

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Obor Správní právo a právo životního prostředí

Katedra správní vědy a správního práva

Disertační práce

Státní dozor nad samosprávnými korporacemi

Šárka Lipertová

2009/2010

„Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma: Státní dozor nad samosprávnými korporacemi zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury“.

.....

Obsah

1 Úvod do problematiky	5
1.1 Cíle a metody práce	5
1.2 Struktura a pojetí práce	6
1.3 Teoreticko-právní východiska	11
1.3.1 Vymezení pojmu „dozor“	12
1.3.2 Vymezení pojmu „kontrola“	16
1.3.3 Vymezení pojmu „samosprávná korporace“	29
2 Právní základ úpravy státního dozoru nad samosprávnými korporacemi	31
2.1 Mezinárodněprávní východiska	31
2.2 Ústavněprávní východiska v ČR	32
2.3 Základní aspekty dozoru ve vybraných státech Evropy	35
3 Normotvorná pravomoc územních samosprávných celků	42
3.1 Normotvorná pravomoc obce	42
3.2 Normotvorná pravomoc kraje	48
3.3 Normotvorná pravomoc hlavního města Prahy	49
4 Dozor nad územními samosprávnými celky	51
4.1 Úkol dozoru	51
4.2 Právní rámec dozoru	52
4.3 Minimalizace zásahů státu do samosprávy	53
4.4 Důvody změny právní úpravy dozoru	54
5 Fáze dozoru	58
5.1 Předprocesní fáze	58
5.2 Formální fáze	59
5.2.1 Zákonná východiska pro vztah dozoru a správního řádu	59
5.2.2 Využití některých základních zásad	61

5.3 Řízení před soudem	64
6 Dozor nad působností obcí	66
6.1 Dozor nad samostatnou působností	67
6.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami	67
6.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti.....	71
6.2 Dozor nad přenesenou působností	73
6.2.1 Dozor nad nařízeními	74
6.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti	76
6.3 Dozor nad městskými částmi nebo městskými obvody statutárních měst	77
6.3.1 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými Opatřeními vydanými v samostatné působnosti	78
6.3.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti	80
7 Dozor nad působností krajů	81
7.1 Dozor nad samostatnou působností	82
7.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami	82
7.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti	84
7.2 Dozor nad přenesenou působností	86
7.2.1 Dozor nad nařízeními	86
7.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti	88
8 Dozor nad působností hlavního města Prahy	89
8.1 Dozor nad samostatnou působností	90
8.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami	90
8.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti	92

8.2 Dozor nad přenesenou působností	94
8.2.1 Dozor nad nařízeními	94
8.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti	96
8.3 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánů městských částí hlavního města Prahy	96
8.3.1 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti.....	96
8.3.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti.....	98
9 Dozor nad územně samosprávnými celky a soudní kontrola	99
9.1 Řízení před správním soudem	99
9.2 Řízení před Ústavním soudem	102
10 Zájmová samospráva	107
10.1 Ústavní zakotvení zájmové samosprávy	109
10.2 Znaky zájmové samosprávy	111
10.3 Členství v profesních komorách	111
10.4 Vztah správního řádu a soudního řádu správního k zájmové samosprávě	113
10.5 Předpisy vydávané zájmovou samosprávou	114
11 Přezkum předpisů zájmové samosprávy	118
11.1 Povaha stavovských předpisů profesních komor s povinným členstvím	118
11.1.1 Stavovské předpisy jako předpisy právní	119
11.1.2 Stavovský předpis jako předpisy neprávní	124
11.2 Povaha stavovských předpisů profesních komor s nepovinným členstvím	125
11.3 Přehled ustanovení týkající se dozoru nad předpisy zájmové samosprávy	125

11.3.1 Komory s povinným členstvím	126
11.3.2 Komory s nepovinným členstvím	131
12 Veřejné vysoké školy	133
13 Odpovědnost za vadné a zrušené právní předpisy a jiné akty	136
14 Závěr	139
15 Resumé	150
16 Seznam použitých pramenů	156

1 Úvod do problematiky

1.1 Cíle a metody práce

Předložená disertační práce je zpracována na téma „*Státní dozor nad samosprávnými korporacemi*“.

Cílem práce je kritické zhodnocení institutu dozoru nad samosprávnými korporacemi a jeho právní úpravy a současně posouzení propojení úpravy dozoru s procesními předpisy, zejména správním řádem a soudním řádem správním, dále porovnání české právní úpravy s úpravou v ostatních státech Evropy. Na těchto základech budou učiněny závěry a návrhy de lege lata a lege ferenda.

Práce se snaží odpovědět zejména na následující otázky:

- Jak je pojem dozor pozitivně a negativně definován správněprávní teorií a platnou právní úpravou?
- Je současná právní úprava dozoru dostatečně komplexní a ucelená a existují oblasti, které by bylo vhodné v souvislosti s dozorem právně regulovat?
- Vykazují právně teoretické pojetí a právní úprava dozoru nad územními samosprávnými korporacemi a nad zájmovou samosprávou zásadní rozdíly?

K dosažení shora uvedeného cíle budou při zpracování tématu využity především vědecké metody analýzy, popisu a explanace, komparace a syntézy. Jednotlivé části spisu budou uváděny výkladem popisným a explanačním.¹ Metody analýzy a komparace budou využívány průběžně, přičemž stávající právní úprava bude detailně analyzována pro možnost následného vyvození hodnotících závěrů. Metoda právní komparatistiky umožní historické srovnání právní regulace předmětné problematiky za účelem konstatování východisek pro současnou právní úpravu a částečně bude využita

¹ K jednotlivým metodám blíže např. Harvánek, J. a kol.: *Teorie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2008

pro komparaci s cizími právními řády. Na základě těchto zjištění a po provedení syntézy bude konstatováno, zda a v jakých oblastech je vhodné formulovat případné návrhy de lege ferenda.

K rozboru právních předpisů a norem, které se zabývají problematikou dozoru, budou doplňkově využity zejména tyto výkladové metody:

- Gramatický výklad jako výklad právní normy z jejího textu. Při výkladu bude vycházeno ze struktury věty, rozebrán vztah mezi jednotlivými částmi souvětí i jednotlivých vět.
- Logický výklad, který se bude opírat o klasické poznatky formální logiky aplikované na oblast práva, se zaměřením na logickou strukturu textu.
- Systematický výklad, který nastoupí jako výklad založený na posouzení jazykového a logického kontextu.

1.2 Struktura a pojetí práce

Pokud má být předmětem zkoumání státní dozor nad samosprávnými korporacemi, je nezbytné se v samém úvodu disertační práce věnovat vymezení dvou klíčových pojmů, které se prolínají celým textem, a to pojmu dozor a pojmu samosprávná (veřejnoprávní) korporace. Pojem dozor bude vymezen jak z hlediska pozitivního, tak z hlediska negativního, které souvisí zejména s jeho vztahem k institutu kontroly dle zákonů o územních samosprávných celcích.

Kontrola prováděná orgány veřejné správy je jedním z nástrojů státu k zajištění ochrany celospolečenských zájmů a dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů. Instituty dozoru a kontroly jsou zakotveny ve všech třech zákonech o územních samosprávných celcích. Dozor a kontrola jsou procesy, které spolu navzájem souvisí a prolínají se. Výkon kontroly může, ale také nemusí, předcházet výkonu dozoru a výkon dozoru může, ale nemusí, nutně následovat po výkonu kontroly. To, že k takovým situacím může docházet a v aplikační praxi dochází,

je dáno zejména předmětem obou institutů.

V rámci teoreticko-právních východisek je nezbytné se zabývat rovněž pojmem samosprávné korporace. Samosprávné korporace v oblasti veřejného práva jsou totiž jednou z nejvýznamnějších formou právnických osob v tomto odvětví, v oblasti veřejného práva mají povahu tzv. veřejnoprávní korporace. V moderním státě je zcela běžné a žádoucí, aby stát svěřil část svých pravomocí jiným subjektům veřejné správy a tak se veřejnoprávní korporace kromě státu stávají dalším subjektem (nositel) veřejné správy. Jsou státem aprobované a od něj odlišné.

Podle základu, který tvoří veřejnoprávní korporaci, rozeznáváme tři druhy veřejnoprávních korporací: územní - obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky, osobní - jsou reprezentovány profesními komorami s povinným členstvím, komorami s nepovinným členstvím a vysokoškolskou samosprávou a věcné (reálné) - členství vyplývá nejčastěji z vlastnictví k určité věci nebo obstarávání společných záležitostí.²

Na základě tohoto členění je práce rozdělena do dvou pomyslných celků, jež na sebe ideově navazují: kapitola 2-10 se věnuje státnímu dozoru nad územními samosprávnými korporacemi a kapitola 11-13 se věnuje státnímu dozoru nad zájmovou samosprávou a vysokoškolskou samosprávou.

První pomyslný blok je věnován obcím a krajům jako územním veřejnoprávním korporacím a jejich normotvorné pravomoci.

Nejprve bude vymezen právní rámec dozoru. Základní pravidlo pro výkon dozoru je obsaženo v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“ a čl. 101 odst. 4 Ústavy: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků,*

² Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 105 a násl.

jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“. Další postup je konkretizován v právních předpisech upravujících územní samosprávu. Dozor je také upraven na úrovni mezinárodních dokumentů - čl. 8 Evropské charty místní samosprávy. Za pozornost stojí i pohled na řešení problematiky dozoru v jiných evropských státech,³ která jsou v závěru této kapitoly představena ve stručném zahraničním exkurzu.

Dále se práce zaměřuje na důvody změny právní úpravy dozoru, která byla provedena novelou z roku 2006.⁴ Institut dozoru prošel určitým vývojem od doby, kdy se stal součástí českého právního řádu. Pro dodržení zvolené systematiky a vyváženosti práce bude nezbytné zvolit cestu akcentace současné právní úpravy nad historickým vývojem tak, aby se text nad rámec stěžejního tématu neodkláněl do přílišných podrobností.⁵ Vzhledem k rozsahu a šíři zpracovávaného tématu se tak historický kontext soustředí zejména na vývoj od poslední velké novely dozoru, tzv. dozorové novely z roku 2006. V současné době je zakotven v předpisech upravujících územní samosprávu. Tyto právní předpisy prošly velkými legislativními změnami a novela zákonů o územních samosprávných celcích přinesla zásadní organizační změny v oblasti právní úpravy dozoru, jejíž potřeba byla shrnuta v analýze Ministerstva vnitra, která se zabývala předchozí právní úpravou.

Poté budou navazovat kapitoly týkající se jednotlivých druhů dozoru v členění podle platné právní úpravy na: dozor nad samostatnou působností obcí (dozor nad obecně závaznými

³ Mezi státy byly vybrány jednak bezprostřední sousedé České republiky, a to vzhledem k jejich obdobnému historickému vývoji a tradici, a dále pro srovnání také některé státy západní Evropy, jež se vyznačují kontinuálním historickým vývojem v dané oblasti.

⁴ Zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.

⁵ S tím souvisí také výběr dobové odborné literatury, z níž jsem se zaměřila dle mého názoru na tři stěžejní autory zabývající se problematikou dozoru, a to Pošváře, Matějku a Mášu.

vyhláškami a nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánu obce), dozor nad přenesenou působností obcí (dozor nad nařízeními a nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánu obce), dozor nad městskými částmi nebo městskými obvody statutárních měst (usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části vydané jak v samostatné, tak v přenesené působnosti), dozor nad samostatnou působností krajů (dozor nad obecně závaznými vyhláškami a dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními), dozor nad přenesenou působností krajů (dozor nad nařízeními a usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními), dozor nad samostatnou působností hlavního města Prahy (dozor nad obecně závaznými vyhláškami a nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními), dozor nad přenesenou působností hlavního města Prahy (dozor nad nařízeními a nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánů hlavního města Prahy) a dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánů městských částí hlavního města Prahy v samostatné a přenesené působnosti.

Dozor není procesem jednolitým. S přihlédnutím k systematice jednotlivých zákonů upravujících dozor na územní samosprávnými celky a ke stávající judikatuře Ústavního soudu lze v jeho rámci rozlišovat tři fáze: předprocesní, formální a řízení před soudem, která nemusí vždy nutně navazovat. Každá z těchto fází má svá specifika, o kterých bude v textu podrobně pojednáno.

Klíčový je také vztah správního řádu k dozorovému procesu, zejména k tzv. formální fázi. Zákonná východiska pro vztah dozoru a správního řádu obsahují ustanovení zákonů upravujících územní samosprávu. Např. zákon o obcích zakotvuje zásadu, že *„na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města v přenesené působnosti se ustanovení správního řádu nepoužijí,*

s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.“

Druhý blok bude věnován samosprávě zájmové, reprezentované profesními komorami s povinným členstvím, komorami s nepovinným členstvím a vysokoškolskou samosprávou.

Činnosti vykonávané zájmovou samosprávou mohou být velmi rozmanité, ať už se jedná o výkon samosprávy ve vztahu k jejím členům, k nečlenům či jejího působení jako nátlakové skupiny např. v hospodářské nebo sociální oblasti. Vedle zvláštních zákonů regulujících zájmovou samosprávu bude pojednáno též o vztahu správního řádu a soudního řádu správního k zájmové samosprávě.

V dalších kapitolách se bude práce věnovat povaze stavovských předpisů profesních komor s povinným členstvím a otázkám přezkumu předpisů zájmové samosprávy. Téma bude doplněno přehledem úpravy dané problematiky obsažené v jednotlivých konkrétních zákonech upravujících postavení a fungování příslušné komory. Zároveň bude přistoupeno ke komparaci jednotlivých ustanovení v příslušných zákonech.

Krátká zmínka bude patřit právní povaze veřejných vysokých škol a vnitřním předpisům, které mohou vydávat. Ohledně právní povahy veřejných vysokých škol jsou již od dob první republiky vedeny četné diskuze. Vzhledem k tomu, že veřejné vysoké školy nemají povahu čistě veřejnoprávní korporace, tak jak je definována pro účely této práce, ale jsou svou povahou jakési „mixtum compositum“, bude problematika jimi vydávaných předpisů a státního dozoru zmíněna pouze okrajově.

Opomenuta nebude ani odpovědnost samosprávy za vadné a zrušené právní předpisy a jiné akty.

Nedílnou součástí práce je závěrečné shrnutí, které odpovídá na otázky položené v úvodu práce a překládá několik úvah de lege ferenda a de lege applicata. Text je doplněn resumé v anglickém jazyce a přehledem pramenů.

1.3 Teoreticko-právní východiska

Klasická Montesquieho dělba moci⁶ člení veřejnou moc na moc zákonodárnou, moc výkonnou a moc soudní. Vedle tohoto pohledu v horizontální linii můžeme v moderním demokratickém právním státě nalézt také projev tzv. vertikální dělby moci⁷ představovaný rozčleněním veřejné moci na státní moc a samosprávnou moc (pro tu se používá rovněž označení zbývající veřejná moc, případně decentralizovaná veřejná moc). Samosprávná moc představovaná zejména územní samosprávou a zájmovou samosprávou má důležité nezpochybnitelné místo v moderním demokratickém státě. Samospráva je formou decentralizace (státní) správy veřejných věcí a její existence přináší do demokratického systému tzv. brzdy a vyvážení („*checks and balances*“).⁸ Je tak pojistkou spočívající v rozsáhlé demokratizaci řízení společnosti. Samospráva je v těchto souvislostech někdy označována jako tzv. čtvrtá moc.

Vycházejí z faktu, že stát má výlučný mocenský monopol a že nemůže v demokratickém právním státě existovat jiná než od státu odvozená moc, nutno poznamenat, že výše popsané postavení samosprávy však ničeho nemění na tom, že samosprávné korporace jsou legitimovány k právním vztahům toliko státem, jeho ústavou a zákony. Z tohoto pohledu proto nelze považovat samosprávu za tzv. původní korporaci.⁹

Pro samosprávu je tak charakteristická její nezávislost na státu (nezávislá péče o vlastní záležitosti dotčených skupin vznikající a uskutečňující se na základě zákona), na straně druhé je však podřízena státnímu dohledu (dozoru). Státním orgánům je však

⁶ Montesquieu, Ch.: O duchu zákonů, přel. Lyer, S.: Dobrá voda: Aleš Čeněk 2003.

⁷ Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: *Srovnávací ústavní právo*, Aspi, as., Praha 2008.

⁸ Koncepci dělby moci Ch. de Montesquiehu z druhé poloviny 18. století významně doplnili a rozvinuli tvůrci americké ústavy (1787) např. A. Hamilton, J. Madison a J. Jay. Vypracovali tzv. systém brzd a vyvážení (*checks and balances*), jehož meritum spočívá v tom, že jedna z odděleně konstituovaných státních mocí vyvažuje moc druhou a jedna vůči druhé působí jako kontrola před její přílišnou expanzí a zneužitím (srov. Wikipedia [online]. Změněno 03. 06. 2010 [cit. 2010-06-03]. Dostupné z <<http://cs.wikipedia.org>>).

⁹ Hendrych, D. a kol. : *Správní věda*, Wolters Kluwer ČR, a.s., Praha 2009

nepodřízena, tedy v právně vymezeném rámci působí samostatně.¹⁰ Dohled státu nad samosprávnými korporacemi je ve své podstatě činností státněsprávní a bezesporu patří mezi základní úlohy moderního decentralizovaného státu.

1.3.1 Vymezení pojmu dozor

Vymezení pojmu „dozor“ v pozitivním smyslu jako součásti tzv. správního dozoru

Ve sféře veřejné správy a její činnosti přichází v úvahu celý systém záruk zákonnosti, které spolu bezprostředně souvisí a navzájem se doplňují. Jedná se o právní záruky, které slouží k zákonné realizaci cílů a úkolů veřejné správy, a o soubor právních prostředků určených k zabezpečení a dodržování a zákonné realizace práv pro případ jeho porušení.

Správní dozor je jednou z těchto záruk.¹¹ Platné právo užívá řadu pojmů pro správní dozor (dohled, inspekce, kontrola a dozor jako takový, resp. dozor v užším pojetí). Jednotlivé pojmy nejsou příliš v teoretické literatuře ani v legislativní praxi vymezovány a odlišovány. Jejich chápání není jednotné. V této práci budeme vycházet z pojmu dozor v jeho vlastním smyslu, resp. v užším pojetí, tak jak je o něm pojednáno v následující kapitole.

Správní dozor spočívá v pozorování a hodnocení adekvátnosti jednání a aktivity směřující k nápravě nedostatků. Správní dozor je zákonem povolená činnost správy, při které dozorcí orgán sleduje chování (zpravidla) nepodřízených subjektů ve věcech své specializované působnosti, tj. zda je jejich činnost v souladu

¹⁰ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

¹¹ Průcha, P.: K úpravě dozoru nad výkonem působnosti obcí se zřetelem k průběhu reformy územní veřejné správy a k aktuálnímu stavu dané právní úpravy. In *Reforma veřejné správy: sborník příspěvků*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 9788073573003, s. 115 řadí k právním zárukám zákonnosti zejména kontrolu a dozor ve veřejné správě, právo na informace ve veřejné správě, zrušení, změnu, sistaci vadných správních aktů aj. opatření ve veřejné správě, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností a přímé donucení ke splnění právní povinnosti. Srov. také Průcha, P.: *Správní právo, obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání*, Masarykova univerzita v Brně, Nakladatelství Doplněk 2007: „K právním zárukám či zárukám zákonnosti ve veřejné správě patří: kontrola veřejné správy, právo na informace ve veřejné správě, zrušení, změna, sistace vadných správních aktů aj. opatření ve veřejné správě, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností, přímé donucení ke splnění právní povinnosti.“

s právními předpisy, příp. s dalšími akty vydanými na základě zákona.

Správní dozor je v podstatě státní dozor. Správní úřady disponují preventivními a represivními prostředky. Z časového hlediska je možné rozeznávat dozor průběžný, následný a předběžný. Při výkonu dozoru se většinou nepřihlíží k mimoprávním kritériím (věcná správnost, účelnost, hospodárnost).

Dozor ve vlastním slova smyslu, resp. v užším pojetí

To, že dozor není institutem novým, ale věnuje se mu pozornost již v polovině minulého století, dokazují zejména učebnice správního práva z této doby.

Jaroslav Pošvář ve své učebnici správního práva z roku 1946¹² chápe dozor jako jeden z typických znaků správy, kdy dozor je důsledkem funkční podřízenosti. Dnešní pojetí dozoru je chápáno odlišně. Samosprávné korporace nejsou, a to až na výjimky týkající se přenesené působnosti územních samosprávných celků, funkčně podřízeny dozorujičím subjektům.

V nejužším slova smyslu definuje Pošvář dozor jako „*soubor funkcí, jejichž jádro záleží v tom, že dozírající pozoruje činnost jiného pod dozor postaveného kritickým způsobem podle směrnice činnost tuto určujících a má při tom na pozorovaného následkem subordinace vliv směřující k tomu, aby činnost pozorovaná byla udržena ve shodě se směrnici pro ni danými.*“ Pojmově jsou tedy v dozoru obsaženy dva znaky: pozorovací a nápravný. Pozorování je však kritické, hodnotí pozorovanou činnost určitými měřítky (zejména měřítko zákonnosti). Nápravné prostředky mohou působit buď přímo na dozorovaný akt (sistace a zrušení dozorovaného aktu) nebo mohou zasahovat osobu, která pod dozorem stojí (zákazy či donucovací prostředky). Vedle nápravných, či represivních

¹² Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Československý akademický spolek „Právnik“ v Brně 1946

prostředků, se v dozoru uplatňují také dozorčí prostředky preventivní, např. povinnost dozorovaného subjektu oznamovat určité relevantní skutečnosti, spolupůsobení při vydávání aktů dozorovaného subjektu a další.¹³

Výkonu všeobecného dozoru se ve své učebnici věnuje také Miloslav Máša.¹⁴ Všeobecný dozor chápe jako dozor nad prováděním a zachováváním právních předpisů a nad tím, aby nikdo nebyl ve svých právech nezákonně omezován. Jeho pojetí dozoru se v mnoha ohledech blíží dnešnímu pojetí tohoto institutu. Podle tehdejší právní úpravy vykonávali všeobecný dozor prokurátoři, kteří přezkoumávali zákonnost obecně závazných předpisů, tj. Jejich soulad s předpisy vyšší právní síly a zákonnost postupu a rozhodování správních orgánů v jednotlivých případech. K zajištění dozoru jim sloužily protest, upozornění a sdělení.

Dozor ve vlastním slova smyslu je jednou ze součástí tzv. správního dozoru a tedy jeden ze základů zákonnosti postupů orgánů veřejné správy. V podstatě se jedná o státní dozor nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi. Dozor je zákonným zásahem státu do zákonnosti, resp. do nezákonnosti postupu, eventuelně výsledku tohoto postupu.

Pravidlem je, že hodnotícím kritériem v rámci dozoru je zákonnost (právnost). Zákonnost ve veřejné správě odráží obecnější princip zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ a zahrnuje v sobě několik dílčích povinností orgánů veřejné správy, mezi něž bezesporu patří bezvýhradná vázanost zákony a zprostředkovaně rovněž podzákonnými právními předpisy vydanými na jejich základě a k jejich provedení, nemožnost činění

¹³ Srov. Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Československý akademický spolek „Právnick“ v Brně 1946, s. 54 a násl.

¹⁴ Máša, M.: *Správní právo, obecná část*, Brno 1973, s. 126 a násl.

ničeho, co není zákonem výslovně povoleno¹⁵ a konečně též povinnost dodržovat zásadu zákonnosti při všech činnostech majících povahu výkonu veřejné správy ve vztahu k fyzickým a právními osobám jakožto adresátům veřejnoprávního působení.¹⁶

Ve vztahu k doзору lze rozpor se zákonem v širším slova smyslu spatřovat také v obcházení zákona. Obcházení zákona je takové právní jednání, jež *prima facie* není porušením žádné právní normy, avšak které směřuje ke zmaření jejího účelu a smyslu. Jedná se o jednání samosprávné korporace spočívající zejména v překročení zákonných mezí působnosti, resp. o obcházení účelu a cílů daných ustanovení, dané samosprávnému celku.¹⁷

Vymezení pojmu „dozor“ v negativním smyslu

Dozor je vymezen jak pozitivně – právní předpisy, usnesení atd., tak i negativně – občanskoprávní, pracovněprávní a obchodněprávní vztahy, úkony podle správního řádu či podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Kontrola je legislativně vymezena pouze pozitivně – předmětem je to, co je předmětem dozoru, ale i faktické úkony (např. existence či neexistence úřední desky), ale i postupy podle správního řádu nebo

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 20.10.2004 sp. zn. Pl. ÚS 17/02.

¹⁶ Šemora, V.: K některým aspektům nápravy vadných správních aktů územních samosprávných celků v procesu výkonu dozoru a kontroly, In *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19. června 2007*. Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 152 a násl.

¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 01. 2009 sp. zn. 8 Afs 88/2007 – 60, ve kterém se uvádí, že obecně je možno souhlasit se stěžovatelem, že při ne zcela přesné formulaci zákonného ustanovení, které je možno vyložit dvojím způsobem, je nutno vycházet z výkladu, který je pro účastníka správního řízení výhodnější. Tohoto principu se však nelze dovolávat pokud při použití příslušných metod výkladu zjevně tato další interpretace nepřichází v úvahu a byla by zjevným obcházením zákona. V této souvislosti lze odkázat také na některé nálezy Ústavního soudu, které, se sice věcně vztahují k vydávání právních předpisů obcí v samostatné působnosti, jednoznačně však zakazují využívat prostředků samostatné působnosti k obcházení existujících zákonných institutů - nález Ústavního ze dne 22.3.2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04: „Zákon [§ 10 písm. c) zákona o obcích] sice obci svěřuje ukládání povinností na poli životního prostředí a veřejné zeleně, avšak obsah těchto povinností nelze stanovit tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo s ústavním pořádkem. Tím, že napadená obecně závazná vyhláška zavedla, sice v rozsahu věcně vymezené samostatné působnosti obce, právní institut - poplatek, a přitom přehlédla, že jeho zavedení je vyhrazeno toliko zákonu, dopustila se obec zneužití své věcně vymezené samostatné působnosti tak, že její výkon realizovala při současném opomenutí vzít v potaz příkaz plynoucí z ústavního pořádku, tj. z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod při aplikaci a interpretaci ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích.“

zákona č. 337/1992 Sb. Přestože negativní vymezení chybí, nebudou kontrole podléhat tzv. nevrchnostenské vztahy (občanskoprávní, pracovněprávní a obchodněprávní). Uplatní se zde tzv. zásada subsidiarity, která v daném případě znamená, že ochranu daným vztahům poskytují jiné orgány (soudy, obecní úřady dle § 5 občanského zákoníku a další).

Rozdíly mezi dozorem a kontrolou spočívají nejen v subjektu, který je oprávněn dané činnosti vykonávat, ale také v jejich předmětu, způsobu jejich uskutečňování, výsledku daného procesu a možnostech obce bránit se proti zásahům do její působnosti.¹⁸

K bližšímu vymezení rozdílu a souvislostí mezi dozorem a kontrolou je vhodné se zabývat také současnou a připravovanou právní úpravou kontroly obsaženou v zákonech o územních samosprávných celcích.¹⁹ Domnívám se, že de lege applicata nejsou tyto pojmy důsledně rozlišovány, v praxi dochází k jejich častému zaměňování.

1.3.2 Vymezení pojmu „kontrola“

Kontrola prováděná orgány veřejné správy je jedním z nástrojů státu k zajištění ochrany celospolečenských zájmů a dodržování povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů. Kontrolu lze vymezit jako činnost orgánů veřejné správy, při které se zjišťuje, zda kontrolované subjekty dodržují zákony a jiné právní předpisy při výkonu samostatné i přenesené působnosti. Rozdíl je dán rozsahem zákonů, jiných předpisů a aktů, které jsou pro výkon těchto působností závazné.

¹⁸ Šromová, E.: Rozdíl mezi dozorem a kontrolou v přenesené působnosti, rozdíl mezi dozorem a kontrolou v samostatné působnosti, *Moderní obec* č. 9/2006, s. 47. O jednotlivých rozdílech a specifiích bude pojednáno v dalším textu.

¹⁹ *Důvodová zpráva k zákonu o kontrole* [online]. Ministerstvo vnitra, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-ke-kontrola-a-dozoru.aspx>>

Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí

Novela zákona o obcích zavedla nově od 1. července 2006 tzv. kontrolu výkonu samostatné působnosti obcí, která spočívá v posuzování, zda územní samosprávné celky plní zákonem uložené povinnosti. Kontrolní orgány, předmět kontroly, proces kontroly, projednání výsledků kontroly a zjednávání nápravy upravuje hlava VII. § 129 a 129a zákona o obcích. Kontrolu nad výkonem samostatné působnosti realizuje Ministerstvo vnitra.

Kontrola je zákonem o obcích koncipována jako subsidiární nástroj kontroly plnění povinností územními samosprávnými celky. Kontrole ze strany Ministerstva vnitra, proto podléhá v režimu zákona o obcích plnění pouze těch povinností, u kterých není dán zvláštním zákonem speciální kontrolní režim. S výjimkami některých povinností stanovených přímo zákonem o obcích není předmětem kontroly např. hospodaření územních samosprávných celků a nakládání s jejich majetkem, neboť přezkoumání hospodaření je upraveno zvláštním zákonem, kterým je zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Podobně kontrole dále např. nepodléhá plnění povinností stanovených zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, protože v tomto případě zvláštní právní předpis stanoví vlastní kontrolní postup. Ze stejného důvodu nebudou kontrole prováděné Ministerstvem vnitra podléhat záležitosti, které jsou předmětem kontroly podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

Předmětem kontroly výkonu samostatné působnosti může naopak být dodržování lhůt pro vyřizování připomínek, návrhů a podnětů občanů, zveřejňování záměru prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek na úřední desce, plnění povinností v souvislosti se zasedáním zastupitelstva podle jednotlivých ustanovení zákona o obcích. V systému kontroly je důležité uvést,

že Ministerstvo vnitra předpokládá realizaci kontroly výkonu samostatné působnosti na základě vnějších podnětů, na základě podnětů získaných např. při dozorové činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy.²⁰

Podle ustanovení § 7 zákona o obcích mohou *státní orgány a orgány krajů do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví*. V procesu kontroly se samozřejmě nejedná o omezení nebo o zásah do samostatné působnosti. Ministerstvo vnitra jako kontrolní orgán pouze formuluje kontrolní zjištění. Navržení a přijetí konkrétních opatření k odstranění zjištěných nedostatků je ve výlučné působnosti starosty a zastupitelstva obce.²¹

Proces průběhu kontroly, od oznámení zahájení kontroly až po projednání jejího výsledku a předání protokolu o kontrole pověřené osobě, je přesně vymezen oprávněními a povinnostmi kontrolujícího. Oprávnění a povinnosti jsou vymezeny v zájmu zajištění rovného postavení kontrolujícího a kontrolované obce. Rozsahu oprávnění odpovídá zákonem stanovená povinnost kontrolované obce poskytnout veškerou součinnost odpovídající jejím možnostem. Na druhé straně platná právní úprava zavazuje kontrolní orgán k poskytnutí pomoci kontrolované obci při odstraňování zjištěných nedostatků.

Z realizovaných kontrol je v souladu se zákonem pořizován protokol o kontrole, s jehož obsahem musí starosta nebo jím pověřený zástupce seznámit zastupitelstvo na jeho nejbližším (po vyřízení námitkové řízení či po marném uplynutí lhůty pro podání námitek) zasedání. Informaci o jednání zastupitelstva v této věci je obec povinna neprodleně vyvěsit na úřední desce obecního nebo

²⁰ Ministerstvo vnitra, *Odbor dozoru a kontroly veřejné správy (informace o vybraných činnostech odboru)*. Praha 2008, s. 13 a násl.

²¹ Ustanovení § 129a odst. 8 zákona o obcích.

krajského úřadu po dobu nejméně 15 dnů (srov. § 129a odst. 8 zákona o obcích).²²

Zákon o obcích současně zakotvuje možnost dvoustupňové ochrany kontrolované obce před případnými nepřesnými nebo chybnými závěry kontrolujícího. Starosta nebo jiná pověřená osoba má možnost podat námitky proti protokolu o kontrole. Pokud kontrolující námitkám nevyhoví, může zástupce obce podat proti rozhodnutí o námitkách odvolání. Kontrolní orgán je povinen rozhodnout o tomto odvolání. Proti tomuto rozhodnutí se již nelze dále odvolat.

Kontrola výkonu přenesené působnosti je upravena v ustanoveních hlavy VII. zákona o obcích. Kontrolu výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí vykonávají po novele zákona o obcích účinné od 1. července 2006 i nadále krajské úřady.

Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti krajů

Ministerstvo vnitra kontroluje výkon samostatné působnosti svěřené orgánům krajů. Při výkonu kontroly se zaměřuje na otázky, zda orgány krajů dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy.

Kontrolující je při provádění kontroly oprávněn požadovat od příslušného orgánu kraje, aby ve stanovené lhůtě předložil podklady a poskytl úplné informace nezbytné k provedení kontroly, zajistit v odůvodněných případech předložené podklady, vstupovat do objektů a do jiných prostor a v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jeho činnosti používat technické a materiální

²² Pokud uvedená zákonná povinnost není splněna, Ministerstvo vnitra může v těchto případech zveřejňovat protokol o kontrole (případně spolu s námitkami podanými proti jeho obsahu a rozhodnutí o nich), a to v souladu s § 5 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, jenž takový postup umožňuje. K tomuto kroku přistupuje Ministerstvo vnitra především pro informování o stavu výkonu samostatné působnosti v dané obci teprve poté, co obec ani přes urgenci nedoložila požadované informace a dokumenty (porušení povinnosti stanovené v § 13 odst. 2 věta druhá zákona o obcích), nespĺnila některou z povinností stanovených v § 129a odst. 8 zákona o obcích (projednání výsledků kontroly zastupitelstvem obce, včetně konkrétních opatření přijatých k odstranění a zamezení opakování kontrolou zjištěných nedostatků; řádné zveřejnění závěrů plynoucích z tohoto projednání na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů).

vybavení kraje. Kraj by měl poskytnout v souvislosti s prováděním kontroly kontrolujícímu veškerou součinnost odpovídající možnostem kraje a rozsahu kontrolních oprávnění.

