

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Alena Trubáčková

Dozor nad tvorbou práva územní veřejnou správou

Bakalářská práce

Olomouc 2012

Já níže podepsaná Alena Trubáčková, autorka bakalářské práce na téma *Dozor nad tvorbou práva územní veřejnou správou*, která je literárním dílem ve smyslu zákona číslo 121/2000Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona číslo 101/2000 Sb., správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křižkovského 511/8, Olomouc 774 47

Ke zpracování osobních údajů v rozsahu jména a příjmení, a to včetně zařazení do katalogu, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metody dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona 121/2000 Sb., Prohlašuji, že moje osobní údaje výše uvedené jsou pravdivé.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Dozor nad tvorbou práva územní veřejnou správou* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Dalimile Gadasové, Dr. za odborné vedení při psaní bakalářské práce a také za její podporu, trpělivost, rady, inspiraci a odborné diskuze při vypracování této bakalářské práce.

Rovněž můj dík patří příteli za podporu a potřebné zázemí

Obsah

Úvod	6
1. Vymezení základních pojmů	8
Územně samosprávné celky	8
Právní předpisy na místní úrovni	9
Dozor nad místní normotvorbou	10
2. Prameny právní úpravy	12
3. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami	15
Dozor na úrovni obce	17
Dozor na úrovni kraje	18
Dozor na úrovni Hlavního města Prahy	18
Pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky	19
Zřejmý rozpor obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami	21
Řízení před Ústavním soudem	22
Odpovědnost za zrušené nebo vadné obecně závazné vyhlášky	23
4. Dozor nad nařízeními	24
Dozor na úrovni obce	25
Dozor na úrovni kraje	26
Dozor na úrovni Hlavního města Prahy	27
Pozastavení účinnosti nařízení	28
Zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami	29
Řízení před Ústavním soudem	29
5. Místní normotvorba a judikatura Ústavního soudu	31
Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04	31
Nález Ústavního soudu ze dne 31. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04	32
Nález Ústavního soudu ze dne 5. Dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 14/1993	33
Závěr	35

Bibliografie	37
Monografie.....	37
Právní předpisy	38
Internetové stránky	38
Judikatura.....	38
English Resume	40

Úvod

Komunální odpad, vodné, stočné, kulturní akce, obecní policie, tržní řády, poplatky a označení psů, loterie, dezinfekce, deratizace, daně z nemovitostí, prodej a konzumace alkoholických nápojů, placené parkování, sjízdnost a schůdnost místních komunikací, vjezdy do lesů, sportovní události,... škála společných vztahů, kterou upravují právní předpisy územních samosprávných celků je neskutečně široká. Obce a kraje jejím prostřednictvím působí na občany a adresáty právních norem každodenně. Mnohdy si ani člověk neuvědomuje, jak moc je jeho život ovlivňován a řízen pomocí novotvorby územních celků. Proto je nanejvýš důležitá otázka, jakého stupně kvality tato normotvorba dosahuje. Jak odborně školení legislativci se podílejí na jejím zpracování. Bohužel kvalita působících legislativců a jejich výsledných právních předpisů je mnohdy zavádějící a je proto nutností existence institutu vykonávajícího dozor. Dozor nastupuje jako institut mající za cíl zkvalitnění úrovně místních předpisů. Jedná se o činnost směřující k pozorování a hodnocení chování subjektů, jež nejsou v podřízeném postavení k dozorčímu orgánu. Tedy v případě dozoru nad místní tvorbou práva územní veřejnou správou se sledují a hodnotí podzákonné právní předpisy a to nařízení a obecně závazné vyhlášky. V případě nálezu vad zákonodárce poskytuje dozorovému orgánu různé nástroje mající mimo jiné za cíl upozornit orgán územně samosprávného celku na tuto vadu a dát mu tak podnět k její nápravě. Za situace, že územně samosprávný celek nedbá těchto pokynů a o nápravu vad neusiluje, dozorový orgán podává návrhy Ústavnímu soudu na případné zrušení obecně závazných vyhlášek a nařízení. Podstata dozoru se nevztahuje jen k následnému dozoru, ale působí i preventivně.

Cílem mé bakalářské práce je analyzovat proces dozoru na úrovni obce, kraje a hlavního města Prahy a porovnat hlavní rozdíly při výkonu dozoru nad obecně závaznými vyhláškami a nařízeními. Ve své práci bych chtěla nejdříve uvést pojmy, které se vztahují k dozoru. Dále bych chtěla uvést, jaké právní předpisy dozor regulují (Ústava ČR, Listina základních práv a svobod, zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, atd.). Hlavní důraz ve své bakalářské práci chci klást na charakteristiku dozoru a jeho výkon na úrovni obcí, krajů a hlavního města Prahy. Zde bych chtěla uvést společné rysy a i hlavní rozdíly v těchto úrovních a jak proces dozoru probíhá vůči obecně závazným vyhláškám a vůči nařízením. Hlavní metodou mé práce je metoda pozorování, díky které vymezím proces výkonu dozoru, další významnou metodou použitou v mé práci je metoda srovnání. Tuto metodu využiji při srovnání postupu dozoru na úrovni obcí, krajů a hl. m. Prahy. Zpracování výkonu dozoru mám v plánu rozdělit do několika bodů. Nejdříve se budu zabývat

charakteristikou správního dozoru nad obecně závaznými vyhláškami jako takovými, jeho hlavními rysy, fázemi, do kterých se výkon dozoru rozkládá, činností Ministerstva vnitra jako dozorového orgánu, zákonnou úpravu, atd. Dále uvedu, jaké jsou hlavní rozdíly ve výkonu dozoru na úrovni obcí, krajů a hlavního města Prahy. Chtěla bych také rozebrat institut pozastavení neboli sistaci právního předpisu a vylíčit průběh řízení před Ústavním soudem. Na tento výklad hodlám navázat informacemi vztahujícími se k výkonu dozoru nad nařízeními. V zájmu přehlednosti chci tyto údaje rozčlenit stejným způsobem jako výše zmíněný dozor nad obecně závaznými vyhláškami. Tedy na prvním místě uvést obecnou charakteristiku dozoru nad nařízeními, a to uvedením rozlišujících znaků v případě výkonu dozoru na úrovni obcí, krajů a hlavního města Prahy. Dále míním rozebrat otázku sistace nařízení a následný (eventuální) proces řízení před Ústavním soudem. Hodlám se zabírat i judikaturou Ústavního soudu, vztahující se k mému tématu.

Při zpracování bakalářské práce se budu zabývat pouze aktuální právní úpravou, vycházející ze zákona o obcích, krajích a hlavním městě Praze, dle aktuálního znění. Ve své práci se zaměřím pouze na výkon dozoru nad nařízeními a obecně závaznými vyhláškami a ponechám stranou dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů územních samosprávných celků, jelikož toto téma nespadá pod náplň mé bakalářské práce.

1. Vymezení základních pojmů

Územně samosprávné celky

Územně samosprávné celky dělíme na obce, kraje a hlavní město Prahu. Základní charakteristika je uvedena v Ústavě České republiky v hlavě 7, čl. 99 až 105. Z těchto článků vyplývá členění státu na obce (které jsou základními územně samosprávnými celky) a kraje (které jsou vyššími územně samosprávnými celky). Jedná se o územní společenství občanů, jež mají právo na samosprávu a správními obvody jsou jen v případě, že vykonávají státní správu a je tak stanoveno zákonem. Územně samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které jsou způsobilé vlastnit majetek, hospodařit dle vlastního rozpočtu a jsou samostatně spravované zastupitelstvem. Zastupitelstvo je oprávněné k vydávání obecně závazných vyhlášek. Ústava zároveň poskytuje obcím záruku, že stát nebude protizákonně zasahovat do samostatné působnosti obce¹. Základ této ochrany je stanoven ve čl. 101 odst. 4. Bližšího vymezení pojmu územně samosprávných celků se nám dostává v zákonech².

Ústava ČR zakotvuje **územní samosprávu**, ta je charakterizována jako územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu. Mezi základní pilíře, na kterých územní samospráva stojí je zavedení práva občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí na místní, nebo regionální úrovni. Samospráva je projevem organizačního principu decentralizace veřejné správy³. Mezi základní rysy naplňující znaky samosprávy jsou např. Dr. Netolickým uváděny: „*autonomii v rozhodování, která je omezena pouze zákony, stát zasahuje do činnosti samosprávy jen na základě zákona a za účelem jeho respektování, neplatí tu vertikální hierarchie, orgány samosprávy nejsou podřízeny ani orgánům státu a ani orgánům vyšší samosprávy, při rozhodování převažuje kolegiální princip. Základní orgány samosprávy bývají obvykle ustavovány na základě volby a ostatní orgány jsou od základních odvozeny*“⁴. Územně samosprávné celky vykonávají jak působnost samostatnou, tak působnost přenesenou. Za **samostatnou působnost** označujeme tu sféru činností veřejné správy, kterou obstarávají veřejnoprávní korporace při plnění svých úkolů. Z pohledu územně samosprávného celku se jedná o ty záležitosti, které se týkají daného územního celku a zájmu jejich občanů, samostatná působnost řeší lokální potřeby a zájmy, je koncipována směrem

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, hlava VII

² Konkrétně se jedná o zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze.

³ KOUDELKA, Zdeněk. Obecně závazné vyhlášky. Praha: LINDE PRAHA a.s., 2000. 279 s.

⁴ NETOLICKÝ, Martin. Vztahy mezi články rozpočtové soustavy. Brno: Tribun EU s.r.o. 2010. 21 s.

Mezi další principy, které JUDr. Netolický uvádí, patří decentralizace, vertikální dekoncentraci, demokratizace a deetatizace.

„zdola nahoru“⁵, řeší zejména: „hospodaření s vlastním majetkem územně samosprávného celku, rozvoj sociální péče, uspokojování potřeb občanů – výchova a vzdělávání, doprava a spoje, bydlení, kultura, zdravotnictví, veřejný pořádek“⁶. Samospráva, jako jeden z atributů svobodného demokratického státu, je odvozována od autonomního postavení veřejnoprávních korporací⁷ a je jí věnována zvýšená ochrana garantovaná i Ústavou České republiky. Stát spolu se svými orgány může do této působnosti zasahovat jen na základě zákona a v jeho mezích a to jen v případě, že to vyžaduje ochrana zákona. Územně samosprávný celek je nadán právní subjektivitou. Územně samosprávné celky taktéž vykonávají působnost na poli správního práva, v tzv. přenesené působnosti. Výkon **přenesené působnosti** charakterizujeme jako výkon státní správy, kde orgány obcí, krajů a hl. m. Prahy vystupují jako nepřímí vykonavatelé státní správy. Právní úprava je zakotvena v Ústavě, v čl. 105. Orgány v přenesené působnosti se nacházejí ve vztazích podřízenosti a nadřízenosti vyšších vůči nižším orgánům. Stát prostřednictvím svých nepřímých vykonavatelů uplatňuje své zájmy na místní nebo regionální úrovni. Ústava ve svém článku 79 odst. 3 zakotvuje oprávnění ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Tyto právní předpisy označujeme jako nařízení.

