

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

Fakulta právnická

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

Dozor a kontrola činnosti obcí podle zákona č. 128/2000 Sb.,  
o obcích (obecní zřízení)

Eliška Václavíková

**Plzeň 2012**

# ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

## DIPLOMOVÁ PRÁCE

Dozor a kontrola činnosti obcí podle zákona č. 128/2000 Sb.,  
o obcích (obecní zřízení)

Eliška Václavíková

Příslušné oborové pracoviště:	Katedra správního práva
Název studijního programu:	Právo a právní věda
Název oboru:	Právo
Vedoucí diplomové práce:	JUDr. Václav Henych Katedra správního práva

## **Prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen 2012

.....  
Eliška Václavíková

## **Poděkování**

Děkuji vedoucímu práce panu JUDr. Václavu Henychovi za jeho cenné rady, připomínky a pomoc při zpracování této diplomové práce.

## Obsah

1. Úvod.....	2
2. Vymezení základních pojmů .....	4
2.1. Veřejná správa .....	4
2.2. Samospráva.....	5
2.3. Územní samospráva.....	7
2.4. Obce .....	9
2.5. Samostatná působnost obcí.....	10
2.6. Přenesená působnost obcí .....	11
2.7. Správní kontrola nad místní samosprávou.....	11
2.8. Správní dozor nad místní samosprávou .....	12
3. Vývoj právní úpravy dozoru a kontroly činnosti obcí dle zákona o obcích .....	15
3.1. Období od roku 1990 do roku 2000.....	15
3.2. Období od roku 2000 do roku 2003.....	19
3.3. Období od roku 2003 do roku 2006.....	24
4. Dozor a kontrola nad činností obcí.....	31
4.1. Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti .....	34
4.2. Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti .....	45
4.3. Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení v přenesené působnosti.....	49
4.4. Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v přenesené působnosti .....	54
4.5. Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí členěných statutárních měst v samostatné a v přenesené působnosti .....	55
4.6. Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti .....	58
4.7. Kontrola výkonu samostatné působnosti .....	61
4.8. Kontrola výkonu přenesené působnosti.....	65
4.9. Pořádková pokuta .....	66
5. Závěr .....	68
6. Summary .....	70
7. Seznam použitých pramenů .....	71

## 1. Úvod

Předmětem mé diplomové práce je kontrola a dozor nad činností obcí ve smyslu vydávání právních předpisů, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. Tedy právní úprava dozoru a kontroly obsažená v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ve své diplomové práci se nebudu zabývat úpravu dozoru a kontroly nad hlavním městem Praha, jelikož postavení Prahy je natolik specifické, že i sám zákonodárce vyčlenil právní úpravu Prahy do speciálního zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Téma diplomové práce jsem si vybrala z důvodu toho, že každý z nás žije na nějakém území obce. Myslím si, že ne každý si zcela uvědomuje, že nejen zákony udávají regulace chování jedinců na území České republiky, ale i právní předpisy vydávané obcemi ovlivňují a regulují život jedince v obci. Právní předpisy obcí ovlivňují náš každodenní život a pro mne osobně bylo zajímavé získat prostřednictvím tématu diplomové práce detailní informace o tom, jak se provádí dozor a kontrola právě nad těmito právními předpisy a jaké jsou další činnosti, které mohou obce dle zákona vyvíjet. Toto téma mě zaujalo i z pohledu zásahu státu do samosprávy obcí. Jaké jsou limity, kam až je stát při výkonu dozoru oprávněn do samosprávy zasáhnout?

Cílem mé diplomové práce je popsat vývoj právní úpravy dozoru a kontroly činnosti obcí od vzniku zákona o obcích v České republice a především se zaměřit na aktuální právní úpravu a problematické části její úpravy.

Diplomovou práci člením na 5 kapitol. Na první úvodní kapitolu navazuje druhá kapitola, ve které vymezuji základní pojmy, které se vztahují k tématu mé diplomové práce. Cílem této kapitoly je popis základní terminologie, která se vztahuje k vlastnímu tématu – dozor a kontrola činnosti obcí dle zákona o obcích.

Třetí kapitolu věnuji vývoji právní úpravy dozoru a kontroly v rámci zákona o obcích. V této kapitole se zabývám popisem vývoje právní úpravy dozoru a kontroly, její proměnou v závislosti na různých okolnostech. V kapitole usiluji o zpracování a popis novelizací, které se dotýkaly právní úpravy dozoru a kontroly dle zákona o obcích.

Čtvrtá kapitola tvoří jádro mé diplomové práce. Členění podkapitol odpovídá stejnému členění, které zákonodárce použil v zákoně o obcích. V úvodu této kapitoly se věnuji dozoru, který dále člením dle působnosti, tedy dozor vykonávaný nad samostatnou a přenesenou působností v rámci právních předpisů a usnesení, rozhodnutí a jiných

opatření. Podrobněji se věnuji právní úpravě dozoru nad vydáváním obecně závazných vyhlášek a nařízení, neboť podle mého názoru jde o jednu z nejdůležitějších činností obcí. Důkazem jejich významu je skutečnost, že pomocí obecně závazných vyhlášek může obec spravovat své záležitosti a oproti tomu pomocí nařízení plní některé úkoly státní správy, které jsou jí zákonem svěřeny. Analogické členění jsem zvolila i u kontroly, kterou opět člením dle kontroly výkonu samostatné a přenesené působnosti. U problematiky kontroly se zabývám tím, kdo je kontrolujícím orgánem, jakými pravomocemi disponuje, oproti tomu jaké povinnosti má kontrolovaná obec a jak procesně kontrolující postupuje. Okrajově se zaměřuji i na úpravu pořádkové pokuty, kterou může kontrolující orgán udělit, pokud obec neposkytuje potřebnou součinnost. Poslední kapitola je shrnutím celého tématu mé diplomové práce.

## 2. Vymezení základních pojmů

### 2.1. Veřejná správa

Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva a míní se jím správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát. Jedná se o projev realizace výkonné moci ve státě. Veřejná správa v sobě zahrnuje jak státní správu, tak i samosprávu. Veřejná správa je vykonávána prostřednictvím veřejné moci, která se dělí na moc státní a na zbývající veřejnou moc (veřejná moc v užším slova smyslu). Stát se státní mocí disponuje a provádí ji prostřednictvím státního mechanismu.

Oproti tomu zbývající státní správa je svěřena nestátním subjektům, např. subjektům územně samosprávných celků, které vykonávají specifickou formu státní správy. Jedná se o projev decentralizace státní moci, kdy subjekty odlišné od státu spolu se státem spoluzabezpečují výkon státní správy jakožto veřejné správy.<sup>1</sup>

Veřejnou správu je možné chápat ve dvou pojetích, a to:

- a) v materiálním pojetí – tím se rozumí veřejná správa jako druh činnosti (forma spravování). Toto pojetí je možné vymezit negativně jako státní činnost, kterou stát vykonává vedle zákonodárství, soudnictví a vlády. Tedy státní činnost, která zůstane po odečtení činnosti zákonodárné a soudní.

Od zákonodárství se odlišuje tím, že veřejná správa zákony provádí, nikoli vytváří. To ale nemění fakt, že orgány veřejné správy se na přípravě zákonů podílejí a ani fakt, že tyto orgány jsou také subjekty práva. Při tvorbě práva se jedná o odvozenou normotvorbu, která je charakteristická vydáváním obecně závazných pravidel chování ve formě normativně správních aktů. Obecně závazné právní předpisy mohou být vydávány na základě zákonů a k jejich provedení.

Od soudnictví se odlišuje tím, že ve veřejné správě jde o výkon zákonů, při kterém nejde primárně o nalézání práva, ale o realizaci veřejných zájmů v mezích zákona. Rozdíly jsou i z pohledu organizačního uspořádání. Soudnictví uskutečňují orgány, které jsou naprosto nezávislé a vzájemně jsou si rovny i přes hierarchické uspořádání jejich soustavy. V soustavě orgánů veřejné správy jsou též prvky rovnosti, ale pouze v rámci jejich příslušné úrovně, jinak jsou vztahy ovládané prvky nadřízenosti a podřízenosti. Správní orgán je vázán příkazy

---

<sup>1</sup> viz Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 48-49  
ISBN 978-80-210-4276-6



nadřízeného orgánu. Pro veřejnou správu se vztahy vyznačují subordinací namísto koordinace, která je typická pro vztahy v oblasti soudnictví.<sup>2</sup>

Důležité je zmínit i vztah mezi správou a vládou. Vláda je řídicím orgánem vůči hierarchické soustavě správních úřadů jako vykonavatelů státní správy. To neplatí ve vztahu vůči jiným subjektům vykonávajícím ostatní veřejnou správu (především samospráva), pravomoc vlády je zúžená jen na formy stanovené právním řádem.<sup>3</sup>

- b) ve formálním pojetí – tím se rozumí instituce, popř. organizace nebo úřad, které veřejnou správu vykonávají. Zaměřuje se na organizování chodu veřejných záležitostí a na ochranu veřejných zájmů. Jak bylo výše zmíněno, organizace není pouze činností státních orgánů, ale je doplněna i činností nestátní povahy výkonného charakteru.<sup>4</sup>

Veřejná správa z pohledu materiálního je širším pojmem. Orgány moci zákonodárné mohou vykonávat veřejnou správu v materiálním smyslu (např. schvalování státního rozpočtu a závěrečného účtu, jmenovací akty), ačkoliv formálně nejsou správním úřadem. Soudy také z pohledu materiálního vykonávají správní činnost tím, že zabezpečují státní správu soudů.<sup>5</sup>

U veřejné správy je nutné vzít v potaz její další členění na státní správu a samosprávu.

## 2.2. Samospráva

Pojem samospráva vymezuje řada definic, které se liší podle toho, na jakou její složku autoři kladou největší důraz (většinou to bývá její hlavní forma – územní samospráva). Klasický pohled bývá spojován s J. Pražákem, který pohlíží na samosprávu jako na správu vlastních záležitostí, která je vykonávána samotným jednotlivcem nebo s více osobami. Jinak se jeví samospráva v technickém slova smyslu. Při tomto pohledu se vylučuje správa soukromých záležitostí. Samospráva pak stojí uprostřed mezi

---

<sup>2</sup> viz Kadečka, S.; Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 6-7. ISBN 978-80-210-4588-0

<sup>3</sup> viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 9. ISBN 987-80-7400-049-2

<sup>4</sup> viz Kadečka, S.; Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 8. ISBN 978-80-210-4588-0

<sup>5</sup> viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 22-23. ISBN 987-80-7357-382-9

soukromou a státní správou. J. Pražák uvádí jako příklad samosprávu prováděnou veřejnoprávními korporacemi, které oproti dobrovolným občanským sdružením vznikají na základě zákona a jsou pověřeny vykonávat určité veřejné funkce.

Naopak J. Hoetzel pojímal správu ze dvou pohledů – politického a právního. V politickém pojetí vidí samosprávu jako organizační princip státní správy, kde se vedle úředníků na správě podílejí i laici, občané. V pojetí právním samospráva znamená, že veřejnoprávní korporace jako relativně nezávislý subjekt spravuje namísto státu.

Jak je vnímán pojem samosprávy v novodobém správním právu? M. Kopecký charakterizuje samosprávu jako „ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státní správy, státu přísluší především pouze právní dozor nad jednáním korporací.“ P. Průcha pojímá samosprávu jako „veřejnou správu uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem.“ D. Hendrych ji charakterizuje z pohledu organizace veřejné správy jako „činnost vykonávanou orgány samosprávných právních subjektů, pokud je na ně zákonem výkon veřejné správy delegován a trvale svěřen do jejich samostatné odpovědnosti.“<sup>6</sup>

Samospráva je spolu s veřejnou správou součástí veřejné moci. Jedná se o konkurenční subjekt stojící proti jiným nositelům veřejné moci. Existence samosprávy podporuje dělbu moci ve státě, protože zabraňuje soustředění moci v jediném mocenském centru, tím i předchází jejímu zneužívání.

Samospráva se dle působnosti dělí na územní a zájmovou samosprávu. Samospráva zájmová je spojena s lidskou činností. Zájmová samospráva se člení na profesní samosprávu, dobrovolnou samosprávu a na akademickou samosprávu. Profesní samospráva je vybudována na nuceném členství subjektů – např. advokátní komora. Znakem dobrovolné samosprávy je státem vytvořená veřejnoprávní korporace bez nuceného členství – např. hospodářská komora. Akademická samospráva spadá do oblasti vysokých škol – např. akademický senát.