Pověřený kontrolující pracovník je povinen o výsledcích kontroly pořídit písemný protokol.²³ Proti protokolu o kontrole může hejtman nebo pověřený zástupce podat do 15 dnů ode dne jeho převzetí námitky. O námitkách proti protokolu o kontrole rozhodne kontrolující. Nebylo-li námitkám vyhověno, může se hejtman ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o námitkách odvolat k tomu, kdo kontrolujícího pověřil kontrolou. Vedoucí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách rozhodne do 30 dnů od doručení odvolání. Hejtman nebo jím pověřený zástupce na nejbližším zasedání zastupitelstva kraje seznámí zastupitelstvo kraje s výsledky uskutečněné kontroly. V případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup orgánů kraje, předloží mu návrh opatření k odstranění jeho důsledků a k zamezení jeho opakování, popřípadě jej seznámí se způsobem, jakým se tak již stalo.²⁴

Věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady kontrolují výkon přenesené působnosti svěřené orgánům krajů. Kontrolou se zjišťuje, zda orgány krajů dodržují při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích také usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Hlavním koordinačním orgánem kontrol výkonu přenesené působnosti je Ministerstvo vnitra.²⁵

²³ Vedle toho je kontrolující pracovník povinen oznámit hejtmanovi nebo jím pověřenému zástupci zahájení a ukončení kontroly, provádět kontrolu v rozsahu pověření ke kontrole, zjistit skutečný stav kontrolovaných činností, porovnat je s příslušnými právními předpisy, zabezpečit řádnou ochranu zajištěných podkladů a vrátit je neprodleně, pominou-li důvody jejich zajištění, o kontrole, seznámit s obsahem protokolu o kontrole hejtmana nebo jím pověřeného zástupce a předat stejnopis protokolu a poučit ho o možnosti podat proti protokolu námitky.

²⁴ Ustanovení § 87 zákona o krajích.

²⁵ Úkolem ministerstva je koordinovat postup, zejména zpracovávat vyhodnocení výsledků kontrol a plán kontrol krajů a hlavního města Prahy. Plán kontrol krajů a hlavního města Prahy je zpracováván

K připravovanému zákonu o kontrole

Za ústavněprávní východiska respektovaná novou právní úpravou²⁶ lze považovat:

- čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, dle něhož *„státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“*
- čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, coby součásti ústavního pořádku, který stanoví, že *„státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“*
- čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle něhož *„povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“*.²⁷
- v rámci úpravy potřebného vstupu na pozemky a do jiných objektů, včetně obydlí, které souvisí s výkonem kontroly, je dále respektován čl. 12 Listiny základních práv a svobod, zaručující nedotknutelnost obydlí, a zejména jeho odstavec 3, dle něhož *„jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné*

pravidelně ve dvouletých cyklech. Kontrolu provádějí v mezích své působnosti ústřední správní úřady, do jejichž působnosti patří výkon státní správy svěřené krajům a jejich orgánům. Provádění kontrol nad rámec zpracovaného plánu v reakci na aktuální potřeby není omezeno. Pokud kontrolní orgány uskuteční kontroly nad rámec plánu kontrol informují o nich pololetně Ministerstvo vnitra. Ministerstvo vnitra pravidelně ve dvouletých cyklech předkládá vládě České republiky vyhodnocení výsledků kontrol krajů a hlavního města Prahy. Cílem této zprávy je podat vládě komplexní, přehlednou a vypovídající informaci o realizaci výkonu samostatné a přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků a současně podat informace o účinnosti právní úpravy kontroly a jejím faktickém výkonu ve vztahu k těmto působnostem.

²⁶ Podrobnosti in *Důvodová zpráva k zákonu o kontrole* [online]. Ministerstvo vnitra, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-ke-kontrole-a-doзору.aspx>>. Návrh zákona o kontrole byl v lednu 2010 předložen Legislativní radě vlády, která doporučila s ohledem na závažnost a obsáhlost právní úpravy a vzhledem k blížícím se volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, ponechat projednání předloženého materiálu až nové vládě a nové Poslanecké sněmovně.

²⁷ Tento princip je důsledně zohledněn též oddělením fáze kontrolní, kdy jsou kontrolovaným osobám uloženy povinnosti zákonem, od fáze ukládání opatření k nápravě či sankci, jimiž je zasahováno do práv a povinností, resp. ukládány určité povinnosti, která by měla být plně podřízena správnímu řádu.

hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy“.

Základním cílem nové právní úpravy je odstranění identifikovaných nedostatků stávající právní úpravy, včetně snížení nadměrné zátěže kontrolovaných subjektů a zajištění právní jistoty adresátů norem.

Konkrétně se jedná především o vytvoření jednotných pravidel základního obecného kontrolního postupu, která jsou aplikovatelná v zásadě na všechny druhy kontrolní činnosti, s výjimkou kontrol, jež jsou tak specifické a mají ucelenou zvláštní právní úpravu, včetně kontrolních postupů, že je nelze pod obecnou úpravu podřadit. Na zpracování této obecné úpravy dále navazuje odstranění obecných procesních postupů ze zvláštních právních předpisů, přičemž zachována zůstávají pouze specifika postupů příslušného druhu kontrolní činnosti, která jsou odůvodněná a nelze je zobecnit. Výsledkem bude ucelená obecná právní úprava kontrolního postupu, kompatibilní jednak se základním obecným procesněprávním předpisem v oblasti veřejného práva, tj. zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a rovněž se zvláštními právními úpravami, které budou nadále obsahovat toliko výlučná specifika příslušné kontrolní činnosti, včetně hmotněprávní úpravy, nikoli ustanovení upravující obecný proces kontroly.

Návrh zákona o kontrole vychází z požadavku vytvoření jediného obecného procesněprávního předpisu upravujícího základní instituty procesních mechanismů kontroly, který je základním východiskem pro postup kontrolních orgánů při jakékoli kontrolní činnosti. Jedná se o obecnou úpravu určitých základních kontrolních postupů a institutů, která však nebrání existenci navazujících specifických úprav zaměřených na regulaci zvláštností

té které kontroly, avšak brání duplicitní, resp. multiplicitní existenci v zásadě shodných obecných procesněprávních úprav kontroly.

Základním účelem nové právní úpravy je:

- úprava procesních pravidel kontroly, poskytnutí obecného procesněprávního rámce, který lze aplikovat na všechny kontroly prováděné v rámci výkonu veřejné správy. Hmotněprávní ustanovení²⁸ zůstanou zachována ve speciálních tzv. odvětvových zákonech, přičemž zákon o kontrole obsahuje pouze obecné definice potřebné pro účely tohoto zákona.
- sjednocení, zpřehlednění a zjednodušení procesu kontroly vykonávané v rámci veřejné správy orgány státní správy a územní samosprávy u jim nepodřízených právnických a fyzických osob, ale též v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, a to zejména odstraněním neodůvodněných rozdílů ryze procesní povahy, a s tím související minimalizace zachovávání nebo vytváření odlišných kontrolních postupů či duplicitní právní úpravy.
- zohlednění aktuálního stavu v oblasti kontroly a trendů, jež se v moderní veřejné správě v současné době vyskytují.

Zákon o kontrole se bude vztahovat na většinu klíčových kontrolních postupů uskutečňovaných ve veřejné správě. Konkrétně lze zmínit např.:

- vnější správní kontroly, tzn. kontroly vykonávané správními úřady na základě zmocnění ve zvláštních zákonech z různých oblastí veřejné správy vůči nepodřízeným fyzickým a právnickým osobám, v právním řádu označované nejčastěji jako státní dozor, dohled, inspekce, státní kontrola apod.,

²⁸ Především konkrétní vymezení kontrolních orgánů, popř. kontrolujících, kontrolovaných osob a předmětu kontroly.

pro něž se dosud používají pravidla zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), ale ještě častěji pravidla zčásti odchylná, umístěná v odvětvových, neboli zvláštních zákonech; v této oblasti kontroly, která se týká všech odvětví veřejné správy, bude uplatnění zákona o kontrole nejširší²⁹

- kontroly výkonu přenesené působnosti subjektů územní samosprávy, pro něž se dosud používají pravidla obsažená zejména v zákonech o územních samosprávných celcích, s výjimkou dozoru nad vydáváním nařízení a dalších aktů územních samosprávných celků vydaných v přenesené působnosti, jenž je realizován na základě komplexní zvláštní právní úpravy, úzce související s legislativním procesem a s navazující působností soudů³⁰
- kontroly dodržování zákonných povinností subjektů územní samosprávy při výkonu jejich samostatné působnosti, s výjimkou dozoru nad vydáváním obecně závazných vyhlášek a dalších aktů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti, jenž je realizován na základě komplexní zvláštní právní úpravy a je vždy v případě neochoty napravit nesoulad se zákonem na základě výzvy k nápravě završen soudním zásahem
- kontroly dodržování zákonných povinností subjektů zájmové samosprávy, tzn. profesních komor a zájmových svazů, ze strany ústředních správních úřadů a dalších oprávněných subjektů, pro něž se dosud používají často velmi útržkovitá a mezerovitá pravidla zvláštních zákonů upravujících zájmovou samosprávu

²⁹ Jedná se např. o vnější kontroly v oblasti zdravotnictví, sociální péče, kultury, dopravy, peněžnictví, životního prostředí, požární ochrany apod.

³⁰ Především Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

- kontroly dodržování povinností dekoncentrovaných orgánů státní správy, a dále kontroly dodržování povinností organizačních složek a příspěvkových organizací, jejichž zřizovatelem je stát či územní samosprávný celek, pro něž se dosud používají roztržštěná pravidla obsažená v některých zvláštňích zákonech nebo interní normativní instrukce.³¹

S vymezením působnosti nového zákona pak souvisí též určité sjednocení kontrolní terminologie a zpracování definic některých základních pojmů, a to pro účely zákona o kontrole, neboť naprosté sjednocení terminologie ve zvláštňích odvětvových zákonech by bylo velmi problematické.³² Problém totiž spočívá jednak ve skutečnosti, že některé zákony zahrnují např. pod pojem inspekce či vrchní státní dozor apod. nikoli pouze samotnou kontrolu, nýbrž i další činnosti, jako např. správní řízení apod. Rovněž spousta úřadů má odlišný pojem přímo ve svém názvu (např. inspekce práce, inspekce životního prostředí apod.). Především z těchto důvodů byl proto zvolen méně problematický způsob sjednocení terminologie alespoň pro účely zákona o kontrole.³³

Zákon o kontrole naproti tomu nepočítá s definicemi jednotlivých typů kontroly, popř. činností kontrolu zahrnujících,³⁴ ačkoli v první fázi přípravy zákona o kontrole byl i tento pokus autory učiněn, avšak neúspěšně.³⁵ Nalézání obecně aplikovatelných srozumitelných hranic mezi jednotlivými výše zmíněnými druhy kontrolní činnosti je totiž terminologicky velmi obtížné, ba přímo nemožné, a to vzhledem k dosavadnímu mimořádně

³¹ Jedná se např. o kontrolu Ministerstva financí nad územními finančními orgány, kontrolu Ministerstva práce a sociálních věcí nad úřady práce nebo správami sociálního zabezpečení, kontrolu jiných krajských správních úřadů nad podřízenými správními úřady apod.

³² Náročnost by se dotýkala zejména finanční, legislativní a organizační stránky.

³³ Tento způsob počítá s konkrétním vymezením pojmu kontrola, avšak s nutným zachováním určité abstraktnosti tak, aby byla tato definice použitelná na veškeré kontroly ve veřejné správě, a to i ty, které jsou součástí jinak nazvaných činností.

³⁴ Např. inspekce, dozor, dohled, vrchní státní dozor, státní kontrola, přezkum apod.

³⁵ Protiargumenty konzultovaných kontrolních orgánů převážily.

komplikovanému vývoji této oblasti v rámci pozitivního práva, jakož i značné nevykrytalizovanosti institutů právní teorie.^{36,37}

Oproti stávající právní úpravě zákona o státní kontrole je v novém zákonu o kontrole výslovně upraveno zahájení a ukončení kontroly, jež je variantně pojato tak, aby vyhovovalo všem druhům kontroly, avšak současně byl jasně vymezen jak okamžik zahájení, tak i ukončení kontroly, který má podstatný vliv na realizaci práv a povinností osob, jež se kontroly účastní.³⁸

Rovněž nový zákon zavádí určitou prefázi kontroly, jenž je naprosto neřešená v současné právní úpravě, a to ve formě institutu kontrolního průzkumu.³⁹

Stávající zákon o státní kontrole upravuje pouze tzv. kontrolu namístě, zatímco nová právní úprava řeší i tzv. dálkové kontroly. S tím nutně souvisí koncepce zakotvení okamžiku zahájení kontroly. Do nového zákona tak budou zařazeny úkony a postupy, jejichž podstatou je monitoring určitého stavu bez součinnosti kontrolované či povinné osoby, tzv. korespondenční kontrola, resp. kontrola na dálku. Mnohdy jsou výsledky těchto postupů či úkonů jediným podkladem pro zahájení kontroly na místě či dokonce přímo pro zahájení správního řízení o uložení opatření k nápravě nebo sankce. Zvláštní zákony totiž většinou upravují pouze možnost kontrolního orgánu takovou činnost provádět, avšak její

³⁶ Svou roli v tomto směru nepochybně sehrává též vznik řady nových zákonných úprav implementujících předpisy Evropské unie, které přinášejí další nové a v dřívějších úpravách neznámé legislativní pojmy „kontrolního práva“, jejichž vztah k výrazům dosud používaným nebývá vždy zcela jednoznačný.

³⁷ Vytváření nových zákonných definic vztahujících se k uvedeným pojmům by také znamenalo, pokud by mělo být důsledně promítnuto do platného práva, mimořádně široký okruh druhotně vyvolaných legislativních změn, násilné strukturování a usazování tradičně označovaných kontrolních činností a institucí do nově uměle vytvořených kategorií, a tím také značné zvýšení administrativní a finanční náročnosti realizace nového zákona.

³⁸ V současné době např. existují případy, kdy je kontrola oznámena kontrolované osobě předem, avšak zahájena je až okamžikem předložení pověření ke kontrole. V případě, že kontrolovaná osoba následně po doručení oznámení, avšak ještě před samotným zahájením kontroly, neposkytuje součinnost a eumožňuje předložení pověření ke kontrole, naskýtá se otázka, zda ji lze již sankcionovat pořádkovou pokutou či nikoli, když zákon výslovně ukládání pořádkové pokuty i před zahájením kontroly neřeší.

³⁹ V současné době se jedná o nejasnosti spojené především s právy a povinnostmi zúčastněných osob, ale též s právní relevancí pro navazující kontroly či správní řízení. Jedná se o problematiku výkonu určitých s kontrolou souvisejících úkonů, které jsou však prováděny před samotným zahájením kontroly, přičemž někdy vyústí v její zahájení, jindy nikoli.

pravidla výslovně nestanoví, popř. se i na tuto činnost vztahují obecné kontrolní postupy.

Základní filosofií nové úpravy je v co největší míře zachovat a respektovat právní jistotu kontrolovaných osob, avšak současně umožnit kontrolnímu orgánu účinné vymáhání plnění s kontrolou souvisejících povinností, a tudíž účinnou a efektivní realizaci kontroly a jejího účelu.

S tím souvisí též nová úprava donucovacích prostředků v podobě pořádkových pokut, jejichž výše je podstatě vyšší než dosavadní výše upravovaná zákonem o státní kontrole či výše pořádkové pokuty dle správního řádu. Stále však platí, že se jedná o donucovací, nikoli represivní prostředek, jehož cílem není sankce či likvidace osoby, jíž je uložena, nýbrž pouze vynucení splnění povinnosti, jež je pro realizaci kontroly a naplnění jejího účelu potřebné.

Podstatnou změnou a upřesněním projde také okruh oprávnění a povinností kontrolních pracovníků, jimž korespondují příslušné povinnosti a práva kontrolovaných osob. Okruh práv kontrolního orgánu by měl zajistit možnost účinné realizace téměř všech druhů kontrol, přičemž kontrolní orgán může využít kterékoli z uvedených oprávnění, avšak má zároveň jasně deklarovanou povinnost využívat pouze ta, která k výkonu kontroly a splnění jejího účelu potřebuje, přičemž je dále povinen šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolovaných a povinných osob.

Cílem nové právní úpravy je rovněž zefektivnění výkonu veřejné správy, větší transparentnost kontroly prostřednictvím informování veřejnosti, hospodárnost, efektivita a zrychlení kontrolního procesu, odstranění nadbytečných regulací a byrokratické zátěže, a to především zakotvením zásady spolupráce a vzájemného informování orgánů veřejné správy v oblasti kontroly či možností provedení kontroly nadřízeným kontrolním orgánem, namísto příslušného kontrolního orgánu, je-li to efektivnější a účelnější, a v neposlední řadě též revize

veškerých procesních předpisů, které jsou používány v rámci výkonu jednotlivých správních agend, na jejichž základě mají být vytvořena univerzální procesní pravidla s minimem odchylek a výjimek.

Nová právní úprava obsahuje kromě ukládání práv a povinností též prostředky zajišťující účinné uplatnění práv a vynucování povinností. V případě neplnění povinností uložených kontrolovaným osobám je dána kontrolnímu orgánu možnost sankce v podobě pořádkové pokuty. Kontrolované osoby naopak mohou vůči kontrolujícím uplatňovat námitky podjatosti, námitky vůči protokolu o kontrole, nebo stížnosti na chování či postup při kontrole.⁴⁰ Kromě toho jsou nově zavedeny mechanismy, které by měly napomoci objektivitě a otevřenosti kontrol, zejména v podobě informování veřejnosti.

Nová právní úprava bude rovněž respektovat postavení správního řádu, jakožto obecného procesněprávního předpisu veřejného práva, čímž dojde k důslednému propojení obou právních předpisů a zamezení zbytečné duplicity právních úprav.

Zákon o kontrole je vůči správnímu řádu, jakožto obecnému předpisu procesního práva v rámci veřejné správy, ve vztahu zvláštního právního předpisu a uplatní se zde tedy obecná subsidiarita správního řádu. V zásadě platí, že kontrola ve veřejné správě je postupem podle části čtvrté správního řádu, na nějž se vztahují mimo jiné též základní zásady a některá další ustanovení.

Tato koncepce jednak plně respektuje povahu správního řádu, coby obecného procesněprávního předpisu (*lex generalis*) v oblasti veřejného práva a veřejné správy, vyplývající z § 1 odst. 2 správního řádu, a současně je praktická jak z hlediska úspornosti právní úpravy, tak i zamezení duplicitám či naopak mezerám procesněprávní úpravy ve veřejné správě, jejichž odstranění v oblasti kontrol je jedním z hlavních cílů zákona o kontrole.

⁴⁰ Dle ustanovení § 175 správního řádu.

Zároveň je právní úprava co nejvíce propojena, o čemž svědčí též odkazy na jiné právní předpisy upravující obecně určitou problematiku, již se kontrola též dotýká.⁴¹

K připravovanému zákonu o kontrole lze závěrem podotknout, že nejen úprava kontroly nad územními samosprávnými korporacemi je v zájmu legislativního procesu, ale ani zájmová samospráva nestojí mimo chystané změny. V tomto směru nová úprava předpokládá především zjednodušení procesu kontroly vykonávané orgány státní správy a územní samosprávy u právnických⁴² a fyzických osob, a to zejména odstraněním neodůvodněných rozdílů ryze procesní povahy.

1.3.3 Vymezení pojmu „samosprávná korporace“

Samosprávné korporace v oblasti veřejného práva jsou jednou z nejvýznamnějších formou právnických osob v tomto odvětví. Samosprávné korporace v oblasti veřejného práva mají povahu tzv. veřejnoprávní korporace.⁴³

Veřejnoprávní korporaci lze definovat jako člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Mezi základní pojmové znaky veřejnoprávní korporace patří:⁴⁴

- uplatnění členského principu v organizaci korporace tak, že členové při plnění úkolů spolupůsobí
- veřejnoprávní korporace je právnickou osobou. Je samostatným subjektem práv a povinností. Zvláště je způsobilá k majetkovým úkonům a za své závazky je odpovědná

⁴¹ Např. elektronická komunikace, vedení spisové služby, atd.

⁴² Především subjekty zájmové samosprávy.

⁴³ V současné době se s pojmem veřejnoprávní korporace výslovně setkáme jen v čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky, která za veřejnoprávní korporace považuje základní celky územní samosprávy (obce) a vyšší územně samosprávné celky (kraje).

⁴⁴ Srov. Např. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 105 a násl.

- veřejnoprávní korporace je založená zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem za základě zákona
- veřejnoprávní korporaci musí být vždy svěřena mocenská pravomoc činit vrchnostenské úkony
- při plnění svých úkolů má veřejnoprávní korporace jako subjekt veřejné správy jistou nezávislost na správních úřadech státu, a to podle svěřených úkolů a oprávnění. Podléhá však státnímu dozoru.

Veřejnoprávní korporace jsou nositeli tzv. veřejnoprávní subjektivity. Právní subjektivitu můžeme obecně definovat jako schopnost mít práva a povinnosti, tzn. být nositelem práv a povinností, popř. nést i právní odpovědnost. Pro pochopení toho, co je považováno za veřejnoprávní subjektivitu samosprávné veřejnoprávní korporace, je nutné daný pojem definovat. Pro každé odvětví je právní subjektivita definována odlišně. Ve veřejném právu mají právní subjekty tzv. omezenou subjektivitu, tedy kolik je jí třeba k tomu, aby byly pokryty sledované účely členů.

Podle základu, který tvoří veřejnoprávní korporaci, rozeznáváme tři druhy veřejnoprávních korporací:⁴⁵

- územní: obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky (čl. 99 Ústavy). Členství je vázáno na trvalý pobyt u fyzických osob či sídlo u právnických osob uvnitř teritoria korporace.
- osobní: reprezentována profesními komorami s povinným členstvím, komorami s nepovinným členstvím a vysokoškolskou samosprávou.
- věcné (reálné): členství vyplývá nejčastěji z vlastnictví k určité věci nebo obstarávání společných záležitostí (např. svazky obcí).⁴⁶

⁴⁵ Teorie i praxe chápou pojem veřejnoprávní korporace různě široce. Lze pod ním mimo jiné chápat např. také Českou národní banku, církev a mnohá další uskupení. Nicméně pro účely rozboru a nezbytné zúžení tématu práce je v dalším textu pro pojem veřejnoprávní korporace využito následující členění.

2 Právní základ úpravy státního dozoru nad samosprávnými korporacemi

Před přistoupením k samotnému právnímu rozboru zákonné právní úpravy je potřeba zmínit mezinárodněprávní východiska a ústavní základ územní samosprávy.

2.1 Mezinárodněprávní východiska

Nejen český ústavní standard místní samosprávy, ale také ústavní standardy v ostatních státech Evropy, vychází z mezinárodních úmluv, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS a v České republice pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb..

Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajisté představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních stran mohou podrobně vymezovat okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou

⁴⁶ Nad tímto typem veřejnoprávních korporací však není vykonáván státní dozor tak, jak byl vymezen výše, proto se jimi nebudu v práci dále zabývat.

včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blížící se státům.⁴⁷

Problematika správního dozoru nad činností místních společenství je upravena v čl. 8: *„Jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon.“* Odstavec druhý téhož článku stanoví, že: *„Jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků.“* a odstavec třetí upravuje, že: *„Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.“*

2.2 Ústavněprávní východiska v ČR

Ústavní základ územní samosprávy⁴⁸ je položen v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. (dále jen „Listina“).

Článek 8 Ústavy uvádí, že *„zaručuje se samospráva územních samosprávných celků“*. Samospráva územních samosprávných celků je zaručována ze strany státu a to především tím, že jsou přijaty

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

⁴⁸ V podrobnostech Filip, J.: *Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*, Nakladatelství Doplněk 2004

další zákony, kde je tento princip zakotven, podporována a respektován.⁴⁹

Pod územní samosprávou Ústava chápe ústavně zaručené právo územního samosprávného celku jako územního společenství občanů rozhodovat samostatně v rámci autonomních prostorů vymezených ústavním pořádkem a zákony o svých záležitostech.

Česká republika se dělí podle dvouступňového principu územní samosprávy. Na základě čl. 99 Ústavy ČR se Česká republika člení na *obce, které jsou základními územními samosprávnými celky*.⁵⁰ Toto ustanovení Ústavy ČR vymezuje vnitřní členění České republiky jako jednotného unitárního státu⁵¹ na samosprávné obce, přičemž Ústava ponechává regulaci jejich počtu i velikosti jiným právním předpisům. Obce jsou tedy ustanovením čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR konstituovány jako *územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu*. Tato definice obsahuje tři prvky, jejichž spojení tvoří podstatu obce: osobní základ, samosprávný základ (právo na samosprávu) a územní základ.⁵² Zároveň se Česká republika na základě čl. 99 Ústavy člení na kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.⁵³ Svým způsobem specifické je postavení hlavního města Prahy. Spojuje prvky obou druhů územních samosprávných celků, tedy jak obce, tak i kraje.

⁴⁹ Zejména zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 347/1997, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Srov. Kopecký, M.: *Právní postavení obcí, základy obecního práva*, Codex Bohemia, Praha 1998, s. 66, poznámka pod čarou.

⁵¹ Tzn. že se státní území člení na jednotky, které nemají povahu státu, tak jak je to např. ve státě s federativním uspořádáním. Srov. také čl. 1 odst. 1 Ústavy (ČR jako jednotný stát).

⁵² Srov. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 6. vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, s. 139; Průcha, P.: *Správní právo, obecná část*, 6. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004, s. 188 – 189.

⁵³ Vyšší územní samosprávné celky byly stanoveny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Celkem bylo ustanoveno 14 samosprávných krajů. Kraje jsou vymezeny územím okresů na základě zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů. Územní obvod okresů upravuje vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů.

Výsadní postavení zastupitelstev obcí a krajů jako vrcholných orgánů územní samosprávy je zakotveno v čl. 101 odst. 1 Ústavy: „*Obec je samostatně spravována zastupitelstvem*“. a čl. 101 odst. 2 Ústavy: „*Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem*“. Členové zastupitelstev jsou voleni v tajném hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Ostatní orgány obcí a krajů jsou od zastupitelstva odvozeny a nemají v oblasti samosprávy výslovný ústavní základ.

Čl. 101 Ústavy výslovně uvádí že „*Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu*“. K základním znakům samosprávného celku se tak vedle existence území, společenství občanů a práva na samosprávu připojuje také znak ekonomické samostatnosti.⁵⁴

Další podrobnosti týkající se územní samosprávy jsou v Ústavě zakotveny v hlavě sedmé. Působnost územních samosprávných celků může být stanovena jen zákonem. Článek 104 odst. 2 stanoví, že „*zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákony svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku*“. Z uvedeného lze dovodit, že působnost vyššího územního samosprávného celku musí být vždy stanovena výslovně v zákoně, a pokud tomu tak není, je pravomoc v dané věci svěřena obci.

Doposud byla zmíněna ustanovení Ústavy, která se týkají samostatné působnosti obce, ale Ústava obsahuje také ustanovení tvořící základ pro tzv. přenesenou působnost obce. V čl. 105 stanoví, že „*výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon*“.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 5/03.

2.3 Základní aspekty dozoru ve vybraných státech Evropy

Zákonnost patří k jednomu ze základních principů demokratického právního státu. Kontrolní mechanismy, jejichž předmětem sledování je zákonnost, však nejsou na mezinárodní evropské úrovni unifikovány. Z toho důvodu je přístup jednotlivých států k dozoru nad územní samosprávou odlišný. Vždy však dozor vykonává stát prostřednictvím svých orgánů.

Nutno zmínit, že dozor nad právotvorbou územní samosprávy našich sousedů, kteří přestože s námi sdíleli historický osud a stejně jako Česká republika nastoupili po roce 1989 cestu k demokracii, je v mnoha ohledech upraven odlišně.⁵⁵

Dozor na Slovensku

Dozor nad dodržováním zákonů a ostatních obecně závazných právních předpisů orgány veřejné správy, jimiž jsou i orgány územní samosprávy, vykonává prokurátor v rozsahu stanoveném zákonem č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, ve znění pozdějších předpisů. Tento dozor prokurátor vykonává formou přezkoumávání *zákonnosti* obecně závazných právních předpisů vydaných orgány veřejné správy, prováděním prověrek zachování zákonosti, uplatněním poradního hlasu na zasedáních orgánů veřejné správy (§ 21 odst. 1).⁵⁶

Dozor lze charakterizovat takto: akty samosprávy mají právní účinky již od jejich vydání. Zjistí-li prokuratura, že akt je nezákonný uplatní u samosprávy speciální prostředek, tzv. protest prokurátora, kterému je samospráva povinna vyhovět v zákonné lhůtě, nebo v téže lhůtě poukázat na nesprávnost protestu. Trvá-li prokuratura na svém stanovisku, podá žalobu k nezávislému soudu.

⁵⁵ Např. zatím co v České republice činila aplikační problém nejen dvojkolejná úprava dozoru, ale také otázka dozoru jednoho územně samosprávného celku nad druhým, v jiných státech tuto úpravu jako problematickou nespátřují a v praxi ji aplikují.

⁵⁶ Blíže k oprávněním generálního prokurátora Slovenské republiky např. Machajová, J.: Všeobecne záväzné nariadenia obcí a ich súlad s ústavou a zákonmi v Slovenské republike, in Průcha, P. (red.): *K normotvorné pravomoci obcí (sborník příspěvků z konference)*, Brno : Masarykova univerzita, 1998, s. 75 – 76.

Prokurátor je oprávněn podat protest proti obecně závaznému právnímu předpisu vydanému orgánem veřejné správy,⁵⁷ opatření, rozhodnutí, kterým byl porušen zákon nebo jiný obecně závazný právní předpis (§ 22 odst. 1).

Protest prokurátora obsahuje označení prokurátora, který protest podává, označení orgánu veřejné správy, kterému je protest adresován, výslovné označení, že jde o protest prokurátora, označení obecně závazného právního předpisu, opatření nebo rozhodnutí proti kterému se protest podává, označení orgánu veřejné správy, který vydal obecně závazný právní předpis, opatření nebo rozhodnutí, proti kterému protest směřuje, přesné označení ustanovení zákona nebo jiného obecně závazného právního předpisu, který byl vydaným obecně závazným právním předpisem, opatřením nebo rozhodnutím porušen, návrh na zrušení nezákonného obecně závazného právního předpisu, opatření nebo rozhodnutí, případně návrh na jeho nahrazení novým obecně závazným právním předpisem, datum a místo zpracování protestu, jméno a příjmení, podpis prokurátora, úřední razítko (§ 22 odst. 2). Pokud se jedná o protest prokurátora proti obecně závaznému právnímu předpisu, tak jej podává prokurátor orgánu veřejné správy, který obecně závazný právní předpis vydal.

Orgán veřejné správy je povinen o protestu rozhodnout do 30 dnů od doručení protestu. Jestliže orgán veřejné správy protestu prokurátora vyhoví, je povinen bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů od doručení protestu prokurátora, nezákonný obecně závazný právní předpis zrušit, příp. nahradit obecně závazným právním předpisem, který bude v souladu se zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy.

Jestliže však orgán veřejné správy protestu prokurátora nevyhoví nebo mu vyhoví jen částečně, nebo ve stanovené lhůtě

⁵⁷ Vyhláška, výnos a opatření ústředního orgánu státní správy, státního orgánu nebo jiné právnické osoby, kterou zvláštní zákon zmocnil k vydání obecně závazného právního předpisu, obecně závazné nařízení územní samosprávy, obecně závazný právní předpis orgánu místní správy.

o protestu vůbec nerozhodne, může generální prokurátor podat ústavnímu soudu⁵⁸ návrh na zahájení řízení o souladu právních předpisů.^{59,60} Ten může generální prokurátor podat i tehdy, jestliže proti obecně závaznému právnímu předpisu vydanému orgánem veřejné správy nebyl protest prokurátora podán.

Dle mého názoru je úprava dozoru na Slovensku velmi podobná naší právní úpravě s tím zásadním rozdílem, že dozor je svěřen výhradně prokurátorovi, jehož postavení je posíleno o elementy jako např. možnost uplatnění poradního hlasu na zasedáních orgánů veřejné správy. Protestu prokurátora odpovídá v české legislativě výzva a pokud jí dozorovaný subjekt nevyhoví, v obou úpravách následuje řízení u Ústavního soudu.

Dozor v Polské republice

Polská Ústava zakotvuje, že činnost územní samosprávy podléhá dozoru pouze z hlediska *legality*.⁶¹ Zákonná právní úprava v Polské republice svěřuje výkon státního dozoru nad právními předpisy a ostatními akty obcí, okresů i samosprávných krajů vojvodům a předsedovi rady ministrů.⁶² Vojvoda jako představitel vlády (rady ministrů) je ve vojvodství orgánem dozoru nad jednotkami územní samosprávy. Dozor nad činností obce, okresu

⁵⁸ Blíže k povaze a postavení Ústavního soudu Slovenské republiky např. Čič, M., Mazák, J., Ogurčák, S.: *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Cassoviapress, Košice, 1993, Kresák, P. a kol.: *Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993 – 1997*, Bratislava Kalligram, 1999, Bröstl, A., Klučka, J., Mazák, J.: *Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína)*, Košice, 2001, Orosz, L. - Mazák, J.: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Košice, 2004.