Právní předpisy na místní úrovni

Obecně závazné vyhlášky můžeme charakterizovat jako podzákonné právní předpisy. K jejich vydávání jsou oprávněna zastupitelstva, jako orgány územní samosprávy. Toto oprávnění vychází přímo z Ústavy ČR a jedná se o **primární právní předpisy**. Územní působnost pokrývá území toho kterého územně samosprávného celku, který obecně závaznou vyhlášku přijal. Podmínkou platnosti je vyhlášení zákonem stanoveným způsobem. **Nařízení**, stejně jako obecně závazné vyhlášky, řadíme k podzákonným právním předpisům, ale na rozdíl od nich, se jedná o **sekundární právní předpisy**. Ústavní základ nalezneme v čl. 79 Ústavy ČR. Jedná se o právní předpis s omezenou územní působností. Jeho další omezení se týká skutečnosti, že nařízení lze vydat jen na základě zákona, v jeho mezích, a jsou-li k tomu pravomocné orgány zákonem zmocněny⁸. Orgánem s pravomocí vydávat nařízení je zpravidla

⁵ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova Univerzita, 1998. 411 s.

⁶ INSTITUT PRO VEŘEJNOU SPRÁVU PRAHA, *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě: Správní dozor* [online]. Svs.institutpraha.cz, 20. září. 2012 [cit. 20. Září 2012]. Dostupné na <<http://svs.institutpraha.cz/index.php?page=slovník> >

⁷ PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon správního práva*. VI svazek projektu Lexikony – Stagit. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Stagit, 2002. 670 s.

⁸ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 79

rada⁹. Mezi další charakterizující znaky nařízení patří: abstraktnost, již zmíněná podzákonost, obecnost a jednostrannost¹⁰.

Dozor nad místní normotvorbou

Dozor (někdy označovaný též jako administrativní dozor¹¹) je určitá zákonem upravená činnost, která pozoruje a hodnotí chování dozorovaných subjektů. Dle dr. Kopeckého: „*Správní dozor představuje jednu z tradičních záruk zákonnosti ve veřejné správě*“¹². Prof. Hendrych dozor charakterizuje jako: „*správní činnost, při které dozorčí orgán pozoruje a zajišťuje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím z hlediska požadavků právních norem*“¹³. Prof. Sládeček definuje dozor jako: „*zákonem povolenou (podloženou) činností 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, tj. zda je v souladu s právními předpisy, příp. s akty vydanými na jejich základě*“¹⁴. Jedná se o činnost státu, kterou je zabezpečována zákonnost jednání územně samosprávných celků. Z hlediska členění dozoru můžeme rozeznávat jednotlivé druhy z více hledisek, např. z časového, z hlediska frekvence výkonu dozoru, atd.

Z časového hlediska je dělíme na **předběžný, následný a průběžný**. Ohledně dozoru nad normotvornou činností obcí, krajů a hl. m. Prahy se bude zpravidla jednat o **dozor následný**. Dozor z **hlediska frekvence** - teorie rozlišuje, zda je dozor vykonáván **soustavně, jednorázově nebo na základě určitého podnětu**¹⁵. Ve vztahu k doзору územně samosprávných celků se bude jednat o dozor vykonávaný soustavně. Dozor je vykonáván zpravidla správními úřady a jednotlivými úředníky¹⁶. V případě, že pozorovaná činnost je v rozporu se zákonem, dozorový orgán uvalí na pozorovaný subjekt konkrétní dozorový prostředek. Těmito **dozorovými prostředky** jsou oprávnění pozastavovat účinnost nebo výkon nezákonných dokumentů, právo podávat žaloby nebo návrhy na jejich zrušení k věcně

⁹ Výjimka je případ, kdy není v obci rada zvolena a pravomoc vydávat nařízení náleží zastupitelstvu, viz § 84 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. 464 s

¹¹ GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo obecná část: Právní základ veřejné správy – 4. díl*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2000. 39s.

¹² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí, základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998, 230 s.

¹³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo - obecná část*. 7. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. 317s.

¹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. 215 s.

¹⁵ Tamtéž

¹⁶ INSTITUT PRO VEŘEJNOU SPRÁVU PRAHA, *Slovník nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě: Správní dozor* [online]. Svs.institutpraha.cz, 20. září. 2012 [cit. 20. Září 2012]. Dostupné na < <http://svs.institutpraha.cz/index.php?page=slovník> >

příslušným soudům, případně mohou dozorové orgány oplývat oprávněním tyto nezákonné dokumenty zrušit. Velmi důležitou z hlediska dozoru je i **činnost preventivní**, tedy **metodická pomoc**. Naplňují ji územní dozorová oddělení odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra a je určena převážně obcím.

Kromě již zmiňovaného dozoru se na zákonnost činnosti územně samosprávných celků vztahuje i ustanovení týkající se kontroly. Jedná se o to, že při členění dozoru na **fázi zajišťovací** a **fázi výkonu dozoru**, se fáze zajišťovací částečně překrývá s výkonem kontroly. Vzájemný vztah dozoru a kontroly ale nesmíme omezit jen na výše zmíněné fáze, ale je potřeba brát v potaz i to, že dozor může probíhat bez předchozí kontroly a že ne vždy na kontrolní činnosti navazuje výkon dozoru. To mimo jiné vyplývá i z předmětu dozoru a kontroly. Jelikož dozor spadá do kontroly vnější, dozorové orgány zkoumají pouze zda, je právní předpis v souladu s právem. Nezkoumají jiná mimoprávní hlediska.

2. Prameny právní úpravy

Základní právní úpravy normotvorné činnosti a otázek s ní souvisejících obsahuje **Ústava České republiky**¹⁷ ve svých člancích. A to zejména v čl. 8, který zaručuje samosprávu územně samosprávných celků, čl. 79, jež stanoví oprávnění územně samosprávného celku vydávat podzákoné právní předpisy – nařízení. Čl. 87 stanoví, že Ústavnímu soudu přísluší rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů, nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Dále se jedná o čl. 99, který prohlašuje, že Česká republika se členění na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územně samosprávnými celky. Následuje čl. 100, jež podává charakteristiku územně samosprávného celku. Klíčovým je čl. 101, který mimo to, že vymezuje územně samosprávné celky, stanovuje zvýšenou ochranu územní samosprávy a oprávnění státu do ní zasahovat jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Na závěr se ještě jedná o čl. 104 a 105. Zde se dočteme, že v rámci samostatné působnosti je zastupitelstvo nadáno normotvornou pravomocí k vydávání obecně závazných vyhlášek a že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Dalším důležitým pramenem je **zákon o vytvoření vyšších územně samosprávných celků**¹⁸. Tento zákon je pro mé téma důležitý, jelikož na jeho základě vznikají vyšší územně samosprávné celky. Zákon zakládá kraje, stanoví jejich sídla a zároveň vymezuje územní okresy, které do těchto krajů spadají. Pro výkon dozoru má nepostradatelný vliv **Listina základních práv a svobod**¹⁹. Listina základních práv a svobod ve svém ustanovení v čl. 2 stanoví, že: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“²⁰. Další důležité ustanovení listiny, týkající se mého tématu nalezneme v čl. 4, jež uvádí: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“²¹. Tato ustanovení vytváří hranice, ve kterých se orgány veřejné správy při výkonu svých povinností smějí pohybovat a zaručuje tak ochranu demokratického právního řádu. Na poli mezinárodního práva figuruje **Evropská charta místní samosprávy**²². Jedná se o dokument mezinárodního práva veřejného, jež pro Českou republiku vstoupil v platnost dne 7. května

¹⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, v platném znění

²⁰ Tamtéž, čl. 2.

²¹ Tamtéž, čl. 4.

²² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

1995. Česká republika, nepřijala tento dokument celý, poněvadž se některými ustanoveními necítí být vázaná. Tato výhrada se však netýká čl. 8, jež upravuje dozorem. Toto ustanovení uvádí, že: „*jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon. Jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. U úkolů, jejichž plnění bylo na místní společenství přeneseno, však mohou vyšší orgány vykonávat dozor, i pokud jde o vhodnost zvolených prostředků. Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit*“²³. Projevuje se zde zvýšená ochrana místní samosprávy, kterou Česká republika uznává a dále ji rozvíjí a doplňuje ve své vnitrostátní legislativě. Mezi nejdůležitější prameny upravující proces výkonu dozoru patří tři zákony upravující územní samosprávné celky. Jedná se o zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze. **Zákon o obcích**²⁴ hraje velmi významnou roli v oblasti dozoru. Ačkoliv se jedná o zákon převážně organizační povahy, obsahuje i ustanovení procesního rázu. Tyto ustanovení se mimo jiné týkají právě zmíněného dozoru. V zákoně o obcích je upraven postup, jak orgánů obce, tak i dozorových orgánů při výkonu dozoru, ale mimo to i procedury, které této činnosti předcházejí. **Zákon o krajích**²⁵ stejně jako zákon o obcích je organizační povahy a upravuje proces dozoru na úrovni vyšších územně samosprávných celků. Jedná se o úpravu velmi podobou, jak ji známe ze zákona o obcích s tím rozdílem, že zákon vychází z postavení vyšších územně samosprávných celků a proto upravuje procesní postupy této skutečnosti odpovídající. Do třetice uvádím poslední organizační zákon, **zákon o hl. m. Praze**²⁶. Ten upravuje postup dozorových subjektů, a subjektů dozoru podléhajících, při výkonu dozoru nad obecně závaznými vyhláškami a nařízeními, stejně jako zákony vedené výše, opět s přihlédnutím ke zvláštnímu postavení města. V této souvislosti je třeba poukázat také na **zákon o Ústavním soudu**,²⁷ který navazuje na úpravu dozoru obsaženou ve výše jmenovaných zákonech. Ústavní soud figuruje v závěrečné fázi dozoru a to poté, kdy mu dozorový orgán předá návrh na zrušení jiného právního předpisu. Jen Ústavní soud má pravomoc posoudit rozpor s ústavním pořádkem a zákonem a podzákonný právní předpis zrušit, popřípadě návrh orgánu zamítnout. Důležitým procesním právním předpisem, na poli

²³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění sdělení č. 369/1999 Sb., čl. 8

²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ Zákon č. 131/2000 Sb., zákon o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ Zákon č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

dozoru je také **správní řád**²⁸. Ohledně použití právního řádu a jeho jednotlivých ustanovení v dozoru, musíme rozlišovat, zda se při výkonu dozoru nacházíme na poli samostatné nebo přenesené působnosti. V případě samostatné působnosti se správní řád použije subsidiárně. Odlišná je situace v případě působnosti přenesené. Dle zákonného znění § 128 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů: „*Na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení obce a o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města v přenesené působnosti se ustanovení správního řádu nepoužijí, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů*“²⁹. Stejně ustanovení obsahuje i zákon o hlavním městě Praze v § 112 odst. 6. Zákon o krajích sice takovéto ustanovení nemá, ale dle analogie by se použití ustanovení správního řádu aplikovalo v případě výkonu dozoru na úrovni kraje stejně. Ustanovení citovaných zákonů se vztahují pouze na systaci (pozastavení účinnosti) nařízení, nikoli na zbývající části výkonu dozoru. Nesmíme také opominout zmínit **zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností**³⁰ spolu s prováděcí vyhláškou **o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a o správních obvodů obcí s rozšířenou působností**³¹.

²⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 128 odst. 6

³⁰ Zákon č. 314/2002 Sb., o pověřených obecních úřadech a obecních úřadech obcí s rozšířenou působností

³¹ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

3. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami

Při výkonu dozoru můžeme rozlišit jeho tři fáze. První fázi můžeme označit jako „**před-dozorovou fázi**“ (v teorii označovanou někdy jako **předprocesní**), je to časový okamžik před samotným výkonem dozoru, který je zaměřený na prevenci, a jeho náplní je metodická a odborná pomoc³². Následuje **fáze samotného dozoru**, jak je popsán v obecním a krajském řízení v zákoně o hl. m. Praze. **Závěrečná fáze se uskutečňuje jako řízení vedené před Ústavním soudem**. Začneme tedy fází první, „před-dozorovou“³³. Tato činnost začíná sama o sobě ještě před vydáním obecně závazných vyhlášek a patří k aktivitám konaným **Ministerstvem vnitra**. Ministerstvo vydává metodické pomůcky a i jinak směřuje k preventivnímu působení na dozorované subjekty. Cílem Ministerstva vnitra, konkrétně **Oddělení dozoru a kontroly veřejné správy**, je pomocí této preventivní činnosti předcházet chybám, které by se mohly v obecně závazné vyhlášce vyskytovat. Tato aktivita se nazývá **metodickou pomocí** a Ministerstvo vnitra ji uplatňuje pomocí následujících aktivit: „*odborné konzultace, konzultační dny, osobní konzultace přímo v sídlech obcí, tematicky zaměřené porady, odborné semináře a setkání s představiteli obcí, zodpovídání dotazů z oblasti veřejné správy, písemná stanoviska, atd.*“³⁴ Tato činnost je zaměřena na informování a konzultace se samosprávnými orgány obcí, aby se při tvorbě právních předpisů obce vyhnuly případným vadám a nedostatkům³⁵. Metodická pomoc primárně zaměřena na obce, pravděpodobně se předpokládá, že orgány kraje mají k dispozici odborný úřednický a právní aparát. Nicméně, mnohé metodické pomůcky jsou aplikovatelné (a to jak analogicky tak i přímo) na úroveň krajů. Mezi nejpoužívanější metodické pomůcky tak pravděpodobně souloží **Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy**³⁶.

Dozorovou činnost můžeme rozdělit nejen dle právní úpravy regulující činnost obce v **samostatné a přenesené působnosti**, ale i dle předmětu právního dozoru. V případě, že se

³² Tato fáze je uskutečňovaná na základě zásady správního řádu uvedené v § 8 odst. 2: „*správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy*“.

³³ Na tuto fázi a její důležitost upozorňuje i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 6. června 2006, Sp. zn. Pl. ÚS. 3/05: „*...naskýtá se rovněž otázka, zda by ministr vnitra v rámci prevence a předcházení řízením u Ústavního soudu neměl obcím zřetelněji naznačit, jakých pochybení je nutno se vystríhat, aby jinak dobře míněná vyhláška nemusela být předkládána k posouzení Ústavnímu soudu*“.

³⁴ BRŮNA, Miroslav a kol. *INFORMACE O ČINNOSTI ODBORU DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MINISTERSTVA VNITRA NA USEKU DOZORU A KONTROLY ZA ROK 2011*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2012. 101 s.

³⁵ Více ohledně metodické pomoci ministerstva vnitra nalezneme na jeho webových stránkách: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-127512.aspx>

³⁶ *OBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MINISTERSTVA VNITRA. Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010. 11 s.

budeme pohybovat v samostatné působnosti, tak zákonodárce tento dozor vymezil jednak nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek a nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti. Jen pro úplnost se zmiňuji i o těchto předmětech dozoru, jež se nevztahují na novotvorbu územního samosprávného celku. V případě dozoru nad obecně závaznými vyhláškami můžeme uplatnit další systematické dělení a to dle toho, zda je obecně závazná vyhláška svým obsahem ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami nebo nikoli. Dozor je vykonáván jen v případě „činnosti“ orgánů obce, tedy za předpokladu, že orgány obce vydají obecně závaznou vyhlášku. Dozor nelze provádět v případě, že v obci je nutno regulovat určité právní vztahy a obec je přesto nečinná. Výkon dozoru probíhá na základě **zásady oficiality** jako veřejnoprávní povinnost³⁷.

Proces dozoru začínám okamžikem **vyhlášení** právního předpisu, kdy se právní předpis stává součástí právního řádu České republiky. I přesto, že podzákoný právní předpis je platný ale nikoliv ještě účinný vzniká orgánům územně samosprávného celku **povinnost zaslat tento právní předpis** (neprodleně po dni jejího vyhlášení)³⁸ **dozorovému orgánu**. Tímto orgánem je v případě samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, konkrétně **Odbor dozoru a kontroly veřejné správy**. Ministerstvo z důvodu ochrany práva na samosprávu není oprávněno právní předpis obce zrušit. Toto omezení vyplývá z faktu, že při výkonu dozoru nejsou obce vůči Ministerstvu vnitra v podřízeném postavení³⁹. Ministerstvo vnitra zkoumá obecně závaznou vyhlášku jak z hlediska její **obsahové stránky tak i stránky formální**. Orgán, který je oprávněn opravu provést je ten stejný orgán, který je pravomocný k vydání obecně závazné vyhlášky, tedy zastupitelstvo územního samosprávného celku. Ministerstvo vnitra v dozorovém procesu vystupuje jako správní orgán dle § 1 správního řádu a na jeho činnost dopadají ustanovení správního řádu. Zákonodárce (během celého procesu) umožnil orgánu územně samosprávného celku provést taková opatření, kterými se nezákonnost odstraní a proces dozoru se tím ukončí, aniž by musel o zrušení podzákoného právního předpisu rozhodovat Ústavní soud.

Pro dozorované orgány vyplývá zákonná povinnost informovat o podniknutých krocích a to zákonem stanoveným způsobem⁴⁰.

³⁷ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. 425 s.

³⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 123

³⁹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. 425 s.

⁴⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 128, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 85, zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů, § 112

Dozor na úrovni obce

Dozor nad obecně závaznou vyhláškou obce začíná **vyhlášením** příslušné obecně závazné vyhlášky **na úřední desce obecního úřadu**. Obci má povinnost neprodleně zaslat obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra, které v procesu dozoru figuruje jako hlavní dozorový orgán. Jelikož právo na samosprávu požívá zvýšené ústavní ochrany, není možné, aby Ministerstvo vnitra, rozhodovalo o jejich zrušení. Tato pravomoc náleží Ústavnímu soudu a to až v závěrečné fázi dozoru, v případě, že obecně závazná vyhláška je v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Celý proces dozoru je popsán v zákoně o obcích v jeho ustanovení § 123. Dozor se v případě obecně závazné vyhlášky zaměřuje na přezkoumání požadavků kladených zákonem a to jak z hlediska **formální stránky**, tak stránky **obsahové (materiální)**. Tyto požadavky zákon o obcích uvádí ve svých ustanoveních následujících paragrafů: § 12 požadavek řádného vyhlášení, § 35 okruh vztahů, jež náleží do samostatné působnosti obce a § 84 – pravomoc zastupitelstva. Můžeme tedy shrnout, že obecně závazná vyhláška musí být zákonem přijata orgánem, který je k tomuto úkonu pravomocný, její obsah se může týkat jen těch záležitostí, které může obec upravovat ve své samostatné působnosti a dále obecně závazná vyhláška, aby byla platná, musí být zákonem stanoveným způsobem zveřejněna na úřední desce obce po zákonem stanovenou dobu. Obecní zřízení v § 123 stanoví, že v případě rozporu obecně závazné vyhlášky se zákonem **vyzve** Ministerstvo vnitra obce **ke zjednání nápravy a poskytne obci k tomu úkonu lhůtu 60-ti dnů**. Teorie se shoduje, že tato výzva by měla být podána písemně a obsahovat následující údaje: *„označení vyhlášky, právní rozbor vyhlášky s náležitým odůvodněním zjištěných rozporů se zákonem, informaci o zákonné lhůtě 60 dnů ke zjednání nápravy, doporučení zjednání nápravy (zrušení či změnu), poučení o právních důsledcích nezjednání nápravy, žádost, aby obec projednala výzvu ve svých orgánech na nejbližším zasedání a aby příslušné orgány obce rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují, a tuto svou vůli vyjádřily ve svém rozhodnutí a žádost, aby obec informovala Ministerstvo vnitra o zjednání či nezjednání nápravy, případně sdělila své stanovisko k výzvě“*⁴¹. V případě, že se obec ztotožní s tvrzením ministerstva, že její obecně závazná vyhláška je v rozporu se zákonem a tento **rozpor odstraní, sdělí nápravu ministerstvu**. Pokud obce takto vyhoví požadavkům dozorového orgánu a dotčená obecně závazná vyhláška byla opravena dle pokynů Ministerstva vnitra, považuje se nadále za obecně závaznou vyhlášku bez vad a proces dozoru v tomto okamžiku končí. Složitější je situace, kdy je **obec nečinná, nebo nesouhlasí s názorem Ministerstva vnitra**.

⁴¹ ŠEMORA, Vítězslav. DOZOR A KONTROLA nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavní města Prahy. Praha: Linde a. s. 2007. 27 s.

Dozor na úrovni kraje

Úprava dozoru na úrovni krajů je na úseku samostatné působnosti velmi podobná úpravě dozoru na úrovni obcí. I kraji vzniká **povinnost zaslat** obecně závaznou vyhlášku neprodleně po dni vyhlášení ve **Věstníku právních předpisů kraje**⁴² **Ministerstvu vnitra**, které je dozorovým orgánem. Stejně jako v případě obcí, Ministerstvo vnitra nemá pravomoc zasahovat do samostatné působnosti a podzákoný právní předpis rušit. Zrušit obecně závaznou vyhlášku smí jen Ústavní soud ve stejných případech jako u obcí. Právní úpravu dozoru nalezneme v ustanovení zákona o krajích, § 81. Odbor dozoru a kontroly se v případě kontroly zaměřuje nejen na **obsahovou část**, ale i na **část formální**. Mezi nejdůležitější zkoumané požadavky patří podmínky uvedené v § 6, § 8, § 16 a § 35 zákona o krajích. Jedná se o otázky, zda obecně závaznou vyhlášku vydalo zastupitelstvo kraje v mezích jeho samostatné působnosti, zda povinnosti, které obecně závazná vyhláška ukládá fyzickým a právnickým osobám, jsou stanoveny zákonem. Zdali jsou obecně závazné vyhlášky v souladu se zákonem. Jestlipak se při výkonu samostatné působnosti při vydávání obecně závazných vyhlášek zastupitelstvo řídilo zákonem. A nakonec zdali zastupitelstvo jednalo v mezích své pravomoci. V případě, že **Odbor dozoru a kontroly veřejné správy** zjistí v obecně závazných vyhláškách vady, které činí jeho rozpor se zákonem, tak Ministerstvo vnitra učiní **výzvu ke zjednání nápravy** a poskytne kraji k této nápravě **lhůtu 60-ti dnů**. Výzva, kterou kraj obdrží, by měla být písemná a měla by obsahovat náležitosti stejné jako v případě výzvy učiněné obci. Zákodárce zde opět ponechal (a to nejen z důvodů ekonomických a časových úspor) možnost orgánu kraje kdykoliv během řízení zjednat nápravu a tím (v případě souhlasu Ministerstva vnitra s provedenou nápravou) zastavit řízení.