Charakteristickými znaky samosprávy jsou:

- a) území nebo lidská činnost
- b) osoby, které jsou podřazené samosprávě

---

<sup>6</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 295–296. ISBN 987-80-7357-382-9

- c) právnická osoba, pod kterou samospráva funguje
- d) vlastní hospodaření

Samospráva se oproti státní správě vyznačuje převahou prvků kolegiality a principem volby hlavních orgánů. Jedná se o speciální druh správy, ve které se spravování spravují sami. Tento princip neplatí u státní správy, zde je správa povětšinou uskutečňována pomocí jmenovaných úředníků.<sup>7</sup>

Samosprávu je nutné chápat jako znak decentralizace státní správy. Decentralizace se projevuje v relativní nezávislosti samosprávných orgánů na orgánech státní i nestátní správy. Samospráva nepodléhá podřízenosti, ale není zcela od státu odtržena. Stát vykonává nad samosprávou správní dozor pomocí správních úřadů nebo využívá dohled pomocí soudního přezkumu rozhodnutí samosprávných celků.<sup>8</sup>

Samospráva je i projevem principu subsidiarity. Subsidiaritou ve správním právu se dle Lexikonu správního práva míní: „*Odpovědnost za správu věcí veřejných obvykle nesou především ty orgány, které jsou nejbližší občanům. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti. Princip subsidiarity obsahuje na jedné straně zákaz zasahovat do kompetencí, které může nejlépe uskutečnit místní vláda, na druhé straně zároveň uznává, že i vyšší vládní a správní subjekt může mít právo a povinnost ujmout se plnění úkolů sám.*“<sup>9</sup>

### **2.3. Územní samospráva**

Právo na samosprávu je jedním z ústavně zaručených práv. Právo na samosprávu se zaručuje ve článku 8 Ústavy ČR, avšak okruh úkolů, které by měly obce a kraje svým vlastním jménem vykonávat, již v Ústavě vymezen není. Ústavní soud v minulosti judikoval, co si pod pojmem místní samospráva představit. Místní samosprávu definoval jako nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Je výrazem práva místních

---

<sup>7</sup> viz Koudelka, Z. *Samospráva*. Linde Praha a.s., 2007, str. 19-22. ISBN 978-80-7201-665-5

<sup>8</sup> viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 299. ISBN 987-80-7357-382-9

<sup>9</sup> Průcha, P. Pomahač, R. *Lexikon – správní právo*. Ostrava. Jiří Motloch – Sagit, 2002, str. 518–519. ISBN 80-7208-314-7

orgánů spravovat a řídit veřejné záležitosti, a to v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva.<sup>10</sup>

Územní samosprávě je věnována hlava sedmá Ústavy, kde je stanoveno, že územně samosprávné celky jsou územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Jsou to veřejnoprávní korporace, které mohou mít majetek a hospodařit s ním dle svého rozpočtu. Státní správu mohou vykonávat orgány samosprávy jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Možnost zásahu do činnosti územních samosprávných celků je možná jen v případě ochrany zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.<sup>11</sup>

Územní samospráva je upravena i na mezinárodní úrovni, a to v Evropské chartě místní samosprávy. Důležitou roli v ní má článek 2, v jehož obsahu nalezneme, že zásada místní samosprávy se zakotví ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde je to možné, i v ústavě. Evropská charta místní samosprávy definuje místní samosprávu v článku 3 odst. 1 jako právo místního společenství v mezích zákona, na svou odpovědnost a v zájmu místních obyvatel upravovat a spravovat část věcí veřejných. Toto právo je vykonáváno členy rady nebo shromáždění, kteří jsou voleni ve svobodných, tajných, přímých a rovných volbách.<sup>12</sup>

Od roku 1990 procházela územní veřejná správa řadou reformem. V tomto období byla obnovena veřejná správa v tradičním pojetí, a to v podobě existence státní správy a samosprávy. Pomocí ústavního zákona č. 294/1990 Sb. byly položeny základy pro odstátnění části státní správy. Za počátek reformy územní veřejné správy se považovalo období od revitalizace obcí na samosprávných principech (s tím bylo spojeno ukončení činnosti národních výborů) až do ustanovení krajské samosprávy na konci roku 2000. Druhou fází reformy územní veřejné správy odstartovalo ukončení činnosti okresních úřadů ke dni 31. prosince 2002. Agenda okresních úřadů byla rozložena mezi orgány obce a orgány kraje.

Kraje se staly tzv. třetí úrovní všeobecné správy, tedy vedle obcí (ty představovaly samosprávu) a okresními úřady (jako zástupci státní správy). Kraje měly jak právní, tak i faktické postavení tzv. nadobecní samosprávy. Zákonodárce spolu se spuštěním krajů časově ohraničil působení okresních úřadů. Tím dal najevo, že postavení krajů jako tzv.

---

<sup>10</sup> viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 150-151. ISBN 987-80-7400-049-2

<sup>11</sup> viz čl. 100 a čl. 101 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>12</sup> viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 309. ISBN 987-80-7357-382-9

třetí úrovně územní správy bylo dočasné. Po ukončení činnosti okresních úřadů se územní správa stala opět dvoustupňovou. Tyto úrovně se organizačně označují samosprávou.<sup>13</sup>

## 2.4. Obce

Obce jsou dle čl. 99 Ústavy ČR základními územními samosprávnými celky, jsou základem územní samosprávy. Jedná se o veřejnoprávní korporace, tedy právnické osoby, které jsou nadány právní subjektivitou. Článek 101 Ústavy ČR jim umožňuje nabývání vlastního majetku a možnost s tímto majetkem hospodařit dle vlastního rozpočtu.<sup>14</sup>

Právní úprava všech obcí, které se nacházejí na území České republiky, je zakotvena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Výjimkou je zvláštní vyčlenění Prahy, jako hlavního města České republiky, která má samostatnou právní úpravu v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Charakteristické znaky obce:

- a) osobní základ samosprávy obcí – Osobní základ tvoří občané obce, kteří se mohou zapojovat do samosprávy obce. Aby mohli toto právo naplnit, musí být občany České republiky a mít v obci trvalý pobyt. Na správě věcí veřejných se může podílet pouze občan, který dovršil 18 let věku (např. u práva volit a být volen jako člen zastupitelstva, nahlížet do zápisů jednání, podávat písemné návrhy orgánům obce atd.). Pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázaná, mohou se zapojit do samosprávy obce i fyzické osoby cizí státní příslušnosti, které dosáhly 18 let věku a v obci jsou hlášeny k trvalému pobytu.
- b) územní základ samosprávy obcí – Území se musí krýt s režimem katastrálních území. Musí být tvořeno nejméně jedním nebo několika na sebe navazujícími katastrálními území. Hranice obce je možné měnit, a to v případě, pokud se obec odděluje, slučuje nebo připojuje.
- c) ekonomický základ samosprávy obcí – Jako samosprávný celek má postavení právnické osoby a do právních vztahů vstupuje svým jménem a v těchto

---

<sup>13</sup> Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 184-187. ISBN 978-80-210-4276-6

<sup>14</sup> viz čl. 99 a čl. 101 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

vztazích je plně odpovědná. Zákon o obcích vymezuje podmínky hospodaření jen rámcově. Hovoří o majetku obcí, dává obcím oprávnění hospodařit na základě smluvního základu s majetkem jiných subjektů. Obce mají povinnost hospodařit dle svých rozpočtů a hospodaření za uplynulý kalendářní rok nechat přezkoumat příslušným krajským úřadem nebo auditorem, kterého si mohou zvolit. Výsledek přezkumu spolu s předmětným vyúčtováním hospodaření předkládají k projednání na zastupitelstvu obce.<sup>15</sup>

Obce rozdělujeme na několik druhů. Členění s sebou přináší několik rozdílů v záležitostech formálního charakteru a v rozdílu agend veřejné správy, kterou obce vykonávají. Obce se člení na obce základní (které nejsou města ani městysy), městysy a města. Formální rozdíly můžeme spatřovat především v rozličném označení orgánů – obecní úřad, městský úřad, úřad městysu.

Města jsou pak podrobena dalšímu členění, a to v podobě základních měst (města, která nejsou statutární), statutárních měst (ta jsou v zákoně o obcích výslovně vyjmenována a buď to jsou územně členěná statutární města, jejichž území se člení na městské obvody a městské části, nebo to jsou ostatní statutární města, která se v podstatě neliší od jiných měst) a hlavní město Praha (to je v § 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v postavení obce, kraje a městských částí, na které se člení).<sup>16</sup>

## **2.5. Samostatná působnost obcí**

Samostatná působnost je vymezena negativně, tedy do samostatné působnosti patří věci, které nejsou svěřeny zákonem státu, kraji nebo se nejedná o přenesenou působnost orgánů obce. Do samostatné působnosti patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, jedná se především o zabezpečení rozvoje a uspokojování potřeb v oblasti rozvoje bydlení, kultury a života v obci.

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí pouze právním řádem. Není vázána interními předpisy (usnesení, směrnice, metodické pokyny a instrukce) státu a kraje, které mají pouze doporučující charakter. Obec v samostatné působnosti vydává obecně

---

<sup>15</sup> Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 205-207. ISBN 978-80-210-4276-6

<sup>16</sup> Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 153-157. ISBN 987-80-7400-049-2

závazné vyhlášky. Při jejich vydávání se řídí ústavou a zákony, nemusí se řídit podzákonými právními předpisy.<sup>17</sup>

## **2.6. Přenesená působnost obcí**

Přenesená působnost se uskutečňuje prostřednictvím tříступňového rozčlenění obcí (můžeme též hovořit o obcích s přenesenou působností 2. nebo 3. stupně). Přenesenou působnost obcí může vykonávat obec (obec, která vykonává agendu pro více obcí – širší správní obvod), obec s pověřeným obecním úřadem (2. stupně), obec s rozšířenou působností (3. stupně).

Při výkonu přenesené působnosti se při vydávání právních předpisů, nařízení, obce řídí ústavními zákony, zákony, ale i právními předpisy nižší právní síly. Obec při uskutečňování úkolů, které jsou jí svěřené na základě přenesené působnosti, čerpá příspěvky ze státního rozpočtu. Zákon připouští obcím modifikaci výkonu jim svěřené přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávních smluv, stejně tak i zákon disponuje obrannými nástroji v případě, že by obec neplnila výkon přenesené působnosti.<sup>18</sup>

## **2.7. Správní kontrola nad místní samosprávou**

V obecné rovině lze o kontrole hovořit jako o činnosti, jejíž základ tkví v pozorování a porovnávání chování kontrolovaného subjektu se stavem, který je žádoucí. Cílem je zjištění stavu věci a v případě zjištěných nedostatků přijmutí nezbytných opatření, která vedou k žádoucí nápravě. Vztah mezi kontrolním orgánem a orgánem, který je kontrolován určuje, zda jde o kontrolu vnitřní nebo vnější. V případě vnitřní správní kontroly se jedná o činnost, která je zaměřená na kontrolu uvnitř organizační struktury, tedy na vztahy nadřízenosti a podřízenosti – na hierarchické uspořádání. Oproti tomu správní kontrola vnější se zaměřuje na činnost, kterou vykonávají subjekty nepodřízené. Vnější správní kontrola v sobě zahrnuje správní dozor a dozor nad samosprávnými veřejnoprávními korporacemi.

Je nutné podotknout, že vedle správní kontroly se existuje ještě kontrola veřejné správy (někdy bývá označována jako vnější kontrola veřejné správy, která je vykonávaná

---

<sup>17</sup> viz Koudelka, Z. *Samospráva*. Linde Praha a.s., 2007, str. 124. ISBN 978-80-7201-665-5

<sup>18</sup> viz Kadečka, S.; Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 31. ISBN 978-80-210-4588-0

subjekty, jež stojí mimo organizační strukturu). Typickým příkladem je parlamentní kontrola, kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem, soudy, ochráncem veřejných práv a kontrola prováděná na základě petic nebo stížností občanů.<sup>19</sup>

## 2.8. Správní dozor nad místní samosprávou

Správní dozor je jedním z prostředků zajištění zákonnosti ve vztazích, které jsou upraveny právními předpisy správního práva. Jedná se o činnost, které je vykonávána ve veřejném zájmu a z úřední povinnosti. Podstatou správního dozoru je působení dozorcích orgánů (což jsou především správní úřady) na orgány státu, samosprávy nebo jiné fyzické či právnické osoby, aby neporušovaly právní předpisy při své činnosti a aby plnily jim na základě zákona uložené povinnosti.

Hlavním účelem je ochrana objektivního práva, především ochrana správního práva, které tvoří součást práva veřejného a dozor nad plněním veřejných povinností uložených na základě zákona.<sup>20</sup>

Státní dozor nad územní samosprávou se zásadně uplatňuje jako dozor následný. Státní dozor nad místní samosprávou stojí na faktu, že místní samospráva v dozorcích vztazích nevystupuje jako subjekt v podřízeném postavení – tedy v této podobě se může vztahovat státní dozor pouze na dozor uplatňovaný v rámci samostatné působnosti obcí. Stát tak musí uplatňovat dozorcí práva především v souladu s čl. 101 odstavce 4 Ústavy ČR. Možnost zásahu do činnosti místní samosprávy je tedy možná jen v případě, že to vyžaduje ochrana zákona. V případě, že by dozorcí orgán jednal v rozporu s tímto článkem, obec může využít prostředek ochrany v podobě tzv. komunální ústavní stížnosti. Jde o ústavní stížnost územně samosprávného celku proti nezákonnému zásahu státu.

Nezávislost samosprávy na státní správě je nutné respektovat i v případě přenesené působnosti obcí, ale tento fakt nám komplikuje skutečnost, že při výkonu přenesené působnosti se obec dostává do postavení vykonavatele státní správy.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> viz Horzinková, E.; Fiala, Z. *Správní právo hmotné*. Obecná část. Praha: Leges, 2010, str. 107-110. ISBN 978-80-87212-55-4

<sup>20</sup> viz Kopecký, M. *Postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2010, str. 334-335. ISBN 978-80-7357-561-8

<sup>21</sup> viz Borlová I. a kol. *Meritum Obce 2008-2009*. Praha: Aspi, a.s., 2008, str. 72. ISBN 978-80-7357-331-



M. Kopecký ve své publikaci nastalou komplikaci řeší tak, že rozlišuje dozor na základě charakteru vztahu mezi dozorovaným orgánem a objektem, který je doзору podroben. Správní dozor člení na vnitřní dozor (kterému je podroben územně samosprávný celek v přenesené působnosti – zde lze připustit, aby byl dozor vykonáván šířeji než jen v mantinelech dané zákonností; v tomto případě se vychází ze vztahů, které jsou v rozsahu nadřízenosti a podřízenosti mezi orgánem doзору a dozorovaným) a vnější dozor (tedy dozor, který je vykonáván nad územně samosprávnými celky v samostatné působnosti).<sup>22</sup>

Správní dozor bývá rozložen do dvou fází – fáze zjišťovací (vlastní sledování jednání subjektů, které podléhají doзору) a fáze hodnocení (především z pohledu souladu s právními předpisy).

Ve zjišťovací fázi dozorové orgány, i když nerozhodují o právech a povinnostech dozorovaných subjektů, mohou činit úkony, které mají charakter autoritativních zásahů do práv dozorovaných subjektů. Orgány doзору musí postupovat v souladu se zákonem (zákon o státní kontrole č. 552/1991 Sb., ve kterém je upraven kontrolní řád).

Hodnoticí fáze nastupuje po fázi zjišťovací. Je to reakce na zjištěný stav v první fázi a to buď formou formalizovanou, prostřednictvím správního řízení, nebo neformálně ve formě faktických zásahů.<sup>23</sup>

Správnímu doзору se podobá dozor služební. Jedná se o dozor interní ve větší míře prováděný vedoucím zaměstnancem, popř. speciálním kontrolním orgánem nebo vyčleněným zaměstnancem. V tomto služebním doзору provádějí správní úřady kontrolní činnost uvnitř organizace veřejné správy (ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti). Rozsah doзору je širší vzhledem k tomu, že se činnosti dozorovaného subjektu hodnotí i v rámci mimoprávním. Do mimoprávního rámce spadá např. hospodárnost, účelnost, správnost atd. V zákoně nebývá vnitřní dozor výslovně zakotven, ale odvozuje se od zákonného oprávnění ho provádět. Je možné rozlišovat služební dozor v oblasti konkrétního správního úřadu a ve vztahu k podřízenosti správních úřadů.