⁵⁹ V podrobnostech Sládeček, V.: Ústavní soudnictví ve Slovenské republice: vznik, vývoj a současnost, *Správní právo* č. 4/2002, s. 209 a násl.

⁶⁰ Prusák, J.: Vydávanie a zrušovanie všeobecne záväzných nariadení obce v systéme tvorby slovenského práva, *Právny obzor*, 1993, č. 5, s. 438 – 442.

⁶¹ Blíže Kadečka, S.: Institucionální zabezpečení dozoru nad zákoností právních předpisů územních samosprávných celků v České republice, in *Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků“ pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 6. června 2006*, Praha 2006, s. 14 a násl.

⁶² Podrobnosti o právech a povinnostech vojvodů, jejich jmenování a odvolávání a o organizaci vládní správy ve vojvodstvích stanovuje zákon ze dne 5. června 1998, o vládní správě ve vojvodství.

a samosprávného vojvodství je vykonáván na základě kritéria shody s právem.⁶³

Starosta nebo purkmistr je povinen předložit vojvodovi usnesení rady během 7 dní od jejich přijetí. Usnesení ve věcech pořádkových předpisů starosta nebo purkmistr předkládá během dvou dní od jejich přijetí. Hejtman je pak povinen předložit vojvodovi usnesení rady během 7 dní od jejich přijetí. Usnesení orgánů obce ve věcech pořádkových předpisů podléhají předložení během dvou dní od jejich přijetí. Maršálek vojvodství předkládá vojvodovi usnesení sejmiku vojvodství během 7 dní od jejich přijetí.

Usnesení orgánu územní samosprávy rozporné s právem neplatné. Neplatnost usnesení jako celku nebo jeho části vyslovuje orgán dozoru ve lhůtě ne delší než 30 dní od doručení usnesení tomuto orgánu způsobem stanoveným zákonem. Stvrdí-li orgán dozoru neplatnost aktu místního práva, pozastavuje ex lege jeho výkon ve věcech zahrnutých stvrzením neplatnosti ode dne doručení rozhodnutí dozoru.

V případě podání stížnosti proti dozorovému rozhodnutí orgánem územní samosprávy, správní soud nařídí jednání do 30 dní ode dne doručení stížnosti soudu.

Zvláštním prostředkem dozoru je pravomoc Sejmu rozpustit radu obce, okresu nebo sejmik vojvodství na návrh předsedy rady ministrů, respektive pravomoc předsedy rady ministrů rozpustit výbor obce, okresu nebo samosprávného vojvodství v případě opakovaného porušení Ústavy nebo zákonů. Dalším prostředkem, který umožňuje kontrolu legality právo tvorby obcí, okresů a samosprávných vojvodství, je právo každého, jehož právní zájem nebo oprávnění byly narušené aktem místního práva přijatým orgánem obce, okresu nebo samosprávného vojvodství v oblasti

⁶³ Srov. např. Ochendowski, E.: Kontrola i nadzór nad aktami prawa miejscowego, in Grzebalski, M – Staniszewski, M. (red.): *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*. Poznań : Wydawnictwo TERRA, 1999, s. 202 – 206.

veřejné správy, po marné výzvě k odstranění narušení, podat správnímu soudu stížnost proti takovému právnímu předpisu.⁶⁴

Dozor v Polské republice doznává větších legislativních rozdílů oproti naší úpravě, než tomu bylo u úpravy slovenské. Základní rozdíl je v subjektu, který dozor vykonává, v tom, že dozorované subjekty mají přímo zákonem stanovené lhůty, ve kterých jsou povinny usnesení a předpisy překládat dozoru jícím subjektům a v neposlední řadě také v možnosti rozpuštění příslušného orgánu při opakovaném porušení Ústavy nebo zákonů.

Dozor v Německu

Většina zákonů o obecním zřízení jednotlivých spolkových zemí předpokládá, že obce své statuty předkládají dozoru jícímu úřadu k informaci. Vydávání statutů,⁶⁵ jakožto právních předpisů vydávaných právníckými osobami veřejného práva v rámci zákonem propůjčené autonomie, tak podléhá státnímu dozoru.⁶⁶ Nadto ve spolkových zemích jako např. Bavorsko, Porýní-Falc nebo Sársko je výslovně předepsáno, že se tak musí stát před vyhlášením právního předpisu (předběžný dozor).

Pokud statuty nezasahují do cizí správy, zůstávají samosprávným projevem obce. Platí zde zásada schvalovací volnosti („Grundsatz der Genehmigungsfreiheit“). Určitou výjimkou jsou statuty týkající se zástavbových plánů, u kterých může stát v omezeném rozsahu udělovat povolení, jestliže jsou dotčeny státní územní zájmy a regionální plánování.

Při poskytované soudní ochraně před normativními právními akty (statuty) soud zkoumá jejich soulad s právními předpisy vyšší právní síly, včetně ústavních norem. Vedle prezkumného řízení

⁶⁴ Blíže Izdebski, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001, s. 221.

⁶⁵ Blíže k povaze statutů srov. např. Mayer, F.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bocrberg-Verlag, Stuttgart 1977, str. 148 a násl., Schmidt-Jortzig, E.: *Kommunlnrecht*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, Berlin, Kö ln, Mainz, 1982, str. 206 a násl.

⁶⁶ Blíže Koberová, I.: Statutární normotvorba obcí podle německého práva, *Správní právo* č. 3/1996, s. 176 a násl.

abstraktních právních aktů („Normenkontrollenverfahren“) existuje i možnost, aby se dotyčná osoba bránila proti individuálnímu aktu vydanému na základě statutu a příslušný soud pak zkoumá zákonnost statutu jako podkladu pro vydaný individuální právní akt. Posouzení nesouladu statutu se zákonem je však účinné jen pro konkrétní spor a jeho strany.

Dle mého názoru je dozorový proces v Německu obdobný naší právní úpravě s výjimkou úpravy v některých spolkových státech a některých druhů statutů, u kterých se předpokládá předběžný dozor, resp. předběžné schválení (povolení) dozorčím subjektem.

Dozor v Itálii

Dozor je vykonáván „zástupci“ státu přímo u samospráv.⁶⁷ U všech typů samospráv (obce – comuni, kraje – regioni a provincie) působí státní zaměstnanci pověřeni dozorem nad zákonností („commissario di stato“). Územní samosprávné celky si je vybírají ze seznamu, který vede Ministerstvo vnitra. Zástupce státu se přímo účastní každého rozhodování samosprávy, sídlí přímo v budově obecního úřadu a je v každodenním styku s orgány samosprávy, k zákonnosti se vyjadřuje přímo na místě. Žádný z aktů samosprávy nemůže nabýt účinnosti bez souhlasu zástupce státu. Jestliže zástupce státu vyjádří nesouhlas a samospráva přesto trvá na svém, zástupce státu věc v podstatě okamžitě předloží nezávislému soudu.

Dozor nad zákonností právních aktů krajů a provincií se zvláštním statutem vykonává Ministerstvo pro záležitosti krajů. Návrh na zrušení nezákonného právního předpisu podává k Ústavnímu soudu vláda.

Úprava dozoru v Itálii je dle mého názoru značně odlišná od české právní úpravy. Rozdíl spočívá zejména v tom, že dozor vykonává zástupce státu přímo u samosprávy, jehož si územní

⁶⁷ Šimek, L.: Dozor nad samosprávou, *Veřejná správa* č. 36/2005, s. 10 a násl. Srov. také dozor v dalších státech.

samosprávný celek sám vybere, a dále v jeho širokých oprávněních, kterými disponuje již ve fázi přijímání aktů. Další odlišnost spočívá v okamžiku účinnosti aktů samosprávy, neboť aby byl akt účinný, je vždy nutný souhlas zástupce státu.

3 Exkurz do problematiky normotvorné pravomoci územních samosprávných celků

Dozorový proces nedílně souvisí s činností územních samosprávných celků, která spočívá jednak v normotvorné činnosti a také v přijímání jiných aktů jako jsou usnesení, rozhodnutí a jiná opatření. Vzhledem k tomu, že proces přijímání nenormativních aktů není zákony o územně samostatných celcích podrobněji upraven, bude na tomto místě krátce pojednáno pouze o normotvorné pravomoci územně samosprávných celků a to i z důvodu, že předmětem dozoru není pouze normativní akt jako takový, ale dozorový subjekt se zaměřuje také na proces přijetí předmětného aktu a jeho souladu se zákony.

3.1 Normotvorná pravomoc obce

O ústavněprávním základu normotvorné pravomoci⁶⁸ obcí bylo pojednáno výše. Na ústavní úpravu navazuje úprava zákonná obsažená především v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Zvláštní pozornost je věnována postavení hlavního města Prahy v zákoně č. 131/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Jak již bylo zmíněno, zastupitelstva obcí mohou na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy *v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Obecně závazné vyhlášky jsou vydávány v samostatné působnosti.*⁶⁹ Navíc mohou v tzv. přenesené působnosti na základě

⁶⁸ Pravomocí chápeme souhrn oprávnění, jimiž je subjekt vybaven a taktéž souhrn právních povinností, jež jsou mu uloženy pro potřeby a cíle plnění úkolů.

⁶⁹ Rozsah samostatné působnosti je podle nálezů Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 26/06 dán ustanovením § 35 odst. 1 a §84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

článek 79 odst. 3 Ústavy⁷⁰ vydávat právní předpisy, které zákon o obcích v § 12 definuje jako nařízení.⁷¹

Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí obce⁷² a kraje samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy. Jelikož výkon samosprávy je založen na podzákonném principu, který umožňuje orgánům samosprávy vykonávat svoji působnost jen v zákonem stanoveném rozsahu, nelze takto stanovenou působnost zastupitelstva přenášet na jiné subjekty tam, kde zastupitelstvo je povinno tuto působnost vykonávat přímo a zákonem stanoveným postupem.

Pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky neznamena povinnost provést vydáním obecně závazné vyhlášky zákon (jako je tomu u nařízení⁷³), ale právo tak učinit, je-li to vhodné a účelné. Jedná se o autonomní normotvorbu samosprávy.⁷⁴ Právní předpisy, obecně závazné vyhlášky a nařízení nevyjímaje, mají presumpci správnosti. Znamená to, že právní vady právního předpisu (např. obsahový rozpor s právním předpisem vyšší právní síly) nemají samy o sobě za následek jejich neplatnost nebo neúčinnost.

⁷⁰ Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zmocněny.

⁷¹ Právní řád obsahuje v současné době řadu zákonných zmocnění k vydávání nařízení obce např. v ustanoveních stavebního zákona, zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, zákona o ochraně ovzduší, živnostenského zákona, zákona o dani z nemovitostí, zákona o odpadech, zákona o pozemních komunikacích, zákona o oceňování majetku, veterinárního zákona atd.

⁷² Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 a ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

⁷³ Blíže k povaze a vydávání nařízení např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/06.

⁷⁴ V souladu s principy právního řádu platí jednoznačná zásada, že povinnosti lze právními předpisy územních samosprávných celků ukládat adresátům těchto norem pouze tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon. Dle dříve ustálené judikatury Ústavního soudu má pro obsah právních předpisů územních samosprávných celků zásadní význam podmínka, že povinnosti (příkazy či zákazy) lze jimi ukládat pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Aktuální judikatura Ústavního soudu – srov. např. nález ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 – přináší nový pohled na ukládání povinností v obecně závazné vyhlášce. Z něho je patrné, že obec, pokud si stanoví oblast (předmět a cíl) regulace, která se nepřekrývá s předmětem a cílem regulace zákonné, může takové oblasti formou obecního právního aktu normovat. A ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce, pokud se předměty a cíle regulace liší. Blíže též Kroupa, J.: Změna pravidel obecní normotvorby – Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06, Veřejná správa č. 12/2008, s. 16 a násl.

Neplatnost nebo neúčinnost právního předpisu může být vyvolána výhradně právním aktem příslušného orgánu státu.

Společným rysem normotvorné pravomoci obcí v samostatné i přenesené působnosti je jejich normativnost. Normativní charakter těchto aktů je výrazem skutečnosti, že tyto normativní správní akty obsahují obecně závazná pravidla chování vztahující se na blíže neurčený okruh adresátů. Vzhledem k tomu, že jde o akty výrazu pravomoci státem aprobovaných veřejnoprávních korporací, jsou vydávány nejen v náležité právní formě, a jejich ustanovení jsou právně závazná, ale jejich obsah je i mocensky vynutitelný. Právní předpisy obcí jsou tedy svou povahou *místními* obecně závaznými právními předpisy. Jejich působnost se vždy vztahuje pouze na to území obce, která předpis vydala. Na tomto místě je proto vhodné se krátce dotknout problematiky území obce, neboť v rámci českého právního řádu můžeme v souvislosti s územím obce rozlišovat pojmy katastrální území, správní obvod a územní obvod, které, přesto, že jsou významově odlišné a nelze je zaměňovat, spolu velmi úzce souvisí a navzájem se doplňují.⁷⁵

Katastrální území

S pojmem katastrální území se setkáváme již v zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů, kde § 1a odst. 1 stanoví: „Území obce je vymezeno hranicí jednoho nebo více souvislých katastrálních území.“ a odst. 2: „Území vojenského újezdu je vymezeno hranicí jednoho nebo více souvislých katastrálních území.“ Zákonem navazujícím na tento právní předpis je zejména zákon č. 344/1992 Sb., o Katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, a k němu prováděcí právní předpisy.

Katastrální území je technickou jednotkou, která tvoří místopisně uzavřený a v katastru nemovitostí společně evidovaný

⁷⁵ Lipertová, Š.: Územní změny obce, *Správní právo* 2/2008, s. 65 a násl.

soubor nemovitostí.⁷⁶ Pojem katastrální území jako technická jednotka je zcela odlišný od pojmu území obce a také od výrazu „katastrální území obce“ nebo „katastr obce“, a to i přesto, že jsou si tyto pojmy jevově velmi blízké a zároveň mezi nimi existuje vzájemný vztah.

V praxi mohou přicházet v úvahu zejména tyto varianty: hranice katastrálního území může být totožná s hranicí příslušného územního samosprávného celku, pokud se hranice katastrálního území nebo její část s takovou hranicí shoduje. Nebo území obce může být vytvořeno ze dvou a více katastrálních území, jak to mu v praxi bývá nejčastěji.

Správní obvod

Pojem správní obvod je zmiňován v Ústavě v čl. 100 odst. 1: „Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.“ Na ústavní zakotvení navazuje zejména zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

Obce jako územní samosprávné celky vykonávají tzv. samostatnou působnost,⁷⁷ tedy správu vlastních záležitostí, a tzv. přenesenou působnost,⁷⁸ tedy správu záležitostí, které na ni přenesl stát. Zatímco samostatná působnost může být vykonávána pouze na území obce, přenesená působnost, kdy obec de facto zastupuje stát, může být vykonávána i na jiném území, než jen na území obce, která přenesenou působnost vykonává. V této souvislosti zákon o obcích rozlišuje v § 61 zákona o obcích přenesenou působnost

- v základním rozsahu svěřeném obci, která je vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo

⁷⁶ Viz § 27 písm. h) katastrálního zákona.

⁷⁷ Srov. hlava II zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Rozsah samostatné působnosti obce je podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 26/06 dán ustanovením § 35 odst. 1 a § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

⁷⁸ Srov. hlava III zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

na základě zákona o obcích; v tomto případě je území obce správním obvodem,

- v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána obecním úřadem, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a), vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem.⁷⁹
- v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána obecním úřadem, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a vedle přenesené působnosti podle § 64, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem.⁸⁰

Územní obvod

Obec je tak základním územním samosprávným společenstvím občanů; územní obvod tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.⁸¹ Území obce je jedním z jejich určujících znaků. Každá obec musí mít alespoň jedno katastrální území. V zásadě každá část území České republiky je zároveň součástí území některé obce.⁸² Území České republiky je takto tedy v konečném důsledku rozděleno do územních obvodů jednotlivých obcí, a zase naopak, území obcí je vždy identifikováno s územím České republiky. V současné době je území České republiky rozděleno celkem na 6244 obcí.⁸³ Výjimkou z členění území České republiky

⁷⁹ Příloha č. 1 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰ Příloha č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Zatím co územní změny obce podléhají téměř výlučně rozhodnutím zastupitelstva obce, hranice vyšších územně samosprávných celků lze měnit pouze zákonem a zastupitelstvo obce nemůže do konečného rozhodnutí o změně hranice vyššího územně samosprávného celku nijak právně relevantně ingerovat. K tomu srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005 sp. zn. III. ÚS 88/05.

⁸² Tento princip vyplývá z již výše zmíněného čl. 99 Ústavy ČR.

⁸³ *Ministerstvo vnitra – Odbor územní veřejné* [online]. Změněno 01. 01 2009 [cit. 2010-06-03].

Dostupné z

<<http://www.mvcr.cz/clanek/zmeny-v-uzemni-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

na jednotlivé samosprávné obce jsou pouze území tzv. vojenských újezdů podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Zákon pro tato území stanoví zvláštní režim.⁸⁴

Proces přijetí a vydání je v podstatě shodný u obou typů právních předpisů. Zásadní rozdíl spočívá v orgánu, který je k vydání zmocněn zákonem. Obecně závaznou vyhlášku vydává zastupitelstvo obce a pokud zastupitelstvo obce z určitých důvodů neexistuje⁸⁵ či není usnášeníschopné, není možné, aby pravomoc vydávat obecně závaznou vyhlášku vykonával jiný orgán obce, neboť zákon tuto možnost neumožňuje. Naproti tomu vydávání nařízení obce je dekoncentrovaným výkonem státní správy a, jak vyplývá z ust. § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích, je vyhrazeno radě obce. Pokud se však v obci nevolí rada, je pravomoc vydávat nařízení obce vyhrazena zastupitelstvu obce (ust. § 102 odst. 4 zákona o obcích), které tuto pravomoc vykonává v přenesené působnosti.

Zastupitelstvo i rada obce jsou schopni usnášet se, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů orgánu a k platnému usnesení zastupitelstva či rady obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu taktéž nadpoloviční většiny všech členů orgánu obce (§ 87 a § 92 zákona o obcích). Po přijetí právního předpisu v příslušném orgánu obce dochází k jeho vyhlášení, což je podmínkou jeho platnosti. Platnost je stav, kdy právní předpis obce po jeho řádném přijetí je vyhlášen, stává se součástí právního řádu a schvalující orgán je jím vázán. Nejsou jím však prozatím vázáni adresáti, protože podmínkou vázanosti je účinnost právního předpisu. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce

⁸⁴ Podle aktuálně platné právní úpravy jde o celkem pět vojenských újezdů, a to vojenské újezdy Boletice, Brdy, Březina, Hradiště a Libavá. V těchto obcích neexistují klasické orgány jako v jiných obcích (zastupitelstvo atd.), ale správu zde vykonává újezdní úřad.

⁸⁵ Např. z důvodu, že se všichni členové vzdali mandátu a na obci nejsou náhradníci.

vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.⁸⁶ Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým.

Účinností se rozumí stav, kdy je právní předpis obce závazný v obvodu své územní působnosti pro všechny adresáty.

Ustanovení o účinnosti nemusí být v právním předpisu obce přímo uvedeno. Bude se řídit příslušnými pravidly stanovenými v zákoně o obcích, tj. nabude účinnosti 15. dnem po dni vyhlášení.⁸⁷ Právní předpis obce může výslovně stanovit datum účinnosti odlišně od zákona a to na den pozdější než 15. den po dni vyhlášení nebo den dřívější. Nejdříve to však může být dnem vyhlášení.

Obec je povinna na základě zákona o obcích⁸⁸ obecně závaznou vyhláškou obce zaslat neprodleně po dni jeho vyhlášení Ministerstvu vnitra České republiky (dále jen „ministerstvo vnitra“), a nařízení obce krajskému úřadu. Na zaslaném vyhotovení právního předpisu obce anebo v průvodním dopise by měly být uvedeny údaje o vyvěšení a sněti právního předpisu obce z úřední desky tak, aby krajský úřad mohl posoudit zákonnost vyhlášení právního předpisu obce. Pokud obec právní předpis nezašle příslušným orgánům, nestanoví zákon o obcích výslovně žádnou sankci. Nesplnění této povinnosti, anebo splnění opožděné, nemá za následek neplatnost či neúčinnost právního předpisu obce.

3.2 Normotvorná pravomoc kraje

O normotvorné pravomoci kraje platí obdobně totéž, co bylo podrobně výše řečeno o normotvorné pravomoci obce s několika drobnými odchylkami.

⁸⁶ Nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost se zveřejní též na úřední desce obecních úřadů ve správním obvodu obce s rozšířenou působností (srov. § 12 odst. 3 zákona o obcích).

⁸⁷ § 12 odst. 2 zákona o obcích.

⁸⁸ § 12 odst. 6 zákona o obcích.

Na ústavní úpravu navazuje úprava zákonná obsažená především v zákoně č. 131/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“).

Obecně závazné vyhlášky vydává zastupitelstvo kraje a nařízení rada kraje. Obecně závazné vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony a nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.

Po přijetí právního předpisu v příslušném orgánu kraje dochází k jeho vyhlášení, což je podmínkou jeho platnosti. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis uveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Dnem vyhlášení právního předpisu kraje je den rozeslání příslušné částky Věstníku, který musí být uveden v jejím záhlaví. Právní předpis kraje nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti právního předpisu kraje, nejdříve však dnem vyhlášení. Dřívější počátek účinnosti musí být v právním předpise kraje uveden. V těchto případech se právní předpis kraje zveřejní též na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká, a v hromadných informačních prostředcích.⁸⁹

Kraj je povinen na základě zákona o krajích zaslat obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jeho vyhlášení Ministerstvu vnitra a nařízení kraje věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu.

3.3 Normotvorná pravomoc hlavního města Prahy

Zvláštní postavení hlavního města Prahy zároveň jako obce i jako kraje si vyžádalo speciální právní úpravu obsaženou v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.⁹⁰

⁸⁹ Např. v regionální televizi, novinách, rozhlasu atp.

⁹⁰ Zároveň § 95 zákona o krajích stanoví že: „Tento zákon se nevztahuje na hlavní město Prahu.“

Zastupitelstvo hlavního města Prahy může v mezích samostatné působnosti hlavního města Prahy vydávat obecně závazné vyhlášky. Rada hlavního města Prahy může v přenesené působnosti vydávat na základě a v mezích zákona nařízení hlavního města Prahy, je-li k tomu zákonem zmocněno hlavní město Praha, obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje.

Publikačním nástrojem hlavního města Prahy je tzv. Sbírka, kterou vydává pro svůj územní obvod. Sbírka se vydává v postupně číslovaných částkách, z nichž každá obsahuje v záhlaví označení dne, kdy byla rozeslána; tento den je dnem vyhlášení právního předpisu hlavního města Prahy. Ve Sbírce se vyhláší uveřejněním plného znění právní předpisy hlavního města Prahy a nálezy Ústavního soudu vztahující se k právním předpisům hlavního města Prahy. Právní předpisy hlavního města Prahy musí být uveřejněny ve Sbírce nejdéle do 15 dnů ode dne jejich schválení příslušným orgánem hlavního města Prahy.

Vzhledem k tomu, že jednotlivé městské části nemají normotvornou pravomoc, je jejich participace na tvorbě právních předpisů hlavního měst Prahy zakotvena v povinnosti hlavního města Prahy vždy projednat návrh právních předpisů před jejich přijetím s městskými částmi. Městské části jsou oprávněny se k návrhu právních předpisů hlavního města Prahy vyjádřit ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení návrhu. Lhůta může být ve výjimečných případech na základě rozhodnutí rady hlavního města Prahy zkrácena, nesmí však být kratší než 15 dnů. Jestliže se městská část ve stanovené lhůtě nevyjádří, má se za to, že s návrhem souhlasí.

Hlavní město Praha zasílá obecně závaznou vyhlášku hlavního města Prahy neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra a nařízení hlavního města Prahy věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu.

4 Dozor nad územními samosprávnými celky

Samospráva a institut dozoru jsou nerozlučně spjaty s procesem *decentralizace*. Procesem, kdy stát přenesse část svých kompetencí na subjekt odlišný od státu (např. právě subjekt územní samosprávy). Z toho zcela logicky vyplývá také zájem státu zpětně kontrolovat výkon takto přenesených pravomocí a jednou z možností je právě proces dozoru.

Dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti vykonávají věcně příslušná ministerstva a jiné věcně příslušné správní úřady. V případě krajů se jedná o výhradní následné posuzování dodržování zákonnosti a je prováděn tak, aby nedošlo k omezování samostatné působnosti a rozhodovací pravomoci a nedocházelo k nezákonnému zásahu státu do jejich činnosti. Pokud se týká obcí, lze do samostatné působnosti zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem⁹¹. Výkon přenesené působnosti v zásadě podléhá režimu služebního dohledu a instančního dozoru v rámci hierarchického systému státní správy.

Obsahem právních vztahů, které vnikají při výkonu dozoru, jsou oprávnění a povinnosti dozorčího orgánu a jim odpovídající povinnosti a oprávnění subjektů, vůči nimž je dozor směřován.

4.1 Úkol dozoru

Úkolem dozoru jsou 3 druhy činností, kdy nemusí nutně nastat všechny. První činností je zjišťování a analýza skutečného stavu. Druhou činností je porovnávání skutečného stavu a požadovaného stavu, zhodnocení skutečného stavu a zjišťování příčin případných odchylek, a třetí fází je přijetí opatření k odstranění zjištěných odchylek a uplatnění odpovědnosti za protiprávní jednání. Tato

⁹¹ Viz. čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

třetí činnost nemusí nastat v případě, že skutečný stav koresponduje s požadovaným.

Hlavní úkol dozoru spočívá v plnění zpětné vazby státu. Dozor prověřuje z hlediska zákonnosti, jako základního kritéria výkonu dozoru, zda přesuny v působnostech zejména do sféry samostatné působnosti přinášejí zamýšlený užitek či nikoliv.

4.2 Právní rámec dozoru

Základní pravidlo pro výkon dozoru je obsaženo v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“ a čl. 101 odst. 4 Ústavy: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“⁹²

Další postup je konkretizován v právních předpisech upravujících územní samosprávu.⁹³ Dozor je také upraven na úrovni mezinárodních dokumentů - čl. 8 Evropské charty místní samosprávy: „*Jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon. Jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků. Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.*“

⁹² Ústavní princip samosprávy je zdůrazněn např. nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02.

⁹³ Jedná se zejména o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Na tyto zákony navazují další právní předpisy jako např. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

4.3 Minimalizace zásahů státu do samosprávy

Stát je oprávněn do samostatné působnosti orgánů samosprávy zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Ústavní princip samosprávy je zdůrazněn např. nálezem Ústavního soudu ze dne 30.9.2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02, podle něhož *„zásah státu nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný pouze tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně potřebuje.“* V nálezu ze dne 19. 1. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 Ústavní soud dále konstatoval, že na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče o „vlastní záležitosti“ dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že samospráva vzniká a uskutečňuje se na základě zákona a pod státním dohledem. Neznamená to však podřízenost státním orgánům. Samospráva působí v zákonem vymezeném rámci samostatně. Možnost zásahů do samosprávy představuje zejména moc zákonodárná, která stanoví meze samosprávy a může je rozšířit nebo zúžit zákonem. V oblasti moci soudní se jedná o zásah přezkumem individuálních právních aktů samosprávy (správní soudnictví) anebo přezkumem normativních právních aktů samosprávy (ústavní soudnictví). Ochrana samosprávy před neoprávněnými zásahy ze strany státu je garantována Ústavou a zákonem o obcích, zákonem o krajích a zákonem o hlavním městě Praze. Zásah státu při výkonu dozoru musí odpovídat významu porušení zákona. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Dozorové zásahy je třeba omezit pouze na míru nezbytně nutnou k odstranění zjištěných nezákonností, právě podle principu minimalizace zásahů do výkonu samostatné působnosti územních samosprávních celků. Při výkonu dozoru nad samostatnou působností přistupují dozorové orgány k uplatňování represivních dozorových opatření pouze v případech, kdy

dozorovaný subjekt odmítne nápravu dobrovolně zjednat nebo v případech, kdy přislíbenou nápravu ve stanovené lhůtě nezjednal.

4.4 Důvody změny právní úpravy dozoru

Novela zákonů o územních samosprávných celcích⁹⁴ přinesla zásadní organizačněkonceptní změnu v oblasti právní úpravy dozoru,⁹⁵ jejíž potřeba vyvstala z analýzy Ministerstva vnitra, která se zabývala předchozí právní úpravou.

Praxe ukázala několik zásadních nedostatků, jako např. duplicitu v činnosti orgánů dozoru (dozor vykonávaly jak krajské úřady, tak Ministerstvo vnitra bez toho, aniž by zákon alespoň minimálně upravoval jejich spolupráci v dané oblasti), sloučení institutu dozoru a kontroly či nedůvodné odlišnosti v dozorovém a kontrolním procesu vzhledem k oběma úrovním samospráv, tj. obcím a krajům. Úprava dozoru, resp. kontroly nad působností územních samosprávných celků, včetně městských částí a městských obvodů statutárních měst a hlavního města Prahy, nebyla právě konsistentní a to jak po stránce hmotněprávní, tzn. pokud jde o způsob rozdělení kompetencí při výkonu dozoru mezi jednotlivé dozorové orgány, tak po stránce procesní, neboť mezi jednotlivými zákony, tzn. zákonem o obcích, zákonem o krajích a zákonem o hlavním městě Praze, existovaly nemalé rozdíly i pokud jde o jednotlivé procesní postupy při provádění dozoru. Účelem novely tedy bylo odstranění uvedených nedostatků a zjednodušení a zefektivnění právní úpravy.

⁹⁴ Zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.).

⁹⁵ Lipertová, Š.: Státní dozor nad územními samosprávnými celky po dozorové novelizaci českého obecního zřízení. In *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a Evropě, její problémy a perspektivy v XXI. století": Třešť, 21.-22.11.2006*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 277 a násl.

Stěžejní problematika novelizace spočívala v úpravě dozoru.⁹⁶ Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Do činnosti územních samosprávných celků mohou tedy zasahovat pouze státní orgány, které jsou součástí výkonné moci, a to pouze způsobem stanoveným zákonem. Tento závěr vyplývá zejména z čl. 105 Ústavy ČR, který předpokládá možnost svěření výkonu státní správy orgánům samosprávy. Orgány samosprávy však ani v tomto případě nemají a nezískávají postavení státních orgánů, neboť pokud by tomu tak bylo, byl by čl. 105 Ústavy ČR neúčelný a orgány územní samosprávy by při výkonu státní správy měly postavení správních úřadů podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR – tak tomu ovšem není; pojem „stát“ v čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR proto znamená ve vztahu k čl. 105 a čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR „státní orgán“. Takový model plně odpovídá čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, podle něhož může do činnosti územních samosprávných celků zasahovat (pouze) stát, a to jen vyžaduje-li to ochrana zákona a zákonem stanoveným způsobem. Tento článek je jednou ze záruk samosprávy územních samosprávných celků (čl. 8 Ústavy ČR).

Ústava ČR v hlavě sedmé ani na jiném místě nepočítá s tím (a tedy ani neumožňuje - viz čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR), aby orgány územního samosprávného celku zasahovaly při výkonu své působnosti do samosprávy jiného samosprávného celku. Tomuto pojetí odpovídá i čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle nichž má územní samosprávný celek (tedy kraj i obec) právo podat Ústavnímu soudu ústavní stížnost pouze proti nezákonnému zásahu státu do své samostatné působnosti, nemá ale právo podat ústavní stížnost proti takovému nezákonnému zásahu ze strany orgánu

⁹⁶ Blíže *Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006, sněmovní tisk č. 987* [online]. Královehradecký kraj, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/duvodova-zprava-k-novele-zakona-o-obcich_2.pdf>.

jiného územního samosprávného celku. Pojem „stát“ lze v tomto případě vykládat jednak ve smyslu organizačním, kdy se má na mysli jednání některého ze státních orgánů, ať již jde o orgán moci výkonné, soudní nebo zákonodárné, nebo funkčním, kdy nezáleží na tom, kdo zásah provádí, ale vychází se z povahy činnosti, tedy zda jde či nejde o výkon státní správy, ať již státní správy přímé nebo státní správy nepřímé, tedy státní správy, která byla zákonem svěřena subjektu nebo orgánu od státu oddělenému (v daném případě tedy krajskému úřadu).

S ohledem na to, že ustanovení o výkonu veřejné moci je obecně třeba interpretovat restriktivním způsobem, zastávali tvůrci návrhu zákona názor, že je třeba jednoznačně preferovat první výklad, tedy že pojem „stát“ užitý v cit. člancích Ústavy ČR je třeba vykládat ve smyslu organizačním, a pravomoc vykonávat správní dozor nad samostatnou působností obcí proto nelze svěřit orgánům krajů jako výkon jejich přenesené působnosti (takové řešení by si vyžadovalo ve smyslu čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR doplnění čl. 101 odst. 4, kde by muselo být uvedeno, za jakých podmínek může kraj zasahovat do činnosti obce, a zároveň doplnění čl. 87 odst. 1 písm. c) o další typ ústavní stížnosti, jíž by se mohly obce proti nezákonnému zásahu orgánu kraje do své samostatné působnosti bránit).

