

Speciální problémy kontroly a dozoru v české územní správě

Bc. Marek Zuzaník

Diplomová práce
2008

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2007/2008

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Marek ZUZANÍK**
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Speciální problémy kontroly a dozoru v české územní správě**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Charakterizujte kontrolu a dozor ve veřejné správě.

II. Praktická část

- Analyzujte dozor v samostatné působnosti obcí a krajů.
- Analyzujte kontrolu a dozor ve vztahu k přenesené působnosti obcí a krajů.
- Zhodnoťte současnou kontrolu a dozor v české územní správě a navrhnete možnosti zlepšení těchto činností do budoucna.

Závěr



Rozsah práce: cca 40 stran
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
[2] HENDRYCH, D. Správní věda: teorie veřejné správy. 1. vyd. Praha: ASPI, 2003. 195 s. ISBN 80-8639-586-3.
[3] PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 7. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s. ISBN 978-80-2104-276-6.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Miloš Matula, CSc.
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání diplomové práce: 10. března 2008
Termín odevzdání diplomové práce: 5. května 2008

Ve Zlíně dne 10. března 2008


doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkan




doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

V diplomové práci se zabývám kontrolou veřejné správy, správním dozorem státu a problémy, které vznikají při aplikaci uvedených institutů v rámci veřejné správy ČR. V první části jsem se věnoval popisu a významu pojmů kontrola a dozor ve vztahu k veřejné správě ČR. Dále jsem popisoval kontrolu veřejné správy ČR, která je členěna na externí a interní kontrolu veřejné správy. V další části jsem analyzoval vývoj právní úpravy, týkající se kontroly a dozoru ve vztahu k samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů v ČR od roku 1990. Poslední část byla zaměřena na zhodnocení současného právního stavu, týkající se kontroly a dozoru v české územní správě tzn. kontroly a dozoru ve vztahu k obcím a krajům.

Klíčová slova:

kontrola, dozor, veřejná správa, samospráva, externí kontrola, interní kontrola, samostatná působnost, přenesená působnost, obce, kraje, stát

ABSTRACT

In my master thesis I work at control of public administration, administrative state supervision, and problems which are originated during application of mentioned institutions in the frame of public administration of the Czech Republic. In the first part I was engaged in description of terms meanings of control and supervision in connection to public administration of the Czech Republic. Further I described control of the public administration of the Czech Republic which is divided in external and internal control of the public administration. In another part I analysed development of legal regulations regarding control and supervision in relation to independent and transferred competence of municipalities and districts in the Czech Republic since 1990. The last part was focused on assesment of present legal status concerning control and supervision in the Czech territorial administration that means control and supervision in relation to municipalities and districts.

Keywords:

control, supervision, public administration, autonomy, external control, internal control, independent competence, transferred competence, municipalities, districts, state.

Děkuji vedoucímu diplomové práce panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc., za cenné rady, připomínky a odborné vedení při zpracování diplomové práce.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval.

Ve Zlíně dne 30.4.2008

.....

Bc. Marek Zuzaník

OBSAH

ÚVOD	8
I TEORETICKÁ ČÁST	9
1 KONTROLA A DOZOR VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	10
1.1 KONTROLA A DOZOR.....	10
1.2 EXTERNÍ KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	18
1.2.1 Parlamentní kontrola	19
1.2.2 Nejvyšší kontrolní úřad	20
1.2.3 Správní soudnictví.....	20
1.2.4 Jiné vztahy mezi veřejnou správou a soudy	22
1.2.5 Ústavní soud.....	24
1.2.6 Ombudsman	26
1.3 INTERNÍ KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY	27
1.4 DOZOR	28
1.4.1 Správní dozor	28
1.4.2 Obsah právních vztahů při výkonu správního dozoru	30
1.4.3 Procesní aspekty správního dozoru.....	30
1.4.4 Státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi.....	31
1.4.5 Finanční kontrola	32
1.4.6 Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.....	32
II PRAKTICKÁ ČÁST	34
2 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY DOZORU V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ A KRAJŮ	35
2.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLAD VYDÁVÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK	35
2.2 DOZOR V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ	37
2.2.1 Obecně závazné vyhlášky obcí podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích	37
2.2.2 Obecně závazné vyhlášky obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích – stav od 12.11.2000 do 31.12.2002.....	39
2.2.3 Obecně závazné vyhlášky obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích - stav od 1.1.2003 do 30.6.2006	41
2.3 DOZOR V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI KRAJŮ.....	44
2.3.1 Obecně závazné vyhlášky krajů dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích - stav do 31.12.2002	44
2.3.2 Obecně závazné vyhlášky krajů dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích - stav od 1.1.2003 do 30.6.2006	45
3 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY DOZORU VE VZTAHU K PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ A KRAJŮ	46

3.1	ÚSTAVNÍ ZÁKLAD VYDÁVÁNÍ NAŘÍZENÍ OBCÍ A KRAJŮ.....	46
3.2	DOZOR V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ.....	47
3.2.1	Obecně závazné vyhlášky obcí v přenesené působnosti podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích	47
3.2.2	Nařízení obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích - stav od 12.11.2000 do 31.12.2002.....	49
3.2.3	Nařízení obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích - stav od 1.1.2003 do 30.6.2006.....	50
3.3	DOZOR A KONTROLA V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI KRAJŮ.....	52
3.3.1	Nařízení krajů dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích - stav od 12.11.2000 do 31.12.2002.....	52
3.3.2	Nařízení krajů dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích - stav od 1.1.2003 do 30.6.2006.....	52
3.4	POZNÁMKY K VÝVOJI PRÁVNÍ ÚPRAVY.....	53
4	SOUČASNÝ DOZOR A KONTROLA V ČESKÉ ÚZEMNÍ SPRÁVĚ	60
4.1	DŮVODY PŘIJETÍ NOVELY ZÁKONŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ.....	60
4.2	DOZOR V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ	65
4.3	DOZOR V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI KRAJŮ.....	70
4.4	DOZOR V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ.....	74
4.5	DOZOR V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI KRAJŮ	77
4.6	KONTROLA VÝKONU SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI	80
	ZÁVĚR.....	83
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	85
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	88

ÚVOD

Moderní demokratická společnost se v ČR utváří od roku 1989. Tento rok znamenal počátek změn v mnoha směrech, mimo jiné také v oblasti uspořádání veřejné správy a vytváření záruk zákonnosti ve veřejné správě.

V případě samosprávy upravuje Ústavní systém ČR pouze územní samosprávu. Územní samospráva je v ČR dvoustupňová (obce, kraje). Ústavní úprava územní samosprávy je upravena v samostatné hlavě Ústavy (hlava VII). Územní samospráva tvoří vedle státní správy druhou nejdůležitější větev veřejné správy, je součástí veřejné moci. Územní samosprávu lze považovat za podstatnou náležitost demokratického právního státu, jelikož omezuje centrální moc státní a tím vytváří větší svobodu pro jedince.

Ústava stanovuje v čl. 101 odst. 1 právo obcí na samosprávu. Rovněž v odstavci 4 téhož článku stanovuje, že stát může zasahovat do činností územních samosprávných celků jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Zásah státu při výkonu dozoru tedy musí odpovídat významu porušení zákona.

Dozorové zásahy státu by se měly omezovat pouze na míru nezbytně nutnou k odstranění zjištěných nezákonností podle principu minimalizace zásahů do výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pro samosprávu je typická její nezávislost na státu ovšem na druhé straně se samospráva musí podvolit státnímu doзору. Tento dozor by měl být vykonáván jednotně na celém území státu.

Ve své práci se zabývám kontrolou a dozorem, existujícím ve veřejné správě ČR. V teoretické části práce charakterizují kontrolu a dozor ve veřejné správě. V praktické části provádím analýzu vývoje státního dozoru nad obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obcí a krajů, které jsou vydávány v samostatné resp. v přenesené působnosti prostřednictvím zákona o obcích a zákona o krajích. Právní úprava byla měněna hlavně v souvislosti s probíhající reformou veřejnou správou v ČR.

V poslední části hodnotím aktuální znění zákona o obcích a zákona o krajích ve vztahu k prováděné kontrole a doзору účinné od roku 2006.

Tato práce je koncipována především na teoretickém základě doplněné o prvky praktické povahy.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 KONTROLA A DOZOR VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

1.1 KONTROLA A DOZOR

Veřejná správa ve všech vyspělých demokratických zemích prochází kontinuálním reformním procesem. Protože se jednotlivé reformní vlny střídají, je nutné věnovat pozornost zpětné vazbě a jejímu vyhodnocení. Proto v posledních dekadách nabyly na významu různé vyhodnocovací a kontrolní metody, které mají buď potvrdit správnost zahájené reformní cesty anebo naopak upozornit na její nedostatky či možnost úplného selhání a navrhnout změny. Pojem kontroly v oblasti veřejné správy není jednoznačně definován. Samotný pojem kontrola z hlediska činnostního lze vymezit jako pozorování určité činnosti, určitého stavu nebo určité věci, jejich hodnocení a porovnání se zamýšleným cílovým stavem, případně i navržení nebo použití určitých prostředků na předejití nebo odstranění zjištěných nedostatků pozorované činnosti. [13]

Klasifikačním hlediskem je, zda hovoříme o kontrole ve veřejné správě nebo o kontrole veřejné správy. Veřejná správa je jednou ze tří samostatných mocí ve státě, to ji však nezabavuje povinnosti být kontrolovatelnou. V demokratickém státě je kontrolovatelnost veřejné správy nezbytností, tato kontrola však vykazuje různorodosti, a to jak v samotném ústavněprávním základu kontroly veřejné správy, tak i pokud jde o význam veřejné kontroly v celkovém státním mechanismu a o formy kontroly. [13]

Kontrola ve veřejné správě má dvě formy: vnitřní kontrolu a vnější kontrolu.

Vnitřní kontrola znamená kontrolu ve vnitřních vztazích veřejné správy a vyplývá z principu podřízenosti a nadřízenosti.

Do vnitřní kontroly patří:

- kontrola v rámci zaměstnaneckých nebo služebních vztahů, která bývá nazývána služebním dozorem, který je výkonem moci služební, vykonávané vyššími úředníky nad jim podřízenými úředníky a jinými pracovníky
- kontrola vůči podřízeným složkám veřejné správy, tj. dozor vyššího úřadu nad nižším (podřízeným) úřadem; tento dozor může být všeobecný i odborný.

U odborného dozoru může být porušen princip hierarchický, neboť ho většinou nevykonává nadřízený orgán, ale především orgán odborný, který nemusí být v nadřazeném posta-

vené vůči kontrolovanému. Odborný dozor může mít navíc povahu veřejné (vnější) kontroly. Z forem vnější kontroly (dozoru) jsou zejména důležitými státní dozor nad samosprávnými svazky a státní dozor nad jinými veřejnými subjekty (např. veřejnými podniky). Rovněž důležitý je finanční dozor, který kromě zákonnosti při hospodaření s veřejnými prostředky sleduje též hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. [13]

Dozorem z obecného pohledu rozumíme činnost, která spočívá v pozorování a hodnocení adekvátnosti jednání, zpravidla určité osoby, případně pak i aktivity směřující k nápravě nedostatků. Pod pojmem správní dozor pak chápeme zákonem povolenou činnost správy, při které dozorčí orgán (zpravidla správní úřad) sleduje chování nepodřízených subjektů (fyzických osob, právnických osob soukromého i veřejného práva) a ve věcech své specializované působnosti je porovnává s chováním žádoucím, tzn. zda je v souladu s právními předpisy, případně s akty vydanými na jejich základě. Při zjištění porušení práva uplatňuje prostředky nápravy. Stručně řečeno: správní dozor je zvláštní kontrolní činností veřejné správy směřující vůči nepodřízeným subjektům. Ve správním dozoru má být obsažen znak pozorovací a nápravný, správní úřady při něm disponují preventivními nebo represivními prostředky. [15]

J. Staša považuje obecně dozor za aktivitu, jejíž podstatou je pozorování určité činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení, popř. též aplikace prostředků směřujících k zajištění účelu sledovaného dozorčí činnosti. [4]

Dozor můžeme chápat buď jako součást kontroly v širším slova smyslu, nebo jej lze z kontroly vyčlenit a používat označení kontrola pouze pro případy, které nelze podřadit pod pojem dozoru. Předmětem dozoru bývá obvykle některý speciální aspekt kontrolované činnosti, event. její odborný aspekt. Pokud se dozor zaměřuje výlučně na tyto aspekty, lze použít pojmu odborný dozor. Časté je také omezení dozoru na právní stránku činnosti objektu dozoru, zejména na její soulad se zákonem. Dozor se týká postupu používaného kontrolovaným objektem, je omezen z hlediska možnosti vyvození důsledků z kontrolní činnosti. Typické je v tomto směru právo orgánů dozoru zrušit určité rozhodnutí nebo pozastavit jeho výkon, oznámit zjištěné skutečnosti orgánu nadřízenému kontrolovanému subjektu, požadovat provedení opatření k nápravě zjištěných závad do určité lhůty apod. [11]

Veřejná správa je ve své podstatě zvláštním druhem společenského zřízení a jako taková je subsystemem systému společenského řízení jako celku. Proto také mimo svoje specifika vykazuje obecné znaky či rysy řízení, s čímž souvisí mj. především problematika kontroly veřejné správy, jako příslušné záruky zákonnosti ve veřejné správě. Kontrola je nedílnou součástí každé řídicí činnosti, realizuje se v příslušných řídicích vztazích a specificky se spolupodílí na dosahování cílů, k jejichž uskutečňování předmětná cílená činnost směřuje. Veřejná správa jako taková cílená činnost jednak sama zahrnuje kontrolu jako součást svého působení, a jednak je jako součást širěji pojaté cílené činnosti ve společnosti předmětem kontroly ze strany jiných subjektů. Kontrola veřejné správy ve svém obecném pojetí zajišťuje provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu, směru a čase. Kontrolou se zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co býti mělo nebo býti má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností, a ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření. Tak lze vymezit tzv. funkce kontroly veřejné správy, jimiž jsou funkce poznávací, funkce zjišťovací, porovnávací či hodnotící a funkce nápravná. [14]

D. Hendrych uvádí o zásadách kontroly veřejné správy následující. Předně musí kontrolovat splňovat určité předpoklady. Musí být kompetentní a mít potřebné informace o kontrolovaném subjektu. Dále musí kontrolovat postupovat se vši pečlivostí a svědomitostí a rovněž musí být kontrolovat osobně a věcně nepodjatý a musí mít kritický postoj k vlastním měřítkům posuzování a hodnocení činnosti kontrolovaného subjektu. [5]

Vlastní kontrolní postup by měl mít tyto čtyři postupné kroky:

- zjištění existujícího stavu
- ověření zamýšleného stavu
- určení odchylek existujícího od zamýšleného
- zhodnocení odchylek.

Uvedený postup však nedává odpověď na otázku, kdy kontrolovat. Vzhledem k záměru kontroly se nabízí kontrola předběžná, průběžná a následná. Tomuto dělení se přibližuje kontrola označovaná jako soustavná a kontrola prováděná namátkově, resp. ad hoc. Předběžná kontrola spočívá v tom, že jinému orgánu, než který má pravomoc rozhodnout, se dává právo vyslovit nebo nevyslovit souhlas se zamýšleným rozhodnutím. Jde o akty, které mají povahu potvrzující nebo schvalující postup jiného orgánu. Průběžná kontrola je kontrolou správnosti, účelnosti a hospodárnosti postupu řešení. Zjištění závad v takových při-

padech a jejich odstranění je ku prospěchu dosažení zamýšleného cíle a přispívá k vyšší kvalitě rozhodnutí. Průběžná kontrola je však sama o sobě neúplná a může být i neobjektivní, neboť nepodává dostatek informací o objektu kontroly. Proto završením kontrolního postupu je následná kontrola jako konečná realizace zamýšleného cíle. [5]

V podobném duchu se vyjadřuje i P. Průcha, který ke kontrole veřejné správy poznamenává. Kontrola zabezpečuje poznání skutečnosti, bez kterého nelze předvídat vývoj kontrolovaného jevu a správně stanovit budoucí cíle. Současně umožňuje zjišťovat a odstraňovat nežádoucí odchylky v průběhu provádění kontrolované činnosti a ovlivňovat výsledky činnosti kontrolovaných subjektů. Kontrola obecně, a tedy i kontrola veřejné správy, přitom musí být systematická. Příliš častá či nekoordinovaná kontrolní šetření mohou narušovat normální chod kontrolovaných činností a plnění uložených povinností. Proto je nutné do kontroly vždy zavést určitý systém, koordinovat práci různých kontrolních orgánů a přesně vymezit jejich pravomoci, oprávnění a povinnosti. Kontrola veřejné správy může být z pohledu uvedených požadavků pojata především jako kontrola preventivní či předběžná, kontrola průběžná a kontrola následná. Důležitost kontroly veřejné správy spočívá v tom, že vedle obvyklého zaměření záruk zákonnosti sleduje rovněž dodržování účelnosti a hospodárnosti ve veřejné správě. Ve sféře kontroly veřejné správy, vykonávané jako součást vlastního působení veřejné správy se v jejím rámci zpravidla mj. vyčleňuje tzv. administrativní dozor, který představuje určitou specifickou formu kontroly, prováděnou příslušnými správními orgány (např. vodohospodářský dozor, hygienický dozor, požární dozor apod.). Administrativní dozor se svými kontrolními funkcemi zaměřuje zpravidla na účelnost, hospodárnost i zákonnost v činnosti subjektů správního práva, které nejsou hierarchicky podřízeny daným správním orgánům, jež příslušný administrativní dozor vykonávají. Mimo to je ve sféře vlastního působení veřejné správy možné ještě vymezit tzv. kontrolu veřejné správy v užším slova smyslu, prováděnou taktéž správními orgány, tentokrát však v příslušných vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, a diferencovaně zaměřenou na účelnost, hospodárnost a zákonnost. Uvedenými rovinami kontroly veřejné správy, které společně představují tzv. správní kontrolu, se však kontrola veřejné správy zdaleka nevyčerpává. Veřejná správa jako celek je sama předmětem kontroly, a to ze strany vnějších subjektů, jimiž jsou jednak příslušné orgány státu a jednak občané. V těchto případech se jedná o tzv. vnější kontrolu veřejné správy. [14]

Zvláštním případem kontroly ve veřejné správě je potom kontrola prováděná orgány státní správy ve spojitosti s dalšími státními orgány nad výkonem územní samosprávy, která z pojmového hlediska má také povahu dozoru a ve smyslu platné právní úpravy její zaměření vyplývá především ze zákona o obcích a dále i ze zákona o krajích. [14]

S. Kadečka a P. Průcha rozlišují systém kontroly veřejné správy následovně:

a) Na správní kontrolu - kontrolujícími subjekty jsou orgány veřejné správy. Přičemž v rámci této kontroly lze rozlišovat:

- kontrolu zaměřenou na činnost správních orgánů ve vztazích hierarchické nadřízenosti a podřízenosti, včetně kontroly prováděné uvnitř jednotlivých orgánů veřejné správy
- kontrolu zaměřenou na plnění povinností subjektů správního práva stojících mimo příslušné hierarchické vztahy veřejné správy.

b) Na vnější kontrolu - orgány veřejné správy a jejich činnost je kontrolována jinými subjekty než orgány veřejné správy.

S přihlédnutím ke konkrétním subjektům kontroly veřejné správy a k jejich postavení pak lze rozlišovat v daném systému:

- kontrolu vykonávanou zákonodárným, resp. zastupitelskými orgány
- kontrolu vykonávanou soudy
- kontrolu vykonávanou Nejvyšším kontrolním úřadem
- kontrolu vykonávanou správními orgány
- kontrolu vykonávanou na základě podnětů, stížností a peticí občanů
- kontrolu vykonávanou ve spojení s institutem tzv. Veřejného ochránce práv
- kontrolu vykonávanou ve spojení s právem na informace ve veřejné správě. [6]

Komplexnější členění kontroly v oblasti veřejné správy provádí M. Matula a P. Mates. Kontrolu člení z různých hledisek, zejména z hlediska časového, z hlediska obecnosti, resp. i komplexnosti kontroly, z hlediska jejího zaměření a použitých prostředků a z hlediska vztahů subjektů a objektů kontroly k veřejné správě, popř. jejich postavení v samotném systému veřejné správy.

