

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta



Jaroslava Hustáková

Dozor státu nad územní samosprávou

State supervision of local government

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra správního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): březen 2017

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „Dozor státu nad územní samosprávou“ 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. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Malé Morávce dne

.....
Jaroslava Hustáková

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc. za odborné vedení mé diplomové práce, jeho cenné rady, vstřícný přístup, a především pak za veškerý čas, který mi věnoval. Dále bych ráda poděkovala paní Rončákové z OÚ Malá Morávka za nápomocnost a poskytnuté materiály.

Obsah

Úvod.....	1
1. Teoreticko-právní východiska.....	3
1.1 Veřejná správa.....	3
1.2 Samospráva a územní samospráva.....	4
1.3 Veřejnoprávní korporace – obce a kraje	5
1.4 Samostatná a přenesená působnost	6
1.5 Dozor a kontrola.....	8
1.5.1 Interní a externí kontrola veřejné správy.....	10
1.5.2 Správní dozor	10
1.5.3 Právní východiska problematiky státního dozoru nad samosprávou	11
2. Činnost obcí a krajů jako předmět dozoru a kontroly	15
3. Fáze dozoru.....	17
3.1 Fáze předprocesní.....	17
3.2 Fáze procesní.....	19
3.3 Řízení před soudem.....	21
4. Dozor nad normotvornou působností obcí.....	22
4.1 Dozor nad samostatnou působností obcí.....	22
4.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami obce.....	22
4.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti obce	32
4.2 Dozor nad přenesenou působností obcí.....	35
4.2.1 Dozor nad nařízeními obce	35
4.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními obce vydanými v přenesené působnosti obce.....	37
5. Dozor nad normotvornou působností krajů.....	39
5.1 Dozor nad samostatnou působností.....	39
5.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami kraje	40
5.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními kraje	43
5.2 Dozor nad přenesenou působností	45
5.2.1 Dozor nad nařízeními kraje	45
5.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními kraje	47
6. Kontrola územně samosprávných celků.....	49
6.1 Kontrolující a kontrolované osoby.....	50
6.2 Principy výkonu kontroly.....	51

6.3	Kontrola výkonu samostatné působnosti.....	53
6.4	Kontrola výkonu přenesené působnosti	57
7.	Soudní kontrola	59
7.1	Správní soudy.....	59
7.2	Ústavní soud.....	61
7.2.1	Přezkum obecně závazných vyhlášek územně samosprávných celků	62
7.2.2	Přezkum nařízení územně samosprávných celků.....	65
	Závěr	67
	Příloha č. 1	69
	Příloha č. 2	74
	Příloha č. 3	80
	Příloha č. 4	82
	Klíčová slova.....	83
	Key words	83
	Seznam použitých zkratk.....	83
	Zdroje	84
	Abstrakt.....	88
	Abstract	89

Úvod

V následujícím textu této diplomové práce se budu věnovat problematice dozoru státu nad územní samosprávou. Jedná se o tematiku velice širokou a pro účely této práce jsem se zaměřila na dozor nad činností obcí a krajů s podrobnějším zaměřením na dozor nad normotvorbou a přijímáním aktů územně samosprávných celků.

Dozor nad hlavním městem Prahou a městskými částmi statutárních měst pro účely této práce záměrně pominu vzhledem k jejich specifitě. Stejně tak otázka dohledu nad hospodařením územně samosprávných celků svou povahou nezapadá do tématu a nebude předmětem tohoto pojednání pro svou vyhraněnou osobitost a speciální právní úpravu.

Cílem diplomové práce je podat co nejširší a nejaktuálnější přehled o problematice státního dozoru a kontroly činností obcí a krajů a to jak čistě teoreticky, tak i s prvky příkladů a informací z praxe.

Práce je rozdělena do sedmi částí, které na sebe logicky navazují. V první části se zaměřím na teoretická a právní východiska práce z důvodu lepší orientace v práci a konkrétnějšího zasazení problematiky dozoru, a potažmo kontroly, do širšího kontextu. Přibližuji v ní zásadní pojmy, bez kterých nelze o tématu práce pojednávat. V rámci této kapitoly se budu také věnovat právním předpisům, ve kterých je téma zakotveno a upraveno. V druhé části pak přiblížím samotný předmět dozoru státu nad územní samosprávou.

Třetí část bude věnována jednotlivým fázím dozoru. Čím jsou jednotlivá stadia charakteristická a co je jejich obsahem.

Ve čtvrté části se pak budu věnovat samotnému dozoru nad normotvornou působností obcí a nad akty, které vydává. V jejích jednotlivých kapitolách pak pojednám jak o dozoru nad samostatnou, tak přenesenou působností obcí. Stejným způsobem rozeberu pátou část diplomové práce, ovšem v tomto případě půjde o dozor nad vyššími územně samosprávnými celky.

V následující části pojednám o kontrole územně samosprávných celků. O osobách v ní vystupujících, o principech jejího výkonu a o kontrole nad oběma působnostmi.

Na konci, v poslední části textu, se budu blíže věnovat soudnímu doзору v oblasti dozoru nad územní samosprávou a to jak v rámci správního soudnictví, tak v rámci soudnictví ústavního.

Podklady pro tuto práci jsem čerpala z nejrůznějších zdrojů, především z platné právní úpravy. Vedle znění předpisů jsem využila texty odborných publikací, článků, materiálů Ministerstva vnitra, ale také například judikaturu Ústavního soudu.

1. Teoreticko-právní východiska

Na počátku této práce se pokusím problematiku státního dozoru nad územní samosprávou zasadit do celkového kontextu, vyložit základní pojmy týkající se této otázky a definovat její zakotvení v právních předpisech.

1.1 Veřejná správa

Veřejná správa je klíčovým termínem tohoto pojednání, neboť představuje východisko pro celou otázku samosprávy a tím i pro téma této práce. Neexistuje však jedna jediná všeobsahující definice. Pojem veřejné správy lze vyhledat v mnoha publikacích. Různé definice se ovšem navzájem často ani nekryjí a existuje několik způsobů, jak vymezení uchopit.

Právní slovník ji označuje jako činnost vykonávanou správními úřady a orgány samosprávy na základě zákonů a k jejich provedení, zahrnující v sobě jak státní správu, tak samosprávu. Negativně se pak dá popsat jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat ani jako zákonodárství, ani jako soudnictví.¹

V každém případě se dnes nejedná pouze o jakousi nařizovací a výkonnou činnost spočívající v provádění zákonů, ale její rámec je mnohem širší. V zásadě se dá veřejná správa uchopit jako souhrn činností nebo jako souhrn organizačních útvarů. První zmíněný souhrn odpovídá tzv. materiálnímu pojetí veřejné správy.

Materiální pojetí chápe veřejnou správu jako souhrn činností státních orgánů veřejné moci nebo jiných subjektů, kterým byl za účelem plnění určitých veřejných úkolů výkon veřejné správy svěřen.² Tato i podobné pozitivní definice mají společný problém a to příliš velkou míru obecnosti. Ve formálním pojetí je kladen důraz na organizaci. Na orgány, kterým je svěřena působnost řešit dané veřejné úkoly, které nebyly svěřeny soudům nebo zastupitelským sborům.³

Lze tedy shrnout, že vymezení správy se neshodují a dokonce se jen nepatrně překrývají. Veřejná správa se tedy dá pochopit jako druh činnosti, která má poslání

¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C.H. Beck, 2001. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-7179-360-4., heslo Veřejná správa.

² HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0., s.14.

³ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0., s.15.

v zabezpečení vymezených veřejných záležitostí a zároveň jako soubor subjektů, kterou takovou činnost vykonávají. Veřejná správa může být dále rozdělena na státní správu a samosprávu, případně ostatní správu vykonávanou speciálními institucemi jakou je například Veřejná zdravotní pojišťovna.⁴

1.2 Samospráva a územní samospráva

Veřejná správa uskutečňovaná nestátními veřejnoprávními subjekty se nazývá veřejnou samosprávou. Samospráva se pak dá opět popsat několik způsoby. Například jako právo uspořádat a řídit úsek veřejných záležitostí na vlastní odpovědnost a ve vlastním zájmu.⁵ Právní slovník ji definuje jako formu veřejné správy, která spočívá v tom, že organizované společenství lidí si své záležitosti spravuje samostatně a činí o nich rozhodnutí.

Samostatnost tedy spočívá v určité nezávislosti na státu, především nepodřízenosti samosprávných orgánů orgánům státní správy. Samospráva ovšem vzniká a funguje na základě právního rámce a stát do ní může zasahovat, pakliže to vyžaduje ochrana zákona a pouze způsobem stanoveným zákonem.⁶

Územní samospráva je pak tedy samosprávou spjatou s konkrétním místem a proto se někdy označuje jako místní samospráva. Podstatnou skutečností tedy je, že v systému samosprávy si část obyvatelstva na vymezeném území prostřednictvím svých volených zástupců rozhoduje o určitých záležitostech autonomně.⁷ Tato definice tedy vystihuje tři základní prvky územně samosprávného celku a to: územní základ, osobní základ a základ samosprávný.

Význam územní samosprávy v demokratickém uspořádání společnosti má nezastupitelný význam, který je podtržen v člancích 8 a 100 Ústavy České republiky. Ty stanovují, že územní samosprávné celky mají právo na samosprávu a tato

⁴ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9., s.14.

⁵ Tamtéž, s.16.

⁶ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C.H. Beck, 2001. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-7179-360-4., heslo Samospráva.

⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0., s.143.

samospráva se jim zaručuje. Dále se v článku 99 Ústavy dočteme, že jako územní samosprávné celky počítáme obce a kraje.

1.3 Veřejnoprávní korporace – obce a kraje

Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému bylo svěřeno plnění veřejných úkolů a vyznačuje se právní subjektivitou. Existuje několik typů veřejnoprávních korporací: věcné (dobrovolné svazky obcí), osobní (zájmová sdružení, profesní komory) a územní (obce a kraje).⁸

Obcím a krajům tedy náleží postavení veřejnoprávních korporací a to při veškeré jejich činnosti. Jsou právními osobami veřejného práva a to ve vztazích soukromoprávních i veřejnoprávních.⁹ Podle čl. 99 Ústavy se obec považuje za základní územně samosprávný celek. Obec je definována jako základní územně samosprávné společenství občanů tvořící územní celek, který je vymezen hranicí území obce.¹⁰

Obec má určitě veřejnoprávní postavení a tím i veřejnoprávní práva a povinnosti. V právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů. Podle Průchy je existence obce podmíněna třemi faktory: územím, lidmi žijícími trvale na tomto území a jejich vůlí spravovat určité záležitosti a majetek společně.¹¹ Flögel ještě doplňuje, že obec je zákonem organizovaná korporace, které byla svěřena určitá část výkonu veřejné moci nad osobami a věcmi na určitém území a v soukromoprávních vztazích se na ni nahlíží jako na právní osobu.¹² Dá se tedy shrnout, že zásadními složkami obce jsou ohraničený územní prostor, občané dané obce a finanční zdroje tvořící její ekonomický základ. Podle čl. 100 odst.2 Ústavy je obec vždy součástí vyššího územně samosprávného celku, tedy kraje.

Kraj, jak bylo zmíněno, prezentuje vyšší územně samosprávný celek. V souladu s ustanovením čl.100 odst. 3 Ústavy lze takový celek zrušit nebo vytvořit

⁸ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-26-6., s.24.

⁹ KOPECKÝ, Martin. *K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy*. Právník. 2014, (2), s.134.

¹⁰ §1 Zákona o obcích č.128/2000 Sb.

¹¹ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7380-140-3.,s.778.

¹² Tamtéž .

pouze prostřednictvím ústavního zákona.¹³ Jedná se o územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. Jde o právnickou osobu, která v právních vztazích vystupuje vlastním jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů plynoucí.

Podle krajského zřízení se u kraje předpokládá, že pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů. Charakteristickými prvky kraje tedy jsou: území, obyvatelstvo, soustava orgánů prostřednictvím kterých jedná, právní subjektivita a vlastní hospodaření.¹⁴

Obec je základním územně samosprávným celkem a kraj vyšším. Ačkoli každá obec je součástí některého vyššího územně samosprávného celku, nelze jejich vztah popsat jako vztah nadřízeného a podřízeného. Nejedná se o hierarchickou strukturu, která je jinak pro veřejnou správu typická. Naopak platí, že pro jakou oblast není stanovena vysloveně působnost kraje, spadá tato do působnosti obce.¹⁵

Každý z těchto celků má své kompetence svěřené mu zákonem nebo jsou jim tyto kompetence svěřeny na jiné úrovni. Jedná se například o oblast školství, kde úroveň základního školství spadá pod pravomoc obce a zabezpečení středního vzdělávání je odpovědností kraje.¹⁶ Dá se tedy shrnout, že nejen na horizontální úrovni je nepřípustné, aby jiný základní územně samosprávný celek zasahoval do samosprávy druhého celku, tak ani vertikálně, z vyššího na základní celek, žádná taková možnost neexistuje.

1.4 Samostatná a přenesená působnost

Zásadními termíny, se kterými budu v práci operovat, jsou bez pochyby pojmy samostatné a přenesené působnosti. Působnost lze charakterizovat jako okruh úkolů, jejichž výkon je zákonem vymezen určitému subjektu. Jedná se o souhrn práv a povinností, které jsou k plnění těchto úkolů ÚSC stanoveny zvláštními zákony.¹⁷ Územně samosprávné celky vykonávají dvojí působnost – samostatnou a přenesenou.

¹³ Kraje jsou zřízeny Ústavním zákonem č. 347/1997 o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb. Stanovuje počet 14 krajů a jejich hranice jsou podle čl.2 zákona upraveny zákonem.

¹⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-720-1250-9., s.137.

¹⁵ Tamtéž s.47.

¹⁶ Podle § 178, § 179 odst. 1, § 181 odst. 1 “školského zákona“ č.561/2004 Sb.

¹⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8.,s.163.

Samostatná působnost představuje spravování vlastních záležitostí ÚSC samostatně, vlastním jménem, vlastními silami a prostředky a na vlastní odpovědnost. Samostatná působnost je právem, které je, jak již bylo zmíněno, územně samosprávným celkům zaručeno v Ústavě ČR.¹⁸ Ústava sice stanovuje právo územně samosprávných celků na samosprávu a zakládá jejich právní subjektivitu, ale nevymezuje konkrétní rozsah působnosti, na kterou se právo na samosprávu vztahuje. Tu ponechává na zvláštních zákonech.

Obecně lze říci, že se sem řadí záležitosti, které jsou ÚSC jako veřejnoprávním korporacím “vlastní“ a jsou uskutečňovány v zájmu územního společenství. Při vymezení rozsahu samostatné působnosti by mělo zákonodárství vycházet ze dvou základních zásad a to zásady proporcionality a zásady subsidiarity.¹⁹

Proporcionalita by měla panovat mezi zájmy a schopnostmi samosprávy upravovat místní záležitosti samostatně na jedné straně a mezi potřebou jednotné regulace záležitostí celostátního významu na straně druhé. Subsidiárně pak svěřovat zajišťování veřejných záležitostí místního charakteru obcím. Tam, kde to význam problému vyžaduje, svěřovat veřejné záležitosti vyšším územně samosprávným celkům, případně státu.

Výkon územní samosprávy náležící do samostatné působnosti je výrazem decentralizace veřejné správy, kdy se nositelem správy stává subjekt odlišný od státu. V případě, kdy se jedná pouze o nepřímý výkon státní správy a státní správa je pouze vykonávána jinými subjekty, než státem, hovoříme o působnosti přenesené.²⁰

Se zajímavým rozlišením úkolů v rámci samostatné působnosti přišel doc.Kopecký. Úkoly totiž rozdělil na tzv. obligatorní a fakultativní. Obligatorní jsou obci stanoveny, stát má na jejich zajištění zájem a ÚSC má tedy povinnost se o danou problematiku v rámci své působnosti postarat. Jak to ale provede, už je v podstatě na ní.²¹ Otázkou může být, zdali je takový stav zcela žádoucí a nebylo by vhodnější takové otázky řešit pouze fakultativně nebo v rámci přenesené působnosti.

¹⁸ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-26-6.,s.39.

¹⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8.,s.173.

²⁰ Tamtéž str.165.

²¹ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5.,s.45.

Přenesená působnost představuje výkon státní správy prostřednictvím ÚSC. Stát zákonem svěřuje část svých povinností nestátním subjektům, v našem případě obcím a krajům.²² Přenesenou působnost vykonává územně samosprávný celek ve svém správním obvodu a náklady s ní spojené jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Záležitosti zařazené do této působnosti mají pro obce a kraje charakter povinnosti vyplývající buď přímo ze zákona nebo na jeho základě opatřením státního orgánu nebo na základě dohody samosprávného celku s jiným o přenosu výkonu přenesené působnosti, je-li takový přístup zákonem dovolen.²³

Je možné shrnout, že v případě samostatné působnosti hovoříme o klasické obecní samosprávě tak, jak si ji představí laik. Obec či kraj spravuje svoje záležitosti s místní působností vztahující se pouze na její či jeho obvod a to samostatně.

Co se týče působnosti přenesené, v jejím případě se jedná o výkon státní správy, ovšem realizovaný nepřímo, prostřednictvím územně samosprávných celků. Stát vychází z toho, že dané záležitosti spadají do jeho kompetencí, ale považuje za vhodné svěřit je ÚSC, aby si občané mohli vyřizovat základní záležitosti přímo v místě a zároveň ulehčil administrativní zátěž ústředních správních úřadů.

Mluvíme-li však o demokratizaci veřejné správy, a tím také o decentralizaci a dekoncentraci, je třeba vždy současně hovořit také o dozoru decentralizované a dekoncentrované moci, protože právě tento dozor může být rozdílem mezi demokratizací a “anarchizací“ veřejné správy.²⁴

1.5 Dozor a kontrola

Dozor a kontrola jsou zcela jistě jedněmi z nejpodstatnějších termínů pro účely této práce. V případě, že mám pojednávat o Dozoru státu nad územní samosprávou, je prostě nutné si tento pojem definovat. Ruku v ruce s ním jde i termín kontroly, který bývá s dozorem často zaměňován a nezdá se setkáváme s použitím obou termínů pro jednu a tu samou problematiku. Ačkoli by se tak mohlo zdát, nejde o pojmy zcela

²² K tomu je oprávněn podle čl.105 Ústavy ČR: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“

²³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8.,s. 191.

²⁴ JURNÍKOVÁ, Jana a Stanislav KADEČKA. Ke vztahu státu a samosprávy. *Veřejná správa : týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2001,(duben) , s. i-iii.

synonymní. Dozor i kontrola se dají oba popsat jako obecné dohledové mechanismy. Oba pojmy spolu velice úzce souvisí a lze prakticky říci, že nelze hovořit o jednom bez druhého. Zvláštním dohledovým mechanismem, kterým se v této práci pro jeho specifickou zabývání nebudu, je pak přezkoumávání hospodaření územní samosprávy.²⁵

Zákon o obcích i zákon o krajích upravují dva druhy „státního dohledu“ a to právě dozor a kontrolu.²⁶ Oběma je společné hledisko posuzování z hlediska zákonnosti. Základní rozlišení tkví v tom, že zatímco dozor zkoumá zákonnost konkrétního aktu, předmětem kontroly je prosté plnění zákonných povinností bez nutné vazby na konkrétní akt. Toto hledisko by umožňovalo zařazení dozoru pod množinu kontroly, jelikož jeho předmětem je užší předmět. Na druhou stranu je ale potřeba dodat, že dozor vybočuje z chápání kontroly tím, že procesní postup dozorového orgánu směřuje ke konkrétní nápravě a to například k pozastavení či dokonce zrušení dozorovaného aktu.²⁷

Obecně je kontrola ve veřejné správě pojmem poměrně velmi širokým. Nejširěji ji lze definovat jako činnost vykonavatele veřejné správy, při které tento subjekt kontroluje činnost a výsledky této činnosti jiných subjektů. Platí, že kontrola se, na rozdíl od dozoru, vyskytuje nejen v podobě následné, ale i předběžné a průběžné.

Z hlediska vzájemných vztahů mezi kontrolním orgánem a kontrolovaným lze kontrolu rozdělit na dvě skupiny. První je kontrola „vnější“, označována jako správní dozor. Druhou je kontrola v rámci veřejné správy, neboť se jedná o kontrolní činnost orgánů veřejné správy navzájem. V jejím rámci lze pak vymezit kontrolu z pohledu veřejné správy na interní, vykonávanou mezi orgány veřejné správy navzájem a externí, kterou vykonávají subjekty stojící mimo rámec veřejné správy, jako je například soudní kontrola.²⁸

²⁵ Problematiku upravuje zvláštní zákon č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

²⁶ Zákon č.128/2000 o obcích-hlava VI Dozor a VII Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti (§ 123-129b) a Zákon č.129/2000 o krajích-hlava VI Dozor a VII Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti (§ 81-88).

²⁷ MV ČR : Adam FUREK. *Správní právo XLV: Dozor nad rozhodováním obecních orgánů o majetkových dispozicích* [online]. 2012, (5-6) [cit. 2017-02-13]., s.358.

²⁸ MV ČR. *Analýza provedených kontrol a dozoru u územních samosprávných celků v letech 2006-2010 s návrhem konkrétních opatření směřujících k jasnému rozdělení kompetencí mezi NKÚ, MF a ostatní kontrolní orgány ve veřejné správě* [online]. In: . 2011, s. 35 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-provedenych-kontrol-a-dozoru-u-usc-2006-2010-pdf.aspx>, s.3.

1.5.1 Interní a externí kontrola veřejné správy

Pakliže se kontrola veřejné správy provádí v rámci samotné organizační struktury výkonné moci, označujeme ji jako interní nebo jako služební dozor. Taková kontrola je odrazem hierarchické struktury orgánů, kdy vyšší orgán kontroluje nižší nebo se jedná o kontrolu uvnitř jednoho subjektu.