Problematika určení orgánů, které jsou příslušné dozor vykonávat, vychází z tzv. vertikální dělby moci, tedy rozčlenění veřejné moci po vertikální linii na státní moc a samosprávnou moc, a z vymezení vztahů mezi státem, kraji a obcemi navzájem. Teoreticky přichází v úvahu celá řada možností, obvykle však příslušným orgánem bude zákonem určený orgán, tzv. vykonavatel veřejné správy. Dozorový orgán může dozor vykonávat jako svou jedinou (výlučnou) činnost nebo to může být jedna z více pravomocí, která je mu svěřena.

Samosprávu, vůči které je dozor vykonáván, lze chápat jako výraz decentralizace (státní) správy, neboli přenos výkonu veřejné

moci na subjekty odlišné od státu na základě zákona⁹⁷. Decentralizace znamená relativní nezávislost samosprávných orgánů na jiných státních orgánech. Nelze si však představit, že stát na samosprávu přenesl část svých pravomocí a nebude nadále dohlížet, jak jsou dané pravomoci vykonávány. Proto aktivity samosprávy podléhají zejména správnímu dozoru (a tedy i doзору) a soudnímu přezkumu.

Dozor nad územními samosprávnými celky je v současnosti svěřen Ministerstvu vnitra, věcně příslušným ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům, krajskému úřadu a magistrátu. Poslední dva jmenované subjekty vykonávají předmětnou působnost jako působnost přenesenou.⁹⁸

Pozitiva nové právní úpravy jsou tedy odstranění dvojkolejnosti dozoru a s tím související zrychlení řízení a možnost využití metodické pomoci, nový procesněprávní rámec a sjednocení rozhodování. Došlo k samostatnému zakotvení dozoru a kontroly, a to nejen ve smyslu formálním, tj. oddělením v různých hlavách zákona, ale došlo i k materiálnímu oddělení, právě z důvodů materiální odlišnosti při výkonu dozoru a kontroly. Nově došlo k zavedení institutu kontroly nad samostatnou působností územních samosprávných celků.

⁹⁷ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy.

⁹⁸ § 69a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 128 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

5 Fáze dozoru

Proces státního dozoru na územními samosprávnými korporacemi není jednolité. Přesto, že zákon jednotlivé fáze dozoru výslovně neodlišuje, lze s přihlédnutím k systematické jednotlivých zákonů upravujících dozor na územními samosprávnými celky a ke stávající judikatuře Ústavního soudu v jeho rámci rozlišit 3 fáze, a to fázi

- předprocesní
- formální a
- řízení před soudem.

5.1 Předprocesní fáze

Nedílnou součástí dozorové činnosti je *preventivní* působení ne dozorované subjekty s cílem omezovat nutnost uplatňování dozorových represivních zásahů. Tento postup je podpořen názorem Ústavního soudu vysloveným v nález ze dne 6.6.2006 sp. zn. Pl. ÚS 3/05.⁹⁹

Předprocesní (předformální) fáze dozoru je postup orgánu dozoru, kdy neprobíhá formalizovaný postup podle správního řádu. Ale i v této neformální fázi se uplatní některé ze základních zásad zakotvených ve správním řádu. Jedná se zejména o zásadu dobré správy, zakotvenou v § 8 odst. 2: „*Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*“ Tato zásada v praxi znamená, že je kladen důraz na prevenci před represí, tzn., že orgán dozoru spolupracuje metodicky s dozorovanými subjekty již při tvorbě budoucího dozorovaného aktu.¹⁰⁰ Má-li k již účinnému či vykonatelnému dozorovanému dokumentu výhrady, vyzve

⁹⁹ „S ohledem na to, že důvody pro zrušení napadené vyhlášky jsou mnohdy i v řadě analogických případů normotvorby obcí formální, přičemž v řízeních o zrušení takových vyhlášek je ministr vnitra vždy účastníkem, naskytá se rovněž otázka, zda by ministr vnitra v rámci prevence a předcházení řízením u Ústavního soudu neměl obcím zřetelněji naznačit, jakých pochybení je nutno se vystríhat, aby jinak třeba i dobře míněná vyhláška nemusela být předkládána k posouzení Ústavnímu soudu.“

¹⁰⁰ Např. Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách dostupných z <www.mvcr.cz> nabízí obcím k využití řadu vzorů právních předpisů, stanovisek či zápisů z odborných seminářů.

dozorovaný subjekt k nápravě, případně k tomu poskytne další metodickou pomoc.¹⁰¹ K metodické pomoci ani ke sdělení výhrad k dozorovaným aktům žádný právní předpis nestanoví lhůty. Takový neformální postup však není možný v případech, kdy orgán dozoru vykonává dozor na základě vnějšího podnětu (např. stížnost občanů). K těmto podnětům je nutné přistupovat jako k návrhům na řízení ex offio a reagovat v souladu s § 42 SŘ do 30 dnů: *„Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.“*

5.2 Formální fáze

Formální fáze (správní řízení) je zahájena výzvou ke zjednání nápravy nebo obdržení vnějšího podnětu k doзору. První procesní lhůta, která poběží, je lhůta pro dozorovaný subjekt od podání formální výzvy ke zjednání nápravy. Dále následují lhůty od pozastavení (sistace) činnosti právního předpisu nebo výkonu jiného aktu obce pro orgán dozoru k podání návrhu nebo žaloby k příslušnému soudu. V rámci formálního postupu se uplatní zejména postup stanovený správním řádem. Také v rámci tohoto postupu dochází k jednáním s dozorovanými subjekty za účelem odstranění vytýkaných nedostatků a, je-li ze strany dozorovaných subjektů zájem, k metodické pomoci.

5.2.1 Zákonná východiska pro vztah dozoru a správního řádu

Ustanovení § 128 zákona o obcích zakotvuje zásadu, že *„na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce a o zrušení*

¹⁰¹ Blíže in *Sborník Ministerstva vnitra - Odboru dozoru a kontroly veřejné správy za rok 2008* [online]. Ministerstvo vnitra, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/odk>.

*usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města v přenesené působnosti se ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.*¹⁰² Obdobné ustanovení obsahuje také § 112 zákona o hlavním městě Praze.

Z uvedeného je zřejmé, že dozorový proces nad samostatnou působností se řídí správním řádem jako celkem a dozorový proces nad přenesenou působností se správním řádem neřídí s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.¹⁰³ Význam zde zřejmě mohou mít pouze některé ze základních zásad činnosti správních orgánů. Otázkou však zůstává, která jsou to ta usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města v přenesené působnosti, která by se dozorovala podle zákona o obcích a nikoli podle správního řádu. Zřejmě absolutní většina těchto usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření bude vydávána podle části IV. správního řádu. A vzhledem k tomu, že i novelizované znění zákonů o územních samosprávných celcích setrvává na principu, že postupy a úkony orgánů územních samosprávných celků podle správního řádu jsou z dozoru vyloučeny, a okruh takových úkonů se díky mnohem širší působnosti nového správního řádu rozšířil,¹⁰⁴ nebude zřejmě postup nápravy těchto úkonů probíhat podle zákonů o územních samosprávných celcích, ale podle správního řádu. Postup podle

¹⁰² Lipertová, Š.: Vztah správního řádu a dozoru podle zákonů o územně samosprávných celcích. In *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19. června 2007*. Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 162 a násl.

¹⁰³ Blíže Staša, J.: Nový správní řád a proces dozoru nad územními samosprávnými celky, in *Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků“* pořádaného Odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 6. června 2006, dostupné také z <www.mvcr.cz/sprava/mistni/seminare/sbornik06.pdf>.

¹⁰⁴ Blíže Vedral, J.: K nové právní úpravě dozoru nad územními samosprávnými celky, in *Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků“* pořádaného Odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 6. června 2006, dostupné také z <www.mvcr.cz/sprava/mistni/seminare/sbornik06.pdf>.

zákonů o územních samosprávných celcích bude pravděpodobně v praxi pouhou výjimkou.

Druhá otázka, která vyvstává v souvislosti s dozorem a jeho vztahem ke správnímu řádu, je otázka, zda se správní řád vztahuje také na samotnou tvorbu právních předpisů. Bude se při výkonu dozoru užívat správní řád i jako právní předpis, kterým se budou poměřovat dozorované právní předpisy? Vycházejí z judikatury Ústavního soudu (náleží Ústavního soudu ze dne 25. července 1994, sp. zn. I. ÚS 92/94 (publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, Svazek č. 2, s. 233 a také na internetových stránkách www.judikatura.cz: *„Za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat legislativní činnost, jakož i vydání obecně závazného předpisu ústředního orgánu státní správy v mezích jeho pravomoci a působnosti.“*) a judikatury Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2003, č. j. 7 A 170/2002-27, publikované pod č. 62 ve Sbírce Nejvyššího správního soudu č. 1/2004, s. 42 a také na internetových stránkách www.nssoud.cz: *„Proces vedoucí k vydání vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí ..., není správním řízením sui generis, ale legislativním procesem, který je upraven legislativními pravidly vlády.“* a dále *„Tvorba právních předpisů se řídí ..., nikoli správním řádem.“*) se domnívám, že příprava (tvorba) a vydání obecně závazného předpisu vydaného orgánem územně samosprávného celku není procesem, který by se řídil správním řádem. Proces vedoucí k vydání obecně závazné vyhlášky či nařízení není správním řízením sui generis, protože jde o legislativní proces. Obecně závazná vyhláška i nařízení jsou normotvorným (legislativním) aktem.

5.2.2 Využití některých základních zásad

Základní zásady obsažené v I. části správního řádu nejsou zásadami pouze pro správní řízení, ale jsou základními zásadami

příčinnost správních orgánů. Ustanovení § 177 odst. 1 nastavuje rozsah působnosti základních zásad i mimo oblast upravenou správním řádem: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2–8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“

Základní zásady činnosti se vztahují na výkon veřejné správy, tedy i na výkon dozoru jak ve formální fázi, tak i ve fázi neformální.

Všechny základní zásady činnosti správních orgánů lze pojímat jako principy dobré správy. Tyto principy jsou právní povahy a jsou jednoznačně závazné, což vyplývá nejen z Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod, ale i z mezinárodních smluv (zejména tzv. soft-law vzniklé na poli Rady Evropy), kterými je Česká republika vázána, jakož i judikatury Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora.¹⁰⁵

Principy dobré správy obsahují povinnosti pro dozorové orgány postupovat v souladu s právním řádem České republiky jako celkem a vykládat právní předpisy podle jejich smyslu, neobcházet je, s respektem ke stanoviskům nadřízeného úřadu a konstantní judikatuře soudů. Jednotlivé úředníky zavazuje, aby využívali své pravomoci pouze k účelu, ke kterému jsou jim zákonem svěřeny a aby při užití správního uvážení zohledňovali výhradně objektivní kritéria a relevantní skutečnosti.

Mezi základní zásady ovlivňující dozorový proces patří zásada legality (zákonnosti) zakotvená v § 2 odst. 1 správního řádu, která vymezuje hranice chování jak pro dozorované subjekty, tak pro orgány dozoru. V podrobnostech o ní bylo pojednáno v úvodu práce. Se zásadou zákonosti úzce souvisí zásada dobré správy.

¹⁰⁵ Např. v případě Evropského soudního existuje za posledních deset let téměř stovka rozsudků, v nichž se argumentuje pomocí termínu „dobrá správa“ neboli „good administration“.

Co je to „dobrá správa“? Dobrá správa je pojem popisující takové chování orgánů veřejné správy, které jim může, ale často nemusí, předepisovat zákon, ale které po nich přesto mohou adresáti veřejné správy spravedlivě požadovat. Pojem dobré správy je právních předpisech ČR obsažen v úvodním ustanovení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů: *„Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, ...“*., a v § 8 správního řádu. Co je to dobrá správa však ani jeden zákon nedefinuje.

Špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. Účelem zakotvení principů dobré správy v právních normách je posílit úlohu požadavků dobré správy, na niž má každý v demokratické společnosti právo. Dobrá správa by tak měla být zejména zákonná, vstřícná, ochotná, zdvořilá, měla by sledovat veřejný zájem.

Principy dobré správy našly své místo nejen v zákonných a ústavních předpisech ČR, ale především v mezinárodních dokumentech a judikatuře evropských soudů, ze kterých české právo nepochybně vychází. Např. Rada Evropy, jíž je ČR členem, přijímá úmluvy, doporučení a rezoluce, které se týkají správního práva a principů dobré správy. V poslední době byla přijata doporučení ohledně postavení veřejných zaměstnanců, vzorový kodex chování veřejných zaměstnanců a výkonu správních a soudních rozhodnutí v oblasti správního práva. Požadavky obsažené v těchto dokumentech tvoří základ evropského standardu dobré správy.

Hlavní principy dobré správy byly shrnuty také na pracovní konferenci, konané dne 22. března 2006 v Brně Veřejným

ochráncem práv.¹⁰⁶ Mezi deset principů bylo zařazeno: dodržování právního řádu, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost.

Jak již bylo výše řečeno, zásada dobré správy se uplatní nejen v rámci tzv. formálního správního řízení, ale i v neformální fázi dozorového procesu. Tato zásada snad nejvíce souvisí s tím, že dozorové orgány kladou důraz na prevenci před represí. Princip dobré správy však nestojí osamoceně, ale přistupují k ní i další zásady, např. zásada účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem, snaha o smírné vyřešení rozporů, tzn. orgán dozoru sdělí obci výhrady k dozorovanému dokumentu a vyzve ji k nápravě, případně k tomu poskytne další metodickou pomoc. Metodickou pomoc, směřující k nápravě nedostatků dozorovaného dokumentu, orgán dozoru na požádání poskytne i kdykoliv po zahájení řízení, sestaci dokumentu nebo po podání návrhu k soudu – až do rozhodnutí soudu. Orgán dozoru působí vůči obcím preventivně (metodicky) i mimo konkrétní dozorové případy vytvářením soustavné metodiky k problémovým oblastem normotvorby orgánů veřejné správy, a prezentuje tuto metodiku způsobem umožňujícím dálkový přístup. Na žádost poskytuje metodickou pomoc též při tvorbě právních předpisů konkrétních obcí.

5.3 Řízení před soudem

Řízení před soudem není obligatorní fází. Jedná se o fázi, která nenásleduje pouze v případě, že dozorovaný subjekt neodstraní ve stanovené lhůtě vytýkané nedostatky. Pokud není proti rozhodnutí dozorového orgánu podán rozklad, dozorový orgán po marném uplynutí lhůty pro podání opravného prostředku podává, v případě právních předpisů, návrh k Ústavnímu soudu

¹⁰⁶ Podrobně viz. Principy dobré správy, in *Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci 22. března 2006 v Brně*, Masarykova univerzita, 2006.

a v ostatních případech příslušným krajským soudům. O této fázi je blíže pojednáno v kapitole 9.

6 Dozor nad působností obcí

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí je zakotven v hlavě VI. obecního zřízení a není již duplicitně rozdělen mezi krajské úřady a Ministerstvo vnitra, ale je v plném rozsahu svěřen Ministerstvu vnitra. Dozor nad samostatnou působností obcí vychází z principu, že stát může samosprávu kontrolovat jen z ohledu na zákonnost a ústavnost jejich aktů. Dozor nad působností obce provádí příslušné orgány dozoru z úřední povinnosti.¹⁰⁷ Dozor je vykonáván nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí přijatých v samostatné působnosti. Naproti tomu, dozorový postup se nevztahuje na rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce učiněné podle správního řádu nebo podle daňového řádu.

Centralizace dozoru má výhodu v zajištění jednotnosti hodnocení přezkumu nezákonností obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí přijatých v samostatné působnosti. Ministerstvo vnitra, resp. Odbor dozoru a kontrol veřejné správy, nevykonává dozorovou činnost pouze ze svého sídla v Praze, ale v jednotlivých krajích zřídilo tzv. dozorová pracoviště. Sídla dozorových oddělení jsou vždy v krajském městě a většina dozorových oddělení má v některých okresních městech tzv. kontaktní místa.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Postup orgánů dozoru je mimo jiné upraven in *Usnesení vlády č. 1181/2006, o postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátu hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků* [online]. Ministerstvo vnitra, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/soubor/usneseni-vlady-c-1181-2006-pdf.aspx>>

¹⁰⁸ K podrobnostem organizace a vnitřního členění Odboru dozoru a kontroly veřejné správy blíže *Ministerstvo vnitra - Odbor dozoru a kontroly veřejné správy* [online]. Změněno 03. 06 2010 [cit. 2010-06-03]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/odbory-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx>> nebo <<http://www.mvcr.cz/odk>>.

6.1 Dozor nad výkonem samostatné působnosti

6.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami

Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu,¹⁰⁹ vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Zákon náležitosti ani formu výzvy nespecifikuje, nicméně z jejího účelu je zřejmé, že ve výzvě musí být uvedeno a řádně odůvodněno, v čem dozorový orgán spatřuje rozpory se zákonem, jaká je stanovena lhůta pro zjednání nápravy a také jaké bude mít následky to, nezjedná-li obec ve stanovené lhůtě nápravu.

Z ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu v kombinaci s ustanovením §128 odst. 6 zákona o obcích vyplývá, že se na výkon dozoru nad samostatnou působností obcí vztahuje správní řád. Výzva ke zjednání nápravy však nemá charakter správního rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu, neboť v této fázi se ještě nerozhoduje o právech a povinnostech. Půjde tedy o úkon podle části IV. správního řádu.¹¹⁰

Nezjedná-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky a v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Toto rozhodnutí je rozhodnutím ve správním řízení¹¹¹, které se zahajuje z moci úřední. Pozastavení účinnosti právního předpisu obce sice představuje postih za porušení povinností dodržovat zákonnost, ale nelze jej považovat za sankci, neboť tím by se stíral rozdíl od sankce spočívající ve zrušení právního předpisu obce nebo jeho jednotlivých ustanovení. Jedná se o opatření zajišťující, že po dobu jeho účinnosti nezákonný právní předpis obce nebude vyvolávat právní účinky.¹¹²

¹⁰⁹ Blíže k hierarchii právních norem Filip, J.: *Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*, Nakladatelství Doplněk 2004: „Rozpor mezi právními předpisy různé právní síly však nevede k jejich nicotnosti (neplatnost ex tunc), nýbrž jen ke zrušitelnosti (čl. 87 odst. 1 písm. a) a b)) ex nunc nebo neaplikovatelnosti (čl. 10, čl. 95 Ústavy).“ Srov. s. 220.

¹¹⁰ § 158 odst. 1 §177 odst. 2 správního řádu.

¹¹¹ Lipertová, Š.: Správní rozhodnutí je cílem a výsledkem správního řízení, *Moderní obec* č. 9/2005, s. 43

¹¹² Svoboda, K.: Dozor nad právními předpisy obcí, in *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 134.

Zákon o obcích okruh účastníků nestanovuje. Neuplatní se tedy obecná kritéria pro určování účastníků řízení podle § 27 správního řádu. O postavení obce jako účastníka řízení zřejmě nebude pochyb, sporné však může být to, zda řízení o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky může mít, resp. má i další účastníky a pokud ano, jaké. Přinejmenším legitimní je úvaha o účastnících ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, tedy o osobách, které mohou být rozhodnutím přímo dotřeny ve svých právech nebo povinnostech, což by v daném případě byly osoby, na které se obecně závazná vyhláška vztahuje.¹¹³

Účinnost obecně závazné vyhlášky je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra zároveň v rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Lhůta ke zjednání nápravy nebude ve všech případech stejná. Bude záležet zřejmě nejen na typu nezákonnosti, která je napadána, ale také na typu obce, které je výzva určena. Vždy bude nutné přihlídnout např. k okolnosti, že pokud je výzva určena vnitřně členěnému statutárnímu městu, má toto ze zákona povinnost projednat návrh právního předpisu s městskými částmi či obvody.¹¹⁴ Toto projednání může být v praxi poměrně časově náročné.

Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava. Pokud obec zjedná nápravu jen z části, přesto že zákon na takovou situaci nepamatuje, nic zřejmě nebude bránit tomu, aby bylo sistační rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušeno pouze z části a ve zbytku zůstalo

¹¹³ Vedral, J.: K právní úpravě dozoru nad působností obcí, in *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a.s., 2007 s. 75.

¹¹⁴ Srov. § 130 písm. f) zákona o obcích.

účinné. Pozastavena zůstanou jen ta ustanovení obecně závazné vyhlášky, která napravena nebyla.

Novinkou se stávají případy zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky obce s lidskými právy a základními svobodami.¹¹⁵ V takovém případě může Ministerstvo vnitra *pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy*. V tomto případě bude zřejmě nutné vycházet z dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu. Větší praktické dopady bude mít pozastavení bez předchozí výzvy pro sjednání nápravy pro adresáty obecně závazných vyhlášek, neboť ty nebude nezákonný právní předpis zavazovat. Pro obec jako účastníka řízení se rozdíl mezi pozastavením s výzvou a pozastavením bez výzvy splývá, neboť oba druhy postupů se budou řídit ustanoveními správního řádu, zejména II. a III. částí. Obec má v obou případech všechna procesní práva vyplývající ze správního řádu, včetně možnosti navrhnout důkazy a vyjadřovat se k projednávané věci¹¹⁶ a k podkladům pro vydání rozhodnutí. Samotné správní řízení z moci úřední se v obou případech zahajuje podle § 46 odst. 1 správního řádu doručením oznámení.

Pokud zastupitelstvo obce nezjedná nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad,¹¹⁷ podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce na základě ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu. Lhůta pro podání rozkladu je stanovena v § 152 odst. 4 správního řádu a to 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.

Zákon o obcích se výslovně nevěnuje otázce, zda má včas podaný rozklad odkladný účinek či nikoli. Vzhledem k důvodům

¹¹⁵ Srov. § 123 odst. 1 zákona o obcích. Pokud Ministerstvo vnitra pozastavuje bez předchozí výzvy výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce v samostatné působnosti podle § 124 odst. 2 zákona o obcích, musí se jednat o zřejmý a závažný rozpor. Naopak § 127 zákona o obcích upravující dozor magistrátů územně členěných statutárních měst možnost pozastavení výkonu bez předchozí výzvy zcela chybí.

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2007 sp. zn. II ÚS 349/05.

¹¹⁷ § 152 správního řádu. Blíže k institutu rozkladu Mates, P.: Řízení o rozkladu, *Právní rádce*, č. 7/2007, s. 39 a násl.

vydání sistačního rozhodnutí (nezákonnost obecně závazné vyhlášky) je žádoucí, aby byl odkladný účinek rozkladu vyloučen a to přímo v sistačním rozhodnutí na základě ustanovení § 74 odst. 1 správního řádu.¹¹⁸ Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut.¹¹⁹ Vzhledem k tomu, že zákon o Ústavním soudu žádnou lhůtu pro podání návrhu nestanoví, má se za to, že se jedná o lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení nemá vliv na řádnost podání návrhu, ale marným uplynutím lhůty se však obnovuje účinnost právního předpisu obce pozastaveného rozhodnutím Ministerstva vnitra.¹²⁰ Stejně pravidlo bude beze zbytku platit také v případě návrhu na zrušení nařízení.¹²¹

Jestliže Ústavní soud návrh na zrušení právního předpisu odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Pokud zastupitelstvo obce zjedná nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož

¹¹⁸ Srov. Svoboda, K.: Dozor nad právními předpisy obcí, in *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 151, Šemora, V.: *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, 2007, s. 29.

¹¹⁹ Zamítnutí rozkladu je jediný typ o rozhodnutí o podaném opravném prostředku, které zná zákon o obcích. Nad to je nutné také zohlednit další možná rozhodnutí, která připouští správní řád. Rozhodnutí Ministerstva vnitra může být podle § 152 odst. 5 písm. a) změněno či může být změněno jen z části, pokud se obec domáhá jen zrušení některých výroků rozhodnutí.

¹²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 9/04.

¹²¹ Koudelka, Z.: *Právní předpisy samosprávy*, 2. přeprac. a aktualizované vydání, Linde 2008, s. 190 a násl.

Srov. také opačný názor, kdy dle autora nedochází k znovu obnovení účinnosti pozastaveného právního předpisu, ale dochází k nezákonnému zásahu ze strany státu do práva na samosprávu: „V případě návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky by obec mohla při liknavosti ministra uplatnit ústavní stížnost proti nezákonnému zásahu státu do územní samosprávy. Obdobně platí také pro právní předpisy kraje.“

přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava.

Obec je povinna dle § 128 zákona o obcích vyvěsit neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje obecně závazná vyhláška obce nebo její jednotlivá ustanovení, rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce a rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky platnosti. Stejný postup platí také pro nařízení obce.

6.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti

Obec nezasílá Ministerstvu vnitra usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánů obce v samostatné působnosti automaticky po jejich přijetí v příslušném orgánu, ale neprodleně až na požádání zašle.

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, je dozorový postup obdobný jako u obecně závazných vyhlášek s malými odchylkami související s odlišnou povahou usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti.

Také zde se uplatní novinka zřejmého a (navíc) závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti se zákonem. V takovém případě může Ministerstvo vnitra pozastavit výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti bez předchozí výzvy ke zjednáání nápravy. Pozastavení bude mít povahu rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle správního řádu. Vzhledem k tomu, že se nepozastavuje účinnost jako u obecně závazných vyhlášek, ale výkon, nelze o pozastavení rozhodnout

v případech, jestliže již bylo usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti vykonáno.¹²² V takovém případě je podán pouze návrh příslušnému soudu na zrušení aktu.¹²³ Nelze však pozastavit výkon jakéhokoliv opatření zastupitelstva obce jen proto, že v jeho činnosti shledá dozorový orgán protizákonnost s tímto opatřením přímo nesouvisející, nýbrž tak lze učinit pouze tehdy, jestliže dozorový orgán zjistí, že mezi protizákonností rozhodnutí obce a pozastavením takového rozhodnutí bezprostřední vztah skutečně existuje.¹²⁴

Zákon přímo neupravuje možnost Ministerstva vnitra vyzvat nejdříve obec ke zjednání nápravy, avšak nic zřejmě takovému postupu nebrání. Z procesního hlediska a zásad správního řízení (zejména zásada ekonomičnosti) je tak možné v rámci méně formálního postupu např. předejít zbytečnému podávání návrhu soudu.

Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Také v tomto případě nemá případný podaný rozklad odkladný účinek. Ministerstvo vnitra zároveň stanoví obci přiměřenou lhůtu pro zjednání nápravy.¹²⁵

Stejně jako u pozastavování obecně závazných vyhlášek po výzvě nebo bez ní platí u usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánu obce v samostatné působnosti, že oba postupy vykazují minimální rozdíly, neboť shodně probíhají podle správního řádu ve správním řízení.

¹²² Srov. § 124 odst. 5 zákona o obcích.

¹²³ Srov. argumentaci obsaženou v rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 09. 2001 sp. zn. 10Ca 231/2001-24. Z uvedeného rozhodnutí mimo jiné vyplývá, že pro vydání rozhodnutí o pozastavení aktu nejsou stanoveny žádné omezující podmínky. Pro vydání sistačního aktu je rozhodné to, že akt odporuje zákonu či podzákonné normě. „Žádné časové limity právní předpis nestanoví; takové omezení by bylo v rozporu s účelem dozoru nad výkonem samosprávy, jímž je potřeba vyloučit realizaci nezákonných usnesení orgánů obce.“

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000.

¹²⁵ Také v případě usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánu obce v samostatné působnosti by měla být lhůta pro zjednání nápravy max. 45 dní, protože Ministerstvo vnitra musí do 30 dní od uplynutí lhůty pro podání rozkladu (a ta je 15 dní) podat návrh na zrušení k příslušnému soudu.

Nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti.

Obec je povinna dle § 128 zákona o obcích vyvěsit neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti.

6.2 Dozor nad přenesenou působností obcí

Dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí je zakotven v hlavě VI. obecního zřízení a není již duplicitně rozdělen mezi krajské úřady a Ministerstvo vnitra, ale je v plném rozsahu svěřen krajským úřadům. Dozor je vykonáván nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí přenesené působnosti.

Krajské úřady vykonávají dozor v přenesené působnosti. Dozorový proces nad přenesenou působností se neřídí správním řádem s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.¹²⁶ Význam zde zřejmě mohou mít pouze některé ze základních zásad činnosti správních orgánů. Jednou z těchto zásad je zásada zakotvená v § 6 odst. 1 správního řádu: správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a nečiní-li úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80). Jedním z prostředků ochrany proti nečinnosti správních orgánů je podle § 80 odst. 4 písm. b) možnost, aby správní orgán nadřízený nečinnému orgánu

¹²⁶ Blíže Staša, J.: Nový správní řád a proces dozoru nad územními samosprávnými celky, in *Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků“* pořádaného Odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 6. června 2006, dostupné také z www.mvcr.cz/sprava/mistni/seminare/sbornik06.pdf.

převzal věc a rozhodl namísto nečinného správního orgánu. Z toho lze dovodit, že pokud by byl krajský úřad při výkonu dozoru nečinný, mohlo by místo něho zasáhnout věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad jako nadřízený orgán. Nadřízený orgán však může u nezákonného nařízení pouze pozastavit účinnost, není však aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení Ústavnímu soudu.

6.2.1 Dozor nad nařízeními

Shledá-li krajský úřad rozpor nařízení se zákonem nebo jiným právním předpisem, uplatní se obdobný postup jako u obecně závazných vyhlášek, včetně novinky zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami, kdy krajský úřad může pozastavit účinnost nařízení bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

V zákoně o obcích ani jiném právním předpise není vymezeno, co konkrétně jsou „jiné právní předpisy“. Lze vyjít z Ústavy ČR, která užívá tohoto pojmu pro podzákonné právní předpisy, mezi které bude patřit nařízení vlády (čl. 78 Ústavy) a právní předpisy vydávané ministerstvy a jinými ústředními správními úřady (čl. 79 odst. 3 Ústavy), dále předpisy dle čl. 79 odst. 3 Ústavy vydávané jinými než ústředními správními úřady a také obecně závazné vyhlášky obcí a krajů (čl. 104 odst. 3 Ústavy).¹²⁷ Ustanovení § 67 odst. 1 písm. a) zákon o obcích bude nutně zřejmě vykládat tak, že jeho účelem je zajistit, aby nařízení obcí byla vydávána v mezích těch zákonů, které provádějí.

Pokud krajský úřad zjistí rozpor nařízení se zákonem nebo jiným právním předpisem, vyzve obec ke zjednání nápravy. Pokud obec do 60 dnů od doručení výzvy nápravu nezjedná, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti nařízení obce. Na rozdíl

¹²⁷ Otázkou je, zda nevzniká hierarchie mezi podzákonnými právními předpisy, kdy nařízení obce stojí na nejnižším stupínku. Srov. k této problematice Vedral, J.: K právní úpravě dozoru nad působností obcí, in *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a.s., 2007 s. 94 a násl.

od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, které probíhá ve správním řízení, neprobíhá pozastavení účinnosti nařízení podle správního řádu,¹²⁸ s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. Vyloučení použití správního řádu vyplývá z faktu, že nedochází k rozhodování o žádných veřejných subjektivních právech obce, neboť výkon přenesené působnosti je pouhým delegováním státní moci na subjekt odlišný od státu, tedy obec. Při výkonu dozoru krajského úřadu nad přenesenou působností obce převládají klasické vztahy nadřízenosti a podřízenosti, tak jak je to typické pro státní správu jako takovou. V žádném případě se nemůže jednat o zásah do práv obce, tak jak by tomu bylo v případě výkonu samostatné působnosti.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení není rozhodnutím podle správního řádu, nelze proti němu podat ani žádný opravný prostředek. Účinnost nařízení je tak pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. V rozhodnutí je zároveň stanovena přiměřená lhůta ke zjednání nápravy. Zákon o obcích neupravuje, jakým způsobem má být obci rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení doručeno. Vzhledem k tomu, že nelze použít ustanovení správního řádu o doručení, bude zřejmě na jednotlivých krajských úřadech, jaký způsob doručování zvolí. Měl by to být způsob, který jim zpětně umožní určit konkrétní datum pro doručení, neboť toto je klíčové pro běh navazujících lhůt.¹²⁹

Zjedná-li obec, resp. příslušný orgán obce, jímž je rada obce nebo zastupitelstvo obce, nápravu, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti zruší neprodleně po té, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou bude také nové nařízení obce, jímž byla náprava zjednána.

¹²⁸ Podle § 128 odst. 6 se na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce správní řád nepoužije, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.

¹²⁹ Krajské úřady v praxi využívají doručování prostřednictvím držitele poštovní licence, ale také prostřednictvím datových schránek, e-mailů se zaručeným elektronickým podpisem či mají svého doručovatele.

Krajský úřad může vedle pozastavení účinnosti nařízení s předcházející výzvou využít také postupu pozastavení účinnosti nařízení bez předchozí výzvy ke zjednání a to případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami. Vzhledem k tomu, že ani tento postup není regulován správním řádem, dochází k pozastavení účinnosti nařízení v podstatě „ze dne na den“, což je u pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky vyloučeno. Řízení o pozastavení účinnosti nařízení se nezahajuje oznámením podle § 46 správního řádu a vydání rozhodnutí nepředchází ani výzva, aby se obec vyjádřila k podkladům pro vydání sistačního rozhodnutí.

Pokud příslušný orgán obce nápravu ve stanové lhůtě nezjedná, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro zjednání nápravy, návrh Ústavnímu soudu na zrušení nařízení nebo jeho nezákonných částí.

6.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti

Obec zasílá na požádání neprodleně krajskému úřadu usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánů obce v přenesené působnosti.