---

<sup>22</sup> viz Kopecký, M. *Postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2010, str. 336. ISBN 978-80-7357-561-8

<sup>23</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě doзору nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 52. ISBN 978-80-7357-300-3

Vedle služebního dozoru se vyskytuje ještě instanční dozor, který vykonávají správní úřady instančně vyšší vůči nižším. Jedná se o dozor, při kterém je možné přezkoumávat správní akt. Tento správní akt pak může být instančně vyšším správním úřadem zrušen, změněn nebo potvrzen. Instančně vyšší správní úřad má pravomoc přezkoumávaný akt zrušit a nahradit aktem zcela novým.

Na zahájení dozorčího řízení je právní nárok, a to pokud je řízení zahájeno pomocí opravného prostředku. Řízení je možné zahájit i ex offa (tady právní nárok není a je to pouze na úvaze správního úřadu) na základě dozorčího prostředku uplatněného v rámci instančního dozoru.

Rozsah posouzení správního aktu se liší podle toho, jakým způsobem bylo řízení zahájeno. Pokud je řízení zahájeno ex offa, odvolací správní úřad zkoumá soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, avšak pouze v rozsahu námitek, které byly uvedeny v žádosti o přezkum. Pokud je řízení zahájeno na základě dozorčího prostředku, je přezkum značně omezen – např. se přezkoumává jen právnost.

Jak instanční, tak i služební dozor se používají i vůči právníckým a fyzickým osobám, na které byl zákonem výkon státní správy přenesen nebo propůjčen (dopadá i na územně samosprávné celky).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 223 - 225. ISBN 987-80-7357-382-9

### **3. Vývoj právní úpravy dozoru a kontroly činnosti obcí dle zákona o obcích**

Právní úprava dozoru a kontroly dle zákona o obcích prošla za celou dobu značnou přeměnou. V této kapitole bych se ráda věnovala různým etapám od roku 1990 až po aktuální úpravu dozoru a kontroly nad činností obcí. Rok 1990 je považován za rok odstartování reformy veřejné správy. V tomto roce byl vydán historicky první zákon o obcích (zákon č. 367/1990). Došlo k obnově obcí jako samostatných právnických osob nadaných právem na samosprávu. Dozor obsažený v tomto zákoně se označoval jako „náprava nesprávných opatření“.

Dalším zlomovým rokem byl rok 2000, kdy byla přijata nová právní úprava obecního zřízení (zákon č. 128/2000 Sb.). V tomto zákoně se kontrolní činnost státu nad samosprávnými celky označuje jako „dozor nad výkonem přenesené a dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí“. Etapu reformy v oblasti právní úpravy dozoru a kontroly nad činností obcí uzavírá rok 2006, ve kterém došlo k tzv. velké dozorové reformě. Došlo k novelizaci zákona o obcích prostřednictvím zákona č. 234/2006 Sb., který zavedl dva pojmy dozor a kontrola a dále je rozčlenil dle působnosti územně samosprávných celků. Zákon č. 234/2006 Sb. s sebou přinesl sjednocení úpravy hmotněprávní i procesněprávní úpravy státního dozoru ve všech třech zákonech, které upravují územní samosprávu (zákon o obcích, krajích a o hlavním městě Praze).<sup>25</sup>

#### **3.1. Období od roku 1990 do roku 2000**

První právní úprava dozoru nad výkonem působnosti obcí byla obsažena v zákoně o obcích č. 367/1990 Sb. Tato právní úprava byla do značné míry ovlivněna zákonem č. 69/1967 Sb., o národních výborech. Dozor byl upraven v hlavě čtvrté pod názvem „Náprava nesprávných opatření“, pod kterou se skrývaly dva paragrafy (§ 62 a § 63).

V paragrafu 62 se pojednávalo o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky, popř. jiného opatření obecního zastupitelstva a opatření obecní rady, popř. jejích orgánů v samostatné působnosti, pokud odporovaly zákonu. Příslušným k pozastavení výkonu byl okresní úřad, který v případě, že by obec nápravu nesjedнала do 10 dnů od pozastavení, předložil věc České národní radě. Tento postup neplatil u opatření obecního zastupitelstva, obecních orgánů a obecní rady v přenesené působnosti. Pokud

---

<sup>25</sup> viz Jermanová, H.; Masopust, Z. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, str. 384-385. ISBN 978-80-904024-6-1

nebyla zjednána náprava orgánem, který nesprávné opatření vydal, byl okresní úřad oprávněn takové opatření zrušit. Nebyla zde zakotvena možnost sistace, jak tomu bylo u rozhodnutí v samostatné působnosti.<sup>26</sup>

Když Česká národní rada pozastavený akt zrušila, byl problém snadno vyřešen. Komplikovanější situace nastala v případě, že Česká národní rada návrhu okresního úřadu nevyhověla a pozastavený akt nezrušila. Tuto situaci zákon č. 367/1990 Sb. neřešil. Tato situace se řešila tak, že pozastavený akt sice zrušen nebyl, ale jeho pozastavení přetrvávalo. Zákon totiž nestanovil dobu, po kterou muselo být pozastavení zrušeno.<sup>27</sup>

V roce 1992 byl vydán zákon č. 302/1992 Sb., kterým se doplňoval zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), v pozdějším znění. Zákonodárce prodloužil lhůtu k podání České národní radě z 10 dnů na 30 dnů v případě nezjednání nápravy orgánů v otázkách samostatné působnosti. Jednou z dalších změn, na kterých se Česká národní rada usnesla, bylo rozšíření hlavy čtvrté „náprava nesprávných opatření“. Paragraf 62 byl doplněn o odstavce 4 a 5 (týkající se městských obvodů nebo částí statutárních měst, vyjma Brna, Ostravy a Plzně; působnost okresního úřadu zde zastupoval magistrát statutárních měst) a byl přidán nový § 62a. V tomto doplněném paragrafu se pojednávalo o obecně závazných vyhláškách nebo jiných opatřeních zastupitelstva města Brna, Ostravy a Plzně v samostatné působnosti. Pokud vyhlášky odporovaly zákonu, Ministerstvo vnitra pozastavilo jejich výkon a v případě nezjednání nápravy do 30 dnů předložilo České národní radě k rozhodnutí. Na stejném principu stálo opatření rady města, jejích orgánů nebo magistrátu města Brna, Ostravy a Plzně v samostatné působnosti. Pokud se jednalo o opatření v přenesené působnosti, zrušil nesprávné opatření příslušný ústřední orgán státní správy, nezjednal-li nápravu orgán, který jej vydal.<sup>28</sup>

Další problém se týkal neúplného vymezení pravomocí České národní rady. V zákoně o obecním zřízení nebylo stanoveno, jaké pravomoci Česká národní rada má – resp. co vše může s nesprávným aktem dělat, zda může zrušit akt celý, jeho část, popř. akt

---

<sup>26</sup> viz zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon ČNR ze dne 4. září 1990

<sup>27</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 54-56. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>28</sup> viz zákon č. 302/1992 Sb., zákon České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

změnit. Ústavní soud tento problém vyřešil nálezem sp. zn. II US 599/99, který byl vyhlášen pod zákonem č. 107/2000 Sb.<sup>29</sup>

Jednalo se o ústavní stížnost zastupitelstva Ústí nad Labem a zastupitelstva městské části Ústí nad Labem-Neštěmice, ve které požadovaly zrušení § 62 a § 62a zákona o obcích (obecních zřízeních) č. 367/1990 Sb., v pozdějším znění. Ve stížnosti upozorňovaly na fakt, že Česká národní rada přestala být 31. prosince 1992 nejvyšším orgánem státní moci. Její pozici převzala od 1. ledna 1993 Poslanecká sněmovna České republiky. V nález Ústavního soudu bylo stanoveno, že: *„Dřívější systém byl nahrazen právním státem založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament České republiky tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem má jen moc zákonodárnou a jakoukoli výkonnou, příp. soudní pravomoc, postrádá. Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnost interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod. Ústavní soud byl proto nucen zrušit části ustanovení § 62 a § 62a zákona o obcích, jako ustanovení přímo odporující Ústavě České republiky v překročení ústavní kompetence Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.“*<sup>30</sup>

V § 63 byl převzat princip ze zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech. Pokud se jednalo o rozhodnutí vydaná dle předpisů správního řízení, platilo, že se při nápravě nesprávných rozhodnutí použije zákon o správním řízení. Hlava čtvrtá zákona o obecním zřízení se tak nevztahovala na rozhodnutí vydaná ve správním řízení.<sup>31</sup>

V zákoně o obcích, ani v zákoně o okresních úřadech nebylo upraveno jakým způsobem či zda vůbec se zveřejňují rozhodnutí o pozastavení obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti, popř. jejich zrušení. Procesní stránka dozoru, kterou vykonával okresní úřad, byla zcela nedostatečně upravena. Právo vydat rozhodnutí o pozastavení vyhlášek patřilo okresním úřadům, avšak právo na přezkum obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti náleželo v přechodném období

---

<sup>29</sup> viz Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 138. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>30</sup> nález ze dne 5. dubna 2000, sp. zn. Pl. ÚS 1/2000

<sup>31</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 56. ISBN 978-80-7357-300-3

České národní radě, kterou posléze převzal Ústavní soud. Právo přezkumu a rušení obecně závazných vyhlášek v přenesené působnosti patřilo jen okresnímu úřadu, ale později v důsledku realizace ústavních ustanovení Ústavnímu soudu.<sup>32</sup>

Na oblast kontroly se aplikoval zákon o obcích a zákon o okresních úřadech. Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících. Kontrola nad obcemi byla obsažena v § 5 písmena f), kde bylo stanoveno, že okresní úřad vykonává kontrolní činnost, poskytuje odbornou pomoc a ukládá opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole orgánů obcí a pověřených obecních úřadů v přenesené působnosti. Na kontrolu se vztahoval i paragraf 17 odst. 1 písm. d), ve kterém bylo stanoveno, že ústřední orgány státní správy kontrolují výkon státní správy okresních úřadů na jim svěřeném úseku. Bylo zde stanoveno jediné procesní pravidlo, a to, že zahájení kontroly oznamují a výsledky kontroly projednávají s přednostou.

Kontrola orgánů obcí v samostatné působnosti vůbec upravena nebyla.<sup>33</sup>

Česká republika 28. května 1998 podepsala ve Štrasburku Evropskou chartu místní samosprávy s výjimkou některých ustanovení. Evropská charta místní samosprávy vstoupila v platnost 1. září 1999, pod č. 181/1999 Sb. Jednalo se o chartu, která měla sjednotit pravidla, na kterých má být místní samospráva vybudována.

Členské státy Rady Evropy, které chartu podepsaly, v preambuli prohlásily, že jako hlavní základ demokratického státu spatřují místní společenství a právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných.

Dozor je upraven v článku 8 pod názvem „Správní dozor nad činností místních společenství“. Dozor nad místní samosprávnou lze vykonávat jen v mezích a způsobem, jaký stanoví ústava nebo zákon. Dozor v případě samostatné působnosti lze vykonávat jen v případě zajištění souladu se zákonem a s ústavními zásadami. V případě plnění úkolů v přenesené působnosti mohou vyšší orgány vykonávat dozor i ohledně zvolených prostředků. V posledním ustanovení je stanoveno, že správní dozor má být

---

<sup>32</sup> viz Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 139. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>33</sup> viz zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících

vykonán tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu bude přiměřené významu, který má chránit.<sup>34</sup>

### **3.2. Období od roku 2000 do roku 2003**

Dne 12. listopadu 2000 byl zrušen zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Zrušený zákon byl nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále jen „zákon o obcích“, který vyčlenil „dozor“ pod samostatnou hlavu šestou.

V zákoně byla konečně realizována zásada, že pouze Ústavní soud, popř. Nejvyšší správní soud, má pravomoc rušit právní předpisy. Správní úřady k tomu oprávněny nejsou. Vzhledem k nálezu Ústavního soudu, publikovaného pod č. 107/2000 Sb., bylo vyloučeno, aby Poslanecká sněmovna rozhodovala o zrušení opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Pokud by se tak dělo, přičilo by se to systému dělby moci uplatňované v České republice.

Zákon nově upravoval, že okresní úřad byl oprávněn při provádění dozoru nad samostatnou působností po obci požadovat splnění úkolů stanovené jí zákonem. Když obec nezjedнала nápravu, tak pokud to povaha úkolu dovoľovala, zabezpečil okresní úřad na náklady obce náhradní výkon. Pokud nešlo náhradní výkon provést, popř. byl neúčelný, okresní úřad mohl pomocí postupného ukládání pokut vymáhat splnění povinnosti. Výše pokuty nesměla v souhrnu přesáhnout předpokládané výdaje na náhradní výkon. Proti uložení pokuty bylo možno se odvolat ve správním řízení.<sup>35</sup>

Dozor nad výkonem samostatné působnosti je prováděn jako dozor následný. Okresní úřad při provádění dozoru zajišťuje soulad opatření orgánů obce se zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona a v jeho mezích. Oproti úpravě z roku 1990 je v § 123 odst. 2 zákona o obcích., ze dne 12. dubna 2000 stanoveno, k čemu je okresní úřad při provádění dozoru oprávněn:

- a) *„požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách,*
- b) *požadovat na obci, městském obvodu nebo městské části změnu nebo zrušení nezákonného opatření jejích orgánů ve stanovené lhůtě,*

---

<sup>34</sup> viz úplné znění sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

<sup>35</sup> viz Svoboda, K.; Grospič J.; Vedral J.; Plíšek M. *Územní samospráva a státní správa*. Praha: EUROUNION, s.r.o. 2000, str. 39. ISBN 80-85858-90-8

- c) předkládat Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce a předkládat soudu (§ 64 odst. 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu) návrh na zrušení opatření orgánu obce v samostatné působnosti a pozastavit jejich výkon,
- d) požadovat na obci splnění úkolu stanoveného jí zákonem; nezjedná-li obec nápravu, zabezpečí okresní úřad náhradní výkon na její náklad, jestliže uložený úkol může provést někdo jiný,
- e) není-li splnění úkolu podle povahy věci možné nebo účelné zabezpečit podle ustanovení písmene d), vymáhá okresní úřad splnění povinností stanovené obcí zákonem, postupným ukládáním pokut rozhodnutím vydaném ve správním řízení; úhrn uložených pokut nesmí převýšit předpokládané náklady na zabezpečení úkolu způsobem uvedeným v ustanovení písmene d),
- f) v odůvodněných případech okresní úřad upustí od vymáhání nákladů a povinností obce podle písmene d) a e).<sup>36</sup>

V zákoně nadále zůstával termín pozastavení výkonu právního předpisu, i když by se spíše hodilo pozastavení účinnosti, které se všeobecně používá u normativních aktů. Termín výkon je spíše spojován s individuálním správním aktem nebo se správním rozhodnutím.