Externí kontrolu vykonávají orgány stojící mimo tyto struktury, mimo hierarchii a mimo kontrolovaný subjekt. Externí kontrola je vykonávána Nejvyšším kontrolním úřadem, parlamentem, ombudsmanem a v nespolední řadě soudy. Celý soubor kontrol nese svůj smysl v tom, že jejich prostřednictvím usilujeme o to, aby bylo zabráněno degeneraci moci prostřednictvím jejího zneužívání. Aby byla kontrola úspěšná, je nutné splnit předpoklad nezávislosti kontrolujícího na kontrolovaném.²⁹

1.5.2 Správní dozor

Správní dozor je teorií chápán jako osamostatněná činnost vykonavatele veřejné správy, jejíž podstatou je sledovat a hodnotit chování nepodřízené osoby z hlediska souladu s právem.³⁰ Představuje garanci zákonnosti výkonu veřejné správy a v návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky.

Dozor je vykonáván zásadně následně. Dozorující orgány se liší podle druhu územního samosprávného celku a působnosti, nad kterými je dozor vykonáván. Správní dozor vykonávají správní úřady nebo orgány územní samosprávy, v závislosti od toho, kolik působnosti je na ně delegováno a jaké postavení zaujímají.³¹

Dozor státu nad výkonem samosprávy má zvláštní charakter a je realizován ve třech oblastech, přičemž první dvě budou předmětem i této diplomové práce. Jedná se o

²⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0., s.190.

³⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C.H. Beck, 2001. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-7179-360-4., heslo: správní dozor.

³¹ VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-26-6., s.95-95.

dozor nad zákonností opatření samosprávy, výkonem státní správy v přenesené působnosti a hospodaření samosprávy.³²

1.5.3 Právní východiska problematiky státního dozoru nad samosprávou

Pro úplné představení tématu dozoru státu nad územní samosprávou se nelze obejít bez zakotvení dané otázky v právních předpisech, které tuto materii upravují. Norem, které se dozorem a kontrolou zabývají, je celá řada. Zmíním ty základní a rozdělím je podle původu na nadnárodní a českou právní úpravu.

1.5.3.1 Česká právní úprava

Základ pro existenci a fungování územní samosprávy je položen v ústavním zákoně č.1/1993 Sb., Ústavě České republiky. Konkrétně se jedná o čl.8, který uvádí, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Samospráva ÚSC je zaručena ze strany státu a to především tím, že jsou přijaty další zákony, kde má být tento princip zakotven, podporován, rozvinut a respektován.

Článek 99 Ústavy říká: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“ Toto ustanovení tedy vymezuje vnitřní členění České republiky. To jaké prvky tvoří obec a to, že je každá obec součástí vyššího územně samosprávného celku a že takový celek je možné založit a zrušit pouze ústavním zákonem je stanoveno v čl.100.

Zásadní pro téma této práce je i znění čl.101, odst. 3 a 4 ÚČR, které stanovují ÚSC právní subjektivitu, majetkovou samostatnost a výslovně zde stojí, že stát může do činnosti územně samosprávných celků zasahovat pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona a způsobem v zákoně stanoveném.

Článek 104, odst.2 stanovuje: „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.“. Toto ustanovení určuje působnost obce všude tam, kde není výslovně stanovena působnost kraje. Následující odstavec dává pravomoc

³² HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0., s.193.

zastupitelstvům ÚSC vydávat v mezích jejich působnosti obecně závazné vyhlášky. Konečně čl.105 zakotvuje možnost svěření výkonu státní správy do rukou orgánů samosprávy, ovšem výhradně jen tehdy, stanoví-li tak zákon.

Výsadní postavení v celé úpravě dozoru státu nad územní samosprávou patří Zákonu č.128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) a Zákonu č.129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), které upravují postavení těchto korporací, včetně problematiky dozoru a kontroly. Zákony, a především obecní zřízení, již prošly mnohými novelizacemi. Mgr.Zwyrtek Hamplová otevřela otázku, zda by nebylo vhodné přijít se zcela novým zákonem o obcích. Tomu současnému vytyká přílišnou stručnost, mixování samosprávy se státní správou a to, že neřeší řadu otázek.³³

V každém případě se jedná o zásadní a základní právní úpravu pro dozor státu nad územní samosprávou.

Procesní pravidla kontroly působnosti územně samosprávných celků upravuje zákon č.255/2012 Sb. o kontrole (kontrolní řád). Kontrolní řád se vztahuje na veškeré kontrolní postupy, v jejichž rámci je kontrola uplatňována při výkonu veřejné moci. Vztah kontrolního řádu a řádu správního je vztahem subsidiárním a to v zájmu právní jistoty a předejití případných právních mezer vzhledem k tomu, že kontrolní řád se neomezuje toliko na kontroly vykonávané v rámci veřejné správy.³⁴

1.5.3.2 Nadnárodní úprava

Přesto, že právo evropské unie je dnes neoddělitelnou součástí téměř všech právních odvětví a reguluje téměř veškeré oblasti každodenního života, otázky veřejné správy jsou spíše ponechány na úpravě členských států. Evropské unie se v této oblasti

³³ Novelu samotné podle ní nestačí. „*Zoufalých pokusů o novelizaci*“ proběhlo už velmi mnoho. Jeden z posledních návrhů vlády měl mimo jiné zakotvit další absolutní neplatnost právního jednání, a to tak, že pokud obec neodůvodní odchylku od ceny v místě a čase obvyklé, bude její jednání absolutně neplatné. Úmysl této novely zdá se být pozitivním, ale takový návrh nemohl obstát vzhledem k tomu, že není definováno ono „odůvodnění“. Stačilo by odůvodnění obce: „Protože chceme.“?

ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Nový zákon o obcích by ČR slušel. *Moderní obec*. 2016, (3),s. 68-69.

³⁴ ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MV. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: kontrolní řád* [online]. 2013(10), 56 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporueni-blue-10-uprava-web-pdf.aspx,s.34>.

soustřeďuje spíše na úpravu tzv. etických kodexů³⁵ a výměnu zkušeností a informací z oblasti veřejné správy v rámci platformy EUPAN³⁶

Naproti tomu zásadním dokumentem pro fungování evropských samospráv je nepochybně Evropská charta místní samosprávy (Charta) publikovaná v Radě Evropy pod č.122 ETS a v České republice pod č.181/1999 Sb. Pro Českou republiku vstoupila v platnost 1.zářím 1999 a vytváří společný evropský standard zaručující politickou, finanční a správní nezávislost územní samosprávy.

Práva v ní zaručená územní samosprávě jsou však pouze rámcová. Charta sama počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která stanoví meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Charta v žádném případě nečiní z regionálních samospráv uskupení blížící se svou suverénností státům.³⁷

Otázka správního dozoru nad činností místních společenství je upravena v čl. 8 odst.1: *„Jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon.“*

odst.2: *„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.“*

odst.3: *„Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.“*

Uvedená ustanovení tedy stanovují základní požadavky na fungování místní samosprávy, potažmo na to, jak má být toto fungování dozorováno. Je zde kladen důraz na to, aby byl správní dozor vykonáván pouze na základě zákona a v jeho mezích. Dále stanovuje úkol dozoru, kterým má být zajištění zákonnosti činností dozorovaných subjektů v rámci samostatné působnosti. V rámci té přenesené je zde dána možnost dozorovat i vhodnost zvolených prostředků. Správní dozor nad územními společenstvími má být vždy vykonáván tak, aby bylo zajištěno, že zásah kontrolujícího

³⁵ Zejména se týkají chování úředníků a snaží se pouze na základní úrovni přiblížit standardy poskytované služby v rámci veřejné správy. LIBERDOVÁ, Eva. Právo na dobrou správu jako princip veřejné správy v EU. In: Epravo.cz [online]. 2015 [cit. 2017-02-15]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-dobrou-spravu-jako-princip-verejne-spravy-v-eu-98220.html>.

³⁶ EUPAN=Evropská síť pro veřejnou správu v jejímž rámci se setkávají státní úředníci celé EU. EUPAN – Evropská síť veřejné správy. Evropská komise [online]. [cit. 2017-02-15]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/civil_service/audience/nat_admin/epan_cs.htm.

³⁷ JURNÍKOVÁ, Jana a Stanislav KADEČKA. Ke vztahu státu a samosprávy. *Veřejná správa : týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2001,(8) , s. i-iii.

orgánu je přiměřený významu zájmů, které má chránit. Zde je potřeba konstatovat, že česká právní úprava je plně v souladu s požadavky Evropské charty místní samosprávy.³⁸

³⁸ JURNÍKOVÁ, Jana a Stanislav KADEČKA. Ke vztahu státu a samosprávy. *Veřejná správa : týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2001,(8) , s. i-iii.

2. Činnost obcí a krajů jako předmět dozoru a kontroly

Předmětem dozorového procesu je veškerá normotvorná činnost územních samosprávných celků a přijímání aktů jako jsou usnesení, rozhodnutí a jiná opatření. Úkolem této části bude konkrétněji přiblížit, co je předmětem dozoru nad územní samosprávou, kterému se tato diplomová práce věnuje.

Dozorový subjekt se v těchto případech neomezuje pouze na soulad předmětu se zákony, ale také na proces přijetí předmětného aktu. Územní samospráva není samosprávou neomezenou, ale vždy působí v mezích daných Ústavou a zákony. Jak bylo řečeno výše, územně samosprávné celky jsou nadány dvojí působností, přičemž obě mohou být předmětem dozoru ze strany státních orgánů.

Předmětem dozoru nad právními akty vydanými v samostatné působnosti je výhradně zákonnost aktů vydaných ÚSC, co se týče působnosti přenesené, tak kromě souladu se zákony je zde dozorován i soulad s interními akty státní správy.

Právními akty územních samosprávných celků rozumíme právní předpisy ÚSC, kterými jsou obecně závazné vyhlášky a nařízení, a jiná opatření orgánů územně samosprávných celků.³⁹ Tyto právní předpisy představují tzv. autonomní právo, které řadíme vedle zákonů a podzákonných právních předpisů mezi prameny práva vydané subjekty odlišnými od státu, tedy v tomto případě územně samosprávnými celky.⁴⁰

Předmětem dozoru jsou tedy v případě samostatné působnosti územně samosprávných celků: obecně závazné vyhlášky, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů ÚSC vydané v rámci samostatné působnosti. Předmětem dozoru v případě působnosti přenesené tudíž jsou: nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů územně samosprávných celků vydaných na základě přenesené působnosti.⁴¹

³⁹ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4.,s.248.

⁴⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8., s.135.

⁴¹ §123-127 zák.č.128/2000 Sb. o obcích a §81-83 zák.č. 129/2000 Sb. o krajích.

Vzhledem k tomu, že předmětem dozoru jsou již vydané akty, je dozor prováděn pouze jako následný vůči již existujícím úkonům. Úprava dozoru podle obecního zřízení se nevztahuje na jiné úkony vydané podle správního a daňového řádu nebo na právní jednání obce ve smyslu občanského práva.⁴²

Kontrola je prováděna jak následně, tak průběžně a do jejího hledáčku spadají veškeré činnosti územně samosprávných celků, ne jen jednotlivé akty vydané orgány obcí a krajů. Kontrole se budu blíže věnovat v sedmé kapitole této práce.

⁴² KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4.,s.248.

3. Fáze dozoru

Přestože zákon nikde nestanovuje jednotlivé fáze, kterými dozor prochází a samotný proces jeho výkonu neprobíhá u všech dozorovaných aktů stejným způsobem, lze, s přihlédnutím k systematice a znění jednotlivých ustanovení zákonů upravujících dozor a s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu, rozlišit jakési „3 základní fáze“ výkonu státního dozoru nad územní samosprávou. Jedná se o fázi předprocesní, procesní a řízení před soudem.

3.1 Fáze předprocesní

Přestože dozor je vykonáván pouze následně, je možné mluvit již o jakési předprocesní fázi dozoru. Jedná se spíše o fázi „předdozorovou“. Jak vyplývá ze správního řádu §8 odst.2: „*Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.*“, důraz je kladen na prevenci před represí a tato zásada vyzývá k preventivnímu působení na dozorované subjekty. K represivním krokům má přistupovat dozorový orgán jen v krajním případě, když to zcela zjevně vyžaduje ochrana zákona a kdy ÚSC nezjednal nápravu.

Preventivní působení dozorujícího orgánu má napomoci k tomu, aby bylo předcházeno uplatňování jeho případných represivních zásahů proti nezákonným aktům obcí a krajů. Tuto myšlenku podpořil i Ústavní soud v nálezu ze dne 6.6.2006 sp. zn. Pl. ÚS 3/05, kde apeloval na Ministerstvo vnitra, aby zřetelněji naznačilo obcím jakých pochybení je potřeba se vystříhat, vzhledem k tomu, že se ÚS zabýval řadou analogických vyhlášek, často nezákonných pouze z formálních důvodů.

V §13 zákona o obcích stojí, že „*Státní orgány jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce.*“ a „*...poskytují obci na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon její působnosti. Tuto povinnost mají i obce vůči státním orgánům a orgánům kraje...*“ Ustanovení citovaného paragrafu vyjadřují nezbytnost spolupráce různých složek veřejné správy na všech úrovních k zajištění jejího efektivního fungování. Tyto složky by měly vzájemně

respektovat své kompetence a úkoly. První odstavec dokonce ukládá jakousi povinnost konzultovat návrhy opatření dotýkajících se působnosti obce.⁴³

Fakt, že obce tohoto hojně využívají, mi byl potvrzen na obecním úřadě v Malé Morávce a v příloze přikládám příklady komunikace o návrzích obecně závazných vyhlášek, které byly krajskému pracovišti odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obcí zaslány k předběžné kontrole prostřednictvím elektronické pošty. Jako odpověď přišla právní posouzení příslušných OZV se závěrečným stanoviskem, zda jsou znění takových případných vyhlášek v souladu se zákonem nebo nikoliv a případné metodické pokyny ke zjednání nápravy.⁴⁴

Vysoký podíl OZV posuzovaných již ve fázi návrhu se kladně projevil i na pokračování trendu snižování podílu nezákonných právních předpisů obcí. V roce 2016 představovaly nezákonné předpisy 3,9%, což je asi polovina podílu oproti roku 2013.⁴⁵

Ministerstvo v rámci poskytování pomoci územně samosprávným celkům vydává celou řadu metodických doporučení, zpracovává přehledy všech zákonných zmocnění, na jejichž základě mohou obce vydávat vyhlášky, poskytuje k těmto zmocněním rovněž právní výklady a zveřejňuje vzory OZV. Touto činností výrazně pomáhá snižovat rizika vydávání nezákonných právních předpisů a tím také nutnost zásahů ministerstva do jejich účinnosti, potažmo napomáhá snižování počtu podaných návrhů na jejich zrušení Ústavnímu soudu.⁴⁶

Dle zásad činnosti správních orgánů poskytují dozorující orgány těm dozorovaným metodickou pomoc na žádost, ale i z vlastní iniciativy.⁴⁷ Příkladem takové iniciativy mohou být i dopisy ředitelky Odboru dozoru a kontroly MV Ostrava a ředitelky Krajského úřadu Ostrava z roku 2006⁴⁸, adresované starostovi obce Malá

⁴³ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4., s.35.

⁴⁴ Příloha č.1 - příklad návrhu v souladu se zákonem s posouzením. Příloha č.2 - příklad komunikace o vadném návrhu s příloženým metodickým doporučením.

⁴⁵ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra české republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2016* [online]. 2017 [cit. 2017-02-13]. ISSN 978-80-87544-43-3. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=22042123, s.16.

⁴⁶ Tamtéž, s.31.

⁴⁷ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014., , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuzeni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.35.

⁴⁸ Přílohy č.3 a 4

Morávka. Dopisy byly zaslány v souvislosti s nabytím účinnosti nového zákona o obcích. Jak Krajský úřad, tak Odbor dozoru a kontroly upozornili obec na nadcházející změny v dozorujících orgánech a nabídli veškerou metodickou pomoc.⁴⁹

3.2 Fáze procesní

Fáze procesní nastupuje ve chvíli, kdy byl orgánem územní samosprávy akt již vydán a dozorující orgán tedy zahájí zkoumání souladu s právními předpisy. Tato fáze spočívá v působení dozorujících orgánů na orgány samosprávy s tím, aby neporušovaly ve své činnosti zákon. Správní dozor je vykonáván ve veřejném zájmu z úřední moci a slouží k ochraně objektivního práva.⁵⁰ Výjimečně jsou posuzována, vedle zákonnosti, i jiná kritéria jako například hospodárnost. Jak jsem již zmiňovala, finanční kontrolu jsem však pro její specifčnost z diplomové práce účelově vypustila.

Schéma dozoru nad územní samosprávou se v zásadě neliší od obecného schématu správního dozoru, které se dá vyjádřit několika figurami. Jednak je potřeba vyjádřit pravomoc dozorčího orgánu a stanovit okruh dozorovaných osob. Dále je potřeba určit předmět dozoru a kritéria hodnocení a následně zvolit kroky v návaznosti na výsledky hodnocení.⁵¹

Dozorové orgány jsou povinny při výkonu dozoru dodržovat základní zásady dozorové činnosti. Dozor, a stejně tak kontrola, nad územně samosprávnými celky se řídí několika základními principy:⁵²

1. Dozor je výkonem státní správy.
2. Dozor je v určitém stádiu oprávněn provést vždy jeden zákonem stanovený orgán.
3. Při výkonu dozoru je respektována zásada minimálních zásahů do samosprávy.
4. Je kladen důraz na předcházení vzniku nedostatků ve výkonu přenesené a samostatné působnosti ÚSC, zejména poskytováním metodické pomoci ze strany dozorujících orgánů.

⁵⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8., s.337.

⁵¹ MV ČR: Josef STAŠA. *Správní právo XLV: Požadavky teorie a praxe na právní úpravu správního dozoru* [online]. 2012, (5-6) [cit. 2017-02-13]., s.269.

⁵² VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-26-6., s.95.

Dozor nad působností obcí a krajů se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad OZV územních samosprávných celků se zákony. V případě nařízení a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných orgány územních samosprávných celků v samostatné působnosti se zkoumá jejich soulad se zákony a také jinými právními předpisy. Usnesení, rozhodnutí a jiná opatření vydaná orgány ÚSC v přenesené působnosti nesmí odporovat jak zákonu, tak jiným právním předpisům a v jejich mezích též usnesením vlády, směrnícím ústředních správních úřadů, v případě obcí opatřením krajského úřadu a v případě krajů opatřením věcně příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Při výkonu tohoto dozoru přistupují dozorové orgány k represivním opatřením pouze v případech, kdy takový zásah nepochybně vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem zákonem dovoleným a kdy dozorovaný subjekt odmítne nápravu zjednat dobrovolně či přislíbenou nápravu nezjednal.⁵³ Podle statistik odboru dozoru a kontroly ovšem zaznamenává přístup obcí ke zjištěným rozporům stále pozitivnější tendence a z celkového počtu 229 nezákonných OZV bylo ministerstvo vnitra nuceno přistoupit k uplatnění dozorových opatření pouze v 5 případech.⁵⁴ Při výkonu své působnosti respektují dozorové orgány základní principy dobré správy, princip minimalizace zásahů do výkonu samostatné působnosti územní samosprávy, vyřizují věc v přiměřené a zákonem stanovené lhůtě a dodržují základní zásady slušného chování ve styku s dozorovanými subjekty.⁵⁵

⁵³ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrole-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.31.

⁵⁴ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra české republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2016* [online]. 2017 [cit. 2017-02-13]. ISSN 978-80-87544-43-3. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=22042123, s.16.

⁵⁵ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrole-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.31.

3.3 Řízení před soudem

V případě, že po zjištění nesouladu normativního aktu ÚSC s právními předpisy byl územně samosprávný celek vyzván dozorujícím orgánem k nápravě a ten dobrovolně nápravu nebo přislíbenou nápravu ve stanovené lhůtě nezjednal, má dozorující orgán povinnost v rámci výkonu dozoru přistoupit k uplatnění dozorových opatření, které případně ústí v podání návrhu na zrušení inkriminovaného aktu příslušným soudem. Nejedná se tedy o obligatorní fázi. Příslušnost soudu je určena v závislosti na druhu dozorovaného aktu a na druhu působnosti, ve které byl územně samosprávným celkem vydán. Tuto problematiku se budu snažit více přiblížit v kapitole osmé.

4. Dozor nad normotvornou působností obcí

Dozor nad právními předpisy vydávaných obcí, jakož i nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními, je upraven hlavou VI obecního zřízení. Zákon o obcích rozlišuje postupy při dozoru nad akty vydanými v rámci samostatné působnosti a v rámci přenesené. Správní orgány nemají pravomoc rušit nezákonné akty vydané v rámci samostatné působnosti obcí. Mohou pouze vyzývat k nápravě, pozastavit jejich účinnost a iniciovat řízení u Ústavního či správního soudu. V případě dozoru nad jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti jsou orgány dozoru nadány pravomocí nesprávná opatření i rušit. Pakliže se v praxi objeví problém, do které působnosti předmětné opatření spadá a nevyplývá z něj, že bylo učiněno při výkonu přenesené působnosti, je vhodné ho považovat za opatření vydané v rámci působnosti samostatné.⁵⁶

4.1 Dozor nad samostatnou působností obcí

Následující text této kapitoly bude věnován dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí a usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními obcí přijatých v rámci jejich samostatné působnosti. OZV jako právní předpis jsem v souladu se systematickou zákona o obcích vydělila zvlášť.

4.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami obce

Pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá z čl. 104 odst.3 Ústavy a §10 obecního zřízení. Zpočátku svého vzniku působily jako ohromně mocný prostředek s širokým využitím, ale poměrně záhy musely komunální reprezentace vystřízlivět. Obce začaly svádět boj o rozsah působnosti své vlastní právní úpravy a ať už vědomě nebo ne, začaly překračovat její hranice.⁵⁷

OZV dnes představují nezpochybnitelnou součást českého právního řádu a začaly plnohodnotně plnit svoji funkci. Zcela zásadně k tomu přispěl náleží Ústavního

⁵⁶ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4,s.,248.