- **Členění z hlediska časového průběhu**

Po časové stránce můžeme rozeznávat kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. Předběžná kontrola se vztahuje na způsob přípravy určitých správních činností. Při předběžné kontrole se hodnotí připravenost správního orgánu a jeho pracovníků k zavedení určitého opatření, k výkonu určité kompetence, případně se hodnotí správní akty v procesu jejich vzniku, tedy dříve než nabudou právní závaznosti. O speciální případ předběžné kontroly se jedná tam, kde je zavedena předběžná kontrola normativních aktů, ať už právních předpisů vydávaných orgány veřejné správy nebo interních normativních aktů. Průběžná kontrola se provádí v době vlastního průběhu určité správní činnosti až do jejího ukončení vydáním rozhodnutí nebo jiným způsobem. Následná kontrola se vztahuje k již ukončené správní činnosti. Zejména právní formy kontroly mívají často povahu následné kontroly. Z hlediska delšího časového horizontu má význam také zaměření kontroly buď na zjišťování a hodnocení skutečností z hlediska existujícího stavu a souladu se záměry vztahujícími se na tento stav nebo na zjišťování a hodnocení přípravy kontrolovaných objektů na předpokládanou změnu stavu, zejména v souvislosti s procesy transformace a reformy veřejné správy. [11]

- **Členění z hlediska obecnosti kontroly a komplexnosti kontroly**

Z hlediska obecnosti lze rozeznávat kontrolu obecnou a kontrolu speciální. Obecná kontrola může být prováděna v rámci poměru nadřízenosti - podřízenosti, případně k ní může být kompetentní zvláštní orgán kontrolní povahy, který však kontroluje činnost kontrolovaného objektu z více hledisek. Obecnou kontrolou je proto také kontrola prováděná zvláštními kontrolními orgány obecné povahy, jako je např. Nejvyšší kontrolní úřad v ČR. Speciální kontrola se zaměřuje na určitý aspekt činnosti kontrolovaného objektu a v tomto smyslu je blízká pojmu dozor. Dozor tak představuje současně určitý druh speciální kontroly. Z hlediska komplexnosti se užívá členění na kontrolu komplexní a částečnou. Komplexní kontrola se týká všech stránek činnosti kontrolovaného objektu a je opět nejčastěji součástí kontroly spojené s hierarchickými řídicími vztahy. Částečná kontrola se zaměřuje pouze na část činnosti kontrolovaného objektu. Nezáleží přitom na tom, zda tato část je vymezena speciálními odbornými aspekty, v tom případě jde o kontrolu současně částečnou a speciální nebo zda tato část je vymezena jiným způsobem (např. při jednorázové kontrole úřadu se zjišťování a hodnocení vztahuje jen na některé referáty). [11]

- **Členění kontroly z hlediska jejího zaměření**

Z hlediska jejího zaměření můžeme kontrolu členit na kontrolu služební, odbornou, právní, hospodářskou a politickou.

Kontrola služební představuje nejkompexnější formu, protože se týká všech aspektů činnosti kontrolovaného objektu. Oprávnění k takové kontrole vyplývá z hierarchických vztahů v soustavě orgánů veřejné správy a z poměrů pracovněprávních, resp. daných státní službou u jednotlivých pracovníků.

Kontrola odborná se vztahuje k věcnému obsahu činnosti kontrolovaného objektu a zkoumá se při ní, zda postup pracovníků veřejné správy odpovídá odborným hlediskům.

V rámci kontroly právní se zkoumá především dodržování právních předpisů, zejména zákonů. Předmětem právní kontroly je nejen výsledek kontrolované činnosti, ale také a především respektování procesních postupů.

Při kontrole hospodářské se zkoumá zejména účelnost vynakládaných prostředků a hospodárnost jejich použití. Právní kontrola a hospodářská kontrola spolu souvisí, pokud jde o dodržování práva ve sféře finančních a hospodářských poměrů kontrolovaných objektů.

Předmětem kontroly politické je souladnost výkonu veřejné správy se záměrem a představami subjektu politické kontroly. Politickou kontrolu provádějí zejména obecné výkonné orgány (na nejvyšší úrovni vláda) a zastupitelské orgány. Při kontrole veřejné správy ze strany parlamentu musí ovšem být i v parlamentním systému respektovány hranice pravomoci a kompetence parlamentu. Politická kontrola nemá narušovat objektivní výkon veřejné správy z hlediska věcného a musí se pohybovat v mezích platných zákonů z hlediska právního. [11]

- **Členění kontroly z hlediska metod**

Kontrola může využívat v rozdílném rozsahu právních prostředků, popřípadě jiných formalizovaných postupů. Členění z tohoto hlediska má největší význam z hlediska metod kontroly. V tomto smyslu lze rozeznávat kontrolu právní, kontrolu formální neprávní a kontrolu neformální.

Na rozdíl od kritéria zaměření kontroly jde u kontrolních prostředků v rámci právní kontroly nikoliv o to, co je kontrolováno, nýbrž o to, jakým způsobem se kontroluje. Právní kontrola ve smyslu prostředku kontroly znamená proto právní zakotvení dané kontroly, postupů při jejím provádění, oprávnění a povinností kontrolujících subjektů i kontrolovaných objektů, jakož i případných důsledků kontrolních zjištění. Právní regulace se v určitém případě může týkat také jen některého i uvedených prvků. Právní kontrola se nejčastěji provádí ve formě instanční kontroly nebo ve formě dozoru.

Při formalizované kontrole se nemusí uplatňovat jen právní hlediska, lze využít i neprávních organizačních forem. Takováto kontrola může využívat interních normativních individuálních formalizovaných aktů.

U neformální kontroly představuje klíčovou složku zjišťování a hodnocení skutečností důležitých pro kontrolu v rámci běžného vedení záležitostí bez speciálního kontrolního účelu. Neformální kontrola je možná pouze v rámci hierarchických služebních, resp. pracovních vztahů. Samozřejmě i v těchto případech se neformální kontrola opírá o právní podklad, který představují práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávních nebo služebních vztahů. [11]

- **Členění kontroly z hlediska systému veřejné správy**

Ve vztahu k systému veřejné správy můžeme rozlišovat vnitřní a vnější kontrolu. Rozdělení na interní a vnější externí kontrolu lze provádět podle různých kritérií.

Kontrola může být interní nebo externí především z hlediska systému veřejné správy jako celku. Takovou kontrolu představuje především kontrola prováděná zákonodárnými orgány a soudy i ta, kterou vykonávají občané sami nebo jejich sdružení.

Internost nebo externost kontroly lze posuzovat též z hlediska jednotlivých subsystémů veřejné správy, tedy zejména státní správy a územní samosprávy. V tomto smyslu je např. pro samosprávné orgány externí také kontrola vykonávaná ve stanoveném rozsahu orgány státní správy. [11]

- **Kontrola prováděná veřejnou správou vůči jiným subjektům**

Kontrola prováděná veřejnou správou může buď souviset přímo s výkonem veřejné správy nebo může souviset s jinou činností kontrolovaných objektů. V tomto případě jde nejčastěji o kontrolu dodržování zákonů (zejména ve vztahu k obecné bezpečnosti, ochraně životního prostředí a zdraví obyvatelstva), hospodaření se státními prostředky poskytnutými subjektům mimo sféru státu i sféru veřejné správy, popřípadě ochranu jiných veřejných zájmů v rámci zákona. Tato kontrola se týká zejména fyzických a právnických osob jako podnikatelských subjektů. [11]

Kontrola je nepostradatelným prvkem činnosti veřejné správy. Jako každá sociální organizace i veřejná správa v sobě obsahuje zdroje chyb. Kontrolou veřejné správy zvenku a zevnitř usilujeme také o to, jak zabránit degeneraci moci jejím zneužíváním. Proto jedním ze základních předpokladů dobré a úspěšné kontroly je nezávislost kontrolujícího na kontrolovaném. [5]

Často diskutovanou otázkou je vztah pojmů kontrola, dozor, dohled a inspekce, zejména pokud jde o jejich používání v praxi. Jejich odlišení je vesměs možné pouze z hlediska obvyklého používání příslušných pojmů, event. určitého teoretického pojetí, nelze však vyloučit vzájemné přesahy při používání např. pojmu kontrola a dozor, zejména také vzhledem k obtížnosti jejich ostrého odlišení i z hlediska teoretického. Dozor můžeme chápat buď jako součást kontroly v širším slova smyslu, nebo jej lze z kontroly vyčlenit a používat označení kontrola pouze pro případy, které nelze podřadit pod pojem dozoru. Tento výklad se dále drží pojetí dozoru jako součásti kontroly právě vzhledem k terminologickým rozdílům v teorii a neostrému odlišení v praxi, ale také s přihlédnutím k obecné definici kontrolního procesu, do které dozor nepochybně patří. Dozor můžeme vymezit z hlediska subjektu provádějícího dozor, otázek, které jsou předmětem zkoumání dozoru a prostředků využívaných v rámci dozoru. [11]

1.2 Externí kontrola veřejné správy

V následujícím textu používám členění kontroly veřejné správy, tak jak ji prezentuje V. Mikule. Výčet kontrolních pravomocí jednotlivých institucí není úplný, uvádím pouze některá oprávnění, která považuji za důležitá.

1.2.1 Parlamentní kontrola

Parlament v demokratických státech parlamentního typu nevykonává jen moc zákonodárnou a neomezuje se tedy jen na pouhé přijímání zákonů. Parlament ovlivňuje moc výkonnou i jinými způsoby než přijetím zákona. Parlament nevykonává jen činnost zákonodárnou, ale vykonává i činnosti, které patří mezi činnosti výkonné. Kontrolní a další funkce parlamentu byly po listopadu 1989 rozšířeny, takže Parlament má možnost působit na moc výkonnou i jinými prostředky než jsou zákony. Formy a způsoby parlamentní kontroly jsou podrobněji upraveny především v jednacím řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb.)

Nástrojem, kterým parlament ovlivňuje finanční hospodaření státu, je každoroční státní rozpočet, kterým se vymezují očekávané příjmy a stanovují výdaje.

Kontrolu působení Fondu národního majetku (ke dni 1.1.2006 zrušeného) a Pozemkového fondu ČR si Parlament zajišťuje i tím, že volí nejenom členy prezidií těchto fondů, ale i členy dozorčích rad. Úkolem dozorčích rad je dozírat na činnost a hospodaření fondu a jeho orgánů a upozorňovat příslušné orgány a Parlament na zjištěné nedostatky. Klasickým nástrojem parlamentní kontroly je právo každého poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti (čl. 53 Ústavy, § 110-112 jednacího řádu PS).

Významné kontrolní funkce plní výbory a komise, které Poslanecká sněmovna a Senát zřizují jako své orgány (čl. 31 Ústavy, § 110-112 jednacího řádu PS). V těchto věcně specializovaných parlamentních orgánech se podrobně projednávají návrhy zákonů, hodnotí se jejich uplatňování, posuzuje se vládní politika atd.

Pro vyšetření věci veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi (§ 48 a příloha č. 1 jednacího řádu PS), které se obvykle dává i právo vyslýchat svědky, ustanovovat znalce, vyžadovat si písemné důkazy atd. Závěry komise ovšem nenahrazují soudní rozsudek nebo rozhodnutí jiného orgánu, do jeho pravomoci věc jinak podle zákona patří.

Předsedu a členy vlády jmenuje prezident republiky, vláda je však odpovědná Poslanecké sněmovně, která její setrvání může ovlivnit odmítnutím důvěry nebo vyslovením nedůvěry (čl. 67-75 Ústavy). [4]

1.2.2 Nejvyšší kontrolní úřad

Postavení nejvyššího kontrolního úřadu je upraveno v samostatné hlavě páté Ústavy (čl. 97). Je to nezávislý orgán, který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Podrobně jeho organizaci a působnost upravuje zákon č. 166/1993 Sb. Úřad je nezávislý kontrolní orgán ČR, do výkonu jeho působnosti lze zasahovat jedině zákonem nebo na základě zákona. Není podřízen vládě ani Parlamentu. Vykonává sice správu formálně, však není úřadem správním a v soustavě orgánů státu má zcela specifické postavení. Do působnosti Úřadu patří kontrola hospodaření se státním majetkem a kontrola plnění státního rozpočtu, není však orgánem se všeobecnou kontrolní pravomocí. Finanční hospodaření podle státního rozpočtu, vykonávají kontrolu v první řadě jednotlivá ministerstva a ostatní ústřední orgány, dále pak Ministerstvo financí a územní finanční orgány a dále pak vláda. Úřad tedy vykonává jakousi superkontrolu. Úkolem úřadu je zkoumat kontrolované činnosti z hlediska zákonnosti, věcné správnosti, formální správnosti, jakož i z hlediska účelnosti a hospodárnosti. Úřad však nemá žádné exekutivní ani soudní pravomoci a nemůže proto do činnosti kontrolovaných subjektů autoritativně zasahovat. Vykonává jen kontrolu následnou nikoliv preventivní. Důležitá je zásada, že všechny schválené kontrolní závěry se zveřejňují ve Věstníku Úřadu. Tímto způsobem se veřejnosti dostanou konkrétní informace nejenom o činnosti Úřadu samotného, ale také o činnosti kontrolovaných úřadů a osob. [4]

Ve vztahu k prostředkům vybíraných obcemi nebo kraji v jejich samostatné působnosti, nemá dle zákona č. 166/1993 Sb. Úřad v současné době žádné kontrolní pravomoci.

1.2.3 Správní soudnictví

Právní úprava provedená zákonem č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní) a souvisejícími zákony upravila komplexně od 1.1.2003 obecné principy přezkoumávání správních rozhodnutí soudy. Přinesla zásadní změny koncepční a rozšíření prostředků obrany občana proti aktům orgánů státní moci či orgánům, jimž byl výkon léto moci svěřen (přenesen). Vychází předně z nutnosti odstranit nedostatky předchozí úpravy správního soudnictví a rovněž z požadavku naplnit Ústavu ČR zřízením Nejvyššího správního soudu, Základem právní úpravy, na kterém stojí, je předně oddělení postupů veřejnoprávního a soukromoprávního soudnictví, tzn. oddělení soudů veřejného práva (specializovaných senátů a samosoudců krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, tj. správního soudnictví) od

soudů obecných (soudů občanského práva soukromého na vrcholu s Nejvyšším soudem ČR), do jejichž pravomoci patří rozhodovat spory soukromoprávní. Rozlišení veřejného a soukromého práva se touto úpravou přenáší z oblasti teorie do praktické aplikace práva, nová úprava zakládá autonomní proces pro veřejnoprávní soudnictví. [1]

Ve správním soudnictví správní soudy (§ 2 SŘS), jakožto soudy práva veřejného poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným SŘS a za podmínek stanovených SŘS nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví SŘS.

Správní soudy rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím správních orgánů (§ 65-78 SŘS)
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79-81 SŘS)
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82-87 SŘS)
- kompetenčních žalobách (§ 97-101 SŘS); ve všech těchto případech se návrh nazývá žaloba (§ 32 SŘS)
- a dále ve věcech volebních a ve věcech místního referenda (§ 88-93 SŘS)
- v některých věcech politických stran a politických hnutí (§ 94-96 SŘS)
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem (§ 101a-101d SŘS). [4]

Na základě zákona č. 150/2002 Sb. je krajský soud (viz § 7 odst. 1 a § 67 soudního řádu správního) příslušný k projednání návrhu ministerstva vnitra ve věci zrušení usnesení, rozhodnutí a jiných opatření obce v samostatné působnosti. V § 7 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. je stanoveno, že pokud zákon nestanoví jinak, je k řízení věcně příslušný krajský soud a v § 67 je stanoveno, že ustanovení dílu prvního hlavy druhé třetí části tohoto zákona se přiměřeně použijí též v případě, kdy zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Zvláštním zákonem, který správnímu úřadu (Ministerstvu vnitra) svěřuje tuto pravomoc, je zákon o obcích. Procesní postup Ministerstva vnitra je v jejich případě obdobný jako v případě obecně závazných vyhlášek. [12]

1.2.4 Jiné vztahy mezi veřejnou správou a soudy

V této podkapitole uvádím výčet dalších vztahů existujících mezi veřejnou správou a soudy, které bývají v literatuře správního práva zařazovány do kapitol věnující se kontrole veřejné správy. Těmito vztahy jsou prejudiciální otázky, předběžná rozhodnutí správních orgánů, soudní ochrana proti rozhodnutím a nečinnosti komor, soudní ochrana ve věcech omezení osobní svobody, povolení soudu k některým činnostem a kompetenční spory mezi správou a soudy. [4]

Dále se zde rovněž zmíním o institutu odpovědnosti územní samosprávy za škody, která je rozdělena na odpovědnost soukromoprávní a odpovědnost veřejnoprávní.

Odpovědnost soukromoprávní

Územní samosprávné celky odpovídají za škodu, která vznikne při výkonu veřejné moci, kterou realizují v samostatné působnosti. Za výkon přenesené státní správy územními samosprávnými celky odpovídá stát. Tato odpovědnost, i když jde o soukromoprávní občanskoprávní vztah, je upravena speciálním předpisem (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, subsidiárně se použije občanský zákoník č. 40/1964 Sb.). Tato odpovědnost je stavěna na absolutní objektivní odpovědnosti. Znamená to, že poškozený je v maximální výhodě, neboť ten, kdo za škodu odpovídá, se odpovědnosti nemůže zprostit (absolutní odpovědnost) a pro odpovědnost se vyžadují jen objektivní znaky, a to protiprávní jednání a vznik škody, nikoliv již subjektivní zavinění (objektivní odpovědnost). Náhrada škody zahrnuje vlastní škodu, včetně nákladů řízení a zastoupení v původním řízení i v řízení o zrušovací rozhodnutí a ušlý zisk. Právo na náhradu škody mají v případě rozhodnutí účastníci řízení a ti, s nimiž nebylo nakládáno jako s účastníky, i když tak mělo být. Musí jim však vzniknout škoda. Návrh na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze přiznat pouze tehdy, pokud nezákonné rozhodnutí bylo zrušeno či změněno a poškozený využil možnosti podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek, nejde-li o případ zvláštního zřetele hodný. V případě škody způsobené jiným nesprávným úředním postupem má právo na náhradu ten, komu škoda vznikla. V případě, že byla škoda způsobena nezákonným rozhodnutím, může být uplatněna, jen pokud toto rozhodnutí bylo zrušeno či změněno příslušným orgánem, pokud zákon nestanoví jinak, a jen pokud účastník využil

všechny řádné opravné prostředky (odvolání, rozklad, námitky, stížnost, opravný prostředek k soudu), nejde-li o případ zvláštního zřetele hodný. Nesprávným úředním postupem se myslí i nečinnost, kdy orgán nerozhodl v zákonných lhůtách, byť vlastní rozhodnutí je bezvadné. Škoda vzniklá v přenesené působnosti se musí uplatnit nejprve u příslušného ústředního správního orgánu státu. Příslušnost ústředního orgánu státu se řídí oborem státní správy, v němž bylo nesprávné rozhodnutí vydáno. Nelze-li takový orgán určit, je příslušné Ministerstvo financí. Tyto subjekty jsou povinny rozhodnout o náhradě škody a nahradit ji do 6 měsíců od uplatnění, teprve poté se může poškozený obrátit na soud. Rovněž při škodě vzniklé v samostatné působnosti by se měla škoda nejprve uplatnit u územního samosprávného celku, aby byla dána možnost dobrovolného plnění z jeho strany a předešlo se soudnímu řízení. Právo na náhradu škody se promlčí v 3leté lhůtě od okamžiku, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá (subjektivní promlčecí lhůta). Je-li podmínkou náhrady škody zrušení původního rozhodnutí, lhůta se počítá od doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí. Nejpozději se však promlčí v desetileté lhůtě od okamžiku, kdy bylo doručeno (oznámeno) rozhodnutí, kterým škoda vznikla (objektivní promlčecí lhůta), to neplatí u škody na zdraví. Promlčecí doba neběží od uplatnění nároku u příslušného státního orgánu po dobu řízení před tímto orgánem, nejdéle však po dobu 6 měsíců. Promlčením právo na náhradu škody nezaniká, ale soud jej nepřizná, pokud promlčení namítne ten, kdo za škodu odpovídá. Po promlčení pak fakticky záleží na dobrovolnosti státu, kraje či obce, zda škodu, za kterou odpovídají, uhradí či zda využijí námitky promlčení. Bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo. Nárok na náhradu nemajetkové újmy se promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, nejpozději však do deseti let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. Vznikla-li nemajetková újma nevydáním rozhodnutí v zákonné nebo přiměřené lhůtě, neskončí promlčecí doba dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo. [9]

Odpovědnost veřejnoprávní

Samospráva není odpovědna trestně, neboť u nás platí jen trestní odpovědnost fyzických osob. Samozřejmě jsou trestně odpovědny fyzické osoby jednající za samosprávu, a to i ve zvláštním postavení úředních osob (veřejných činitelů). Stejně tak není odpovědna samospráva za přestupek, neboť i toho se může dopustit jen fyzická osoba.