Jiné akty musí být v souladu nejen se zákonem, jiným právním předpisem, ale též s usneseními vlády, směrnicemi ústředního správního úřadu.¹³⁰ Z dozoru nad jinými akty vydanými v přenesené působnosti jsou vyloučena rozhodnutí a jiné úkony učiněné podle správního řádu a podle zákona o správě daní a poplatků. Vzhledem k tomu, že po 1. lednu 2006 se na převážnou většinu rozhodnutí nebo jiné opatření vztahují postupy podle správního řádu, zbývá velmi nepatrné množství aktů, které lze podle ustanovení § 126 zákona o obcích dozorovat. Přesto však existuje několik málo případů, které nemají povahu veřejné moci

¹³⁰ § 61 odst. 2 písm. b) bod 1. zákona o obcích.

a přitom jsou výkonem přenesené působnosti obce. Jedná např. o úkony učiněné podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.¹³¹

Dozor nad jinými akty vykonává krajský úřad, který je, shledá-li jejich nezákonnost, může přímo sám zrušit. Zrušení může nebo nemusí předcházet výzva ke zjednání nápravy.¹³² Příslušný orgán obce, který jiný akt vydal nebo učinil, může sám zjednat nápravu a to do 60 dnů od doručení výzvy ke zjednání nápravy.

Podle ustanovení § 128 odst. 6 zákona o obcích *se na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů*. Vzhledem k tomu, že zákon o obcích výslovně neupravuje, jakým okamžikem dochází ke zrušení jiného aktu v přenesené působnosti, lze dovodit, že tento okamžik nastane nejdříve dnem vydání rozhodnutí krajského úřadu. Je však zřejmě možné, aby bylo v rozhodnutí určeno i datum pozdější, např. den, kdy bude rozhodnutí doručeno obci. Zároveň však zákon o obcích nestanoví povinnost krajského úřadu informovat obec o zrušení jiného aktu. Nicméně s ohledem na skutečnost, že krajský úřad je při svém postupu vázán základními zásadami podle správního řádu, zejména se uplatní zásada dobré správy, bude žádoucí, aby své rozhodnutí obci sdělil.

6.3 Dozor nad městskými částmi nebo městskými obvody statutárních měst

Statutární města jsou města, jejichž výčet stanoví zákon o obcích¹³³ a jejich území se může členit na místní části

¹³¹ Podle § 17 tohoto zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává funkci opatrovníka a poručníka, přičemž může být ustanoven opatrovníkem i v případě zastupování dítěte ve vztahu k cizině, a dále činí neodkladné úkony v zájmu dítěte a v jeho zastoupení v době, kdy není dítěti ustanoven poručník nebo dokud se ustanovený poručník neujme funkce. Tyto funkce obecního úřadu jsou funkcemi občansko-, resp. rodinně právními, ale jsou zabezpečovány v rámci státní správy.

¹³² Srov. § 126 odst. 1 a odst. 2 zákona o obcích.

¹³³ § 4 zákona o obcích: statutárními městy jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav.

s vlastními orgány samosprávy, ale také nemusí. Pokud je statutární město územně členěné, upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce. Ve statutu mimo jiné stanoví výčet jednotlivých místních částí a vymezení jejich území.

V dozoru nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst¹³⁴ dochází oproti původní úpravě k určité změně. Dozor je nad samostatnou a přenesenou působností svěřen v plném rozsahu magistrátům, které mají i nadále pravomoc rušit opatření vydaná v přenesené působnosti, zatímco v případě usnesení a jiných opatření v působnosti samostatné mají i nadále pouze pravomoc jejich výkon pouze pozastavit s tím, že návrh na jejich zrušení podávají už nikoliv zastupitelstvu města, ale příslušnému krajskému soudu. Dochází tak ke sjednocení právní úpravy rušení usnesení a jiných opatření vydaných v samostatné působnosti obcí a městských částí územně členěného statutárního města.

Při procesu dozoru nad městskými částmi nebo městskými obvody se neuplatní novinka zřejmého a závažného rozporu se zákonem a zrušení bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

Dozorový postup se nevztahuje na rozhodnutí a jiné úkony městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města učiněné podle správního řádu nebo podle daňového řádu.

6.3.1 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti

Městský obvod nebo městská část územně členěného statutárního města na požádání zasílá neprodleně magistrátu usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánů městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti.

¹³⁴ § 127 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, pozastaví magistrát jeho výkon. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření je pozastaven dnem doručení rozhodnutí magistrátu městskému obvodu nebo městské části. Magistrát v rozhodnutí současně stanoví městskému obvodu nebo městské části lhůtu ke zjednání nápravy, která nesmí být delší než 3 měsíce. Zjedná-li příslušný orgán městského obvodu nebo městské části nápravu ve stanovené lhůtě, magistrát své rozhodnutí zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán městského obvodu nebo městské části v případě podle odstavce 1 ve stanovené lhůtě nápravu, podá magistrát do 60 dnů od jejího uplynutí návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti soudu. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, pozbývá rozhodnutí magistrátu o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán městského obvodu nebo městské části před rozhodnutím soudu nápravu, sdělí městský obvod nebo městská část neprodleně tuto skutečnost soudu a magistrátu. Magistrát své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení městského obvodu nebo městské části o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu

nebo městské části v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Magistrát o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v samostatné působnosti nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení.

Výše uvedený postup se nepoužije v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy je dozor nad výkonem samostatné působnosti upraven zvláštním právním předpisem.

Městský obvod nebo městská část územně členěného statutárního města vyvěsí neprodleně na úřední desce úřadu městského obvodu nebo městské části po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městské části nebo městského obvodu v samostatné působnosti.

6.3.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti

Městský obvod nebo městská část územně členěného statutárního města na požádání zasílá neprodleně magistrátu usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánů městského obvodu nebo městské části v přenesené působnosti.

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v přenesené působnosti v rozporu se zákonem, jiným právním předpisem, usnesením vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo s opatřením magistrátu přijatým při kontrole výkonu přenesené působnosti, magistrát je zruší. Magistrát o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu nebo městské části v přenesené působnosti informuje úřad městského obvodu nebo městské části.

7 Dozor nad působností krajů

Dozor nad působností krajů provádí věcně příslušné státní orgány dozoru. Dozor státu nad územní samosprávou je výhradně zaměřen na následné dodržování zákonnosti a je prováděn z úřední povinnosti. Nesmí při něm docházet k omezování samostatné působnosti a rozhodovací pravomoci orgánů kraje. Nesmí ani docházet k nezákonnému zásahu státu do činností územní samosprávy. Dozor státu nad samosprávou slouží především k ochraně objektivního práva a ne subjektivních práv osob. Dozor posuzuje nejen hmotněprávní rozpor právních předpisů a jiných aktů územní samosprávy s právním řádem, ale sleduje i soulad procesu jeho přijetí se zákony. Dozor se nevztahuje na rozhodnutí kraje vydané ve správním řízení a v řízení o správě daní a poplatků.

Kraj zasílá obecně závaznou vyhlášku kraje neprodleně po dni jejího vyhlášení ministerstvu vnitra a nařízení kraje zasílá neprodleně po dni jeho vyhlášení věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Naproti tomu usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů kraje v samostatné působnosti zasílá kraj neprodleně na požádání Ministerstvu vnitra a usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů kraje v přenesené působnosti zasílá na požádání neprodleně věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Zákon nestanoví formu žádosti o zaslání příslušného dokumentu. Bude tak zřejmě záležet na praxi jednotlivých úřadů, jakou formu zvolí.

Kraj má povinnost vyvěsit neprodleně na úřední desce krajského úřadu po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti, rozhodnutí Ústavního soudu o odmítnutí nebo zamítnutí návrhu nebo o zastavení řízení o návrhu na zrušení právního předpisu kraje. Ve Věstníku kraj neprodleně oznámí

rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje, rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu kraje, nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis kraje nebo jeho jednotlivá ustanovení a rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje platnosti.

7.1 Dozor nad samostatnou působností

Dozorový postup je obdobný s postupem dozoru nad samostatnou působností obcí. Dozor nad samostatnou působností krajů vykonává Ministerstvo vnitra ve spolupráci s ostatními věcně příslušnými ústředními správními úřady. Dozor je prováděn jako dozor následný, nikoliv preventivní. Zjišťuje se v něm soulad opatření kraje se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení. V případě obecně závazných vyhlášek se posuzuje jen jejich ústavnost a zákonnost.

7.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami

Odporuje-li obecně závazná vyhláška kraje zákonu,¹³⁵ vyzve ministerstvo vnitra kraj ke zjednání nápravy. Nejedná-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne ministerstvo o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.

¹³⁵ § 81 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky kraje s lidskými právy a základními svobodami může ministerstvo pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost obecně závazné vyhlášky kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.

Nezjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje. Je-li proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá ministerstvo takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, sdělí kraj neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší do 15 dnů od doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.

7.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku kraje, vyzve ministerstvo kraj ke zjednání nápravy.¹³⁶ Nejedná-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví ministerstvo výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti se zákonem může ministerstvo pozastavit výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti zruší neprodleně poté,

¹³⁶ § 82 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán kraje ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. Je-li proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá ministerstvo takový návrh příslušnému soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán kraje před rozhodnutím soudu o návrhu nápravy, sdělí kraj neprodleně tuto skutečnost soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Ministerstvo o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení.

Ustanovení o dozoru nad usneseními nebo rozhodnutími kraje v samostatné působnosti se nepoužijí v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy je dozor výkonu samostatné působnosti krajů upraveny zvláštním právním předpisem.

7.2 Dozor nad přenesenou působností

Dozorový postup je rovněž obdobný postupu dozoru nad přenesenou působností obcí s tím rozdílem, že orgány příslušnými k dozorové činnosti jsou věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. Pokud nelze určit věcnou příslušnost, je dozor svěřen Ministerstvu vnitra. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad opatření orgánů kraje se zákony a jinými právními předpisy a v jejich mezích také soulad s usneseními vlády nebo směrnicemi ústředních správních úřadů.

V případě nařízení kraje se posuzuje jen jejich soulad s právními předpisy. V případě rozhodování dozorového úřadu o pozastavení účinnosti nařízení a o zrušení rozhodnutí v přenesené působnosti se nepoužije správní řád a nelze tedy podat rozklad.

Na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení kraje a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti se ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.

7.2.1 Dozor nad nařízeními

Odporuje-li nařízení kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy.¹³⁷ Nejedná-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení kraje. Účinnost nařízení kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu kraji. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, věcně

¹³⁷ § 83 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého rozporu nařízení kraje s lidskými právy a základními svobodami může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost nařízení kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu kraji. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení kraje. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu o pozastavení účinnosti nařízení kraje pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán kraje před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu podle odstavce 3 nápravu, sdělí kraj neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší do 15 dnů od doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.

7.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti

Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy.¹³⁸ Nejednají-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zruší a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti informuje krajský úřad.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti se zákonem může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

¹³⁸ § 84 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

8 Dozor nad působností hlavního města Prahy

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů hlavního města Prahy v samostatné působnosti je svěřen Ministerstvu vnitra a probíhá podle stejných pravidel jako dozor nad samostatnou působností krajů a to z toho důvodu, že hlavní město Praha je zároveň také krajem.

Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení hlavního města Prahy a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů hlavního města Prahy v přenesené působnosti vykovávají věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady opět podle stejných pravidel jako u dozoru nad přenesenou působností krajů.

Hlavní město Praha vyvěšuje neprodleně na úřední desce Magistrátu po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí krajského soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti, rozhodnutí Ústavního soudu o odmítnutí nebo zamítnutí návrhu nebo o zastavení řízení o návrhu na zrušení právního předpisu hlavního města Prahy, rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu hlavního města Prahy platnosti.

Hlavní město Praha neprodleně oznamuje ve Sbírce rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu hlavního města Prahy, rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu hlavního města Prahy, nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis hlavního města Prahy nebo jeho jednotlivá ustanovení.

Městská část vyvěšuje neprodleně na úřední desce úřadu městské části po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí krajského soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městské části v samostatné působnosti.

Hlavní město Praha na požádání zasílá neprodleně Ministerstvu vnitra usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů hlavního města Prahy v samostatné působnosti a věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů hlavního města Prahy v přenesené působnosti.

Městská část na požádání zasílá neprodleně Magistrátu hlavního města Prahy usnesení, rozhodnutí, jiná opatření orgánů městské části v samostatné působnosti, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů městské části v přenesené působnosti.

Na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení hlavního města Prahy a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy nebo městské části v přenesené působnosti se ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.

Ustanovení do dozoru se nevztahují na rozhodnutí a jiné úkony orgánů hlavního města Prahy nebo městské části učiněné podle správního řádu nebo podle daňového řádu.

8.1 Dozor nad samostatnou působností

8.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami

Odporuje-li obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy zákonu,¹³⁹ vyzve ministerstvo hlavní město Prahu ke zjednání nápravy. Nejednají-li hlavní město Praha nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne ministerstvo o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva hlavnímu městu Praze. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví hlavnímu městu Praze přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí

¹³⁹ § 106 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy, kterou byla zjednána náprava.

V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy s lidskými právy a základními svobodami může ministerstvo pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva hlavnímu městu Praze. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví hlavnímu městu Praze lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy, kterou byla zjednána náprava.

Nezjedná-li zastupitelstvo hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy. Je-li proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá ministerstvo takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Zjedná-li zastupitelstvo hlavního města Prahy nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu, sdělí hlavní město Praha neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně

závazné vyhlášky zruší do 15 dnů od doručení sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy, kterou byla zjednána náprava.

8.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku hlavního města Prahy, vyzve ministerstvo hlavní město Prahu ke zjednání nápravy.¹⁴⁰ Nejednají-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví ministerstvo výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva hlavnímu městu Praze. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví hlavnímu městu Praze lhůtu ke zjednání nápravy. Zjednají-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti se zákonem může ministerstvo pozastavit výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo

¹⁴⁰ § 107 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva hlavnímu městu Praze. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví hlavnímu městu Praze lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán hlavního města Prahy ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti. Je-li proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad, podá ministerstvo takový návrh příslušnému soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán hlavního města Prahy před rozhodnutím soudu o návrhu, sdělí hlavní město Praha neprodleně tuto skutečnost soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Ministerstvo nerozhodne o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení.

Výše uvedené se nepoužije v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy je dozor výkonu samostatné působnosti hlavního města Prahy upraven zvláštním právním předpisem.

8.2 Dozor nad přenesenou působností

8.2.1 Dozor nad nařízením

Odporuje-li nařízení hlavního města Prahy zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad hlavní město Prahu ke zjednání nápravy.¹⁴¹ Nejednají-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení hlavního města Prahy. Účinnost nařízení hlavního města Prahy je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu hlavnímu městu Praze. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví hlavnímu městu Praze lhůtu ke zjednání nápravy. Zjednají-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení hlavního města Prahy zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení hlavního města Prahy, kterým byla zjednána náprava.

V případě zřejmého rozporu nařízení hlavního města Prahy s lidskými právy a základními svobodami může věcně příslušné

¹⁴¹ § 108 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost nařízení hlavního města Prahy je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu hlavnímu městu Praze. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví hlavnímu městu Praze přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení hlavního města Prahy zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení hlavního města Prahy, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení hlavního města Prahy. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu o pozastavení účinnosti nařízení hlavního města Prahy pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán hlavního města Prahy před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu nápravy, sdělí hlavní město Praha neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení hlavního města Prahy zruší do 15 dnů od doručení sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení hlavního města Prahy, kterým byla zjednána náprava.

8.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti

Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy v přenesené působnosti zákona, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad hlavní město Prahu ke zjednání nápravy.¹⁴² Nejednají-li hlavní město Praha nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy zruší a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v přenesené působnosti informuje Magistrát.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu hlavního města Prahy v přenesené působnosti se zákonem může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

8.3 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními orgánů městských částí hlavního města Prahy

8.3.1 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydaných v samostatné působnosti

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městské části v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, pozastaví Magistrát jeho výkon.¹⁴³ Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městské části v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí

¹⁴² § 109 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ § 110 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Magistrátu městské části. Magistrát v rozhodnutí současně stanoví městské části lhůtu ke zjednání nápravy, která nesmí být delší než 3 měsíce. Zjedná-li příslušný orgán městské části nápravu ve stanovené lhůtě, Magistrát své rozhodnutí zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení městské části o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městské části v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán městské části ve stanovené lhůtě nápravu, podá Magistrát do 60 dnů od jejího uplynutí návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městské části v samostatné působnosti soudu. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, pozbývá rozhodnutí Magistrátu o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městské části v samostatné působnosti platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán městské části před rozhodnutím soudu nápravu, sdělí městská část neprodleně tuto skutečnost soudu a Magistrátu. Magistrát své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městské části v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení městské části o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městské části v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

Magistrát o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městské části v samostatné působnosti nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení.

Výše popsany postup se nepoužije v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy je dozor výkonu samostatné působnosti obcí upraven zvláštním právním předpisem.

8.3.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními vydaných v přenesené působnosti

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městské části v přenesené působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, usnesením vlády, směrnicí ústředního správního úřadu nebo s opatřením Magistrátu přijatým při kontrole výkonu přenesené působnosti, Magistrát je zruší. Magistrát o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městské části v přenesené působnosti informuje úřad městské části.

9 Dozor nad územně samosprávnými celky a soudní kontrola

Kontrola veřejné správy vykonávaná soudy zajišťuje požadavek nezávislosti kontrolního subjektu na kontrolovaném objektu, neboť, vycházejí z teorie dělby moci, soudnictví je na veřejné správě zcela nezávislý systém poskytující ochranu porušeným a ohroženým právům fyzických a právnických osob a jiným zákony chráněným zájmům.

Jak již bylo řečeno, pokud se týká kontroly, která je vykonávána soudy, mluvíme především o tzv. správním soudnictví a v určitých případech o tzv. ústavním soudnictví.¹⁴⁴

Základní právní úprava soudní kontroly veřejné správy vyplývá z hlavy IV. Ústavy. Konkrétní právní úprava ve vztahu k doзору je obsažena v § 123 a následujících zákona o obcích. Na tuto úpravu navazuje jednak zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a dále zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

9.1 Řízení před správním soudem

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, podá dozorový orgán žalobu k příslušnému správnímu soudu na základě § 67 písm. a) zákona o správním soudnictví. K řízení v prvním stupni bude věcně příslušný krajský soud.¹⁴⁵

K řízení bude podle § 7 správního řádu místně příslušný ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který

¹⁴⁴ Lipertová, Š.: Státní dozor nad územními samosprávnými celky a jeho souvislosti se soudní kontrolou veřejné správy. In *Sborník z mezinárodní konference „Dny veřejného práva“*, Brno: Masarykova univerzita 2007, s. 49.

¹⁴⁵ Srov. §7 odst. 1 a § 67 soudního řádu správního.

ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Tohoto kritéria zřejmě nelze pro postup podle § 67 beze zbytku využít, neboť řízení je typově odlišné. Vzhledem k přiměřenosti lze dovodit, že místně příslušný bude ten krajský soud, v jehož obvodu se nachází obec, jejíž orgán příslušný akt přijal.¹⁴⁶

V řízení o návrhu ministra na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti se „přiměřeně“ použijí ustanovení dílu I. hlavy II. části III. soudního řádu správního, tedy § 65 a násl. upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Úprava obsažená v § 67 neobsahuje na rozdíl od § 65 ochranu veřejných subjektivních práv, ale ochranu objektivního práva, kterým je dodržování zákonnosti, aniž by nutně musela být dotčena nějaká veřejná subjektivní práva. Právě proto se § 65 použije pouze přiměřeně.

Účastníkem řízení o žalobě na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti bude na jedné straně Ministerstvo vnitra jako navrhovatel na straně druhé nikoli obec jako veřejnoprávní korporace, ale příslušný orgán, který napadené rozhodnutí přijal.¹⁴⁷ Tímto orgánem může být nejen zastupitelstvo, ale také např. rada či obecní úřad.¹⁴⁸

Je-li žaloba důvodná, soud napadené usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší. Není-li žaloba důvodná, soud návrh odmítne,¹⁴⁹ zamítne¹⁵⁰ nebo řízení zastaví.¹⁵¹ Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu aktu pozbude účinnost dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní

¹⁴⁶ Vedral, J.: K právní úpravě dozoru nad působností obcí, in *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, a.s., 2007 s. 81.

¹⁴⁷ Srov. §69 soudního řádu správního.

¹⁴⁸ K odpovědnosti obecního úřadu blíže Šromová, E.: Odpovědnost za plnění úkolů obecního úřadu, *Veřejná správa*, č. 21/2005, s. 12 a násl.

¹⁴⁹ § 46 soudního řádu správního.

¹⁵⁰ § 78 soudního řádu správního.

¹⁵¹ § 47 soudního řádu správního.

moci. Rozhodnutí Ministerstva vnitra tak své rozhodnutí nebude rušit, neboť rozhodnutí zaniká přímo ze zákona.

Pokud správní soud nerozhodne výše uvedenými způsoby, zruší napadený akt pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí – li, že orgán, který akt přijal, překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.¹⁵² Podle § 78 odst. 4 a 5, zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému, přičemž tento je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v rozsudku. Dané ustanovení však zřejmě nebude možné pro tento typ řízení aplikovat a to ani přiměřeně. Zároveň ani soudní řád správní ani zákon o obcích nestanoví podrobnosti pro další postup.

Správní soud může akt obce přijatý v samostatné § 128 odst. 7 zákona o obcích působnosti zrušit, zcela teoreticky, také z důvodu vyslovení nicotnosti, jejíž podmínky jsou však upraveny pouze ve správním řádu,¹⁵³ a na soudní řízení se nevztahují. Bylo by však bylo možné využít obecně přijímané důvody nicotnosti jako např. absolutní věcná nepříslušnost.

Opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví je kasační stížnost,¹⁵⁴ jíž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.^{155, 156} Podaný mimořádný opravný prostředek nemá

¹⁵² Tento důvod pro zrušení příslušného aktu však zřejmě v praxi nebude příliš přicházet v úvahu.

¹⁵³ § 77 a násl. správního řádu: „Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.“ a dále v odst. 2: „Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.“

¹⁵⁴ § 103 soudního řádu správního.

¹⁵⁵ Blíže § 12 a § 102 a násl. soudního řádu správního.

¹⁵⁶ Podrobně k funkci Nejvyššího správního soudu srov. též Potěšil, L.: Nejvyšší správní soud v systému kontroly veřejné správy a (správního) soudnictví, *Veřejná správa*, č. 10/2009, s. 16 a násl.

odkladný účinek¹⁵⁷ a vliv na to, že nabytím právní moci soudního rozhodnutí pozbývá sistační rozhodnutí Ministerstva vnitra platnosti.¹⁵⁸ Je-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení.

Orgán obce, který napadený akt vydal, má během celého soudního řízení a to až do rozhodnutí soudu, možnost sjednat nápravu a to buď zrušením nebo změnou aktu. Pokud obec nápravu zjedná, sdělí tuto skutečnost neprodleně soudu a Ministerstvu vnitra, které do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy zruší své sistační rozhodnutí. Přílohou sdělení obce musí být příslušný akt, jímž byla náprava zjednána. Postup soudu po sdělení obce o zjednání nápravy se bude řídit soudním řádem správním:

- podle ustanovení § 47 písm. a) dojde k zastavení řízení, pokud Ministerstvo vnitra jako navrhovatel vezme svůj návrh zpět
- podle ustanovení § 62 je možné využít tzv. uspokojení navrhovatele (Ministerstva vnitra). Sdělí-li navrhovatel, že je postupem správního orgánu, resp. postupem příslušného orgánu obce, uspokojen, správní soud řízení zastaví. Soud řízení zastaví také tehdy, pokud se navrhovatel ve stanovené lhůtě sice nevyjádří, ale ze všech okolností případu je zřejmé, že k jeho uspokojení došlo.

9.2 Řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud aplikuje soudní kontrolu zákonnosti normativních správních aktů na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Rozhoduje o *souladu normativních správních aktů*, tedy obecně závazných

¹⁵⁷ Blíže k odkladnému účinku Kolman, P.: Odkladný účinek kasační stížnosti, *Veřejná správa* č. 28/2007, s. 12 a násl.

¹⁵⁸ Srov. § 124 odst. 3 zákona o obcích.

vyhlášek a nařízení obcí a krajů s Ústavou, Listinou základních práv a svobod a dalšími právními předpisy.

Návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení může učinit¹⁵⁹ vláda, skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek stanovených v zákoně o Ústavním soudu (§ 74), zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv, ministr vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje a hlavního města Prahy a jde-li o návrh na zrušení právního předpisu obce, věcně příslušný ministr, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje a hlavního města Prahy, zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.¹⁶⁰

Řízení je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu. Řízení o zrušení právního předpisu obce či kraje nebo jeho jednotlivých ustanovení může též zahájit plénum, jsou-li dány důvody podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Návrh je nepřípustný, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Návrh je dále nepřípustný, jestliže před doručením návrhu Ústavnímu soudu pozbyl platnosti ústavní zákon

¹⁵⁹ Srov. § 27: „Návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem může podat ten, komu tento zákon takové oprávnění přiznává.“ a § 64 zákona o Ústavním soudu.

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 52/03: „Zákon o Ústavním soudu je z hlediska vymezení účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení postaven na zásadě legality, tj. příslušné subjekty získávají takové postavení přímo ze zákona.“ a dále „... je však třeba respektovat, že okruh subjektů, které mají ze zákona postavení účastníků či vedlejších účastníků řízení, byl zákonodárcem volen tak, aby do určité míry odrážel principy, na nichž je vystavěn Ústavní pořádek ČR (tedy především princip demokratické legitimacy orgánů státu, princip dělby moci a ochrany menšiny), a aby korespondoval se samotným předmětem řízení (tj. posuzováním souladu právních předpisů s ústavním pořádkem ČR). Těmto principům odpovídá zákonné vymezení okruhu účastníků a vedlejších účastníků řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. Rozšiřování účastníků či vedlejších účastníků řízení o jiné subjekty - například politické strany, zájmové skupiny aj. - by bylo v rozporu právě se shora uvedenými principy, na nichž jsou státní moc a politický systém v ČR vystavěny, a jednalo by se o projevy principů, jež jsou typické pro modelově odlišné politické systémy (například neokorporativismus nebo konsociační model demokracie).“

nebo zákon, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, nebo dosud nebyl vyhlášen ve Sbírce zákonů.¹⁶¹ Jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbudou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví.¹⁶²

Účastníkem řízení je návrhovátelem a ten, kdo právní předpis, jehož zrušení je navrhováno, vydal. Obce a kraje jako účastníci řízení před Ústavním soudem mohou být zastoupeny advokátem nebo notářem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy. Za státní orgán jedná v řízení před Ústavním soudem osoba oprávněná jednat jménem tohoto orgánu podle zvláštních předpisů. Tím není dotčeno jeho právo nechat se zastoupit advokátem nebo notářem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy.

Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.¹⁶³ Dojde-li po provedeném řízení Ústavní soud k závěru, že právní předpis obce či kraje nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že takový právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení se zruší dnem, který v nálezurčí. Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení právního předpisu obce či kraje nebo jeho jednotlivých ustanovení, návrh zamítne. Ve Sbírce zákonů se vždy uveřejňuje výroková část nálezur, zveřejnění odůvodnění nebo jeho podstatné části záleží na rozhodnutí Ústavního soudu. Nález samotný se doručuje hlavním i vedlejším účastníkům do vlastních rukou.

¹⁶¹ Srov. § 66 odst. 1 a odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

¹⁶² Srov. § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

¹⁶³ Srov. § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Test čtyř kroků

K posouzení formální a obsahové stránky obecně závazných vyhlášek představil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 tzv. test čtyř kroků, který lze v současnosti považovat za standard a východisko při dozorové činnosti a rozhodování o souladu obecně závazných vyhlášek se zákonem.¹⁶⁴

Test čtyř kroků se skládá z přezkumu pravomoci obce vydávat obecně závaznou vyhlášku, ze zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, ze zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a z přezkumu obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska „nerozumnosti.“¹⁶⁵

Oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou *zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*. Vydávání obecně závazných vyhlášek má povahu originární normotvorby a k jeho realizaci není třeba výslovného zákonného zmocnění. Při přezkumu tohoto bodu testu je posuzováno, zda byla obecně závazná vyhláška vydána orgánem k tomu zmocněným a zda se tak stalo zákonem stanoveným způsobem.

¹⁶⁴ Někteří kritici nespátřují v testu čtyř kroků nejvhodnější řešení posuzování zákonnosti Ústavním soudem a shledávají v něm násilnou inkorporaci anglosaského posuzování právních předpisů do kontinentálního právního řádu. Srov. např. *Kadečka, S. in Zápis ze semináře veřejný pořádek ve správních aktech územních samosprávných celků pořádaný odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 20. září 2007* [online]. Ministerstvo vnitra, 2008.06.17 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/seminar_verpor.pdf>: „Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 63/04 zavedl pro posuzování obecně závazných vyhlášek tzv. test čtyř kroků. Snad je to spíše technická záležitost, nicméně se domnívám, že ani tento procesní přístup nebyl nejspíše nejlepším řešením, že jde o jakousi násilnou inkorporaci anglosaského posuzování právních předpisů do kontinentálního právního řádu. Ostatně možno to demonstrovat i na tom, že první z oněch čtyř kroků je čistě formální (posoudit, zda obec může vydat obecně závaznou vyhlášku). Krok čtvrtý (nerozumnost právního předpisu) je pak pro změnu velmi na hraně postavení Ústavního soudu jako negativního zákonodárce a Ústavní soud se ostatně k němu uchýlil jen vskutku zcela výjimečně. V podstatě tak v testu čtyř kroků zbývají ony kroky toliko dva, přičemž – a to zdůrazňuji – úkolem Ústavního soudu je posoudit, zda je obecně závazná vyhláška rozporná se zákonem nebo s ústavou, nikoliv posoudit, zda „zvládne učinit čtyři kroky.““

¹⁶⁵ Aplikace principu nerozumnosti přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce.

U druhého bodu testu je předmětem posouzení působnost obce při vydávání obecně závazné vyhlášky, respektive posouzení, zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo meze své zákonem vymezené působnosti, tj. *ultra vires*. Působnost, v níž obec vydává obecně závaznou vyhlášku je působností samostatnou, která je vymezena v § 35 obecního zřízení, ze kterého rovněž vyplývá, že se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky řídí zákony.

V rámci třetího bodu testu se Ústavní soud zabývá posouzením, zda obec nezneužila svoji zákonem stanovenou působnost, přičemž stanovuje tři základní formy tohoto zneužití (sledování účelu, který není zákonem aprobován, opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a přihlížení k nerelevantním úvahám).

Aplikace principu „nerozumnosti“ musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se obecně závazná vyhláška obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem; posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou obecně závaznou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Viz. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl ÚS 57/05.

11 Zájmová samospráva

Mezi základní znaky moderního liberálnědemokratického státu patří samospráva, která představuje jednu z větví v rámci tzv. vertikální dělby moci, tedy rozčlenění veřejné moci na státní moc a samosprávnou moc. Samospráva samotná může tradičně spočívat na principu územním (teritoriálním) či zájmovém (profesním), jak již bylo řečeno výše. Členění samosprávy na územní a zájmové má svůj podklad zejména v organizačním pojetí veřejné správy.¹⁶⁷

Stát je sice zdrojem veškeré veřejné moci na svém území, z toho však neplyne nutně, že by ji také musel vždy vykonávat sám svými orgány. Ba právě naopak, v moderním státě je zcela běžné a žádoucí, aby stát svěřil část svých pravomocí jiným subjektům veřejné správy.¹⁶⁸

Jak již bylo řečeno, pokud jde o veřejnou správu, může přenechat část jejího výkonu jiným, od něho odlišným samostatným subjektům, aby ji, zpravidla za dozoru státu, samy vykonávaly. Princip decentralizace pak splývá s pojmem samosprávy v právním smyslu.¹⁶⁹ Subjektem (nositelem) veřejné správy se tak kromě státu stávají i další státem aprobované a od něj odlišné veřejnoprávní korporace.

Tento postup je plně v souladu s, v evropských poměrech stále více akcentovaným, principem subsidiarity,¹⁷⁰ který vyjadřuje požadavek na svěřeni úkolů a kompetencí vyšším stupňům a centřům správy pouze pokud zde mohou být řešeny účinněji než na nižších stupních veřejné správy.¹⁷¹ Praktickým odrazem principu subsidiarity je i v České republice snaha o decentralizaci veřejné správy. Decentralizaci chápeme jako „přenos moci z

¹⁶⁷ Veřejná správa jako souhrn institucí.

¹⁶⁸ Srov. Lipertová, Š.: Některé otázky zájmové samosprávy, *Správní právo č. 3/2010*, s. 155 a násl.

¹⁶⁹ Srov. definici in. Matějka, J.: *Principy organizace veřejné správy*, Knihovna Sborníku věd právních a státních, Praha 1938, s. 40.

¹⁷⁰ Kadečka, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 8.

¹⁷¹ Grospič, J. in *Kolektiv autorů, Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: IFEC, 2001, s. 239.

jednoho subjektu na subjekt jiný (tedy ze státu na od něj odlišné veřejnoprávní korporace).”¹⁷² Uplatněním decentralizace v procesu reformy veřejné správy se tak veřejná správa v České republice rozčlenila na dvě větve – státní správu a samosprávu. Samosprávu dále dělíme na územní (teritoriální) a zájmovou (profesní).¹⁷³

Zájmovou samosprávu lze charakterizovat jako veřejnoprávní korporaci, která:

- uplatňuje členský princip,
- je právnickou osobou, jenž je založena zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem na základě zákona,
- má svěřenou mocenskou pravomoc činit vrchnostenské úkoly a disponuje jistou nezávislostí na správních úřadech státu, ale zároveň podléhá státnímu dozoru, který se zásadně omezuje na kontrolu zákonnosti,
- vlastní majetek, s nímž samostatně nakládá.