Dozor na úrovni Hlavního města Prahy

Hlavní město Praha své obecně závazné vyhlášky uveřejňuje ve **Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy** a i na něj se vztahuje **povinnost zaslat** neprodleně po dni vyhlášení tento právní předpis **Ministerstvu vnitra**, tento dozorový orgán disponuje pravomocí podávat návrhy Ústavnímu soudu. Zákon o hlavním městě Praze upravuje dozor ve svých ustanoveních v § 106 a násl. Dozorový orgán se opět zaměřuje na zkoumání, zda je obecně závazná vyhláška **v souladu se zákonnými obsahovými a formálními náležitostmi**. Důraz je nejvíce kladen na dodržení zákonných podmínek stanovených v § 44, § 59 a § 106 zákona o hl. m. Praze. V případě, že Ministerstvo vnitra shledá rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem, učiní písemnou **výzvu** k zastupitelstvu hl. m. Prahy a poskytne orgánu

⁴² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 8

samosprávy na zjednání nápravy **lhůtu 60 dnů**. Náležitosti výzvy jsou stejné jako v případě náležitosti adresované obci. Opět je ponechána možnost nápravy během celého řízení.

Pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky

Pozastavení účinnosti slouží jako nástroj Ministerstvu vnitra, kterým se snaží **rychle a operativně vyřešit tvrzenou nezákonnost obecně závazné vyhlášky se zákonem**. Z důvodu minimalizací případných škody na právních adresátech poskytl zákonodárce dozorovému orgánu tento právní nástroj. Zajímavá je otázka, zdali se adresáti právní normy mají řídit touto pozastavenou obecně závaznou vyhláškou. Na tuto otázku odpovídá Ústavní soud v jednom svém starším usnesení: *„Je mylný názor, že i obecně závazná vyhláška, jejíž výkon byl pozastaven, musí být dodržována jako závazná právní norma. Obecně závazné vyhlášky jsou totiž podzákonými právními akty, a pokud byl jejich výkon právě pro rozpor se zákonem pozastaven, pak podle nich postupovat nelze“*⁴³. Tedy je-li **účinnost** obecně závazné vyhlášky **pozastavena, zůstává obecně závazná vyhláška stále součástí právní řádu, ale nevyvolává právní následky a adresáti se jí neřídí**. Jedná se o důraznější prostředek, jak přinutit orgány územní samosprávy ke konání, jelikož doposud neodstranili tvrzenou. Pozastavení účinnosti se řídí **zásadou přiměřenosti a minimalizace zásahů do samosprávy**⁴⁴. Vychází se z ustanovení Ústavy České republiky, které konstatuje, že stát je oprávněn zasahovat do samostatné působnosti orgánů samosprávy jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví. V rámci této zásady se vychází z principu, že není nutné pozastavit účinnost celé obecně závazné vyhlášky, ale jen těch částí, které jsou v rozporu se zákonem (za předpokladu, že tuto část lze oddělit od zbytku a smysl daného předpisu zůstane zachován). Na proces pozastavení účinnosti se aplikuje ustanovení **správního řádu** a to především jeho část druhá. Ministerstvo vnitra řízení zahájí z moci úřední a při svém rozhodování mu není ponechána žádná možnost aplikace správního uvážení⁴⁵. Ministerstvo zahájí řízení s územně samosprávným celkem, který je účastníkem řízení (jediným) a má z tohoto důvodu práva a povinnosti které jí správní řád přiznává⁴⁶. Délku této lhůty zákon nijak nespécifikuje, kromě požadavku přiměřenosti a tak bude záležet jen na ministerstvu a jeho správním uvážením, jak dlouhá tato lhůta bude. Teorie stanoví, že Ministerstvo vnitra by

⁴³ Usnesení Ústavního soudu č. 15/1997 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (I. ÚS 304/97)

⁴⁴ ŠEMORA, Vítězslav. DOZOR A KONTROLA nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavní města Prahy. Praha: Linde a. s. 2007. 251 s.

⁴⁵ KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: LINDE PRAHA a.s., 2009. 486 s.

⁴⁶ Účastníci řízení, jejich práva a povinnosti, blíže viz § 27 až 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Například: navrhnout důkazy, činit návrhy, vyjadřovat své stanovisko, atd.

mělo přihlédnout k okolnostem konkrétního případu. Lhůta, během níž má územně samosprávný celek zjednat nápravu, začíná běžet po ni nabytí právní moci rozhodnutí Ministerstva vnitra. Je-li **zjednána náprava** obecně závazné vyhlášky **obec zašle Ministerstvu vnitra sdělení, týkající se této nápravy** (spolu se sdělením se v příloze zasílá nová obecně závazná vyhláška, usnesení a zápis z jednání zastupitelstva obce a informace prokazující řádné vyhlášení nové obecně závazné vyhlášky na úřední desce obce⁴⁷). Za nápravu se považuje jednání obce, které v plném rozsahu vyhoví výzvě. V případě, že obec vyhoví jen částečně navrhovaným opatřením, považuje se toto jednání za nezjednání nápravy, stejně tak jako žádost zastupitelstva o obecně závazné vyhlášení rozhodnout později než ve stanovené lhůtě⁴⁸. Ministerstvo následně neprodleně⁴⁹ zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. V případě, že nastane situace, při které územně samosprávný celek nesouhlasí s tvrzenou nezákonností, má oprávnění podat do patnácti dnů proti rozhodnutí řádný opravný prostředek - **rozklad**⁵⁰. Ministr vnitra na návrh **rozkladové komise** rozhodne o zrušení nebo změně rozhodnutí o pozastavení účinnosti, shledá-li rozklad důvodným, nebo rozklad zamítne. Do doby rozhodnutí o podaném rozkladu, je rozhodnutí o pozastavení účinnosti stále účinné. Podání rozkladu tedy nemá odkladný účinek. V případě, že územně samosprávný celek rozklad nepodá, ale zároveň vadnou obecně závaznou vyhlášku nenapraví, má Ministerstvo vnitra povinnost podat, do třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty k podání rozkladu, **návrh Ústavnímu soudu** na její zrušení. Ministerstvo vnitra v podaném návrhu musí přesně stanovit, co považuje za protizákonné. **Třicetidenní lhůta** se sice jeví jako lhůta pořádková, její **nedodržení** má však za následek, že se **obnovuje pozastavená účinnost obecně závazné vyhlášky**⁵¹. Zajímavá je otázka určení počátku běhu třicetidenní lhůty. Zákon totiž vychází z toho, že územnímu samosprávnému celku jsou poskytnuty lhůty dvě, jedna, ve které má územní samosprávný celek zjednat nápravu vadné obecně závazné vyhlášky (tuto lhůtu mu poskytlo ministerstvo na základě svého uvážení) a druhá lhůta, která je stanovena správním řádem, a to lhůta pro podání rozkladu, která činí patnáct dní. Tedy

⁴⁷ ŠEMORA, Vítězslav. *DOZOR A KONTROLA nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavní města Prahy*. Praha: Linde a. s. 2007. 251 s.

⁴⁸ KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: LINDE PRAHA a.s., 2009. 486 s.

⁴⁹ Lhůtu, během níž má Ministerstvo vnitra zrušit své rozhodnutí je třeba vykládat analogicky jako ustanovení § 123 odst. 4, kde ve stejné situaci, tedy poté, co obec zjedнала nápravu sama, je ministerstvu poskytnuta lhůta patnácti dnů, během níž má své rozhodnutí o pozastavení obecně závazné vyhlášky zrušit.

⁵⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 152

⁵¹ K tomuto blíže viz Nález Ústavního soudu ze dne 25. Zář 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, ve kterém Ústavní soud stanovil: „Protože územní samosprávný celek nemá možnost pořadem práva donutit ministra vnitra, aby ve stanovené lhůtě své návrhové oprávnění realizoval, a zákon o obcích přitom důsledky nečinnosti ministra vnitra neřeší, nabízí se ústavně konformní interpretace vzniklé situace tak, že se účinnost právního předpisu obce marným uplynutím lhůty podle § 124 odst. 3 zákona o obcích obnovuje“.

určující bude marné uplynutí lhůty, která je lhůtou delší. Lhůta pro podání žádosti se počítá ode dne následujícího po uplynutí buď lhůty, během níž měla obec zjednat nápravu nezákonné obecně závazné vyhlášky, nebo lhůty, během níž obec měla oprávnění k podání rozkladu proti rozhodnutí ministerstva. V případě, že územně samosprávný celek podal proti rozhodnutí rozklad, bude pro běh třicetidenní lhůty určující až právní moc rozhodnutí Ministerstva vnitra, který rozklad zamítnul. Územně samosprávným celkům je opět ponechána možnost vadu odstranit během lhůty, kterou jim stanovilo ministerstvo ve svém rozhodnutí o pozastavení účinnosti. Stejně jako v případě výše uvedeném, bude rozhodný den následující po marném uplynutí delší z obou lhůt.

Zřejmý rozpor obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami

V případě, že územně samosprávný celek vydal obecně závaznou vyhlášku, jejíž **obsah je ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami**⁵², Ministerstvo vnitra rozhodne o **pozastavení účinnosti** bez toho, aby byla územně samosprávným celkům poskytnuta přiměřená lhůta ke zjednání nápravy. Účinnost je pozastavena již dnem doručení rozhodnutí. Nadále se poskytuje přiměřená lhůta, během které jsou orgány povinny zjednat nápravu vadné obecně závazné vyhlášky. Pokud v této lhůtě územně samosprávný celek nápravu zjedná a zašle sdělení Ministerstvu vnitra spolu s přílohou nové obecně závazné vyhlášky tak ministerstvo zruší své původní rozhodnutí o pozastavení účinnosti. Následný postup, který zákon územně samosprávnému celku a ministerstvu stanoví je stejný jako v případě, že obecně závazná vyhláška není zřejmě v rozporu s lidskými právy a základními svobodami.

⁵² Právní pojem „zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami“ může v praxi činit velké interpretační problémy, například autor JUDr. Šemora pod tento termín zahrnuje takové porušení práv, které má za následek negativní dopad na široký okruh adresátů, přičemž otázka porušení zákona je očividná. Pod pojem zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami je řazeno i opakované přijetí vyhlášky, jež již v dřívějším dozorovém řízení byla zrušena (ŠEMORA, Vítězslav. *DOZOR A KONTROLA nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavní města Prahy*. Praha: Linde a. s. 2007. 251 s.) namísto toho autoři Komentáře Zákon o obcích mají na mysli: „lidská práva a svobody chráněná ústavním pořádkem, tedy Ústavou, Listinou základních práv a svobod a vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána podle čl. 10 Ústavy (Zejména Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluva o právech dítěte a řada dalších)“ KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: LINDE PRAHA a.s., 2009. 486 s., svůj názor k tomuto tématu vyjádřil i Ústavní soud ve svém nález: Nález Ústavního soudu ze dne 2. Listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09: „Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec musí při vydání obecně závazné vyhlášky řídit zákonem, což lze interpretovat pouze tak, že právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazné vyhlášky se zákonem (*lex superior derogat inferiori*), přičemž nesmí být ani v kolizi s ústavním pořádkem chráněnými základními právy“.