⁵⁷ KLÍMA, Karel. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. ISBN 978-80-87956-09-0,s.204.

soudu Pl. ÚS. 45/06 z prosince 2007, v němž bylo soudem konstatováno, že obce jsou přímo Ústavou⁵⁸ zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci své samostatné působnosti, která je na základě čl. 104 odst. 1 Ústavy vymezena zákonem. Tímto zákonem je de lege lata zákon o obcích. Výsledkem tohoto výkladu poté je, že obce k vydávání OZV v mezích věcných oblastí vymezených v § 10 zákona o obcích již dále nepotřebují žádné zvláštní zákonné zmocnění, a to ani v případě, kdy jsou jimi ukládány povinnosti, jelikož podle názoru Ústavního soudu není pojmově právního předpisu bez stanovení právních povinností.

Pro všechny věcné oblasti stanovené ve zmíněném §10 obecního zřízení platí společná podmínka, že musí jít o záležitosti v zájmu obce a jejích občanů, tzn. o záležitosti místní, nikoli o záležitosti krajského či celostátního významu. Platí ovšem obecné pravidlo vyplývající z hierarchie právních norem, že obecně závazná vyhláška se nesmí dostat do rozporu se zákonem.⁵⁹ Současně je potřeba zmínit judikát Pl. ÚS 21/06, kterým soud sděluje, že obec při výkonu samostatné působnosti nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě ani otázky, které jsou již upraveny předpisy veřejného nebo soukromého práva.

4.1.1.1 Působnost obce pro vydání obecně závazných vyhlášek

Určení působnosti obce v pochybnostech vyplývá z §8 obecního zřízení: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“ Obezřetnosti je ovšem potřeba tehdy, kdy zvláštní zákon svěří určitou činnost obecnímu úřadu, nikoli obci, aniž by uvedl, o kterou z působností jde. Obecní úřad je orgán obce vykonávající úkoly přenesené působnosti. V případě, že je mu tedy určitá pravomoc svěřena, je třeba vycházet z toho, že se jedná o pravomoc přenesenou.⁶⁰

Jak bylo řečeno výše, obce vydávají vyhlášky v samostatné působnosti, která je vymezena ustanoveními §10 a 35 zákona o obcích. Ustanovení §35 obecního zřízení říká: „*(1) Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a*

⁵⁸ Čl.104 odst.3 Ústavy.

⁵⁹ MATES, Pavel. Rozšiřování samosprávy obcí. *Právní rozhledy*. 2008, (15), s.550-554.

⁶⁰ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4., s.18.

občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Ve zmíněném odstavci je uvedeno obecné vymezení záležitostí, které se řadí do samostatné působnosti obce a je zde kladen důraz na místní charakter záležitostí. Uvedené ustanovení tedy stanovuje působnost negativním i pozitivním způsobem.

(2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. V citovaném odstavci je uveden příkladný okruh věcí, které spadají do samostatné působnosti obce. První věta komentovaného odstavce odkazuje na konkrétní výčet záležitostí spadajících do pravomoci zastupitelstva a rady obce, jako je např. rozhodovat o vyhlášení referenda nebo právě pravomoc zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky.

Znění §10 obecního zřízení se pak věnuje konkrétním oblastem, ve kterých může obec uložit povinnost prostřednictvím obecně závazné vyhlášky:

„a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně³) (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.“

Komentovaná ustanovení tudíž stanovují tři okruhy problémů, v nichž může obec realizovat svou ústavně danou pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky. Podle písm.d) mohou být další oblasti stanoveny zvláštními zákony.⁶¹ Zákonný výčet působnosti uvedený v zákoně o obcích tudíž není taxativně vyčerpán.

Vyhlášky vydané podle §10 písm.a) až c) lze shrnout do kategorie „vyhlášek o veřejném pořádku“. Předtím, než se budu věnovat procesu tvorby obecně závazných vyhlášek, ráda bych se k těmto druhům vyhlášky stručně vyjádřila. Ty totiž představují specifickou část obecní novotvorby a vyznačují se poměrně rozsáhlými možnostmi regulace nejrůznějších aktivit od prostituce přes provozování pohostinství až po používání křovinořezů.

Charakteristická je pro tyto vyhlášky o veřejném pořádku značná nejistota týkající se přípustnosti uložení konkrétních povinností. Totiž ani samotný pojem veřejného pořádku nemáme v žádném předpise definován.⁶² Nejobsáhlejší vymezení veřejného pořádku pravděpodobně poskytl Nejvyšší správní soud⁶³ a popsal ho jako „normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy. V podmínkách současné České republiky coby demokratického právního státu se tak jedná o ty normy, které umožňují fungování společnosti v duchu principů vytýčených.“

Mezi vyhlášky o veřejném pořádku tudíž budeme počítat ty, které, bez ohledu na konkrétní zákonné zmocnění, směřují k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku tak, že stanoví závazná pravidla k ochraně určitých obecných zásad lidského chování s dopadem na veřejnost. Jinými slovy, abychom mohli nazvat OZV vyhláškou o veřejném pořádku, je vždy směrodatným účel regulace a ne zákonný podklad, na

⁶¹ Příkladem takového zákona může být Zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii V §1 odst.1 praví: „*Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou.*“

⁶² FURKOVÁ, P., MATĚJKOVÁ, L. a ROSOVÁ, Š.. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce.* V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s.173.

⁶³ Usnesení Nejvyššího správního soudu čj.3 As 4/2010.

jehož základě byla vyhláška vydána. Řadíme pod ně tedy nejen obecně závazné vyhlášky vydané podle §10 písm.a) až c), ale také některé vyhlášky vydané na základě jiného zákonného zmocnění.⁶⁴

4.1.1.2 Proces vzniku obecně závazné vyhlášky

Na počátku přípravy jakékoli OZV by měla obec vždy zvážit, co zamýšlenou regulací sleduje a jaký cíl má být předpisem dosažen. Součástí této úvahy by mělo být i jakési „právní posouzení“, zda lze danou otázku vydáním obecně závazné vyhlášky vůbec regulovat a zda lze jejím vydáním kýženého cíle vůbec dosáhnout. Obec by měla zvážit řadu aspektů, včetně toho, zda není daná záležitost již upravena v zákoně či jiném právním předpise. Dále by měla zvážit, zda je plnění povinností, které chce vyhláškou stanovit, vůbec kontrolovatelné a vynutitelné. K vydání obecně závazné vyhlášky by měla obec přistoupit tehdy, zda její úvaha vedla k závěru, že normativní úprava bude přípustná, současně nezbytná, ale také vhodná a účelná.⁶⁵

Obecně závazná vyhláška je právním předpisem a jako taková musí odpovídat určitým obsahovým požadavkům. Zjednodušeně je možné je popsat jako normativnost a srozumitelnost. Je nanejvýš vhodné připravit text vyhlášky dříve, než se koná zasedání zastupitelstva, na kterém má být přijata. Zákon tento požadavek nestanovuje, ale dostatečné předstížené seznámení zastupitelstva se zněním vyhlášky může předejít jejímu následnému napadení pro zmatečnost. Při přípravě návrhu není nutné vyhotovit jakékoli další materiály jako např. důvodovou zprávu, ačkoli vyhotovení doprovodných podkladů je vítáno zejména v případě konzultace daného návrhu s dozorovým orgánem, pro lepší pochopení záměru návrhu. Existence této dokumentace ovšem není podmínkou platnosti.⁶⁶

Aby mohla být obecně závazná vyhláška považována za platnou, musí být přijata postupem, který upravuje zákon o obcích a zároveň řádně vyhlášena. Z čl.104 odst.3. Ústavy vyplývá, že obecně závazné vyhlášky přijímají zastupitelstva obce. Tato činnost je jim proto vyhrazena a nemohou být zastoupena. O schválení, změně nebo

⁶⁴ FURKOVÁ, P., MATĚJKOVÁ, L. a ROSOVÁ, Š.. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s.173.

⁶⁵ FURKOVÁ, P., MATĚJKOVÁ, L. a ROSOVÁ, Š.. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s.30.

⁶⁶ Tamtéž str.32.

zrušení OZV nelze ani konat místní referendum.⁶⁷ Dle §92 odst.2 obecního zřízení je zastupitelstvo usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů. K přijetí obecně závazné vyhlášky je rovněž třeba nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva.⁶⁸

Vyhlášení se v souladu s §12 zákona o obcích provede tak, že je právní předpis vyvěšen na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení se rozumí první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může být uveřejněna způsobem obvyklým v místě, ale jeho případným nedodržením není způsobena neplatnost předpisu. Stejně tak by na platnost vyhlášky nemělo mít vliv případné nezveřejnění OZV na úřední desce umožňující dálkový přístup, klasicky na stránkách obce.⁶⁹

Dále je v zákoně o obcích stanovena povinnost obcí vést evidenci vydaných předpisů se všemi zákonně požadovanými náležitostmi a zpřístupnění této evidence každému.⁷⁰ Obec má ze zákona povinnost zasílat neprodleně po vynesení své právní předpisy příslušnému orgánu, který vykonává dozor. V případě obecně závazné vyhlášky se jedná o Ministerstvo vnitra.⁷¹

4.1.1.3 Výkon dozoru

Předmětem dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek je tudíž jak splnění zákonných požadavků na samotný vznik OZV, tak potřeba nerozpornosti obsahu vyhlášky se zákony.

Ministerstvo vnitra činí dozor z úřední moci na základě vlastních zjištění, ale možnost zahájení dozoru po obdržení podnětu není vyloučena. Jestliže ministerstvo obdrží vnější podnět a má k dispozici text dozorované vyhlášky, posoudí její zákonnost a o výsledku informuje podatele.

Následuje tudíž jedna ze tří možností. Ministerstvo podateli sdělí, že neshledalo důvody pro uplatnění dozorových opatření a svůj názor odůvodní. Případně sdělí, že shledává rozpor vyhlášky se zákonem a informuje jej o dalším postupu ve věci. Současně požádá územní samosprávný celek o zaslání kopií všech dokumentů

⁶⁷ Dle §7 písm.g) zákona č. 22/2004 Sb. o místním referendu.

⁶⁸ Dle §87 zákona č.128/2000 o obcích.

⁶⁹ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758, s.32-33.

⁷⁰ Dle §12, odst. 4 a 5 zákona č.128/2000 o obcích.

⁷¹ Dle §12, odst .6 zákona č.128/2000 o obcích.

nezbytných k provedení dozoru. Další možností je, že ministerstvo dosud neshledalo skutečnosti odůvodňující dozorový zákrok (např. k posouzení je nutná součinnost jiných správních úřadů), nicméně se věci dále zabývá a bude podatele nadále informovat o vývoji dozoru.⁷²

V případě, že ministerstvo text dozorované vyhlášky nemá, neprodleně požádá obec, aby v určené lhůtě znění vyhlášky a jí dotčených vyhlášek zaslala. Současně požádá obec, aby zaslala veškeré dokumenty nezbytné k provedení dozoru.⁷³ Následně postupuje obdobně jako v předchozím případě jednou ze třech uvedených možností.

Zákonnost obecně závazných vyhlášek přezkoumává Ministerstvo vnitra poté, kdy je mu vyhláška obce zaslána. Ačkoliv zákon nestanoví žádnou lhůtu, v níž má být přezkum vyhlášky proveden, ministerstvo standardně informuje o výsledku posouzení vyhlášky do jednoho měsíce od jejího obdržení.⁷⁴

Odporuje-li podle názoru Ministerstva vnitra vyhláška zákonu (ať už z důvodu vad při jejím přijímání či vydávání nebo z důvodu nezákonného obsahu), vyzve obec, dle § 123 odst. 1 obecního zřízení, ke zjednání nápravy s odůvodněním.

Má-li Ministerstvo vnitra za to, že lze ze strany obce očekávat dobrovolné zjednání nápravy, nevyžadují-li okolnosti okamžité uplatnění dozorových opatření a považuje-li to ministerstvo za účelné, může před uplatněním dozorového postupu celou

⁷² ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyUNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.33.

⁷³ Dokumentace nezbytná k vykonání dozoru: Kopie obecně závazné vyhlášky, včetně všech obecně závazných vyhlášek dotčenou vyhláškou měnicích. Kopie usnesení zastupitelstva, kterým byla obecně závazná vyhláška schválena, a všech usnesení zastupitelstva, jimiž byly schváleny obecně závazné vyhlášky dozorovanou obecně závaznou vyhláškou měnicí. Kopie zápisu ze zasedání zastupitelstva, na kterém byla obecně závazná vyhláška schválena, a všech zápisů z jednání zastupitelstva, na nichž byly schváleny obecně závazné vyhlášky dozorovanou obecně závaznou vyhláškou měnicí. Sdělení údaje o skutečném počtu členů zastupitelstva v době rozhodování o přijetí obecně závazné vyhlášky, není-li tento údaj uveden v zápise z jednání zastupitelstva; Dále sdělení údaje o počtu členů zastupitelstva přítomných na zasedání zastupitelstva, na němž byla dozorovaná obecně závazná vyhláška schválena, a údaje o počtu členů zastupitelstva hlasujících pro přijetí obecně závazné vyhlášky, nejsou-li tyto údaje uvedeny v zápise ze zasedání zastupitelstva. Kopii informace o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva, kde se rozhoduje o přijetí obecně závazné vyhlášky, včetně data její publikace na úřední desce. Kopii dokladu o vyhlášení obecně závazné vyhlášky, z něhož je patrné, kdy byla obecně závazná vyhláška obce vyvěšena na úřední desce obecního úřadu a z ní sejmuta. Vyjádření k vnějšímu podnětu, který zašle ministerstvo v kopii (pokud o to podatel požádá, bude podnět zaslán v anonymizované podobě).

⁷⁴ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyUNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.34.

záležitost s obcí projednat neformálně a stanovit přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy ještě před tím, než je oficiálně zahájen dozorový postup.⁷⁵

V opačném případě doručí obci zmíněnou výzvu s poučením, že v případě nezjednání nápravy ve lhůtě 60 dnů rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky.

V této výzvě ke zjednání nápravy Ministerstvo vnitra:⁷⁶

1. Označí vyhlášku, u které shledalo rozpor se zákonem.
2. Odůvodní, v čem shledalo porušení, včetně uvedení konkrétních ustanovení příslušného zákona, s nimiž je obecně závazná vyhláška v rozporu, a současně odkáže na relevantní judikaturu k věci se vztahující. Řádné odůvodnění výzvy je její podstatnou součástí. Touto otázkou se zabýval i Ústavní soud ve svém usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/06 z ledna 2007. Dozorový orgán navrhl zrušení vyhlášky z důvodů, se kterými se obec mohla seznámit až v rozhodnutí, kterým byla účinnost části předmětné vyhlášky pozastavena. Na základě takto vedeného řízení dospěl soud k názoru, že dozorový orgán není oprávněn k podání přípustného návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení vyhlášky s odůvodněním, že ze strany orgánů státní správy nebyly vyčerpány veškeré možné zákonem předvídané prostředky, které mohly vést k nápravě případného vadného stavu.
3. Uvede, u kterých ustanovení obecně závazné vyhlášky shledalo rozpor se zákonem a označí konkrétní ustanovení příslušného zákona, s nimiž jsou ustanovení předmětné vyhlášky v rozporu.
4. Doporučí, jakým způsobem má být náprava zjednána.
5. Poučí o právních důsledcích nezjednání nápravy.
6. Požádá obec, aby výzvu projednaly ve svých orgánech na jejich nejbližším zasedání a příslušné orgány rozhodly o zjednání nápravy, popř. výslovně rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují, a tuto svou vůli vyjádřily ve svém rozhodnutí.

⁷⁵ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrolle-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWPxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.34

⁷⁶ Tamtéž, s.35-36.

Jestliže se důvod nezákonnosti vztahuje pouze k některým ustanovením vyhlášky a je možné je od zbytku OZV oddělit, rozhodne ministerstvo pouze o pozastavení účinnosti těchto ustanovení.⁷⁷

Pakliže náprava opravdu zjednána nebyla, účinnost vyhlášky je podle §123 odst.1 obecního zřízení pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva obci. V rozhodnutí stanoví další lhůtu na sjednání nápravy. Tentokrát není pevně stanovena, zákon hovoří o lhůtě „přiměřené“. V případě rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky je obec povinna neprodleně toto rozhodnutí zveřejnit na své úřední desce.⁷⁸ Jestliže zastupitelstvo obce ve stanovené lhůtě zjedná kýženou nápravu, Ministerstvo vnitra v souladu s citovaným ustanovením obecního zřízení své rozhodnutí o pozastavení účinnosti neprodleně zruší poté, co obdrží sdělení obce o nápravě, jehož přílohou je i OZV, kterou byla náprava sjednána.

V případě, že obecně závazná vyhláška je podle názoru ministerstva ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, má možnost využít pozastavení účinnosti vyhlášky bez předchozí výzvy k nápravě s účinností rovnající se doručení rozhodnutí obci. V tomto rozhodnutí stanoví Ministerstvo přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Jakmile zastupitelstvo obce vydá vyhlášku, kterou zjednálo nápravu a tuto skutečnost doloží ministerstvu, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti neprodleně zruší.⁷⁹

Obec má právo podat proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o sistaci rozklad dle §152 správního řádu do 15 dnů od doručení rozhodnutí. O rozkladu rozhoduje ministr vnitra. Předtím je rozklad posouzen pětičlennou odbornou rozkladovou komisí, která mu předloží návrh na rozhodnutí o rozkladu. Ministr následně rozhoduje třemi způsoby:

1. Rozkladu vyhoví a pozastavení účinnosti dotčené vyhlášky zruší.
2. Sistační rozhodnutí změní, pokud tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nelze způsobit újmu žádnému z účastníků (ledaže by s tím všichni souhlasili).
3. Rozklad zamítne.

⁷⁷ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.35-36.

⁷⁸ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4., s.251.

⁷⁹ Podle §123 odst .2 zákona č.128/2000 o obcích.

V případě, že se obec nerozhodne rozklad podávat, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. Jestli byl rozklad proti rozhodnutí ministerstva podán a byl rozhodnutím zamítnut, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od právní moci rozhodnutí návrh Ústavnímu soudu na zrušení předmětné vyhlášky.⁸⁰

Jak vyplývá z nálezu Pl. ÚS 09/2004, je třeba dané lhůty považovat za pořádkové. Tudíž nedodržení těchto lhůt neznámá, že návrh již nemůže být podán, ale promeškání lhůty by znamenalo obnovení pozastavené účinnosti dané vyhlášky.

Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu před vydáním rozhodnutí o návrhu Ústavním soudem, sdělí obec neprodleně tento fakt jak Ústavnímu soudu, tak Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení, jehož přílohou je i vyhláška, kterou byla zjednána náprava.

Zjednat nápravu lze tudíž provést jen přijetím nové, novelizující vyhlášky. Změny nelze provést prostým usnesením zastupitelstva. Toto platí i pro zrušení obecně závazné vyhlášky. Každá změna OZV musí být tedy přijata a vyhlášena identicky jako měněná, původní vyhláška.⁸¹

Je pochopitelné, že v podstatě vždy s příchodem významnějších novel či nové právní úpravy se zvětší obtíže obcí na tyto změny reagovat a v jejich normotvorné aktivitě se následně objevují nesprávnosti. V roce 2016 se největší změny dotkly oblastí místních poplatků a udělování výjimek z doby nočního klidu. Co se týče vyhlášek regulujících problematiku místních poplatků, Ministerstvo vnitra dozorovalo celkem 1771 návrhů a 3831 vydaných OZV z toho 1548 bylo shledáno v rozporu se zákonem. Ve všech případech byla obcemi zjednána nebo přislíbena náprava v důsledku metodické pomoci Ministerstva vnitra, která skýtala téměř 4000 konzultací odborů

⁸⁰ Podle §123 odst.3 zákona č.128/2000 o obcích.

⁸¹ Název takového předpisu obvykle uvádí např. *obecně závazná vyhláška č. .../..., kterou se mění obecně závazná vyhláška č. .../..., o veřejném pořádku*, nebo např. *obecně závazná vyhláška č. .../..., kterou se mění příloha obecně závazné vyhlášky č. .../..., o veřejném pořádku*. Název sám však nemá normativně ustálenou podobu, a uvede-li se název jiný (např. *dodatek obecně závazné vyhlášky č. .../...* nebo *změna obecně závazné vyhlášky č. .../...*), nemá takové byt' nevhodné označení za následek nezákonnost této změny. Citace: FURKOVÁ, P., MATĚJKOVÁ, L. a ROSOVÁ, Š.. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s.39.

dozoru a kontroly s obcemi. Takže ministerstvo, jako dozorující orgán, touto praxí dostává požadavku subsidiarity represe.⁸²

4.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními vydanými v samostatné působnosti obce

Následující text se bude věnovat problematice dozoru nad opatřeními obce učiněnými v rámci samostatné působnosti, které ovšem nejsou obecně závaznou vyhláškou. Úprava tohoto dozoru se nevztahuje ani na rozhodnutí a jiné úkony učiněné podle správního nebo daňového řádu, tudíž ani na vadná opatření obecné povahy.⁸³

Zároveň se nevztahuje na právní jednání obce, ale jen na ty úkony, ve kterých vystupuje jako nositel veřejné moci. Tato otázka se ovšem může místy jevit jako sporná. Obecně lze patrně říci, že v případě, že by opatření orgánu obce porušilo pouze ustanovení norem soukromého práva, dozor podle této kapitoly nebude možné využít. Pakliže by ale veřejnoprávní norma stanovila pravidla soukromoprávního jednání obce a opatření obce by jí odporovalo, dozor tohoto opatření by nebyl vyloučen.⁸⁴

Vzhledem k tomu, že zákon ve svých ustanoveních nestanovuje povinnost obcí zasílat znění usnesení a jiných opatření Ministerstvu vnitra, jako tomu je u obecně závazných vyhlášek, a vzhledem k tomu, že dozor se ze své povahy provádí až následně, vykoná ministerstvo nad opatřeními obce dozor buď na základě podnětu, nebo případně na základě vlastních zjištění plynoucích z výsledků průběžných kontrol obcí prováděných ministerstvem.