Samospráva provádí úkoly na základě delegace státní správy. V této delegaci však není obsažena subordinace. Samosprávný orgán není ve věcech samosprávy v té pozici vůči státnímu nadřízenému orgánu jako podřízený orgán státní správy. Jeho „podřízenost“ je volnější. Místo subordinace se uplatňuje státní dozor.¹⁷⁴

Pro samosprávu je tak charakteristická na straně jedné její nezávislost na státu, na straně druhé je a musí být samospráva podrobena státnímu dozoru. Pojem nezávislosti znamená, že samosprávná moc vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dozorem (vykonávaným příslušnými orgány

¹⁷² Pojem decentralizace je nutno odlišit od pojmu dekoncentrace, kterou se rozumí přesun moci v rámci organizační složky jednoho veřejnomocenského subjektu. Blíže viz např. Kadečka, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 9.

¹⁷³ Toto členění má základ zejména v organizačním pojetí veřejné správy, kdy veřejnou správu chápeme jako souhrn institucí.

¹⁷⁴ Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Československý akademický spolek „Právnik“ v Brně 1946, s. 24 a násl.

veřejné správy, eventuálně soudy). Je však státním orgánům ve věcech samosprávy nepodřízena a v právně vymezeném rámci tak působí samostatně.

Samospráva však na rozdíl od státní správy nezahrnuje jen aspekt výkonný. Jejím posláním je v první řadě realizace vlastní samosprávné moci. Znakem samosprávné moci je přitom mocenská pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby (pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů), a to současně vedle výkonné pravomoci k samosprávnému výkonu státních aktů a výkonné pravomoci k samosprávnému výkonu vlastních aktů. Bez pravomoci k tvorbě vlastních mocenských aktů by samospráva nikdy nemohla plnit takovou úlohu, jaká odpovídá jejímu postavení v moderním státě.¹⁷⁵

Oprávnění (a povinnost) konat samosprávnou činnost i mocenskými prostředky v určitých, zákonem vymezených oblastech, vyplývá ze zákonného zmocnění uvedeného v těch zákonech, jejichž předmět úpravy spočívá buď přímo ve zřízení takového orgánu a úpravě jeho postavení, oprávnění a povinností, nebo jde o úpravu vtělenou do zákonů upravujících činnost, na níž se má svou působností podílet i subjekt samosprávného charakteru svými orgány.

11.1 Ústavní zakotvení zájmové samosprávy

Zájmová samospráva je reprezentována profesními komorami s povinným členstvím, komorami s nepovinným členstvím a vysokoškolskou samosprávou.

Zakotvení zájmové samosprávy v právních předpisech nejvyšší právní síly, tedy Ústavě České republiky a Listině základních práv a svobod je, na rozdíl od územní samosprávy, které je věnována hlava VII. Ústavy, velmi sporadické. V Ústavě ČR není profesní

¹⁷⁵ Blíže Kadečka, S.: *Kapitoly ze správního práva III. – Organizace veřejné správy*, [Aspi]. Ver. 12. Praha, 2003.

samospráva zmíněna vůbec.¹⁷⁶ Zmínku o ní můžeme najít pouze v úvodním prohlášení Listiny základních práv a svobod, kde ústavodárce uznává „*samosprávné tradice našich národů*“.¹⁷⁷ S ohledem na historické reálie je skutečností, že mezi tyto samosprávné tradice Čechů, Moravanů a Slezanů patří také samospráva realizovaná komorami jakožto zákonem zřízenými veřejnoprávními korporacemi.¹⁷⁸ Nezakotvení zájmové samosprávy přímo v Ústavě však neznamena neústavnost profesní samosprávy či právních institutů, které používá, či dokonce z toho nelze vyvodit závěry, že by bylo možné zájmovou samosprávu zrušit. Zájmová samospráva je tak primárně upravena zákony.

Odlišnost od územní samosprávy¹⁷⁹ souvisí s výkonem svobodného povolání. Výkon povolání může být v některých případech vázán na členství v příslušné zájmové korporaci. Členství předpokládá i některé další předpoklady, např. dosažení vzdělání, předepsaná praxe, vykonání zvláštních profesních zkoušek atp. Členové jsou vázáni tzv. statutárními předpisy. Další rozdílný znak spočívá v dohledu orgánů komory nad kvalitou výkonu povolání, s nímž souvisí i možnost kárného potrestání za porušení statutárních předpisů. Častou odlišností bývá, že členové zájmové korporace musí pravidelně platit příspěvky na činnost korporace.

¹⁷⁶ V Ústavě je garantována pouze samospráva územní a zájmová není zmíněna (čl. 8).

¹⁷⁷ Srov. Usnesení ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod: „Federální shromáždění na základě návrhů České národní rady a Slovenské národní rady, uznávajíc neporušitelnost přirozených práv člověka, práv občana a svrchovanost zákona, navazující na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů, pamětlivo trpkých zkušeností z dob, kdy lidská práva a základní svobody byly v naší vlasti potlačovány, vkládajíc naděje do zabezpečení těchto práv společným úsilím všech svobodných národů, vycházejíc z práva českého národa a slovenského národa na sebeurčení, připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi a vyjadřujíc vůli, aby se Česká a Slovenská Federativní Republika důstojně zařadila mezi státy, jež tyto hodnoty ctí, usneslo se na této Listině základních práv a svobod.“

¹⁷⁸ Koudelka, Z.: Profesní samospráva, *Právní rádce*, č. 11/2003, s. 44.

¹⁷⁹ Blíže Sládeček, V.: *Obecné správní právo*, 1. vydání, Aspi 2005, s. 235 a násl.

11.2 Znaky zájmové samosprávy

Na základě výše řečeného lze vymezit základní charakteristické znaky zájmové samosprávy:¹⁸⁰

- zákonný základ zájmové samosprávy: ke zřízení dochází přímo zákonem nebo vrchnostenským aktem přijatým na základě zákona. Druhý způsob představuje spíše výjimku (např. soukromé vysoké školy, které jsou zřízeny na základě zákona soukromou iniciativou za nutnosti souhlasu ze strany státu). Zájmová samospráva dostává charakter veřejnoprávní korporace.¹⁸¹
- právní subjektivita: subjekt veřejné samosprávy je vždy nadán právní subjektivitou. Vedle právní subjektivity je významnou složkou právního základu možnost regulovat svými předpisy chování členů konkrétní zájmové samosprávy.
- ekonomický základ: každá zájmová samospráva má vlastní majetek a hospodaří na základě vlastního rozpočtu. Základním zdrojem příjmů bývají zpravidla příspěvky členů. Výjimku opět tvoří vysoké školy, kde jsou příjmem platby za studium ať již od státu či samotných studentů.
- osobní základ: nejčastěji je tvořen osobami, které vykonávají určitou činnost (povolání, profesi). Je typické, pokud se určité osoby podílejí na realizaci určitého svého zájmu, jsou v působnosti zájmové samosprávy nezávisle na své vůli. Nejčastěji tomu tak je u samosprávných komor.

11.3 Členství v profesních komorách

Komory s povinným členstvím

V komorách s povinným členstvím se sdružují fyzické osoby samostatně výdělečně činné v činnostech stanovených zákonem.

¹⁸⁰ Srov. Koudelka, Z.: Profesní samospráva, *Právní rádce*, č. 11/2003, s. 44.

¹⁸¹ O povaze veřejné vysoké školy je blíže pojednáno v další části práce.

Tyto komory jsou právníckými osobami veřejného práva, zřizované zákonem,¹⁸² vybavené oprávněním vydávat předpisy pro komoru a její členy, kteří se jim musí s ohledem na povinné členství podřídit.¹⁸³ Platí, že každý, kdo chce vykonávat zákonem stanovenou profesi, musí být členem příslušné komory. Každý, kdo splní zákonem stanovené podmínky, stává se členem komory. Není na vůli fyzické osoby, zda do komory vstoupí, a na vůli komory, zda někoho za člena přijme. Komora pouze při vstupu nového člena autoritativně ověří, že došlo ke splnění zákonných podmínek. Pokud komora učiní negativní rozhodnutí, může se odmítnutý obrátit na soud.

Přesto, že i právnícké osoby mohou vykonávat určitá povolání, nemohou být členy komor. Pokud by byly, docházelo by k narušení rovnosti hlasů, a to v případech, kdy by se jedna a tatáž fyzická osoba podílela na rozhodování komory sama za sebe a zároveň i jako člen právnícké osoby prostřednictvím této osoby.

Přestane-li člen komory splňovat podmínky předpokládané pro výkon povolání stanovené zákonem, přestává být členem komory a nemůže povolání nadále vykonávat.

Komora nad svými příslušníky vykonává mocenská oprávnění, typicky např. vybírání poplatků, kárná pravomoc s možností ukládání sankcí. Tato pravomoc však není bezbřehá. Při jejím výkonu je komora vázána zákonem a proti rozhodnutí, které členu komory stanoví jakékoli povinnosti, musí být umožněno podat návrh na soudní přezkum.¹⁸⁴

¹⁸² Např. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů atd.

¹⁸³ Blíže náleží Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003 sp. zn. I. ÚS 181/01.

¹⁸⁴ Ústavní soud zde v uvedených souvislostech odkazuje na svůj náleží ze dne 27. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým ke dni 31. 12. 2002 zrušil celou část pátou občanského soudního řádu, a kde mj. připomněl, že "trestním obviněním" ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jsou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva řízení o veškerých sankcích, ukládaných

Dnes existují profesní komory se sídlem v Praze např. Česká advokátní komora, Notářská komora České republiky, Česká komora architektů,¹⁸⁵ Komora auditorů České republiky, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a v Brně např. Exekutorská komora České republiky, Komora patentových zástupců, Komora daňových poradců České republiky, Komora veterinárních lékařů České republiky.

Komory s nepovinným členstvím

Jedná se především o hospodářské komory, v nichž se sdružují podnikatelé na principu dobrovolnosti. Příslušnost k dané komoře není podmínkou výkonu určité profese. Osobní rozsah je velmi široký a méně profesně specifický než je tomu u ostatních profesních komor. Komory nedisponují vůči svým členům mocenským oprávněním a právě proto mohou jejich členy být i právnické osoby. Vzhledem k důležitosti těchto uskupení upravuje stát jejich ustavení a vnitřní poměry zákonem.¹⁸⁶

Reprezentanty hospodářských komor s nepovinným členstvím jsou Hospodářská komora České republiky se sídlem v Praze a Agrární komora České republiky se sídlem v Olomouci.

11.4 Vztah správního řádu a soudního řádu správního k zájmové samosprávě

Rozsah působnosti původního správního řádu mohl být vůči zájmovým samosprávám ve dvou rovinách. Buď právní předpisy

správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), nebo ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím.

¹⁸⁵ Česká komora architektů může navíc podle ust. § 23 odst. 3 sdružovat jako hostující členy osoby, které obdržely oprávnění obdobné autorizaci podle tohoto zákona vydané v zahraničí, pokud Komora toto oprávnění uzná. Podle ust. § 23 odst. 4 může sdružovat také tzv. mimořádné členy na základě jejich zájmu. Jedná se o další osoby, které nespĺňují podmínky pro řádné členství. Obě tyto skupiny mají právo účasti na valné hromadě s hlasem poradním.

¹⁸⁶ Srov. zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

upravující postavení zájmových samospráv předpokládaly použití správního řádu a přímo tak rozšířily jeho působnost, nebo vztah ke správnímu řádu upraven nebyl a správní řád se na jejich rozhodování nevztahoval. Po přijetí nového správního řádu dochází k zásadní změně. Tato změna vychází zejména z ustanovení § 1 a § 180 správního řádu.

Nový správní řád upravuje v § 1 odst. 1 *postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.*¹⁸⁷ Mezi orgány veřejné správy jsou uvedeny „jiné orgány“. Do této kategorie lze zařadit právě orgány zájmových samospráv jako veřejnoprávních korporací.¹⁸⁸

Zájmové samosprávy jsou právnickými osobami, jimž zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a jsou také správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Rozhodnutí zájmové samosprávy o veřejných subjektivních právech a povinnostech jejich členů proto přezkoumávají soudy ve správním soudnictví v řízení o žalobách podle § 65 a násl., a nikoliv obecné soudy v civilním řízení soudním. Proti rozhodnutím správních soudů mají pak účastníci řízení k dispozici opravné prostředky toliko podle soudního řádu správního, a nikoliv podle občanského soudního řádu.

11.5 Předpisy vydávané zájmovou samosprávou

Jak již bylo řečeno, významnou složkou právního základu zájmové samosprávy je možnost regulovat svými předpisy chování členů samosprávného společenství. Vydává-li zájmová samospráva

¹⁸⁷ Podrobně Vedral, J: *Správní řád. Komentář*, Bova Polygon, Praha 2006, s. 19 a násl., Ondruš, R.: *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, Linde, Praha 2005, s. 27 a násl.

¹⁸⁸ K postavení zájmové samosprávy jako subjektu veřejné správy blíže nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 86/99 a dále např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005 sp. zn. 1 As 21/2004 – 38, <www.nssoud.cz>, rozhodnutí městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003 sp. zn. 28 Ca 152/2001.

předpis, mluvíme nejčastěji o tzv. statutárním předpise. Tento termín je zaveden již v době první republiky.¹⁸⁹ Statutární předpis zájmové samosprávy (tzv. stavovský či profesní předpis) můžeme označit za normativní akt. Na rozdíl od statutárních předpisů územní samosprávy nemá stavovský předpis povahu právního předpisu. Tomuto závěru nasvědčuje nejen právní teorie,¹⁹⁰ ale potvrzuje jej také judikatura většiny soudů.¹⁹¹

Mimo statutární předpis, pro jehož vydání existuje zákonné zmocnění, může profesní samospráva vydávat tzv. vnitřní předpisy (interní akty),¹⁹² pro které výslovné zákonné zmocnění není potřeba, ale někdy i přesto zákon stanoví, jaký vnitřní předpis se schvaluje a který orgán je k tomu zmocněn.¹⁹³

Adresáty stavovských předpisů jsou osoby vykonávající určité povolání. Výslovně o stavovském předpise hovoří pouze několik zákonů upravujících činnost zájmových samospráv,¹⁹⁴ přesto však i jiné subjekty zájmové samosprávy mohou přijímat, a také

¹⁸⁹ V podrobnostech a povaze předpisů územní samosprávy lze odkázat na velmi podrobný článek Sládeček. V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* č. 4/2008, s. 130 a násl.

¹⁹⁰ Normativní právní akt (právní předpis) jako pramen práva má tzv. formální znaky, tzn. že má státem uznanou formu, je výsledkem formálně zákonem upravené normativní činnosti veřejnoprávního subjektu (včetně podmínek publikace), a materiální znaky, tj. regulativnost, právní závaznost, obecnost (jejíž povahu nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva) a vynutitelnost státní mocí, jejíž realizace může být dosažena za pomoci státního donucení (soudní exekuce). Blíže in Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* č. 4/2008, s. 130 a násl., Koudelka, Z.: Budoucnost profesní samosprávy, *Právní rádce* č. 7/1997, s. 29, náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 50/02. Odlišný názor, že statutární předpis zájmové samosprávy je právním předpisem, zastává JUDr. Dan Dvořáček. Viz. Dvořáček, D.: Právní povaha předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* č. 24/2006, s. 882 a násl.

¹⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2003 sp. zn. 28 Ca 152/2001-58, NÚS č. 58/2003 Sb. ÚS, svazek 30 (náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 181/01 ze dne 16. 4. 2003), NÚS 74/2000 Sb. ÚS, svazek 18, NÚS č. 142/2002 Sb. ÚS. Svazek 28.

¹⁹² Členění předpisů územní samosprávy na statutární a vnitřní podporuje např. Hendrych, D.: Autonomie normotvorná v českém správním právu, in *První stát – současnost a budoucnost*. Sborník semináře veřejného práva. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze a Právnická fakulta Univerzity v Bernu, 1998, s. 60. Dle mého názoru legislativní praxe však nijak toto rozdělení nepodporuje a v převážné většině kumuluje oba typy předpisů pod pojem stavovský či profesní předpis, což je patrné z úpravy obsažené v konkrétních zákonech upravujících činnost příslušných komor.

¹⁹³ Např. o organizační řády, volební řád, jednací řády, disciplinární řády a určení výše příspěvků a náhrad na činnost komor. U patentových zástupců jde o § 25 odst. 1 písm. b) - d) zákona č. 237/1991 Sb., u lékařů, stomatologů a lékárníků § 15 odst. 2 písm. a), d), f) a g) zákona č. 220/1991 Sb., u veterinárních lékařů § 12 odst. 4 písm. f), d), g) a h) zákona č. 381/1991 Sb. aj.

¹⁹⁴ Zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

přijímají, předpisy, které, i když nejsou nazvány jako stavovské, plně odpovídají jejich povaze.

Pro určení závaznosti stavovských předpisů je nutné vyjít ze zásad stanovených v Listině základních práv a svobod a Ústavě, tedy že *každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*, a že povinnosti osobám mohou být ze strany veřejné moci ukládány jen *na základě zákona*.¹⁹⁵

Typy předpisů zájmové samosprávy

Na základě kritérií stanovených v ústavních předpisech můžeme rozlišit tři typy předpisů zájmové samosprávy:

- předpisy, které neukládají povinnosti.¹⁹⁶ Tyto jsou z hlediska kritérií, která stanoví Ústava a Listina základních práv a svobod, zcela bezproblémové.
- předpisy, které ukládají povinnost pouze členům komory.¹⁹⁷ Tyto stavovské předpisy, vycházejí z ústavních zásad, musí mít oporu v zákoně.¹⁹⁸ Povinnosti ukládané těmito předpisy jsou přijímány orgány příslušné komory a jejich adresátem je zároveň ten, kdo se přímo nebo skrze volené zástupce podílí na jejich přijetí.
- předpisy, které ukládají povinnosti nečlenům komory.¹⁹⁹ Na rozdíl od předchozí skupiny předpisů zde vzniká

¹⁹⁵ Čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 4 Ústavy.

¹⁹⁶ Jedná se o stavovské předpisy, které obsahují pouze organizační pravidla (volební řády) nebo přiznávají práva, např. stanoví podmínky půjček, příspěvků na rekreaci, stravné či dalších kulturních a sociálních potřeb pro příslušníky profesní komory. Předmětné výdaje budou hrazeny z rozpočtu komory.

¹⁹⁷ Např. výše a splatnost příspěvků na činnost komory, organizace povinného pojištění atp.

¹⁹⁸ Příkladem je např. Usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), ve znění pozdějších usnesení, kde je obsažena řada povinností, které vychází ze zákonné úpravy a jsou provedením zákonného ustanovení o čestném a svědomitém výkonu profese i zákonného profesního slibu (§ 5 odst. 1 písm. i), § 16 a 17 zákona o advokacii) nebo Usnesení Sněmu Exekutorské komory České republiky ze dne 28. února 2006, kterým byl přijat v souladu s ustanovením § 110 odst. 7 písm. l) exekučního řádu stavovský předpis, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže soudních exekutorů.

¹⁹⁹ Např. poplatky za profesní zkoušku, podmínky profesní přípravy před zkouškou.

problém, kdy adresáti příslušných norem nemají právo podílet se na výkonu profesní samosprávy. Proto z hlediska ústavních principů v nich mohou být obsaženy jen povinnosti, které mají přímý základ v zákoně, a každý takový předpis by měl mít výslovné zákonné zmocnění pro své vydání a zakotvení takových povinností.

12 Přezkum předpisů zájmové samosprávy

Posláním samosprávy je v první řadě realizace vlastní samosprávné moci. Tato samosprávná moc se vyskytuje nejen ve formě výkonu státních (případně vlastních) aktů, ale také ve formě vydávání předpisů, což také odpovídá jejímu postavení v moderním státě.²⁰⁰ Zatímco předpisům územní samosprávy je věnována dlouhodobá pozornost, v oblasti zájmové samosprávy to neplatí. Toto téma je jak soudní judikaturou, tak ve veřejnoprávní praxi i na akademické půdě řešeno velmi sporadicky a s poměrně zásadními rozpory. Zůstává tak řada nedořešených otázek, které by si zasloužily větší pozornost odborné veřejnosti.²⁰¹

12.1 Povaha stavovských předpisů profesních komor s povinným členstvím

O předpisech vydávaných profesními komorami hovoří odborná literatura (viz dále) nejčastěji jako o tzv. stavovských předpisech, a to i přesto, že je tak zákony obvykle nenazývají.

Pro bližší zkoumání problematiky soudního přezkumu stavovských předpisů je nezbytné zodpovědět otázku, zde se jedná o předpisy právní povahou nebo ne. Teprve poté je možno poskytnout odpovědi také na to, kdo je příslušný přezkoumávat zákonnost, a kdo je případně příslušný k jejich rušení. Na povahu stavovských předpisů se názory odborníků liší. Podle jedněch se o právní předpisy jedná, jiní to zásadně odmítají.²⁰² Zásadní argumenty, které odmítají, že stavovské předpisy jsou právní předpisy lze shrnout tak, že

²⁰⁰ Blíže Kadečka, S.: Kapitoly ze správního práva III. – Organizace veřejné správy, [Aspi]. Ver. 12. Praha, 2003.

²⁰¹ Červená, K., Lipertová, Š.: Soudní přezkum předpisů zájmových samospráv, In *Dny práva - 2009 - Days of Law*.

²⁰² Nejpodrobněji se povahou stavovských předpisů zabývá Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4, s. 130 – 137, který ve svém článku shrnuje jednotlivé názory na povahu stavovských předpisů a sám odmítá jejich právní povahu.

- za právní předpis může být považován jen takový předpis, který má státem uznanou formu. Všechny „uznané“ prameny práva (právní předpisy) tak stanoví Ústava a v souladu s Ústavou běžný zákon. Konkrétní formu právního předpisu nemusí Ústava výslovně stanovit (srov. např. čl. 79 odst. 3), může ji upravovat až běžný zákon. V této souvislosti je nutné zmínit také článek 79 odst. 3 Ústavy: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“ Z článku je patrné, že Ústava vůbec nepočítá se zájmovými samosprávami jako se subjekty, které právní předpisy vydávají.
- právní předpis musí být v souladu se zákonem publikován, což je podmínkou jeho platnosti,
- právní předpis musí být státem (státním orgánem) vynutitelný.²⁰³

12.1.1 Stavovské předpisy jako předpisy právní

Výslovné popření právní povahy stavovských předpisů nacházíme v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové,²⁰⁴ který konstatoval, že licenční řád České lékárnické komory „nemá povahu pramenů práva“. Naproti tomu se k charakteru předpisů zájmových samospráv v jednom ze svých usnesení vyjádřil také Ústavní soud.²⁰⁵ Ten shrnul, že stavovské předpisy „splňují veškeré charakteristické prvky normativních právních aktů jako pramenů práva“. Tento svůj názor však nijak blíže nevysvětlil ani neodůvodnil. Ústavní soud se také dosud nedostal ani k samotnému zrušení stavovských předpisů jako předpisů právních (k čemuž by

²⁰³ Na podporu těchto argumentů je často používána judikatura jak Ústavního soudu, tak soudů obecných. Podle toho, jak je judikatura vykládána, se však zdá, že není zcela jednoznačná.

²⁰⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 1. 2000 sp. zn. 30 Ca 120/99, publikovaný pod č. S 610-SJS/2000.

²⁰⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1373/07.

ho zmocňoval čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy). Většinou proto, že návrhy na jejich přezkum byly spojeny s rozhodnutími komor o bagatelních částkách. Ústavní soud proto tyto návrhy jako zjevně neopodstatněné usnesením odmítl²⁰⁶ a vzhledem k akcesorické povaze²⁰⁷ řízení o návrhu na zrušení právního předpisu tak Ústavní soud ani žádný stavovský předpis nezrušil.

K přezkumu stavovských předpisů jako předpisů právních však nebudou přezkoumatelné jen Ústavním soudem, který je k tomu zmocněn v čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Článek 95 odst. 1 Ústavy umožňuje všem soudcům přezkum stavovských předpisů. Na základě uvedeného článku je každý *soudce „při rozhodování vázán zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu“*. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce zároveň *„oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou“*. S účinky inter partes je tak soudce obecného soudu oprávněn rozhodnout o neaplikovatelnosti „jiného právního předpisu“, pokud dojde k tomu, že není v souladu se zákonem.²⁰⁸

Nejvyšší správní soud konstatoval,²⁰⁹ že soudy ve správním soudnictví takto posuzují stavovské předpisy zcela běžně v rámci přezkumu rozhodnutí (jako individuálního aktu aplikace stavovského předpisu) podle § 65 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).²¹⁰ K posuzování zákonnosti tak dochází např. v rámci přezkumu rozhodnutí o disciplinárních deliktech nebo v případech

²⁰⁶ Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 2008 sp. zn. IV. ÚS 1373/07 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2006 sp. zn. III. ÚS 602/05.

²⁰⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 03. března 2009 sp. zn. Pl. ÚS 51/05: „Řízení o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, který podle ustanovení může podat stěžovatel, má akcesorickou povahu.“

²⁰⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2001 sp. zn. III. ÚS 274/01: „Soudce obecného soudu při použití „jiného právního předpisu“ opravňuje přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes a nikoli erga omnes. Smyslem tohoto přezkumu není kontrola norem, soud tedy nerozhoduje o neplatnosti „jiného právního předpisu“, rozhoduje toliko o jeho neaplikovatelnosti v dané věci.“

²⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Aps 2/2007, ze dne 12. března 2009. „Dále se správní soudnictví nevyhne posouzení (čl. 95 odst. 1 Ústavy) stavovského předpisu v rámci přezkumu rozhodnutí (jako individuálního aktu aplikace takového předpisu) - což je praxe zcela běžná...“

²¹⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

rozhodnutí v oblasti ochrany hospodářské soutěže.²¹¹ Vedle toho však Nejvyšší správní soud potvrdil,²¹² že k přezkumu stavovských předpisů může dojít také v rámci zjišťování, zda došlo k nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud totiž vyvodil, že soudní ochrana je poskytována také vztahům, které vzniknou v důsledku aplikace stavovského předpisu (aniž by došlo k vydání rozhodnutí), protože se jedná o vztahy ve veřejné správě. A těm je soudní ochrana poskytována.

Nejvyšší správní soud potvrdil, že stavovské předpisy jsou přezkoumávány v rámci přezkumu rozhodnutí a nezákonného zásahu na základě § 65 a § 82 s. ř. s. Není však důvod, aby správní soudy nedisponovaly oprávněním přezkoumávat předpisy i z jiných důvodů. Není tak vyloučeno, aby se správní soudy zabývaly stavovským předpisem, pokud by se žalobce bránil proti nečinnosti správního orgánu (v tomto případě profesní komory) podle § 79 s. ř. s., nebo pokud by se jednalo o kompetenční spor podle § 97 s. ř. s. Pokud by zájmová komora vydávala opatření obecné povahy, mohlo by dojít k přezkumu stavovského předpisu také během řízení o zrušení opatření obecné povahy § 101a s. ř. s. Naopak přezkum stavovských předpisů bude pojmově vyloučen při rozhodování ve věcech volebních, ve věcech místního referenda (88 s. ř. s.) a ve věcech politických stran a hnutí (§ 94 s. ř. s.).

Civilní soudy a přezkum stavovských předpisů

Otázkou stále zůstává, jestli by mohla být zákonnost stavovských předpisů jako předpisů právních přezkoumávána také soudy civilními. V judikatuře Nejvyššího správního soudu²¹³ je odkazováno na rozhodnutí Nejvyššího soudu a vyvozováno, že soudy v občanském soudním řízení nemohou být pravomocné

²¹¹ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2009 sp. zn. 7 Afs 86/2007, dostupný z <<http://www.nssoud.cz>>.

²¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2009 sp. zn. Aps 2/2007.

²¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2009 sp. zn. 6 Aps 2/2007: „Soudy rozhodující v občanském soudním řízení se již opakovaně vyslovily, že nejsou k vyslovení nezákonnosti profesních komor povolány“.

k přezkoumávání zákonnosti stavovských předpisů.²¹⁴ Je pravda, že Nejvyšší soud rozhodl,²¹⁵ že civilní soudy nejsou příslušné rozhodovat o zákonnosti předpisů samospráv. To však nutně nemusí znamenat, že by nemohly být příslušné z podstaty věci. Článek 95 odst. 1 Ústavy nespecifikuje soud, který by byl příslušný k posouzení zákonnosti předpisů. Záviselo by tedy na věci, v rámci které bude soud předběžně zkoumat zákonnost stavovského předpisu. Pokud by tedy stavovský předpis zakládal soukromoprávní nárok,²¹⁶ byly by k řešení sporu příslušné civilní soudy. Potom by i tzv. předběžná otázka spočívající v hodnocení zákonnosti stavovských předpisů byla řešena v občanském soudním řízení. Dle dostupných informací však byly doposud před Nejvyšším soudem řešeny pouze otázky, u kterých ze stavovského předpisu nevyplýval civilní nárok, proto ani nebyly příslušné civilní soudy. Nebylo tak rozhodováno ani o zákonnosti stavovských předpisů.

Rušení stavovských předpisů jako právních předpisů

Otázku toho, kdo a zejména kdy může rušit předpisy profesních samospráv, znejasnil Nejvyšší správní soud, když bez uvedení okolností případu ve své sbírce publikoval část rozsudku Městského soudu v Praze. Právní věta publikovaná pod č. 90/2004 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zní: *„Profesní komora je veřejnoprávní korporací vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Povinnosti pak mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4*

²¹⁴ Koudelka, Z.: *Právní předpisy samosprávy*, 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008.

²¹⁵ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. července 2006 sp. zn. 30 Cdo 1516/2006.

²¹⁶ „Podle ust. § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.“

odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Neodpovídají-li předpisy profesních komor této zásadě, soud je zruší.“²¹⁷

Z uvedeného úryvku nelze dovodit, jakou má podle soudu stavovský předpis povahu, navíc jeho poslední věta je poměrně zavádějící. Na první pohled by se z ní dalo usuzovat, že všechny soudy jsou oprávněné k rušení stavovských předpisů vždy, jakmile zjistí jejich nesoulad se zákonem. K takovému závěru však nelze dojít, pokud víme, že v daném případě Městský soud v Praze rozhodoval²¹⁸ o zákonnosti stavovského předpisu komory auditorů na návrh ministra financí na základě výslovného zmocnění zakotveného v ustanovení § 36 odst. 2 tehdy platného zákona o auditorech²¹⁹: „*Má-li ministr financí za to, že některé ustanovení profesního předpisu Komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí návrh na jeho zrušení soudem.*“ Nelze tedy dovozovat, že soudy mohou rušit stavovské předpisy při každém zjištění jejich nesouladu se zákonem.

Budeme-li stavovské předpisy považovat za předpisy právní, bude z dikce ustanovení § 64 odst. 3²²⁰ zákona o Ústavním soudu dokonce vyplývat, že soudy nejsou zmocněny ani k tomu, aby předložily návrh na zrušení stavovského předpisu k Ústavnímu soudu. Předpis zájmové samosprávy bude v případě, že jej soud označí za nezákonný, pouze neaplikován. Zrušit stavovský předpis jako předpis právní by tedy bez výslovného zmocnění ve zvláštním zákoně mohl jen Ústavní soud na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.²²¹ Jak již ale bylo zmíněno, k této situaci zatím nedošlo.

²¹⁷ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003 sp. zn. 28 Ca 152/2001-58. Publikováno ve sbírce č. 2/2004 pod číslem 90.

²¹⁸ Viz Koudelka, Z.: *Právní předpisy samosprávy*, 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha, 2008, s. 290.

²¹⁹ Zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁰ § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu: „Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.“

²²¹ Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy: „Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“

12.1.2 Stavovský předpis jako předpis neprávni

Přijmeme-li názor, že stavovské předpisy nejsou právními předpisy, nezbývá, než si položit otázku, kdo může přezkoumávat a rušit tyto předpisy.

Možnost soudního přezkumu je výslovně stanovena jen v některých zákonech o komorách. V tom případě jsou stavovské předpisy soudem přezkoumány obvykle na návrh příslušného ministra. Takový přezkum umožňuje např. zákon o advokacii,²²² zákon o soudních exekutorech,²²³ zákon o komoře veterinárních lékařů,²²⁴ nebo zákon o auditorech.²²⁵ Naproti tomu zákon o notářích, zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů nebo zákon o České lékařské komoře, žádnou takovou úpravu neobsahuje. Otázkou je, jak a jestli vůbec by mohly soudy přezkoumávat předpisy komor, v nichž není tato zvláštní úprava.

Nejdetailnější a nejpreciznější úpravu postupu při předkládání předpisu zájmové samosprávy soudu a jeho rušení obsahuje zákon č. 474/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví v § 64 odst. 3: „*Má-li předseda Úřadu za to, že profesní předpis Komory je v rozporu se zákonem nebo s předpisem práva Evropské unie, je oprávněn podat žalobu u příslušného soudu (s. ř. s.) ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí. V tomto řízení se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.*“ Vzhledem k jednotnosti právního řádu se předmětné ustanovení nabízí jako vodítko také pro postup v případech, kdy právní předpisy danou problematiku neupravují vůbec nebo pouze částečně.²²⁶

²²² § 50 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

²²³ § 8a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁴ § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁵ § 38 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁶ Ústavní soud se k otázce analogie dosud přímo nevyjádřil. Pouze ve svém nálezu Sb. n. u., sv. 1, č. 27 konstatoval, že v procesním právu je analogie v zásadě je žádoucí. Dále v nálezu Sb. n. u., sv. 22, č. 59 dovodil, že ve veřejném právu lze připustit extenzivní výklad, kdežto analogie je obecně nepřipustná, neboť nedostatky v právní úpravě nemohou jít k tíži jedince.