S odpovědností samosprávy jako právnické osoby za jiné správní delikty je to složitější. Obecně teorie stála na předpokladu, že kdo trestá, nemůže být sám trestán. Což především platí pro stát, ale odvozeně i pro samosprávu, zvláště územní. Na druhé straně některé zákony přímo umožňují správní úřady postihovat za správní delikt. V otázce odpovědnosti za správní delikt stojíme na stanovisku, že samospráva může být obecně postižena za správní delikt s výjimkou těch správních deliktů, které je příslušná sama postihovat. Neboť je právně nemožné trestat sám sebe. Tedy obec, která poruší na svém pozemku v jiné obci povinnost udržovat čistotu, může být postižena touto obcí pokutou za správní delikt. Pokud tak však učiní na svém pozemku na vlastním území obce, nemá sankční řízení smysl, neboť by sama byla trestajícím i potrestaným subjektem a případná pokuta by byla placena z jejího rozpočtu a zároveň byla i jeho příjmem. O možnosti pokuty lze uvažovat jen tam, kde samospráva může pokutu uložit, ta je však příjmem jiného rozpočtu. [9]

1.2.5 Ústavní soud

Ústava definuje Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti. Protože Ústavní soud je přímo zakotven v Ústavě a ve stejném předpise je vymezeno jeho postavení a kompetence, jedná se o ústavní orgán. Přestože však je Ústavní soud ČR soudním orgánem státu (a tedy státním orgánem), ústavodárce Ústavní soud vyňal ze soustavy obecných soudů. Ústavní soud ve své činnosti používá prostředky, typické i pro obecné soudy (dokazování, vyžadování si podkladů, rozhodování) a postupuje formálně stanoveným procesním postupem, nicméně jeho význam a poslání značně přesahují význam soudů obecných. Zejména je nutno zdůraznit, že Ústavní soud je zásadně vázán pouze právními předpisy ústavní síly (čl. 88 odst. 2 Ústavy) a jedním z jeho hlavních úkolů je chránit ústavně garantovaná základní práva a svobody, zatímco úkolem soudů obecných je zjednodušeně řečeno rozhodovat ve sporech o právo (civilní soudnictví), o vině a trestu (trestní soudnictví) a o zákonitosti správních rozhodnutí (správní soudnictví). Významným znakem rozhodovací činnosti Ústavního soudu je skutečnost, že rozhoduje kasačním způsobem a může proto napadené

akty veřejné moci zásadně jen rušit, nikoliv měnit. To je důležité zejména v řízení o kontrole norem, kdy je Ústavní soud oprávněn napadený právní předpis výhradně jen zrušit, shledá-li, že se jedná o předpis protiústavní potažmo protizákonný (v případě podzákonného předpisu). Není oprávněn zrušený právní předpis změnit nebo nahradit jej předpisem vlastním. [17]

Z výše uvedeného vyplývá, že působnost Ústavního soudu ČR (zákon č. 182/1993 Sb.) výrazně překračuje rozsah, který by bylo možno vyvozovat z jeho názvu, protože Ústavní soud se nezabývá pouze ústavností, nýbrž i zákonností aktů, jež přezkoumává. Svou činností proto ovlivňuje nejen nepřímo právními názory, které vyslovuje, ale i přímo tím, že přezkoumává některé její zásahy, rozhodnutí a právní předpisy, popř. je zrušuje nebo jiným způsobem vyvozuje důsledky z jejich neústavnosti nebo nezákonnosti.

Z hlediska veřejné správy jsou nejdůležitější tyto pravomoci Ústavního soudu:

1. Rozhodování o zrušení podzákonných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem (čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy). Mezi takové předpisy patří:
 - nařízení vlády (čl. 78 Ústavy);
 - právní předpisy vydané ministerstvy a jinými správními úřady (čl. 79 odst. 3 Ústavy);
 - právní předpisy (nařízení) vydané orgány územní samosprávy v oboru výkonu státní správy (čl. 79 odst. 3 Ústavy);
 - obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků v oboru samostatné působnosti (čl. 104 odst. 3 Ústavy).
2. Rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí, opatření a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy).
3. Rozhodování o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu (čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy).
4. Rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy (čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy). [4]

1.2.6 Ombudsman

Na území ČR instituce tohoto druhu nemá tradici a zákon o Veřejném ochránci práv byl na návrh vlády přijat v prosinci 1999 (zákon č. 349/1999 Sb.). Působnost veřejného ochránce práv se vztahuje na instituce, které zákon výslovně vypočítává.

Podle zákona je ochránce oprávněn se zabývat podněty, které směřují proti činnosti:

- Ministerstev a jiných správních úřadů s působností pro celé území státu a správních úřadů jim podléhajících
- České národní banky, pokud působí jako správní úřad
- Rady pro rozhlasové a televizní vysílání
- orgánů územní samosprávy (tj. obce a kraje) při výkonu státní správy (nikoliv při výkonu samosprávy)
- obcí při výkonu státní správy nikoli však tam, kde obce rozhodují ve vlastní působnosti
- Policie ČR s výjimkou vyšetřování, kdy působí v trestním řízení
- Armády ČR a Hradní stráž
- Vězeňské služby ČR
- zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova a ochranné léčení
- zdravotních pojišťoven
- orgánů soudu a státního zastupitelství při výkonu státní správy (zejména otázka průtahů v řízení, nečinnosti soudů a nevhodného chování soudců), nikoliv proti samotnému rozhodnutí státního zástupce nebo soudu.

Zákon poskytuje ochránci rozsáhlá oprávnění provádět v jednotlivých věcech nezávislá šetření, nedává mu však právo nahrazovat činnost orgánů státní správy a proto nemůže měnit nebo rušit jejich rozhodnutí. Při zjištění pochybení však může požadovat od úřadů či institucí, aby zjednaly nápravu. Významným oprávněním veřejného ochránce práv je, že není vázán návrhy stěžovatelů a může rozhodnout o zahájení šetření i z vlastní iniciativy.

Uvedené zákonné vymezení působnosti nedává ochránci právo vstupovat do soukromoprávních vztahů či sporů (včetně sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, i když jejich

zaměstnavatelem je státní úřad). Nemůže také zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, není odvolacím místem proti jejich rozhodnutí a oprávněn zasahovat do činnosti výslovně vyjmenovaných institucí.

Působnost ochránce se tak nevztahuje na:

- Soudy všech stupňů a typů v jejich rozhodovacích pravomocích
- Rozhodovací činnost státních zastupitelství
- Parlament, prezidenta republiky a vládu
- Nejvyšší kontrolní úřad
- zpravodajské služby ČR
- orgány činné v trestním řízení. [18]

Ochránce má působit k ochraně osob před jednáním těchto úřadů, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy (především správy jako efektivní, důvěryhodné a obecně kultivované veřejné služby), jakož i před jejich nečinnostmi, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Ochránce i jeho zástupci jsou voleni Poslaneckou sněmovnou, jíž také odpovídají za výkon svých funkcí. K zániku funkce může dojít jen z důvodů zákonem stanovených. Nezávislost ochránce na výkonné moci (veřejné správě) je tedy takto i dalšími způsoby zajištěna. Ochránce jedná na základě vnějších podnětů (každý má právo obrátit se s písemným podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti) i z vlastní iniciativy. Ochránce je povinen soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z jeho činností vyplynuly. Poslanecké sněmovně podává každoročně souhrnnou písemnou zprávu o své činnosti (je veřejně přístupná jakožto sněmovní tisk), kterou současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě i správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje. [4]

1.3 Interní kontrola veřejné správy

Pokud se kontrola veřejné správy provádí také v rámci samotné organizační soustavy výkonné moci, označujeme ji jako interní. Taková kontrola vyplývá ze způsobu řízení v organizaci či soustavě organizací a je výrazem hierarchické struktury, kdy vyšší orgán nebo

úřad kontroluje činnost orgánu nebo úřadu nižšího. Označujeme ji také jako služební dozor. [5]

1.4 Dozor

1.4.1 Správní dozor

Pod pojmem správní dozor rozumíme takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu. Dozorčím orgánem je vykonavatel veřejné správy, jemuž zákon svěřuje dozorčí působnost. Z povahy věci vyplývá, že správní dozor zpravidla vykonávají správní úřady nebo jednotlivé úřední osoby (např. obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo příslušník Policie ČR). Typicky zákon svěřuje výkon správního dozoru správnímu úřadu a současně upravuje oprávnění jednotlivých úředních osob (např. inspektorů) při jeho provádění. Přímo ze zákona nebo častěji formou autorizace může být pravomoc při výkonu správního dozoru propůjčena právníkům osobám soukromého práva (správní dozor potom provádějí orgány, resp. pověření zaměstnanci těchto právníků osob), popř. i fyzickým osobám. Správní dozor se uskutečňuje ve vnějších vztazích veřejné správy – ve vztahu k subjektům občanské společnosti tedy mimo rámec vztahů nadřízenosti a podřízenosti, vztahů členských nebo vztahů mezi subjekty veřejné správy. Správní dozor vystupuje jako relativně samostatná správní činnost, která není součástí jiných institucí správního práva. Pro charakteristiku správního dozoru má velký význam stanovit z čeho vyplývá, že chování dozorovaného subjektu je vyhodnoceno jako žádoucí či nikoli. V právním státě by mělo jít výlučně o to, zda je či není toto chování v souladu s právem.

Povinnosti, jejichž pozorování je při výkonu správního dozoru relevantní vyplývají:

- ze zákona nebo jiného právního předpisu
- z jiného předpisu, jehož závaznost zakládá zákon
- z opatření obecné povahy
- ze správního aktu

- z veřejnoprávní smlouvy.

Správní dozor je vykonáván jako dozor průběžný (je zaměřen na probíhající činnost adresátů) nebo jako dozor následný (zaměřený na sledování toho, jakým způsobem jsou odstraňovány nedostatky zjištěné při dřívějším výkonu dozoru).

Správní dozor může být vykonáván ve vztahu k určitému subjektu soustavně nebo jednorázově. Soustavný dozor je vykonáván zpravidla vůči předem určenému okruhu subjektů. Dozor prováděný jednorázově může vyplývat z úkolu založeného nějakým programovým dokumentem dozorčího orgánu (programem či plánem výkonu dozoru), ale podnět může také přijít zvenčí, přičemž může jít o úřední podnět, ale i o stížnost nebo petici.

Působnost a pravomoc při výkonu správního dozoru buď může být pouze jednou složkou působnosti a pravomoci dozorčího orgánu, anebo výkon dozoru může být výlučnou nebo alespoň dominantní složkou jeho působnosti a pravomoci. [4]

M. Kopecký charakterizuje správní dozor jako institut správního práva a za jeden z právních prostředků zajištění zákonnosti ve vztazích upravených normami správního práva. Spočívá v působení subjektů vykonávajících veřejnou správu (především orgánů státní správy) na státní orgány, orgány samosprávy a jiné právnické a fyzické osoby za účelem, aby neporušovaly ve své činnosti normy správního práva a aby plnily povinnosti stanovené právními normami, případně aby plnily povinnosti uložené jim na základě těchto norem rozhodnutími příslušných správních orgánů. Správní dozor je vykonáván ve veřejném zájmu z úředního podnětu, slouží k ochraně objektivního práva a výjimečně (v případech stanovených právními předpisy) i k zajištění jiných kritérií, především účelnosti a hospodárnosti v jednání subjektů podléhajících dozoru. Pro pochopení podstaty správního dozoru je rozhodující účel, jímž je ochrana objektivního práva, konkrétně správního práva jako součásti veřejného práva.

Výkon dozoru má obecně působit k tomu:

- aby subjekty správního práva neporušovaly ve své činnosti normy tohoto právního odvětví
- a aby plnily veřejné povinnosti uložené jim buď přímo normami správního práva, nebo na základě norem rozhodnutím příslušného správního orgánu.

Dozor je možno členit podle charakteru vztahů mezi orgánem dozoru a dozorovaným subjektem, tedy podle rozdělení na vnitřní a vnější dozor:

- V případě vnitřního dozoru (např. dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce) obce lze připustit, aby dozorčí orgány působily i k dodržování kritérií širších než je zákonnost. Přitom je třeba vycházet z rozsahu vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi dozorujícím a dozorovaným.
- Vnější dozor (např. dozor nad činností v samostatné působnosti obce by měl být zásadně omezen jen k dodržování právních povinností, na kritérium zákonnosti. V opačném případě by správní dozor překračoval účel, který mu v systému veřejné správy v právním státě má náležet, protože by nad míru přiznanou zákonem zasahoval do sféry volného rozhodování dozorovaných subjektů. [8]

1.4.2 Obsah právních vztahů při výkonu správního dozoru

Obsahem právních vztahů při výkonu správního dozoru jsou oprávnění a povinnosti dozorčího orgánu a jim odpovídající povinnosti a oprávnění subjektu, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Není pochybností o tom, že všechna oprávnění dozorčího orgánu a všechny povinnosti dozorovaných osob musí být stanoveny zákonem. Procesní oprávnění dozorčích orgánů, jakož i navazující nápravné a sankční prostředky dozoru jsou především zakotveny v jednotlivých zákonech upravujících instituty správního dozoru. Zejména vlastní postup při provádění správního dozoru pak subsidiárně vyplývá z úpravy obecné, obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. [4]

1.4.3 Procesní aspekty správního dozoru

Z procesního hlediska se problematika správního dozoru rozpadá do dvou základních fází:

- fáze zjišťování a hodnocení
- fáze uplatnění nebo iniciace nápravných anebo sankčních prostředků.

Vlastní výkon správního dozoru představuje první z uvedených fází. Druhá na výkon správního dozoru navazuje. Zatímco první fáze je pro správní dozor pojmově určující, je druhá fáze fakultativní a její přítomnost závisí jednak na výsledku zjištění a hodnocení, jednak na tom, jakými pravomocemi disponuje dozorčí orgán.

V první fázi nejde o ovlivňování hmotněprávních poměrů dozorovaných osob. Přesto však dochází k významným zásahům do sféry jejich práv (jsou jistým způsobem omezovány), jejich povinností je strpět výkon dozoru či poskytnout potřebnou součinnost. V této fázi se

také vytváří skutkové zjištění, které se může stát jedním z podkladů pro rozhodování o právech nebo povinnostech ve druhé fázi.

Obsahem druhé fáze je formální rozhodování o právech nebo povinnostech dozorovaných osob anebo faktické zasahování do jejich hmotněprávních poměrů. Prostředky používané v této fázi mají podobu správních aktů, faktických pokynů nebo bezprostředních zásahů.

Obě fáze dozoru se mohou časově prolínat. Správní řízení navazující na výkon dozoru je vedeno z úřední pravomoci, zahajuje se oznámením; oznámení je možno učinit i přímo na místě, kde je dozor prováděn. Probíhají-li obě fáze současně, je nutno rozlišovat, zda jde o úkon prováděný v rámci správního dozoru, nebo v rámci správního řízení, popř. podle úpravy postupu před zahájením správního řízení. Obecně je zjištění formalizované v protokolu pouze jedním z podkladů pro rozhodnutí a i po vyřízení námitek je možnost provést další důkazy nebo znovu provést důkazy o skutečnostech uvedených v protokolu.

V navazujícím správním řízení mohou být uplatněny stejné nebo i jiné námitky, účastník řízení musí mít možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. [4]

1.4.4 Státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi

Veřejná správa uskutečňuje některé jiné dozorčí činnosti, které jsou obsahově obdobou činností při výkonu správního dozoru. S ohledem na diferenciaci veřejné správy na státní správu a samosprávu vystupuje do popředí státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi nad výkonem jejich vlastní (samosprávné) působnosti. [4]

Analýzu dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí a krajů provádím v dalších částech diplomové práce. Zde se pouze zmíním o státním dozoru nad výkonem zájmové samosprávy, který je upraven velice sporadicky.

Ve vztahu k profesním komorám je institut dozoru vyjádřen jen v některých úpravách - vůči České advokátní komoře v §§ 50 - 52 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (působnost Ministerstva spravedlnosti, resp. Ministra spravedlnosti) a Komoře auditorů ČR v § 36 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech (působnost Ministerstva financí, resp. ministra financí).

Prostředky tohoto dozoru jsou:

- oprávnění podat návrh na přezkoumání zákonnosti stavovského předpisu soudem

- oprávnění podat návrh na zahájení kárného řízení nebo vystupovat v kárném řízení jako kárný žalobce
- stanovení některých pravidel pro činnost orgánů profesní komory vyhláškou
- jmenování členů zkušebních komisí pro odborné zkoušky, jejichž složení je jedním z předpokladů pro zápis za člena profesní komory.

Souhlasu Ministerstva spravedlnosti je zapotřebí k platnosti stanovených statutárních předpisů Notářské komory ČR a Exekutorské komory ČR. V podstatě vůči členům profesních komor je koncipován státní dohled Ministerstva spravedlnosti nad notářskou činností, exekuční činností a činností exekutora. Ministr spravedlnosti může podat návrh na zahájení kárného řízení.

Specifické dozorčí vztahy má Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vůči veřejným vysokým školám. Jde o oprávnění vyzvat veřejnou vysokou školu ke zjednání nápravy nezákonného opatření nebo odejmout z důvodů stanovených zákonem orgánům veřejné vysoké školy nebo její součásti jejich působnost. [4]

1.4.5 Finanční kontrola

Specifickou oblastí dozorčí činnosti ve veřejné správě představuje finanční kontrola (zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole). Je vykonávána mezi orgány veřejné správy, uvnitř orgánu veřejné správy, jakož i vůči žadatelům a příjemcům veřejné finanční podpory. Hledisko pro vymezení finanční kontroly je hospodaření s veřejnými prostředky. Kritérium hodnocení je nejen plnění právních povinností, ale i hospodárnost, účelnost a efektivnost, resp. správnost. Standarty žádoucího chování mohou vyplývat z právních nebo jiných předpisů nebo je stanoví na základě objektivního rozboru vedoucí orgánu veřejné správy. [4]

1.4.6 Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Další specifickou dozorčí činností představuje přezkoumávání hospodaření územních celků, jimiž zákon rozumí kraje, obce, městské části hlavního města Prahy a dobrovolné svazky obcí (zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.). Územní celky mají povinnost každoročně nechat pře-

zkoumat své hospodaření. Obce a městské části hlavního města Prahy mají možnost zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti, anebo požádat o přezkoumání krajský úřad, popř. Magistrát hlavního města Prahy nebo Ministerstvo financí (jde-li o hospodaření hlavního města Prahy). Hospodaření kraje přezkoumává Ministerstvo financí. Předmětem přezkoumání jsou zejména údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu, nakládání a hospodaření a majetkem územního celku a s majetkem státu, s nímž územní celek hospodaří, stav pohledávek a závazků a účetnictví vedené územním celkem. Hledisky přezkoumávání jsou dodržování povinností stanovených právními předpisy, soulad hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, dodržení účelu poskytnutých dotací nebo návratných finančních výpomocí a podmínek jejich použití a věcná a formální správnost dokladů o přezkoumávaných operacích. Územní celek je povinen přijmout opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků. Porušování povinností stanovených k zajištění součinnosti územním celkům, příspěvkovým organizacím jimi zřízených a osobám, které pro územní celek dodávají nebo dodaly zboží, konají nebo konaly práce anebo poskytují nebo poskytovaly služby, popř. se na této činnosti podílejí nebo podílely, je stíháno pořádkovými pokutami (jde-li o povinnost, kterou má územní celek vůči auditorovi nebo auditorské společnosti, lze pořádkovou pokutu uložit pouze na návrh auditora nebo auditorské společnosti).

V případě, že přezkoumání provedl krajský úřad (Magistrát hlavního města Prahy) nebo auditor, podléhá tato činnost dozoru, který vykonává Ministerstvo financí (dozor nad přezkoumáním provedeným auditorem se přitom provádí pouze u příslušného územního celku). [4]

II. PRAKTICKÁ ČÁST

2 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY DOZORU V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ A KRAJŮ

2.1 Ústavní základ vydávání obecně závazných vyhlášek

Se zánikem československé federace ústavní rámec územní samosprávy a vydávání právních předpisů orgány územní samosprávy i orgány státní správy s omezenou teritoriální působností stanovila Ústava, která nabyla účinnosti 1.1.1993. Pokud jde o vydávání místních právních předpisů, navazuje na předchozí federální ústavní úpravu. Současně však zakotvuje vyšší územní samosprávné celky - kraje a stanoví ústavní záruky územní samosprávy, zejména ochranu Ústavním soudem proti nezákonnému zásahu státu do práva územních samosprávných celků na samosprávu. Příslušná ustanovení Ústavy jsou přirozeně i právním základem pro současně platnou právní úpravu vydávání právních předpisů obcí a krajů jak je upravena zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (OZř) a zákonem č.129/2000 Sb., o krajích (KZř). [2]

Pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky je důležitou součástí samostatné působnosti obcí, která má svůj základ v ustanoveních Ústavy. Základním kompetenčním ustanovením pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti je čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož „**zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky**“. Jde nepochybně o jiný druh právních předpisů než ten, jehož ústavní základ určuje čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle něhož „orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“. Obecně závazné vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy patří do samostatné působnosti obcí, jsou proto výrazem samosprávných práv územních celků a podléhají zvláštní ústavní ochraně. Ústava sice ve zmíněném čl. 104 odst. 3 o samostatné působnosti obce výslovně nehovoří, jde však o pravomoc zastupitelstva, o němž čl. 101 odst. 1 Ústavy stanoví, že „obec je samostatně spravována zastupitelstvem“ a čl. 104 odst. 1 k tomu dodává že „**působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem**“. Jedině zastupitelstvo územně samosprávného celku má pravomoc přijímat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce. Z uvedeného čl. 104 odst. 1 Ústavy pak vyplývá, že tyto akty zastupitelstev se musí opírat o zákon a respektovat zákonem stanovené meze jejich působnosti. Pravomoc zastupitelstev vydávat obecně závazné vyhlášky náleží do kategorie tzv. původní, originální právně normotvorné pravomoci. Je výrazem samosprávné-

ho postavení obce, není vázána na konkrétní speciální zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti. Jiná je ovšem otázka ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti. Ústava neupravuje právní rámec samostatné resp. samosprávné působnosti a není v tomto ohledu ani závaznou směrnicí pro běžné zákonodárství. Pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti určují obyčejné zákony, z nich pak nejkomplexněji zákon o obcích. Tím se ovšem ústavní rámec tvorby místních právních předpisů nevyčerpává. Ústava a všechny ústavně relevantní právní předpisy, které Ústava zahrnuje pod pojmem „ústavní pořádek tvoří ústavněprávní rámec tvorby práva všeobecně, včetně místních právních předpisů. Pro místní právní předpisy jsou významné nejen již citované ustanovení Ústavy, ale též další ustanovení Ústavy, Listiny, popřípadě i dalších ústavních zákonů. Platí tu především ústavní výhrada zákona, tj. že určité předměty právní úpravy mohou být upraveny jen zákonem. Takových výhrad pro zákonnou úpravu je v Ústavě, Listině i v dalších ústavních zákonech celá řada. Parlament je v uskutečňování své zákonodárné moci svrchovaný a to, co zahrnuje do zákonné úpravy je vyloučeno z právní úpravy místními předpisy. Ústava však umožňuje zákonodárci, aby zákonem svěřil určitou část právní úpravy ať již místním právním předpisům v samostatné působnosti obcí a krajů (obecně závazným vyhláškám) nebo předpisům v přenesené působnosti územních samosprávných celků (nařízením). Orgány územní samosprávy při vydávání místních právních předpisů jsou vázány základními ústavními principy, jak jsou vyjádřeny zejména v čl. 1, čl. 2 a odst. 3 a 4 a čl. 3 Ústavy a v Listině, která je součástí ústavního pořádku ČR. Z ustanovení Listiny má pro tvorbu místních právních předpisů podstatný význam čl. 4 odst. 1 a 2. Princip právního státu obsažený v čl. 1 Ústavy pro právní normotvorbu, včetně vydávání místních právních předpisů, znamená, že legislativní proces se řídí ústavou a zákony, že subjekty právní normotvorby jsou vázány rozsahem a obsahem svého ústavního a zákonného zmocnění. Tvorba místních právních předpisů musí respektovat platná ustanovení ústavního pořádku i platné zákony, zejména ty, které se vztahují k určitému druhu místního právního předpisu. Princip právního státu zahrnuje i nepřipustnost retroaktivity právního předpisu.