Při výkonu dozoru je Ministerstvem vnitra posuzován soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydávaných v samostatné působnosti obce se zákonem a také jinými právními předpisy.⁸⁵ Dozor nad opatřeními se, až na některé odchylky, velmi podobá dozoru nad obecně závaznými vyhláškami.

⁸² ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra české republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2016 [online]. 2017 [cit. 2017-02-13]. ISSN 978-80-87544-43-3. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=22042123, s.45 – 46.

⁸³ Dle §128 odst. 7 zákona č.128/2000 o obcích.

⁸⁴ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4., s.258.

⁸⁵ Při výkonu dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů územních samosprávných celků v samostatné působnosti se neposuzuje rozpor dozorovaných aktů s právními předpisy občanského, obchodního nebo pracovního práva a případné porušení povinností stanovených zvláštními právními

V případě obdržení podnětu k výkonu dozoru je, stejně jako u vyhlášky, důležité, zda má ministerstvo k dispozici text tohoto opatření či si jej musí od obce vyžádat, včetně všech nezbytných podkladových materiálů důležitých pro výkon dozoru, které jsou v podstatě shodné s těmi, které si vyžádá v případě dozoru nad OZV. Zároveň stejně jako tomu je u podnětu k dozoru nad vyhláškami, informuje Ministerstvo vnitra podatele o způsobu vyřízení jeho podnětu a o podniknutých krocích.⁸⁶

Je-li, podle názoru ministerstva, usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce vydané v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, vyzve ministerstvo obec ke zjednání nápravy podle §124 odst. 1 obecního zřízení. Tuto nápravu může učinit buď orgán, který vadné opatření vydal zrušením nebo změnou opatření, ale v některých případech také jiný orgán, pakliže to zákon dovoluje.⁸⁷

Výzva ministerstva musí obsahovat stejné náležitosti, jako výzva k nápravě OZV. Zejména tedy označení příslušného opatření, v čem konkrétně je spatřováno porušení předpisů a jak nejlépe danou věc napravit. Zároveň připojí poučení, že v případě nezjednání nápravy bude účinnost pozastavena.⁸⁸

předpisy, jestliže tyto předpisy současně upravují dozor či kontrolu plnění těchto povinností zvláštním (speciálním) a uceleným způsobem [např. zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ale též zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách nebo právní předpisy upravující poskytování veřejné podpory] – viz ustanovení § 124 odst. 6 zákona o obcích; § 82 odst. 6 zákona o krajích
Zdroj: ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmN14eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.40.

⁸⁶ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmN14eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.37.

⁸⁷ Např. starosta může podle §105 obecního zřízení pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné a následně jej předloží zastupitelstvu, které jej může zrušit. .

⁸⁸ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmN14eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.39.

Pakliže obec do 60 dnů od doručení výzvy nápravu opravdu nezjedná, Ministerstvo rozhodne podle §124 odst.1 zákona o obcích o pozastavení výkonu předmětného opatření ke dni doručení rozhodnutí obci. V rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy s poučením, že její marné uplynutí může mít za následek podání návrhu na zrušení tohoto opatření soudu.

Jestliže ministerstvo shledává rozpor usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření se zákonem zřejmým a dostatečně závažným, má možnost pozastavit jeho výkon bez uvedené předchozí výzvy. Výkon je pozastaven doručením rozhodnutí ministerstva o pozastavení obci.⁸⁹

Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve lhůtě, sdělí toto Ministerstvu vnitra a napravené opatření přiloží jako součást sdělení. Ministerstvo následně neprodleně zruší své rozhodnutí o pozastavení výkonu dotyčného opatření.

Obec má proti rozhodnutí ministerstva, stejně jako v případě obecně závazných vyhlášek, možnost podat rozklad a i proces jeho posouzení je stejný. Nebyla-li obcí zjednána náprava a nebyl-li podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro jeho podání návrh na zrušení předmětného usnesení, rozhodnutí či jiného opatření příslušnému správnímu soudu. Pakliže byl rozklad podán, ale ministr jej zamítl, podá ministerstvo návrh na zrušení dotčeného opatření příslušnému soudu do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o rozkladu.⁹⁰

Budeme-li vycházet z judikatury vztahující se na obecně závazné vyhlášky, tak i zde budou lhůty považovány pouze za pořádkové, tedy jejich marné uplynutí neznámá, že dozorující orgán již nemůže podat žalobu na zrušení opatření, ale bude obnovena jeho vykonatelnost.

Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu před rozhodnutím soudu o žalobě na zrušení opatření, sdělí to neprodleně soudu a Ministerstvu vnitra a přiloží napravené opatření. Ministerstvo do 15 dnů od doručení zruší rozhodnutí o pozastavení výkonu daného opatření.

Mohou se však objevit případy, kdy bylo usnesení, rozhodnutí či jiné opatření již vykonáno a tak by bylo bezpředmětné, aby ministerstvo vydávalo rozhodnutí o pozastavení jeho výkonu. V takovém případě, v souladu s §124 odst. 5, podá pouze návrh na jeho zrušení k soudu. I v tomto případě by měla návrhu předcházet výzva obci

⁸⁹ Dle §124 odst. 2 zák.č. 128/2000 o obcích.

⁹⁰ Dle §124 odst. 3 zák.č. 128/2000 Sb. o obcích.

ke zjednání nápravy, nejedná-li se o případ zřejmého a závažného porušení zákona, kdy není výzva potřebná.

4.2 Dozor nad přenesenou působností obcí

V této kapitole se budu věnovat dozoru nad právními akty vydanými v rámci působnosti, kterou v rámci decentralizace a dekoncentrace moci, převedl stát na obce a jejich orgány. I zde, v souladu se systematikou zákona, se nejdřív budu věnovat nařízením obcí a posléze jiným opatřením.

4.2.1 Dozor nad nařízením obce

Nařízení jsou derivativní sekundární právní předpisy. Jedná se o předpisy podzákonné, odvozené a prováděcí. Nařízení je nejen vydáváno na základě zákona a v jeho mezích, ale pokaždé je k jeho vydání potřeba konkrétní zákonné zmocnění. Všechna nařízení tedy musí existovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy, včetně souladu s lidskými právy a svobodami.

Vydávání nařízení je projevem dekoncentrovaného výkonu správy a řídí se zákonem o obcích. K jejich vydávání je příslušná rada obce.⁹¹ Pro schválení nařízení je potřeba přítomnosti alespoň poloviny všech jejích členů a rovněž k platnému rozhodnutí je potřeba nadpoloviční většina všech členů.⁹² Po přijetí nařízení musí být nařízení vyhlášeno, což je podmínkou jeho platnosti. Vyhlášení se provede vyvěšením na úřední desce obce, k jejímuž území se nařízení vztahuje. Účinným se předpis stává patnáctým dnem po jeho vyhlášení.⁹³

Co se týče samostatné působnosti obce, tou jsou nadány všechny obce stejnou měrou. V přenesené působnosti v tomto existují mezi jednotlivými obcemi rozdíly. Podle §61 odst.1 zákona o obcích přenesená působnost vykonávána v základním rozsahu, tzv. obcemi I.stupně, pak v rozsahu pověřeného obecního úřadu, tzv. obcemi II.stupně a pak v rozsahu obecního úřadu s rozšířenou působností, tzv. obcemi III.stupně. Obce II. a III.stupně mohou na základě zákonného zmocnění vydávat

⁹¹ Dle §102 odst. 2, zák. č.128/2000 Sb. o obcích.

⁹² Dle §101 odst. 2, zák. č.128/2000 Sb. o obcích.

⁹³ Dle §12 odst. 1 a 2 zák. č.128/2000 Sb. o obcích.

nařízení nejen pro území své, ale i pro území jiných obcí, spadající do jejich územní působnosti.⁹⁴ Požadavek nerozpornosti s právními předpisy je jim však společný.

Zatímco samosprávu vykonává obec jako své subjektivní právo, výkon přenesené působnosti je povinností obce. Obec zde tudíž nevystupuje jako územně samosprávný celek, ale jako orgán státní správy.

Postup při výkonu dozoru nad vydáváním a obsahem nařízení je upraven §125 a 126 obecního zřízení. Dozorujícím orgánem je v tomto případě příslušný krajský úřad, který koná na základě vlastních zjištění nebo na základě vnějších podnětů.

Odporuje-li podle názoru krajského úřadu nařízení obce zákonu nebo jinému právnímu předpisu, postupuje podle §125 obecního zřízení. Předně vyzve obec ke zjednání nápravy. V obsahu výzvy by mělo být sděleno, v čem podle krajského úřadu spočívá rozpor nařízení se zákonem nebo jiným právním předpisem a krajský úřad by měl obec poučit, že pakliže nezjedná nápravu ve lhůtě 60 dní, rozhodne o pozastavení účinnosti nařízení, popřípadě jeho ustanovení. Rozpor nařízení se zákonem může krajský úřad spatřovat jak v obsahu nařízení, tak ve vadách při jeho vydávání či přijímání.

Nápravu může provést rada obce jako orgán příslušný k vydávání nařízení prostřednictvím vydání nového nařízení, ve kterém napraví vytýkané vady. Pakliže se tak stane, sdělí toto neprodleně krajskému úřadu a přiloží nové nařízení. Krajský úřad následně neprodleně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti.

Nezjedná-li obec nápravu, tak kraj rozhodne do 60 dnů od doručení výzvy o pozastavení účinnosti obecního nařízení. Toto rozhodnutí není vydáno v rámci správního řízení, nejsou proti němu přípustné opravné prostředky. Jedná se o úkon vyššího orgánu vykonávajícího státní správu vůči nižšímu.⁹⁵ Dnem doručení rozhodnutí je účinnost pozastavena a obec je povinna toto rozhodnutí zveřejnit na své úřední desce.⁹⁶ Za zmínku stojí, že pozastavení účinnosti nařízení zveřejňuje ze zákona jen obec, o jejíž nařízení se jedná, tudíž obce ve správním obvodu obce vykonávající rozšířenou působnost tuto povinnost stanovenou nemají.

⁹⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8., s.153.

⁹⁵ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4., s.261.

⁹⁶ Dle §128 odst.1, písm.a) zák. č.128/2000 Sb. o obcích.

V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami dává ustanovení §125 odst.2 krajskému úřadu možnost pozastavit účinnost nařízení i bez předchozí výzvy.

Nezjedná-li obec nápravu ve stanovené lhůtě, podá ředitel krajského úřadu návrh Ústavnímu soudu na zrušení předmětného nařízení do 30 dnů od uplynutí lhůty ke zjednání nápravy. Jestli bude návrh ředitele krajského úřadu odmítnut, zamítnut nebo bude řízení zastaveno, rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení pozbývá platnosti nabytím právní moci rozhodnutí Ústavního soudu.⁹⁷

Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu do doby, než Ústavní soud o návrhu ředitele krajského úřadu rozhodne, sdělí to neprodleně soudu a krajskému úřadu a nápravu doloží nařízením, kterým byla zjednána kýžená náprava. Krajský úřad následně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti.⁹⁸

4.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními obce vydanými v přenesené působnosti obce

Usnesení, rozhodnutí a jiná opatření vydaná v rámci přenesené působnosti obce musí být vydána v souladu se zákonem, jiným právním předpisem a v jejich mezích též usnesením vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními krajského úřadu.

Má-li krajský úřad, který vykonává dozor nad vydáváním usnesení a jiných opatření obce za to, že usnesení, rozhodnutí či jiné opatření odporuje uvedeným předpisům, vyzve obec ke zjednání nápravy. Ve výzvě pak konkrétně uvede, v čem spatřuje rozpor s předpisy a doporučí způsob nápravy.⁹⁹

Pakliže obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy nezjedná, krajský úřad má pravomoc předmětné opatření zrušit sám. O rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí či jiného opatření informuje příslušný obecní úřad.¹⁰⁰

⁹⁷ Dle §125 odst. 3 zák. č.128/2000 Sb. o obcích.

⁹⁸ Dle §125 odst. 4 zák. č.128/2000 Sb. o obcích.

⁹⁹ Analogicky jako v ostatních dozorových případech v rámci zachování dobré správy, subsidiarity represe a vzájemné spolupráce správních úřadů.

¹⁰⁰ Dle §126 odst. 1 zák. č.128/2000 Sb. o obcích.

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v přenesené působnosti se zákonem může krajský úřad takový akt zrušit bez předchozí výzvy v souladu s §126 odst.2. obecního zřízení.

Hlavním rozdílem v procesu dozoru nad usnesením, rozhodnutím či jiným opatřením vydaným v přenesené působnosti je tedy přímá pravomoc krajského úřadu rušit vadné opatření, na rozdíl od působnosti samostatné, kdy je k rušení oprávněn pouze soud, stejně jako v případě nařízení obcí.

5. Dozor nad normotvornou působností krajů

Dozor nad právními předpisy vydávaných krajem, jakož i nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními, je upraven hlavou VI krajského zřízení. Zákon o krajích, stejně jako obecní zřízení, rozlišuje postupy při dozoru nad akty vydanými v rámci samostatné a v rámci přenesené působnosti.

5.1 Dozor nad samostatnou působností

Do samostatné působnosti kraje mohou ze zákona zasahovat jen státní orgány a to pouze v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví. Dále pak může být rozsah působnosti omezen pouze zákonem a kraj při jejím výkonu chrání veřejný zájem.¹⁰¹ Kraj je oprávněn vyjadřovat se k návrhům státních orgánů, které se dotýkají jeho působnosti a zároveň má právo, aby mu byly na požádání státními orgány bezplatně poskytnuty informace pro výkon jeho působnosti.¹⁰² Dozor nad samostatnou působností kraje vykonává Ministerstvo vnitra, což z kraje činí jak orgán dozorující, tak orgán dozorovaný.

Celkově lze říci, že samosprávu kraje lze považovat za poněkud omezenou, alespoň ve srovnání se samosprávou obcí. Zákon krajům mnoho vrchnostenské samosprávy nedopřává. Příkladem může být třeba obecní policie a oproti tomu neexistence „krajské policie“. Samospráva kraje je spíše hospodářského charakteru. Základ samosprávy kraje je tedy spíše ekonomický.¹⁰³

Oblasti, které spadají do samostatné působnosti kraje, jsou vymezeny několikerým způsobem. V §14 odst.2 krajského zřízení nalezneme výčet záležitostí spadajících do samostatné působnosti kraje: „*Do samostatné působnosti kraje patří zejména záležitosti uvedené v § 11, 35, 36 a 59, s výjimkou vydávání nařízení kraje, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěřil zákon.*“ Jedná se tedy o problematiku ukládání pokut právníkům a podnikajícím fyzickým osobám, vyhrazené pravomoci zastupitelstva kraje a záležitosti vyhrazené radě kraje.

¹⁰¹ Dle §2 zák. č. 129/2000 Sb. o krajích.

¹⁰² Dle §15 odst. 1 a 2 zák. č. 129/2000 Sb. o krajích.

¹⁰³ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5., str.46.

Do samostatné působnosti kraje spadají i otázky, které nejsou označeny jako otázky spadající do působnosti přenesené.¹⁰⁴

V neposlední řadě do samostatné působnosti kraje spadají „záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje“. Otázkou ovšem je, co přesně lze rozumět pod pojmy „zájem kraje“ a především „zájem občanů kraje“. V případě obcí je možné nalézt v §35 odst.2 obecního zřízení alespoň snahu o větší konkretizaci a demonstrativní výčet záležitostí spadajících do těchto pojmů.

Na tomto místě lze vzpomenout alespoň některé nejrozšířenější problémy kraje, které spadají do jeho působnosti: silnice regionálního významu, nemocnice, střední školství, regionální veřejná doprava, územní plánování ve větších celcích, rozvoj technické infrastruktury, koordinace činnosti obcí, specializované ústavy sociální péče a krizové řízení v případě rozsáhlejších krizových situací a mnohé další.

5.1.1 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami kraje

Pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky je krajům svěřena Ústavou ČR ve věcech samosprávy a to výhradně zastupitelstvu kraje.¹⁰⁵ Vydávání všech právních předpisů kraje, tedy včetně obecně závazných vyhlášek, se řídí zákonem o krajích (krajským zřízením).

Kraj je v mezích samostatné působnosti oprávněn vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, ale pouze, stanoví-li tak zákon.¹⁰⁶ Toto ustanovení v podstatě teoreticky rozděluje OZV krajů na dvě skupiny. Na ty, kterými je uložena osobám uložena nějaká povinnost a na ty, které povinnosti nestanovují.

Problematickým se stal pojem „zákonného zmocnění“. Není stále jednoznačně vyřešeno, zda kraj potřebuje pro vydání vyhlášky stanovující povinnost osobám konkrétní zákonné zmocnění, či nikoliv. Ovšem s ohledem na to, že samospráva krajů

¹⁰⁴ Dle §4 zák. č. 129/2000 Sb. o krajích.

¹⁰⁵ Dle čl.104 odst.2 a 3 úst.zák.č.1/1993 Sb.

¹⁰⁶ Dle §6 zák. č. 129/2000 Sb. o krajích.

není, na rozdíl od obcí, zdaleka tak široká a tím ani příliš využívaná, je tato diskuze spíše akademického významu.¹⁰⁷

5.1.1.1 Proces vzniku obecně závazné vyhlášky

V současné době je v českém právním řádu upraveno právo kraje vydat obecně závaznou vyhlášku v zákoně č.185/2001 Sb. o odpadech, kdy je část plánu odpadového hospodářství kraje vyhlášena formou OZV.

V souladu s ustanoveními §8 krajského zřízení musí být obecně závazná vyhláška kraje v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady. Podmínkou platnosti OZV kraje je vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje. Dnem vyhlášení obecně závazné vyhlášky je den rozeslání příslušné částky Věstníku., který musí být uveden v jejím záhlaví. Věstník je ve stejnopisu zveřejněn i způsobem umožňující dálkový přístup. Účinnou se vyhláška stává patnáctým dnem po vyhlášení. Výjimečně, pro naléhavý obecný zájem, je možné stanovit dřívější počátek účinnosti, ale nesmí předcházet dni vyhlášení. Dřívější počátek účinnosti musí být ve vyhláše uveden a vyhlášku je nutno zveřejnit též na úřední desce krajského úřadu, obecních úřadu obcí, kterých se dotýká a v hromadných informačních prostředcích.

5.1.1.2 Výkon dozoru

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů se řídí ustanoveními § 81 a 82 zákona o krajích. Výkon je svěřen Ministerstvu vnitra a kraj je povinen mu zasílat všechny obecně závazné vyhlášky, které zastupitelstvo schválí.¹⁰⁸

Ministerstvo vykonává dozor nad OZV krajů na základě vlastních zjištění nebo na základě vnějších podnětů. Pakliže jedná na základě podnětu a má-li k dispozici text dozorované vyhlášky oficiálně publikovaný ve Věstníku kraje nebo např. z internetu, posoudí jeho zákonnost a od kraje si vyžádá veškerou podkladovou dokumentaci. Podle §42 správního řádu písemně sdělí podatel, jak s podnětem naložil a jaké kroky ve věci podnikl, včetně výsledku posouzení zákonnosti a toto své sdělení právně odůvodní.

¹⁰⁷ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5., str.19.

¹⁰⁸ Dle §8 odst .9, §16 zák. č.129/2000 Sb. o krajích.

V případě, že znění vyhlášky k dispozici nemá, neprodleně kraj požádá, aby ho v učené lhůtě zaslal zároveň s veškerými podkladovými materiály, stejně, jako v případě dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí.

Má-li ministerstvo za to, že obecně závazná vyhláška kraje odporuje zákonu, vyzve, v souladu s ustanoveními §81 krajského zřízení, ministerstvo kraj ke zjednání nápravy. Není-li krajem zjednána náprava do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne ministerstvo o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Účinnost je pozastavena doručením rozhodnutí kraji. V rozhodnutí o pozastavení účinnosti uvede ministerstvo přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Pakliže kraj nápravu zjedná, sdělí to ministerstvu a to pak neprodleně zruší pozastavení účinnosti vyhlášky.

V případě zřejmého rozporu vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami může ministerstvo pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy v souladu s §81 odst.2 krajského zřízení.

Zastupitelstvo má právo podat proti rozhodnutí rozklad do 15 dnů od jeho doručení. Nejednají-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě a nepodal-li kraj proti rozhodnutí rozklad, podá ministerstvo, do 30 dnů od uplynutí lhůty pro jeho podání, návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. Byl-li ministerstvem rozklad podán a byl-li ministrem odmítnut, zamítnut nebo bylo řízení zastaveno, podá ministerstvo návrh na zrušení vyhlášky Ústavnímu soudu do 30 dní od právní moci rozhodnutí o rozkladu.¹⁰⁹

Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu do doby, než vydá Ústavní soud rozhodnutí o návrhu na zrušení vyhlášky, sdělí to kraj neprodleně ministerstvu i Ústavnímu soudu a přiloží vyhláškou, kterou byla sjednána náprava. Ministerstvo pak do 15 dnů od doručení zruší pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky tak, jak mu tuto povinnost ukládá §81, odst.4 krajského zřízení.

Úprava dozoru nad obecně závaznými vyhláškami kraje je spíše hypotetickou, vzhledem k naprosto minimálnímu počtu krajských vyhlášek.

¹⁰⁹ Dle §81 odst.3 zák. č.129/2000 Sb. o krajích.

5.1.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními kraje

Následující odstavce se budou věnovat konkrétnímu procesnímu postupu dozoru v případě nesouladu opatření kraje v samostatné působnosti se zákonem nebo jinými právními předpisy. Jedná se o zbytkovou kategorii ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, ovšem s ohledem na řadu výluk je tímto pokryta poměrně malá část samostatné působnosti.¹¹⁰

Pokud jde o předmět dozoru, musí se jednat o produkty činnosti orgánů kraje. Za orgán kraje je považováno zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgán kraje.¹¹¹ Jiné orgány, jako např. výbory, nejsou ve smyslu zákona považovány za orgány kraje a tím pádem se na jejich výstupy usnesení o dozoru nevztahují.