Pro úplnost je nutné uvést, že bez ohledu na to, zda je předpis zájmové samosprávy povahy právní či nikoli, vždy jsou k jeho rušení obecně pravomocné orgány, které jej vydaly.

12.2 Povaha stavovských předpisů profesních komor s nepovinným členstvím

Také komory s nepovinným členstvím mohou vydávat předpisy, které jsou závazné pro jejich členy. Nemají však povahu právního předpisu a to zejména vzhledem k absenci jejich obecné závaznosti vůči všem, kdo jsou příslušníky dané profese, neboť členství v komoře záleží pouze na jejich vůli.

Kupříkladu Představenstvo Hospodářské a Agrární komory předkládá vládě České republiky do 15 dnů od schválení sněmem statut, jednací, volební a příspěvkový řád komory. Vláda rozhodne do 30 dnů od předložení statutu, jednacího, volebního a příspěvkového řádu komory o jejich potvrzení; nepotvrdí je, jsou-li v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo byly-li přijaty v rozporu se zákonem. Pokud komora nezjedná nápravu do 45 dnů od rozhodnutí vlády, předloží vláda věc k rozhodnutí Poslanecké sněmovně Parlamentu.

12.3 Přehled ustanovení týkající se dozoru nad předpisy zájmové samosprávy

O povaze stavovských předpisů a možnostech jejich přezkumu v případě rozporu se zákonem bylo pojednáno v předchozích kapitolách. Následující text se zaměřuje na úpravu dané problematiky obsaženou v jednotlivých konkrétních zákonech upravujících postavení a fungování příslušné komory. Zároveň dochází ke komparaci jednotlivých ustanovení a zhodnocení otázky, zda je dostatečně podrobně, resp. zda vůbec, je upraven postup v případě zjištění nezákonnosti stavovského předpisu. Z konkrétní legislativní úpravy je rovněž patrné, že u některých profesních komor podléhají dozoru nejen její předpisy, ale také

jiné akty, které předpisy nejsou, jako např. usnesení, opatření a jiné.

12.3.1 Komory s povinným členstvím

Česká advokátní komora

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů stanoví: „*Má-li kontrolní rada za to, že rozhodnutí, vyjma rozhodnutí podle § 44 odst. 3, nebo jiné opatření představenstva, včetně jím přijatého stavovského předpisu, je v rozporu s právním předpisem nebo usnesením sněmu, je oprávněna jeho výkon pozastavit; pozastavení však pozbude platnosti, pokud představenstvo pozastavené rozhodnutí potvrdí dvoutřetinovou většinou všech svých členů. Kontrolní rada je oprávněna pozastavit i výkon potvrzeného rozhodnutí; pozastaví-li takto potvrzené rozhodnutí, je povinna požádat současně představenstvo o svolání sněmu k rozhodnutí podle § 43 písm. g).*“ Zákon o advokacii ve vztahu k předpisům Advokátní komory upravuje určitou formu vnitřního dozoru. Zároveň v ustanovení § 50 stanoví povinnost Komory předložit do 30 dnů od schválení Ministerstvu spravedlnosti veškeré stavovské předpisy přijaté jejími orgány. Má-li ministr spravedlnosti za to, že stavovský předpis Komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho přezkoumání soudem.

Notářská komora České republiky

Sněm Notářské komory mimo jiné na základě zákona č. 358/1992 Sb., o notářích jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů přijímá kancelářský řád, kárný řád a zkušební řád, stanoví postup při vyhlašování a organizaci konkursu podle § 8 odst. 6 a stanoví postup při vedení, správě a provozu Centrální evidence závětí a postup při vedení, správě a provozu Centrální evidence manželských smluv. K platnosti těchto předpisů je zapotřebí souhlasu Ministerstva spravedlnosti. Pokud se jedná o ostatní

předpisy, které Komora vydá, není stanovena povinnost Komory tyto předložit Ministerstvu spravedlnosti k vyslovení souhlasu. Postup, kdy Ministerstvo vnitra nevysloví souhlas, zákon neupravuje. Lze však dovodit, že vzhledem k tomu, že předpisy nabývají platnosti teprve souhlasem Ministerstva spravedlnosti, bude vůči Komoře činěna metodická pomoc. Zcela opomenuta zůstává ze strany zákona otázka, dojde-li k vyslovení souhlasu ze strany Ministerstva vnitra a následně bude zjištěna nezákonnost stavovského předpisu.

Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě

Na základě zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů, ve znění pozdějších předpisů dozorčí rada jako nejvyšší kontrolní orgán Komory v rámci své působnosti kontroluje veškerou činnost Komory, především plnění usnesení valné hromady, popř. shromáždění delegátů, dodržování povinností stanovených tímto zákonem, jinými obecně závaznými právními předpisy a vnitřními předpisy vydanými Komorou.

Zákon problematiku platnosti či souladu stavovských předpisů se zákonem a eventuálně jejich následnou nápravu v případě nezákonnosti zcela opomíjí.

Komora auditorů České republiky

Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 33 stanoví, že: „Komora předloží Radě vnitřní předpisy Komory, etický kodex a auditorské standardy do 30 dnů ode dne jejich schválení sněmem.“ Na toto ustanovení navazuje § 38 odst. 3 písm. f) a g), která upravují pravomoci Rady týkající se dohledu nad předpisy Komory. Rada projednává s Komorou návrhy změn vnitřních předpisů nebo návrhy vnitřních předpisů Komory před procesem jejich schvalování sněmem nebo výkonným výborem; členové Rady

mají právo účastnit se bez hlasovacího práva sněmu Komory nebo zasedání jejích orgánů.

Rada podává Komoře návrh na zrušení nebo změnu vnitřního předpisu Komory nebo jeho části, pokud jsou v rozporu s tímto zákonem nebo jiným právním předpisem; nevyhoví-li Komora tomuto návrhu ve lhůtě stanovené Radou, může podat návrh na zrušení vnitřního předpisu Komory nebo jeho části soudem.

Oproti původní úpravě obsažené v zákoně č. 254/200 Sb., o auditorech dochází ke změně orgánu, kterému se předpisy Komory předkládají. Komora předkládala všechny profesní předpisy do 30 dnů od jejich schválení sněmem Ministerstvu financí. Měl-li ministr financí za to, že některé ustanovení profesního předpisu Komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí návrh na jeho zrušení soudem. Současná právní úprava nestanoví žádnou lhůtu pro podání návrhu Radou na zrušení vnitřního předpisu Komory nebo jeho části soudem. Zároveň se mění legislativní terminologie, kdy původní zákon předpisy definoval jako profesní, ale současná právní úprava je nazývá jako vnitřní. Mám za to, že změna jejich názvu nebude mít žádný praktický dopad.

Úprava obsažená v zákoně o auditorech je jednou z podrobnějších úprav problematiky dozoru nad zákonností a nápravy nezákonnosti stavovských předpisů. Předmětná úprava by mohla sloužit jako vodítko např. pro zákony, které tyto otázky upravují pouze částečně nebo je zcela opomíjí.

Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékařská komora

Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 19 pouze stanoví oprávnění Revizní komise komory kontrolovat činnost komory, pozastavovat výkon rozhodnutí prezidenta, viceprezidenta a okresního

shromáždění, jsou-li v rozporu s právními předpisy nebo organizačním řádem a ostatními předpisy komory; pozastavené rozhodnutí předloží představenstvu komory a pozastavovat výkon rozhodnutí představenstva, jsou-li v rozporu s právními předpisy nebo organizačním řádem a ostatními předpisy komory; pozastavené rozhodnutí předloží sjezdu delegátů.

Jedná se o obdobnou úpravu, kterou obsahuje zákon o advokacii. Je využita určitá forma vnitřního dozoru. Na rozdíl od zákona o advokacii však není stanovena povinnost komory předkládat stavovské předpisy příslušnému ministerstvu anebo oprávnění ministra, má-li za to, že stavovský předpis Komory je v rozporu se zákonem, podat návrh na jeho přezkoumání soudem.

Exekutorská komora

Na základě § 8a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů je Komora povinna do 30 dnů předložit Ministerstvu spravedlnosti veškeré stavovské předpisy přijaté jejími orgány. Tím není dotčeno ustanovení § 110 odst. 8, podle kterého k platnosti zkušebního, kárného a kancelářského řádu, jakož i k postupu při vyhlašování a organizaci výběrového řízení podle § 10 je zapotřebí souhlasu Ministerstva spravedlnosti; návrhy podává ministerstvu prezidium Komory. Má-li ministr za to, že stavovský předpis Komory je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí návrh na jeho přezkoumání soudem.

Zákon rozlišuje dva druhy stavovských předpisů a to ty, které se pouze předkládají Ministerstvu spravedlnosti, a dále ty, k jejichž platnosti je zapotřebí souhlasu ministerstva. Zároveň je ministr oprávněn v případě rozporu stavovského předpisu se zákonem, podat návrh na jeho přezkoumání k soudu, ale to pouze ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí. Postup v případě, že tak ministr ve stanovené lhůtě neučiní, upraven není.

Komora patentových zástupců

Ustanovení § 64 zákona č. 474/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů stanoví povinnost Komory do 30 dnů předložit Úřadu profesní předpisy přijaté jejími orgány. Má-li předseda Úřadu za to, že profesní předpis Komory je v rozporu se zákonem nebo s předpisem práva Evropské unie, je oprávněn podat žalobu u příslušného soudu podle soudního řádu správního a to ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí. V tomto řízení se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jak již bylo řečeno výše, jedná se o nejpodrobnější a nejucelenější úpravu posuzování zákonnosti stavovských předpisů a případného dalšího řízení před soudem, jsou-li v rozporu se zákonem. Daná úprava by mohla být vodítkem pro zákony, které tak podrobnou úpravu neobsahují, zejména pokud se týká řízení před soudem. Lze mít za to, že zákon obsahuje tak podrobnou úpravu zejména vzhledem k tomu, že byl vydán v relativně nedávné době (v době, kdy již existuje soudní řád správní a správní soudnictví tak, jak jej známe v současnosti), zatím co zákony, které danou problematiku opomíjí či upravují pouze částečně, jsou přijaty časově mnohem dříve.

Komora daňových poradců

Zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců, ve znění pozdějších předpisů pouze v ustanovení § 11 určuje, že Komora mimo jiné vydává stanovy, volební řád a disciplinární řád a po dohodě s ministerstvem vydává zkušební řád. Zákon rozlišuje dva druhy stavovských předpisů a to ty, které Komora vydává bez předchozí dohody s ministerstvem, a ty, které lze vydat pouze po předchozí dohodě s ministerstvem. Další podrobnosti týkající se formy předmětné dohody, případně nápravy nezákonností stavovských předpisů či řízení před soudem zákon neupravuje.

Komora veterinárních lékařů

Ustanovení § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, ve znění pozdějších předpisů zakládá Komoře povinnost do 30 dnů předložit Ministerstvu zemědělství veškeré stavovské předpisy přijaté jejími orgány. Má-li ministr zemědělství za to, že stavovský předpis Komory je v rozporu s ústavním nebo jiným zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho zrušení soudem. Úprava obsažená v tomto zákoně je obdobná úpravě v ustanoveních zákona o advokacii. Zajímavostí je, že zákonodárce zde výslovně rozlišuje mezi běžnými a ústavními zákony, což v ostatních předpisech nečiní.

12.3.2 Komory s nepovinným členstvím

Hospodářská komora České republiky, Agrární komora České republiky

Představenstvo Hospodářské a Agrární komory předkládá podle zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů vládě České republiky do 15 dnů od schválení sněmem statut, jednací, volební a příspěvkový řád komory. Vláda rozhodne do 30 dnů od předložení statutu, jednacího, volebního a příspěvkového řádu komory o jejich potvrzení; nepotvrdí je, jsou-li v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo byly-li přijaty v rozporu se zákonem. Pokud komora nezjedná nápravu do 45 dnů od rozhodnutí vlády, předloží vláda věc k rozhodnutí Poslanecké sněmovně Parlamentu.

Zákon obsahuje poměrně podrobnou úpravu dozoru nad předpisy přijatými komorami. Vládě pak stanoví přesné podmínky pro případy, kdy se rozhodne předpisy nepotvrdit. Narozdíl od stavovských předpisů ostatních komor, zde existuje jakási dvojinstanční kontrola, kdy v případě nezjednání nápravy ze strany Komory předkládá vláda věc ke konečnému rozhodnutí Poslanecké sněmovně Parlamentu. Neupravenou otázkou je vydání jiných

předpisů než těch, které je Komora povinna předložit vládě. Zákon tak zřejmě rozlišuje mezi klíčovými předpisy, které mají zásadní význam pro organizaci a chod Komory (ty se překládají vládě) a mezi těmi, které již daný význam postrádají a které se vládě nepředkládají.

13 Veřejné vysoké školy

Jak již bylo řečeno v úvodu této práce, vzhledem k tomu, že veřejné vysoké školy nemají povahu čistě veřejnoprávní korporace, tak jak byla definována pro účely této práce, ale jsou svou povahou jakési „mixtum compositum“, bude problematika jimi vydávaných vnitřních předpisů²²⁷ a státního dozoru zmíněna pouze okrajově.

Nejprve je nutné blíže se zmínit o právní povaze veřejných vysokých škol. Již od dob první republiky je právní povaha veřejných vysokých škol předmětem četných diskuzí. Otázkou zůstává, zda jde o ústav, veřejnou korporaci či o smíšený útvar. Tehdejší Nejvyšší správní soud se předmětnou problematikou blíže zabýval ve svém judikátu ze dne 12. 2. 1926, ve kterém přisvědčil názoru že vysoké školy, jsou státním ústavem a jejich profesorský sbor nemá povahu korporace veřejného práva.

Předmětnou problematikou se ve své knize blíže zabývá Karel Beran.²²⁸ Autor dochází k závěru, že základní formy právní úpravy, které přicházejí pro univerzitu v úvahu, jsou buď forma korporace, ústavu nebo jejich kombinace. V této souvislosti poukazuje na názor H. J. Wolfa, který tvrdí, že „univerzita je mixtum compositum, kde vedle sebe stojí státní ústav a veřejnoprávní korporace. Univerzita ve smyslu korporace znamená akademickou obec, která se sama a po svém organizuje. Korporace je tvořena všemi členy akademické obce, tj. pedagogy a studenty. Nezávislost této korporace pak spočívá v možnosti autonomně organizovat studium, v oprávnění udělovat akademické hodnosti, jakož i vědecko-pedagogické tituly, v určování vnitřní organizační struktury a v oprávnění volit samosprávné akademické orgány. Univerzitou ve smyslu veřejného ústavu je třeba rozumět zařízení,

²²⁷ Blíže Kadečka, S.: *Kapitoly ze správního práva XIX. – Správa školství*, [Aspi]. Ver. 12. Praha, 2003.

²²⁸ Srov. Beran, K.: *Právní osoby veřejného práva*, Linde 2006, s. 191 a násl.

které disponuje personálními a věcnými prostředky pro zabezpečení svobodného pěstování vědy.“

Veřejná vysoká škola pro úpravu svých vnitřních poměrů vydává vnitřní předpisy. Také v tomto v případě vyvstává otázka, zda jsou tyto předpisy právními či nikoli. Vycházejí ze závěrů vyslovených u povahy předpisů zájmové samosprávy, mám za to, že vnitřní předpisy vysokých škol nejsou předpisy právními, a to zejména proto, že nemají ze základních charakteristik právních předpisů - obecnou závaznost. Mají pouze omezenou působnost na příslušníky konkrétní vysoké školy, nikoliv obecně na studenty určitého oboru. Příslušník akademické obce se může působností daného předpisu vyhnout tak, že půjde studovat nebo pracovat ve stejném oboru na jinou vysokou školu.²²⁹

Nejvýznamnější z vnitřních předpisů, které mohou veřejné vysoké školy vydávat, je statut veřejné vysoké školy, který obsahuje zejména název, sídlo a typ školy, právní předchůdce, podmínky pro přijetí ke studiu, podmínky studia cizinců, seznam akreditovaných studijních programů, organizační strukturu, ustanovení o poplatcích spojených se studiem²³⁰ a pravidla hospodaření. Dalšími vnitřními předpisy mohou být např. volební a jednací řád akademického senátu, vnitřní mzdový předpis, jednací řád vědecké rady, řád výběrového řízení pro obsazování míst akademických pracovníků, studijní a zkušební řád, stipendijní řád, disciplinární řád pro studenty a další předpisy, pokud tak stanoví statut veřejné vysoké školy.

Vnitřní předpisy veřejné vysoké školy schvaluje akademický senát na návrh rektora nebo na základě postoupení předpisu akademickým senátem fakulty a registruje ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy na základě žádosti rektora. Vnitřní předpisy nabývají platnosti registrací Ministerstvem školství, mládeže

²²⁹ Srov. opačný názor Dvořáček, D.: Právní povaha předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* č. 24/2006, s. 886 a násl.

²³⁰ V podrobnostech Kudrová, V.: Soudní přezkum rozhodnutí samosprávy: veřejné vysoké školy, In *Dny práva – 2008 – Days of Law*, Brno: Masarykova univerzita 2008.

a tělovýchovy na návrh rektora. Ministerstvo do 90 dnů žádosti o registraci vyhoví, nebo ji rozhodnutím zamítne, odporuje-li vnitřní předpis zákonu nebo jinému právnímu předpisu.²³¹ Podmínkou registrace vnitřních předpisů teologických fakult je i souhlas příslušného zástupce církve, pokud je tak stanoveno statutem fakulty, což jsou velcí kancléři v případě teologických katolických fakult Univerzity Karlovy (arcibiskup pražský) a Univerzity Palackého (arcibiskup olomoucký) a moderátor v případě Jihočeské univerzity (biskup českobudějovický).²³²

Vnitřní předpisy součásti vysoké školy (fakulty) musí být v souladu s vnitřními předpisy vysoké školy.²³³ Nicméně může nastat situace, kdy toto pravidlo nelze užít v neprospěch osoby, která jednala podle zásady předpokladu správnosti správních aktů podle vnitřního předpisu fakulty. I vnitřní předpisy fakulty nakonec schvaluje akademický senát nejen fakulty, ale i vysoké školy. Pokud tedy vysoká škola schválila předpis fakulty, který odlišně upravuje stejnou věc jako vnitřní předpis vysoké školy, aniž iniciovala změnu údajného rozporu, pak platí presumpce správnosti aktu veřejné správy, kterého se mohou dotčené osoby dovolávat. Rovněž je víra ve správnost vnitřního předpisu posílena jeho registrací ministerstvem, jelikož rozpor mezi vnitřními předpisy je důvodem pro odmítnutí registrace. Navíc předpis vysoké školy může upravit danou věc obecně pro celou vysokou školu a je na fakultách, zda si dále upraví věc podrobněji pro sebe.²³⁴

²³¹ Srov. zejména § 17 a § 36 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

²³² Ustanovení § 33 zákona o vysokých školách.

²³³ Ustanovení § 22 odst. 2 zákona o vysokých školách.

²³⁴ Koudělka, Z.: Vysokoškolská samospráva, In *Právní a ekonomické problémy současnosti VII.* 1. vyd. Ostrava: Brno International Business School, 2008. od s. 118 a násl.

10 Odpovědnost za vadné a zrušené právní předpisy a jiné akty

Pokud dojde ke zrušení právního předpisu obce či kraje, má toto zrušení povahu *ex nunc* (od nyní). Vadný právní akt se tak považuje za platný a správný až do zrušení, včetně individuálních právních aktů, které byly vydány na základě jeho aplikace, a až do zrušení jsou všichni adresáti se jím povinni řídit. Individuální právní akty, které byly vydány na základě vadných právních aktů, se mohou zrušit jen prostřednictvím opravných prostředků, jenž připouští správní řád.²³⁵ Může tak být využit postup podle ustanovení upravujících odvolání, při větším časovém odstupu lze využít obnova řízení, již může navrhnout účastník předchozího řízení, anebo přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, kdy účastník předchozího řízení může podat jen podnět.²³⁶ Účastník může též požadovat zrušení rozhodnutí cestou správní žaloby a následně ústavní stížnosti.²³⁷ Dle mého názoru stejný postup bude možné využít také pokud se bude jednat o stavovský předpis.

V praxi může nastat situace, kdy uplyne lhůta i pro podání mimořádných opravných prostředků. V těchto případech zůstávají vzniklé akty nadále platné. Již vybrané pokuty za porušení právních předpisů územní samosprávy, které byly pro nezákonnost či neústavnost zrušeny, se nevrací, pouze nezaplacené pokuty již nelze vymáhat výkonem rozhodnutí, neboť odpadl právní důvod, na základě něhož by bylo exekuci možné učinit.

Z důvodu, že se na každý právní předpis hledí jako na správný, až do okamžiku jeho zrušení, nelze vrátit ani pokuty zaplacené případnými narušiteli právních předpisů územní samosprávy, ale nevzniká ani právo na náhradu škody pro ty, kteří respektovali

²³⁵ Na tomto místě je nutné krátce zmínit tzv. paakty, tedy akty, které nikdy nebyly právním předpisem. Odpovědnost původce paaktu by se řídila soukromoprávními ustanoveními o náhradě škody dle občanského zákoníku (§§ 415-450).

²³⁶ § 81 – 102 správního řádu.

²³⁷ § 65 – 78 soudního řádu správního a § 72 – 84 zákona o Ústavním soudu.

povinnosti uložené v právních předpisech a měli s tímto respektováním spojené náklady anebo omezili některé činnosti (např. podnikání) a zmenšil se jim zisk. Takovými osobám nevzniká právo na náhradu škody, protože soud bude postupovat podle práva platného v době, kdy údajná škoda vznikla a bude muset přihlídnout i k tehdy ještě nezrušenému a tedy platnému právnímu předpisu územní samosprávy.²³⁸

Zároveň je vyloučena trestněprávní a správněprávní odpovědnost členů příslušného orgánu, kteří se na přijetí vadného aktu podíleli svým hlasováním. Jedinou možnou odpovědností je odpovědnost politická, tedy riziko toho, že v dalších volbách již nebude příslušným zastupitelům či radním dána důvěra a nebudou zvoleni.

Rozdílná situace v možnosti náhrady škody vzniká v případě, kdy je aplikován právní předpis nebo jiný akt vydaný v samostatné působnosti, jehož účinnost či výkon byly pozastaveny²³⁹ příslušným dozorovým orgánem.²⁴⁰ V těchto případech může být rozhodnutí vydané na základě sítací dotčených aktů zrušeno v rámci řádných či mimořádných opravných prostředků. Zároveň je samospráva odpovědná podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého může účastník řízení požadovat náhradu škody, jež mu vznikla v prvoinstančním řízení (náhrada cestovních výdajů, ztráta času apod.). Podle ustanovení § 3 písm. c) tohoto zákona bude odpovědný také stát v případech, kdy územní samosprávné celky

²³⁸ Koudelka, Z.: *Právní předpisy samosprávy*, 2. aktualizované a přepracované vydání, Linde Praha 2008, s. 220 a násl.

²³⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 9. 1997 sp. zn. I. ÚS 304/97: „Je mylný názor, že i obecně závazná vyhláška, jejíž výkon byl pozastaven, musí být dodržována jako závazná právní norma. Obecně závazné vyhlášky obce jsou totiž podzákonými právními akty a pokud byl jejich výkon právě pro rozpor se zákonem pozastaven, pak podle nich postupovat nelze.“

²⁴⁰ Pokud je příslušný článek napadené vyhlášky v rozporu se zákonem není možné za jeho porušení ukládat sankce. Sankce je možné ukládat toliko za porušení právních povinností. Povinnosti uložené ustanoveními vyhlášky, které jsou v rozporu se zákonem, nelze považovat za právní povinnosti a nelze je tedy ani v případě jejich nedodržení sankcionovat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 31/95).

vykonávají tzv. přenesenou působnost (např. pokud obec vydá nezákonné nařízení).²⁴¹

Bez ohledu na vznik škody, může poškozený uplatňovat také nárok na nehmotnou újmu podle § 31a zákona. Za nemajetkovou újmu se poskytne přiměřené zadostiučinění.²⁴²

Zrušení usnesení, opatření a rozhodnutí obcí a krajů jak v samostatné, tak přenesené působnosti, bude mít dopad na práva a povinnosti nejen fyzických a právnických osob dotčených přímo těmito akty, ale může se dotknout také práv a povinností dalších osob.²⁴³ Případný další postup pro určení toho, zda napadený akt bude rušeno s účinky *ex tunc* nebo *ex nunc*, by měl být upraven soudním řádem správním, dle něhož se příslušné akty ruší. Tento ale žádnou úpravu neobsahuje. Bylo by možné vyjít z obdobných kritérií, která pro případy rušení aktů stanoví správní řád v ustanovení § 99. Pokud zrušovaný akt zakládal oprávnění, rušil by se s účinky *ex nunc* (od teď), pokud by ukládal povinnosti, rušil by se s účinky *ex tunc* (od tehdy).²⁴⁴

²⁴¹ Srov. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 1998 sp. zn. 16 Co 361/97.

²⁴² Novotná, I.: Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, *Právní rádce* 3/2009, s. 43 a násl.: „Co se ovšem rozumí pod pojmem nemajetková újma? V § 43 trestního řádu se hovoří o morální nebo jiné škodě (ve smyslu nehmotné škody), která byla pachatelem trestného činu způsobena poškozenému. Za morální škodu se považuje škoda způsobená např. některými trestnými činy proti lidské důstojnosti nebo některými trestnými činy hrubě narušujícími občanské soužití.“ A dále: „Nemajetková újma může být obsažena ve škodě na zdraví (např. bolesti, ztížení společenského uplatnění), může vyplývat z porušení práva...“

²⁴³ Např. jednalo – li se o akt, na jehož základě byla uzavřena smlouva, zřízeno věcné břemeno atp.

²⁴⁴ Lze se však sekat s názorem, že dozor a následné zrušení aktu obce může být uskutečňováno, i když dotčený akt již byl vykonán. Pokud na základě takového aktu došlo k soukromoprávním úkonům, tyto orgány dozoru nenapravují. Obec však může žádat obnovení předešlého stavu – např. vrácení zcizené věci, dle soukromoprávních předpisů. K tomu srov. Koudelka, Z.: *Samospráva*, Linde Praha a.s., 2007, s. 231, Rozsudek Krajského soudu České Budějovice z 26. 9. 2001 č.j. 10Ca 231/2001-24.

14 Závěr

V disertační práci jsem se snažila obsáhnout problematiku státního dozoru nad samosprávnými korporacemi a otázek s tím spojených. Jsem si však vědoma toho, že předmětná problematika je velmi rozsáhlá a prolíná se do mnoha dalších oblastí, které s institutem dozoru souvisejí. Snahou bylo podat komplexní a pokud možno ucelený pohled na otázky týkající se státního dozoru nad samosprávnými korporacemi a to se zohledněním platné právní úpravy a jejího nedávného vývoje a zároveň aktuální judikatury.

Cílem práce bylo zejména kritické zhodnocení institutu dozoru nad samosprávnými korporacemi a jeho právní úpravy a současně posouzení propojení úpravy dozoru s procesními předpisy, a to se správním řádem a soudním řádem správním.

V úvodu práce jsem se zaměřila především na vymezení klíčových pojmů pro disertační práci – pojem „dozor“ a pojem „samosprávná resp. veřejnoprávní korporace“. Další kapitoly byly věnovány podrobnému zpracování problematiky dozoru nad územními samosprávnými celky (obce, kraje, hlavní město Praha), zájmovými korporacemi a veřejnými vysokými školami. Dozorovou problematikou jsem se zabývala jak z jejího historického hlediska, tak zejména z hlediska současné právní úpravy.

Chápání pojmu dozor není jednotné. Platné právo pro něj užívá řadu pojmů (dohled, inspekce, kontrola a dozor jako takový). Obdobně ani teoretická literatura a legislativní praxe jednotlivé pojmy příliš nevymezuje a neodlišuje. Tato práce vychází z pojmu dozor v jeho vlastním smyslu, resp. v užším pojetí. Dozor ve vlastním slova smyslu je jednou se součástí tzv. správního dozoru a tedy jeden ze základů zákonnosti postupů orgánů veřejné správy. V podstatě se jedná o státní dozor nad samosprávnými

veřejnoprávními korporacemi. Hlavní funkci dozoru spatřuji v jeho možnosti zákonného zásahu státu do zákonnosti, resp. do nezákonnosti postupu, eventuelně výsledku tohoto postupu.

Dozor je charakterizován dvěma funkcemi: pozorovací a nápravnou. Pozorování je však kritické, hodnotí pozorovanou činnost určitými měřítky. Pravidlem je, že hodnotícím kritériem v rámci dozoru je zákonnost (právnost). Nápravné prostředky mohou působit buď přímo na dozorovaný akt (sistace a zrušení dozorovaného aktu v rámci tzv. formální fáze a řízení před soudem) nebo mohou zasahovat osobu, která pod dozorem stojí (a to zejména v tzv. neformální fázi).

Zákonnost vychází z principu zakotveného v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Z této zásady plynou pro orgány vykonávající dozor povinnosti, kterými se musí řídit. Patří mezi ně např. bezvýhradná vázanost zákony a potažmo rovněž podzákonnými právními předpisy vydanými na jejich základě a k jejich provedení, nemožnost činění ničeho, co není zákonem výslovně povoleno, a také povinnost dodržovat zásadu zákonnosti při všech činnostech majících povahu výkonu veřejné správy ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám jakožto adresátům veřejnoprávního působení.

V práci nebyla opomenuta ani oblast úzce související a prolínající se s problematikou dozoru – kontrola. V rámci kontroly byla zhodnocena současná právní regulace a nastíněna úprava *de lege ferenda*. Vymezení pojmu kontrola přispělo k vytyčení rozdílů mezi instituty dozoru a kontroly a zároveň vedlo k ohraničení pojmu dozor jako takového.

Instituty dozoru a kontroly jsou zakotveny ve všech základních zákonech o územních samosprávných celcích. Dozor a kontrola jsou procesy, které spolu navzájem souvisí a prolínají se. Výkon

kontroly může, ale také nemusí, předcházet výkonu dozoru a výkon dozoru může, ale nemusí, nutně následovat po výkonu kontroly. To, že k takovým situacím může docházet, je dáno zejména předmětem obou institutů.

Zkušenosti aplikační praxe (zejména Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra) ukázaly, že kontrolu lze využít k odkrytí a vymezení pochybení nebo používání chybných postupů orgánů obce při výkonu samostatné působnosti a k nalezení řešení k odstranění zjištěných nedostatků.²⁴⁵

V současné době je kontrola ve veřejné správě, mnohdy zahrnutá do činností označovaných jako inspekce, dozor, vrchní dozor, státní kontrola, dohled, přezkum apod., upravena více než 200 právními předpisy, které řeší především hmotněprávní otázky. Nicméně i přesto více než 60 právních předpisů upravuje též kontrolní proces, který je však z hlediska svých obecných institutů obdobný či dokonce totožný.

V této souvislosti lze zmínit připravovaný zákon o kontrole.²⁴⁶ Právní úprava kontrolních postupů při provádění kontrolních činností orgány veřejné správy je tak značně nepřehledná, nejednoznačná, roztráštěná, nejednotná, mnohdy duplicitní, či naopak neúplná nebo nepřesná, což způsobuje mimo jiné především právní nejistotu adresátů příslušných norem. Kromě toho tento stav také způsobuje problémy pro kontrolující, kdy často jeden kontrolní orgán postupuje při své kontrolní činnosti, v závislosti na předmětu kontroly, dle různých procesních pravidel.

Proces kontroly je de lege lata upraven několika způsoby:

- existují zákony pouze obecně odkazující na zákon o státní kontrole, a to v podstatě jak po stránce hmotněprávní, tak i procesní, bez jakékoli další úpravy.²⁴⁷

²⁴⁵ Kolektiv autorů: *Informace o činnosti oboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2007*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra České republiky, 2008. s. 14 a násl.

²⁴⁶ Podrobné informace včetně důvodové zprávy viz *Důvodová zpráva k zákonu o kontrole* [online]. Ministerstvo vnitra, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-ke-kontrola-a-dozoru.aspx>>.

- některé zákony pouze stanoví, jakou kontrolu lze vykonávat, ovšem bez bližší specifikace a dokonce i bez odkazu na jiný právní předpis, např. právě zákon o státní kontrole přičemž je pak sporné, zda se zákon o státní kontrole, vzhledem k jeho omezené věcné působnosti, navzdory obecnému subsidiárnímu použití, na daný druh kontrol aplikuje.²⁴⁸
- existují tzv. odvětvové zákony, upravující především hmotněprávní stránku té které kontroly, přičemž z hlediska procesu odkazují obecně na zákon o státní kontrole, nicméně kromě toho obsahují též vlastní ucelenou nebo dílčí úpravu procesních pravidel kontroly.²⁴⁹
- existují předpisy, které ať už oprávněně či nikoli obsahují vedle hmotněprávních ustanovení též více či méně komplexní úpravu kontrolních procesů, aniž by využívaly zákona o státní kontrole.²⁵⁰

Základním cílem nové právní úpravy je odstranění identifikovaných nedostatků stávající právní úpravy, včetně snížení nadměrné zátěže kontrolovaných subjektů a zajištění právní jistoty adresátů norem.

Nová úprava kontroly vychází z požadavku vytvoření jediného obecného procesněprávního předpisu upravujícího základní instituty procesních mechanismů kontroly, který je základním

²⁴⁷ Např. § 3 písm. d) zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁸ Jako příklad lze uvést zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který v § 4a písm. b) a v § 4b svěřuje Ministerstvu spravedlnosti oprávnění provádět kontrolní činnost, její proces však neupravuje a ani neobsahuje odkaz na obecnou právní normu.