Také čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy téměř totožně s ustanovením čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny obsahuje principy významné též pro legislativu. Státní moc a veřejná moc uskutečňovaná orgány územní samosprávy (příčemž výkon státní správy v přenesené působnosti těmito orgány je bezprostředně výkonem státní moci) se musí uskutečňovat na základě zákonného zmocnění, v mezích a způsoby, které jsou zákonem stanoveny. Pro vztah občana a státu platí prin-

cíp svobody jeho jednání, které může být omezeno jen zákonem, přičemž nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Uvedené principy svým způsobem konkretizuje čl. 4 odst. 1 Listiny, který stanoví, že „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích při zachování základních práv a svobod“. To však neznamená, že by místní právní předpisy nemohly ukládat určité povinnosti. Nemohou se však přitom opírat o obecné zákonné zmocnění takové místní předpisy vydávat, ale o konkrétní zákonný rámec, který jim ukládání povinností umožňuje. Jak se praví v komentáři k výše uvedenému ustanovení Listiny, „výrazu na základě zákona je třeba rozumět tak, že povinnosti mohou být uloženy zákonem nebo jinou normou, než je vyjádřena v zákoně, ale pouze v případě, že k tomu byla tato norma zmocněna předpisem s právní silou alespoň zákona“. [2]

Ústavní zakotvení samosprávné právo tvorby obcí a krajů má svůj odraz rovněž v existenci ústavně zakotvené možnosti její ochrany. Tzv. komunální ústavní stížnost (podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu) mohou totiž obce a kraje využít i k ochraně své právo tvorné pravomoci. Ústavněprávní ochranu právo tvorné pravomoci územní samosprávy lze dále spatřovat jednak v tom, že podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územní samosprávy (tedy včetně vydávání obecně závazných vyhlášek) jen k ochraně zákona a současně jen způsobem stanoveným zákonem. Stejně tak je na ústavní úrovni posíleno postavení právo tvorby územní samosprávy i tím, že je to Ústavní soud, komu Ústava přiznává v ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. b) pravomoc rozhodovat o zrušení právních předpisů územní samosprávy, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavněprávní ochranu činnosti územní samosprávy dle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy i čl. 101 odst. 4 Ústavy je však třeba vztahovat pouze k její samostatné působnosti, tedy samosprávě, nikoliv k činnostem územní samosprávy, které obec či kraj vykonává jako přenesenou státní správu. [7]

2.2 Dozor v samostatné působnosti obcí

2.2.1 Obecně závazné vyhlášky obcí podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích

V období 1990 - 2000 byla právní úprava dozoru nad výkonem působnosti obcí obsažena v zákoně o obcích (zákon č. 367/1990 Sb.). Správní dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti upravovaly § 62 a § 62a zákona o obcích

v původním znění. Odporovala-li obecně závazná vyhláška obecního zastupitelstva v samostatné působnosti zákonu, pozastavil okresní úřad její výkon. Nejednalo-li nápravu zastupitelstvo, které tuto vyhlášku vydalo, měl okresní úřad do 30 dnů od pozastavení předložit věc České národní radě, resp. Poslanecké sněmovně, v níž se na základě Ústavy Česká národní rada přeměnila, k rozhodnutí.

U měst Brna, Ostravy a Plzně příslušela tato dozorová a sistační pravomoc Ministerstvu vnitra, které v případě rozporu obecně závazné vyhlášky těchto měst se zákonem, nedošlo-li k autoremeduře vyhlášky, bylo oprávněno předložit věc České národní radě k rozhodnutí. Analogické pravomoci vůči nezákonné obecně závazné vyhlášce v samostatné působnosti hlavního města Prahy měla podle § 28 zákona o hlavním městě Praze vláda. Předpokladem výkonu této dozorové a sistační pravomoci byla oznamovací povinnost příslušného orgánu obce dozorovému orgánu.

Ustanovení § 62 a § 62a zákona o obcích bylo nepřímou novelizováno jednak Ústavou ČR samou a výslovně pak § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který stanovil, že návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení vydaného obcí v její samostatné působnosti může podat Ústavnímu soudu předseda okresního úřadu a zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku. Obdobnou pravomoc však zákon o Ústavním soudu nesvěřil ministru vnitra ve vztahu k obecně závazným vyhláškám v samostatné působnosti statutárních měst Brna, Ostravy a Plzně. Proto takový návrh, obdobně jako vůči nezákonné obecně závazné vyhlášce hlavního města Prahy v samostatné působnosti, mohla uplatnit jen vláda ve smyslu § 64 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.

V návaznosti na zrušení okresních úřadů ve městech Brno, Ostrava a Plzeň bylo do zákona dále doplněno ustanovení § 62a upravující nápravu nesprávných opatření orgánů těchto měst. Příslušnost k výkonu této působnosti byla, pokud jde o obecně závazné vyhlášky a další opatření v samostatné působnosti, svěřena Ministerstvu vnitra (§ 62a odst. 1 a 2). Procesní postup byl stejný jako v § 62 v případě dozoru okresních úřadů nad ostatními obcemi. [12]

Postup při rozhodování o platnosti vyhlášek v samostatné působnosti obcí měl vycházet z těchto skutečností:

- Obecní zřízení bylo uzákoněno před přijetím a nabytím účinnosti Ústavy, která při uspořádání státu vychází z dělby moci a jejich vzájemného vyvažování.

- Součástí samosprávných práv obce je i pravomoc zastupitelstva vydávat v mezích působnosti obce obecně závazné vyhlášky. V daném případě, kdy dohlédací správní orgán uplatní vůči obecně závazné vyhlášce obce v samostatné působnosti obce své sistační právo a zastupitelstvo na zákonnosti své vyhlášky trvá, jde o střet mezi pravomocí územní samosprávy a pravomocí státní správy, pro jehož řešení je nejvhodnější příslušný soud, v daném případě Ústavní soud.
- Ústava výslovně svěřuje Ústavnímu soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. b rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, odporují-li ústavnímu zákonu, zákonu nebo mezinárodní smlouvě a mezi tyto předpisy patří obecně závazné vyhlášky obcí v jejich samostatné působnosti.
- Parlamentu Ústava rozhodování o ústavnosti a zákonnosti právních předpisů nesvěřuje.
- Ve věci dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí v samostatné působnosti se přednostové okresních úřadů řídili ustanovením § 64 odst. 3 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle něhož byl přednosta okresního úřadu oprávněn podat návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení vydaného obcí v její samostatné působnosti Ústavnímu soudu.

K systémové úpravě dozoru nad výkonem samostatné i přenesené působnosti v souladu s Ústavou zakotvenou dělbou mocí, včetně dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti obcí a místních předpisů obcí v přenesené působnosti, došlo až přijetím zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (OZř). [2]

2.2.2 Obecně závazné vyhlášky obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích – stav od 12.11.2000 do 31.12.2002

Dnem 12.11.2000 nabyl účinnosti nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. Jak již bylo výše uvedeno, tento zákon již problematiku dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí řešil systémověji než předchozí platná právní úprava. Hlavní důvody přijetí nového zákona o obcích jsou popsány v důvodové zprávě k návrhu tohoto zákona.

Potřeba přijetí nového zákona o obcích je v této zprávě zdůvodněna následujícím způsobem: Základ současné legislativní úpravy obecního zřízení pochází z r. 1990. Zákon o obcích byl připraven na základě tehdejšího poznání, bez výraznějších zkušeností s jeho apli-

kací. I tak je nepochybné, že dosavadní zákon o obcích, několikrát novelizovaný, sehrál významnou roli v obnově demokratických forem správy v obcích. V průběhu platnosti zákona o obcích došlo však k řadě změn. V první řadě byla přijata nová Ústava, která v některých směrech přinesla změny v postavení obcí; byla přijata Listina. Aplikace zákona v praxi ukázala na nepřesnosti některých jeho ustanovení a na absenci úpravy některých institutů. V případě dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí bylo navrhováno nově upravit výkon dozoru nad činností orgánů obcí, kdy se dozor svěřuje především okresním úřadům.

Zákonná úprava státního dozoru nad právními předpisy obcí vydávanými v jejich samostatné působnosti byla do 31.12.2002 obsažena zejména v ustanoveních § 124 a násl. OZř, a to následovně:

Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, pozastaví okresní úřad jejich výkon. Pozastavení výkonu nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu. Nejedná-li nápravu do 3 měsíců od pozastavení jejího výkonu zastupitelstvo obce, které ji vydalo, podá přednosta okresního úřadu nebo zastupitelstvo kraje návrh na její zrušení Ústavnímu soudu.

Orgánem oprávněným k výkonu státního dozoru (a současně i dozorem povinným) byl tedy okresní úřad, kterému bylo dáno sistační oprávnění pro případ rozporu právního předpisu obce se zákonem. Pozastavení výkonu právního předpisu známé v teorii jako sistace znamená, že právní předpis ztrácí svou účinnost, zůstává však platným. [7]

K tomuto Ústavní soud uvádí, že rozhodnutí o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky neznámá, že by daná vyhláška byla zrušena, není možné ji aplikovat. Je mylný názor, že i obecně závazná vyhláška, jejíž výkon byl pozastaven, musí být dodržována jako závazná právní norma. Obecně závazné vyhlášky jsou totiž podzákonnými právními akty a pokud byl jejich výkon právě pro rozpor se zákonem pozastaven, pak podle nich postupovat nelze. [7]

Opatření, kterým se pozastavuje účinnost obecně závazné vyhlášky obce, nabývalo účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu. Ustanovením § 129 odst. 1 OZř bylo pak výslovně stanoveno, že okresní úřad při vydávání opatření podle § 124 odst. 1 nepostupuje podle správního řádu. Pro možnost realizace sistačního oprávnění okresním úřadem zákon o obcích nestanovil žádné časové limity - takové omezení by bylo v rozporu s účelem dozoru nad výkonem samosprávy, jímž je potřeba vyloučit realizaci

nezákonných usnesení orgánů obce. Nelze však samozřejmě pozastavit účinnost neplatného právního předpisu (tedy právního předpisu zrušeného či dosud nevydaného).

Ustanovením § 125 se přitom stanovila povinnost obce zveřejnit opatření okresního úřadu o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky obce (jakož i rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení obecně závazné vyhlášky obce), a to za účelem informovanosti občanů, na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Tyto skutečnosti mohla přitom obec v souladu s ustanovením § 128 OZř zveřejnit i způsobem v místě obvyklým.

V době, kdy je obecně závazná vyhláška sistována, má obec možnost uvést ji v soulad se zákonem (tedy změnit ji či zrušit) nebo na ní setrvat (takový postup by měl přicházet v úvahu pouze, domnívá-li se obec, že není v rozporu se zákonem). Uplynutím lhůty tří měsíců ode dne pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, která byla dána obci k tomu, aby zjedнала nápravu, byla pak podmíněna aktivní legitimace přednosty okresního úřadu a zastupitelstva kraje k podání návrhu na zrušení právního předpisu Ústavnímu soudu. [7]

2.2.3 Obecně závazné vyhlášky obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích - stav od 1.1.2003 do 30.6.2006

Další etapu vývoje právní úpravy dozoru nad obecní samosprávou zahájilo ukončení činnosti okresních úřadů a s tím spojený přesun jejich kompetencí, včetně pravomoci k provádění dozoru nad samostatnou a přenesenou působností obcí, na jiné orgány veřejné správy s účinností od 1.1.2003. Vládní návrh novely obecního zřízení předpokládal, že dozor nad samostatnou a přenesenou působností obcí budou na místo okresních úřadů vykonávat v plném rozsahu krajské úřady v přenesené působnosti. V průběhu projednávání vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně však byl tento návrh změněn tak, že pravomoc vykonávat dozor nad samostatnou i přenesenou působností obcí byla rozdělena mezi krajské úřady a Ministerstvo vnitra, přičemž silnější roli (zejména v dozoru nad samostatnou působností) mělo Ministerstvo vnitra. [12]

Novelizace obecního zřízení v souvislosti s II. fází reformy územní veřejné správy se zcela zákonitě dotkla i úpravy dozoru nad právo tvorbou obcí. Úprava státního dozoru byla v případě obecně závazných vyhlášek obcí obsažena v ustanovení § 124 OZř:

(1) Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, navrhne krajský úřad

Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. O tomto návrhu vyrozumí krajský úřad starostu obce.

(2) Ministerstvo vnitra přezkoumá návrh krajského úřadu, a shledá-li, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu se zákonem, rozhodne o pozastavení její účinnosti. Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky obce v případě jejího rozporu se zákonem i bez návrhu krajského úřadu, pokud není takový podán do 30 dnů ode dne účinnosti obecně závazné vyhlášky obce. Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky nabývá právní moci dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu.

(3) Ministr vnitra podá nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce návrh na její zrušení Ústavnímu soudu. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

(4) Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu podle odstavce 3, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů od doručení usnesení příslušného orgánu obce o zjednání nápravy Ministerstvu vnitra.

Výkon státního dozoru nad obecní právo tvorbou byl tedy od 1.1.2003 nově svěřen jednak krajským úřadům v přenesené působnosti, jednak Ministerstvu vnitra. Dozor je prováděn následně a zjišťuje se při něm soulad obecně závazných vyhlášek obce se zákony. Jediným kritériem dozoru je tedy zákonnost právních předpisů obcí. Při výkonu dozoru je krajský úřad oprávněn požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách a navrhnout obci změnu nebo zrušení nezákonného právního předpisu obce. Krajský úřad přezkoumá všechny právní předpisy obcí vydané v jeho správním obvodu, a odporuje-li právní předpis obce zákonu, je krajský úřad povinen vyzvat obec ke zjednání nápravy. Systaci tedy nově předchází výzva krajského úřadu obci ke zjednání nápravy. Tato výzva nemá žádný vliv na platnost či účinnost právního předpisu obce, avšak je podmínkou, která musí být splněna, aby krajský úřad mohl navrhnout Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti právního předpisu obce. Nejednala-li obec nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, je povinností krajského úřadu navrhnout Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti takového právního předpisu obce a o tomto návrhu vyrozumět starostu obce.

Sistační oprávnění pro případ rozporu právního předpisu obce se zákonem je tedy nově svěřeno výhradně Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost nezákonného právního předpisu obce buď na návrh krajského úřadu, nebo tak na základě ustanovení § 124 odst. 1 věty druhé učiní z úřední povinnosti, není-li krajským úřadem takový návrh podán do 30 dnů ode dne účinnosti právního předpisu obce.

Rozhodnutí Ministerstva vnitra, kterým se pozastavuje účinnost právního předpisu obce, nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu. Při rozhodování o sistaci se nepostupuje podle správního řádu, ačkoliv to zákon o obcích již výslovně nestanovuje. Ustanovením § 125 se přitom stanoví povinnost obce neprodleně zveřejnit rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti právního předpisu obce (jakož i náleží Ústavního soudu o zrušení právního předpisu obce, rozhodnutí Ministerstva vnitra o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu obce či rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá platnosti rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce) na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Tyto skutečnosti může přitom obec v souladu s ustanovením § 128 OZř zveřejnit i způsobem v místě obvyklým.

Dojde-li k sistaci nezákonného právního předpisu obce, je ministr vnitra povinen podat nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti právního předpisu obce návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu. Dále bylo stanoveno, že pokud Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Tato právní úprava však výslovně neřeší situaci, kdy by Ministerstvo vnitra pozastavilo účinnost právního předpisu obce, avšak ministr vnitra v patnáctidenní lhůtě nepodá návrh na zrušení právního předpisu obce Ústavnímu soudu. [7]

Se zmiňovanou právní úpravou dozoru nad obecně závaznými vyhláškami (1.1.2003 - 30.6.2006) jsou spojeny i další problémy týkající se samosprávy, státu i fyzických a právnických osob.

Samospráva:

Vydaná obecně závazná vyhláška je po posouzení ministerstvem v rozporu se zákonem. Je podán návrh Ústavnímu soudu na zrušení. Ústavní soud ovšem neměl a nemá předepsanou lhůtu, do které musí návrh posoudit. Mohlo by se tedy stát, že Ústavní soud bude tuto otázku projednávat dva roky a po tyto dva roky bude účinnost právního předpisu pozastavena.

Nakonec se zjistí, že je tento předpis v souladu se zákonem a po dva roky nemohla být vyhláška obce (analogicky i kraje) vykonávána. Tímto může být zmařen její účel. Vzhledem k tomu, že riziko, že právní předpis byl pod dobu projednávání Ústavním soudem neúčinný a pak by byla konstatována jeho souladnost se zákonem, přistupuje Ministerstvo vnitra k pozastavení pouze je-li si „jisto úspěchem“. Nastává tedy situace, kdy (není-li se Ministerstvo vnitra jisto úspěchem) platí „sporné“ normativní akty.

Tato situace ovšem je aktuální i v současné době kdy platí jiná novelizovaná právní úprava dozoru.

Stát:

V případě zdvojení dozorového procesu se vznikem třicetidenní prodlevy, kdy nebyla možnost právní předpis sistovat, mohla nastat situace, kdy obec, která si byla vědoma, že vydává vyhlášku, která je v rozporu se zákonem, ji takto mohla vydávat opakovaně.

Fyzická, právnická osoba:

Sám občan ani právnická osoba se nemohli domáhat zrušení vyhlášky ani nemohli podat návrh na její zrušení. Tyto osoby mohly pouze podat podnět ke zrušení právního předpisu obce. Dozorový orgán se však tímto návrhem nemusel zabývat. Rovněž tento problém není vyřešen aktuální právní úpravou.

2.3 Dozor v samostatné působnosti krajů

2.3.1 Obecně závazné vyhlášky krajů dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích - stav do 31.12.2002

Zákonná úprava státního dozoru nad právními předpisy krajů do 31.12.2002 byla obsažena v zákoně o krajích. Režim dozoru pro obecně závazné vyhlášky stanovoval zejména ustanovení § 82. Orgánem oprávněným k výkonu státního dozoru (a současně i dozorem povinným) bylo výhradně Ministerstvo vnitra, kterému bylo dáno sistační oprávnění (právo-moc pozastavit účinnost nařízení obce). Krajské zřízení ve znění účinném do 31.12.2002 stanovovalo, že odporuje-li obecně závazná vyhláška kraje nebo její část zákonu pozastaví Ministerstvo vnitra bez zbytečného odkladu účinnost takového právního předpisu kraje. Současně vyzve příslušný orgán kraje ke zjednání nápravy. Pozastavení účinnosti právního

předpisu kraje nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení krajskému úřadu. Ministr vnitra byl pak vybaven aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení právního předpisu kraje Ústavnímu soudu, podmíněnou marným uplynutím lhůty tří měsíců, která je dána kraji k tomu, aby zjednal nápravu. Nejednalo-li zastupitelstvo kraje do 3 měsíců od pozastavení účinnosti právního předpisu kraje nápravu, bylo povinností ministra vnitra podat návrh Ústavnímu soudu na jeho zrušení nebo zrušení jeho části. [7]

2.3.2 Obecně závazné vyhlášky krajů dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích - stav od 1.1.2003 do 30.6.2006

S účinností od 1.1.2003 normativně upravoval režim státního dozoru nad obecně závaznými vyhláškami zejména novelizované ustanovení § 83. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami krajů je svěřen výhradně Ministerstvu vnitra, oproti tomu v případě nařízení jsou dozorovými orgány věcně příslušná ministerstva nebo jiné věcně příslušné ústřední správní úřady. Orgánu oprávněnému k výkonu státního dozoru (a současně i dozorem povinnému) je dáno sistační oprávnění. Ministerstvo vnitra v případě obecně závazných vyhlášek pozastaví účinnost právního předpisu kraje, je-li v rozporu se zákonem. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení krajskému úřadu. Toto rozhodnutí se neprodleně oznámí ve věstníku právních předpisů kraje. Nezruší-li příslušný orgán kraje takový právní předpis kraje nebo neuvede-li jej do souladu se zákonem ve lhůtě 3 měsíců od účinnosti rozhodnutí o pozastavení, podá ministr vnitra Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Jestliže Ústavní soud návrh na zrušení právního předpisu kraje odmítne nebo zamítne, nebo řízení zastaví, rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. [7]

3 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY DOZORU VE VZTAHU K PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ A KRAJŮ

3.1 Ústavní základ vydávání nařízení obcí a krajů

Aktuálním ústavním předpokladem právotvorby územní samosprávy při vydávání právních předpisů v přenesené působnosti je čl. 79 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Již na úrovni předpisu nejvyšší právní síly je tak konstituována zásadní odlišnost mezi ústavním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, které jsou podřazeny režimu čl. 104 odst. 3 Ústavy a nařízení obcí a krajů řídící se stejně jako právní předpisy vydávané státní správou ustanovením čl. 79 odst. 3 Ústavy.