Ministerstvo vnitra vykonává dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů kraje na základě vlastních zjištění, ale také na základě vnějších podnětů. Stejně, jako je tomu v případě vyhlášek, je po obdržení podnětu k výkonu dozoru důležité, zda má ministerstvo k dispozici text tohoto opatření nebo jestli si jej musí od kraje vyžádat, včetně všech kopií dokumentů nezbytných k provedení dozoru, které jsou v podstatě shodné s těmi, které si dozorující orgán vyžádá v případě výkonu dozoru nad OZV vyhlášek zmíněných výše. Zároveň stejně, jako je tomu u podnětu k dozoru nad vyhláškami, informuje Ministerstvo vnitra podatele o způsobu vyřízení jeho podnětu, podniknutých krocích a výsledku posouzení.

Následující ustanovení o dozoru se nepoužijí v případě porušení předpisů soukromého práva a v případě, kdy jsou dozor nebo kontrola upraveny podle zvláštních právních předpisů, jako např. podle zákona č.320/2001 Sb. o finanční kontrole.

Je-li, podle Ministerstva vnitra, usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, vyzve ministerstvo, v souladu s §82 krajského zřízení, kraj ke zjednání nápravy. Ve výzvě je ministerstvo povinno odůvodnit svůj právní názor a doporučit způsob, kterým by měl kraj nápravu zjednat a připojí poučení o důsledcích nezjednání nápravy.¹¹²

Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy,

¹¹⁰ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5., s.287.

¹¹¹ Dle §1 odst. 3 zák. č.129/2000 Sb. o krajích.

¹¹² Dle odůvodnění vlády č.1181 ze dne 18.10.2006.

pozastaví ministerstvo výkon předmětného usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření. Výkon je pozastaven s doručením rozhodnutí kraji. Současně ministerstvo stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán nápravu ve stanovené lhůtě, sdělí tuto skutečnost ministerstvu, přičemž součástí přílohy je opatření, kterým byla zjednána náprava.

Domnívá-li se ministerstvo, že usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje je ve zřejmém a závažném rozporu se zákonem, může ministerstvo pozastavit výkon předmětného opatření bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy, k čemuž je oprávněn dle §82 odst.2 zákona o krajích.

Kraj má proti rozhodnutí ministerstva, stejně jako v případě usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření obcí, možnost podat rozklad. I proces jeho posouzení je totožný. Nebyla-li obcí přesto zjednána náprava a nebyl-li podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro jeho podání návrh na zrušení předmětného usnesení, rozhodnutí či jiného opatření příslušnému správnímu soudu. Pakliže byl rozklad podán, ale ministr jej zamítl, podá ministerstvo návrh na zrušení dotčeného úkonu příslušnému soudu do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o rozkladu.¹¹³ Příslušným soudem je správní soud, věcně příslušným je krajský soud a místně příslušným je krajský soud, v jehož obvodu se nachází sídlo kraje.

Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu před rozhodnutím soudu o návrhu na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo opatření, sdělí to neprodleně soudu a Ministerstvu vnitra a přiloží napravené opatření. Ministerstvo do 15 dnů od doručení zruší rozhodnutí o pozastavení výkonu.

V případech, kdy bylo usnesení, rozhodnutí či jiné opatření již vykonáno by bylo bezpředmětné, aby ministerstvo vydávalo rozhodnutí o pozastavení jeho výkonu. V tomto případě podá pouze návrh na jeho zrušení k soudu v souladu s §82 odst.5 krajského zřízení. I v tomto případě by měla návrhu předcházet výzva kraji ke zjednání nápravy, nejedná-li se ovšem o případ zřejmého a závažného porušení zákona, kdy není taková výzva potřebná.

¹¹³ Dle §82 odst. 3 zák.č. 129/2000 Sb. o krajích.

5.2 Dozor nad přenesenou působností

V rámci přenesené působnosti vykonává dozor nad kraji věcně příslušný ústřední správní úřad. Zkoumá nařízení kraje a usnesení, rozhodnutí a jiná opatření vydaná v přenesené působnosti, tedy akty vydané na základě zákonného zmocnění.

5.2.1 Dozor nad nařízeními kraje

Nařízení krajů jsou derivativním, sekundárním, podzákonným, odvozeným a prováděcím právním předpisem. K vydání nařízení je třeba konkrétního zmocnění v zákoně¹¹⁴ a jeho vydání je projevem dekoncentrace státní správy. Nařízení zákon tzv. provádí. Běžně se jedná o záležitosti, jako je stanovení podmínek k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany, kterým se provádí zákon o požární ochraně nebo například zřízení přírodní památky a ochranného pásma, kterým se provádí zákon o ochraně přírody a krajiny.

Přestože koncept přenesené působnosti je spíše vnímán tak, že předpisy vydané v jejím rozsahu jsou v podstatě povinností územně samosprávných celků, neexistují pro případ nevydání nařízení žádné zákonem předvídané sankce.

Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek, které jsou do pravomoci kraje svěřeny přímo Ústavou ČR, nařízení má základ především v Zákonu o krajích (krajském zřízení) a nejsou svěřena do gesce zastupitelstva, ale rady kraje. Ta kromě výjimečné situace uvedené v §60 nemůže vydání nařízení přenést na jiný orgán kraje.¹¹⁵ Na schválení nařízení se rada usnází nadpoloviční většinou všech jejích členů tak, jak to vyžaduje §58 odst. 2 krajského zřízení.

Dozorující orgán posuzuje soulad nařízení krajů se zákonem, jinými právními předpisy a také s lidskými právy a základními svobodami, přičemž postupují podle §83 krajského zřízení.¹¹⁶ Ustanovení správního řádu se použijí jen co do ustanovení o

¹¹⁴ Dle §7 zák.č. 129/2000 Sb. o krajích.

¹¹⁵ Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady tak, že rada není usnášeníschopná (§ 58 odst. 2) a na nejbližším zasedání zastupitelstva nebude počet členů rady doplněn tak, aby usnášeníschopná byla, vykonává její působnost, až do zvolení potřebného počtu členů rady, zastupitelstvo. V těchto případech zastupitelstvo může svěřit hejtmanovi výkon pravomoci rady.

¹¹⁶ Jinými právními předpisy rozumíme jak předpisy vyšší právní síly, než je zákon, tak předpisy podzákonné, a to včetně obecně závazných vyhlášek a nařízení územně samosprávných celků. Zdroj: COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5., s.294.

základních zásadách činnosti správních orgánů. Dozor nad nařízeními vydanými v přenesené působnosti kraje vykonávají ústřední správní úřady podle věcné příslušnosti. Ústředním správním úřadem se rozumí ministerstva a jiné správní úřady.¹¹⁷

Platným se nařízení stává dnem vyhlášení ve věstníku právních předpisů kraje a den rozeslání příslušné částky Věstníku se počítá za den vyhlášení. Patnáctým dnem po vyhlášení se nařízení považuje za účinné. Výjimečně lze stanovit dřívější účinnost v naléhavém obecném zájmu, avšak nesmí předcházet dnu vyhlášení a musí být vyhlášen jak na úřední desce kraje a obcí v jeho správním obvodu, tak v hromadných sdělovacích prostředcích.¹¹⁸

Dozorující orgán posuzuje soulad s předpisy jak v případě obsahu nařízení, tak co se týče splnění podmínek pro jeho platné vydání. Má-li dozorující orgán za to, že nařízení odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, postupuje podle §83 krajského zřízení a to tak, že vyzve kraj ke zjednání nápravy.

Ve výzvě opět, jak je tomu v případě každé výzvy k nápravě, uvede, v čem přesně spatřuje nezákonnost nařízení, svůj právní názor odůvodní a připojí poučení o následcích nezjednání nápravy.

Nezjedná-li přesto příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, příslušný ústřední správní úřad rozhodne o pozastavení účinnosti daného nařízení kraje. Účinnost nařízení je pozastavena dnem doručení rozhodnutí kraji. Věcně příslušný ústřední správní úřad ve svém rozhodnutí stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Je-li v této lhůtě krajem zjednána náprava, sdělí to neprodleně ústřednímu správnímu úřadu s přiloženým nařízením, kterým byla náprava zjednána.

V případě zřejmého rozporu nařízení s lidskými právy a základními svobodami je příslušné ministerstvo nebo ústřední správní úřad oprávněn pozastavit účinnost takového nařízení bez předchozí výzvy k nápravě.¹¹⁹

Nezjedná-li příslušný orgán kraje ve stanovené lhůtě nápravu, dozorující orgán podá do 30 dnů po uplynutí lhůty pro kýženou nápravu návrh Ústavnímu soudu na

¹¹⁷ Výčet ústředních orgánů státní správy dle §2 zák. č.2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy: Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky, Český telekomunikační úřad, Úřad pro ochranu osobních údajů, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

¹¹⁸ Dle §2, 3, 4 a 5 zák.č. 129/2000 Sb. o krajích.

¹¹⁹ Dle §83 odst. 2 zák. č.129/2000 Sb. o krajích.

zrušení nařízení kraje. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí o pozastavení nařízení pozbude platnosti dnem nabytí právní moci rozhodnutí soudu.¹²⁰

Pakliže kraj nápravu zjedná v době před vydáním rozhodnutí soudu o návrhu na zrušení nařízení, sdělí tuto skutečnost neprodleně Ústavnímu soudu a dozorujícímu orgánu. Přílohou sdělení je nařízení, kterým byla zjednána náprava. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad následně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení do 15 dnů od doručení sdělení kraje.¹²¹

5.2.2 Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními kraje

Usnesení, rozhodnutí a jiná opatření vydaná v rámci přenesené působnosti kraje musí být vydána v souladu se zákonem, jiným právním předpisem a v jejich mezích též usnesením vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřením věcně příslušného ústředního správního úřadu přijatém při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Má-li ústřední správní úřad, který vykonává dozor nad vydáváním usnesení a jiných opatření kraje za to, že usnesení, rozhodnutí či jiné opatření těmito předpisy odporuje, vyzve kraj ke zjednání nápravy. Ve výzvě konkrétně uvede, v čem spatřuje rozpor s předpisy a doporučí způsob nápravy.¹²²

Pakliže příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy nezjedná, dozorující ústřední úřad má pravomoc předmětné opatření zrušit sám. O rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí či jiného opatření informuje příslušný krajský úřad.¹²³

V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v přenesené působnosti se zákonem může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové rozhodnutí zrušit bez předchozí výzvy v souladu s §84 odst.2. krajského zřízení.

K jejich zrušení je tedy, oproti nařízení, potřeba nejen závažného rozporu, ale také zřejmého rozporu s předpisy. Zároveň v případě opatření kraje je k vydání

¹²⁰ Dle §83 odst. 3 zák. č.129/2000 Sb. o krajích.

¹²¹ Dle §83 odst. 4 zák. č.129/2000 Sb. o krajích.

¹²² Analogicky jako v ostatních dozorových případech v rámci zachování dobré správy, subsidiarity represe a vzájemné spolupráce správních úřadů.

¹²³ Dle §84 odst. 1 zák. č.129/2000 Sb. o krajích.

rozhodnutí o pozastavení bez předchozí výzvy potřeba rozpor s právními předpisy, kdežto u nařízení se musí jednat o rozpor s lidskými právy a svobodami.

Hlavním rozdílem v procesu dozoru nad usneseními, rozhodnutími či jinými opatřeními vydanými v přenesené působnosti je tedy přímá pravomoc věcně příslušného ministerstva či jiného ústředního úřadu rušit vadné opatření, na rozdíl od působnosti samostatné, kdy je k rušení oprávněn pouze soud, stejně jako v případě nařízení obcí.

6. Kontrola územně samosprávných celků

Jak bylo zmíněno výše, územně samosprávným celkům byla přiznána poměrně široká míra autonomie v rámci naplňování principů dekoncentrace a decentralizace státní moci. Neznamená to však, že samospráva může být absolutní a oddělená od území státu jakožto nejvyšší autority. V následujících stránkách se pokusím nastínit význam a fungování státní kontroly nad územní samosprávou.

Samotnému pojmu kontroly a jejímu odlišení od pojmu dozoru jsem se věnovala už v začátku práce. Nyní se zaměřím více na její účel a podstatu a především výkon.

Účelem kontroly je především zjistit, zda orgány územních samosprávných celků dodržují při výkonu své působnosti pravidla státem stanovená. V tomto případě se jedná o dodržování zákonů a jiných právních předpisů v otázkách samostatné působnosti a v otázkách přenesené ještě navíc také o dodržování usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů a opatření přijatých správními orgány při kontrole výkonu přenesené působnosti. Znovu zdůrazňuji, že kontrola je vykonávána následně, ale na rozdíl od dozoru, také průběžně a dokonce i předběžně.

Predběžná kontrola spočívá v tom, že do průběhu rozhodování orgánu, který má vydat nějaké rozhodnutí, může zasáhnout jiný orgán. Jedná se o akty, které vyžadují schválení nebo potvrzení od tohoto orgánu. Podle E. Háchy se jedná o kontrolu typickou pro policejní stát a ne pro stát právní. Avšak ani v právním státě nelze vyloučit některé formy předběžné kontroly, pakliže jsou ve veřejném zájmu nebo posilují právní jistotu.¹²⁴

Průběžná kontrola se logicky vyskytuje v průběhu kontrolovaných procesů, je jí kontrolována správnost, účelnost a hospodárnost postupů územně samosprávných celků. Kontrola v této fázi přispívá k vyšší kvalitě jejich rozhodnutí. Sama o sobě je však neúplná a její výstupy nemusí být jednoznačné. Proto je dovršením kontrolního postupu kontrola následná.¹²⁵

¹²⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0., s.188.

¹²⁵ Tamtéž, s.189.

6.1 Kontrolující a kontrolované osoby

Kontrolním orgánem je Ministerstvo vnitra a jiné ústřední správní úřady v závislosti od druhu kontrolovaného územně samosprávného celku a kontrolované působnosti.

Kontrolující osobou je osoba k provedení kontroly pověřená podle §4 kontrolního řádu. Toto pověření může být uděleno v podstatě jakékoli fyzické osobě, které vedoucí kontrolního orgánu nebo jím pověřená osoba vydá pověření ke kontrole. Toto pověření má obligatorně písemnou formu buď v podobě písemného pověření, nebo průkazu.

Vedle kontrolující osoby se může v rámci kontroly objevit také osoba, která je označena jako „přizvaná“. Přizvaná osoba je podle §6 kontrolního řádu pouze fyzická osoba odlišná od kontrolujícího, podílející se na kontrole nebo její části. K výkonu své činnosti musí mít rovněž pověření oprávněnou osobou, které přesně stanoví úkony, kterých se má osoba účastnit. Při výkonu své činnosti má obdobná práva a povinnosti jako kontrolující.¹²⁶

Práva a povinnosti kontrolujících osob se především řídí §7,8 a 9 kontrolního řádu. Kontrolující má právo vstupu na pozemky, do staveb a jiných prostor, kde je to za účelem výkonu kontroly nezbytné. Podle kontrolního řádu není záměrně vyžadován souhlas vlastníka či uživatele, naopak je umožnění vstupu kontrolujícího jejich povinností. V žádném případě se ovšem nelze domnívat, že by byl kontrolovanému umožněn vstup násilím a je zde striktní podmínka nezbytnosti a přímé souvislosti s předmětem kontroly.¹²⁷

Dále je kontrolující oprávněn požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly a plní úkoly kontrolované osoby nebo může přispět ke splnění účelu kontroly. Kontrolující je rovněž oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolovaného. V nezbytné míře má právo užívat technických prostředků (jako např. kopírky a tiskárny) kontrolované osoby po projednání s ní. Obecně je kontrolující oprávněn vyžadovat od povinné osoby součinnost potřebnou k výkonu kontroly.

¹²⁶ ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MV. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: kontrolní řád* [online]. 2013(10), 56 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporueni-blue-10-uprava-web-pdf.aspx>, s.17

¹²⁷ Tamtéž str.18.

Naopak povinností kontrolujícího je zjistit stav věci v rozsahu nezbytném k dosažení účelu kontroly. Dále je to povinnost šetřit práva a zájmy osob na kontrole zúčastněných, předložit kontrolované nebo povinné osobě pověření ke kontrole, vydat potvrzení o zajištění originálních podkladů a po pominutí důvodů pro jejich zajištění je neprodleně vrátit. Kontrolující je povinen umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů, nebrání-li to splnění účelu kontroly. V neposlední řadě je povinen vyhotovit protokol o kontrole a doručit jeho stejnopis kontrolované osobě. Protokol je výsledným kontrolním dokumentem, který zachycuje zjištěný stav věci, průběh kontroly a kontrolní zjištění.

Co se týče práv kontrolovaného, obecně platí, že určitému právu kontrolujícího (popř. přizvané osoby) odpovídá povinnost kontrolovaného mu výkon takového práva umožnit. Z povinností kontrolující osoby lze dovodit práva osoby kontrolované. Právem kontrolované osoby je požadovat po kontrolujícím předložení pověření ke kontrole a dalšího dokumentu, který dokládá, že se jedná o osobu uvedenou v pověření ke kontrole, právo účastnit se kontrolních úkonů, pakliže tím nebude zabraňováno dosažení účelu kontroly či právo, aby byla šetřena práva kontrolované osoby a dalších osob přítomných na místě kontroly. Dále třeba právo kontrolované osoby seznámit se s obsahem protokolu o kontrole a podobně. Mezi další práva kontrolované osoby nad rámec práv korespondujících s povinnostmi kontrolujícího lze také zařadit právo namítat podjatost kontrolující či přizvané osoby podle ustanovení § 14 správního řádu nebo právo kontrolované osoby podávat námítky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole.¹²⁸

6.2 Principy výkonu kontroly

Kontrola nad územně samosprávnými celky se řídí v zásadě stejnými základními principy jako výkon dozoru.

Má-li být kontrola účinná, je nezbytné, aby kontrolující splňoval určité předpoklady. Předně je potřeba, aby byl kompetentní a měl potřebné informace o

¹²⁸ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrolle-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.12-13

kontrolovaném subjektu. Dále je na něj kladen požadavek, aby při provádění kontroly postupoval pečlivě a svědomitě. V neposlední řadě musí být osobně i věcně nepodjatý ke kontrolovanému subjektu. Jeho vlastní kontrolní postup má následně projít čtyřmi postupnými fázemi:¹²⁹

1. Kontrolující zjistí existující stav – jak se věci mají.
2. Kontrolující ověří zamýšlený stav – jak věci mají být.
3. Kontrolující zjistí odchylky mezi existujícím a zamýšleným stavem.
4. Kontrolující odchylky vyhodnotí.

Procesní základ právní úpravy kontroly územně samosprávných celků je položen v zák. č. 255/2012 o kontrole (kontrolní řád), subsidiárně správním řádem. Hmotně-právní úprava je pak obsažena zejména v obecním a krajském zřízení a dalších právních předpisech, upravujících konkrétní typy kontrolní činnosti.¹³⁰

Předmět kontrol přenesené působnosti územně samosprávných celků se odvíjí od věcné působnosti jednotlivých ústředních správních úřadů. Při kontrole jsou posuzovány jednotlivé odvětvové právní předpisy a ve většině případů také dodržování procesních režimů právních předpisů.

Otázce orgánů vykonávajících kontrolu je věnován §129 obecního zřízení a §86 krajského zřízení. Výkon samostatné působnosti je kontrolován ze strany Ministerstva vnitra. Výkon kontroly přenesené působnosti obcí je svěřen krajským úřadům. Výkon kontroly přenesené působnosti svěřené krajům kontroluje věcně příslušné ministerstvo nebo ústřední správní úřad.

Ministerstvo vnitra posuzuje, zda orgány obcí a krajů při výkonu samostatné působnosti dodržují zákony a jiné právní předpisy, s výjimkou práva soukromého. Krajský úřad a Ministerstvo vnitra při výkonu kontroly nad přenesenou působností zjišťují, zda orgány obce a v případě ministerstva, kraje, dodržují jak zákony a jiné právní předpisy, tak také usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti.¹³¹

¹²⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0., s.188.

¹³⁰ Např. zákon č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření ÚSC a zákon č.416/2004 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě.

¹³¹ Opatření přijatá podle §19 zák.č.255/2012 o kontrole.

Ještě před zahájením kontroly může kontrolující využít institutu zakotveného ustanovením §3 kontrolního řádu, který hovoří o možnosti využití tzv. úkonů předcházejících kontrole. Na ty obvykle dojde, když kontrolní orgán například obdrží podnět, kde podatel upozorňuje na nějaké nedostatky ohledně výkonu samostatné či přenesené působnosti svěřené orgánům obcí či krajů. Pro to, aby zjistil, zda je nutno provést případnou kontrolu, vyžádá si k tomuto podání od obce, případně kraje, vyjádření.

Po obdržení a zhodnocení podkladů od obce, či kraje, se kontrolní orgán rozhodne, zda je třeba kontrolu provést, či zda podání není důvodné a kontrola nutná nebude. Podstatný je zejména druhý odstavec tohoto ustanovení, který stanoví, že informace takto získané v rámci úkonů předcházejících kontrole lze zároveň využít jako podklady pro následné kontrolní zjištění. Kontrolní orgán po zahájení samotné kontroly nemusí dané informace opětovně zajišťovat.

Co se týče úkonů předcházejících kontrole, záleží na rozsahu spolupráce kontrolovaných osob s kontrolním orgánem. Jelikož se jedná o fázi ještě před samotným zahájením kontroly, nejsou zde aktivována práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných osob. Záleží v podstatě na kontrolované osobě, zda informace poskytne či nikoliv. Pokud informace neposkytne, nemá kontrolující možnost si poskytnutí těchto informací vynutit, ale dá se očekávat, že předmětnou kontrolu skutečně zahájí.