Řízení před Ústavním soudem

V případě, že nebyla zjednána náprava tvrzené nezákonnosti obecně závazné vyhlášky a Ministerstvo vnitra podalo **návrh Ústavnímu soudu** na zrušení nezákonného právního předpisu, je dále na rozhodnutí Ústavního soudu jak rozhodne o osudu dané obecně závazné vyhlášky. Zákonodárce se zde držel principu demokratického právního státu, který v ústavě garantoval právo na samosprávu a uznal ochranu tomuto právu, skrz minimalizované zásahy ze strany státu. Pozastavením účinnosti obecně závazné vyhlášky a podáním návrhu Ústavnímu soudu, role Ministerstva vnitra v rozhodovací činnosti končí a nadále je jen na nestranném soudním orgánu, zda shledá tvrzenou nicotnost podzákonného právního předpisu, či nikoliv. Na řízení před Ústavním soudem se použijí ustanovení zákona č. 182/1993, zákona o Ústavním soudu. Pravomoc Ústavního soudu je upravena v Ústavě ČR (Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů⁵³, nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem). Návrhy je oprávněno podávat Ministerstvo vnitra. Ohledně samotného procesu řízení před Ústavním soudem můžeme říci, že je rozdělen do dvou rovin. **V první rovině** je zkoumána **formální stránka věci a přípustnost k projednání**. V případě, že návrh po formální stránce vyhovuje, je možné se jím zabývat ve **druhé rovině, kde se zkoumá obsahová stránka věci**. **Návrh** na zrušení obecně závazné vyhlášky je **nepřístupný** v případě stanovených v zákoně o Ústavním soudu v § 66 odst. 1 a 2, podmínky pro zastavení řízení zákon uvádí v ustanovení § 67. Pokud Ústavní soud návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, pak dnem, kdy toto rozhodnutí nabude právní moci, pozbude platnosti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. Jestliže Ústavní soud návrh neodmítne nebo řízení nezastaví je povinen věc projednat a rozhodnout. O návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky rozhoduje Ústavní soud **v plénu**, tedy ve sboru všech patnácti soudců. Účastníky řízení jsou navrhovatel (Ministerstvo vnitra) a územně samosprávný celek, který obecně závaznou vyhlášku vydal. Ústavní soud posuzuje obsah obecně závazné vyhlášky z hlediska jejího souladu s ústavními zákony, se zákony, dále zda byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem⁵⁴. Shledá-li Ústavní soud rozpor s výše vymezenými právními předpisy, pak obecně závaznou vyhlášku nebo její jednotlivá ustanovení **zruší a to dnem, který určí v nálezu**. **Pravomocná rozhodnutí**, která byla vydána na základě tohoto právního předpisu, zůstávají **nedotčena, avšak práva a povinnosti z těchto vztahů plynoucí nelze vykonávat**. Pokud Ústavní soud neshledá, že zde existují důvody pro zrušení obecně

⁵³ Např. nařízení vlády, ministerských vyhlášek, obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů

⁵⁴ Zákon č. 182/1993, zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů § 68 odst. 2.

závazné vyhlášky, návrh **zamítne**. Zákon nadále ponechává možnost aktivitě zastupitelstva obce. Provede-li zastupitelstvo nápravu tvrzené vady a vyrozumí o tom Ústavní soud před jeho meritorním rozhodnutím a zároveň vyrozumí i Ministerstvo vnitra, pak Ústavní soud se již návrhem nadále nezabývá a Ministerstvo zruší svoje rozhodnutí o pozastavení účinnosti (zákonná lhůta činní patnáct dnů)⁵⁵.

Odpovědnost za zrušené nebo vadné obecně závazné vyhlášky

Dojde-li ke zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem, je tak **prolomena zásada presumpce správnosti právního předpisu**. Právní řád České republiky stojí na předpokladu, že právní předpisy jsou správné a zákonné, což je hlavní pilíř **právní jistoty**. V případě jejich zrušení k tomu povoleným orgánem dochází ke zrušení právního předpisu **ex nunc (od nyní)**. Co se týče **konkrétních správních aktů** vydaných na základě těchto právních předpisů - i pro ně platí princip právní jistoty a mohou být měněny z důvodu zrušení právního předpisu jen na základě **opravného prostředku** nabízeného správním řádem⁵⁶. Obecně ale zrušení právního předpisu nemá vliv na konkrétní správní akt, který byl orgánem vydán. Tyto akty zůstávají nadále **platné, ale nelze vykonávat povinnosti jimi stanovené**.

Obec, která vada obecně závaznou vyhlášku vydala, **nenese právní odpovědnost** v případě jejího zrušení Ústavním soudem. Je to mimo jiné i z toho důvodu, že samotným vydáním právního předpisu nevzniká dotčenému subjektu žádná škoda. Ta může vzniknout až v případě aplikace tohoto vadného předpisu a to na základě správního rozhodnutí.

Taktéž **členové zastupitelstva, nebo rady nenesou žádnou odpovědnost** ze svého jednání. Jediná možnost se jeví z hlediska politického v možnosti znovuzvolení nebo nezvolení.

⁵⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §123 odst. 4

⁵⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: LINDE PRAHA a.s., 2000. 279 s.

4. Dozor nad nařízenými

Nacházíme se na poli dozoru realizovaného v **přenesené působnosti**. Územně samosprávné celky zde vystupují jako **správní úřady**, které vytvářejí podzákonné právní předpisy ve formě nařízení jen na základě zákona, v jeho mezích a jsou-li k tomu zákonem zmocněny⁵⁷. Zákonodárce zde poměrně úzce stanovil mantinely, ve kterých se rada⁵⁸ (jako orgán oprávněný k vydávání nařízení) může pohybovat. I zde je však kladen velký **důraz na prevenci**. Ta je poskytována ve formě odborné a metodické pomoci od místně příslušného krajského úřadu⁵⁹ a je určena obcím. Prevence a pomoc je zaměřena na obce, u krajů se vzhledem k profesionalitě pracovníků a právního aparátu, nepředpokládá nutnost poskytování odborné pomoci pro tvorbu podzákonných právních předpisů. Z důvodu působení v oblasti přenesené působnosti nám vznikají další rozdíly ve výkonu dozoru. Například se rozšiřuje **okruh právních předpisů**, vůči kterým je zkoumána zákonnost. Toto posuzování se vztahuje nejen na **soulad se zákonem**, ale zabývá se i otázkou souladu nařízení **s jinými podzákonnými právními předpisy**. Zakotvení právního dozoru nalezneme z procesní stránky zejména v zákoně o obcích, o krajích, a o hl. m. Praze. Zákonodárce zde opět vymezil mimo dozoru nad nařízenými i dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů krajů. Jelikož se nejedná o podzákonnou normotvorbu, nebudu se touto oblastí dozoru více zabývat. Členění dozoru z hlediska obsahové stránky je stejné jako v případě obecně závazných vyhlášek. **V roli dozorového orgánu vystupuje nadřízený správní úřad**. Tyto skutečnosti souvisí právě s přenesenou působností a uplatňování **principu nadřízenosti vyšších a podřízenosti nižších**⁶⁰. Samotný počátek dozoru spadá v okamžik formální publikace podzákonného právního předpisu, obcí **vyvěšením na obecním úřadě** po dobu stanovenou zákonem⁶¹, na úrovni krajů je publikace zajištěna **vyhlášením nařízení ve Věstníku právních předpisů kraje**⁶² a hlavní město Praha uveřejní právní předpis ve **Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy**⁶³. Spolu s touto publikací

⁵⁷Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů § 11 odst. 1 a § 61 odst. 1 písm. a), Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů § 7 a § 59 odst. 1 písm. k), zákon č. 131/2000 Sb., zákon o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů § 44 odst. 2 a § 68 odst. 6.

⁵⁸ Radě obce je dána pravomoc vydávat nařízení, v případě obcí, kde se rada nevolí, vykonává tuto pravomoc zastupitelstvo obce - zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 84 odst. 3

⁵⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, §67 odst. 1 písm. c) a dále zákon č. 128/ 2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 61 odst. 3.

⁶⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. 250 s.

⁶¹ Zákon č. 128/ 2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 12

⁶² Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, §8.

⁶³ Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů § 45 odst. 2

vzniká územně samosprávnému celku povinnost zaslat nařízení nadřízenému správnímu orgánu. Obce neprodleně po dni vyhlášení nařízení jej zašlou **krajskému úřadu**, kraj a stejně tak i hl. m. Praha zašlou svá nařízení (neprodleně po dni jejich vyhlášení) **věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu**⁶⁴. V případě, že dozorový orgán shledá rozpor podzákoného právního předpisu se zákonem nebo s jiným právním předpisem, **vyzve** dozorovaný subjekt **ke zjednání nápravy** a poskytne mu k tomuto účelu **zákonnou lhůtu šedesáti dnů**. Ve výzvě sdělí dozorovanému subjektu, v čem spatřuje tvrzený rozpor nařízení se zákonem nebo jiným právním předpisem. Protizákonnost se může odrážet jak na **obsahové stránce** nařízení, tak na **stránce formální**, tedy způsobu přijetí a následné publikace. Nápravu tvrzené protiprávnosti provádí ten, orgán, který byl příslušný k vydání dotčeného nařízení. Dozorový orgán vystupuje v dozoru jako správní orgán dle § 1 správního řádu a postupuje mimo jiné dle ustanovení správního řádu. Opět je zde, jako v případě samostatné působnosti, umožněno dozorovanému subjektu kdykoliv během řízení provést opravu nařízení, které je předmětem výkonu dozoru a ukončit tak proces dozoru. Jelikož v tomto procesu chybí zvýšená ochrana práva na územní samosprávu, je zde **postrádána možnost podání řádného opravného prostředku vůči dozorovému orgánu**, tzv. rozkladu. Ovšem pravomoc **zrušit** nezákonné nařízení je i zde přenechána nezávislému soudnímu orgánu, a to **Ústavnímu soudu**. Jen pro pořádek uvádím, že dozor se i zde zaměřuje pouze na „aktivní“ činnosti orgánů obce.

Pro dozorované orgány vyplývá zákonná povinnost informovat o podniknutých krocích a to zákonem stanoveným způsobem⁶⁵

Dozor na úrovni obce

Zákon o obcích dozor upravuje v § 125, přičemž proces, v němž je dozor uplatňován, je do jisté míry obdobný s procesem dozoru nad obecně závaznými vyhláškami. Orgán, který zde dohlíží nad zákonností nařízení, je **krajský úřad**. Místní příslušnost při výkonu dozoru je určena pomocí zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Dozor je pojímán jako **dozor následný**. Ministerstvo vnitra se i zde snaží preventivně působit na orgány obcí a předcházet tak následným vadám v podzákonných právních předpisech. Na internetových stránkách Ministerstva vnitra je pak možné dohledat činnosti, které vyvíjí vůči orgánům obcí ve věcech tvorby právních

⁶⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů § 12 odst. 6, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů § 8 odst. 9 a zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů § 45 odst. 12.