Odlišnost spočívá na třech aspektech. Za prvé je třeba při interpretaci i aplikaci ústavních norem respektovat rozdílné zařazení předmětných článků do Ústavy. Článek 104 odst. 3 je součástí hlavy sedmé Ústavy nazvané Územní samospráva, zatímco čl. 79 odst. 3 je umístěn v hlavě třetí pod rubrikou Moc výkonná. Z toho bezpochyby vyplývá, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy normativně váže obce a kraje v oblasti samosprávy, tedy při vydávání právních předpisů v samostatné působnosti vyplývající z jejich práva na samosprávu dle čl. 100 a 101 Ústavy. Naopak, ustanovením čl. 79 odst. 3 Ústavy se bude územní samospráva při vydávání místních a regionálních právních předpisů řídit tehdy, pokud nevykonává samosprávu, ale na základě ustanovení čl. 105 Ústavy je jí (jejím orgánům) svěřen v určité věci výkon státní správy (v takovém případě tedy jde o zvláštní formu dekoncentrace, nikoliv o decentralizaci; správní činnost i nadále zůstává státní správou). Obec či kraj vystupují při výkonu přenesené působnosti obdobně jako čistě výkonné orgány státu (klasické orgány státní správy), musí pro ně tudíž i v oblasti tvorby práva platit obdobná pravidla jako pro státní správní úřady.

Za druhé, odlišnost mezi ústavním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů má své kořeny v ustanovení čl. 79 odst. 3 za čárkou, které umožňuje orgánům státní správy (zde chápáno ve funkčním pojetí, tedy včetně činnosti obcí v přenesené působnosti) vydávat právní předpisy výhradně, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Nesmírně významné pak v tomto kontextu je, že takové normativní ustanovení v čl. 104 odst. 3 nenalezneme. Z toho vyplývá, Ústava pro nařízení vydávaná územní samosprávou

klade požadavek výslovného zákonného zmocnění směřujícího k vydání takového právního předpisu, zatímco pro obecně závazné vyhlášky tak nečiní. Z toho pak logicky vyplývá, že Ústava umožňuje vydávat obecně závazné vyhlášky (na rozdíl od nařízení) i bez existence výslovného zákonného zmocnění.

Za třetí tato odlišnost spočívá i v rozdílu mezi slovy v mezích své působnosti, jak je ústavní zákon užil v čl. 104 odst. 3 Ústavy, a slovy na základě a v mezích zákona užitými v čl. 79 odst. 3 Ústavy.

Státní správě (včetně přenesené působnosti obcí a krajů) musí být pravomoc k regulaci určité záležitosti formou právního předpisu výslovně svěřena zákonným zmocněním a státní správa se může při výkonu právo tvorné pravomoci pohybovat pouze uvnitř mezi daných takovým zákonným zmocněním, nemůže tudíž právním předpisem zakládat jiné společenské vztahy než ty, které jsou upravené ve zmocňujícím zákoně, nesmí překročit meze zmocňujícího zákona. [7]

3.2 Dozor v přenesené působnosti obcí

3.2.1 Obecně závazné vyhlášky obcí v přenesené působnosti podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích

Kontrolu obecně závazných vyhlášek v přenesené působnosti, které vydávaly obecní rady, prováděly okresní úřady s oprávněním je zrušit pro jejich nesprávnost. Ke zrušení obecně závazné vyhlášky obce v přenesené působnosti, nebo jejích jednotlivých ustanovení, jestliže odporovaly ústavnímu zákonu, zákonu nebo mezinárodní smlouvě podle čl. 10 Ústavy byly legitimovány subjekty uvedené v § 64 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

- Podle § 62 odst. 3 tehdejšího zákona o obcích okresní úřad zrušil nesprávné opatření obecní rady v otázkách přenesené působnosti, nezjednal-li nápravu orgán, který je vydal.

Jde-li o obecně závaznou vyhlášku v přenesené působnosti města Brna, Ostravy a Plzně, pak právo zrušit je náleželo za stejných podmínek příslušnému ústřednímu orgánu státní správy (§ 62a odst. 3 zák. o obcích). Stejně tak tomu bylo, jestliže šlo o obecně závaznou

vyhlášku v přenesené působnosti hlavního města Prahy (§ 28 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze).

Pokud jde o pojem nesprávný, je zřejmé, že zákon o obcích ho chápal širěji, než pojem nezákonný. Nesprávnost aktu může spočívat především v tom, že odporuje právním předpisům. Zde je třeba připomenout ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož obecně závazné vyhlášky měly být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení (na toto ustanovení odkazoval § 24 odst. 2 zákona o obcích, pokud jde o vydávání vyhlášek v přenesené působnosti). Vyhláška v přenesené působnosti mohla být tedy nesprávnou pro rozpor nejen se zákonem, ale i s právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení. Pojem nesprávný nelze však omezit jen na rozpor aktu s právními předpisy. Postihuje též rozpor s interními akty vlády nebo ústředních orgánů státní správy a neúčelnost aktu (půjde zejména o důsledky pochybení při správním uvážení).

Kontrola obecně závazných vyhlášek v přenesené působnosti byla ze strany okresních úřadů intenzivnější, než tomu bylo u vyhlášek v samostatné působnosti: kritéria kontroly jsou rozsáhlejší (neomezují se pouze na rozpor se zákonem) a přednosta okresního úřadu měl právo je zrušit. Tehdy platná úprava byla kritizována proto, že nerespektuje skutečnost, že obec svou pravomoc vydávat místní právní předpisy i v přenesené působnosti odvozuje od ústavního čl. 79 odst. 3 a konkrétního zákonného zmocnění a nevymyká se tím ústavně-právnímu režimu přezkoumávání ostatních prováděcích právních předpisů, a proto by mělo být příp. zrušení těchto místních právních předpisů vázáno na rozpor se zákonem a zákonným zmocněním a konečné rozhodnutí by mělo příslušet příslušnému soudu. Tehdy platná úprava byla kritizována i z toho důvodu, že úvaha přednosta okresního úřadu, popř. příslušného orgánu státní správy o nesprávnosti vyhlášky nebyla nikterak omezena.

I u vyhlášek v přenesené působnosti zákonodárce preferoval, aby nápravu zjednal orgán, který jí vydal. Zákon o obcích však nestanovil lhůtu, během níž by měla rada obce zjednat nápravu. Jestliže obecní rada nezjednala nápravu, přednosta okresního úřadu vyhlášku zrušil. Z dikce zákona („zruší“) vyplývá, že je povinen tak učinit. Může tak učinit kdykoliv: princip zákonnosti a řádného fungování státní správy ovšem vyžadují, aby tak učinil co nejdříve.

Zákon výslovně neupravil, jakým způsobem má být zrušení vyhlášky obce v přenesené působnosti zveřejněno. Z logiky věci vyplývalo, že rozhodnutí přednosta okresního úřadu

bylo třeba vyhlásit stejným způsobem, jakým byla vyhlášena zrušená vyhláška, tj. vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů. Zákon o obcích však nedal odpověď na to, kdy nastávají právní účinky rozhodnutí o zrušení vyhlášky. Dle názoru J. Grospiče měla vyhláška pozbýt platnosti dnem, kdy bylo vyhlášeno rozhodnutí o jejím zrušení.

- Obecně závazná vyhláška obce v přenesené působnosti mohla být též zrušena Ústavním soudem. Právo podat návrh na její zrušení mají stejné subjekty jak je tomu u vyhlášek v samostatné působnosti s jedinou výjimkou: návrh není oprávněn podat přednosta okresního úřadu. Zřejmě tomu bylo tak proto, že sám měl právo za zákonem stanovených podmínek zrušit vyhlášku obce v přenesené působnosti.

Ústavní soud na rozdíl od přednosta okresního úřadu mohl zrušit vyhlášku obce v přenesené působnosti jen z toho důvodu, že odporuje ústavnímu zákonu, zákonu nebo mezinárodní smlouvě podle čl. 10 Ústavy nebo zákonu. [2]

3.2.2 Nařízení obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích - stav od 12.11.2000 do 31.12.2002

Zákonná úprava státního dozoru nad právními předpisy obcí vydávaných v jejich přenesené působnosti byla do 31.12.2002 obsažena zejména v ustanoveních § 127 odst. 1 a 3 OZř, a to následovně:

Odporuje-li nařízení obce zákonu, pozastaví okresní úřad jeho výkon. Pozastavení výkonu nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu. Nejednalo-li nápravu do 3 měsíců od pozastavení jeho výkonu orgán obce, který je vydal, může přednosta okresního úřadu podat návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu. Nedočteno zůstává oprávnění zastupitelstva kraje podat návrh na zrušení nařízení obce Ústavnímu soudu.

Opatření okresního úřadu podle odstavců 1 a 2 § 127 OZř a nález Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno nařízení obce, obec neprodleně vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.

Orgánem oprávněným k výkonu státního dozoru (a současně i dozorem povinným) byl tedy okresní úřad, kterému bylo dáno sistační oprávnění (pravomoc pozastavit účinnost nařízení obce), a to pouze pro případ rozporu právního předpisu obce se zákonem. Poza-

stavení výkonu nabývalo účinnosti dnem doručení písemného vyhotovení tohoto opatření obecnímu úřadu a při jeho vydávání se nepostupovalo dle správního řádu.

Přednosta okresního úřadu byl pak vybaven aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení právního předpisu Ústavnímu soudu, podmíněnou marným uplynutím lhůty tří měsíců, která byla dána obci k tomu, aby zjedнала nápravu. Návrh na zrušení nařízení obce mohlo Ústavnímu soudu podat též zastupitelstvo kraje.

S. Kadečka k tomuto pojetí státního dozoru nad právotvorbou obcí v přenesené působnosti konstatuje, že je považuje za nevhodné z těchto důvodů:

- jeho jediným kritériem je zákonnost právotvorby
- jediným orgánem oprávněným k rušení právních předpisů je Ústavní soud. Úprava tak vycházela ze skutečnosti, že jde o dozor nad tvorbou práva, aniž by jakkoliv reflektovala skutečnost, že jde o dozor nad státněsprávní činností obcí. Projevuje se v ní tudíž nepochopení odlišností mezi státní správou a samosprávou, nerespektování základních organizačních principů veřejné správy, zásadního rozdílu mezi decentralizací a dekoncentrací.

Vydávání nařízení obcí je výkonem státní správy, s tím tudíž souvisí i existence hierarchických vertikálních vztahů. S. Kadečka proto považuje za správné, aby nařízení obcí rušil hierarchicky výše postavený orgán státní správy. V rámci hierarchicky konstituovaného výkonu státní správy nelze vázat rušení nařízení obcí pouze na jejich nezákonnost, neboť takový postup je v rozporu s organizačními principy výstavby státní správy. Přenesená působnost obcí je totiž projevem dekoncentrace, nikoliv decentralizace, a jako taková zůstává činností státněsprávního, a ne samosprávného charakteru. [7]

3.2.3 Nařízení obcí podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích - stav od 1.1.2003 do 30.6.2006

Novelizace obecního zřízení se rovněž dotkla i úpravy státního dozoru nad nařízeními obcí. Stírání rozdílů mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obcí pak našlo svůj vrchol v novelizované úpravě státního dozoru nad nařízeními obcí, jak je obsažena v ustanovení § 127 odst. 1 a 2 OZř.:

(1) Odporuje-li nařízení obce zákonu, použije se § 124 obdobně.

(2) Na zveřejňování rozhodnutí týkajících se pozastavení účinnosti nebo zrušení nařízení obce se použije § 125 obdobně.

Úprava státního dozoru nad nařízeními obcí se tedy odkazuje na § 124 OZř., který upravuje státní dozor v případě obecně závazných vyhlášek obce.

(1) Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. O tomto návrhu vyrozumí krajský úřad starostu obce.

(2) Ministerstvo vnitra přezkoumá návrh krajského úřadu, a shledá-li, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu se zákonem, rozhodne o pozastavení její účinnosti. Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky obce v případě jejího rozporu se zákonem i bez návrhu krajského úřadu, pokud není takový podán do 30 dnů ode dne účinnosti obecně závazné vyhlášky obce. Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky nabývá právní moci dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu.

(3) Ministr vnitra podá nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce návrh na její zrušení Ústavnímu soudu. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

(4) Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu podle odstavce 3, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů od doručení usnesení příslušného orgánu obce o zjednání nápravy Ministerstvu vnitra.

Výkon státního dozoru nad obecní právotvorbou je tedy od 1.1.2003 svěřen jednak krajským úřadům v přenesené působnosti, jednak Ministerstvu vnitra. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad nařízení obce se zákony. Jediným kritériem dozoru je tedy zákonnost právního předpisu obce. Při výkonu dozoru je krajský úřad oprávněn požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách a navrhnout obci změnu nebo zrušení nezákonného právního předpisu obce. [7]

3.3 Dozor a kontrola v přenesené působnosti krajů

3.3.1 Nařízení krajů dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích - stav od 12.11.2000 do 31.12.2002

Zákonná úprava státního dozoru nad právními předpisy krajů do 31.12.2002 byla obsažena v zákoně o č. 129/2000 Sb., o krajích (KZř). Režim dozoru pro nařízení stanovoval zejména ustanovení § 85. Orgánem oprávněným k výkonu státního dozoru (a současně i dozorem povinným) bylo výhradně Ministerstvo vnitra, kterému bylo dáno sistační oprávnění. Krajské zřízení ve znění účinném do 31.12.2002 stanovovalo, že odporuje-li nařízení kraje nebo jeho část zákonu nebo jinému právnímu předpisu vydanému k provedení zákona, pozastaví Ministerstvo vnitra bez zbytečného odkladu účinnost takového právního předpisu kraje. Současně vyzve příslušný orgán kraje ke zjednání nápravy. Pozastavení účinnosti právního předpisu kraje nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení krajskému úřadu. Ministr vnitra byl pak vybaven aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení právního předpisu kraje Ústavnímu soudu, podmíněnou uplynutím lhůty tří měsíců, která je dána kraji k tomu, aby zjednal nápravu. Nejednala-li rada kraje do 3 měsíců od pozastavení účinnosti právního předpisu kraje nápravu, bylo povinností ministra vnitra podat návrh Ústavnímu soudu na jeho zrušení nebo zrušení jeho části. [7]

3.3.2 Nařízení krajů dle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích - stav od 1.1.2003 do 30.6.2006

S účinností od 1.1.2003 normativně upravoval režim státního dozoru nad nařízeními krajů zejména novelizované ustanovení § 85. Oba existující režimy dozoru se liší pouze ve vymezení dozorového orgánu: dozor nad obecně závaznými vyhláškami krajů je svěřen výhradně Ministerstvu vnitra, oproti tomu v případě nařízení jsou dozorovými orgány věcně příslušná ministerstva nebo jiné věcně příslušné ústřední správní úřady.

Orgánu oprávněnému k výkonu státního dozoru je dáno sistační oprávnění. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný věcně příslušný ústřední správní úřad pozastaví účinnost nařízení kraje, je-li v rozporu se zákonem. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu kraje nabývá účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení krajskému úřadu. Toto rozhodnutí se neprodleně oznámí ve věstníku právních předpisů kraje. Nezruší-li příslušný orgán kraje takové nařízení kraje nebo neuvede-li jej do souladu se zákonem ve lhůtě 3

měsíců od účinnosti rozhodnutí o jeho pozastavení, podá příslušný ministr nebo vedoucí ústředního správního úřadu Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení podle zvláštního zákona. Jestliže Ústavní soud návrh příslušného ministra nebo vedoucího ústředního správního úřadu na zrušení nařízení kraje odmítne nebo zamítne, nebo řízení zastaví, rozhodnutí příslušného ministerstva nebo ústředního správního úřadu o pozastavení účinnosti nařízení kraje pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. [7]

3.4 Poznámky k vývoji právní úpravy

Dozor je možno považovat za specifickou formu právní kontroly, zaměřující se především na účelnost, hospodářskou efektivitu a zákonnost činnosti subjektů správního práva, hierarchicky nepodřízených orgánů, jenž dozor provádí. Při zkoumání mechanismů tohoto dozoru v oblasti činnosti obcí i krajů je nutno klást si dvě úzce související, ale do určité míry samostatné otázky: kdo má pravomoc rozhodnutí orgánů samosprávných celků rušit a jakou procedurou je možno tohoto zrušení dosáhnout. [10]

Druhá fáze reformy územní veřejné správy se přirozeně dotkla celé řady institutů režimu působení obecní samosprávy. V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a přerozdělením jim příslušející působnosti na tzv. „zbývající“ úrovni organizace územní správy (obce a kraje) bylo nutno přenastavit nejen rozdělení kompetencí z hlediska územně prostorového a úrovněvého, ale bylo současně třeba zcela nově řešit systém vztahů uvnitř takto změnově koncipované organizace územní správy. V souvislosti s tím si zásadnější systémové změny vyžádal také institut tzv. dozoru nad výkonem působnosti obcí, s nímž počítal zákon o obcích (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích), v hlavě sedmé a který byl v různých obměnách zakotven a uplatňován v podmínkách naší novodobé obecní samosprávy již od její revitalizace v roce 1990. Především je třeba poznamenat, že dozor nad výkonem působnosti obcí, ve smyslu předmětné právní úpravy, představuje jednu z nejvýznamnějších záruk zákonnosti v územní veřejné správě. V tomto smyslu potom také patří svou povahou k nezastupitelným institutům systému fungování územní správy. Pro jeho právní režim přitom zákonitě platí, že musí respektovat obecnější východiska, související s potřebou dozoru a stejně tak i obecněji vnímané kontroly, ve veřejné správě. Poslání a postavení územní správy nutně vyžaduje, aby právní úprava organizace i činnosti obecní samosprávy jako specifické veřejné správy garantovala zákonnou realizaci jejich cílů a úkolů ve smyslu

příslušných funkcí, metod a forem realizace veřejné správy. Veřejná správa jako činnost výkonná, podzákoná a nařizovací je vázána zákony a zabezpečuje jejich provedení. Zachování zákonnosti obecně je jedním z nezbytných předpokladů právní jistoty. Specifické a svým způsobem klíčové postavení v systému právních záruk ve veřejné správě zaujímají právě kontrola a dozor ve veřejné správě a to zejména tím, že jejich prostřednictvím a na základě jimi zjištěných výsledků se v mnohých případech vytváří předpoklady pro uplatnění ostatních právních záruk, které přes tento společný vztah ke kontrole a dozoru však vždy plní svébytné a relativně samostatné poslání. Veřejná správa je své podstatě zvláštním druhem společenského řízení a jako taková je systémem systému společenského řízení jako celku. Proto také mimo svoje specifika vykazuje obecné znaky či rysy řízení, s čímž souvisí mj. především problematika kontroly veřejné správy, jako příslušné záruky zákonnosti ve veřejné správě. Kontrola je nedílnou součástí každé řídicí činnosti a realizuje se v příslušných řídicích vztazích a specificky se spolupodílí dosahování cílů, k jejichž uskutečňování předmětná cílená činnost směřuje. Veřejná správa jako taková cílená činnost jednak sama zahrnuje kontrolu jako součást svého působení, a jednak je jako součást širěji pojaté činnosti ve společnosti předmětem kontroly ze strany jiných subjektů. Kontrola veřejné správy ve svém obecném pojetí zajišťuje provádění veškerých potřebných činností v odpovídajícím rozsahu. Kontrolou se zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co bylo nebo býti má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností a ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření.

S ohledem na odeznlé fáze či etapy reformy územní veřejné správy, započaté po přelomu roku 1989/1990 nejprve musíme zmínit, že organizační zabezpečení dozoru nad výkonem působnosti obcí vývojově kopírovalo postup změn v samotné organizaci územní správy. Jestliže tzv. první fáze reformy územní veřejné správy byla představována nahrazením předchozí soustavy národních výborů nově koncipovanými orgány územní správy, a to jmenovitě v roce 1990 obcemi jako samosprávnými korporacemi a okresními úřady jako orgány státní správy a završení této první etapy bylo potom spatřováno v právním konstituování krajů jako tzv. vyšších územních samosprávných celků a v započetí jejich činnosti na přelomu roku 2000/2001, potom nutně platilo, že právní úprava musela nejprve řešit otázky dozoru nad výkonem působnosti obcí, a následně (počínaje 1.1.2001) musela řešit také otázky dozoru nad výkonem působnosti krajů.

