

**Předmětem této stati je recenze knihy Děverová, M., Havel, T., Mařík, R., Radošinský, A.: *Zákon o hlavním městě Praze – komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.**

Přestože se oblast právní úpravy územní samosprávy již dávno stala jednou z těch, jimž správní doktrína poměrně intenzivně věnuje svou pozornost, což se v oblasti právní praxe projevuje kromě jiného i tím, že zde existuje relativně dostatečné množství komentářové literatury, platí tato teze stále jen částečně – vztahuje se totiž především k obecnímu zřízení. Až do relativně nedávné doby jsme zcela postrádali fundované komentované zpracování zákona o krajích (vyšlo až v roce 2015, tedy po 15 letech od přijetí zákona), v případě zákona o hlavním městě Praze jsme si museli počkat dokonce ještě o něco déle, a to navzdory faktu, že na rozdíl od samosprávných krajů má specifické postavení hlavního města Prahy v našich moderních dějinách výrazně delší (a kontinuálnější) kořeny.

Praha již v obdobích Rakouské monarchie a meziválečného Československa byla – samozřejmě – nejen jedním ze statutárních měst, na něž se nevztahovala obecná úprava zákona o obcích, ale její zvláštní úprava existovala i vůči zákonu o národních výborech v dobách socialistické centralizované soustavy státní správy (zákon č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze). Po znovuoobnovení územní samosprávy v roce 1990 reflektoval svébytné postavení hlavního města zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, jenž byl po rekodifikaci provedené v rámci reformy veřejné správy nahrazen současným zákonem č. 131/2000 Sb.

K žádné z těchto úprav však nenacházíme v komentářové literatuře výraznější stopu, resp. dosavadní literární produkce kolem tohoto tématu spíše jen opatrně našlapuje. Hned v roce 2000 se objevila publikace *Územní samospráva a státní správa* (Praha: Eurounion, 2000) komentující tehdy zcela čerstvou úpravu územní (samo)správy v ČR, na niž J. Vedral coby autor pasáží pojednávajících o úpravě hlavního města o pět let později navázal samostatným komentářem k zákonu o hlavním městě Praze (Praha: Institut pro místní správu, 2005). Ten navzdory své stručnosti sice v řadě ohledů překročil rámec pouhého „návodu k použití zákona“, hlubší a podrobnější (a zejména pak všeobecně dostupnější) rozbor pozitivněprávní úpravy hlavního města však až dosud správní teorii ani praxi nabídnut nebyl.

Autoři právě vydaného komentáře jsou do značné míry byli nuceni stavět svůj text na pověstné zelené louce jen s velmi omezenými možnostmi navázání na cokoli již napsaného. To jim situaci nepochybně neusnadňuje, byť na druhou stranu mohli hojně využívat ne nepodstatné výhody spočívající v dlouhodobosti komentované úpravy (tu již jen těžko můžeme označit za čerstvou a neprobádanou).

Právní úprava zákona o hlavním městě Praze obsahuje řadu zvláštností a právních konstrukcí povahy *sui generis*, které mají na jedné straně řadu projevů, na straně druhé však jejich příčiny ne vždy nabízejí dostatečná vodítka pro objasnění a vysvětlení zvolených právních konstrukcí. Praha je zároveň obcí, krajem i hlavním městem České republiky. Je vyšším územním samosprávným celkem, v jeho čele se však namísto hejtmana stojí primátor. Zastupitelstvo hlavního města (a městských částí) je ustavováno společně se zastupitelstvy jiných obcí v rámci voleb do obecních (!) zastupitelstev, disponuje však právem zákonodárné iniciativy ústavně zaručeným zastupitelstvům vyšších územních samosprávných celků (čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR). Praha jako jediná v České republice naplňuje původní postavení „statutárního města“ (coby města regulovaného „vlastní“ právní úpravou), mezi statutární města *in stricto sensu* však řazena není. Praha se člení na městské části podobně jako některá statutární města, postavení městských částí hlavního města je však od městských částí (či

městských obvodů) statutárních měst značně odlišné. A tak bychom mohli pokračovat ještě dlouho.