⁶⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 128, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 85, zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů, § 112

předpisů.⁶⁶ Počátek dozoru shledáme v zákonné povinnosti **vyvěšení nařízení na desce obecního úřadu**. Zákon o obcích obligatorně stanovuje povinnost přeposlat ihned po vyvěšení nařízení jeho opis k výkonu dozoru krajskému úřadu⁶⁷. Zákon nadále ve svém ustanovení v § 125 uvádí, že v případě, že **krajský úřad** shledá rozpor nařízení obce se zákonem nebo s jiným právním předpisem, tak **vyzve** obec ke zjednání nápravy a k tomuto počínání jí stanoví **lhůtu šedesátí dnů**. Krajský úřad přezkoumává podmínky pro vydání nařízení nejen po **stránce obsahové**, ale i po **stránce formální**. Zaměřuje se při tom zejména na zákonné podmínky stanovené v § 11, § 61, § 84 a § 102 zákona o obcích, tedy zda nechybí zákonné zmocnění pro vydání nařízení, zda se obec při vydávání nařízení řídila zákony a jinými právními předpisy, zda zastupitelstvo (v případech že není zvolena rada) při vydávání nařízení jednalo dle zákonných podmínek a stejně tak i v případě, že rada zvolena byla a nařízení vydává ona⁶⁸. Výzva, kterou krajský úřad učinil, by měla být písemná a měla by obsahovat stejné údaje jako v případě nezákonnosti obecně závazných vyhlášek. Jestliže se obec ztotožní s názorem krajského úřadu a vadu odstraní buď změnou nařízení nebo jejím zrušením, je dále povinna zaslat krajskému úřadu toto zrušující nařízení, nebo nařízení změněné a dále usnesení a zápis z jednání rady (popřípadě zastupitelstva, nebyla-li rada zvolena) a údaje, jež potvrzují, že nové nařízení bylo řádně vyhlášeno na úřední desce obecního úřadu⁶⁹.

Dozor na úrovni kraje

Stejně jako v předchozím případě, zní dikce zákona ohledně procesu dozoru nad nařízeními kraje obdobně jako výkon dozoru nad obecně závaznými vyhláškami. Rozdíly právní úpravy vychází z odlišností spojených s výkonem přenesené působnosti a z rozdílů způsobených postavením vyšších územně samosprávných celků. Co se týče **před-dozorové fáze**, tu zajišťuje **Ministerstvo vnitra, obor dozoru a kontroly**, v rámci **metodické pomoci**. Fáze dozoru se odehrává po **vyhlášení nařízení ve Věstníku kraje** a zaslání textu tohoto nařízení dozorovému orgánu. Dozor je koncipován jako **dozor následný**. Funkci dozorového orgánu uplatňuje **věcně příslušné ministerstvo, nebo jiný ústřední správní úřad**, dle agendy, kterou se dané nařízení zabývá. V případě, že tento dozorový orgán zjistí rozpor

⁶⁶ OBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MINISTERSTVA VNITRA. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010. 11

⁶⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 11 odst. 6.

⁶⁸ ŠEMORA, Vítězslav. DOZOR A KONTROLA nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde a. s. 2007. 251 s.

⁶⁹ Tamtéž

nařízení se zákonem, nebo s jiným podzákoným právním předpisem, **vyzve** kraj, aby zjednal nápravu, a poskytne mu k tomuto úkonu **lhůtu šedesáti dnů**. Počátek této lhůty spadá k okamžiku doručení výzvy⁷⁰. Dozorový orgán zkoumá, zda nařízení splňuje **náležitosti jak formální, tak obsahové**, uložené kraji v ustanoveních § 7, § 30, a § 59 zákona o krajích. Dozor je vykonáván z vlastního podnětu dozorového orgánu, ale může být zahájen i na základě vnějšího podnětu. Kraji je během fáze dozoru (a následně i fáze řízení před Ústavním soudem) ponechána možnost dotčené nařízení změnit, nebo zrušit. V případě, že takto učiní je povinen oznámit tuto skutečnost dozorovému orgánu, a to formou sdělení, jehož přílohou je nařízení kraje, které zjednává nápravu. V případě, že kraj nesdílí názor dozorového orgánu o tom, že nařízení odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, popřípadě je kraj ohledně nápravy nečinný, pozastaví dozorový orgán účinnost nařízení a poskytne kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy⁷¹.

Dozor na úrovni Hlavního města Prahy

Hlavní město Praha realizuje své povinnosti v přenesené působnosti stejně jako obce a kraje prostřednictvím nařízení. Zákonné zmocnění pro hl. m. Prahu najedeme v zákoně 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v jeho ustanoveních v § 31, §44 a § 68. Institut dozoru nalezneme v § 108 a následujících. Dozorové orgány jsou stejné, jako v případě kraje. **Metodická pomoc** hl. m. Praze je poskytována **Ministerstvem vnitra**. Výkon dozoru začíná spolu s publikační povinností nařízení ve **Sbírce zákonů hlavního města Prahy** a povinností zaslání textu nařízení věcně příslušnému ministerstvu, nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Toto příslušné ministerstvo, nebo správní úřad má povinnost zkoumat soulad daného nařízení, zda je **v souladu se zákony a jinými právními předpisy**, a zda jsou plněny všechny formální a obsahové náležitosti tohoto podzákoného právního předpisu. V případě, že je zjištěna vada nařízení, **vyzve** dozorový orgán hl. m. Prahu ke zjednání nápravy a určí dle zákonné dikce k této nápravě **časovou lhůtu šedesáti dnů**. Počátek lhůty běží ode dne doručení výzvy k nápravě nařízení. Tato výzva by měla být písemná a dále by měla obsahovat náležitosti již výše uvedené. Následný postup se odvíjí od reakce hl. m. Prahy. V případě odstranění vady nebo zrušení nařízení, dozor tímto okamžikem v podstatě končí. Při změně nařízení je nutné zaslat dozorovému orgánu nové znění nařízení a ostatní dokumenty uvedené

⁷⁰ Tato výzva obsahuje náležitosti již uvedené výše - výzva obcím.

⁷¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, §83.

již výše. V opačném případě vydá dozorový orgán **rozhodnutí, kterým se pozastavuje účinnost nařízení** (sistuje podzákonny právní předpis)⁷².

Pozastavení účinnosti nařízení

Na rozdíl od výkonu dozoru působícího v samostatné působnosti, se na výkon dozoru v působnosti přenesené - v otázce pozastavení účinnosti nařízení, nevztahují ustanovení správního řádu, s výjimkou § 2-8 upravujících základní zásady činnosti správních orgánů⁷³. V případě nezjednání požadované nápravy dozorový orgán vydá rozhodnutí, kterým se zastavuje účinnost vadného nařízení, nebo její části⁷⁴, a to dnem doručení tohoto rozhodnutí. Dozorový orgán, i v tomto rozhodnutí, stanoví pro územně samosprávný celek **další přiměřenou lhůtu**, během které má zjednat nápravu vadného nařízení. Lhůta pro zjednání nařízení je ponechána orgánu na jeho správním uvážení, přičemž by se při určení délky této lhůty mělo vycházet z okolností konkrétního případu. Teorie se kloní k názoru, že lhůta by neměla být delší než dva či tři měsíce a její počátek začíná dnem následujícím po nabytí právní moci rozhodnutí o pozastavení účinnosti. **Nařízení je sice stále platné a tedy součástí právního řádu, avšak jako neúčinné nezakládá práva a povinnosti svým adresátům.** Územně samosprávnému celku vzniká zákonná povinnost zveřejnit pozastavení účinnosti právního předpisu. Pro obec je tato povinnost uvedena v § 128 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, a stanovuje povinnost zveřejnit na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně patnácti dnů toto rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu. Kraj splní tuto povinnost oznámením rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení ve Věstníku kraje⁷⁵. Hlavní město Praha toto oznámení musí uveřejnit ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy⁷⁶. V případě, že územně samosprávný celek v této lhůtě napraví vadné nařízení a zašle dozorovému orgánu toto sdělení spolu s přílohou, jež obsahuje napravené nařízení, tak dozorový orgán neprodleně své rozhodnutí o zastavení účinnosti zruší. Územně samosprávnému celku opět vzniká povinnost toto rozhodnutí zveřejnit, a to stejným způsobem, jak bylo učiněno při zveřejnění rozhodnutí o pozastavení účinnosti

⁷² Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů, § 108

⁷³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů § 177 odst. 1: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*“.

⁷⁴ Viz výše uvedená zásada proporcionality.

⁷⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 85 odst. 2 písm. a).

⁷⁶ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, §112 odst. 2 písm. a)

Zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami

Stejně jako v případě obecně závazných vyhlášek, i zde zákonodárce upravuje možnost **zrychleného jednání dozorčího orgánu a to v případě zjevného rozporu nařízení s lidskými právy a základními svobodami**⁷⁷. Tato zrychlená možnost reakce spočívá v oprávnění dozorového orgánu **pozastavit účinnost ihned po zjištění rozporu**, tedy aniž by stanovil územně samosprávný celek lhůtu ke zjednání nápravy. Účinnost se pozastaví v okamžiku, kdy dojde rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení. Spolu s rozhodnutím o pozastavení účinnosti je územně samosprávný celek vyrozuměn i o tom, jakou **přiměřenou lhůtu** mu dozorový orgán poskytuje ke zjednání nápravy. V případě, že této možnosti využijí a nápravu v požadovaném čase zjednají, dozorový orgán neprodleně poté, co se o tomto úkonu dozví, zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení. Povinnost zveřejnit rozhodnutí o pozastavení účinnosti a rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti nařízení zůstává stejná jako ve výše uvedeném případě.

Řízení před Ústavním soudem

V případě nečinnosti, nebo neztotožnění se územně samosprávného celku s názorem dozorového orgánu, se rázem ocitáme ve třetí fázi dozoru, a to v **řízení před Ústavním soudem**. Ústavní soud v plénu rozhoduje „o *zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem*“⁷⁸ dle ustanovení § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud se věcí zabývá na základě **návrhu**, který v případě výkonu dozoru nad nařízeními obcí **podává ředitel krajského úřadu**⁷⁹. Tuto povinnost musí uskutečnit do třiceti dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu vadného rozhodnutí. V případě kraje a hlavního města Prahy je tento návrh během třicetidenní lhůty povinno podat Ústavnímu soudu **věcně příslušné ministerstvo, nebo jiný ústřední správní úřad**⁸⁰. Zákon o Ústavním soudu stanoví, za jakých podmínek je podaný **návrh nepřijatelný**. Dalším možným způsobem skončení řízení před Ústavním soudem je tzv. **zastavení řízení**⁸¹. Pokud tedy nenastal žádný z těchto důvodů, Ústavní soud musí věc projednat a rozhodnout o zrušení, či nezrušení nařízení obce a to i bez dalších návrhů. V případě, že Ústavní soud o návrhu na zrušení nařízení rozhodne takovým způsobem, že jej buď odmítne, zamítne, nebo řízení zastaví, tak rozhodnutí, které vydal dozorový orgán, jímž

⁷⁷ Viz pojednání u obecně závazných vyhlášek

⁷⁸ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, článek 87 odst. 1 písm. b)

⁷⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 69 odst. 2 písm. b)

⁸⁰ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 83 a zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů, § 108 odst. 3.