Druhá fáze reformy územní veřejné správy potom spočívala v ukončení činnosti okresních úřadů k datu 31.12.2002, a převedení veškeré územní veřejné správy s tzv. všeobecnou působností do organizační soustavy obcí a krajů jako územních samospráv, s příslušným výkonem územní správy jako tzv. přenesené působnosti, bylo třeba i na úseku dozoru nad výkonem působnosti obcí zohlednit příslušné dopady, související právě se zánikem okresních úřadů.

Pokud jde o předchozí uplynulé období, tady jen stručně poznamenejme, že ze sledovaného úhlu pohledu pro ně byly klíčové vztahy obcí a okresních úřadů, kdy okresní úřady vystupovaly nejen jako instančně nadřízené orgány vůči rozhodnutím orgánů obcí ve správním řízení, současně také jako orgány, kterým příslušelo realizovat dozor nad výkonem působnosti obcí. Zatímco v případě instančního režimu právní úprava po celá devadesátá léta nerozlišovala mezi pravidly pro přezkumné řízení podle toho, zda okresní úřady přezkoumávaly rozhodnutí orgánů vydaná v samostatné či v přenesené působnosti, v případě tzv. správního dozoru právní úprava mezi postupy při něm diferencovala. Poněkud jiná pravidla byla stanovena pro případy, kdy šlo o realizaci dozoru nad výkonem samostatné působnosti a dále kdy šlo o realizaci dozoru nad výkonem přenesené působnosti.

Po přijetí zákona o krajích v roce 2000 byla právní úprava těchto otázek zákonitě doplněna o jejich právní řešení ve vztahu ke krajům (vztah krajů a tzv. ústředních správních úřadů). Souběžně s přijatým zákonem o krajích byl přijat i nový zákon o obcích a stejně tak i nový zákon o hlavním městě Praze. Všechny takto přijaté zákony předchozí režim dozoru nad výkonem působnosti obcí (a obdobně i režim instančních vztahů), jak jej znal zákon o obcích z roku 1990, poněkud pozměnily.

Změnou v organizaci, představované uspořádáním: obce a jejich orgány - okresní úřady - kraje a jejich orgány (ty pak instančně a dozorově podléhaly ústředním správním úřadům), na organizaci obce a jejich orgány - kraje a jejich orgány (které nadále instančně a dozorově podléhaly a podléhají ústředním správním úřadům), vyvolaly zejména potřebu nového řešení dozorových (i instančních) vztahů k obcím.

Navíc došlo k výraznější diferenciaci obcí, spojené s již zmiňovanými rozdíly v rozsahu svěřované tzv. přenesené působnosti (obce jsou rozděleny do tří kategorií), čemuž odpovídají i rozdíly ve velikosti jejich správních obvodů. Pro tuto kategorizaci obcí přitom platí, že obec první kategorie je svým správním obvodem součástí správního obvodu obce druhé kategorie, a stejně tak tato obec je svým správním obvodem součástí správního obvodu

obce třetí kategorie. Opticky potom toto rozlišování obcí, a to zejména u laické veřejnosti, vyvolává představy o „stupňovitosti“ uspořádání takto diferencovaných obcí, včetně představ o instanční hierarchii, jakož i představ o hierarchii pro potřeby správního dozoru.

Pro instanční vztahy platí, že instančně vyšším stupněm v organizaci územní veřejné správy je ve vztahu k rozhodovací činnosti obcí ve správním řízení, bez rozdílu, o jakou kategorii obce jde, vždy příslušný kraj se svými orgány, přičemž toto přezkumné řízení vždy spadá do přenesené působnosti kraje. Ve vztahu k rozhodovací činnosti krajů ve správním řízení je potom instančně vyšším orgánem vždy příslušný ústřední správní úřad a již z tohoto titulu je zřejmé, že toto přezkumné řízení má vždy povahu výkonu státní správy. Toto základní organizační schéma platí v obecné rovině i pro případ dozoru.

Dozor nad výkonem působnosti obcí přísluší vykonávat orgánu příslušného kraje (jako výkon jeho přenesené působnosti), a to za přispění ústředních správních úřadů, příp. příslušných soudů, dozor nad působností krajů potom přísluší vykonávat příslušným ústředním správním úřadům, a to za přispění příslušných soudů.

Jak režim instančních vztahů, tak režim správního dozoru ve vztahu k územní samosprávě, je ve své podstatě režimem vztahu státu a územních samospráv. Ústavně právní východiska těchto režimů, je při absenci výslovných řešení, nutno dovozovat z obecného pravidla, obsažené v čl. 101 odst. 4 Ústavy, v jehož smyslu „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“ Bližší zákonná pravidla v tomto směru potom obsahují zákon o obcích, zákon o krajích, a pro podmínky hlavního města Prahy jde potom o zákon o hlavním městě Praze.

Právní úprava tímto respektuje rozdíly mezi předpoklady pro výkon samostatné působnosti a předpoklady pro výkon přenesené působnosti. Činí tak přitom až od roku 2000. Právní úprava instančních vztahů v podmínkách územní správy v 90. letech toto řešení neobsahovala, což ve svých důsledcích vedlo k tomu, že instančně vyšší orgán svými přístupy k přezkoumávaným rozhodnutím zpravidla nerozlišoval, zda přezkoumává rozhodnutí vydané v samostatné či přenesené působnosti územní samosprávy, a tak případně měnil i rozhodnutí vydané v působnosti samostatné.

Pokud jde o dozor nad výkonem působnosti obcí (obdobně i krajů), jeho koncepce je právní úpravou konstruována jako koncepce dozoru státu nad výkonem působnosti územních samospráv. Jeho základ sice spočívá v tzv. správním dozoru (dozor vykonávaný správními

úřady), nicméně při výkonu dozoru ve vztahu k právním předpisům územních samospráv a dále i ve vztahu k usnesením, rozhodnutím nebo opatřením orgánů obcí (obdobně i krajů) v samostatné působnosti, se na výkonu dozoru (v návaznosti na počáteční fáze „správního dozoru“) podílejí, vedle příslušných správních úřadů, v jeho „závěrečné fázi“ ještě další státní orgány (jmenovitě příslušné soudy). [10]

Pokud jde o právní úpravu tzv. kontroly (tedy vlastně dozoru v užším smyslu), nový zákon o okresních úřadech vydaný v r. 2000 (zákon č. 147/2000 Sb.) obsahoval samostatnou hlavu nazvanou „Oprávnění a postup okresního úřadu při provádění kontroly výkonu přenesené působnosti orgány obcí“ (§ 24 až 31 zákona č. 147/2000 Sb.), šlo však jen o úpravu kontroly přenesené působnosti, zatímco mnohem nezbytnější pravidla pro provádění kontroly samostatné působnosti ani tento zákon neobsahoval. Nezbytnější proto, že při výkonu státní správy byly orgány obcí okresním úřadům podřízeny a výkon kontroly tedy byl vnitřním vztahem v rámci hierarchicky organizované státní správy, zatímco v případě samostatné působnosti obce nikomu podřízeny nebyly a nejsou (vyjma rozhodování ve správním řízení, ani tam však nejde o klasické vztahy nadřízenosti a podřízenosti) a bez zákonné úpravy tak nebyla kontrola samostatné působnosti vůbec možná. [12]

Za situace, kdy v nadobecní úrovni bezprostředně nevystupuje územní orgán státní správy s všeobecnou působností (stav po 1.1.2003, po zrušení okresních úřadů), zákonodárce zvolil řešení, kdy funkci správního dozoru vůči obcím svěřil v počáteční fázi krajským úřadům a začlenil ji do přenesené působnosti. Na tuto tzv. počáteční fázi dozoru, vykonávanou ze strany krajských úřadů, potom dále zpravidla navazuje aktivní „dozorová činnost“ příslušného ministerstva, jakožto ústředního správního úřadu.

Pokud jde o dozor, předepisovaný vůči krajům, tam byla situace jednodušší, neboť jej stát mohl vykonávat přímo svými orgány a svěřoval jej příslušným ministerstvům, tj. příslušným ústředním správním úřadům (jako orgánům státu).

Konkrétní pohled na úpravu správního dozoru ve vztahu k působnosti obcí ukazoval, že zákon o obcích rozlišuje mezi dozorem ve vztahu k aktům obcí, vydávaným při výkonu samostatné působnosti a dozorem ve vztahu k aktům obcí, vydávaným při výkonu přenesené působnosti. Zatímco v prvním případě samosprávné postavení obcí vylučuje přímý zásah správního orgánu (orgánu „správního dozoru“), jímž by se předmětné opatření rušilo, v případě druhém tomu bylo naopak.

Právní úpravou tak bylo výslovně předpokládáno, že u nezákonných právních předpisů obcí („obecně závazné vyhlášky“), či právu odporujících usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti (s výjimkou rozhodnutí ve správním řízení, kde platí vlastní opravný režim), přichází v úvahu nejprve výzva krajského úřadu ke zjednání nápravy. Pokud obec tuto nápravu nezjedná do 30 dnů od doručení výzvy krajského úřadu, krajský úřad navrhne Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti takového aktu. Pokud ministerstvo shledá takový návrh důvodný, pozastaví účinnost právního předpisu nebo pozastaví výkon jiného aktu obce. Rozhodnutí ministerstva je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, které je v případě pozastavení účinnosti právního předpisu konečné, v případě pozastavení výkonu ostatních aktů obce je ještě ministerstvem přezkoumatelné po podání opravného prostředku. Nastane-li potřeba tyto akty rušit, ke zrušení právního předpisu obce je příslušný Ústavní soud, ke zrušení jiných aktů obce je příslušný soud ve správním soudnictví.

Pokud jde přenesenou působnost obcí, při výkonu dozoru v případě právních předpisů obce („nařízení“) se postupuje obdobně jako v případě právních předpisů obce v samostatné působnosti. V případě dalších aktů tj. usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí, vydávaných v přenesené působnosti potom platí, že tyto akty přísluší pro rozpor s právem a stejně tak i pro rozpor s usnesením vlády nebo směrnicí ústřední správního úřadu, zrušit krajskému úřadu, pokud nezjedná nápravu ten orgán obce, který takový akt vydal, a to ve lhůtě, kterou mu k tomuto účelu předtím krajský úřad stanovil.

Obdobně jako v případě správního dozoru nad výkonem působnosti obcí diferencuje a režim dozoru koncipuje i zákon o krajích pro potřeby dozoru státu ve vztahu k působnosti krajů. [3]

Pokud jde o právní úpravu tzv. kontroly, se zánikem okresních úřadů a zrušením zákona č. 147/2000 Sb. byla ustanovení zákona o okresních úřadech upravující pravidla kontroly přenesené působnosti obcí s účinností od 1.1.2003 přesunuta prakticky ve shodném znění do zákona o krajích (viz hlava VIII, tzn. § 93a a násl. zákona o krajích). Tato ustanovení byla z krajského zřízení vypuštěna s účinností od 1.7.2006 zákonem č. 234/2006 Sb., který upravil provádění kontroly samostatné i přenesené působnosti obcí komplexně v obecním zřízení (a paralelně s tím obdobně též v krajském zřízení a zákoně o hlavním městě Praze - viz § 86 až 89 zákona č. 129/2000 Sb. a § 113 až 117 zákona č. 131/2000 Sb.).

Právní úprava založená na ne zcela jasném rozdělení pravomocí při výkonu dozoru nad samostatnou působností mezi krajské úřady a Ministerstvo vnitra vyvolávala prakticky od počátku své účinnosti větší či menší tenze mezi těmito institucemi, a to především v případě určení vzájemného rozsahu kompetencí, kdy ještě může zasahovat krajský úřad a kdy již může zasahovat Ministerstvo vnitra. To vedlo k rozdílným stanoviskům, jak pokud šlo o výklad této právní úpravy, tak i pokud šlo o vlastní provádění dozorových opatření při hodnocení obsahu jednotlivých aktů vydaných orgány obce. Zvolený model dělby působnosti, resp. jeho implementace v praxi se velmi rychle ukázaly jako poměrně nevhodné a v roce 2004 proto Ministerstvo vnitra přistoupilo k přípravě návrhu novely, jejímž hlavním cílem bylo upravit kompetence při provádění dozoru nad působností obcí co možná jednoznačně a současně sjednotit jednotlivé procesní postupy v rámci dozoru. [12]

4 SOUČASNÝ DOZOR A KONTROLA V ČESKÉ ÚZEMNÍ SPRÁVĚ

Právní úprava správního dozoru nad územní samosprávou, pod níž lze podřadit instituty dozoru a kontroly dle zákonů o územních samosprávných celcích, doznala jen v posledních několika letech značných změn. Zejména přijetí nových zákonů o obcích a krajích, dále úpravy vyvolané potřebou reagovat na vývoj v uspořádání územní veřejné správy v souvislosti se zánikem činnosti okresních úřadů k 31.12.2002 a v neposlední řadě novelizaci realizovanou zákonem č. 234/2006 Sb., který vstoupil v účinnost k 1.7.2006.

Touto novelou došlo mimo jiné k podstatné změně právní úpravy výkonu dozoru a kontroly nad samostatnou a přenesenou působností obcí, krajů a hlavního města Prahy, resp. dosavadní právní úprava byla v plném rozsahu nahrazena úpravou novou.

Posledně jmenovaný zákon přispěl ke zjednodušení a zpřehlednění systému dozoru, současně však přinesl nový institut kontroly samostatné působnosti, který neměl v předchozí právní úpravě územní samosprávy obdoby. V této části diplomové práce se pokusím zhodnotit aktuální první úpravu, která se týká dozoru a kontroly dle zákona o obcích a zákona o krajích. [16]

4.1 Důvody přijetí novely zákonů územních samosprávných celků

Právní úprava dozoru, resp. kontroly nad působností územních samosprávných celků nebyla zejména po 1.1.2003 právě konsistentní, a to jak po stránce hmotněprávní, tzn. pokud jde o způsob rozdělení kompetencí při výkonu dozoru mezi jednotlivé dozorové orgány, tak po stránce procesní, kdy mezi zákonem o obcích, zákonem o krajích a zákonem o hlavním městě Praze, existovaly nemalé (a věcně mnohdy jen těžko zdůvodnitelné) rozdíly i pokud jde o jednotlivé procesní postupy při provádění dozoru.

Na základě toho přistoupilo Ministerstvo vnitra k přehodnocení a maximálnímu možnému sjednocení této právní úpravy, jehož výsledkem byl vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (OZř), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (KZř), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu a zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (sněmovní tisk č. 987, Poslanecká sněmovna 2005, IV. volební období).

Vzhledem k tomu, že Parlament v roce 2002 nepřijal vládou navrhovaný model, podle kterého měly dozor nad obcemi vykonávat výlučně krajské úřady v rámci přenesené působ-

nosti a vzhledem k tomu, že cílem novely (vedle sjednocení procesních postupů) bylo zejména odstranění kompetenční dvojkolejnosti při výkonu dozoru nad obecní samosprávou, vycházel vládní návrh z toho, že dozor nad samostatnou působností obcí bude v plném rozsahu svěřen Ministerstvu vnitra a dozor nad působností přenesenou (rovněž v plném rozsahu) krajským úřadům s tím, že do výkonu dozoru nad přenesenou působností obcí budou moci v případě nečinnosti krajského úřadu zasáhnout i věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady.

Za pozornost stojí, že se v této souvislosti začalo znovu (byť zatím jen velmi obecně) diskutovat o možnosti kodifikace právní úpravy obsažené v obecním a krajském zřízení a zákoně o hlavním městě Praze do jednoho kodexu, který by obsahoval v obecné části instituty společné a ve zvláštní části instituty specifické pro obce, resp. jednotlivé typy obcí, pro kraje a pro hlavní město Prahu. [12]

Zákon č. 234/2006 Sb. byl vládou předložen Parlamentu ČR s primárním cílem provést změny v právní úpravě dozoru a kontroly. Teprve v průběhu legislativního procesu v Parlamentu byly pozměňovací návrhy přidány k zamýšlené novele též změny dalších právních institutů, kdy za všechny je možné jmenovat např. obnovení statutu městys pro některé obce, rozšíření okruhu statutárních měst, novou právní úpravu oddělování části obce, změny v odměňování uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstva obce apod.

Návrh změn v právní úpravě dozoru a kontroly nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků vycházel z praktických zkušeností a poznatků z aplikace předchozí právní úpravy v této oblasti, která byla v řadě případů předmětem kritiky, a to zejména ze strany obcí.

V důvodové zprávě návrhu novely těchto zákonů bylo mimo jiné konstatováno, že navrhovaná novela zákonů si klade za cíl v první řadě jednak sjednocení právní úpravy dozoru, který je v jednotlivých zákonech zcela bez zjevných důvodů upraven nejednotně, a to nejen pouze z hlediska terminologického, ale i z hlediska věcného, v těch případech, kdy k tomuto věcnému rozdílu pojetí dozoru v zákonech není žádný důvod a jednak, a to zejména, odstranění duplicity v případě dozoru nad samostatnou působností obcí v souladu s níže uvedeným odůvodněním.

Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Do činnos-

ti územních samosprávných celků mohou tedy zasahovat pouze státní orgány, které jsou součástí výkonné moci, a to pouze způsobem stanoveným zákonem. Tento závěr vyplývá zejména z čl. 105 Ústavy, který předpokládá možnost svěřeni výkonu státní správy orgánům samosprávy. Orgány samosprávy však ani v tomto případě nemají a nezískávají postavení státních orgánů, neboť pokud by tomu tak bylo, byl by čl. 105 Ústavy neúčelný a orgány územní samosprávy by při výkonu státní správy měly postavení správních úřadů podle čl. 79 odst. 1 Ústavy – tak tomu ovšem není; pojem „stát“ v čl. 101 odst. 4 Ústavy proto znamená ve vztahu k čl. 105 a čl. 79 odst. 1 Ústavy „státní orgán“. Takový model plně odpovídá čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle něhož může do činnosti územních samosprávných celků zasahovat (pouze) stát, a to jen vyžaduje-li to ochrana zákona a zákonem stanoveným způsobem. Tento článek je jednou ze záruk samosprávy územních samosprávných celků (čl. 8 Ústavy). Ústava v hlavě sedmé ani na jiném místě nepočítá s tím (a tedy ani neumožňuje - viz čl. 9 odst. 2 Ústavy), aby orgány územního samosprávného celku zasahovaly při výkonu své působnosti do samosprávy jiného samosprávného celku. Tomuto pojetí odpovídá i čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, resp. § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle nichž má územní samosprávný celek (tedy kraj i obec) právo podat Ústavnímu soudu ústavní stížnost pouze proti nezákonnému zásahu státu do své samostatné působnosti, nemá ale právo podat ústavní stížnost proti takovému nezákonnému zásahu ze strany orgánu jiného územního samosprávného celku. Pojem „stát“ lze v tomto případě vykládat jednak ve smyslu organizačním, kdy se má na mysli jednání některého ze státních orgánů, ať již jde o orgán moci výkonné, soudní nebo zákonodárné, nebo funkčním, kdy nezáleží na tom, kdo zásah provádí, ale vychází se z povahy činnosti, tedy zda jde či nejde o výkon státní správy, ať již státní správy přímé nebo státní správy nepřímé, tedy státní správy, která byla zákonem svěřena subjektu nebo orgánu od státu oddělenému (v daném případě tedy krajskému úřadu).

S ohledem na to, že ustanovení o výkonu veřejné moci je obecně třeba interpretovat restriktivním způsobem, zastávají tvůrci návrhu zákona názor, že je třeba jednoznačně preferovat první výklad, tedy že pojem „stát“ užitý v citovaných člácích Ústavy je třeba vykládat ve smyslu organizačním a pravomoc vykonávat správní dozor nad samostatnou působností obcí proto nelze svěřit orgánům krajů jako výkon jejich přenesené působnosti (takové řešení by si vyžadovalo ve smyslu čl. 9 odst. 1 Ústavy doplnění čl. 101 odst. 4, kde by muselo být uvedeno, za jakých podmínek může kraj zasahovat do činnosti obce, a zároveň

doplnění čl. 87 odst. 1 písm. c) o další typ ústavní stížnosti, již by se mohly obce proti nezákonnému zásahu orgánu kraje do své samostatné působnosti bránit).

Nelze přijmout zjednodušující argument, že při spojeném modelu veřejné správy na úrovni územních samosprávných celků není jiné řešení než to, aby výkon státního dozoru nad obecní samosprávou vykonávaly krajské úřady v rámci výkonu přenesené působnosti. Spojený model veřejné správy spočívá v tom, že orgány územních samosprávných celků (obcí a krajů) vykonávají současně jak samosprávu, tak i státní správu. Jakkoliv byl zvolen spojený model veřejné správy, nelze pominout, že existuje a vždy bude existovat okruh kompetencí, které musí vždy vykonávat stát a dozor nad výkonem samosprávy obcí, která je ústavně garantovaným právem, mezi ně patří.

Krajské úřady v přenesené působnosti budou podle navrhované novely vykonávat vedle dosavadní komplexní působnosti v oblasti dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí v přenesené působnosti nově rovněž dozor nad nařízeními obcí včetně pozastavení účinnosti těchto právních předpisů. Nově se navrhuje aktivní legitimace ředitele krajského úřadu k podání návrhu na zrušení nařízení obce Ústavnímu soudu.