V případě rozporu obecně závazné vyhlášky se zákonem měl okresní úřad pravomoc její výkon pozastavit. Ke zjednání nápravy byla stanovena jednotná lhůta 3 měsíce od pozastavení výkonu právního předpisu. Tato lhůta byla prodloužena z dřívějších 30 dnů. Pozastavení bylo provedeno tak, že obec opatření okresního úřadu o pozastavení vyvěsila na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky nabývalo účinnosti dnem doručení písemného vyhotovení obecnímu úřadu.

Zásadním problémem bylo ustanovení § 129 odst. 1, kde bylo řečeno, že okresní úřad při vydávání opatření o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky, ale i nařízení v přenesené působnosti, nepostupuje dle správního řádu. Tato úprava znamenala hrubý zásah do práva obcí na samosprávu. Tím, že bylo opatření vyňato z režimu správního řádu, se obec nemohla bránit žádným opravným prostředkem, pokud považovala činnost okresního úřadu za neodůvodněný zásah do samostatné působnosti.

---

<sup>36</sup> § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)



Pravomoc rušit právní předpis náležela výlučně Ústavnímu soudu, který obdržel návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky od přednosta okresního úřadu, pokud zastupitelstvo obce ve lhůtě 3 měsíců od pozastavení výkonu nezjednálo nápravu. V případě, že Ústavní soud zrušil obecně závaznou vyhlášku obce nebo soud zrušil jiné opatření orgánů obce v samostatné působnosti, obec toto rozhodnutí vyvěsila na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.<sup>37</sup>

Zákonodárce v zákoně o obcích pojmově odlišil právní předpisy vydané v samostatné (obecně závazné vyhlášky) a v přenesené působnosti (nařízení), což vedlo k značnému usnadnění. Tím byla odstraněna předchozí problematická úprava v zákoně č. 367/1990 Sb., kde byl jednotný název obecně závazná vyhláška jak pro právní předpisy v přenesené, tak v samostatné působnosti.<sup>38</sup>

Dozor nad výkonem přenesené působnosti vykonával stejně jako u samostatné působnosti okresní úřad, pokud zvláštní zákon nestanovil jinak. Jednalo se o dozor následný a okresní úřad vykonával dozor nad souladem opatření orgánů obce se zákony a jinými právními předpisy v mezích zákona, ale též nad souladem s usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu. Okresní úřad byl dle § 126 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., ze dne 12. dubna 2000, při výkonu dozoru v přenesené působnosti oprávněn:

- a) *„požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách,*
- b) *požadovat na obci, městském obvodu nebo městské části změnu nebo zrušení nezákonného opatření jejich orgánů ve stanovené lhůtě,*
- c) *podávat návrh Ústavnímu soudu na zrušení nařízení obce, pozastavit jeho výkon a zrušit opatření orgánů obce v přenesené působnosti.“<sup>39</sup>*

Pravomoc k pozastavení výkonu nařízení měl okresní úřad, což bylo značnou změnou oproti předchozí úpravě v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích. V zákoně z roku 1990 nebylo stanoveno oprávnění okresního úřadu pozastavit výkon obecně závazné vyhlášky přenesené působnosti. Okresní úřad měl pravomoc obecně závaznou vyhlášku v přenesené působnosti pro nesoulad rovnou zrušit. Nově zákonodárce stanovil

---

<sup>37</sup> viz Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 140-141. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>38</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 64. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>39</sup> § 126 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

tříměsíční lhůtu ke zjednání nápravy od pozastavení výkonu nařízení (v předchozím zákoně o obcích z roku 1990 tato lhůta nebyla stanovena vůbec). V případě, že by nebyla zjednána náprava, měl přednosta okresního úřadu oprávnění podat návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu. Jednalo se o oprávnění, nikoliv povinnost přednosta okresního úřadu. To tedy znamenalo, že pokud by nebyl podán návrh Ústavnímu soudu, trval by stav, kdy by nezákonné nařízení existovalo, ale pozbylo by účinnosti. Okresní úřad zrušil jiné opatření orgánů obce v přenesené působnosti, než bylo nařízení, pokud bylo v rozporu se zákonem nebo jiným podzákonným právním předpisem a orgán nezjednal nápravu ve lhůtě stanovené okresním úřadem.

Opatření okresního úřadu a nález Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno nařízení obce, muselo být vyvěšeno po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu.<sup>40</sup>

Oblast kontroly byla upravena v novém zákonu č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. Kontrole byla vyčleněna samostatná hlava, která nesla název „Oprávnění a postup okresního úřadu při provádění kontroly výkonu přenesené působnosti orgány obcí“. Tato úprava byla mnohem podrobnější než úprava z let minulých. Problém tkvěl v tom, že se jednalo pouze o kontrolu orgánů obcí při výkonu samostatné působnosti. Žádoucí bylo, aby byla konečně upravena kontrola nad výkonem samostatné působnosti, jelikož se v tomto případě nejednalo o vztah podřízenosti a nadřazenosti a bez zákonné úpravy nebyla kontrola nad výkonem samostatné působnosti vůbec možná.<sup>41</sup>

Zaměstnanec okresního úřadu, který byl oprávněn k provedení kontroly, se musel prokázat písemným pověřením přednosta okresního úřadu. Při provádění měl oprávnění požadovat po obci předložení podkladů a sdělení informací důležitých k provedení kontroly ve stanovené lhůtě. Kontrolující mohl podklady zajistit a jejich převzetí písemně potvrdit. V případě, že by obec nesplnila jí uloženou povinnost, mohl jí okresní úřad uložit pokutu do 20 000 Kč. A pokud by ani v nově uložené lhůtě své povinnosti nesplnila, byl oprávněn okresní úřad uložit pokutu do výše 100 000 Kč. Kontrolující byl povinen seznámit starostu obce se zahájením kontroly a ukončením kontroly, zjistit skutečný stav a porovnat ho s příslušnými právními předpisy, zabezpečit ochranu zajištěných podkladů a po pominutí důvodu zajištění je vrátit. Kontrolující byl povinen

---

<sup>40</sup> viz Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 140-141. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>41</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 66-67. ISBN 978-80-7357-300-3

o výsledcích kontroly sepsat protokol, který měl dle § 28 odst. 1 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech obsahovat:

- a) „označení kontrolního a kontrolovaného orgánu,
- b) jména kontrolujících,
- c) místo a čas provedení kontroly,
- d) předmět kontroly,
- e) všechna kontrolní zjištění včetně nedostatků a osob za ně zodpovědných,
- f) návrh nápravných opatření s termínem k odstranění zjištěných nedostatků
- g) označení všech podkladů, o které se kontrolní zjištění opírá.“<sup>42</sup>

Protokol musel být podepsán všemi zúčastněnými kontrolujícími. Starosta nebo jeho zástupce byl seznámen s obsahem protokolu kontroly a byl mu předán stejnopis protokolu. Kontrolující předal nadřízenému a odpovědným osobám stejnopis části protokolu, ve kterém byla vymezena osobní odpovědnost za zjištěné nedostatky. Protokol pak podepsal i starosta nebo jím pověřený zástupce. Pokud odmítl podepsat, bylo toto odmítnutí vyznačeno do protokolu. Starosta mohl proti obsahu protokolu uplatnit písemně zdůvodněné námitky ve lhůtě 15 dní od převzetí protokolu. O námitkách rozhodoval přednosta okresního úřadu do 30 dnů od jejich doručení.<sup>43</sup>

Od 1. ledna 2000 začalo fungovat 14 nových samosprávných krajů, které měly na základě čl. 99 Ústavy České republiky postavení vyšších územně samosprávných celků.

Završení první etapy reformy územní veřejné správy (nahrazení soustavy národních výborů obcemi, jako nově koncipovanými jednotkami územní samosprávy a okresními úřady jako orgány státní správy) bylo spatřováno v právním zakotvení krajů jako vyšších územně samosprávných celků.

Jejich činnost započala na přelomu roku 2000/2001. Druhá etapa byla započata ukončením činnosti okresních úřadů k 31. prosinci 2002. Jejich činnost byla převedena s tzv. všeobecnou působností do organizační soustavy obcí a krajů.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> § 28 odst. 1 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech; zrušen od 1. 1. 2003

<sup>43</sup> viz § 29 a § 30 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech; zrušen od 1. 1. 2003

<sup>44</sup> viz Průcha P. *K problematice dozoru nad výkonem působnosti obcí*. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 204. ISBN 80-86473-71-6

### 3.3. Období od roku 2003 do roku 2006

Od 1. ledna 2003 došlo ke zrušení okresních úřadů, nikoli okresů jako administrativní jednotky. Okres jako administrativní jednotka zůstal zachován pro řadu legálních případů (Hasičský záchranný sbor, Policie České republiky, soudy, státní zastupitelství atd.). Vzhledem k ukončení činnosti okresních úřadů musela být vydána vládní novela zákona o obcích, která byla provedena zákonem č. 313/2002 Sb. Novela přenesla dozorní oprávnění okresních úřadů na krajské úřady a Ministerstvo vnitra.<sup>45</sup>

Návrh novely zákona o obcích původně předpokládal, že dozor nad přenesenou a samostatnou působností obcí budou vykonávat v přenesené působnosti krajské úřady. Tento návrh byl v průběhu projednávání změněn a dozor nad územní samosprávou byl rozdělen mezi krajské úřady a Ministerstvo vnitra, s dominantnějším postavením Ministerstva vnitra.<sup>46</sup>

Dozoru se na krajských úřadech věnoval poměrně nízký počet pracovníků. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v § 69a odst. 1 vyžadoval, aby zaměstnanci vykonávající dozor měli vysokoškolské vzdělání v oblasti práva, případně v oblasti vztahující se k dozoru. Ministerstvo vnitra za účelem přiblížení dozoru nad obcemi vytvořilo celkem 13 územních pracovišť dozoru a kontroly. Počet pracovníků na oddělení se pohyboval kolem 128. Pro zaměstnance na těchto pracovištích nebyly předepsány zvláštní kvalifikační požadavky, jako u pracovníků zařazených ke krajskému úřadu.<sup>47</sup>

Komplikace dvoukolejnosti dozoru rozložené mezi Ministerstvo vnitra a krajské úřady způsoboval proces, který byl popsán v zákoně o obecním zřízení v § 123 a následující. Spolupodílení se dvou subjektů na jednom úkolu s sebou přinášelo tyto komplikace:

1. věcné komplikace – právní názor obou zúčastněných se lišil.
2. metodické komplikace – bylo zjištěno, že krajské dopisy vytýkaly konkrétní chybná nebo nezákonná ustanovení předpisů a dávaly doporučení, jak vady napravit. Dopisy Ministerstva vnitra byly formulovány obecně s důrazem na ústavní principy.

---

<sup>45</sup> viz Kolman P. *Reforma veřejné správy a správní dozor nad obcemi*. Právní rozhledy 4/2003, s. 188

<sup>46</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 68. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>47</sup> viz Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 142. ISBN 978-80-7357-300-3

V literatuře se vyskytovaly úvahy autorů, kteří se domnívali, že kvalita dozoru je závislá na materiálním a personálním vybavení. Mnozí zastávali názor, že krajské úřady a před nimi okresní úřady nebyly a nejsou dostatečnou zárukou kvalitního a nezávislého dozoru. Byly nastoleny návrhy, že kontrola by mohla být svěřena státnímu zastupitelství. Státní zastupitelství bylo považováno za vysoce odborný orgán, který byl výslovně zřízený k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu. Tím měl být realizován dozor jako vnější kontrola.<sup>48</sup>

Simeona Zikmundová poukazuje na to, že „*případné vyčlenění vztahů by způsobilo znepřehlednění vztahů mezi jednotlivými články veřejné správy. Odborný aparát specializovaných úředníků krajského úřadu, odborníků se zaměřením na určitou výšeč velmi diverzifikovaného systému veřejné správy, posuzuje právní předpisy obcí nejen z hlediska jejich souladu s obecnými ústavními a zákonnými principy, ale i ve vztahu k leckdy nepřehledné a rozsáhlé materii souvisejících speciálních zákonů a vyhlášek. Komplexní dozorová činnost je jistě spíše výhodou krajských úřadů.*“<sup>49</sup>

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce byl vykonáván jako dozor následný a předmětem dozoru se staly obecně závazné vyhlášky, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obce (v předchozí úpravě bylo užito výrazu „opatření orgánů obce“). Za usnesení se považovaly akty kolegiálních orgánů obce, které měly obecnou povahu (jednací řády) i konkrétní povahu (individuální akty v osobě adresáta a v předmětu). Rozhodnutím byly konkrétní akty kolektivních orgánů (rozhodnutí rady obce ve věcech správního deliktu) i individuální rozhodnutí (např. starostou obce). Jiná opatření orgánů obce zřejmě zahrnovaly ostatní akty orgánů obce, které nebyly právními předpisy, usneseními a rozhodnutími orgánů obce.

Nově zákonodárce vymezuje hledisko, dle kterého zkoumá soulad aktů se zákonem. Provádí rozdíly mezi obecně závaznou vyhláškou, u které zkoumá soulad se zákony, a mezi usnesením, rozhodnutím a jiným opatřením obce, kde zkoumá soulad se zákony a jinými právními předpisy.