⁸¹ Zákon č. 182/1993, zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů § 67

se pozastavila účinnost nařízení se ruší a to dnem právní moci rozhodnutí Ústavního soudu. Jestliže územně samosprávný celek během řízení u Ústavního soudu o návrhu na zrušení nařízení učiní nápravu a sdělí⁸² tuto skutečnost neprodleně Ústavnímu soudu a stejně tak i orgánu, který nad ním vykonává dozor, tak následně tento orgán, zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení a to do patnácti dnů od tohoto sdělení⁸³. V opačném případě je třeba vyčkat meritorní rozhodnutí Ústavního soudu, které je vyústěním celého řízení. Řízení tedy zpočátku vede soudce zpravodaj, a o návrhu rozhoduje **plénum**. Účastníky řízení jsou navrhovatel (ředitel krajského úřadu, věcně příslušné ministerstvo, nebo jiný ústřední správní úřad) a územně samosprávný celek. Do řízení může vstoupit i veřejný ochránce práv. Nařízení, nebo jeho jednotlivá ustanovení, je podrobena zkoumání, zda není v rozporu s ústavním pořádkem, nebo se zákonem. V případě kladného vyhodnocení Ústavní soud toto nařízení, nebo jeho jednotlivá ustanovení svým **nařízením zruší a to dnem, který v nálezu určí**. V opačném případě návrh **zamítne**. Co se týče **práv a povinností, které vznikly na základě zrušeného nařízení, tak ty zůstávají v platnosti**⁸⁴. Ať už Ústavní soud návrh zamítne, nebo nařízení zruší, nastává povinnost územně samosprávného celku toto rozhodnutí respektovat a splnit svoji oznamovací povinnost (úřední deska, Věstník, Sbírka právních předpisů hl. m. Prahy). Proti rozhodnutí Ústavního soudu není možnost podat žádný řádný ani mimořádný opravný prostředek. Pokud Ústavní soud rozhodl o zrušení nařízení, tento nálezn se vyhlásí ve Sbírce zákonů České republiky.

⁸² Spolu s tímto sdělením zašle územně samosprávný celek i opravené nařízení a další náležitosti stanovené již výše

⁸³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů § 125 odst. 4, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů § 83 odst. 4 a zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů § 108 odst. 4

⁸⁴ Zákon č. 182/1993, o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, § 71 odst. 4

5. Místní normotvorba a judikatura Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

Mezi zásadní rozhodnutí Ústavního soudu patří judikát sp. zn.: Pl.ÚS 63/04, ve kterém Ústavní soud zvolil **způsob, jak přezkoumávat napadené obecně závazné vyhlášky**. Město Prostějov přijalo obecně závaznou vyhlášku, v níž upravilo náhradu za způsobenou ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně⁸⁵. Tato obecně závazná vyhláška upravovala peněžitou náhradu, v případě kdy došlo při záboru veřejné zeleně ke kácení dřevin rostoucích mimo les, které jsou ve vlastnictví města Prostějov. Obecně závazná vyhláška dále stanovila výši této náhrady a způsoby jejího určení. Ministerstvo vnitra argumentovalo, že: *„předmětná vyhláška je v rozporu se zákonem, neboť stanovuje povinnosti (zákazy) bez zákonného základu a nad rámec samostatné působnosti obce, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též "Listina") a čl. 2 odst. 4 a čl. 104 odst. 3 Ústavy“*⁸⁶. Hlavním argumentem Ministerstva bylo to, že v žádném zákoně není dáno obci zákonné zmocnění, na základě kterého by obec mohla vydat obecně závaznou vyhlášku a upravit tak otázku náhrady ekologické újmy.

V tomto nálezu Ústavní soud prvně použít **test, určitý postup, jak se má při výkonu dozoru postupovat**. Test se skládal z následujících kroků: **1. přezkoumání pravomoci obce a vydání obecně závazné vyhlášky, 2. Přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání ultra vires), 3. Vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost, 4. Přezkoumání obsahu vyhlášky z hlediska "nerozumnosti" (unreasonableness)**⁸⁷. Tento test se skládá jak z **kritérií formálních** (první dvě) tak z **materiálních** (následující dvě kritéria). Ohledně pravomoci Ústavní soud odkázal na své předchozí rozhodnutí⁸⁸ a konstatoval, že se jedná o originální tvorbu práva danou Ústavou. Zastupitelstvo tedy nepřekročilo svoji pravomoc. Dále se Ústavní soud zaobíral otázkou ukládání povinností v oblasti městské zeleně. Po přezkoumání výše uvedených

⁸⁵ Obecně závazná vyhláška města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

⁸⁷ **Princip nesrozumitelnosti** Ústavní soud dále rozvíjí ve svém nálezu ze dne 13. Zář 2006, sp. zn. Pl. ÚS. 57/05. Ústavní soud v tomto rozhodnutí uvádí, že: *„aplikace principu „nesrozumitelnosti“ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Nesrozumitelnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nesrozumitelnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem vyvrácena možná rozumnost názoru obce“*.

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 17. srpna 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99

podmínek Ústavní soud zkonstatoval, že obec jednala v mezích své samostatné působnosti⁸⁹. Proti čemu měl Ústavní soud výhrady je, ale v obecně závazné vyhlášce zavedená „náhrada“. Ve své podstatě se totiž jedná o poplatek a to takový, který není uveden v zákoně o místních poplatcích a obec jej tedy nemůže sama zavádět⁹⁰. Ústavní soud na závěr uvedl, že obec zavedla nový poplatek a nerespektovala při tom výhradu zákona, zneužila svoji věcně vymezenou samostatnou působnost. Z tohoto důvodu Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku zrušil.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04

Na tomto nálezu je zajímavé, jak se Ústavní soud vyrovnal s **posuzováním platnosti obecně závazné vyhlášky s nařízením**. Obec Psáry přijala nařízení o stavební uzávěře, pro část katastrálního území Psáry, lokalitu Třešňovku. Krajský úřad jako dozorový orgán namítal nezákonnost tohoto nařízení a jeho rozpor s územním plánem obce. Ústavní soud zhodnotil, že nařízení obce musí být dle zákonné dikce v souladu se zákony a jinými právními předpisy, tedy musí být v souladu s ostatními právními předpisy obce⁹¹. Ústavní soud přitom vycházel z aplikace právního řádu jako celku, a usoudil, že je oprávněn „*posoudit i soulad podzákoného právního předpisu nižší právní síly s podzákoným právním předpisem vyšší právní síly a podle výsledku svého posouzení rozporný podzákoný právní předpis na daný případ nepoužít s odkazem na standardní interpretační zásadu lex superior derogat legi inferiori*“⁹². Z této dedukce plyne, že **Ústavní soud přisoudil obecně závazné vyhlášce vyšší právní sílu, než nařízení, jež s ní musí být v souladu**. Ústavní soud tento závěr spatřuje ve skutečnosti, že **při výkonu samostatné působnosti se uplatní tzv. výhrada zákona** (čl 104 odst. 1 Ústavy ČR). Tedy, že samostatná působnost územní samosprávy je regulována (v souladu s komfortním výkladem Ústavy) zákonem. **Naopak v případě přenesené působnosti se tato výhrada zákona neuplatní a oblast státní správy lze regulovat i právním předpisem nižší právní síly**. Ústavní soud vyslovil, že: „*Stavební*

⁸⁹ Zajímavostí je, že se Ústavní soud zabýval i otázkou, zda obec nezneužila svoji působnost. Při řešení této otázky se zabýval vymezením takového zneužití a uvedl, že: „*Zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1. cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2. cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3. přihlížení k nerelevantním úvahám*“. Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

⁹⁰ Viz Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, v platném znění, čl. 11 odst. 5 a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹¹ Na Ústavním soudu bylo zhodnocení situace, zda je nadán pravomocí daný případ řešit. Jelikož Ústava České republiky tu pravomoc Ústavního soudu nezakládá. Ústavní soud tuto pravomoc dovodil a vyslovil, že: „*rušit podzákoné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonými předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákoným právním předpisem téže právní síly*“. Nález Ústavního soudu ze dne 31. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04

⁹² Tamtéž

uzávěra musí být v souladu s ustanoveními stavebního zákona a pro obec vyplývá povinnost zajistit při vydávání stavební uzávěry její soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování. Podkladem pro vydání nařízení obce je podle § 37 odst. 1 stavebního zákona územně plánovací dokumentace.⁹³ Zde se nalézalo jádro celého případu a to, že se stavební uzávěra vztahovala na území, které bylo regulováno územním plánem. Ministerstvo vnitra zmíněnému nařízení vytýkalo, že: „stanovuje pro povolení výstavby vypracování a schválení regulačního plánu, nepřipustně mění regulativy funkčního a prostorového uspořádání území stanoveného územním plánem obce. Nařízení obce v rozporu se závaznou částí územního plánu obce podmiňuje nikoli zahájení, nýbrž povolení výstavby v lokalitě nejen vypracováním, ale i schválením regulačního plánu, a nepřipouští závaznou částí územního plánu obce stanovenou alternativní možnost vypracování zastavovací studie“.⁹⁴ Ústavní soud rozhodl, že napadené nařízení je v rozporu s ustanoveními stavebního zákona, stejně tak je v rozporu s obecně závaznou vyhláškou Nařízení obce o stavební uzávěře ve svém nálezu zrušil.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. Dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 14/1993

Tento nález Ústavního soudu je sice z roku 1994, ale Ústavní soud v něm řeší zajímavou problematiku, a to kdy **obce překračují své veřejnoprávní pravomoci a nezákonně vstupují do občanskoprávní sféry**. Obecně závaznou vyhláškou města Bludov, ze dne 2. 9. 1992, byl přijat domovní řád k zabezpečení pořádku a domovní čistoty v obecních obytných domech. Tato obecně závazná vyhláška tak zavedla povinnost: „zajišťování pořádku a čistoty ve společných prostorách domu a přilehlých nemovitostech, včetně přilehlých chodníků nebo částí komunikace přiléhajících k silnici, nebo místní komunikaci a sloužících výhradně chůzi nájemců bytů a nebytových prostor, ačkoli takovou povinnost nelze dovodit z žádného právního předpisu“⁹⁵. Dále napadená obecně závazná vyhláška stanoví, že v případě, kdy nájemce pořádek a čistotu neudrží, tato povinnost přechází na pronajímatele. Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku města Bludov zrušil s tím, že tímto **ustanovením obec vstupuje do občanskoprávního vztahu existujícího mezi pronajímatelem a nájemcem, jež nenáleží do samostatné působnosti obce**. Ústavní soud uvedl: „samostatná působnost obce je totiž působnost, jejíž pojmovým znakem je právě to, že obec zde spravuje samostatně

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 31. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04

⁹⁴ Nález Ústavního soudu konkrétní důvody nezákonnosti ministerstva opíralo o znění § 61 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a § 10, § 29 odst. 3, § 30, § 31 odst. 1 a 2, § 37 odst. 1 a 2 a § 39 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 5. Dubna 1994, sp. Zn. Pl. ÚS 14/93

své záležitosti.^{96c} Mimo to, je obecně závazná vyhláška i v rozporu s právní úpravou nájmu bytu dle občanského zákoníku a v rozporu s právní úpravou nájmu nebytových prostorů.

⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5. Dubna 1994, sp. Zn. Pl. ÚS 14/93

Závěr

Ve své bakalářské práci jsem se zabývala **dozorem nad tvorbou práva územní veřejnou správou**. V první řadě jsem definovala **základní pojmy**, jež se pojí s dozorem. Charakterizovala jsem zde územně samosprávné celky, územní samosprávu, samostatnou působnost, přenesenou působnost, obecně závazné vyhlášky, nařízení a provedla jsem charakteristiku dozoru nad místní normotvorbou. Dále jsem ve své práci vymezila **zákonný rámec** výkonu dozoru na místní úrovni, poukazem na příslušné články Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod, zákona o obcích, zákona o krajích atd. Následně jsem se zabývala samotným dozorem z **hlediska právní teorie**. Uvedla jsem nejen postup, kterým se správní dozor vykonává, ale i postup, který mu předchází a to zejména činnost, kterou v tomto směru vykonává Ministerstvo vnitra - konkrétně Obor dozoru a kontroly veřejné správy. Samotný dozor jsem tak rozfázovala na tři části a to **před-dozorovou část, část výkonu samotného dozoru a část připadající na řízení před Ústavním soudem**, ve které je řešena otázka případného zrušení právních předpisů, nebo jejich částí. V rámci jednotlivých částí jsem se zabývala podrobnou právní úpravou a uvedla např. **proces sistace právních předpisů**, nebo postup v případě **zřejmého rozporu obecně závazných vyhlášek, nebo nařízení s lidskými právy a základními svobodami**. Uvedla jsem společné povinnosti stanovené zákonem, jež vyplývají pro dozorované subjekty, a to zejména **povinnosti informační**. Zabývala jsem se také praktickou částí věci a uvedla **judikáty Ústavního soudu**. Tímto postupem jsem mohla zhodnotit současný stav právní úpravy dozoru. Tento stav považuji za relativně dostatečně upravený na zákonné úrovni a dále dobře doplněný bohatou judikaturou Ústavního soudu. Velkou výhodou vidím v jeho rozfázování a v důrazu na prevenci dozoru ze strany Ministerstva vnitra.

Poměrně velkou nevýhodu spatřuji ve **zdlouhavém řízení**, jehož formalismu a poskytování lhůt může být zneužito v případě územně samosprávných celků, které mají tendenci přijímat obsahově podobné nebo stejné právní předpisy, které již v minulosti byly Ústavním soudem rušeny. Bohužel v našem právním řádu neexistuje žádný legislativní nástroj, kterým by se řízení dalo urychlit a právní předpis, nebo jeho jednotlivá ustanovení zrušit z důvodu věci již rozsouzené. Ústavně zaručené právo na samosprávu a s tím související právo územně samosprávných celků na vlastní právní tvorbu tak samozřejmě požívá vyšší ochranu než zásada procesní rychlosti. Co vidím dále jako absenci v právní úpravě je nedostatek jakýchkoliv sankcí v případě opětovného vydávání vadných obecně

závazných vyhlášek a nařízení. Dle mého názoru by územně samosprávné celky bylo možno motivovat a odradit od přijímání již jednou zrušených právních předpisů pomocí sankčních **pokut, nebo pomocí jiných sankčních opatření**. Domnívám se, že zavedení tohoto institutu by zlepšilo kvalitu právních předpisů na místní úrovni. Územně samosprávné celky by více dbaly na prevenci poskytovanou ze strany Ministerstva vnitra a taktéž by samy aktivně vyhledávaly a zpracovávaly judikaturu Ústavního soudu. V současné době tento institut chybí a závisí tedy jen na dobré vůli územně samosprávného celku, zda poté, co byl jeho právní předpis zrušen Ústavním soudem, nevydá obsahově stejný podzákonný právní předpis. V případě **přenesené působnosti** spatřuji i větší ovlivnění vycházející z podřízenosti nižších a nadřízenosti vyšších. To má za důsledek to, že mnohem méně nařízení končí ve fázi soudního přezkumu, než je tomu u obecně závazných vyhlášek.

Bibliografie

Monografie

BRŮNA, Miroslav a kol. *INFORMACE O ČINNOSTI ODBORU DOZORU A KONTROLY VEŘEJNE SPRÁVY MINISTERSTVA VNITRA NA USEKU DOZORU A KONTROLY ZA ROK 2011*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2012. 101 s.

GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo obecná část: Právní základ veřejné správy – 4. díl*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 2000. 39s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo - obecná část. 7. Vydání*. Praha: C.H.Beck, 2009. 980 s.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. 425 s.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, s.r.o., 1998, 272 s.

KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. vydání. Praha: LINDE PRAHA a.s., 2009. 486 s.

KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: LINDE PRAHA a.s., 2000. 279 s.

NETOLICKÝ, Martin. *Vztahy mezi články rozpočtové soustavy*. Brno: Tribun EU s.r.o. 2010. 264 s.

OBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY MINISTERSTVA VNITRA. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010. 11 s.

PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon správního práva*. VI svazek projektu Lexikony – Stagit. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Stagit, 2002. 670 s.

PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova Univerita, 1998. 411 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné právní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

ŠEMORA, Vítězslav. *DOZOR A KONTROLA nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavní města Prahy*. Praha: Linde a. s. 2007. 251 s.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, v platném znění

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb., o pověřených obecních úřadech a obecních úřadech obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993, o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Internetové stránky

INSTITUT PRO VEŘEJNOU SPRÁVU PRAHA, Slovník *nejčastěji používaných pojmů ve veřejné správě: Správní dozor* [online]. Svs.institutpraha.cz, 20. září. 2012 [cit. 20. Září 2012]. Dostupné na < <http://svs.institutpraha.cz/index.php?page=slovník> >

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 5. Listopadu 2005, sp. zn. Pl. ÚS 27/04

Nález Ústavního soudu ze dne 25. Září 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04

Nález Ústavního soudu ze dne 2. Listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09

Nález Ústavního soudu ze dne 6. Června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05

Nález Ústavního soudu ze dne 22. Března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

Nález Ústavního soudu ze dne 17. Srpna 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99

Nález Ústavního soudu ze dne 31. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04

Nález Ústavního soudu ze dne 13. Zář 2006, sp. zn. Pl. ÚS. 57/05

Nález Ústavního soudu ze dne 28. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03

Usnesení Ústavního soudu č. 15/1997 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (I. ÚS 304/97)

English Resume

My Bachelor's Work is about the supervision of the Municipally, Territories and the main city Prague legislations. The supervision is based in the Law of Municipally, Law of Territories and the Law of main city Prague. It's also based in the others laws presented in my Bachelor's Work. My Goal in my Work was to describe the process of supervision, put on the strong points and also described the weaknesses of the present situation. I present the main Terms of supervision and the Laws on which is the supervision based. The main part of my Bachelor's Work is the process of supervision. I describe this theme in two basic Chapters. The first Chapter is about the supervision over the generally binding Regulations. The supervision is carry out by Ministry of the interior. The Ministry is also authorized to be the proposer and proposed the steering before the Institutional court of law. The second Chapter is about the supervision over the Regulations. Here I introduced the main characteristic of the supervision over the Regulations too. I wrote the process of supervision with the appropriate authorities carried out the supervision with the right of Supersedeas. I showed the process, which take place before the Institutional court of law. The Institutional court of law is the only one who have the power the illegal generally binding Regulations or Regulations to cancel or to cancel just part of them, which is against the law. In both Chapters I described the main differences in the process on level of Municipally, Territories and the main city Prague. I, in my Bachelor's Work, showed the differences and the sameness in this process. I also described the differences of the process came out of the situation of the self-governing and state administration field. In my work I stated the duties, which is bound for the Municipally, Territories and the main city Prague, also called as a information duties. In my Bachelor's Work I engaged the Judicature of the Institutional court of law.

Resumé

Ve své práci jsem zpracovala téma **dozoru nad tvorbou práva územní veřejnou správou**. Nejprve jsem se zabývala vymezením **základních pojmů** vztahujících se k dozoru. Jednalo se o pojmy: územní samosprávné celky, právní předpisy na místní úrovni a dozor nad místní normotvorbou. V rámci objasnění těchto termínů jsem se zabývala i vymezením pojmů samostatná působnost, přenesené působnost, obecně závazné vyhlášky a nařízení. Dále jsem ve své práci uvedla **prameny právní úpravy** vztahující se k dozoru a k jeho výkonu. Následné kapitoly, tvořící základ mé práce, se týkaly výkonu dozoru nad místní normotvorbou. V kapitole **dozor nad obecně závaznými vyhláškami** jsem se zabývala charakteristickou obecně závazných vyhlášek, fázemi výkonu dozoru a posuzováním jejich souladu se zákony a s Ústavním pořádkem České republiky. Toto téma jsem rozebrala na úrovni **obcí, krajů a hlavního města Prahy**. Uvedla jsem postup při **pozastavení účinnosti** Ministerstvem vnitra a postup v případě **zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami**. Dále jsem pokračovala popisem průběhu **řízení před Ústavním soudem** a zabývala jsem se i otázkou **odpovědnosti za zrušení nebo vadnou obecně závaznou vyhlášku**. Následující kapitulu jsem věnovala **dozoru nad nařízeními**. Tato kapitola se svým rozčleněním podobala kapitole předchozí. I zde jsem charakterizovala dozor nad nařízeními a zabývala se jeho výkonem na úrovni **obcí, krajů a hlavního města Prahy**. Zpracovala jsem postavení dozorového orgánu, který dozor vykonává a proces **pozastavení účinnosti** nařízení, jakož i postup v případě, že nařízení je v **zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami**. Popsala jsem proces **řízení před Ústavním soudem** v případě podaného návrhu na zrušení vadného nařízení nebo jeho částí. Jen okrajově jsem zmínila alternativní možnost zastupitelstva kraje **podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu obce**, jelikož se nejedná o výkon dozoru, ale oprávnění plynoucí pro kraj v jeho samostatné působnosti. Závěrem jsem uvedla **společná ustanovení** vztahující se k dozoru a to jak v případě obecně závazných vyhlášek tak i v případě nařízení. Jednalo se především o **informační povinnost** plynoucí pro dozorované subjekty. A dále jsem se zabývala otázkou místí novotvorby a **judikaturou Ústavního soudu**.

Seznam klíčových slov

Dozor

Dozorový orgán

Hlavní město Praha

Kraj

Ministerstvo vnitra

Nařízení

Obec

Obecně závazná vyhláška

Pozastavení účinnosti

Sbírka právních předpisů hlavního města Prahy

Úřední deska

Ústavní pořádek

Ústavní soud

Územně samosprávný celek

Věstník kraje

Zákon

Zrušení

Supervision

Supervisor

Main city Prague

Region

Ministry of the interior

Regulation

Municipality

Generally binding Regulation

Supersedeas

Collection of laws of the main city Prague

Official board

Institutional order

Institutional court of law

Self-governing territorial

Bulletin of the Region

Law

Cancellation