Nejčastěji zmiňované nedostatky předchozí právní úpravy a tedy i hlavní důvody pro přijetí úpravy nové byly následující:

- Nerovný přístup k obcím oproti hlavnímu městu Praze a krajům. Vůči obcím vystupovaly dva dozorové orgány, tj. Ministerstvo vnitra a krajské úřady, zatímco vůči krajům a hlavnímu městu Praze jeden orgán.
- Nemožnost okamžitého zásahu orgánu dozoru. I zjevně nezákonné správní akty obcí byly po relativně dlouhou dobu účinné, neboť orgány dozoru musely vyčkat uplynutí zákonem stanovené lhůty před možností efektivně zasahovat a zjednat nápravu.
- Nemožnost zjednat nápravu obcemi v zákonem stanovené lhůtě. Ministerstvo vnitra bylo povinno po vydání sistačního rozhodnutí podat návrh příslušnému soudu ve velmi krátké lhůtě 15 dnů, tudíž obce nemohly zjednat nápravu před podáním žaloby, přestože v řadě případů vytýkané porušení zákona uznaly.
- Povinnost obcí zasílat právní předpisy dvěma orgánům vedoucí k nadbytečným nákladům. Obce zasílaly právní předpisy ze zákona pouze krajskému úřadu. Vyžádat si je však mohlo a muselo rovněž Ministerstvo vnitra, které jako jediné disponovalo sistač-

ními oprávněními a aktivní legitimací k podání žaloby k Ústavnímu soudu, případně soudům správním.

- Neoddělení dozoru a kontroly. Přestože tyto právní instituty mají odlišnou povahu, a to nejen z hlediska jejich předmětu, způsobu realizace a právních důsledků, byly upraveny společně bez náležitého zohlednění jejich rozdílnosti.
- Absence kontroly dodržování povinností v samostatné působnosti. Předchozí právní úprava neumožňovala výkon kontroly nad samostatnou působností územních samosprávných celků, přestože aplikační praxe jednoznačně prokázala potřebu implementace takového právního institutu.

Zákonem č. 234/2006 Sb. se Ministerstvu vnitra podařilo dosáhnout podstatného zjednodušení, zefektivnění a navýšení transparentnosti dozorového a kontrolního procesu vykonávaného ve vztahu k územním samosprávným celkům, když se zejména podařilo a mezi hlavní přínosy novely tedy můžeme zařadit:

- Odstranění duplicity dozorových orgánů. Novela svěřila výkon dozoru vždy jedinému orgánu dozoru. V případě dozoru nad samostatnou působností všech územních samosprávných celků je příslušným orgánem vždy Ministerstvo vnitra, v případě přenesené působnosti obcí potom krajské úřady, a konečně, v případě přenesené působnosti krajů a hlavního města Prahy jsou dozorovými orgány věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady.
- Zvýšení transparentnosti, jednoduchosti, položení většího důrazu na kontinuitu právních stanovisek a úsporu času a finančních prostředků. S odstraněním duplicitního pojetí výkonu dozoru úzce souvisí zpřehlednění a zjednodušení dozorového procesu, úspora času i finančních prostředků obcí (podklady budou nadále zasílány jen jedinému orgánu), a v neposlední řadě též kontinuita právních názorů v rámci celého procesu, neboť ve všech stádiích koná jen jeden dozorový orgán.
- Vytvoření podmínek pro vyšší míru specializace personálního aparátu a větší odbornost pracovníků orgánů dozoru.
- Vytvoření podmínek pro zachování a zefektivnění metodické pomoci obcím. Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, v rámci své dosavadní činnosti poskytuje metodickou pomoc obcím. [19]

4.2 Dozor v samostatné působnosti obcí

Díl 1 hlavy VI zákona o obcích upravuje v § 123 a § 124 výkon dozoru nad samostatnou působností svěřenou orgánům obcí. Předmětem dozoru jsou výstupy z realizace samostatné působnosti ve formě tzv. správních aktů, tj. obecně závazných vyhlášek (dále jen „vyhlášky“) a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Dozor se oproti tomu neuplatní tam, kde orgány obce nerealizovaly samostatnou působnost ve formě správních aktů, ale konaly jiným způsobem nebo nekonaly vůbec, tj. byly nečinné.

V §123 zákona o obcích, který upravuje dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek je stanoveno:

(1) Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava.

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

(3) Nejednala-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh

odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

(4) Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu podle odstavce 3, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava.

K odst. 1:

Dozor nad samostatnou působností svěřenou orgánům obcí vykonává Ministerstvo vnitra, které při něm má postavení správního orgánu ve smyslu § 1 správního řádu. Dozor je vykonáván následně, tj. až po přijetí správního aktu orgánem obce, nikoliv předběžně nebo průběžně. Výkon dozoru je současně podstatným způsobem limitován zásadou minimalizace zásahů do samosprávy obsaženou v čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a § 7 odst. 1 zákona o obcích, tj. že státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti obcí zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Těmito ustanoveními je územní samosprávě poskytována zvláštní ochrana před zásahy ze strany státních orgánů a právo na samosprávu je chráněno jako princip výstavby státu a jako podstatná náležitost ústavního pořádku ČR.

Cílem dozoru nad samostatnou působností obcí je zjištění, zda se obec při jejím výkonu řídila zákonem stanovenými podmínkami, a v případě, že nikoliv, rovněž zjednání nápravy ve formě pozastavení účinnosti či výkonu dozorovaného správního aktu a následného podání návrhu na jeho zrušení příslušnému soudu.

Vyhlášky obcí jsou formou realizace zákonem svěřené samostatné působnosti a výsledkem uplatnění oprávnění zastupitelstev obcí obsažených v čl. 104 odst. 3 Ústavy a § 10, § 35 a § 84 zákona o obcích. Vyhlášky zpravidla obsahují právní normy, tj. státem uznaná a chráněná obecně závazná pravidla chování, která zakládají práva pro konkrétní subjekty, tj. účastníky společenských vztahů určitého druhu, a ukládají jim právní povinnosti. Z hlediska obsahu lze vyhlášky charakterizovat jako územní akty, tj. jsou platné a účinné ve vztahu ke konkrétnímu území, jako externí akty, tj. vyvolávají závazné důsledky pro právnické a

fyzické osoby, jako normativní akty, tj. obsahují normy jakožto obecně závazná pravidla chování a jako správní akty, tj. jsou vydávány subjektem veřejné správy - obcí.

Cílem dozoru nad vyhláškami obcí je zjištění, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jejich vydání, a to jak podmínky obsahové, tak podmínky formální. Tyto podmínky vyplývají zejména z § 12, § 35 a § 84 zákona o obcích; nejvýznamnější z nich je podmínka souladu vyhlášek se zákonem. Výkon dozoru nad vyhláškami obcí je zpravidla vykonáván z vlastního podnětu a navazuje na obligatorní povinnost obce dle § 12 odst. 6 zákona o obcích zasílat vyhlášky neprodleně po dni jejich vyhlášení Ministerstvu vnitra. Dozor může být zahájen rovněž ve smyslu § 42 správního řádu, tj. na základě vnějšího podnětu, nebo v návaznosti na výsledky kontroly samostatné působnosti obcí dle § 129 a násl. zákona o obcích. [16]

K odst. 2:

Zákonodárce v § 123 odst. 2 zákona o obcích stanovil výjimku z postupu Ministerstva vnitra dle odst. 1 téhož ustanovení, když umožnil, aby při splnění zákonem stanovených podmínek vynechalo první fázi výkonu dozoru, tj. výzvu ke zjednání nápravy, a přistoupilo přímo k rozhodování o pozastavení účinnosti dozorované vyhlášky obce. Předpokladem pro tento výjimečný postup je zřejmý rozpor vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami, tedy rozpor natolik zásadního charakteru, že vyžaduje bezprostřední zákrok, tj. pozastavení účinnosti, ze strany Ministerstva vnitra.

V. Šemora zastává názor, že kategorie „zřejmého rozporu vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami“ je neurčitá a v praxi obtížně interpretovatelná. Lze pod ní podřadit např. negativní dopad vyhlášky na rozsáhlý okruh adresátů, kterým působí újmu, přičemž o hodnocení jejich rozporů se zákonem není pochybností, příkladem může být rovněž postup obce, jejíž zastupitelstvo opakovaně přijímá vyhlášku obsahově totožnou s vyhláškou, která je již předmětem dozoru. Přesnější vymezení případů spadajících pod tuto kategorii však poskytne až rozhodovací praxe Ministerstva vnitra. [16]

K. Svoboda má o tomto názoru pochybnosti a dále k tomu uvádí. Uvedené ustanovení vyvolává dvě poznámky. Předně se klade otázka, jak chápat hodnotící kritérium, jímž je zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami. I když jde o obecné pojmy, nelze upustit ze zřetele, že jejich interpretace se bude opírat o mezinárodní dokumenty, ústavní

zákony vymezující jejich rozsah a obsah a zejména o dosavadní a budoucí judikaturu Ústavního soudu. [12]

K odst. 3:

V případě, že zastupitelstvo obce nepřistoupí ke zjednání nápravy vyhlášky ve lhůtě stanovené rozhodnutím o pozastavení účinnosti vydaném dle § 123 odst. 1 nebo 2 zákona o obcích, a současně není-li proti rozhodnutí podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra ve lhůtě 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh na zrušení vyhlášky obce k Ústavnímu soudu. Lhůta 30 dnů má pořádkový charakter, nicméně její nedodržení má za následek obnovení účinnosti vyhlášky. Podmínky počátku běhu lhůty je třeba interpretovat tak, že musí být splněny zároveň, tj. musí být splněna jak podmínka nezjednání nápravy ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o pozastavení účinnosti, tak nepodání opravného prostředku obcí v zákonné lhůtě 15 dnů. První den lhůty 30 dnů k podání návrhu proto počíná běžet dnem následujícím po dni, kterým uplynula delší z výše uvedených lhůt. Úmyslem zákonodárce totiž jistě nebylo, aby byly k Ústavnímu soudu podávány návrhy na zrušení vyhlášek, u nichž dosud běží lhůta pro zjednání jejich nápravy a je tedy dán předpoklad jejich uvedení do souladu se zákonem. Opačný výklad výše uvedených ustanovení by měl za následek nadbytečné zatěžování Ústavního soudu, nebo dokonce možnost vydání jeho nálezu ještě před uplynutím lhůty ke zjednání nápravy stanovené k tomu obcí rozhodnutím Ministerstva vnitra.

Uplatní-li obec proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky rozklad, podá Ministerstvo vnitra návrh na zrušení vyhlášky obce k Ústavnímu soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Rovněž tuto lhůtu je třeba vázat na podmínku nezjednání nápravy ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o pozastavení účinnosti, a tak i první den této lhůty počíná běžet dnem následujícím po dni, kterým uplynula delší z výše uvedených lhůt.

Ústavní soud rozhoduje o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení vyhlášky v plénu, tj. sboru (kolegiu) všech 15 soudců. V řízení o zrušení postupuje Ústavní soud dle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Účastníky řízení jsou navrhovatel a obec, která dozorovanou vyhlášku vydala. Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra posoudí a dojde-li k závěru, že jsou vyhláška nebo její jednotlivá ustanovení v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem,

nálezem rozhodne, že se vyhláška nebo její jednotlivá ustanovení zrušují dnem, který v nálezů určí. Tento nález vyvěsí obec neprodleně na úřední desce obecního úřadu, a to nejméně na dobu 15 dnů. Nesplnění této povinnosti nemá vliv na právní účinky nálezů. Dospěje-li Ústavní soud oproti tomu k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení vyhlášky nebo jejích jednotlivých ustanovení, návrh Ministerstva vnitřní zámkne. Právní mocná rozhodnutí vydaná na základě zrušené vyhlášky zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle těchto rozhodnutí však nelze vykonat. Pro případ, že Ústavní soud návrh Ministerstva vnitřní zámkne, odmítne nebo řízení zastaví, zákon o obcích stanoví, že rozhodnutí Ministerstva vnitřní o pozastavení účinnosti vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Není tedy nutné, aby o této skutečnosti Ministerstvo vnitřní vydávalo samostatné rozhodnutí, případně rušilo své rozhodnutí vydané dříve. Tato rozhodnutí Ústavního soudu vyvěsí obec neprodleně na úřední desce obecního úřadu, a to nejméně na dobu 15 dnů. Nesplnění této povinnosti nemá vliv na právní účinky těchto rozhodnutí. [16]

K odst. 4:

Toto ustanovení upravuje situaci, kdy zastupitelstvo obce zjedná nápravu vyhlášky, která je předmětem dozoru poté, co byl návrh Ministerstva vnitřní na její zrušení podán k Ústavnímu soudu, který však o ní doposud nerozhodl. Obec má za této situace povinnost informovat o zjednání nápravy neprodleně Ústavní soud i Ministerstvo vnitřní. Ministerstvo vnitřní následně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky do 15 dnů ode dne doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava. Rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti vyhlášky vyvěsí obec neprodleně na úřední desce obecního úřadu, a to nejméně na dobu 15 dnů. Nesplnění této povinnosti nemá vliv na právní účinky tohoto rozhodnutí. Kromě vyhlášky je k posouzení zjednání nápravy rovněž třeba usnesení a zápis z jednání zastupitelstva obce, kterým byla nová vyhláška schválena a podklady prokazující řádné vyhlášení vyhlášky na úřední desce obecního úřadu. [16]

4.3 Dozor v samostatné působnosti krajů

Díl 1 hlavy VI zákona o krajích upravuje v § 81 a § 82 výkon dozoru nad samostatnou působností svěřenou orgánům krajů. Předmětem dozoru jsou výstupy z realizace samostatné působnosti ve formě správních aktů tj. obecně závazných vyhlášek a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. Dozor se oproti tomu neuplatní tam, kde orgány kraje nerealizovaly samostatnou působnost ve formě správních aktů, ale konaly jiným způsobem nebo nekonaly vůbec, tj. byly nečinné.

V § 81 zákona o krajích, který upravuje dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek je stanoveno:

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

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

(3) Nezejdná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje. Je-li proti rozhodnutí ministerstva podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá ministerstvo takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne

nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

(4) Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu podle odstavce 3, sdělí kraj neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší do 15 dnů od doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.

K odst. 1:

Dozor nad samostatnou působností svěřenou orgánům krajů vykonává Ministerstvo vnitra, které při něm má postavení správního orgánu ve smyslu § 1 správního řádu. Dozor je vykonáván následně. Výkon dozoru je stejně jako u obcí současně podstatným způsobem limitován zásadou minimalizace zásahů do samosprávy obsaženou v čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a § 2 odst. 1 zákona o krajích, tj. že státní orgány mohou do samostatné působnosti krajů zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Cílem dozoru nad samostatnou působností krajů je zjištění, zda se kraj při jejím výkonu řídil zákonem stanovenými podmínkami, a v případě, že nikoliv, rovněž zjednání nápravy ve formě pozastavení účinnosti či výkonu dozorovaného správního aktu a následného podání návrhu na jeho zrušení příslušnému soudu.

Vyhlášky krajů jsou formou realizace zákonem svěřené samostatné působnosti a výsledkem uplatnění oprávnění zastupitelstev krajů upravených v čl. 104 odst. 3 Ústavy a § 6, § 8, § 16 a § 35 zákona o krajích. Vyhlášky zpravidla obsahují právní normy, tj. státem uznaná a chráněná obecně závazná pravidla chování, která zakládají práva pro konkrétní subjekty, tj. účastníky společenských vztahů určitého druhu, a ukládají jim právní povinnosti. Cílem dozoru nad vyhláškami krajů je zjištění, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jejich vydání, a to jak podmínky obsahové, tak podmínky formální. Tyto podmínky vyplývají zejména z § 6, § 8, § 16 a § 35 zákona o krajích; nejvýznamnější z nich je podmínka souladu vyhlášek se zákonem.

Výkon dozoru nad vyhláškami krajů je zpravidla vykonáván z vlastního podnětu a navazuje na obligatorní povinnost kraje dle § 8 odst. 9 zákona o krajích zasílat vyhlášky neprodleně po dni jejich vyhlášení Ministerstvu vnitra. [16]

K odst. 2:

Zákonodárce v § 81 odst. 2 zákona o krajích stanovil výjimku z postupu Ministerstva vnitra dle odst. 1 téhož ustanovení, když umožnil, aby při splnění zákonem stanovených podmínek vynechalo první fázi výkonu dozoru, tj. výzvu ke zjednání nápravy a přistoupilo přímo k rozhodování o pozastavení účinnosti dozorované vyhlášky kraje. Předpokladem pro tento výjimečný postup je zřejmý rozpor vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami, tedy rozpor natolik zásadního charakteru, že vyžaduje bezprostřední zákrok, tj. pozastavení účinnosti, ze strany Ministerstva vnitra. [16]

K odst. 3:

V případě, že zastupitelstvo kraje nepřistoupí ke zjednání nápravy vyhlášky ve lhůtě stanovené rozhodnutím o pozastavení účinnosti vydaném dle § 81 odst. 1 nebo 2 zákona o krajích, a současně není-li proti rozhodnutí podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra ve lhůtě 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh na zrušení vyhlášky kraje k Ústavnímu soudu. Lhůta 30 dnů má pořádkový charakter, nicméně její nedodržení má za následek obnovení účinnosti vyhlášky.

Podmínky počátku běhu lhůty je třeba interpretovat tak, že musí být splněny zároveň, tj. musí být splněna jak podmínka nezjednání nápravy ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o pozastavení účinnosti, tak nepodání opravného prostředku krajem v zákonné lhůtě 15 dnů. První den lhůty 30 dnů k podání návrhu proto počíná běžet dnem následujícím po dni, kterým uplynula delší z výše uvedených lhůt.

Uplatní-li kraj proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky rozklad, podá Ministerstvo vnitra návrh na zrušení vyhlášky kraje k Ústavnímu soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Rovněž tuto lhůtu je třeba vázat na podmínku nezjednání nápravy ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o pozastavení účinnosti, a tak i první den této lhůty počíná běžet dnem následujícím po dni, kterým uplynula delší z výše uvedených lhůt.

Ústavní soud rozhoduje o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení vyhlášky v plénu, tj. sboru všech 15 soudců. V řízení o zrušení postupuje Ústavní soud dle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Účastníky řízení jsou navrhovatel a kraj, který dozorovanou vyhlášku vydal. Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra posoudí a dojde-li k závěru, že jsou vyhláš-

ka nebo její jednotlivá ustanovení v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že se vyhláška nebo její jednotlivá ustanovení zrušují dnem, který v nálezu určí. Tento nález oznámí kraj neprodleně ve Věstníku právních předpisů kraje. Nesplnění této povinnosti nemá vliv na právní účinky nálezu. Dospěje-li Ústavní soud oproti tomu k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení vyhlášky nebo jejích jednotlivých ustanovení, návrh Ministerstva vnitra zamítne. Pravomocná rozhodnutí vydaná na základě zrušené vyhlášky zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle těchto rozhodnutí však nelze vykonat.

Pro případ, že Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra zamítne, odmítne nebo řízení zastaví, zákon o krajích stanoví, že rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky kraje pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Toto rozhodnutí vyvěsí kraj neprodleně na úřední desce krajského úřadu, a to nejméně po dobu 15 dnů. Nesplnění této povinnosti nemá vliv na právní účinky tohoto rozhodnutí. Není tedy nutné, aby o této skutečnosti Ministerstvo vnitra vydávalo samostatné rozhodnutí, případně rušilo své rozhodnutí vydané dříve. [16]

K odst. 4:

Toto ustanovení upravuje situaci, kdy zastupitelstvo kraje zjedná nápravu obecně závazné vyhlášky, která je předmětem dozoru poté, co byl návrh Ministerstva vnitra na její zrušení podán k Ústavnímu soudu, který však o ní doposud nerozhodl. Kraj má za této situace povinnost informovat o zjednání nápravy neprodleně Ústavní soud i Ministerstvo vnitra. Ministerstvo vnitra následně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky do 15 dnů ode dne doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava. Rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti vyhlášky oznámí kraj neprodleně ve Věstníku právních předpisů kraje. Nesplnění této povinnosti nemá vliv na právní účinky tohoto rozhodnutí. Kromě vyhlášky je k posouzení zjednání nápravy rovněž třeba usnesení a zápis z jednání zastupitelstva kraje, kterým byla nová vyhláška schválena a podklady prokazující řádné vyhlášení vyhlášky ve Věstníku právních předpisů kraje. [16]

4.4 Dozor v přenesené působnosti obcí

Díl 2 hlavy VI zákona o obcích upravuje v § 125 a § 126 výkon dozoru nad přenesenou působností svěřenou orgánům obcí. Předmětem dozoru jsou výstupy z realizace přenesené působnosti ve formě tzv. správních aktů, tj. nařízení a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánu obce v přenesené působnosti. Dozor se opět neuplatňuje tam, kde orgány obce nerealizovaly přenesenou působnost ve formě správních aktů, ale konaly jiným způsobem nebo nekonaly vůbec, tj. byly nečinné.

V § 125 zákona o obcích, který upravuje dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí je stanoveno:

(1) Odporuje-li nařízení obce zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejedná-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení obce. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.

(2) V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.

(3) Nejedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

(4) Zjedná-li příslušný orgán obce před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu podle odstavce 3 nápravu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a krajskému

úřadu. Krajský úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.

K odst. 1:

Dozor nad přenesenou působností svěřenou orgánům obcí vykonávají krajské úřady, které tak činí v přenesené působnosti a mají postavení správního orgánu ve smyslu § 1 správního řádu. Místní příslušnost krajského úřadu vyplývá z ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava, ve znění zákona č. 176/2001 Sb. a zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, které mimo jiné vymezují území krajů. Dozor je vykonáván následně, tj. až po přijetí správního aktu orgánem obce, nikoliv předběžně nebo průběžně. Při výkonu dozoru nepostupuje krajský úřad dle správního řádu, s výjimkou § 2 až § 8, tedy ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.

