. 2 Listiny podle nálezu II. ÚS 3764/12 stanovuje „pozitivní povinnost státu vytvářet podmínky pro rozvoj vědy, a to mj. v podobě podpory právního (resp. institucionálního) rámce činnosti vysokých škol. Do institucionální složky svobody vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny) spadá typicky autonomie vysokých škol (vysokoškolská samospráva), která zahrnuje též jejich nezávislost na veřejné moci mj. v otázkách organizační struktury a samosprávy“.²⁰

Podle nálezu Pl. ÚS 25/07 jsou „všechny zákonem zřizované vědecké instituce budovány na principu autonomie, samostatnosti a oddělenosti od státní moci“.²¹ Vědecké bádání totiž Listina spojuje s kategorií svobody, a proto musí stát zajistit jejich nezávislost. „Orgány těchto institucí (vysokých škol, Akademie věd České republiky) jsou tudíž utvářeny vědeckou komunitou (např. u vysokých škol akademickou obcí).“ V citovaném nálezu došel Ústavní soud k závěru, že zákonodárce překročil ústavní záruky svobodného vědeckého bádání tím, že si vyhradil pravomoc „odvolat člena Rady, nevykoná-li řádně [...] svou funkci, což pro odvolání vytváří neomezený prostor“.²²

Naopak Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku 7 As 66/2010 tvrdí, že „akademická samospráva není (na rozdíl od samosprávy obcí a krajů) ústavně zaručena. Ústavně zaručena je pouze svoboda myšlení, svědomí, náboženského vyznání, vědeckého bádání a umělecké tvorby (čl. 15 odst. 1 a 2 Listiny)“.²³ Dle Nejvyššího správního soudu je na zákonodárci, jak se rozhodne upravit vztahy mezi orgány vysoké školy a míru jejich vnitřní autonomie. Jäger na to reaguje tak, že ne všechny zákonné záruky týkající se vysokoškolské samosprávy vyplývají z ústavních záruk, které poskytuje čl. 15 odst. 2 společně s čl. 33 odst. 2 Listiny. K překlenutí zákonných mezer ale slouží výše zmíněný nálezu II. ÚS 3764/12, který akademickou samosprávu považuje za ústavní princip.²⁴

Německý ústavní soud v nálezu *Hochschul-Urteil*²⁵ označil akademickou samosprávu rovněž za ústavně zaručený princip vyplývající z čl. 5 odst. 3²⁶

²⁰ Nálež ÚS ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12.

²¹ Nálež ÚS ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 25/07.

²² Tamtéž.

²³ Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2011, sp. zn. 7 As 66/2010.

²⁴ Jäger, P.: op. cit.

²⁵ BVerfGE 35, 79 - Hochschul-Urteil.

²⁶ „Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“

Základního zákona, který více méně odpovídá čl. 15 odst. 2 Listiny. Ústavní soud stanovil státu pozitivní povinnost přijmout vhodná organizační a finanční opatření, aby svoboda vědeckého bádání zůstala nedotčena.

Argument dělby moci

Zákonné záruky doplňuje i výjimečné postavení akademické samosprávy vůči moci soudní a výkonné. Obecně se soudy spíše zdráhají zasahovat do sféry akademické samosprávy. Soudy nemohou hodnotit vědomosti studenta²⁷ nebo rozhodnutí komise pro obhajobu disertace.²⁸ Soudy nejsou totiž dostatečně kvalifikovány v daném oboru a nemohou záležitosti posoudit komplexně, ale mohou zasáhnout, pokud zjistí, že vysoká škola porušila řádný proces stanovený právními a studijními předpisy pro konání zkoušky. Může se jednat např. o nesprávné složení zkušební komise.²⁹

Nejvyšší správní soud vymezil i meze moci výkonné vůči akademické samosprávě, a to na příkladu jmenování profesorů. Prezident ani vláda nejsou s to „komplexně posoudit odborné i morální kvality uchazečů“.³⁰ Tyto orgány mají pouze kontrolovat, jestli byla dodržena zákonná pravidla během procesu jmenování. Pokud ano, musí kandidáty jmenovat. Samotný výběr uchazečů je ale v rukou odborné komise a vědecké rady, čímž se zajišťuje politická nezávislost při jejich vědecké a publikační činnosti. V opačném případě by výkonná moc nepřípustně zasahovala do autonomie veřejných vysokých škol.