---

<sup>48</sup> viz Zikmundová S. *K problematice kontroly zákonnosti a správního dozoru z hlediska vztahu ministerstev a územních samospráv*. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 195-196. ISBN 80-86473-71-6

<sup>49</sup> Zikmundová S. *K problematice kontroly zákonnosti a správního dozoru z hlediska vztahu ministerstev a územních samospráv*. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 197. ISBN 80-86473-71-6

Dozor nad výkonem samostatné působnosti se uskutečňoval ve dvou fázích. V první etapě měl krajský úřad za úkol zjistit porušení zákonnosti v aktech orgánů obce a pomocí výzvy navrhnout zjednání nápravy, případně navrhnout Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti aktů. Do druhé etapy spadalo rozhodování ministerstva o pozastavení účinnosti. Zrušit pozastavené akty příslušelo pouze soudu.<sup>50</sup>

Dle § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění novely vyhlášené pod zákonem č. 313/2002 Sb., je krajský úřad oprávněn při výkonu dozoru:

- a) „požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách,
- b) navrhnout obci změnu nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, rozhodnutí nebo jiného opatření jejích orgánů,
- c) požadovat na obci splnění úkolu stanoveného jí zákonem; nesplní-li obec úkol stanovený jí zákonem a po upozornění krajským úřadem nezjedná nápravu, zabezpečí náhradní výkon na návrh krajského úřadu Ministerstvo vnitra na náklady obce, jestliže nesplněný úkol může provést někdo jiný; v odůvodněných případech může od vymáhání upustit.“<sup>51</sup>

Dozor nad obecně závaznými vyhláškami byl upraven v § 124 zákona o obcích. Krajský úřad při shledání rozporu obecně závazné vyhlášky se zákonem mohl vyzvat (jednalo se o neformální výzvu, jelikož zákon neobsahoval její náležitosti; pokud krajský úřad vyzval obec ke zjednání nápravy, nemělo to žádný vliv na účinnost obecně závazné vyhlášky) obec ke zjednání nápravy.

Pokud obec po uplynutí 30 dnů od doručení výzvy nezjedнала nápravu, měl krajský úřad Ministerstvu vnitra navrhnout pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. V případě, že by krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení obecně závazné vyhlášky nenavrhl do 30 dnů ode dne její účinnosti, mělo Ministerstvo vnitra pravomoc takovou vyhlášku pozastavit i bez návrhu krajského úřadu. Ministr vnitra měl do 15 dnů od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce podat návrh na zrušení k Ústavnímu soudu.

---

<sup>50</sup> viz Svoboda, K.; Grospič J.; Vedral J.; Kužvart L. *Zákony o územní samosprávě*. Texty zákonů s výkladem. Praha: EUROUNION, s.r.o. 2003, str. 60. ISBN 80-7317-017-5

<sup>51</sup> § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění novelizace provedené zákonem č. 313/2002 Sb.

Podobná úprava se vztahovala i na § 124a, který upravoval postup nápravy u usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Krajský úřad hodnotil soulad nejen se zákonem, ale i s jinými právními předpisy vydanými na základě zákona a v jeho mezích. Krajský úřad pomocí výzvy požádal o odstranění nesouladu, a pokud obec nápravu v zákonné lhůtě nezjedнала, měl Ministerstvu vnitra navrhnout pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánů obce. Opět byla možnost pozastavit výkon i bez předchozího návrhu, jako tomu bylo u obecně závazných vyhlášek.

Pokud nebyl podán rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánů, podal ministr vnitra do 15 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh na jeho zrušení příslušnému soudu. Byl-li rozklad podán, mohl tento návrh podat do 15 dnů ode dne rozhodnutí o rozkladu.

Tato ustanovení se dle § 124a odst. 5 nevztahovala na porušení právních předpisů občanského, obchodního a pracovního práva (vyloučení vycházelo z § 7 odst. 1 o. s. ř., kde bylo stanoveno, že soudy rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů).<sup>52</sup>

Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce se vztahoval na nařízení obce, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření. Dozor vykonávalo Ministerstvo vnitra a krajský úřad v přenesené působnosti. Dozor byl prováděn jako dozor následný. Zkoumal se soulad nařízení se zákonem a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů v přenesené působnosti se zákonem a jinými podzákonými právními předpisy. Pokud dozоровé orgány zjistily, že nařízení obce je nezákonné, postupovaly obdobně jako u výkonu dozoru nad obecně závaznou vyhláškou vydané v samostatné působnosti. Stejný proces byl u pozastavení účinnosti nebo zrušení nařízení obce.<sup>53</sup>

Dle § 126 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění novelizace, provedené zákonem č. 313/2002 Sb., byl při výkonu dozoru krajský úřad oprávněn:

- a) „požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách,

---

<sup>52</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 68-70. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>53</sup> viz Svoboda, K.; Grospič J.; Vedral J.; Kužvart L. *Zákony o územní samosprávě*. Texty zákonů s výkladem. Praha: EUROUNION, s.r.o. 2003, str. 63-64. ISBN 80-7317-017-5

*b) navrhopvat obci změny nebo zrušení nezákonného nařízení, rozhodnutí nebo opatření jejích orgánům ve stanovené lhůtě.*<sup>54</sup>

Jiná nezákonná opatření v přenesené působnosti než nařízení mohl krajský úřad zrušit v případě, že nebyla zjednána náprava ve lhůtě stanovené krajským úřadem.

Zveřejnění rozhodnutí o zrušení nařízení obce, popř. rozhodnutí o pozastavení účinnosti Ministerstva vnitra, bylo ministerstvem neprodleně zveřejněno na úřední desce obecního úřadu nebo způsobem obvyklým po dobu 15 dnů. Obdobně tomu bylo i u nálezu Ústavního soudu, kterým se nařízení obce zrušilo. Opatření, kterým krajský úřad zrušil usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření v přenesené působnosti, bylo neprodleně vyvěšeno po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu, popř. v místě obvyklém.<sup>55</sup>

*„I v období 2003 až 2006 v obecním zřízení platilo, že ustanovení o dozoru se nevztahovala na rozhodnutí orgánů obcí vydaných ve správním řízení (viz § 129 zákona o obcích, v tehdy platném znění). Oproti právnímu stavu založenému zákonem o obcích v r. 2000 zákon nestanovil, že se při rozhodování o pozastavení obecně závazné vyhlášky nepostupuje podle správního řádu (viz § 129 odst. 1 zákona o obcích ve znění do 31. 12. 2002). Provádění dozorových opatření týkajících se samostatné působnosti tak bylo od 1. 1. 2003 s definitivní platností v plném rozsahu podřazeno režimu správního řádu, byť se tak mělo stát přinejmenším o deset let dříve (viz čl. 101 odst. 4 Ústavy).*<sup>56</sup>

Ukončení okresních úřadů mělo vliv i na kontrolu obcí. Kontrola obcí nově přešla z okresních úřadů na krajské úřady a bohužel se opět nedostalo na úpravu kontroly nad samostatnou působností obce. Od 1. ledna 2003 vešla v platnost novelizace zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, vydaná pod zákonem č. 231/2003 Sb. Nově byla vložena nová hlava VIII pod názvem „Kontrola výkonu přenesené působnosti obcí“.

Oprávněným subjektem vykonávajícím kontrolu byl krajský úřad (resp. zaměstnanec příslušného kraje pověřený kontrolou). Kontrolující byl oprávněn žádat ve stanovené době od příslušného orgánu obce předložení podkladů a poskytnutí úplných informací

---

<sup>54</sup> § 126 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>55</sup> viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění novelizace provedené zákonem č. 313/2002 Sb.

<sup>56</sup> Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 71 – 72. ISBN 978-80-7357-300-3



důležitých k provedení kontroly. V odůvodněných případech byl oprávněn předložené podklady zajistit a jejich převzetí písemně stvrdit.

Povinnosti kontrolovaného byly stanoveny výčtem v § 93f. Kontrolující byl povinen se prokazovat písemným pověřením ředitele krajského úřadu a oznamovat starostovi obce zahájení a ukončení kontroly. Kontrolující zjišťoval skutečný stav a porovnával jej s příslušnými právními předpisy. O průběhu kontroly sepisoval protokol, jehož náležitosti byly stanoveny v § 93g zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v pozdějším znění. Protokol musel obsahovat:

- a) *„označení příslušného kontrolujícího kraje,*
- b) *označení kontrolovaného orgánu obce,*
- c) *jméno a příjmení kontrolujícího, popřípadě kontrolujících,*
- d) *místo a čas provedení kontroly,*
- e) *předmět kontroly,*
- f) *všechna kontrolní zjištění včetně uvedení zjištěných nedostatků a osob za ně odpovědných,*
- g) *označení všech podkladů, o které se kontrolní zjištění opírá,*
- h) *návrh opatření k nápravě zjištěných nedostatků s termínem jejich odstranění,*
- i) *podpis kontrolujícího, který kontrolu provedl; v případě, že kontrolu provede více kontrolujících, podpisy všech kontrolujících, kteří se kontroly zúčastnili,*
- j) *datum převzetí protokolu o kontrole starostou obce nebo jím pověřeným zástupcem a odpovědnou osobou,*
- k) *datum vyhotovení protokolu.“<sup>57</sup>*

Starosta mohl proti protokolu podat do 15 dnů od jeho převzetí odůvodněné námitky. O námitkách do 30 dnů od doručení rozhodl ředitel krajského úřadu.

Obdobně jako v předchozí úpravě kontroly v zákoně č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, mohl kraj uložit pokutu obci, pokud nesplnila uložené povinnosti nebo ve stanovené lhůtě neodstranila zjištěné nedostatky.<sup>58</sup>

V roce 2006 došlo k poslední velké novelizaci zákona o obcích. Tato novelizace byla provedena zákonem č. 234/2006 Sb., která nabyla účinnost k 1. červenci 2006. Tento zákon novelizoval obecní zřízení, krajské zřízení a zákon o hlavním městě Praze.

---

<sup>57</sup> § 93g zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>58</sup> viz § 93h zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (zákon č. 231/2003 Sb.)

Koncepčně sjednotil jak hmotněprávní stránku, tak i procesněprávní stránku právní úpravy státního dozoru nad územně samosprávnými celky. Nově byly zavedeny dva pojmy, a to dozor a kontrola, které se dále členily na základě působnosti územně samosprávných celků.

Koncepčně bylo nelogické začlenění organizace dozoru před kontrolou, i když kontrola je tzv. první zjišťovací fází a dozor je tzv. druhou nápravnou fází.<sup>59</sup>

Tímto bych zakončila kapitolu o vývoji právní úpravy dozoru a kontroly nad činností obcí dle zákona o obcích. Na tzv. velkou dozorovou novelu spolu s aktuální právní úpravou bych se ráda zaměřila v další kapitole mé diplomové práce, kterou jsem nazvala „Dozor a kontrola nad činností obcí“.

---

<sup>59</sup> viz Jermanová, H.; Masopust, Z. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, str. 384-386. ISBN 978-80-904024-6-1

#### 4. Dozor a kontrola nad činností obcí

Právní úprava dozoru a kontroly byla po celá léta značně roztříštěná. Úprava dozoru, resp. kontroly od roku 2003 nebyla sjednocená, byla roztříštěná v zákonech o obcích, krajích a v zákoně o hlavním městě Praze. Tato situace byla vyřešena vládním návrhem zákona, jehož text byl schválen Parlamentem pod č. 234/2006 Sb. Tento zákon obsahoval sjednocení procesních postupů a především vedl k odstranění rozdělení kompetencí při výkonu dozoru mezi jednotlivé orgány. Při odstranění dvoukolejnosti zákonodárce vycházel z toho, že dozor nad samostatnou působností obcí bude vykonávat pouze Ministerstvo vnitra.

Zákonodárce vycházel z interpretace čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, ve kterém je stanoveno, že do činnosti územně samosprávných celků může zasahovat jen stát, a to jen tehdy, pokud to vyžaduje ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným v zákoně. Naše Ústava neumožňuje, aby orgány územně samosprávného celku při výkonu své působnosti zasahovaly do samosprávy jiného územně samosprávného celku. To odpovídá i § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Právo podat ústavní stížnost ve smyslu výše zmíněného paragrafu má územně samosprávný celek proti nezákonnému zásahu státu do své samostatné působnosti. Toto právo nemá v případě, že by jiný územně samosprávný celek do jeho samostatné působnosti zasáhl. V zákoně o ústavním soudu je dále stanoveno, že pokud by bylo ústavní stížnosti vyhověno, tak Ústavní soud napadené rozhodnutí státního orgánu zruší, popř. zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval nebo, pokud je to možné, mu přikáže, aby obnovil stav před porušením. V zákoně se stále hovoří o státním orgánu, tím ale orgán kraje není, a to ani když vykonává přenesenou působnost.

Dozor nad přenesenou působností zákonodárce svěřil krajským úřadům s tím, že pokud bude krajský úřad při výkonu přenesené působnosti nečinný, je oprávněné zasáhnout věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad.<sup>60</sup>

Zákonem č. 234/2006 Sb. došlo ke koncepčnímu sjednocení hmotněprávní i procesněprávní úpravy státního dozoru ve všech třech zákonech o územně samosprávných celcích. Zákon opustil dřívější jednotné označení kontrolních činností státu, dříve užívaným pojmem dozor nad výkonem samostatné působnosti a dozor nad

---

<sup>60</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 73-74. ISBN 978-80-7357-300-3

výkonem přenesené působnosti. Místo toho zavedl dva pojmy, a to dozor a kontrola. Zákodárce je dál člení dle působnosti územně samosprávných celků na:

1. dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti
2. dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti
3. kontrola výkonu samostatné působnosti
4. kontrola výkonu přenesené působnosti

Při podrobném prozkoumání obsahu těchto úprav je zřejmé, že pod kontrolou je upravena fáze kontrolního zjišťování, tedy fáze první, a pod označením dozoru se ukrývá fáze nápravná, tedy fáze druhá. Tím se z hlediska koncepčního jeví zařazení právní úpravy dozoru před právní úpravu kontroly jako značně nelogické, resp. nesystematické.

Kontrolní fáze nebyla v zákoně o obcích upravena, obsahoval ji pouze zákon o krajích a o hlavním městě Praze. Upravena byla pouze kontrola obcí v přenesené působnosti, která byla zařazena do zákona o krajích. Kontrolní zjišťování se vztahovalo pouze na postup krajských úřadů při výkonu státního dozoru nad orgány obcí vykonávající přenesenou působnost. Absenci fáze kontrolního zjišťování pro výkon státního dozoru nad samostatnou působností obcí současná právní úprava odstranila a koncepčně ve všech třech zákonech upravujících územně samosprávné celky sjednotila.<sup>61</sup>

Při uskutečňování dozoru a kontroly se jedná o výkon působnosti v oblasti veřejné správy. V důsledku toho se orgány podílející na zajištění výkonu dozoru i kontroly dostávají do postavení správního orgánu ve smyslu § 1 správního řádu. Proto se správní řád použije tam, kde zvláštní zákony nestanoví jiný postup. V plném rozsahu se aplikuje na dozor nad samostatnou působností. To neplatí v případě dozoru nad přenesenou působností. Použití je vyloučeno v § 128 odst. 6 zákona o obcích, s výjimkou použití základních zásad činnosti správního orgánu, stanoveného v § 2 až 8 správního řádu.