Cílem dozoru nad přenesenou působností obcí je zjištění, zda se obec při jejím výkonu řídila zákonem stanovenými podmínkami, a v případě, že nikoliv, rovněž zjednání nápravy ve formě pozastavení účinnosti dozorovaného správního aktu a následného podání návrhu na jeho zrušení Ústavnímu soudu nebo přímo ve formě zrušení takového správního aktu.

Nařízení představuje jednu z forem realizace přenesené působnosti svěřené orgánům obce a je výsledkem využití pravomoci rady obce, a v případě jejího nezřízení zastupitelstva obce, obsaženého v čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 11, § 61, § 84 a § 102 zákona o obcích. Nařízení obdobně jako obecně závazné vyhlášky obsahují právní normy, tj. státem uznaná a chráněná obecně závazná pravidla chování, která zakládají práva pro konkrétní subjekty, tj. účastníky společenských vztahů určitého druhu, a ukládají jim právní povinnosti.

Cílem dozoru nad nařízeními obcí je zjištění, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jejich vydání, a to jak podmínky obsahové, tak podmínky formální. Tyto podmínky vyplývají zejména z § 11, § 61, § 84 a § 102 zákona o obcích; nejvýznamnější z nich je podmínka souladu nařízení se zákonem a jiným právním předpisem.

Výkon dozoru nad nařízeními obcí je zpravidla vykonáván z vlastního podnětu a navazuje na obligatorní povinnost obce dle § 12 odst. 6 zákona o obcích zasílat nařízení neprodleně po dni jejich vyhlášení příslušnému krajskému úřadu. Dozor může být zahájen rovněž ve

smyslu § 42 správního řádu, tj. na základě vnějšího podnětu, nebo v návaznosti na výsledky kontroly přenesené působnosti obcí dle § 129 a násl. zákona o obcích. [16]

K odst. 2:

Zákonodárce v § 125 odst. 2 zákona o obcích stanovil výjimku z postupu příslušného krajského úřadu dle odst. 1 téhož ustanovení, když umožnil, aby při splnění zákonem stanovených podmínek vynechal první fázi výkonu dozoru, tj. výzvu ke zjednání nápravy a přistoupil přímo k rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce. Předpokladem pro tento výjimečný postup příslušného krajského úřadu je zřejmý rozpor nařízení s lidskými právy a základními svobodami, tedy rozpor natolik zásadního charakteru, že vyžaduje bezprostřední zákrok orgánu dozoru. [16]

K odst. 3:

V případě, že rada obce, případně zastupitelstvo obce, nepřistoupí ke zjednání nápravy nařízení obce ve lhůtě stanovené rozhodnutím o pozastavení účinnosti vydaném dle § 125 odst. 1 nebo 2 zákona o obcích, podá ředitel příslušného krajského úřadu ve lhůtě 30 dnů od uplynutí lhůty pro zjednání nápravy návrh na zrušení nařízení obce k Ústavnímu soudu. Lhůta 30 dnů k podání návrhu má pořádkový charakter, nicméně její nedodržení má za následek obnovení účinnosti nařízení obce. První den lhůty 30 dnů k podání návrhu počíná běžet dnem následujícím po dni, kterým uplynula lhůta k nápravě stanovená v rozhodnutí o pozastavení účinnosti.

Ústavní soud rozhoduje v řízení o návrhu ředitele příslušného krajského úřadu na zrušení nařízení dle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. [16]

K odst. 4:

Toto ustanovení upravuje situaci, kdy rada obce, případně zastupitelstvo obce, zjedná nápravu nařízení poté, co byl návrh ředitele příslušného krajského úřadu na jeho zrušení podán k Ústavnímu soudu, který však o něm doposud nerozhodl. Obec má za této situace povinnost neprodleně informovat o zjednání nápravy Ústavní soud a příslušný krajský úřad. Tento úřad následně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení do 15 dnů ode

dne doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým se tak stalo. Rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti nařízení vyvěsí obec neprodleně na úřední desce obecního úřadu, a to nejméně na dobu 15 dnů. Nesplnění této povinnosti nemá vliv na právní účinky tohoto rozhodnutí. Kromě nařízení je k posouzení zjednání nápravy také třeba usnesení a zápis z jednání rady obce, případně zastupitelstva obce, kterým bylo nové nařízení schváleno a podklady prokazující řádné vyhlášení nařízení na úřední desce obecního úřadu. [16]

4.5 Dozor v přenesené působnosti krajů

Díl 2 hlavy VI zákona o krajích upravuje v § 83 a § 84 výkon dozoru nad přenesenou působností svěřenou orgánům krajů. Předmětem dozoru jsou výstupy z realizace přenesené působnosti ve formě tzv. správních aktů, tj. nařízení a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánu kraje v přenesené působnosti.

V § 83 zákona o krajích, který upravuje dozor nad vydáváním a obsahem nařízení krajů je stanoveno:

(1) Odporuje-li nařízení kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy. Nejedná-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení kraje. Účinnost nařízení kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu kraji. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.

(2) V případě zřejmého rozporu nařízení kraje s lidskými právy a základními svobodami může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost nařízení kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu kraji. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí sou-

časně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.

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

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

K odst. 1:

Dozor nad přenesenou působností svěřenou orgánům krajů vykonávají věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady (dále jen „ministerstvo“), která tak činí v přenesené působnosti a mají postavení správního orgánu ve smyslu § 1 správního řádu. Věcnou příslušnost jednotlivých ministerstev je zpravidla možné určit na základě kompetenčního zákona. Dozor je vykonáván po přijetí správního aktu orgánem kraje, následně. Při výkonu dozoru nepostupuje ministerstvo dle správního řádu, s výjimkou § 2 až 8, tedy ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.

Cílem dozoru nad přenesenou působností krajů je zjištění, zda se kraj při jejím výkonu řídil zákonem stanovenými podmínkami, a v případě, že nikoliv, rovněž zjednání nápravy ve formě pozastavení účinnosti dozorovaného správního aktu a následného podání návrhu na jeho zrušení Ústavnímu soudu nebo přímo ve formě zrušení takového správního aktu.

Nařízení představuje jednu z forem realizace přenesené působnosti svěřené orgánům krajů a je výsledkem využití pravomoci rady kraje obsaženého v čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 7 a 59 zákona o krajích. Nařízení obsahují právní normy, tj. státem uznaná a chráněná obecně závazná pravidla chování, která zakládají práva pro konkrétní subjekty, tj. účastníky společenských vztahů určitého druhu, a ukládají jim právní povinnosti. Z hlediska obsahu lze rovněž nařízení charakterizovat jako územní akty, tj. jsou platné a účinné ve vztahu ke konkrétnímu území, jako externí akty, tj. vyvolávají závazné důsledky pro právnické a fyzické osoby, jako normativní akty, tj. obsahují normy jakožto obecně závazná pravidla chování a konečně jako správní akty, tj. akty vydávané subjektem veřejné správy - krajem.

Cílem dozoru nad nařízenými je zjištění, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jejich vydání, a to jak podmínky obsahové, tak podmínky formální. Tyto podmínky vyplývají zejména z § 7, § 30 a § 59 zákona o krajích; nejvýznamnější z nich je podmínka souladu nařízení se zákonem a jiným právním předpisem.

Výkon dozoru nad nařízenými krajů je zpravidla vykonáván z vlastního podnětu a navazuje na obligatorní povinnost kraje dle § 8 odst. 9 zákona o krajích zasílat nařízení neprodleně po dni jejich vyhlášení příslušnému krajskému úřadu. Dozor může být zahájen rovněž ve smyslu § 42 správního řádu, tj. na základě vnějšího podnětu, nebo v návaznosti na výsledky kontroly přenesené působnosti kraje dle § 86 a násl. zákona o krajích. [16]

K odst. 2:

Zákonodárce v § 83 odst. 3 zákona o krajích stanovil výjimku z postupu ministerstva dle odst. 1 téhož ustanovení, když umožnil, aby při splnění zákonem stanovených podmínek vynechalo první fázi výkonu dozoru, tj. výzvu ke zjednání nápravy, a přistoupilo přímo k rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení kraje. Předpokladem pro tento výjimečný postup příslušného ministerstva je zřejmý rozpor nařízení s lidskými právy a základními svobodami, tedy rozpor natolik zásadního charakteru, že vyžaduje bezprostřední zákrok orgánu dozoru. [16]

K odst. 3:

V případě, že rada kraje nepřistoupí ke zjednání nápravy nařízení ve lhůtě stanovené rozhodnutím o pozastavení účinnosti vydaném dle § 83 odst. 1 nebo 2 zákona o krajích, podá ministerstvo ve lhůtě 30 dnů od uplynutí lhůty pro zjednání nápravy návrh na zrušení nařízení kraje k Ústavnímu soudu. Lhůta 30 dnů k podání návrhu má pořádkový charakter, nicméně její nedodržení má za následek obnovení účinnosti nařízení kraje. První den lhůty 30 dnů k podání návrhu počíná běžet dnem následujícím po dni, kterým uplynula lhůta k nápravě stanovená v rozhodnutí o pozastavení účinnosti. Ústavní soud rozhoduje o návrhu ministerstva na zrušení nařízení kraje dle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. [16]

K odst. 4:

Toto ustanovení upravuje situaci, kdy rada kraje zjedná nápravu nařízení poté, co byl návrh ministerstva na jeho zrušení podán k Ústavnímu soudu, který však o něm doposud nerozhodl. Kraj má za této situace povinnost neprodleně informovat o zjednání nápravy Ústavní soud a ministerstvo. Ministerstvo následně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení do 15 dnů ode dne doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení, kterým se tak stalo. Rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti nařízení oznámí kraj neprodleně ve Věstníku právních předpisů kraje. Nesplnění této povinnosti nemá vliv na právní účinky tohoto rozhodnutí. Kromě nařízení je k posouzení zjednání nápravy také třeba usnesení a zápis zjednání rady kraje, v jehož rámci bylo nové nařízení schváleno a podklady prokazující řádné vyhlášení nařízení ve Věstníku právních předpisů kraje. [16]

4.6 Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti

Druhou hlavní změnou, kterou „dozorová novela“ (zákon č. 234/2006 Sb.) vedle nového uspořádání kompetencí a sjednocení procesních postupů při výkonu dozoru přinesla, jsou ustanovení, na jejichž základě mohou věcně příslušné orgány provádět kontrolu výkonu (samostatné i přenesené) působnosti územních samosprávných celků. Ustanovení obsažená v hlavě VI nazvané „Dozor“ upravovala (a upravují) až samotné právní prostředky, jimiž dozorující orgány zasahují proti nezákonným nebo jinak nesprávným aktům orgánů obcí,

tedy opatření, jimiž se reaguje na provedená zjištění (zejm. zjištěná protiprávnost určitého aktu obce), obecní zřízení (ani zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze) však až do 30.6.2006 obecně neupravovalo procesní postup dozor vykonávajících orgánů (tedy vlastní dozor), který by takovým opatřením (zásahům) měl předcházet.

Kontrola samostatné a přenesené působnosti obsažená v hlavě VII obecního zřízení (a paralelně také v hlavě VII krajského zřízení a hlavě XI zákona o hlavním městě Praze) je onou první fází správního dozoru ve smyslu v úvodu podané definice tohoto pojmu, tedy vlastním dozorem, který dříve nebyl v obecním zřízení komplexně upraven. Obecní zřízení (a také zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze) obsahuje nyní základní pravidla (jakýsi kontrolní řád) pro provádění této kontroly, která upravují práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných, průběh kontroly a její výsledek (kontrolní protokol), včetně navazujících procesů (námitky proti výsledku kontroly, resp. reakce kontrolovaných subjektů na provedená zjištění). Kontrolu provádějí ty orgány veřejné správy, do jejichž působnosti je svěřeno provádění opatření směřujících proti konkrétním aktům obcí (sistace, podání návrhu soudu na zrušení atd.), tzn. v případě obcí Ministerstvo vnitra (kontrola samostatné působnosti) a krajské úřady (kontrola přenesené působnosti). Kontrolou se rozumí činnost věcně příslušných orgánů veřejné správy, při které se zjišťuje, zda orgány územních samosprávných celků dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy a při výkonu přenesené působnosti zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů, jakož i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti (§ 129 odst. 3 zákona o obcích). Z toho vyplývá, že kontrola samostatné a přenesené působnosti je zaměřena na výkon této působnosti jako takové, popř. na určitou její část (např. výkon státní správy v určité oblasti), naproti tomu dozorová opatření uskutečňovaná podle příslušných ustanovení hlavy VI obecního zřízení směřují už proti jednotlivým konkrétním aktům orgánů obcí, u nichž byla zjištěna nezákonnost (v případě samostatné působnosti), resp. případně i jiný nedostatek (v případě přenesené působnosti). Zatímco kontrolní činnost je činností obecnou s obecně vymezeným předmětem, opatření uskutečňovaná podle ustanovení hlavy VI jsou zaměřena na konkrétní usnesení, rozhodnutí či jiná opatření orgánů obcí přijatá v samostatné či přenesené působnosti. Výkon kontroly samostatné a přenesené působnosti a nedostatky při ní zjištěné se tak stávají, resp. mohou stát podnětem, resp. důvodem pro následné uplatnění některého z takových opatření (pozastavení účinnosti, resp. výkonu, podání návrhu soudu na zrušení atd.). Z tohoto důvodu je také rozdělení působ-

nosti mezi orgány veřejné správy při provádění kontroly samostatné a přenesené působnosti podle hlavy VII stejné jako rozdělení kompetencí podle hlavy VI kontrolu samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra, kontrolu přenesené působnosti krajské úřady a kontrolu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům městských částí a městských obvodů magistráty statutárních měst.

Rozsah věcné působnosti hlavy VII upravující kontrolu samostatné a přenesené působnosti je ve srovnání s věcnou působností hlavy VI širší, zatímco podle § 128 odst. 7 platí, že ustanovení § 123 až 127a se nevztahují na rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města učiněné podle správního řádu nebo podle zákona o správě daní a poplatků, v případě kontroly samostatné a přenesené působnosti takové omezení není. Předmětem kontroly uskutečňované na základě § 129 až 129c je samostatná i přenesená působnost jako taková, včetně rozhodnutí a dalších úkonů učiněných na základě správního řádu nebo zákona o správě daní a poplatků, a to jak v rámci správního řízení (části druhá a třetí správního řádu) tak při provádění jiných úkonů správních orgánů (části čtvrtá, pátá a šestá správního řádu).

Zákonná úprava provádění kontroly samostatné působnosti obcí byla nutná proto, že bez ní by taková kontrola nebyla vůbec možná. I v tomto případě platí pravidlo obsažené v čl. 101 odst. 4 Ústavy, podle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Výkon kontroly samostatné působnosti právě takovým zásahem je a je pro něj proto nutný zákonný podklad. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy platí obecně, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon a výkon kontroly není ničím jiným než výkonem státní moci, pro který musejí být stanovena zákonná pravidla. Na výkon kontroly přenesené působnosti se sice podmínka obsažená v čl. 101 odst. 4 Ústavy nevztahuje, zákon o obcích však i v tomto případě pravidla pro provádění kontroly stanoví, a to zejména s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy. [12]

ZÁVĚR

Právní úprava dozoru nad právními předpisy obcí a krajů prošla od roku 1990 dlouhým vývojem, který přinesl více či méně podstatné změny, z nichž některé bychom mohli označit za systémové. Tyto změny si vyžadovala jednak reforma veřejné správy, jednak přizpůsobení právních předpisů pro hospodárnou, efektivní a co neúčelnější činnost dozorových orgánů. Zásadně je vztah státu a samosprávy dán tím, že samospráva rozhoduje samostatně a stát může zasahovat do její činnosti pouze na základě zákona a v zájmu dodržování zachování zákonů.

Z pozice a postavení obcí jako základních samosprávných jednotek se lze domnívat, že tyto zásahy by si obce přály co nejmenší a jen skutečně v nezbytně nutných případech tak, aby autorita obce neutrpěla a aby nebyla pod únosnou míru snížena právní jistota a důvěra v bezchybnost úkonů obcí.

Ústavně zakotvené právo na samosprávu nemůže být právem neomezené libovůle obcí v místních záležitostech a krajských orgánů v záležitostech regionálních. I obce (a analogicky i kraje) jako samosprávné korporace musí svou činnost realizovat v souladu s právními normami, vytvářenými státními orgány.

Podoba státního dozoru, kterému musí být v této souvislosti činnost samosprávných korporací podrobena, je přitom jedním z velmi citlivých míst legislativní úpravy a samozřejmě i praxe. Na jednu stranu je nutné zamezit nadměrným, neoprávněným a svou podstatou neústavním zásahům státních orgánů do samosprávných činností, na druhou stranu musí být dozor konstruován dostatečně účinně. Celá záležitost je pak dále komplikována zavedením tzv. smíšeného systému, kdy orgány obcí a krajů vykonávají kromě samosprávy i správu státní. Při organizaci územní samosprávy v počínajícím 21. století není příliš možno navazovat na starší správní tradice našeho státu. Toto konstatování lze rovněž vztáhnout i na právní úpravu dozoru nad činností samosprávy.

Zákon č. 234/2006 Sb. přinesl sjednocení postupů při výkonu dozoru a kontroly samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků a upravil i rozdělení kompetencí.

Domnívám se, že z pozice obcí jako základních územních samosprávných celků lze přijetí tohoto zákona hodnotit jako posun správným směrem. Obce by však do budoucna neměly být dozorem a zásahy do samosprávy nadměrně omezovány, aby mohla být demokracie

v ČR rozvíjena a aby mohl být v ČR důsledně uplatňován princip subsidiarity, který je jedním z hlavních principů veřejné správy v zemích Evropské unie.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] BROTHÁNKOVÁ, Jana, ŽIŠKOVÁ, Marie. Soudní řád správní. 2. aktualizované a přepracované vydání podle stavu k 1. 1. 2006 Praha : Linde Praha, a. s., 2006. 308 s. ISBN 80-7201-579-6.
- [2] GROSPÍČ, Jiří, SVOBODA, Karel. Místní právní předpisy a jejich tvorba. 1. vyd. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2005. 138 s. ISBN 80-245-0892-3.
- [3] GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň : Aleš Čeněk, s. r. o. , 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.
- [4] HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha : C.H. Beck, 2006. 822 s. ISBN 80-7179-442-2.
- [5] HENDRYCH, Dušan. Správní věda - Teorie veřejné správy. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha : ASPI, 2007. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
- [6] KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA , Petr. Správní právo - obecná část. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně , 2006. 74 s. ISBN 80-210-3600-1.
- [7] KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [8] KOPECKÝ , Martin. Právní postavení obcí : základy obecního práva. 1. vyd. Praha : CODEX Bohemia s. r. o. , 1998. 272 s. ISBN 80-85963-73-6.
- [9] KOUDELKA , Zdeněk. Samospráva. Praha : Linde Praha, a. s., 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- [10] LOUDA , Tomáš, GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Plzeň : Aleš Čeněk, s. r. o. , 2005. 351 s. ISBN 80-7380-001-2.
- [11] MATES, Pavel, MATULA, Miloš. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. 3.vyd. Praha : VŠE, 1999. 112 s. ISBN 80-7079-407-0.
- [12] MATES, Pavel a kol. Reforma veřejné správy : sborník příspěvků. 1. vyd. Praha : ASPI, a. s. , 2007. 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.

- [13] POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. Veřejná správa. 1. vyd. Praha : C.H.Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- [14] PRŮCHA, Petr. Správní právo : obecná část. 4. doplněné a opravené vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně , 2001. 272 s. ISBN 80-210-2763-0.
- [15] SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 1. vyd. Praha : ASPI, a. s., 2005. 380 s. ISBN 80-7357-060-2.
- [16] ŠEMORA, Vítězslav. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha : Linde Praha, a. s., 2007. 253 s. ISBN 978-80-7201-640-2.
- [17] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavní stížnost. 3. aktualizované a doplněné vydání Praha : Linde Praha, a. s., 2005. 359 s. ISBN 80-7201-569-9.

Internetové zdroje

- [18] www.ochrance.cz [online]. [2000] [cit. 2008-04-26]. Dostupný z WWW: <<http://www.ochrance.cz/pomoc/moznosti.php>>.
- [19] <http://www.mvcr.cz> [online]. 2005 [cit. 2008-04-26]. Sborník odboru dozoru a kontroly veřejné správy za rok 2006. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty.html>>.

Prameny práva

- [20] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [21] Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [22] Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [23] Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

- [24] Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
- [25] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- [26] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- [27] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- [28] Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů
- [29] Zákon č. 254/2000 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů
- [30] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů
- [31] Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
- [32] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- [33] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- [34] Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- [35] Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
- [36] Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- [37] Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů
- [38] Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
- [39] Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- [40] Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

Zkr.	Význam zkratky
PS	Poslanecké sněmovna Parlamentu České republiky
Ústava	Ústava České republiky
SŘS	Soudní řád správní
ČR	Česká republika
OZř	obecní zřízení
KZř	krajské zřízení
č.	číslo
čl.	článek
Listi- na	Listina základních práv a svobod
odst.	odstavec
písm.	písmeno
Sb.	Sbírka zákonů