6.3 Kontrola výkonu samostatné působnosti

Do předmětu kontrol výkonu samostatné působnosti obcí lze zařadit několik oblastí. Jedná se o záležitosti fungování orgánů obce, nakládání s nemovitým majetkem obce, vytváření podmínek pro naplňování práv občana obce, dodržování postupu při projednání závěrečného účtu městyse, zprávy o přezkoumání hospodaření, evidence právních předpisů města a dostupnost dalších právních předpisů, dodržování postupu při vedení úřední desky, zveřejňování informací podle ustanovení § 5 informačního zákona a zveřejňování výročních zpráv o činnosti v oblasti poskytování informací dle ustanovení § 18 informačního zákona.¹³²

¹³² ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-

Jak bylo řečeno výše, Ministerstvo vnitra, jako kontrolní orgán samostatné působnosti obcí a krajů, má právo ještě před samotným zahájením kontroly, provádět úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda vůbec bude nutné kontrolu zahájit. O takových úkonech vždy pořídí záznam.¹³³

Zahájení kontroly zahajuje z moci úřední prvním kontrolním úkonem podle §5 kontrolního řádu a takovým úkonem je předložení pověření ke kontrole kontrolované nebo povinné osobě, doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě a nebo provedení prvního kontrolního úkonu bezprostředně předcházejícího předložení pověření ke kontrole. V každém případě musí být kontrolovaná osoba o zahájení kontroly informována alespoň dodatečně.

Okamžik zahájení kontroly je důležitou skutečností, jelikož v tu chvíli jsou aktivována všechna práva a povinnosti zúčastněných osob, existuje možnost ukládání sankcí apod. V běžné praxi kontrol obcí bývá obvykle obec kontrolním orgánem o výkonu kontroly informována předem. Tuto informaci ovšem běžně nazve jako „informace o termínu kontroly“ a tím pádem se nejedná o zahajovací úkon. Samotným zahájením kontroly se pak rozumí až předání pověření.

Ukončena je kontrola de facto posledním kontrolním úkonem, přičemž není stanoveno, co takovým úkonem je. Obvykle je to poslední úkon kontrolujícího provedený na místě kontroly, např. seznámí kontrolovanou osobu s předběžnými výsledky kontroly. Nicméně je možné, že poslední úkon je proveden mimo místo kontroly a kontrolující si vyžádá další podklady a posledním úkonem je třeba až jejich prozkoumání. O posledním úkonu provede kontrolující rovněž záznam do protokolu o kontrole, jelikož od tohoto úkonu mu běží lhůta pro vypracování protokolu. Tato lhůta je v souladu s ustanovením §12 kontrolního řádu třicetidenní, ve složitých případech až šedesátidenní.

Protokol o kontrole je výsledným dokumentem celého kontrolního procesu a shrnuje jak průběh kontroly, tak celkový zjištěný stav věci. Zákon stanovuje jeho nezbytné náležitosti v §12 odst.1 kontrolního řádu, aby zejména pro případ jakýchkoli sankčních opatření poskytovaly dostatečný důkaz. Podkladem pro rozhodnutí v navazujícím právním procesu mohou být přitom nanejvýš uvedená skutková zjištění,

pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAAQ,
s.8.

¹³³ Dle §3 zák.č.255/2012 o kontrole.

neboť platí pravidlo *iura novit curia* stanovuje případnému právnímu hodnocení pouze orientační význam.¹³⁴

Zásadní náležitostí protokolu je odůvodnění uvedení kontrolních zjištění, obsahující zjištěný stav věci s popisem všech zjištěných nedostatků s uvedením všech dotčených ustanovení právních předpisů. Součástí protokolu je i poučení o možnosti podat námitky proti kontrolním zjištěním. Nyní má kontrolující povinnost stejnopis protokolu řádně doručit kontrolované osobě.¹³⁵

Je-li kontrolující požádán obcí nebo krajem o doporučení opatření, které má k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou přijmout, uvede kontrolující podle §129a obecního zřízení tato doporučení v protokolu o kontrole.

Starosta, či v případě kraje hejtman, popřípadě jím pověřená osoba, po ukončení kontroly seznámí zastupitelstvo na nejbližším zasedání s výsledky uskutečněné kontroly. V případě, že byl kontrolou shledán nezákonný postup obce (kraje), předloží starosta (hejtman), popřípadě jím pověřený zástupce, spolu se seznámením s výsledky, též návrh na opatření k nápravě kontrolou zjištěných nedostatků k zamezení jejich opakování. Informaci o jednání obec vyvěsí nejméně podobu 15 dní na desce obecního úřadu a zašle Ministerstvu vnitra. Nápravu nedostatků zjištěných kontrolou je obec povinna zajistit ze zákona. Případné donucující nástroje pro případ nezjednání nápravy však z ustanovení nevyplývají.¹³⁶

Námitky proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu má kontrolovaná osoba právo podat do patnácti dnů ode dne doručení protokolu. Námitky musí být odůvodněné a podané písemně.¹³⁷ Jsou podávány, pakliže se obec či kraj domnívá, že jsou kontrolní zjištění nepřesná, neúplná či nepravdivá, ale nepodává je proti průběhu kontroly.

Námitky nejdřív posoudí vedoucí kontrolní skupiny a to do jednoho týdne od jejich doručení. Pakliže autoremedurou námitkám nevyhoví, předloží je nadřízené osobě kontrolujícího a ta jim do třiceti dnů buď vyhoví, částečně vyhoví, a nebo je zamítne. Pakliže bylo v době řízení o námitkách zahájeno s kontrolovanou osobu správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě, je možné, po splnění podmínek uvedených

¹³⁴ MV ČR : KOPECKÝ, M.. *Správní právo XLV: Kontrolní protokol a jeho procesní význam* [online]. 2012, (5-6) [cit. 2017-02-13].,s. 333.

¹³⁵ Dle §12 odst. 1, 2 a 3 zák.č.255/2012 Sb.o kontrole.

¹³⁶ Dle §129a zák. č. 128/2000 Sb. o obcích.

¹³⁷ Dle §13 odst. 1 a 2 zák.č.255/2012Sb. o kontrole.

v zákoně, vyřídit námitky v rámci tohoto správního řízení. V případě vyhovění námitkám, i kdyby jen částečnému, vyhotoví kontrolní orgán dodatek k protokolu o kontrole, proti kterému již není možné podávat námitky.¹³⁸

Faktickým ukončením kontroly je tedy poslední kontrolní úkon. Tím však kontrolní proces nekončí. Kontrola je z právního hlediska ukončena až některým ze způsobů uvedených v ustanovení § 18 zákona o kontrole. Okamžik ukončení kontroly je třeba jednoznačně stanovit, jelikož práva a povinnosti osob souvisejících s kontrolou zanikají. Tímto tedy končí kontrolní proces jako takový, na který případně navazují další správní řízení o ukládání opatření k nápravě, sankčních opatřeních apod., avšak tato již nejsou součástí kontroly.

Prvním ze způsobů ukončení kontroly je marné uplynutí lhůty pro podání námitek proti kontrolním zjištěním nebo vzdání se práva tyto námitky podat. Pokud tedy kontrolovaná osoba vůči kontrolním zjištěním námitky nepodá, lze kontrolu ukončit dnem následujícím po marném uplynutí lhůty pro podání námitek, což obvykle činí 16 dní od doručení protokolu kontrolované osobě. Kontrola je rovněž ukončena vzdáním se práva námitky podat.

Dalším způsobem, jak je kontrola ukončena, je den doručení vyřízení námitek kontrolované osobě. Kontrola může být ukončena též dnem předání vyřízení námitek správnímu orgánu v rámci navazujícího správního řízení, o čemž kontrolní orgán kontrolovanou osobu informuje.

Kontrolní orgán rovněž může část námitek vyřídit a správnímu orgánu předat pouze část v rámci navazujícího správního řízení. V takovém případě je kontrola ukončena dnem provedení pozdějšího úkonu. Kontrola bude v takovém případě ukončena dnem předání námitek do navazujícího správního řízení. Pokud bude pořadí úkonů opačné, bude den ukončení kontroly shodný se dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě.

V roce 2016 bylo provedeno celkem 114 kontrol výkonu samostatné působnosti obcí a 2 kontroly krajů. U obcí bylo zjištěno 506 případů porušení zákona, u krajů 2. V průměru se jedná o 4,48 porušení zákona na jednu kontrolu, což je téměř

¹³⁸ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrole-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.20.

stejný výsledek jako za rok 2015 (tehdy 4,42). U krajů se jedná o jedno porušení na kontrolu v průměru a týkaly se porušení povinností při pořizování zápisů z jednání orgánů kraje. Obecně zjištěné nedostatky pramenily z porušení zákona o obcích, informačního zákona a v malém díle porušení správního řádu.¹³⁹

6.4 Kontrola výkonu přenesené působnosti

Výkon kontroly přenesené působnosti je v zásadě velmi podobný tomu nad působností samostatnou. Předmět kontrol přenesené působnosti, která je svěřena orgánům územních samosprávných celků závisí od věcné působnosti jednotlivých ústředních správních úřadů. Při kontrolách se posuzují jednotlivé odvětvové právní předpisy a ve většině případů i dodržování procesních režimů právních předpisů.

Dle ustanovení § 129 odst. 3 písm. b) zákona o obcích a § 86 odst. 2 písm. b) zákona o krajích kontrolní orgány při kontrole zjišťují, zda orgány obcí a krajů dodržují zákony, právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrolách výkonu přenesené působnosti.

Výkon těchto kontrol je výkonem přenesené působnosti, v případě ústředních správních úřadů výkonem státní správy. Při kontrolách přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků se kontrolují oblasti: školství, krizového řízení, obrany, zemědělství, kultury, zdravotnictví, průmyslu a obchodu, financí, práce a sociálních věcí, dopravy, životního prostředí, místního rozvoje apod.

Při kontrole výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí jedná za tyto orgány v případě obecního úřadu tajemník obecního úřadu nebo jím pověřená osoba a v případě ostatních orgánů obce starosta nebo jím pověřená osoba. V případě kontrol krajských je to potom ředitel krajského úřadu, případně hejtman nebo jimi určené osoby. Tato osoba je pak povinna zajistit nápravu nedostatků zjištěných kontrolou a splnění uložených opatření.¹⁴⁰

¹³⁹ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra české republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2016 [online]. 2017 [cit. 2017-02-13]. ISSN 978-80-87544-43-3. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=22042123, s.23-24.

¹⁴⁰ Dle §129b zák.č.128/2000 Sb. o obcích a §88 zák.č.129/2000 Sb. o krajích.

Výkon přenesené působnosti se vyznačuje jistou dávkou specifičnosti, která je naznačena ustanoveními §19 kontrolního řádu, kde je stanoveno, že kontrolující může ukládat opatření k nápravě již přímo v protokolu o kontrole.

Kontrolní orgán je dle zákona o kontrole povinen pravidelně, alespoň jednou ročně, zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup obecné informace o výsledcích provedených kontrol. Tato povinnost byla zavedena z důvodu transparentnosti kontrol, protože kontroly mají působit také preventivně a také proto, že jejich výsledky mohou zajímat veřejnost.¹⁴¹

V rámci kontroly výkonu přenesené působnosti nad kraji provedlo Ministerstvo vnitra 5 kontrol (u kraje Pardubického, Moravskoslezského, Libereckého, Vysočiny a hl.m. Prahy), při nichž bylo shledáno 13 případů porušení zákona. Pouze kontrola Moravskoslezského kraje byla bez porušení zákona. Na tomto základě ministerstvo uložilo 8 opatření k nápravě nedostatků.¹⁴²

Výsledky kontrol provedených krajským úřadem nad přenesenou působností vykonávanou obcí lze najít na webových stránkách krajských úřadů. Touto kontrolou neprochází každá obec každý rok, ale kraj tyto kontroly provádí na základě veřejného plánu kontrol. V Moravskoslezském kraji bylo krajem provedeno 283 kontrol z toho v 55 případech došlo k porušením. Nejčastěji se jednalo o porušení správního řádu, přesněji o nedostatečná odůvodnění vydávaných rozhodnutí či o jejich formální nedostatky a nebo například o nedodržení lhůt pro zápis do rejstříků.¹⁴³

¹⁴¹ Dle §26 zák.č.255/2012 Sb. o kontrole.

¹⁴² ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra české republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2016 [online]. 2017 [cit. 2017-02-13]. ISSN 978-80-87544-43-3. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=22042123, s.26.

¹⁴³ Podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, ust. § 4 odst. 3 Zdroj: Kontroly výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí provedené krajským úřadem v přenesené působnosti v roce 2015. In: Moravskoslezský kraj: Výsledky kontrol [online]. 2016 [cit. 2017-02-23]. Dostupné z: http://www.msk.cz/assets/kontrola/kontroly_sp_obce_2015.pdf.

7. Soudní kontrola

Soudní kontrola veřejné správy má několik funkcí včetně kontroly zákonnosti výkonu veřejné správy. Možnost přezkoumávat akty veřejné správy nezávislým soudem představuje nejúčinnější kontrolu činnosti veřejné správy a je měřítkem vyspělosti každého státu.¹⁴⁴

Vstup soudu, jako nezávislé státní moci, do státního dozoru nad územně samosprávnými celky zajišťuje požadavek nezávislosti kontrolních orgánů nad těmi kontrolovanými. Jak bylo již několikrát naznačeno, zásadní úlohu v tomto druhu dozoru hrají jak soudy správní, tak soud ústavní.

Základy právní úpravy této problematiky jsou položeny v hlavě IV. Ústavy, zákoně o obcích, zákoně o krajích, soudním řádu správním (SŘS) a také zákoně o Ústavním soudu.¹⁴⁵

Jak vyplývá z předchozího textu, soudní kontrola není obligatorním krokem při výkonu dozoru nad územní samosprávou a přistupuje se k ní až za určitých podmínek. Návrhy dozorujících orgánů na zrušení aktů územních samospráv tvoří nedílnou součást dozorové činnosti vůči územním samosprávným celkům.

7.1 Správní soudy

Žaloby ve věcech samosprávy se podle §67 SŘS dělí na tzv. dozorčí žalobu¹⁴⁶ proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti a žalobu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozpuštění zastupitelstva.¹⁴⁷

Řízení o dozorčí žalobě probíhá před správními soudy v rámci dozoru nad územní samosprávou v případě vydání usnesení, nařízení nebo jiného opatření, které bylo vydáno orgánem obce nebo kraje v rámci jejich samostatné působnosti v rozporu s právními předpisy. Věcně příslušným k rozhodnutí o žalobě je podle ustanovení §7

¹⁴⁴ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0., s.192.

¹⁴⁵ Zák.č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, zák.č.182/1993 Sb. o Ústavním soudu.

¹⁴⁶ MV ČR: KRYSKA D., *Správní právo XLV: Na pomezí správního dozoru a správního soudnictví* [online]. 2012, (5-6) [cit. 2017-02-13]., s.300.

¹⁴⁷ Ministerstvo vnitra rozhoduje o rozpuštění zastupitelstva v případě neschopnosti se usnášet déle, než 6 měsíců, podle §89 odst. 1 obecního zřízení, §45 odst.2 krajského zřízení.

odst.1 SŘS krajský soud a podle odst.2 místně příslušným soud, v jehož obvodu se nachází orgán, jež napadené opatření vydal. Pakliže by měl tento orgán sídlo mimo obvod své působnosti, je rozhodující pro určení místní příslušnosti soudu obvod působnosti tohoto orgánu. Na řízení o žalobě jsou přiměřeně použita ustanovení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v rámci toho, že v našem případě se jedná o ochranu objektivního práva a ne subjektivních veřejných práv.¹⁴⁸

V řízení před správním soudem se postupuje podle obecných ustanovení soudního řádu správního a přiměřeně podle části třetí hlavy II soudního řádu správního. Přiměřeně se také použijí část první a část třetí občanského soudního řádu.

Krajský soud rozhoduje o žalobách kontrolujícího orgánu proti kontrolovanému orgánu v případě dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí a krajů vydaných v rámci samostatné působnosti podaných Ministerstvem vnitra v případech, kdy obec či kraj nezjednali nápravu do uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu předmětného opatření ke dni doručení rozhodnutí obci. Žalobcem je tudíž Ministerstvo vnitra jako orgán dozorující samostatnou působnost obcí a krajů a žalovaným je orgán obce či kraje, který předmětné opatření vydal. Jedná se například o zastupitelstvo či radu. Nežaluje se tedy územně samosprávný celek jako takový.

Řízení je zahájeno doručením žaloby soudu. V žalobě na zrušení usnesení v samostatné působnosti se kromě podrobného odůvodnění zjištěných nezákonností uvede též dosavadní postup ministerstva při výkonu dozoru, včetně reakcí obce nebo kraje na výzvu ke zjednání nápravy a včetně výsledku případného neformálního projednání.¹⁴⁹

Zjistí-li soud, že rozhodnutí orgánu trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví tuto nicotnost rozsudkem i bez návrhu. O žalobě soud jedná veřejně a předvolává účastníky. Bez jednání může rozhodnout ve věci samé, jestli to

¹⁴⁸ KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4., s.257

¹⁴⁹ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.38.

účastníci navrhli nebo s tím souhlasí. Je-li žaloba důvodná, soud napadené rozhodnutí, usnesení nebo jiní opatření zruší, není-li důvodná, zamítne žalobu.¹⁵⁰

Proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu lze podat kasační stížnost.¹⁵¹ O té rozhoduje podle ustanovení §109 SŘS Nejvyšší správní soud a to zpravidla bez jednání. Dospěje-li k tomu, že stížnost byla důvodná, zruší rozhodnutí krajského soudu a vrátí mu věc k dalšímu řízení.¹⁵² Nebyla-li kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud ji zamítne. Pakliže správní soud žalobu nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu rozhodnutí pozbude platnosti nabytím právní moci rozhodnutí soudu.¹⁵³

Jak říkají ustanovení obecního a krajského zřízení, orgán obce, nebo kraje, má možnost zjednat nápravu až do vydání rozhodnutí soudu. Někteří autoři se ptou, zda měl zákonodárce vydáním na mysli vyhlášení nebo nabytí právní moci rozhodnutí.¹⁵⁴

Dozor prováděný touto cestou není nijak častým. V roce 2016 bylo Ministerstvem vnitra podáno celkem pouhých 7 žalob ke správním soudům na zrušení usnesení, z toho čtyři proti usnesením zastupitelstev obcí, dvě proti usnesením rady obcí a jedna proti usnesení rady Libereckého kraje. V jednom z případů byla žaloba krajským soudem odmítnuta, jelikož město předmětné usnesení samo zrušilo a v jednom případě byla žaloba ve výsledku zamítnuta. V ostatních případech řízení pokračuje.¹⁵⁵

7.2 Ústavní soud

Ústavní soud je Ústavou ČR nadán pravomocí rozhodovat o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, pakliže jsou v rozporu s ústavním

¹⁵⁰ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5., s.290.

¹⁵¹ Dle §102 zák.č.150/2002 Sb. SŘS.

¹⁵² Dle §110 zák.č.150/2002 Sb. SŘS.

¹⁵³ Dle §82 odst. 3 zák. č.129/2000 Sb. o krajích, dle§ 124 odst. 3 zák.č.128/2000 Sb. o obcích.

¹⁵⁴ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5., s.290.

¹⁵⁵ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra české republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2016 [online]. 2017 [cit. 2017-02-13]. ISSN 978-80-87544-43-3. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=22042123.

pořádkem nebo zákonem.¹⁵⁶ V mezích dozoru nad územní samosprávou rozhoduje o souladu obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů s právními předpisy.

7.2.1 Přezkum obecně závazných vyhlášek územně samosprávných celků

Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podává Ministerstvo vnitra na základě §64 odst.2, písm.g) zákona o ústavním soudu, za podmínek zákona o obcích a zákona o krajích. Ministerstvo vnitra k podání návrhu přistupuje v případě, že obec (kraj) nezjedná nápravu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky. Lhůta pro podání návrhu činí 30 dní a počítá se od uplynutí lhůty pro podání rozkladu proti rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti nebo od právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut.¹⁵⁷ Lhůta je ovšem, jak již bylo zmíněno, pouze lhůtou pořádkovou a jejím uplynutím se pouze obnovuje účinnost pozastavené vyhlášky.

V návrhu na zrušení OZV se kromě podrobného uvedení, v čem je spatřována nezákonnost vyhlášky a patřičného odůvodnění tohoto názoru uvede také dosavadní postup Ministerstva vnitra při výkonu dozoru, včetně reakcí obce (kraje) na výzvu ke zjednání nápravy a výsledků případných neformálních jednání s obcí (krajem).¹⁵⁸

Doručením návrhu Ústavnímu soudu je řízení zahájeno a rozhoduje o něm plénum Ústavního soudu.¹⁵⁹ Návrh je nepřijatelný, jestliže vyhláška nebo její jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti. Návrh je dále nepřijatelný, jestliže před doručením návrhu Ústavnímu soudu pozbyl platnosti ústavní zákon nebo zákon, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, nebo dosud nebyl vyhlášen ve Sbírce zákonů.¹⁶⁰ Řízení bude rovněž zastaveno, jestliže vyhláška pozbude platnosti před skončením

¹⁵⁶ Dle čl.87 odst.1 písm.b) Ústavy ČR.

¹⁵⁷ Dle §123 odst.3 zák.č.128/2000 Sb. o obcích.

¹⁵⁸ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmNl4eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ, s.36.

¹⁵⁹ Plénum se skládá ze všech soudců Ústavního soudu. Dle §11 odst. 2 zák.č.182/1993 Sb. o ústavním soudu.

¹⁶⁰ Dle § 66 odst. 1 a odst. 2 zák.č.182/1993 Sb. o ústavním soudu.

řízení před Ústavním soudem¹⁶¹, např. když územně samosprávný celek sám zjedná nápravu do vydání rozhodnutí o zrušení vyhlášky.

Ústavní soud posuzuje obsah i způsob vydání vyhlášky z hlediska souladu s právními předpisy. Dojde-li po provedení řízení Ústavní soud k závěru, že je vyhláška v rozporu s právními předpisy, rozhodne nálezem o zrušení takové vyhlášky. Dojde-li k závěru, že nejsou dány důvody k jejímu zrušení, návrh zamítne.