Příklady ze zahraničí

Moc výkonná může zasahovat do akademické svobody také tím, že se rozhodne určovat, o čem mají vysokoškolští pedagogové přednášet a o čem přednášet nesmí. Odstrašujícím příkladem ze zahraničí je 17 států v USA, které zakázaly vyučovat kritickou rasovou teorii.³¹ Floridský univerzitní profesor Jonathan Cox zmínil, že se kvůli novému zákonu rozhodl zrušit své

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 9 As 1/2009.

²⁸ Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 211/2014.

²⁹ Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, sp. zn. 9 As 1/2009.

³⁰ Rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2021, sp. zn. 5 As 209/2020.

³¹ Schwartz, S.: Map: Where critical race theory is under attack. *Education Week*. 28. 8. 2024, <https://www.edweek.org/policy-politics/map-where-critical-race-theory-is-under-attack/2021/06>.

dva kurzy, protože by se snadno mohl ocitnout za hranou zákona.³² Přijímaná legislativa omezuje diskuzi na akademické půdě, profesori cenzurují své přednášky, čímž připravují své studenty o nové podněty k zamyšlení a ke kritickému zhodnocení aktuální situace. Florida a další státy tímto zasahují do akademické svobody, kterou na ústavní úrovni chrání první dodatek k americké ústavě, jak vyplývá z rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Keyishian v. Board of Regents*.³³

Nejedná se o jediný zásah do akademické svobody v USA. Hamline University v St. Paul porušila akademickou svobodu, když propustila profesorku, která na hodině dějin umění ukázala svým studentům obraz proroka Mohameda. A to za situace, kdy profesorka své studenty několikrát (i písemně) varovala, že daný obraz bude předmětem této hodiny.³⁴

Z poslední doby nejnámější případy omezení akademické svobody se týkají protestů na amerických univerzitách na podporu Palestinců v Gaze.³⁵ Jejich potlačování negativně ovlivňuje nejen akademickou svobodu v širším slova smyslu s důrazem na svobodu projevu, ale omezuje i právo na akademickou samosprávu. Direktivní rozhodování, které se snaží vyhovět zájmům investorů a politiků, vyprazdňuje právo ostatních členů akademické obce na akademickou samosprávu.

Závěr

Na základě představených argumentů se přikláním k závěru, že jak akademická svoboda, tak její složka – akademická samospráva – jsou ústavně zaručeny čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Svoboda vědeckého bádání obsahuje pozitivní povinnost státu vytvářet takové právní a institucionální záruky, které zajistí její nezávislost na veřejné moci. Akademická samospráva představuje jednu takovou záruku, bez které by nebyla svoboda

³² Golden, D.: Muzzled by DeSantis, Critical Race Theory Professors Cancel Courses or Modify Their Teaching. *ProPublica*. 3. 1. 2023, <https://www.propublica.org/article/desantis-critical-race-theory-florida-college-professors>.

³³ *Keyishian v. Board of Regents of University of State of New York* (1967), 385 US 589 (1967).

³⁴ American Association of University Professors: *Report Finds Hamline Violated Academic Freedom*. 22. 5. 2023, <https://www.aaup.org/news/report-finds-hamline-violated-academic-freedom>.

³⁵ *Ajaction.org.: Universities Are Actively Corrupting Academic Freedom to Repress Gaza Protests*. 29. 4. 2024, <https://ajaction.org/universities-are-actively-corrupting-academic-freedom-to-repress-gaza-protests/>.

vědeckého bádání plně zaručena, jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem neztotožňuje a tvrdí, že akademická samospráva není na rozdíl od územní samosprávy ústavně zaručena a je na zákonodárci, jak míru vnitřní autonomie upraví. Předpokládám, že se soudy budou problematikou akademické svobody a konkrétně akademické samosprávy nejenom kvůli této neshodě zabývat, protože ze zahraničí vidíme tendence států do akademické svobody zasahovat.