Tyto odchylky od obecné právní úpravy jak obecního, tak krajského zřízení výklad zákona o hlavním městě Praze pochopitelně značně komplikují, a to bez ohledu na to, nakolik je považujeme za racionální či (alespoň) logické a vhodné. Uživatel zákona si totiž při pokusu o „výpomoc“ prostřednictvím výkladových pravidel zákonů o obcích a o krajích nikdy nemůže být zcela jist jejich použitelností a musí s nimi v takovém případě nakládat více než obezřetně.

O to cennější je tento literární počín, neboť už z povahy věci toto „dilema“ na řadě míst řeší za uživatele samotného. Autoři se ve svých závěrech nezdírká opírají o analogickou úpravu obecního či krajského zřízení, která jsou – zejména v případě toho prvně jmenovaného – již výrazně podrobněji rozpracována. To platí jak o monografiích či odborných člancích, tak o závěrech soudní praxe (zejména správních soudů a Ústavního soudu).

Text komentáře je zaměřen spíše prakticky. Komentátoři nezatěžují čtenáře sáhodlouhými teoretickými úvahami nad nejasnými otázkami a zpravidla jej nezdržují předkládáním různých variant řešení a možných přístupů k danému problému. Koncipují svůj výklad směrem k co nejsnadnější použitelnosti předmětné právní úpravy, byť občas s vědomím nejednoznačnosti (přínejmenším potenciální) svých závěrů.

Tento přístup však na druhou stranu nenabízí řešení (třeba ani náznakové) některých otázek, které se v úpravě zákona o hlavním městě Praze objevují. Typickým příkladem může být právní povaha městských částí hlavního města, zejména problém jejich právní subjektivity a její přesné povahy. Autoři na jedné straně hovoří o jejich „právní subjektivitě“ bez dalšího (str. 10), jinde naopak zdůrazňují jejich „tzv. omezenou právní subjektivitu“ (str. 68, 76), aniž by podrobněji rozebrali, v čem všem tato její omezenost spočívá. Přestože se primárně jedná spíše o doktrinální problém, nelze popřít, že obsáhlý komentář (nad to prakticky jediný dostupný) je nepochybně jedním z prvních míst, na kterém by čtenář očekával jeho řešení, či alespoň rámcové vyjádření se k němu.

Podobně je škoda, že se autoři podrobněji nepozastavují nad některými dalšími zvláštnostmi komentované úpravy ve srovnání s obecním či krajským zřízením. Mezi ně například patří atypická podmínka státní příslušnosti České republiky u všech členů rady hlavního města (§ 69 odst. 1 in fine) ve srovnání s obdobným omezením vztahujícím se nicméně pouze na starostu a místostarostu(y) města (§ 103 odst. 2 obecního zřízení), resp. na hejtmana kraje a jeho náměstka(y) (§ 61 odst. 2 krajského zřízení). O tom, že příčina této zvláštnosti tkví (zřejmě?) ve slovech „a dalším členům rady hlavního města Prahy“ v § 74 odst. 2 zákona, jejichž analogii v obecním ani krajském zřízení nenacházíme, je souvislost, kterou si čtenář případně musí dovodit sám, neboť komentář o tom mlčí. To je ale škoda. Stejně tak by textu komentáře k tomuto ustanovení nepochybně „slušela“ zmínka o směrnici Rady 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, neboť je to právě její čl. 5 odst. 3, na jehož základě je v zákoně tato podmínka uvedena.

Tyto poznámky však do značné míry vyjadřují pouze jeden z mnoha možných subjektivních přístupů k tvorbě komentářové literatury. To, že právě tyto informace v dané publikaci nenacházíme, znamená pouze to, že tam jednoduše nacházíme informace jiné, podle autorů důležitější, v čemž mohou mít pravdu. Žádná kniha, ani zde rozebíraný komentář,

nemůže obsahovat vše a určení si hranice pro to, co se do textu ještě vloží a co už nikoliv, je nezpochybnitelnou autorskou licencí kolektivu zpracovatelů každého díla.

V celkovém souhrnu je nepochybně možné nový komentář zákona o hlavním městě Praze přivítat a doporučit jej odborné veřejnosti k aktivnímu použití. Především na základě toho se ukáže, nakolik se autoři „trefili“ do potřeb správní praxe a jak moc bude případně vhodné provést v dalších vydáních této publikace patřičné úpravy.

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.  
Katedra správního práva  
Právnická fakulta ZČU v Plzni  
dne 11. října 2018