²⁴⁹ Příkladem příslušných ustanovení takových zákonů může být např. § 44 ve spojení s § 40 a násl. zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, § 37 zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další.

²⁵⁰ Jedná se např. o zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1993 Sb., Celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a další.

východiskem pro postup kontrolních orgánů při jakékoli kontrolní činnosti. Jedná se o obecnou úpravu určitých základních kontrolních postupů a institutů, která však nebrání existenci navazujících specifických úprav zaměřených na regulaci zvláštností té které kontroly, avšak brání duplicitní, resp. multiplicitní existenci v zásadě shodných obecných procesněprávních úprav kontroly.

Nejen institut kontroly však stojí v zájmu zákonodárce. Také problematika dozoru prošla v relativně nedávné době změnami. Novela zákonů o územních samosprávných celcích přinesla od roku 2006 zásadní organizační změny v oblasti právní úpravy dozoru, jejíž potřeba vyplynula z analýzy Ministerstva vnitra, která se zabývala předchozí právní úpravou.

Dřívější praxe ukázala několik zásadních nedostatků, jako např. duplicitu v činnosti orgánů dozoru, sloučení institutu dozoru a kontroly či nedůvodné odlišnosti v dozorovém a kontrolním procesu vzhledem k oběma úrovním samospráv. Účelem novely tedy bylo odstranění uvedených nedostatků a zjednodušení a zefektivnění právní úpravy.

Pozitiva nové právní úpravy, která se již projevují v dozorové praxi, jsou tedy odstranění dvojkolejnosti dozoru a s tím související zrychlení řízení a možnost využití metodické pomoci, nový procesněprávní rámec a sjednocení rozhodování. Zároveň novelou došlo k samostatnému zakotvení dozoru a kontroly, a to nejen ve smyslu formálním, tj. oddělením v různých hlavách zákona, ale došlo i k materiálnímu oddělení, právě z důvodů materiální odlišnosti při výkonu dozoru a kontroly. Současná úprava právní dozoru nad územními samosprávnými celky je tak poměrně podrobná a konzistentní, je dle mého názoru dostatečně komplexní a ucelená. Jednotlivé typy dozoru nad samosprávnými celky jsou v zákoně vymezeny dostatečně podrobně a přehledně. Pokud se jedná o otázku, zda existují oblasti, které by bylo vhodné

v souvislosti s dozorem právně regulovat, mám za to, že nikoli. Pouze by bylo vhodné učinit jednotlivé dílčí drobné úpravy, tak jak byly naznačeny v textu práce.

Domnívám se, že dozorový proces je také dostatečně propojen s procesními předpisy, zejména se správním řádem.²⁵¹ Vztah mezi dozorovým procesem na straně jedné a správním řádem a principy dobré správy na straně druhé, tak jak je pojat v českém právním systému, vychází z mezinárodně právních východisek, zejména z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Evropského soudního dvora. V českém právním řádu jsou tyto principy zakotveny již na ústavně právní úrovni a jsou jednoznačně závazné pro subjekty veřejné správy. Často však není vztah dozorového procesu, správního řádu a principů dobré zcela úplně dogmaticky upraven právní úpravou, ale je ovlivněn také mimoprávními naukami, zejména morálkou, etikou, ale také tradicí a v neposlední řadě i praxí a činnostmi jednotlivých orgánů veřejné správy. A asi jen budoucnost ukáže, jakým směrem se principy dobré správy vydají. Lze však očekávat, že nároky na veřejnou správu a v té souvislosti také nároky na dobrou správu se budou postupně zvyšovat.

Mám-li učinit závěry týkající se postavení zájmové samosprávy, lze konstatovat, že tato má ve společnosti své tradiční a nezastupitelné místo, a to i přesto, že jí není ani v českém právním řádu, ani u odborné veřejnosti věnována tak široká pozornost jako samosprávě územní. Zakotvení zájmové samosprávy v právních předpisech nejvyšší právní síly je, na rozdíl od územní samosprávy, velmi sporadické. Zájmová samospráva je primárně upravena zákony.

V předpisech nejvyšší právní síly o zájmové samosprávě můžeme najít zmínku pouze v úvodním prohlášení Listiny základních práv

²⁵¹ Blíže Lipertová, Š: Vztah správního řádu a principů dobré správy. *Právní rádce*, 6/2008, s. 41 a násl., Rys, R.: Principy dobré správy v novém správním řádu, *Veřejná správa* č. 23/2007, s. 12 a násl.

a svobod, kde ústavodárce uznává „*samosprávné tradice našich národů*“, zatímco v Ústavě ČR jí není věnována žádná pozornost. S ohledem na historické reálie je skutečností, že mezi tyto samosprávné tradice Čechů, Moravanů a Slezanů patří také samospráva realizovaná profesními komorami jakožto zákonem zřízenými veřejnoprávními korporacemi. Nezakotvení zájmové samosprávy přímo v Ústavě však neznamena neústavnost profesní samosprávy či právních institutů, které používá, či dokonce z toho nelze vyvodit závěry, že by bylo možné zájmovou samosprávu zrušit.

Činnosti zájmové samosprávy mohou být velmi rozmanité, ať už se jedná o vztah samosprávy k jejím členům, k nečlenům či jejího působení jako nátlakové skupiny např. v hospodářské či sociální oblasti. To, že zájmová samospráva nestojí ani mimo zájem legislativního procesu, dokazuje již výše zmíněný věcný záměr zákona o kontrole, který předpokládá především zjednodušení procesu kontroly vykonávané orgány státní správy a územní samosprávy u právnických a fyzických osob, a to zejména odstraněním neodůvodněných rozdílů ryze procesní povahy. Předpokládají se kontroly dodržování zákonných povinností subjektů zájmové samosprávy, tzn. profesních komor a zájmových svazů, ze strany ústředních správních úřadů a dalších oprávněných subjektů, pro něž se dosud používají často velmi útržkovitá a mezerovitá pravidla zvláštních zákonů upravujících zájmovou samosprávu.²⁵²

Také v nedávné době byla zájmová samospráva podrobena právním změnám. Jednou z posledních a zásadních je upravení jejího vztahu ke správnímu řádu, resp. správního řádu k ní.

Stejně jako o územní samosprávy, nacházíme pojitka mezi zájmovou samosprávou a správním řádem. Rozsah působnosti

²⁵² Návrh věcného záměru zákona o kontrole a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím uvedeného zákona. Materiál je předkládán na základě usnesení vlády ze dne 12. července 2006 č. 852, o Výchozích tezích pro zpracování návrhu věcného záměru zákona o kontrole. 18. června 2007 přijala vláda usnesení č. 672, kterým schválila věcný záměr zákona o kontrole a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím uvedeného zákona. Podrobnosti *Usnesení Vlády České republiky ze dne 18. června 2007 č. 672 k věcnému záměru zákona o kontrole a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím uvedeného zákona* [online]. Vláda České republiky, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&06-18>.

původního správního řádu mohl být vůči zájmovým samosprávám realizován ve dvou rovinách. Buď právní předpisy upravující postavení zájmových samospráv předpokládaly použití správního řádu a přímo tak rozšířily jeho působnost, nebo vztah ke správnímu řádu upraven nebyl a správní řád se na jejich rozhodování nevztahoval. Po přijetí nového správního řádu dochází k zásadní změně. Tato změna vychází zejména z ustanovení § 1 a § 180 správního řádu.

Možnost regulace chování členů samosprávného společenství vlastními předpisy je bezesporu významnou složkou právního základu zájmové samosprávy. Předpisy vydávané zájmovou samosprávou označujeme nejčastěji jako tzv. statutární předpisy.

Zatímco předpisům územní samosprávy je věnována dlouhodobá pozornost, v oblasti zájmové samosprávy to neplatí. Toto téma je jak soudní judikaturou, tak ve veřejnoprávní praxi i na akademické půdě řešeno velmi sporadicky a s poměrně zásadními rozpory. S předpisy zájmové samosprávy nedílně souvisí otázka jejich soudního přezkumu. Zatím co soudní přezkum předpisů územní samosprávy je poměrně jasně vyřešen a v praxi vznikají jen dílčí problémy, problematika soudního přezkumu předpisů zájmové samosprávy se naproti tomu potýká s problémy daleko zásadnějšími. Tyto se odvíjí od stále v praxi nevyřešené otázky povahy stavovských předpisů a nedostatečné právní úpravy v oblasti soudního přezkumu.

Aby bylo možné poskytnout odpověď na otázku, kdo je příslušný přezkoumávat zákonnost, a kdo je případně příslušný k rušení stavovských předpisů, byla provedena bližší analýza problematiky, když jsem podrobně zkoumala, zda jsou stavovské předpisy svou povahou předpisy právní či nikoliv a učinila jsem zjištění, že názory na povahu stavovských předpisů se liší nejen u odborníků, ale také v rámci judikatury jednotlivých soudů. Podle jedněch se o právní

předpisy jedná, jiní to zásadně odmítají.²⁵³ Dle mého názoru se však o právní předpisy nejedná.

Toto zjištění jsem opřela o tyto zásadní argumenty a to jednak, že za právní předpis může být považován jen takový předpis, který má státem uznanou formu, kterou stanoví Ústava a v souladu s Ústavou běžný zákon a z Ústavy je patrné, že vůbec nepočítá se zájmovými samosprávami jako se subjekty, které právní předpisy vydávají. Dále musí být právní předpis publikován v souladu se zákonem, což je podmínkou jeho platnosti, a zároveň musí být státem vynutitelný.²⁵⁴

De lege lata je možnost soudního přezkumu výslovně stanovena jen v některých zákonech o komorách. V tom případě jsou stavovské předpisy soudem přezkoumány obvykle na návrh příslušného ministra. Takový přezkum umožňuje např. zákon o advokacii,²⁵⁵ zákon o soudních exekutorech,²⁵⁶ zákon o komoře veterinárních lékařů,²⁵⁷ nebo zákon o auditorech.²⁵⁸ Naproti tomu zákon o notářích, zákon o výkonu povolání autorizovaných architektů nebo zákon o České lékařské komoře, žádnou takovou úpravu neobsahuje. Přetrvávajícím problémem je, zda a jestli vůbec by mohly soudy přezkoumávat předpisy komor, v nichž není tato zvláštní úprava.

Nejdetailnější a nejpreciznější úpravu postupu při předkládání předpisu zájmové samosprávy soudu a jeho rušení obsahuje zákon č. 474/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví v § 64 odst. 3: *„Má-li předseda Úřadu za to, že profesní předpis Komory je v rozporu se zákonem nebo s předpisem práva Evropské unie, je*

²⁵³ Nejpodrobněji se povahou stavovských předpisů zabývá Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*, 2008, č. 4, s. 130 – 137, který ve svém článku shrnuje jednotlivé názory na povahu stavovských předpisů a sám odmítá jejich právní povahu.

²⁵⁴ Na podporu těchto argumentů je často používána judikatura jak Ústavního soudu, tak soudů obecných. Podle toho, jak je judikatura vykládána, se však zdá, že není zcela jednoznačná.

²⁵⁵ § 50 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁶ § 8a zákona č. č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁷ § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁸ § 33 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů č. 254/2000 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů.

oprávněně podat žalobu u příslušného soudu (s.ř.s.) ve lhůtě 2 měsíců od jeho přijetí. V tomto řízení se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“

Mám za to, že vzhledem k jednotnosti právního řádu se předmětné ustanovení nabízí jako vodítko také pro postup v případech, kdy právní předpisy danou problematiku neupravují vůbec nebo pouze částečně, což podporuje také judikatura Ústavního soudu.²⁵⁹ Úprava ve výše uvedeném zákoně podporuje závěr, že stavovské předpisy nemají povahu právního předpisu, a to zejména proto, že příslušné k jejich rušení jsou soudy v rámci správního soudnictví a nikoli Ústavní soud, jak je tomu u právních předpisů.

Také komory s nepovinným členstvím mohou vydávat předpisy, které jsou závazné pro jejich členy. Tyto však jednoznačně nemají povahu právního předpisu a to zejména vzhledem k absenci jejich obecné závaznosti vůči všem, kdo jsou příslušníky dané profese, neboť členství v komoře záleží pouze na jejich vůli.

Na základě výše řečeného nezbývá proto doufat, že se soudní praxe jednotně přikloní k převažujícímu názoru a stavovské předpisy za právní normy považovat nebude, a zároveň že se akademická obec vyjádří i k praktickým otázkám, které plynou z postulátu, že stavovské předpisy právní předpisy nejsou.

Byl-li v této práci učiněn závěr, že v podstatě neexistují oblasti, které by bylo vhodné a nutné v souvislosti s dozorem nad územními samosprávnými korporacemi nově právně regulovat či upravovat, neplatí zmíněná úvaha, dle mého mínění, u samosprávy zájmové. Jak vyplývá ze srovnání jednotlivých předpisů upravujících otázky dozoru nad zájmovou samosprávou, úprava je u jednotlivých komor značně rozdílná. Liší se nejen jednotlivými oblastmi, které zákonodárce upravil, ale také jejich šíří.

²⁵⁹ Ústavní soud se k otázce analogie dosud přímo nevyjádřil. Pouze ve svém nálezu Sb. n. u., sv. 1, č. 27 konstatoval, že v procesním právu je analogie v zásadě je žádoucí. Dále v nálezu Sb. n. u., sv. 22, č. 59 dovedl, že ve veřejném právu lze připustit extenzivní výklad, kdežto analogie je obecně nepřipustná, neboť nedostatky v právní úpravě nemohou jít k tíži jedince.

Právně teoretická pojetí dozoru nad územními samosprávnými korporacemi a nad zájmovou samosprávou nevykazují dle mého názoru větších odchylek. Právní úprava však obsahuje zásadní rozdíly. Specifika právní úpravy dozoru nad jednotlivými typy samosprávy vyplývají z jejich odlišného charakteru. De lege ferenda by bylo vhodné minimálně sjednotit dozorový postup u jednotlivých komor a s přehlédnutím k jistým odlišnostem, které panují mezi zájmovou a územní samosprávou, přiblížit částečně dozorové postupy i mezi těmito veřejnoprávními korporacemi.

Analýza problematiky státního dozoru nad samosprávnými korporacemi pomohla odkrýt nejen problematické body předmětné právní úpravy, ale zároveň přispěla k objasnění aktuálních trendů v dozorovém procesu. Přesto všechno, vzhledem k širší problematice, kterou dozor představuje, je zřejmé, že v této oblasti i nadále zůstává celá řada dosud nezodpovězených otázek, a to zejména v souvislosti se zájmovou samosprávou, povahou prepisů, které vydává, dozoru nad nimi a jejich soudním přezkumem. Proto také nelze kapitolu státního dozoru nad samosprávnými korporacemi jednoznačně ukončit, ale vzniká prostor pro další úvahy, názory a polemiky, neboť jak se zdá, tato oblast bude i do budoucna zajímavou a inspirativní.

15 Resume

The hereby submitted doctoral thesis is on the subject of "State supervision of self-government corporations".

The aim is a critical evaluation of the institutional surveillance of corporations and self-governance and its current assessment of interconnection arrangements for the supervision of procedural rules, particularly the Administrative Code and the Administrative Procedure Law, the comparison of Czech legislation with rules in other European countries.

Work tries to answer the following questions in particular:

- How is the concept of positive and negative control defined by administrative law theory and legislation in force?

- Is the current legislation sufficiently comprehensive surveillance and comprehensive and are there areas that could be the supervision of a legally regulated in the context of?

- Are there any fundamental differences between the theoretical concept of the law and legal arrangements for the supervision of territorial self-governance of corporations and local government are?

To achieve the above objectives, the scientific method of analysis, description and explanace, comparison and synthesi will be promařily used. Individual parts of the file are given by descriptive and explanatory commentary. Methods of analysis and comparison will be used continuously, while the existing legislation will be analyzed in detail for possibility of a subsequent draw assessment conclusions. The comparative law method will allow historical comparison of issue law regulation for the purpose of finding the basis for current legal system and in part will be used for comparison with foreign legal systems. Based on these findings, and after synthesis it will be established, whether and in what areas it should be possible to formulate proposals de lege ferenda.

To be subject to review in state supervision of autonomous corporations, it is necessary in the very beginning of the dissertation to give the definition of two key concepts that are intertwined throughout the text, and the concept of supervision and the concept of autonomous (public) corporations. The concept of supervision will be defined in terms of both positive and negative terms, which is mainly related to its relationship to an institute of control under the laws of local government.

The control exercised by public authorities is one of the tools of the state to ensure the protection of societal interests and respect for obligations arising from generally binding legal regulations. Institutes of surveillance and control are embedded in all the three laws on local government. Surveillance and control are processes that are interdependent and related. Performance monitoring may or may not, prevent the exercise of surveillance and supervision activities may or may not necessarily be followed by supervision. The fact, that such situations may occur and in application practice they really do, is primarily due to the subject matter of both institutes.

In theory, the citations are also necessary to consider the concept of local corporations. Personal corporations in public law are indeed one of the most important form of legal entities in this sector, in the area of public law they partaje of so-called public corporations. In the modern state it is completely normal and desirable the state delegates a part of its powers to other bodies of public administration and public corporations and they bečime the next operator of public administration excerpt of the state. They are state-qualified and distinct from it.

According to the base, which consists of a public authority, we can distinguish three types of public bodies: Regional - villages as the basic local authorities and regionas as more local authorities, Private - are represented by professional associations with compulsory membership, chambers with voluntary membership and

the university administration and the kind (fair) - membership derives mostly from ownership of certain things or joint procurement matters.

Based on this breakdown the work is divided into two notional units, which build on each other ideologically: 2-10 chapters are devoted to state supervision of local self-governing corporations and chapters 11-13 are devoted to state supervision of local government governance and the university authorities.

The imaginary part is dedicated to municipalities and counties as public land corporations and their normative powers, including the regulation of local affairs.

First, the legal framework for surveillance will be defined. The basic rule for supervision is contained in Article 2, paragraph 3 the Constitution, "State power shall serve all citizens and can be applied only in cases within the limits and ways defined by the Law" and Article 101, paragraph 4 the Constitution: "The state may intervene in the activities of local government units, only if it requires to the protect of law and only with the manner prescribed by law ".

Another approach is concretized in the legislation on local autonomy. Supervision is also regulated on a level with international instruments - Article 8 European Charter of local self-government. It is also worth looking at tackle surveillance in other European countries, which are at the end of this chapter presented in a brief foreign excursion.

Then the paper focuses on reasons for changes in legislation, supervision. Institute surveillance underwent a progression from the time he became part of Czech law. For compliance with the chosen scheme and the balance work it will be necessary to choose the path accenting the current legislation the historical development so that the text beyond the core theme compared to didn't tend to follow too many details. Given the scale and breadth of the subject treated with the historical context is particularly focused on developments since

the last major amendment of surveillance, so-called supervisory revised in 2006. Currently it is enshrined in the rules modulating the territorial government. This legislation has undergone major legislative changes and amendment of laws on local government has brought major organizational changes in the regulatory supervision, the need of which arose from the analysis of the Ministry of Interior, which dealt with the previous legislation.

Then chapters on various types of surveillance will follow, broken down by current legislation on: self-surveillance powers of municipalities (surveillance generally binding decrees, and the order, decision or other action the authority of the village), supervision of devolved community (regulations and supervision the order, decision or other action the municipal authority), supervision of urban neighborhoods or districts statutory cities (resolution, decision or other action the authority town district or district issued both in self and in the devolved), supervision of independent competence region (surveillance generally binding decrees and supervision order, decision or other action), supervision of devolved regions (regulations and supervision order, decision or other action), supervision of independent competence of Prague (surveillance generally binding decrees, and the resolution, decision or an other action), supervision of the delegated powers of Prague (Regulation and supervision of the order, decision or an other action of Prague authorities) and the supervision order, decision or an other action of municipal districts of Prague authorities, in separate and delegated scope.

Supervision is not homogeneous process, since there can be three stages distinguished: pre-trial, and formal proceedings before a court that does not always necessarily follow. Each of these stages has its own specifics, which will be discussed in detail in the text. The Administrative Procedure attitude to supervisory process is also a strong point. The statutory basis for relationship of supervision and administrative procedure laws contain provisions modulating the

territorial government. Eg. Municipal Law enshrines the principle as "the decision to suspend the force of the village and set aside the order, decision or action of another municipal authority, urban district or district territorially divided statutory towns within its delegated powers, the provisions of the Administrative Procedure Code apply, with the exception of the provisions on Fundamental Principles business administration. Even the responsibility of local government anford canceled defective laws and other acts will not be omitted.

The second block will be devoted to local government governances, represented by professional associations with mandatory membership, chambers with voluntary membership and university autonomy.

The activities carried out by governments can be very varied, whether the exercise of autonomy in relation to its members and non-members or its operation, as pressure groups economic or social area. In addition to the special laws regulating the self interest there will be also discussed the relationship of the Administrative Code of Judicial Procedure to combine administrative autonomy.

In other chapters the work will treat the nature of the professional rules of professional chambers with compulsory membership and the review of legislation on matters of interest Authority. The topic will be accompanied by an overview presentation of the issues contained in each specific law modulating the status and operation of the chamber. It will also be approached comparion of various provisions in their legislation.

Brief mention will be given to legal nature of public universities and internal regulations, which may be issued. In respekt of the legal nature of public universities there have been held numerous discussions since the First Republic era. Given that public universities have a purely public corporation, as it is defined for the purposes of this work, but they are by nature a "mixtum

compositum", the challenge of their issued regulations and the state supervision will be mentioned just in passing.

Integral part of the thesis is the final summary, which responds to questions in the introduction and presents a few considerations *de lege* and *de lege ferenda applicata*. The text is accompanied by summaries in the English language and literature review and case law.

16 Seznam použitých pramenů

Knižní literatura:

- Beran, K.: *Právnícké osoby veřejného práva*, Linde, 2006
- Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: *Srovnávací ústavní právo*, Aspi a.s., Praha 2008
- Bröstl, A., Klučka, J., Mazák, J.: *Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína)*, Košice, 2001
- Čič, M., Mazák, J., Ogurčák, S.: *Konanie před Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Cassoviapress, Košice, 1993
- Filip, J.: *Ústavní právo České republiky 1, Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*, Nakladatelství Doplněk, 2004
- Grospič, J. a kolektiv autorů: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: IFEC, 2001
- Harvánek, J. a kol.: *Teorie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2008
- Hendrych, D.: Autonomní normotvorná v českém správním právu, in *Právní stát – současnost a budoucnost. Sborník semináře veřejného práva*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze a Právnická fakulta Univerzity v Bernu, 1998
- Hendrych, D. a kol. : *Správní věda*, Wolters Kluwer ČR, a.s., Praha 2009
- Izdebski, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001
- Kadečka, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003
- Kadečka, S.: Institucionální zabezpečení dozoru nad zákonností právních předpisů územních samosprávných celků v České republice, in *Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků pořádaného odborem dozoru a kontroly*

- veřejné správy Ministerstva vnitra dne 6. června 2006*, Praha, 2006
- Kopecký, M.: *Právní postavení obcí, základy obecního práva*, Codex Bohemia, Praha, 1998
 - Koudelka, Z.: *Právní předpisy samosprávy*, 2. přeprac. a aktualizované vydání, Linde, 2008
 - Koudelka, Z.: *Samospráva*, Linde, 2007
 - Koudelka, Z.: Vysokoškolská samospráva, In *Právní a ekonomické problémy současnosti VII*. 1. vyd. Ostrava: Brno International Business School, 2008. od s. 118 a násl.
 - Kresák, P. a kol.: *Rozhodovací činnost Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993 – 1997*, Bratislava Kalligram, 1999
 - Kudrová, V.: Soudní přezkum rozhodnutí samosprávy: veřejné vysoké školy, In *Dny práva – 2008 – Days of Law*, Brno: Masarykova univerzita 2008
 - Lipertová, Š.: Státní dozor nad územními samosprávnými celky a jeho souvislosti se soudní kontrolou veřejné správy. In *Sborník z mezinárodní konference „Dny veřejného práva“*, Brno: Masarykova univerzita 2007
 - Lipertová, Š.: Státní dozor nad územními samosprávnými celky po dozorové novelizaci českého obecního zřízení. In *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a Evropě, její problémy a perspektivy v XXI. století": Třešť, 21.-22.11.2006*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007
 - Lipertová, Š.: Vztah správního řádu a dozoru podle zákonů o územních samosprávných celcích. In *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19. června 2007*. Masarykova univerzita v Brně, 2007
 - Machajová, J.: Všeobecne záväzné nariadenia obcí a ich súlad s ústavou a zákonmi v Slovenskej republike, in Průcha, P.

- (red.): *K normotvorné pravomoci obcí (sborník příspěvků z konference)*, Brno: Masarykova univerzita, 1998
- Máša, M.: *Správní právo, obecná část*, Brno, 1973
 - Matějka, J.: *Principy organizace veřejné správy, Knihovna Sborníku věd právních a státních*, Praha, 1938
 - Mayer, F.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Bocrberg-Verlag, Stuttgart, 1977
 - Ochendowski, E.: *Kontrola i nadzór nad aktami prawa miejscowego*, in Grzebalski, M – Staniszewski, M. (red.): *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*. Poznań : Wydawnictwo Terra, 1999
 - Ondruš, R.: *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*, Linde, 2005
 - Orosz, L. - Mazák, J.: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*, Košice, 2004
 - Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Československý akademický spolek „Právnick“ v Brně, 1946
 - *Principy dobré správy*, in *Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci 22. března 2006 v Brně*, Masarykova univerzita, 2006
 - Průcha, P.: *Správní právo, obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání*, Masarykova univerzita v Brně, Nakladatelství Doplněk, 2007
 - Průcha, P.: *K úpravě dozoru nad výkonem působnosti obcí se zřetelem k průběhu reformy územní veřejné správy a k aktuálnímu stavu dané právní úpravy*. In *Reforma veřejné správy: sborník příspěvků*. Praha: ASPI, 2007
 - Prusák, J.: *Vydávanie a zrušovanie všeobecne záväzných nariadení obce v systéme tvorby slovenského práva*, *Právny obzor*, 1993

- Schmidt-Jortzig, E.: *Kommunrecht*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1982
- Sládeček, V.: *Obecné správní právo*, 1. vydání, Aspi, 2005
- Staša, J.: Nový správní řád a proces dozoru nad územními samosprávnými celky, in *Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků“ pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 6. června 2006*, Praha, 2006
- Svoboda, K.: Dozor nad právními předpisy obcí, in *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, 2007*
- Šemora, V.: *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, 2007
- Šemora, V.: K některým aspektům nápravy vadných správních aktů územních samosprávných celků v procesu výkonu dozoru a kontroly, In *Nový správní řád a místní samospráva II: sborník z 3. letního mezinárodního workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 18.-19. června 2007*. Masarykova univerzita v Brně, 2007
- Vedral, J.: K nové právní úpravě dozoru nad územními samosprávnými celky, in *Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků“ pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 6. června 2006*, Praha, 2006
- Vedral, J.: K právní úpravě dozoru nad působností obcí, in *Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků*. Praha: ASPI, 2007
- Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*, Bova Polygon, Praha, 2006

Časopisecká literatura:

- Dvořáček, D.: Právní povaha předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* č. 24/2006
- Koberová, I.: Statutární normotvorba obcí podle německého práva, *Správní právo* č. 3/1996
- Kolman, P.: Odkladný účinek kasační stížnosti, *Veřejná správa* č. 28/2007
- Kolman, P.: Věstník právních předpisů kraje, *Právní rádce* č. 5/2004
- Koudelka, Z.: Budoucnost profesní samosprávy, *Právní rádce* č. 7/1997
- Koudelka, Z.: Profesní samospráva, *Právní rádce*, č. 11/2003
- Kroupa, J.: Změna pravidel obecní normotvorby – Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06, *Veřejná správa* č. 12/2008
- Lipertová, Š.: Některé otázky zájmové samosprávy, *Správní právo* č. 3/2010
- Lipertová, Š.: Správní rozhodnutí je cílem a výsledkem správního řízení, *Moderní obec* č. 9/2005
- Lipertová, Š.: Územní změny obce, *Správní právo* č. 2/2008
- Lipertová, Š.: Vztah správního řádu a principů dobré správy. *Právní rádce*, 6/2008
- Mates, P.: Řízení o rozkladu, *Právní rádce*, č. 7/2007
- Montesquieu, Ch.: O duchu zákonů, přel. Lyer, S.: *Dobrá voda*: Aleš Čeněk 2003
- Novotná, I.: Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, *Právní rádce* 3/2009
- Potěšil, L.: Nejvyšší správní soud v systému kontroly veřejné správy a (správního) soudnictví, *Veřejná správa*, č. 10/2009
- Rys, R.: Principy dobré správy v novém správním řádu, *Veřejná správa* č. 23/2007
- Sládeček, V.: Ústavní soudnictví ve Slovenské republice: vznik, vývoj a současnost, *Správní právo* č. 4/2002

- Sládeček, V.: Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy, *Právní rozhledy* č. 4/2008
- Šimek, L.: Dozor nad samosprávou, *Veřejná správa*, č. 36/2005
- Šromová, E.: Odpovědnost za plnění úkolů obecního úřadu, *Veřejná správa*, č. 21/2006
- Šromová, E.: Rozdíl mezi dozorem a kontrolou v přenesené působnosti, rozdíl mezi dozorem a kontrolou v samostatné působnosti, *Moderní obec* č. 9/2006

Internetové a jiné zdroje:

- *Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006, sněmovní tisk č. 987* [online]. Královehradecký kraj, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/duvodova-zprava-k-novele-zakona-o-obcich_2.pdf>
- *Důvodová zpráva k zákonu o kontrole* [online]. Ministerstvo vnitra, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-ke-kontrolu-a-dozoru.aspx>>
- Kadečka, S.: *Kapitoly ze správního práva III. – Organizace veřejné správy*, [Aspi]. Ver. 12. Praha, 2003
- Kadečka, S.: *Kapitoly ze správního práva XIX. – Správa školství*, [Aspi]. Ver. 12. Praha, 2003
- *Kadečka, S. in Zápis ze semináře veřejný pořádek ve správních aktech územních samosprávných celků pořádaný odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 20. září 2007* [online]. Ministerstvo vnitra, 2008.06.17 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/seminar_verpor.pdf>
- *Ministerstvo vnitra - Odbor dozoru a kontroly veřejné správy* [online]. Změněno 03. 06 2010 [cit. 2010-06-03]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/odbory-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx>> nebo <<http://www.mvcr.cz/odk>>

- *Ministerstvo vnitra – Odbor územní veřejné* [online]. Změněno 01. 01 2009 [cit. 2010-06-03]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/zmeny-v-uzemni-verejne-sprave.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>
- *Nalus: vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu* [online]. Změněno 03. 06 2010 [cit. 2010-06-03]. Dostupné z <<http://nalus.usoud.cz>>
- *Nejvyšší správní soud* [online]. Změněno 03. 06 2010 [cit. 2010-06-03]. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz>>
- *Sborník Ministerstva vnitra - Odboru dozoru a kontroly veřejné správy za rok 2008* [online]. Ministerstvo vnitra, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/odk>>
- *Usnesení vlády České republiky č. 1181/2006, o postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátu hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků* [online]. Ministerstvo vnitra, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/soubor/usneseni-vlady-c-1181-2006-pdf.aspx>>
- *Usnesení Vlády České republiky ze dne 18. června 2007 č. 672 k věcnému záměru zákona o kontrole a zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím uvedeného zákona* [online]. Vláda České republiky, 2010 [cit. 2010-06-01]. Dostupné z <http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2007&06-18>
- *Wikipedia* [online]. Změněno 03. 06. 2010 [cit. 2010-06-03]. Dostupné z <<http://cs.wikipedia.org>>

Seznam použité judikatury:

Judikatura Ústavního soudu

- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 7. 1994 sp. zn. I. ÚS 92/94
- Nález Ústavního soudu ze dne 2.4.1996 sp. zn. Pl. ÚS 31/95
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 11.9.1997 sp. zn. I. ÚS 304/97
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2000 sp. zn. I. ÚS 86/99
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000 sp. zn. I. ÚS 471/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 11.4.2001 sp. zn. II. ÚS 487/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 16/99
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 1.11.2001 sp. zn. III. ÚS 274/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002 sp. zn. IV. ÚS 50/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 30.9.2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003 sp. zn. I. ÚS 181/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 9.7.2003 sp. zn. Pl. ÚS 5/03
- Nález Ústavního soudu ze dne 20.10.2004 sp. zn. Pl. ÚS 17/02
- Nález Ústavního soudu ze dne 20.10.2004 sp. zn. Pl. ÚS 52/03
- Nález Ústavního soudu ze dne 25.1.2005 sp. zn. Pl. ÚS 9/04
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 15.3.2005 sp. zn. III. ÚS 88/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2006 sp. zn. III. ÚS 602/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 6.6.2006 sp. zn. Pl. ÚS 3/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 19.9.2006 sp. zn. Pl. ÚS 26/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2007 sp. zn. II. ÚS 349/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 22.5.2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06

- Nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1373/07
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 3.3.2009 sp. zn. Pl. ÚS 51/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 24.3.2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/06

Judikatura ostatních soudů

- Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 16 Co 361/97, publikovaný pod č. 136/98 v časopise Soudní judikatura
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne sp. zn. 30 Ca 120/99
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 02. 1926
- Rozsudek Krajského soudu České Budějovice ze dne 26. 09. 2001 sp. zn. 10Ca 231/2001
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 02. 04. 2003 sp. zn. 28 Ca 152/2001
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 07. 2006 sp. zn. 30 Cdo 1516/2006
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008 sp. zn. 7 Afs 86/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 01. 2009 sp. zn. 8 Afs 88/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 03. 2009 sp. zn. 6 Aps 2/2007
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 09. 2001 sp. zn. 10 Ca 231/2001 (SJS 915/2002)