Pro výkon kontroly v přenesené a v samostatné působnosti se použije správní řád v celém rozsahu. Výjimkou je ustanovení § 129a odst. 7 zákona o obcích, tedy v případech rozhodování kontrolujícího o námitkách nebo odvolání do rozhodnutí o námitkách proti protokolu o kontrole. V této situaci se použije ze správního řádu

---

<sup>61</sup> viz Jermanová,; H. Masopust, Z. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, str. 384-386. ISBN 978-80-904024-6-1

pouze ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, doručování a obsahových a formálních náležitostech rozhodnutí.<sup>62</sup>

Účastníky v procesu dozoru jsou dozorčí orgány na jedné straně a dozorované subjekty na straně druhé. Orgán vykonávající dozor má různá dozorčí oprávnění. Dozorčími oprávněními jsou právní prostředky procesní povahy, jejichž prostřednictvím dochází k poznatkům pro zjištění stavu věci.<sup>63</sup> V zákonech upravujících územně samosprávné celky zákonodárce zmiňuje tyto skupiny dozorčích oprávnění a jim odpovídající povinnosti samosprávy:

1. poskytnutí informací o aktech vydaných územně samosprávnými celky
2. pokud obec neplní zákonem jí svěřenou povinnost vykonávat státní správu, má krajský úřad oprávnění stanovit, že část nebo celou agendu přenesené působnosti bude pro orgán obce vykonávat pověřený obecní úřad, popř. oprávnění Ministerstva vnitra stanovit, že agendu přenesené působnosti nebo její část bude vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností
3. oprávnění Ministerstva vnitra jmenovat z řad zaměstnanců státu správce obce, pokud se v obci neuskuteční vyhlášené volby do zastupitelstva pro nedostatek kandidátů
4. oprávnění Ministerstva vnitra v zákonem stanovených případech rozpustit zastupitelstvo územního samosprávného celku
5. náprava vad vzniklých při vydávání a v obsahu právních předpisů, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů územně samosprávných celků. Dozor se nevztahuje na rozhodnutí a jiné úkony orgánů územně samosprávných celků vydaných dle správního řádu nebo zákona o správě daní a poplatků.

Existence dozorčích oprávnění omezuje samostatnost v rozhodování samosprávných orgánů, a tak je nutné, aby dozorčí orgán nakládal s dozorčími oprávněními jen v nezbytné míře.<sup>64</sup> Problematické je „*nalézt optimální míru mezi rozsahem samostatnosti samosprávných celků a mezi prostředky správních úřadů či jiných*

---

<sup>62</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 18-19. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>63</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 647. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>64</sup> viz Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 343, 349-352. ISBN 978-80-7357-561-8

*vykonavatelů státní správy, jež mají přispívat k respektování zákonů a jiných právních předpisů, eventuálně též k dodržování jiných kritérií v činnosti orgánů samosprávných celků.*<sup>65</sup>

Vedle dozorčích oprávnění orgány dozoru disponují nápravnými prostředky dozoru. Jsou to hmotněprávní instituty, jejichž účelem je reagovat na zjištěné nedostatky. Jejich uplatnění se v zásadě děje v režimu správního řízení, protože se rozhoduje o právech a povinnostech dozorované osoby a uložit omezení nebo zákazy je možné jen správním aktem (rozhodnutím). Pokud je třeba rychlé reakce, mohou mít nápravné prostředky formu faktických zásahů, proti nimž lze podat námitky.

Dozorové orgány jsou ještě vybaveny sankčními prostředky dozoru. Ty jsou spojeny s porušením povinností, jež jsou předmětem dozoru.

Subjekty kontroly jsou kontrolovaný a kontrolující. Zákon o obecním zřízení obsahuje kontrolní řád (jakási základní pravidla), ve kterém jsou stanovena práva a povinnosti kontrolujících a kontrolovaných, průběh kontroly, protokol kontroly (výsledek kontroly včetně reakce kontrolovaných subjektů na provedená zjištění).

Kontrolujícím orgánem je orgán veřejné správy, do jehož působnosti je svěřeno provádění kontroly a na ni navazujícího dozoru. V případě obcí jsou to u kontroly samostatné působnosti Ministerstvo vnitra a u kontroly přenesené působnosti krajské úřady. Městské části a městské obvody kontrolují magistráty.<sup>66</sup> V tomto případě se jedná o územně členěná statutární města. Pokud jde o územně nečleněná statutární města, bude se uplatňovat stejný princip jako u dozoru nad činností obcí.

#### **4.1. Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti**

Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti je vykonáván jako dozor následný. Je vykonáván Ministerstvem vnitra, které je dle § 1 správního řádu v postavení správního orgánu. Výkon dozoru je limitován Ústavou České republiky (čl. 104) a zákonem (§ 7 odst. 1 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů). Při výkonu dozoru mohou dozorové orgány zasahovat do samostatné

---

<sup>65</sup> Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 343. ISBN 978-80-7357-561-8

<sup>66</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 647-648. ISBN 978-80-7179-597-1

působnosti obcí jen tehdy, pokud to vyžaduje ochrana zákona a způsobem, jaký zákon stanoví.<sup>67</sup>

Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí je jednou z realizací samostatné působnosti obce a výsledek činnosti zastupitelstva obce (čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky). Vyhláška představuje podzákoný právní předpis, tedy právní předpis nižší právní síly, než je zákon. Jedná se o autoritativní projev činnosti obce, jehož znakem jsou obecnost (nezavazují jen občany příslušné obce, ale dle své podstaty se vztahují i na další osoby, které mají k danému území nějaký vztah) a abstraktnost (neměly by se jím upravovat poměry konkrétně určených osob v konkrétních situacích).<sup>68</sup>

Dle § 10 zákona o obcích (obecní zřízení) může obec ukládat povinnosti prostřednictvím obecně závazné vyhlášky:

- a) *„k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,*
- b) *pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,*
- c) *k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,*
- d) *stanoví-li tak zvláštní zákon.“*<sup>69</sup>

Spolu s rostoucím počtem řízení ohledně problematiky obecně závazných vyhlášek došlo v posledních letech k značnému posunu pojetí judikatury obecně závazných vyhlášek.

Jedním z prvních nálezů, kde Ústavní soud charakterizoval pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky jako pravomoc originární, byl náleze ze dne 18. listopadu

---

<sup>67</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 26. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>68</sup> viz Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 141. ISBN 978-80-7357-561-8

<sup>69</sup> § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94, ve věci tržního řádu města Přerova. Ústavní soud konstatoval, že obecně závazné vyhlášky vydané v rámci samostatné působnosti sice jsou svým obsahem a charakterem primárním pramenem práva, ale i tak jim není s ohledem na čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod přiznána kvalita zákona. Ústavní soud řekl, že pro uložení povinnosti musí pro obec existovat zákonné zmocnění. Tuto tezi Ústavní soud opakoval téměř v každém následujícím judikátu (např. sp. zn. Pl. ÚS 32/05, sp. zn. Pl. ÚS 38/05, sp. zn. Pl. ÚS 34/06). Tento názor Ústavního soudu byl kritizován. Odborná veřejnost namítala, že tím se stírají rozdíly mezi tvorbou právních předpisů v přenesené působnosti (čl. 79 odst. 3 Ústavy) a v samostatné působnosti (čl. 104 odst. 3 Ústavy).

Místy se Ústavní soud od své judikatury odchyloval, jako tomu například bylo v nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějov o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně. V tomto nálezu Ústavní soud opět konstatoval, že na právní předpisy vydané v rámci samostatné působnosti je nutné pohlížet jako na originární normotvorbu. Ústavní soud řekl, že věcný okruh, ve kterém je obec oprávněna tvořit právo bez zákonného zmocnění, je vymezen v zákoně o obcích, v § 35 a zejména v § 10. Pokud obec vydá obecně závaznou vyhlášku v rámci tohoto věcného okruhu, nelze namítat, že obec jedná ultra vires. Aniž by to Ústavní soud výslovně přiznal, již nepožadoval za nutné v těchto věcně vymezených oblastech zákonné zmocnění.

Stejně tomu bylo v nálezu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že ve věcně vymezených okruzích může obecně závaznou vyhláškou obec ukládat povinnosti. Navíc zdůraznil, že musí jít o záležitosti v zájmu obce a jejích občanů. Musí se jednat o záležitosti místního charakteru, nikoliv záležitosti celostátního, popř. krajského významu. Jako další poznamenal, že při vydávání obecně závazných vyhlášek se obec musí řídit zákonem (§ 35 zákona o obcích).<sup>70</sup>

Zajímavým byl i nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. 9/04, nařízení obce Lipník o vyhlášení stavební uzávěry. V tomto návrhu byl namítán rozpor nařízení obce s obecně závaznou vyhláškou té samé obce. Ústavní soud musel nejdříve zkoumat,

---

<sup>70</sup> viz Langášek, T. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. Právní rozhledy 10/2008, str. 356



zda je oprávněn posoudit soulad právního předpisu obce s jiným právním předpisem obce. Současně musel zkoumat, zda je oprávněn takový právní předpis obce pro soulad s jiným právním předpisem obce zrušit. Došel k závěru, že není příslušný pro posouzení souladu obecně závazné vyhlášky obce s jiným právním předpisem nižší právní síly než zákon a pro případný rozpor s podzákoným právním předpisem by nemohl vyhlášku zrušit. V tomto případě se ale jednalo o nařízení, takže Ústavní soud k takovému posouzení byl oprávněn. Ústavní soud konstatoval, že mezi nařízením o stavební uzávěře a obecně závaznou vyhláškou není vztah právního předpisu nižší a vyšší právní síly. Stanovil, že při vyhlásování stavební uzávěry je třeba zkoumat, jestli je ve světle cílů a záměrů plánování. „Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102 zákona o obcích, s výjimkou vydávání nařízení obce. Podle § 84 odst. 2 písm. b) je zastupitelstvu obce vyhrazeno schvalovat územní plán obce a regulační plán. Ze zpětného odkazu na § 35 odst. 2 zákona o obcích se nabízí jednoznačný závěr, že obec schvaluje svůj územní plán v samostatné působnosti; odpovídá tomu i forma, jakou tak činí (obecně závazná vyhláška), i skutečnost, že územní rozvoj obce je typickou doménou územní samosprávy. Zákonodárce však v § 13 zákona stavebního stanovil, že obec svůj územní plán pořizuje v působnosti přenesené, jinými slovy tím vykonává státní správu a nikoliv územní samosprávu.<sup>71</sup>

Tento náleží klade o mnoho vyšší nároky na kvalitu přezkumu Ústavního soudu s tím, že Ústavní soud čeká detailní práce s identifikováním hranic mezi věcmi místního a celostátního charakteru a rozlišením cílů a předmětů regulace napadených vyhlášek a zákonných úprav.<sup>72</sup>

Aby samotný přezkum Ministerstva vnitra mohl proběhnout, tak musí obec dle § 12 odst. 6 zákona o obcích, neprodleně zaslat obecně závaznou vyhlášku obce po dni jejího vyhlášení ministerstvu.

V případě, že Ministerstvo vnitra po přezkoumání obecně závazné vyhlášky dojde k tomu, že odporuje zákonu, vyzve obec nejprve ke zjednání nápravy. Zákon o obcích se zmiňuje pouze o rozporu se zákonem, což ale není úplné. Obec se musí při výkonu samostatné působnosti řídit i právními předpisy vyšší právní síly, než je zákon, tzn.

---

<sup>71</sup> náleží ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04

<sup>72</sup> viz Langášek, T. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. Právní rozhledy 10/2008, str. 356

ústavními zákony, právními předpisy práva Evropské unie a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky.<sup>73</sup>

Jak má vypadat výzva obce ke zjednání nápravy, není v zákoně stanoveno. Výzva k nápravě je tzv. jiným úkonem správního orgánu. Ministerstvo vnitra při jejím zpracování postupuje dle § 154 a násl. správního řádu (část čtvrtá správního řádu). Ačkoliv není stanovena forma obsahu výzvy, v zájmu právní jistoty by bylo namístě, aby byla výzva učiněna písemně a obsahovala tyto náležitosti:<sup>74</sup>

- a) *„označení vyhlášky;*
- b) *právní rozbor vyhlášky s náležitým odůvodněním zjištěných rozporů se zákonem;*
- c) *informaci o zákonné lhůtě 60 dnů ke zjednání nápravy;*
- d) *doporučení způsobu zjednání nápravy (zrušení či změnu);*
- e) *poučení o právních důsledcích nezjednání nápravy;*
- f) *žádost, aby obec projednala výzvu ve svých orgánech na jejich nejbližším zasedání a aby příslušné orgány obce rozhodly o zjednání nápravy, popř. výslovně rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují, a tuto svou vůli vyjádřily ve svém rozhodnutí a*
- g) *žádost, aby obec informovala Ministerstvo vnitra o zjednání či nezjednání nápravy, případně sdělila své stanovisko k výzvě (viz písm. f).“<sup>75</sup>*

Od doručení výzvy má obec na zjednání nápravy lhůtu 60 dnů. Doručení výzvy má význam pro počátek běhu lhůty, proto by bylo vhodné, aby byla výzva doručena dokládajícím způsobem doručení. V zákoně o obcích nejsou stanovena pravidla pro počítání běhu této lhůty. Pokud obec v této lhůtě nezjedná nápravu, Ministerstvo vnitra zahájí správní řízení, ve kterém rozhodne o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. Na postup ministerstva při vyzývání obce se použije § 40 správního řádu. Na

---

<sup>73</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 650. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>74</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 27. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>75</sup> Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 27. ISBN 978-80-7201-640-2

běh 60denní lhůty, kterou dává zákon obci pro zjednání nápravy, se vztahují pravidla pro počítání času obsažené v § 40 správního řádu.

Rozhodování Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky je rozhodováním ve smyslu § 9 správního řádu. Jde o rozhodování o právu obce jako veřejnoprávní korporace na samosprávu a o zásah do tohoto práva. Toto rozhodování ovšem musí být v souladu s čl. 104 Ústavy České republiky. Na jedné straně se hájí právo obce na samosprávu a na straně druhé se hájí práva jednotlivců před možnými nezákonnými akty obce. Jedná se o správní řízení ve smyslu § 9 správního řízení. Správní řízení se zahajuje z moci úřední (§ 46 správního řádu).