K posouzení obsahové i formální stránky OZV používá Ústavní soud tzv. test čtyř kroků. Ten představuje jakési východisko při dozorové činnosti a rozhodování o souladu vyhlášek se zákonem a byl představen nálezem sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

Soud zkoumá, zda měla obec nebo kraj vůbec pravomoc vyhlášku vydat. Dále zkoumá, zda se územně samosprávný celek při jejím vydání nepohyboval mimo hranice zákonem vymezené působnosti a následně, zda nezneužil tuto jemu svěřenou působnost. Posledním krokem je přezkum vyhlášky z hlediska tzv. nerozumnosti, zjevné absurdity.

Ústavní soud tedy přezkoumává, zda byla obecně závazná vyhláška vydána orgánem k tomu zmocněným a způsobem v zákoně stanoveným. U druhého bodu zkoumá působnost a její hranice, ve kterých byla vyhláška územně samosprávným celkem vydána. Sleduje tedy vymezení samostatné působnosti, otázky, ve kterých ÚSC vyhlášky vydávají.

V souladu se třetím bodem pak sleduje, zda vyhláška je nejen vydána v mezích zákona, ale jestli také sleduje účel, který byl zákonem předvídan. Zda neodpovídá zákonu pouze formálně. Poslední krok, tedy test nerozumnosti vyhlášky, je nutné použít s jakýmsi citem a omezeně. Sám soud uvádí, že aplikace tohoto kroku musí být velmi restriktivní a má se omezit pouze na vyhlášky, které se jeví zjevně absurdními. Testu nerozumnosti nesmí být zneužito pro zásah do samosprávy územně samosprávných celků a nelze jej použít v případě, kdy je alespoň připuštěn možný rozumný názor ÚSC, čili se musí jednat o případ, kdy soudní přezkum vede jen k jedinému možnému závěru.¹⁶²

Lze říci, že Ústavní soud dohlíží na zákonnost obecně závazných vyhlášek územně samosprávných celků a působí jako tzv. záchranná brzda pro případ, že ÚSC se při vydávání svých OZV nepohybují v mezích zákona a ani dobrovolně nezjednávají

¹⁶¹ Dle § 67 odst. 1 zák.č.182/1993 Sb. o ústavním soudu.

¹⁶² KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4., s.253.

nápravu v případě, že jim dozorující orgán rozpory se zákony vytkne. Naštěstí takových případů není dlouhodobě mnoho, na čemž má svůj podíl zajisté i účinná metodická pomoc obcím a krajům ze strany Ministerstva vnitra.

Od roku 2006, kdy bylo ministerstvem podáno 23 návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí, se počet návrhů velmi výrazně snížil. V posledních 5 letech se pohybuje okolo jednoho návrhu ročně. Během roku 2016 se Ministerstvo vnitra obrátilo na Ústavní soud s pouhými dvěma návrhy na zrušení obecně závazné vyhlášky obcí. Jednalo se o obecně závaznou vyhlášku č.2/2014 města Chrastavy, konkrétně o zrušení jejího článku č.2 odst.2 písm.e) a vyhlášku obce Všeň č.2/2015.¹⁶³

Město Chrastava v ustanovení čl. 2 odst. 2 vyhlášky, stanovilo výjimečné případy, při nichž je doba nočního klidu stanovena dobou kratší. Napadené ustanovení zní: „v době konání společenských a kulturních akcí pořádaných městem Chrastava je doba nočního klidu vymezena dobou od 02:00 hodin do 06:00 hodin.“ Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 ke zrušení OZV vyplývá, že výjimečné případy, kdy se doba nočního klidu stanoví jako kratší nebo jako žádná, je třeba ve vyhlášce vymežit natolik určitě, aby lidé žijící v obci mohli počet a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce předvídat, tj. buď konkrétním datem (např. 1. leden), určitelným obdobím (například velikonoční svátky) či událostí, jejíž datum je pro osoby žijící v obci předvídatelné. Vymezení výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu stanovena dobou kratší než stanoví zákon, nelze vázat na konkrétního pořadatele akce, byť by jím byla obec samotná.

Obec Všeň vymezila jako cíl vyhlášky zabezpečení ochrany vlastního majetku před neodůvodněným nadužíváním vedoucího ke škodám a formou OZV stanovilo pravidla užívání vybraných účelových komunikací k ochraně zájmů vlastníka, tudíž obce. Obec v článku 1 předmětné vyhlášky stanovila, že „Na vymezených místních účelových komunikacích se vylučuje veškerý provoz s výjimkou těch účastníků, na které se vztahuje výjimka uvedená na dodatkové tabulce“. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/16 uvedl, že „Veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů jejího vlastníka, může v

¹⁶³ ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra české republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2016 [online]. 2017 [cit. 2017-02-13]. ISSN 978-80-87544-43-3. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=22042123, s.38.

rámci výkonu přenesené působnosti podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na žádost vlastníka a po projednání s Policií České Republiky upravit nebo omezit příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností; obec tak proto nemůže učinit formou obecně závazné vyhlášky, a to ani tehdy, pokud jsou účelové komunikace v jejím vlastnictví.“

Ústavní soud tedy oběma návrhům Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazných vyhlášek vyhověl.

7.2.2 Přezkum nařízení územně samosprávných celků

Uběhla-li lhůta stanovená v rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení a územně samosprávný celek nepřistoupil k dobrovolné nápravě nařízení, dozorčí úřad podá návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu.¹⁶⁴ Návrh musí splňovat všechny předpoklady, jako ten podaný v případě OZV.

Návrh podává v případě nařízení vydaného obcí ředitel krajského úřadu, který vykonává dozor. V případě nařízení kraje je k jeho podání oprávněno věcně příslušné ministerstvo nebo jiný věcně příslušný ústřední správní úřad. O návrhu rozhoduje Ústavní soud v plénu tak, jak to stanovuje §11 odst.2 zákona o Ústavním soudu.

V případě odmítnutí nebo zamítnutí návrhu, případně v případě zastavení řízení se dnem nabytí účinnosti takového rozhodnutí stává nařízení opět účinným a hledí se na něj, jako by nikdy platným být nepřestalo.¹⁶⁵

Návrh Ústavní soud zamítne, pakliže dojde k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení nařízení nebo jeho jednotlivých částí. Pakliže dojde k závěru, že nařízení je v rozporu s právními předpisy, nálezem rozhodne o jeho zrušení, případně o zrušení jeho jednotlivých ustanovení ke dni, který v nálezurčí. Nález musí být stejně jako v případě rušení obecně závazných vyhlášek odůvodněn a je vyhlášen ve Sbírce zákonů České republiky.¹⁶⁶

I v případě nařízení má územně samosprávný celek možnost zjednat nápravu až do rozhodnutí soudu o návrhu. Tuto skutečnost sděluje územně samosprávný celek

¹⁶⁴ Dle §125 odst. 3 zák. č.128/2000 Sb.o obcích a dle §83 odst.3 zák.č.129/2000 Sb.o krajích.

¹⁶⁵ Dle §64 odst. 2 písm. h) a i) zák.č.182/1993 S. o Ústavním soudu.

¹⁶⁶ Ústavní soud může rozhodnout, že odůvodnění nálezurčí ve věci zrušení nařízení kraje nebude ve Sbírce zákonů vyhlášeno. Zdroj: COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5., s.296.

jak dozorujícím orgánu, tak Ústavnímu soudu. Dozorující orgán následně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení do 15 dnů.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Dle §125 odst. 4 zák. č.128/2000 Sb.o obcích a dle §83 odst. 4 zák.č.129/2000 Sb.o krajích.

Závěr

Otázka územní samosprávy se dá považovat za jeden ze základních rysů moderní demokratické společnosti. Činnost územně samosprávných celků se projevuje na životě každého občana dennodenně a jako taková je občanům nejbližší. Takto markantní vliv není možné ponechat bez dohledu. Dozoru se tedy ujímá stát, protože je to on, kdo obcím samostatnou působnost svěřil a na koho přenesl otázky veřejného zájmu v rámci působnosti přenesené.

V diplomové práci jsem se snažila obsáhnout problematiku státního dozoru nad územní samosprávou, včetně kontroly činností obcí a krajů. Jsem si vědoma, že předmětné téma je velmi rozsáhlé, ale v rozsahu daném pro diplomovou práci jsem se snažila podat co nejkomplexnější obraz a to od samotného vzniku dozorovaného aktu či činnosti až po konečnou fázi dozoru a jeho následků.

V počátku jsem se věnovala zásadním pojmům, které bylo pro účely práce nutné vysvětlit. Jednalo se o samotné zasazení do systému veřejné správy a samosprávy. Dále o popsání dozorovaných objektů - obce a kraje jako veřejnoprávních korporací a o vysvětlení rozdílu mezi samostatnou a přenesenou působností územně samosprávných celků, které jsou dozorovány. V neposlední řadě jsem se pokusila vysvětlit obsah samotného pojmu dozoru. Ten není chápán jednotně, ani v právní úpravě není jeho výklad zcela uniformní. Obecně lze dozor i kontrolu chápat jako činnost dohledovou, jejíž podstatou je zkoumání aktů a činnosti kontrolovaného objektu z hlediska souladu se zákonem a jinými právními předpisy. Rozdíly mezi oběma termíny nejsou ostře výrazné a v podstatě nelze hovořit o jednom bez druhého. Přesto jsem se pokusila na určité odlišnosti poukázat.

Následně jsem přiblížila předmět dozoru a tím i předmět zkoumání této práce, kterým jsou jak akty vydané orgány územně samosprávných celků, tak i proces, jakým byly tyto akty přijaty. Následoval rozbor podstaty jednotlivých „fází“ dozoru od fáze předprocesní, která obnáší různé konzultační a metodické procesy založené na spolupráci dozorovaných a dozorujících orgánů, přes samotný výkon dozoru až po případné řízení před správním soudem pro případ neúčinnosti fází předchozích.

Stěžejní částí práce byl popis samotného procesu dozoru nad obcemi a kraji a to jak nad jejich samostatnou, tak přenesenou působností, které se především liší jak v konkrétních dozorovaných předmětech, tak v dozorujících orgánech.

V podstatě stejným způsobem jsem se dotkla i otázky kontroly činnosti samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů s pojednáním o principech výkonu takové kontroly a o osobách v takové kontrole vystupujících.

Poslední část jsem věnovala soudním řízením o dozorovaných aktech, respektive o návrzích na jejich zrušení v případech, že došlo k pochybením územně samosprávných celků při vydávání aktů a tedy závady nebyly odstraněny ani v předběžné fázi, ani nebyly odstraněny dobrovolně v žádném z následujících kroků dozorujících orgánů a tedy bylo nutné přistoupit k jejich zrušení soudem.

Celkově jsem se tedy snažila popsat institut dozoru a kontroly nad územně samosprávnými celky a rozkrýt procesy, kterými se naplňuje. Současně jsem se snažila alespoň na několika uvedených příkladech předvést, jak fungují dozor a komunikace mezi dozorovanými a dozorujícími orgány.

Závěrem lze zhodnotit, že i z právní úpravy vyplývá, o jak důležitou otázku se jedná. Jak podstatným pro správné fungování státu výkon dozoru je. I z toho důvodu je kladen tak velký důraz na již předprocesní fázi dozoru, na spolupráci mezi správními orgány a na předcházení vzniku nezákonných aktů a činností. Přestože je jistě stále co vylepšovat, lze zhodnotit, že se metodická pomoc např. Odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra pozitivně odráží na klesajícím počtu dozorových opatření a návrhů na zrušení předpisů územně samosprávných celků.

Samotný proces dozoru je poměrně důmyslným systémem, který dává vcelku široký prostor dozorujícím i dozorovaným subjektům, aby byl dohled efektivní a akty obcí a krajů zákonné a korektní. Prvek možnosti územně samosprávných celků zjednat nápravu prostupuje celým dozorem až do samotného rozhodnutí soudu jako nezávislého orgánu, bdícího nad zákonností. Při výkonu dozoru, a to i toho vykonávaného pomocí soudní moci, je stále kladen důraz na to, aby byly zásahy státu do samosprávných korporací minimalizovány jen co do zajištění ochrany právního pořádku státu a veřejného zájmu.

Příloha č. 1

Obec Malá Morávka
Obecně závazná vyhláška č. 3/2014,
kteou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství v obci
Malá Morávka

Zastupitelstvo obce Malá Morávka se na svém zasedání dne 25.06.2014 usneslo vydat na základě ust. § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s ust. § 10 písm. d), § 35 a § 84 odst. 2) písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku:

Čl. 1

Pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství

1. Stanovují se následující pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství¹⁾ v obci:
 - a) na veřejných prostranstvích v obci, vyznačených v příloze č. 1 této obecně závazné vyhlášky, je možný pohyb psů pouze na vodítku.
 - b) na veřejně přístupná dětská hřiště či pískoviště, veřejná sportoviště na území obce, jež jsou v majetku obce Malá Morávka, je psům vstup zakázán.
2. Splnění povinností stanovených v odst. 1 zajišťuje fyzická osoba, která má psa na veřejném prostranství pod kontrolou či dohledem²⁾.

Čl. 2

Sankce

Porušení povinností stanovených touto obecně závaznou vyhláškou lze postihnout jako přestupek (zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích), nejde-li o jiný správní delikt postižitelný dle zvláštních předpisů (zák. č. 128/2000 Sb., o obcích) nebo o trestný čin.

Čl. 3

Zrušovací ustanovení


Touto obecně závaznou vyhláškou se ruší obecně závazná vyhláška obce Malá Morávka č. 4/2004, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zajištění čistoty veřejných prostranství při chovu a držení psů, ze dne 22.12.2004.

¹⁾ § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ Fyzickou osobou se rozumí např. chovatel psa, jeho vlastník či doprovázející osoba.

Čl. 4
Účinnost

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dne 15.07.2014.


Mgr. Miroslav Hájek
starosta


Mgr. Miroslav Hájek
starosta

Vyvěšeno na úřední desce dne: 27. 07. 2014
Schvázeno a předáno: 22. 07. 2014





MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX021XUD4
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV-87257-4/ODK-2014

Praha 14. srpna 2014

Přílohy: 1

Obec Malá Morávka
k rukám starosty
Malá Morávka 55
793 36 Malá Morávka

Posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky č. 3/2014 obce Malá Morávka

K obecně závazné vyhlášce č. 3/2014, která byla na Ministerstvo vnitra doručena dne 11. srpna 2014, uvádíme, že předmětná obecně závazná vyhláška je **v souladu se zákonem**. V případě, že máte zájem o bližší informace, zasíláme Vám v příloze též právní rozbor.

Při zpracování dalších obecně závazných vyhlášek lze využít metodické pomoci zaměstnanců územního pracoviště dozoru v Ostravě, adresa: 30. dubna 24, 728 99 Ostrava, kontaktní osoba: Mgr. Jan Šádek, telefon: 974 720 720, e-mail: dozorov@mvcv.cz.

Ing. Bc. Miroslav Veselý
vedoucí oddělení dozoru

Za správnost: Veronika Červenková
Podepsáno elektronicky elektronickou značkou ODK



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení dozoru Ostrava

Právní rozbor obecně závazné vyhlášky

Obec: Malá Morávka

Obecně závazná vyhláška č. 3/2014, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství v obci Malá Morávka (dále jen „OZV“)

Datum vydání: 25. 6. 2014
Vyvěšeno na úřední desce: 27. 6. 2014
Sejmuto z úřední desky: dosud visí
Datum účinnosti: 15. 7. 2014

Na základě zmocnění:

§ 10 a § 84 odst. 2 písm. h) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

Posouzení OZV:

Výše uvedený právní předpis byl posuzován dle ust. § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v souladu s metodikou MV ODK – metodický materiál č. 18 (www.mvcr.cz) a Nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) či sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

K obsahu OZV:

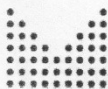
Čl. 1 Pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství

Obec stanovila touto OZV pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství v obci, kdy na veřejných prostranstvích vyznačených v příloze č. 1 je možný pohyb psů pouze na vodítku. Na veřejně přístupná dětská hřiště či pískoviště, veřejná sportoviště na území obce, jež jsou v majetku obce, je psům vstup zakázán.

Splnění výše uvedených povinností zajišťuje fyzická osoba, která má psa na veřejném prostranství pod kontrolou či dohledem.

Na základě ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zvířat“), může obec obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro jejich volné pobíhání.

K možnosti regulovat pohyb psů po veřejných prostranstvích v obci dle § 10 písm. a) zákona o obcích se Ústavní soud vyjádřil v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) či sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice) tak, že obce jsou oprávněny v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích i pokud jde o způsob jejich pohybu (např. na vodítku), event. vybavení náhubkem.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Pokud se pravidla pro pohyb psů mají vztahovat pouze na některá veřejná prostranství v obci, musí být z důvodu právní jistoty tato veřejná prostranství v obecně závazné vyhlášce, resp. v její příloze, dostatečně konkretizována (např. výčtem pozemků s uvedením údajů dle katastru nemovitostí, zákresem na snímku katastrální mapy atd.).

Ustanovení je v souladu s § 24 odst. 2 zákona o ochraně zvířat.

Čl. 1 je v souladu se zákonem.

Čl. 2 Sankce

Článek obsahuje ustanovení informativní povahy, že porušení povinností stanovených touto OZV bude postihováno dle platných právních předpisů.

Čl. 2 je v souladu se zákonem.

Čl. 3 Zrušovací ustanovení

Touto OZV se ruší obecně závazná vyhláška č. 4/2014. Ustanovení je v souladu s § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

Čl. 3 je v souladu se zákonem.

Čl. 4 Účinnost

Účinnost OZV je stanovena dnem 15. 7. 2014. Ustanovení je v souladu s § 12 odst. 2 zákona o obcích.

Čl. 4 je v souladu se zákonem.

V souladu s § 104 odst. 2 zákona o obcích je OZV opatřena místem pro podpisy starosty a místostarosty obce.

Datum vyvěšení na úřední desce bylo uvedeno v průvodní e-mailové korespondenci.

Příloha č. 1

Obsahuje specifikaci veřejných prostranství pro účely této OZV včetně barevně vyznačených map.

Příloha č. 1 je v souladu se zákonem.

Závěr: OZV je v souladu se zákonem.

Zpracovala: JUDr. Radomíra Valíková

Schválil: Mgr. Jan Šádek

V Ostravě dne: 12. 8. 2014

Příloha č. 2



Zdeňka Rončáková (podatelna@malamoravka.cz)

Schválení OZV

17. 2. 2017, 9:17:46

Komu: hustakovaj@seznam.cz

From: Svatopluk Gottvald [mailto:tajemnik@malamoravka.cz]

Sent: Friday, February 17, 2017 9:05 AM

To: Zdeňka Rončáková - pod. <podatelna@malamoravka.cz>

Subject: FW: Schválení OZV

Ing. Svatopluk Gottvald
tajemník OÚ Malá Morávka
tel.: 554 273 225

From: dozorov [mailto:dozorov@mvcz.cz]

Sent: Thursday, December 10, 2015 9:35 AM

To: Svatopluk Gottvald

Subject: RE: Schválení OZV

Dobrý den,

K návrhu vaší OZV sdělujeme následující:

Čl. 4 odst. 3 – přepracovat dle přiloženého vzoru

Čl. 6 odst. 2 písm. e) – vypustit z textu OZV, kryje se z osvobozením ze zákona

Čl. 8 – přepracovat dle přiloženého vzoru

S pozdravem

JUDr. Radomíra Valíková
odd. dozoru Ostrava
odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
MV ČR
tel: 974 720 722

From: Svatopluk Gottvald [mailto:tajemnik@malamoravka.cz]

Sent: Tuesday, December 08, 2015 1:37 PM

To: dozorov

Subject: Schválení OZV

Dobrý den,
v příloze Vám posílám k odsouhlasení OZV č. 1/2015 o místních poplatcích.