Účastníkem řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky je dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu obec. Občané jako další dotčené osoby dle § 27 odst. 2 nejsou, jelikož tímto účastníkem může být pouze osoba, která by mohla být rozhodnutím přímo dotčena na svých právech a povinnostech. Předmětem řízení je obecně závazná vyhláška jako jeden z projevů práva na samosprávu. Tedy případné pozastavení bude znamenat, že takovou vyhlášku nelze aplikovat. Další osoby, na které se vyhláška může vztahovat, jsou rozhodnutím o pozastavení dotčeny nepřímo, tím není splněna podmínka § 27 odst. 2 správního řádu.<sup>76</sup>

Ve výroku rozhodnutí o pozastavení účinnosti musí Ministerstvo vnitra specifikovat vyhlášku obce, popř. její jednotlivá ustanovení, a dále přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Délka lhůty je ponechána na uvážení Ministerstva vnitra, při jejím stanovení by měly být brány v úvahu okolnosti konkrétního případu. Tato lhůta by neměla zpravidla překročit dobu dvou až tří měsíců od doručení rozhodnutí o pozastavení účinnosti. Lhůta ke zjednání nápravy začíná běžet dnem následujícím po dni, kdy rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky nabylo právní moci.

Dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra je účinnost vyhlášky, popř. její části, která je v rozporu se zákonem, pozastavena. I když je vyhláška pozastavena, je nadále součástí právního řádu, ale nelze podle ní postupovat, tedy není možné na jejím základě stanovená práva a povinnosti vymáhat, popř. ukládat sankce za jejich porušení. Toto

---

<sup>76</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 651-653. ISBN 978-80-7179-597-1

rozhodnutí musí obec neprodleně vyvěsit na úřední desku obecního úřadu. Nevyvěšení nemá vliv na právní účinky rozhodnutí o pozastavení obecně závazné vyhlášky obce.<sup>77</sup>

Pokud zastupitelstvo obce zjedná nápravu ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, Ministerstvo vnitra po obdržení sdělení obce o zjednání nápravy své rozhodnutí neprodleně zruší. Sdělení obce o zjednání nápravy obsahuje přílohu, ve které musí být obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava. Případná náprava je zjednána rozhodnutím obecního zastupitelstva, nikoliv tehdy až Ministerstvo vnitra obdrží sdělení o zjednání nápravy.

Pokud Ministerstvo vnitra dojde k závěru, že náprava byla zjednána, že byly odstraněny vytýkané nedostatky (ať zrušením vyhlášky nebo jejích jednotlivých ustanovení, popř. její novelizací), neprodleně zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. Tím Ministerstvo vnitra z hlediska § 101 a § 102 správního řádu vydá nové rozhodnutí ve věci. Řízení o zrušení sistačního rozhodnutí se zahajuje z moci úřední, ale může být i řízením návrhovým (pokud by se obec výslovně domáhala zrušení sistačního rozhodnutí ministerstva, pak by se jednalo o řízení dle § 44 správního řádu).<sup>78</sup>

Dle ustanovení § 123 odst. 2 zákona o obcích může Ministerstvo vnitra bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky obce, pokud je ve zjevném rozporu s lidskými právy a základními svobodami. Je nutné na tomto místě zmínit ono slovo „může“ pozastavit. Tedy je to na uvážení Ministerstva vnitra, i když jde o tak závažné porušení zákona, při kterém Ministerstvo vnitra přikročí k sistaci i bez předchozí výzvy.<sup>79</sup>

V. Šemora říká, že „*kategorie zřejmého rozporu vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami je neurčitá a v praxi obtížně interpretovatelná. Lze pod ní podřadit např. negativní dopad vyhlášky na rozsáhlý okruh adresátů, kterým způsobí újmu, přičemž o hodnocení jejich rozporů se zákonem není pochybností, příkladem může být rovněž postup obce, jejíž zastupitelstvo opakovaně přijímá vyhlášku obsahově totožnou s vyhláškou, která je již předmětem dozoru. Přesnější vymezení případů spadajících pod*

---

<sup>77</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 28. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>78</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 656. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>79</sup> viz Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 151-152. ISBN 978-80-7357-300-3

*tuto kategorii však poskytne až rozhodovací praxe Ministerstva vnitra.*<sup>80</sup> Oproti tomu K. Svoboda říká, že „i když jde o obecné pojmy, nelze upustit ze zřetele, že jejich interpretace se bude opírat o mezinárodní dokumenty, (ústavní) zákony vymezující jejich rozsah a obsah a zejména o dosavadní a budoucí judikaturu Ústavního soudu. Z tohoto hlediska mám pochybnosti, zda lze jít tak daleko jako V. Šemora, který do této kategorie podřazuje např. negativní dopad vyhlášky na rozsáhlý okruh adresátů, kterým působí újmu, přičemž o hodnocení jejich rozporu se zákonem není pochybnosti, příkladem může být rovněž postup obce, jejíž zastupitelstvo opakovaně přijímá vyhlášku obsahově podobnou s vyhláškou, která je již předmětem dozoru. A dále: nebude-li se hodnotící kritérium vykládat a aplikovat extenzivně, potom jeho uplatnění nebude naplňovat cíl, který se od novely očekával, tj. aby bylo možné co nejdříve pozastavit účinnost zjevně nezákonné obecně závazné vyhlášky.“<sup>81</sup>

Ráda bych zmínila, že zákonodárce vypustil tuto možnost v § 127 zákona o obcích, který upravuje dozor magistrátů statutárních měst nad akty městských částí a obvodů územně členěných statutárních měst v přenesené i samostatné působnosti. Toto ustanovení se vztahuje pouze na usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánu městského obvodu nebo části, jelikož statutární města nejsou zmocněna k vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení.

V hlavě druhé Listiny základních práv a svobod jsou upravena lidská práva a svobody, zřejmě tedy zákonodárce míní především tato práva upravená v této hlavě. Vedle Listiny základních práv a svobod je nutné brát v úvahu i Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.)

Procesní postup je dle § 123 odst. 2 zákona o obcích stejný jako ve výše popsaném případě dle § 123 odst. 1. Účinnost vyhlášky je pozastavena dnem doručení rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, v tomto rozhodnutí Ministerstvo vnitra stanoví

---

<sup>80</sup> Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 29. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>81</sup> Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 152. ISBN 978-80-7357-300-3

přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Hned po obdržení sdělení obce o zjednání nápravy Ministerstvo vnitra neprodleně zruší pozastavení vyhlášky.<sup>82</sup>

Úprava v § 123 odst. 3 zákona o obcích navazuje na předchozí odstavce. Toto ustanovení zakotvuje ochranu práva obce na samosprávu, do kterého Ministerstvo vnitra zasáhne tím, že rozhodne o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce. V § 123 odst. 3 je zakotveno právo obce podat proti tomuto rozhodnutí rozklad.<sup>83</sup>

V. Šemora ve své publikaci „Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy“ píše, že obec se může proti rozhodnutí o pozastavení vyhlášky bránit pomocí opravného prostředku – rozkladem. Proti rozhodnutí Ministerstva vnitra může obec podat rozklad do 15 dnů od doručení rozhodnutí obci. Uplatnění opravného prostředku nemá vliv na pozastavení účinku obecně závazné vyhlášky, nemá odkladný účinek. O rozkladu rozhoduje ministr vnitra, ten může za podmínek stanovených ve správním řádu rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušit nebo změnit nebo rozklad zamítnout.<sup>84</sup> K. Svoboda ve svém příspěvku „Dozor nad právními předpisy obcí“, V. Šemorovi oponuje. Říká, že pokud je proti rozhodnutí ministerstva podán rozklad (§ 123 odst. 3), tak rozhodnutí nenabývá právní moci, ale vyvolává právní účinky, protože dle ustanovení § 123 odst. 1 účinnost obecně závazné vyhlášky je pozastavena dnem doručení rozhodnutí obci. „*Zákon výslovně nestanoví, že rozklad nemá odkladný účinek ve vztahu k vykonatelnosti ve smyslu vyvolání právních účinků nepravomocného rozhodnutí (§ 74 odst. 1 věta druhá spr. ř.). Mám za to, že Ministerstvo vnitra ve svém rozhodnutí vyloučí odkladný účinek odvolání na základě § 85 odst. 2 písm. a) spr. ř.*“<sup>85</sup> K. Svoboda kritizuje V. Šemoru, že

---

<sup>82</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 656-657. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>83</sup> Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 153. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>84</sup> Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 28-29. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>85</sup> Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 151. ISBN 978-80-7357-300-3

konstatuje odkladný účinek u rozkladu, aniž by podrobněji uváděl, na kterém základě podaný rozklad nemá právní účinek.<sup>86</sup>

Je nutné brát v potaz hmotněprávní a procesněprávní účinky rozkladu. V případě hmotněprávního účinku se rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky v důsledku vyloučení odkladného účinku stává předběžně vykonatelné. Procesněprávní účinek neboli nabytí právní moci daného rozhodnutí nastává až v případě skončení celého řízení o rozkladu. Osobně se ztotožňuji s názorem K. Svobody, že by se mělo rozlišovat mezi procesněprávními a hmotněprávními účinky.

Ustanovení § 123 odst. 3 pojednává o dalším postupu, pokud zastupitelstvo obce ve stanovené lhůtě nezjedná požadovanou nápravu. Pokud obec nevyužila možnost podání opravného prostředku nebo byl rozklad zamítnut a přitom nedošlo ke zjednání nápravy, je Ministerstvo vnitra povinno ve lhůtě 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání, popř. ode dne právní moci zamítavého rozhodnutí o rozkladu, podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavnímu soudu.<sup>87</sup>

Aktivní legitimace Ministerstva vnitra je zakotvena v § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 128/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo vnitra může tento návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podat za podmínek, které stanoví zákon o obcích. Tedy před tím, než Ministerstvo vnitra podá tento návrh, musí postupovat dle § 123 zákona o obcích. Jedná se o dodržení výzvy v případě rozporu obecně závazné vyhlášky se zákonem nebo v případě rozporu s lidskými právy a základními svobodami i bez předchozí výzvy, pozastavení účinnosti vyhlášky a stanovení přiměřené lhůty ke zjednání nápravy.<sup>88</sup>

V tomto okamžiku končí výkon státního dozoru nad právními předpisy obcí a přezkum je svěřen Ústavnímu soudu. Jedině samotná obec nebo Ústavní soud jsou oprávněny zrušit obecně závaznou vyhlášku. Pokud obec obecně závaznou vyhlášku nezruší, právní účinky rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky trvají do okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí Ústavního soudu.

---

<sup>86</sup> viz Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 151. ISBN 978-80-7357-300-3

<sup>87</sup> viz Filipová, J. *Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí*. Časopis pro právní vědu a praxi. Ročník 18, č. 1. Brno, 2010, str. 63

<sup>88</sup> srov. § 123 odst. 1 a § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Účastníky řízení před Ústavním soudem jsou obec, která pozastavenou obecně závaznou vyhláškou vydala, a Ministerstvo vnitra jako navrhovatel. Pokud Ústavní soud dospěje k tomu, že obecně závazná vyhláška, popř. její jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, vydá plenární derogační nález. Ústavní soud je při svém rozhodování vázán rozsahem návrhu. Může obecně závaznou vyhláškou pouze zrušit nebo návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky zamítnout.<sup>89</sup>

Zákonodárce v § 123 odst. 3 zákona o obcích v poslední větě pamatuje i na případy, kdy Ústavní soud může návrh odmítnout (za podmínek stanovených v § 64 odst. 1 až 4 zákona o Ústavním soudu), zamítnout (dle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, pokud dojde Ústavní soud k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení obecně závazné vyhlášky) nebo řízení zastavit (§ 67 zákona o Ústavním soudu).

V případě, že by došlo k jedné z uvedených možností, pozbude rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce platnosti dnem, ve kterém rozhodnutí Ústavního soudu nabývá právní moci. Kdy nabývá rozhodnutí v řízení o kontrole norem právní moci, zákon o Ústavním soudu výslovně neuvádí. Vychází se ze skutečnosti, že proti rozhodnutí Ústavního soudu není přípustné odvolání, a proto se aplikuje ustanovení § 159 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí Ústavního soudu nabývá právní moci doručením účastníkům řízení. Jmenovitě obci jako subjektu, který napadený právní předpis vydal, a Ministerstvu vnitra jako navrhovateli.<sup>90</sup>

Judikatura Ústavního soudu zformulovala pro přezkouvání napadené obecně závazné vyhlášky určitý test. Tento test spočíval na čtyřech kritériích přezkoumání. První dvě kritéria byla označena za kritéria formální a zbylá dvě kritéria se vztahovala k samotnému obsahu napadeného předpisu.<sup>91</sup> Poprvé byl test použit v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04. Test při přezkumu obecně závazné vyhlášky vypadá následovně:

1. „přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky.

---

<sup>89</sup> viz Filipová, J. *Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí*. Časopis pro právní vědu a praxi. Ročník 18, č. 1. Brno, 2010, str. 63

<sup>90</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 661-662. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>91</sup> viz nález ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04



2. *přezkoumávání 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. *přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (unreasonableness)<sup>92</sup>*

Mimo těchto kritérií Ústavní soud pokaždé musí zkoumat, jestli napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná měřítka, která jsou vztahována na právní předpisy. Jedná se především o to, jestli ustanovení obecně závazné vyhlášky jsou za pomoci klasických výkladových postupů určitá a vzájemně nerozporná.<sup>93</sup>

Obec může zjednat nápravu i před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Pokud se tak stane, je obec povinna neprodleně sdělit Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra, že náprava byla sjednána. Ministerstvo vnitra do 15 dnů od doručení sdělení, jehož součástí je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla náprava zjednána, zruší své rozhodnutí o sistaci obecně závazné vyhlášky obce.<sup>94</sup> Pokud Ministerstvo vnitra uzná, že došlo k nápravě, je řízení o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce před Ústavním soudem zastaveno.<sup>95</sup>

#### **4.2. Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti**

V této kapitole bych ráda pouze nastínila problematiku usnesení, rozhodnutí a jiných opatření, neboť ve své diplomové práci se stěžejně věnuji dozoru nad právními předpisy obcí. Zaměřím se na ochranu práva objektivního, zákonnosti. Z povahy zákona o obcích vyloučím dozor nad rozhodnutími vydaných dle správního řádu. Důvodem je, že problematika dozoru rozhodnutí vydanými dle správního řádu je svěřena zvláštnímu právnímu předpisu, kterým je správní řád. V této kapitole se zaměřím především na přezkumné řízení ve vztahu k opatření orgánů obce.