S přáním hezkého dne

Ing. Svatopluk Gottvald
tajemník OÚ Malá Morávka
tel.: 554 273 225

Metodický materiál
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

**Vzor obecně závazné vyhlášky obce o místním poplatku za provoz
systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání
a odstraňování komunálních odpadů**

Obec (město, městys).....
Zastupitelstvo obce (města, městyse).....
Obecně závazná vyhláška obce (města, městyse) ... č. .../20..,
o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy,
třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů

Zastupitelstvo obce (města, městyse) ... se na svém zasedání dne usnesením č. ... usneslo vydat na základě § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

Čl. 1

Úvodní ustanovení

- (1) Obec touto vyhláškou zavádí místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen „poplatek“).
- (2) Řízení o poplatcích vykonává obecní úřad.¹

Čl. 2

Poplatník

- (1) Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů platí²:
 - a) fyzická osoba,
 1. která má v obci trvalý pobyt,
 2. které byl podle zákona upravujícího pobyt cizinců na území České republiky povolen trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na dobu delší než 90 dnů,
 3. která podle zákona upravujícího pobyt cizinců na území České republiky pobývá na území České republiky přechodně po dobu delší 3 měsíců,

¹ § 14 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“)

² § 10b odst. 1 zákona o místních poplatcích

4. které byla udělena mezinárodní ochrana podle zákona upravujícího azyl nebo dočasná ochrana podle zákona upravujícího dočasnou ochranu cizinců,
- b) fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba, a to ve výši odpovídající poplatku za jednu fyzickou osobu; má-li ke stavbě určené k individuální rekreaci, bytu nebo rodinnému domu vlastnické právo více osob, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně.
- (2) Za fyzické osoby tvořící domácnost může poplatek platit jedna osoba. Za fyzické osoby žijící v rodinném nebo bytovém domě může poplatek platit vlastník nebo správce. Osoby, které platí poplatek za více fyzických osob, jsou povinny obecnímu úřadu oznámit jméno, popřípadě jména, příjmení a data narození osob, za které poplatek platí.³

Čl. 3 Ohlašovací povinnost

- (1) Poplatník je povinen ohlásit správci poplatku vznik své poplatkové povinnosti nejpozději do dnů ode dne, kdy mu povinnost platit tento poplatek vznikla, případně doložit existenci skutečností zakládajících nárok na osvobození nebo úlevu od poplatku.
- Pozn. pro obec: Nelze stanovit lhůtu kratší než 8 dnů - viz § 32 odst. 2 daňového řádu. Ministerstvo vnitra doporučuje stanovit lhůtu minimálně 15 dnů.*
- (2) Poplatník dle čl. 2 odst. 1 této vyhlášky je povinen ohlásit správci poplatku jméno, popřípadě jména, a příjmení, místo pobytu, popřípadě další adresy pro doručování.
- Pozn. pro obec: V ustanovení lze uvést i další údaje rozhodné pro stanovení výše poplatkové povinnosti.*
- (3) Poplatník dle čl. 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky je povinen ohlásit také evidenční nebo popisné číslo stavby určené k individuální rekreaci nebo rodinného domu; není-li stavba nebo dům označena evidenčním nebo popisným číslem, uvede poplatník parcelní číslo pozemku, na kterém je tato stavba umístěna. V případě bytu je poplatník povinen ohlásit orientační nebo popisné číslo stavby, ve které se byt nachází, a číslo bytu, popřípadě popis umístění v budově, pokud nejsou byty očíslovány.
- (4) Stejným způsobem a ve stejné lhůtě jsou poplatníci povinni ohlásit správci poplatku zánik své poplatkové povinnosti v důsledku změny pobytu nebo v důsledku změny vlastnictví ke stavbě určené k individuální rekreaci, bytu nebo rodinnému domu.
- (5) Poplatník, který nemá sídlo nebo bydliště na území členského státu Evropské unie, jiného smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru nebo Švýcarské konfederace, uvede také adresu svého zmocněnce v tuzemsku pro doručování.⁴
- (6) Dojde-li ke změně údajů uvedených v ohlášení, je poplatník povinen tuto změnu oznámit do 15 dnů ode dne, kdy nastala.⁵

³ § 10b odst. 2 zákona o místních poplatcích

⁴ § 14a odst. 2 zákona o místních poplatcích

⁵ § 14a odst. 3 zákona o místních poplatcích

Čl. 4 Sazba poplatku

- (1) Sazba poplatku činí Kč a je tvořena:
- z částky ,- Kč za kalendářní rok a
 - z částky ,- Kč za kalendářní rok. Tato částka je stanovena na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu za poplatníka a kalendářní rok.

(varianta 1)

- (2) Skutečné náklady za rok na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu činily: a byly rozúčtovány takto:

Náklady děleno (..... počet osob s pobytem na území obce + počet staveb určených k individuální rekreaci, bytů a rodinných domů, ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba) = Kč. Z této částky je stanovena sazba poplatku dle čl. 4 odst. 1 písm. b) vyhlášky ve výši Kč.

(varianta 2)

Pozn. pro obec: Rozúčtování je možno provést v příloze OZV. V tom případě odst. (2) zní:

- (2) Rozúčtování skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu za osobu a kalendářní rok je obsaženo v příloze, která tvoří nedílnou součást této vyhlášky.
- (3) V případě změny místa pobytu fyzické osoby, změny vlastnictví stavby určené k individuální rekreaci, bytu nebo rodinného domu nebo změny umístění podle čl. 6 odst. 1 v průběhu kalendářního roku se poplatek platí v poměrné výši, která odpovídá počtu kalendářních měsíců pobytu, vlastnictví nebo umístění v příslušném kalendářním roce. Dojde-li ke změně v průběhu kalendářního měsíce, je pro stanovení počtu měsíců rozhodný stav k poslednímu dni tohoto měsíce.⁶

Čl. 5 Splatnost poplatku

(varianta 1)

- (1) Poplatek je splatný jednorázově a to nejpozději do příslušného kalendářního roku / ve dvou stejných splátkách, vždy nejpozději do a do příslušného kalendářního roku.
- (2) Vznikne-li poplatková povinnost po datu splatnosti uvedeném v odst. 1, je poplatek splatný nejpozději do 15. dne měsíce, který následuje po měsíci, ve kterém poplatková povinnost vznikla, nejpozději však do konce příslušného kalendářního roku.

(varianta 2)

Pozn. pro obec: splatnost si obec upraví dle svých podmínek. Přípustná je i rozdílná splatnost pro: poplatníka podle čl. 2 odst. 1 písm. a) bodu 1, poplatníka podle čl. 2 odst. 1 písm. a) bodu 2,3 a 4 (cizinci), poplatníka podle čl. 2 odst. 1 písm. b).

Např.:

⁶ § 10b odst. 6 zákona o místních poplatcích

- (1) *Poplatek pro poplatníka dle čl. 2 odst. 1 písm. a) bodu 1 této vyhlášky je splatný ve stejných splátkách, vždy nejpozději do a do příslušného kalendářního roku.*
- (2) *Poplatek pro poplatníka dle čl. 2 odst. 1 písm. b) této vyhlášky je splatný jednorázově nejpozději do příslušného kalendářního roku.*
- (3) *Poplatek pro poplatníka dle čl. 2 odst. 1 písm. a) bodu 2, 3 a 4 této vyhlášky je splatný nejpozději do ... dnů od uplynutí lhůty pro splnění ohlašovací povinnosti a v následujících letech vždy nejpozději do příslušného kalendářního roku.*

Čl. 6

Osvobození a úlevy

- (1) Od poplatku je osvobozena fyzická osoba, která je
 - a) umístěna do dětského domova pro děti do 3 let věku, školského zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy nebo školského zařízení pro preventivně výchovnou péči na základě rozhodnutí soudu nebo smlouvy,
 - b) umístěna do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě rozhodnutí soudu, na žádost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, zákonného zástupce dítěte nebo nezletilého,
 - c) jako nezaopatřené dítě umístěna v domově pro osoby se zdravotním postižením na základě rozhodnutí soudu nebo smlouvy o poskytnutí sociální služby, nebo
 - d) umístěna v domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory, domově se zvláštním režimem nebo chráněném bydlení.
- (2) Od poplatku se osvobozují:
 - a)
 - b)
 - c)
- (3) Úleva se poskytuje / nárok na úlevu od poplatků má:
 - a) ve výšiKč
 - b) ve výši Kč.

Pozn. pro obec: Úlevou se rozumí snížení poplatkové povinnosti vyjádřené procenty nebo pevnou částkou. Osvobozením se rozumí úplné vyjmutí z poplatkové povinnosti. Úleva či osvobození musí respektovat zásadu zákazu diskriminace, aby nedocházelo k nedůvodnému zvýhodňování jedné skupiny poplatníků před druhou.

Čl. 7

Navýšení poplatku

- (1) Nebudou-li poplatky zaplacený poplatníkem včas nebo ve správné výši, vyměří mu obecní úřad poplatek platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem.⁷
- (2) Včas nezaplacené nebo neodvedené poplatky nebo část těchto poplatků může obecní úřad zvýšit až na trojnásobek; toto zvýšení je příslušenstvím poplatku.⁸

Pozn. pro obec: Odst. 2 lze nahradit ustanovením, které přímo stanoví pravidla pro navýšování poplatku nebo částí poplatku v případě, že nebude zaplacen nebo odveden včas (např.

⁷ § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích

⁸ § 11 odst. 3 zákona o místních poplatcích

navýšení v procentech nebo o konkrétní částku v závislosti na délce trvání prodlení) – k tomu závěru dospěl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl.ÚS 9/10 ze dne 29.06.2010.

Čl. 8

Odpovědnost za zaplacení poplatku

- (1) Vznikne-li nedoplatek na poplatku poplatníkovi, který je ke dni splatnosti nezletilý a nenabyl plné svéprávnosti nebo který je ke dni splatnosti omezen ve svéprávnosti a byl mu jmenován opatrovník spravující jeho jmění, přechází poplatková povinnost tohoto poplatníka na zákonného zástupce nebo tohoto opatrovníka; zákonný zástupce nebo opatrovník má stejné procesní postavení jako poplatník.⁹
- (2) V případě podle odstavce 1 vyměří obecní úřad poplatek zákonnému zástupci nebo opatrovníkovi poplatníka.¹⁰
- (3) Je-li zákonných zástupců nebo opatrovníků více, jsou povinni plnit poplatkovou povinnost společně a nerozdílně.¹¹

Čl. 9

Přechodné a zrušovací ustanovení

- (1) Zrušuje se obecně závazná vyhláška č./..... (uvede se číslo a přesný název zrušované obecně závazné vyhlášky), ze dne (uvede se datum vydání = datum schválení zastupitelstvem).
- (2) Poplatkové povinnosti vzniklé před nabytím účinnosti této vyhlášky se posuzují podle dosavadních právních předpisů.

Čl. 10

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dne / patnáctým dnem po dni vyhlášení / dnem vyhlášení z důvodu naléhavého obecného zájmu.

Pozn. pro obec: Při stanovení účinnosti OZV v případě místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, doporučuje Ministerstvo vnitra stanovit účinnosti od 1. ledna příslušného roku.

Podpis

.....

Jméno Příjmení
místostarosta

Podpis

.....

Jméno Příjmení
starosta

⁹ § 12 odst. 1 zákona o místních poplatcích

¹⁰ § 12 odst. 2 zákona o místních poplatcích

¹¹ § 12 odst. 3 zákona o místních poplatcích

Příloha č. 3

MINISTERSTVO VNITRA
Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru dozoru a kontroly
veřejné správy

Praha 15. června 2006
Č. j.: ODK-1071/1-2006
Počet listů: 2
Příloha: 1/1

Vážená paní starostko, vážený pane starosto,

dovoluji si Vás tímto informovat, že dne 1. července 2006 nabývá účinnosti **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. (dále jen „zákon č. 234/2006 Sb.“).

Výše uvedený zákon přináší zejména následující změny:

- s účinností **od 1. července 2006** bude vykonávat dozor nad vydáváním a obsahem **obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti** výlučně **Ministerstvo vnitra**;
- za účelem výkonu dozoru budou obce dle § 12 odst. 6 zákona o obcích povinny územním oddělením dozoru odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra (viz příložený přehled) **zasílat obecně závazné vyhlášky**, a to neprodleně po dni jejich vyhlášení;
- s účinností **od 1. července 2006** budou vykonávat dozor nad vydáváním a obsahem **nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti** výlučně místně příslušné krajské úřady;

- za účelem výkonu dozoru budou obce dle § 12 odst. 6 zákona o obcích povinny krajským úřadům **zasílat nařízení**, a to neprodleně po dni jejich vyhlášení;
- obsahem novely jsou rovněž další změny, např. **nová právní úprava výkonu kontroly nad samostatnou a přenesenou působností obcí, právní úprava statutu městysů, změny v odměňování uvolněných a neuvolněných zastupitelů vykonávajících funkci starostů a místostarostů** (v kompetenci odboru Modernizace veřejné správy Ministerstva vnitra) a možnost **oddělení části obce počátkem každého kalendářního roku**.

Za účelem usnadnění implementace postupů stanovených ve výše uvedené novele zákona o územních samosprávných celcích si Vás dovoluji upozornit, že odbor dozoru kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra připravil řadu metodických materiálů a pomůcek, reagujících na novou právní úpravu. Tyto materiály jsou k dispozici na www.mvcr.cz/odk.

Případné dotazy můžete směřovat

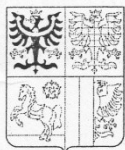
a) k problematice dozoru a kontroly na tel. 974 816 450, 974 816 413, 974 816 411 a 974 816 429 nebo na příslušná územní oddělení dozoru (kontakty – viz příloha);

b) k problematice odměňování na tel. 974 816 260 a 974 816 261.

S pozdravem

Ing. Marie Kostruhová, v. r.
ředitelka odboru

Příloha č. 4



KRAJSKÝ ÚŘAD
MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ
ŘEDITELKA KRAJSKÉHO ÚŘADU
28. října 117, 702 18 OSTRAVA



KUMSX0060SEF

VÁŠ DOPIS ZN.:
ZE DNE:
ČJ.: MSK 108373/2006
SP. ZN.: POR/31483/2006/Hoř
VYŘIZUJE: Mgr. Michal Hořínek
TEL.: 595 622 254
FAX: 595 622 226
E-MAIL: michal.horinek@kr-moravskoslezsky.cz

DATUM: 2006-06-27

starostkám a starostům obcí
Moravskoslezského kraje

Dostlo dne	10.7.2006	slavný
Č. j.	427/06	Zpracováno
D. H. J. V.		107/17-10
		Ukl. / anal.

Vážená paní starostko,
Vážený pane starosto,

dne 1. 7. 2006 nabývá účinnosti zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mimo jiné mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. S účinností od tohoto data již dozor nad samostatnou působností obcí nebude provádět krajský úřad, ale pouze Ministerstvo vnitra. Krajský úřad bude nadále vykonávat jen dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti.

Od 1. 7. 2006 budou mít obce povinnost zasílat krajskému úřadu pouze nařízení obce. Obecně závazné vyhlášky budou obce zasílat Ministerstvu vnitra.

Vzhledem k tomu, že s výkonem dozoru je úzce spjata poskytování odborné a metodické pomoci obcím, nemůže krajský úřad od tohoto data rovněž poskytovat odbornou a metodickou pomoc v oblasti samostatné působnosti obcí na úsecích, v níž je příslušné Ministerstvo vnitra, ale pouze na úsecích, kde kraj i nadále zůstává příslušný (např. oblast veřejnoprávních smluv, neslučitelnost funkcí a další). Metodickou pomoc ve vztahu k přenesené působnosti obcí krajský úřad bude nadále poskytovat v plném rozsahu.

S ostatními dotazy týkajícími se samostatné působnosti obce se tedy prosím obračete na Ministerstvo vnitra.

Současně se na Vás obracím se žádostí o průběžné zasílání údajů týkajících se personálních změn ve funkci starosty a místostarosty a všech změn dalších základních údajů o obci, a to především z důvodu udržování databáze obcí vedené na webových stránkách kraje a další spolupráce s obcemi.

Děkuji za spolupráci.

S pozdravem

JUDr. Eva Kalfková
ředitelka krajského úřadu

www.kr-moravskoslezsky.cz
tel.: 595 622 222
fax: 595 622 126

IČ: 70890692

Bankovní spojení
Česká spořitelna, a. s., centrála Praha
č. účtu: 1650676349/0800

Úřední hodiny: Po a St 09:00 – 17:00
Út a Čt 09:00 – 15:00
Pá 09:00 – 14:30

Klíčová slova

Dozor, kontrola, územní samospráva, obec, kraj, samostatná působnost, přenesená působnost

Key words

Supervision, control, local government, municipality, region, separated powers, delegated powers

Seznam použitých zkratk

EUPAN – European Public Administrative Network = Evropská síť veřejné správy

Charta – Evropská charta místní samosprávy

MV – Ministerstvo vnitra

OÚ- Obecní úřad

OZV – obecně závazná vyhláška

SŘS – Soudní řád správní

ÚČR – Ústava České republiky

ÚS – Ústavní soud

ÚSC – Územně samosprávný celek

Ústava – Ústava České republiky

Zdroje

Literatura

COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-793-5

FURKOVÁ, P., MATĚJKOVÁ, L. a ROSOVÁ, Š.. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4.

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnícký slovník*. Praha: C.H. Beck, 2001. Beckovy odborné slovníky. ISBN 80-7179-360-4.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-561-8

KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-758-4.,

KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2000*. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-720-1250-9

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7380-140-3

KLÍMA, Karel. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. ISBN 978-80-87956-09-0

VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-80-86976-26-6

Články

JURNÍKOVÁ, Jana a Stanislav KADEČKA. Ke vztahu státu a samosprávy. *Veřejná správa : týdeník vlády České republiky*, Praha: Ministerstvo vnitra, 2001,(8)

KOPECKÝ, Martin. *K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy*. Právník. 2014, (2)

LIBERDOVÁ, Eva. Právo na dobrou správu jako princip veřejné správy v EU. In: Epravo.cz [online]. 2015 [cit. 2017-02-15]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-na-dobrou-spravu-jako-princip-verejne-spravy-v-eu-98220.html>

MATES, Pavel. Rozšiřování samosprávy obcí. *Právní rozhledy*. 2008, (15)

MV ČR : FUREK,A., *Správní právo XLV: Dozor nad rozhodováním obecních orgánů o majetkových dispozicích* [online]. 2012, (5-6) [cit. 2017-02-13].

MV ČR : KOPECKÝ, M., *Správní právo XLV: Kontrolní protokol a jeho procesní*

MV ČR: KRYSKA, D., *Správní právo XLV: Na pomezí správního dozoru a správního soudnictví* [online]. 2012, (5-6) [cit. 2017-02-13].

význam [online]. 2012, (5-6) [cit. 2017-02-13]

ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. Nový zákon o obcích by ČR slušel. *Moderní obec*. 2016, (3)

Materiály z internetu

EUPAN – Evropská síť veřejné správy. Evropská komise [online]. [cit. 2017-02-15].
Dostupné z: http://ec.europa.eu/civil_service/audience/nat_admin/epan_cs.htm

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra české republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2016* [online]. 2017 [cit. 2017-02-13]. ISSN 978-80-87544-43-3. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=22042123

ODBOR VEŘEJNÉ SPRÁVY, DOZORU A KONTROLY MV. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků* [online]. 2014, , 47 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: www.mvcr.cz/Fsoubor/2Fmetodicke-doporuceni-ke-kontrola-a-dozoru-usc-pdf.aspx&usg=AFQjCNHYimpDyuNUoSLOWQxTWpxZmN14eA&sig2=-Z7TpS87uZcKztj12AhWAQ

ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MV. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: kontrolní řád* [online]. 2013(10), 56 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-blue-10-uprava-web-pdf.aspx>,

MV ČR. *Analýza provedených kontrol a dozoru u územních samosprávných celků v letech 2006-2010 s návrhem konkrétních opatření směřujících k jasnému rozdělení kompetencí mezi NKÚ, MF a ostatní kontrolní orgány ve veřejné správě* [online]. In: . 2011, s. 35 [cit. 2017-02-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-provedenych-kontrol-a-dozoru-u-usc-2006-2010-pdf.aspx>

Právní předpisy

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

Ústavní zákon č. 347/1997 o vytvoření vyšších územně samosprávných celků

Zákon č.2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy

Zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii

Zákon č.182/1993 Sb. o Ústavním soudu

Zákon č.128/2000 Sb. o obcích

Zákon č.129/2000 o krajích

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní

Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu

Zákon č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Zákon č.561/2004 Sb. Zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání

Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole

Usnesení vlády č.1181 ze dne 18.10.2006

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn.Pl. ÚS 09/04

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/05

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS. 45/06

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/16

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/16

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/06

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/06

Usnesení Nejvyššího správního soudu čj.3 As 4/2010

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá otázkou státního dozoru nad územní samosprávou a klade si za cíl popsat systém a teorii procesu dozoru a kontroly nad činnostmi územně samosprávných celků jakožto jednoho z hlavních rysů moderní demokratické společnosti. Velký vliv, který má především normotvorná činnost obcí a krajů na životy občanů, je vlastně důvodem, proč je stát nucen na ni dohlížet.

V první části textu se věnuji teoretickému úvodu. Popisuji základní pojmy, které jsou stěžejní pro celou práci. Dále zmiňuji právní úpravu, která pokládá základ celé problematiky a stanovuje, co je dozorováno, kým je to dozorováno a jak. Následně jsem specifikovala předmět státního dozoru a tím částečně i předmět mé diplomové práce, čímž je především novotvorba obcí a krajů.

V další části jsem pojednávala o jednotlivých etapách, kterými vztah dozorovaného a dozorujícího orgánu prochází. Pro lepší ilustraci jsem použila několik příkladů a praktických informací o tom, jak funguje komunikace mezi územně samosprávnými celky a dozorujícím orgánem a k jakým výsledkům vede.

Posléze jsem se už věnovala samotnému výkonu dozoru nad územní samosprávou. Nejprve státnímu dozoru nad obcemi a to jak nad jejich samostatnou, tak přenesenou působností. Stejně jsem postupovala i v případě krajů v další kapitole.

Následující část pojednává o kontrole činností územně samosprávných celků a to opět jak nad činnostmi konanými v rámci samostatné působnosti, tak v rámci té přenesené.

V poslední části jsem upřela bližší pozornost na soudní fázi dozoru nad územní samosprávou a to jak v rámci správního soudnictví, tak ústavního.

Státní dozor nad územní samosprávou lze zhodnotit jako poměrně propracovaný systém na dobré úrovni, zejména co se metodické pomoci týče. Tu poskytuje především Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra a má velmi dobrý vliv na dlouhodobé snížení počtu nezákonných aktů samosprávy.

Abstract

This thesis is dealing with the theme of States supervision of local governments and aims describing of the system and theory of the process of the supervision and control of local government units as one of the main features of modern democratic society. Big impact of mainly legislative activities of municipalities and regions on lives of the citizens is actually the main reason why state has to supervise it.

The first part of the text I devoted to a theoretical introduction. I am trying to describe basic concepts necessary for whole work. After that I mentioned legislation which lays the foundation of whole problematic and determines what is supervised, by who it is supervised and how. In next part I specified the subject of the states supervision and by that partly subject of this thesis, which mainly is legislative activity of local governments.

In following part I was writing about different phases of the supervising relation between supervisor and supervised body. For better illustration, I used a few examples and practical information about communication between them and what results it brings.

Next part I devoted to the exercising of the states supervision of local governments units itself. Firstly I was describing the supervision of municipalities over their delegated and as well over their separated powers. In the next chapter I went the same way with the regions.

Following part speaks about control of local government activities and again of activities based both on delegated and separated powers.

At the end I focused on judicial phase of the supervision. I wrote about the procedure of supervision executed by administrative and the Constitutional courts.

States supervision of local governments can be valorized as relatively sophisticated system on quite high level, also thanks to the methodical help of the Supervision and control department of the Department of the Interior to the local government units which has good influence on long-term reduction in the number of illegal acts.