<sup>92</sup> viz náleze ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

<sup>93</sup> viz Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 354. ISBN 978-80-7357-561-8

<sup>94</sup> viz § 123 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>95</sup> srov. § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Pod pojmem usnesením zákonodárce myslí usnesení kolektivních orgánů. Z povahy věci se tato úprava nevztahuje na usnesení přijatá výbory zastupitelstva obce a komisemi rady obce, a to z důvodu, že se jedná pouze o poradní, popř. iniciativní orgány. Rozhodnutí může být např. rozhodnutí, které přijímá starosta v obci, ve které vykonává některé kompetence rady obce, pokud není zvolena. Jiná opatření jsou negativně vymezena tak, že se jedná o opatření, která svým charakterem nejsou rozhodnutím ani usnesením. Jedná se např. o vnitřní směrnice dle § 109 odst. 4 písm. e).<sup>96</sup>

Dozor nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními je dle § 124 zákona o obcích, vykonáván Ministerstvem vnitra, stejně jako tomu bylo u dozoru nad obecně závaznými vyhláškami. Rozdílem je, že se posuzuje rozpor nejen se zákonem, ale i jiným právním předpisem. Obdobný je i postup ministerstva, pokud zjistí, že usnesení, rozhodnutí a jiná opatření jsou v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem. Nejprve předchází výzva ministerstva ke zjednání nápravy. Pokud obec nápravu nezjedná, tak obdobně jako u obecně závazných vyhlášek pozastaví Ministerstvo vnitra výkon usnesení, rozhodnutí a jiných opatření do 60 dnů od doručení výzvy. Výkon je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva obci.

Ministerstvo vnitra vydává rozhodnutí o pozastavení výkonu v rámci správního řízení (stejně jako u obecně závazné vyhlášky se uplatní § 9 správního řádu, tedy použití části druhé správního řádu). Opět ve svém rozhodnutí stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy.<sup>97</sup> Zákonodárce opět nestanovil, jak dlouho má přiměřená lhůta trvat. Je možné dovodit stejně jako v případě obecně závazné vyhlášky, že může jít maximálně o 45 dnů. Je možné to odvodit z § 124 odst. 3, kde je stanoveno, že Ministerstvo vnitra podá návrh na zrušení do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu. Správní řád stanoví v § 152 odst. 4, že pokud to nevyklučuje povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání. Lhůta pro podání rozkladu tedy činí 15 dnů.<sup>98</sup>

Zákonodárce dává možnost Ministerstvu vnitra pozastavit výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření i bez předchozí výzvy. Oproti obecně závazným vyhláškám zde není stanoven zřejmý rozpor s lidskými právy a základními svobodami, ale zřejmý

---

<sup>96</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 666-667. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>97</sup> viz § 124 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>98</sup> srov. § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

a závažný rozpor se zákonem. Jinak je postup zcela stejný jako v § 124 odst. 1 zákona o obcích.

U obou případů (pozastavení s výzvou nebo bez výzvy) je Ministerstvo vnitra povinno po obdržení sdělení obce o zjednání nápravy ve stanovené lhůtě, své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánů obce, zrušit. Součástí sdělení obce je i příloha, jakým způsobem byla náprava zjednána. Obec pak toto rozhodnutí o zrušení vyvěsí na úřední desku obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů.<sup>99</sup>

Ustanovení § 124 odst. 3 upravuje, co se stane v případě, že obec na zjednání nápravy ve stanovené lhůtě nepřistoupí a současně proti rozhodnutí nepodá rozklad. Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu podá příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce. Stejný postup následuje i pokud je proti rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu podán rozklad. V tomto případě běží třicetidenní lhůta pro podání návrhu na zrušení od právní moci rozhodnutí, kterým byl rozklad zamítnut.<sup>100</sup>

Pro tento postup se uplatní ustanovení § 67 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. U dozorčích žalob nejde primárně o ochranu veřejných subjektivních práv, ale o ochranu práva objektivního (ochrana dodržování zákonnosti). Proto se obecná ustanovení v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu použijí přiměřeně. V důsledku toho lze dovodit, že místně příslušným soudem bude krajský soud, v jehož obvodu se nachází obec, jejíž orgány napadené usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření vydaly.

Tento soud může návrhu ministerstva vyhovět, ale též ho může odmítnout, zamítnout nebo řízení zastavit. Pokud je žaloba důvodná, tak dle § 78 odst. 1 soudního řádu správního krajský soud žalobě vyhoví. Důvody pro odmítnutí jsou upraveny v § 46 soudního řádu správního, správní řád soudní v § 47 upravuje i důvody pro zastavení řízení. Další z možností je zamítnutí žaloby dle ustanovení § 78 odst. 7 soudního řádu správního, a to v případě, že žaloba je nedůvodná. Soud v tomto případě posuzuje i obsahovou stránku, nejen stránku formální, jako tomu je u odmítnutí žaloby.

---

<sup>99</sup> srov. § 124 odst. 1, § 124 odst. 2 a § 128 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>100</sup> viz § 124 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Soudní řád správní umožňuje v § 103 podat proti tomuto druhu pravomocného rozhodnutí opravný prostředek ve formě kasační stížnosti. Podání kasační stížnosti nemá vliv na právní důsledky rozhodnutí vydané krajským soudem. Tedy v případě, že soud návrh zamítne, odmítne nebo řízení zastaví, tak rozhodnutí ministerstva o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánu obce pozbude platnosti dnem, kdy rozhodnutí krajského soudu nabude právní moci.<sup>101</sup>

Zákon o obcích pamatuje i na situaci, pokud obec před vydáním rozhodnutí krajského soudu zjedná nápravu. Obec tuto skutečnost neprodleně sdělí Ministerstvu vnitra a soudu. Součástí sdělení je i příloha, ve které obec přikládá usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce, kterým obec nápravu zjedнала. Ministerstvo vnitra rozhodnutí o pozastavení výkonu zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce.<sup>102</sup>

Zákonodárce nezapomněl i na možnost, že usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánů obce bylo již vykonáno. Ministerstvo rovnou podá návrh příslušnému správnímu soudu na zrušení, aniž by předtím muselo vyzývat obec ke zjednání nápravy a pozastavit výkon rozhodnutí, usnesení nebo jiných opatření. Toto má svou logiku, protože pokud by již bylo usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření vykonáno, tak by pozastavení nemělo význam.

V ustanovení § 124 odst. 6 zákonodárce vyloučil použití § 124 zákona o obcích na rozhodnutí, usnesení a jiná opatření, kterými je možné porušit předpisy obchodního, občanského a pracovního práva. To samé platí i pro oblast, ve které je dozor nebo kontrola samostatné působnosti obce upravena zvláštními zákony (např. zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, v platném znění, nebo zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., v platném znění).<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 672-676. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>102</sup> viz § 124 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>103</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 37. ISBN 978-80-7201-640-2

### 4.3. Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení v přenesené působnosti

Nařízení obce je právní předpis, který vydávají orgány obce v přenesené působnosti. Jedná se o výkon státní správy, která se uskutečňuje jen pokud tak stanoví zákon (čl. 105 Ústavy České republiky). Na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy je třeba zákonné zmocnění (subdelegace), tedy aby zákon zmocnil příslušný orgán k vydávání nařízení a též stanovil rozsah, v jakém může být předpis proveden. Nařízení je podzákonný právní předpis, to je dáno tím, že obec se při jeho vydávání musí řídit zákonem, ale i jinými právními předpisy. Nařízení musí být v souladu s celým právním řádem České republiky.<sup>104</sup>

Pokud obec vykonává přenesenou působnost, může vydávat právní předpisy ve formě nařízení. Současně musí splňovat tři podmínky stanovené ústavní normou:

1. „*zákonný základ (nařízení obce lze vydávat jen na základě zákona),*
2. *zákonné meze (nařízení obce se musí pohybovat v mezích daných zmocňujícími zákony) a*
3. *výslovné zákonné zmocnění (musí jít o konkrétní a výslovné zmocnění k vydání právního předpisu, nepostačuje kdejaký »zákonný pokyn k akci«).*<sup>105</sup>

K nařízení se vztahují tyto typické znaky: podzákonnost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost. Podzákonnost charakterizuje jeho odvozenost od zákona, jelikož nařízení slouží k provedení zákona. Abstraktnost právního předpisu je opakem konkrétnosti. Nařízení zavazuje neurčitý počet osob a jeho předmět je druhově vyjádřen. Obecná závaznost je důležitým znakem právních předpisů, kterým se odlišují např. od vnitřních předpisů. Jednostrannost je znakem autoritativního rozhodování orgánu. Nařízení obcí je právní předpis s omezenou územní působností, tedy vztahuje se pouze na území obce.<sup>106</sup>

Existují výjimky, kdy se nařízení bude vztahovat nejen na území dané obce. To nastane, pokud nařízení vydá obec s rozšířenou působností (§ 11 odst. 2 zákona o obecním zřízení). Její nařízení se bude týkat všech obcí v jejím správním obvodu (jsou vymezené

---

<sup>104</sup> viz Mates, P. *Nařízení obcí*. Právní fórum: Český právnícký měsíčník. Ročník 3, č. 4. Praha, 2006, str. 138

<sup>105</sup> Kadečka S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 231. ISBN 80-7179-794-4

<sup>106</sup> viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 56–60. ISBN 987-80-7357-382-9

v zákoně č. 314/2002, ve znění pozdějších předpisů). Oproti právním předpisům v samostatné působnosti není v Ústavě stanoveno, jaké orgány obce jsou příslušné k vydávání právních předpisů v přenesené působnosti.

Úprava nařízení je obsažena v zákoně o obcích, kde je stanoveno i jaký orgán obce je oprávněn tento právní předpis vydávat. V ustanovení § 11 zákona o obcích je stanoveno, že v přenesené působnosti může obec, pokud je k tomu zákonem zmocněna, vydávat nařízení na základě zákona a v jeho mezích. Ustanovení § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích svěřuje radě obce vydávat nařízení. Zákonodárce neopomenul možnost, že rada obce zřízena nebude, a tak v § 102 odst. 4 dává pravomoc vydávat nařízení zastupitelstvu obce v případě, že by se jednalo o obec, kde se rada obce nevolí.<sup>107</sup>

Zajímavý je názor S. Kadečky v jeho článku „Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních a jejich novelizací“. Říká, že princip přijímání nařízení obcí obcemi s rozšířenou působností pro obvod tzv. malého okresu, naprosto postrádá demokratickou legitimitu. Důvodem je, že *„na přijímání těchto právních předpisů se podílejí radní zvolení zastupitelstvem pouze jedné obce, zatímco jejich působnost se má vztahovat i na obce jiné. Radní obce s rozšířenou působností postrádají jakýkoliv demokratický mandát od občanů ostatních obcí v jejich správním obvodu, nejsou jimi k výkonu veřejné moci demokraticky legitimováni. Navíc to vytváří zásadní nerovnost mezi občany obce s rozšířenou působností, kteří mohou složení rady obce ovlivnit volbou zastupitelstva své obce, a občany ostatních obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, kteří nemají jakýkoliv vliv na složení a rozhodování rady obce s rozšířenou působností.“*<sup>108</sup>

Osobně se spíše ztotožňuji s názorem, který uvádí P. Mates ve článku „Nařízení obcí“. Uvádí, že je třeba si uvědomit, že *„nařízení je výkonem státní správy a nikoli samosprávy, takže námitky o nutnosti přímé demokratické legitimity k jejich vydávání sotva obstojí. Pak by totiž muselo být stejně argumentováno i ohledně jiných podzákoných právních předpisů, které jsou vydávány ať na úrovni ústřední nebo*

---

<sup>107</sup> viz Mates, P. *Nařízení obcí*. Právní fórum: Český právnícký měsíčník. Ročník 3, č. 4. Praha, 2006, str. 139

<sup>108</sup> Kadečka, S. *Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních a jejich novelizací*. Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 221. ISBN 80-86473-71-6

*územní. Nařízení nezasahuje do autonomie, ale jde o konkrétní zákonné zmocnění, v jehož mezích je vykonávána státní správa.*“<sup>109</sup>

Dozor nad nařízením je oproti obecně závazným vyhláškám svěřen krajskému úřadu. Krajský úřad dle § 128 odst. 5 vykonává dozor v rámci své přenesené působnosti. Zákonodárce v § 125 hovoří o nařízeních obcí ve smyslu § 11 odst. 1 a i ve smyslu § 11 odst. 2 (nařízení obcí s rozšířenou působností). Aby mohl krajský úřad provádět dozor nad nařízením, musí se o vydání tohoto právního předpisu dozvědět. Obec je povinna zaslat krajskému úřadu vydané nařízení neprodleně po dni jeho vyhlášení, tedy po vyvěšení na úřední desce. Zákon o obcích uvádí jako důvod pro zásah krajského úřadu proti nařízení obce jeho rozpor se zákonem nebo jiným právním předpisem. To vyplývá i z ustanovení § 61 odst. 2 písm. a), ve kterém je zakotveno, že obec se při vydávání nařízení řídí zákonem i jiným právním předpisem. Stejně jako u obecně závazných vyhlášek platí i v tomto případě, že se obec při výkonu přenesené působnosti řídí také právními předpisy vyšší právní síly.<sup>110</sup>

Tím se odlišuje tato právní úprava od právní úpravy dozoru nad obecně závaznými vyhláškami, u kterých postačuje rozpor se zákonem. Pokud tedy obec shledá, že nařízení je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, vyzve obec ke zjednání nápravy. V zákoně je výslovně stanoveno „obec“. Vyzývá obec jako veřejnoprávní korporaci, nikoliv orgán obce, který příslušné nařízení vydal. Zákonodárce není zcela důsledný v dodržování terminologie, jako tomu je např. v ustanovení § 7 zákona o obcích, kde říká, že státní správu vykonává orgán obce jako svou přenesenou působnost, ale v § 11 hovoří o obci. Zřejmé je, že nápravu zjednává pouze orgán obce k tomu příslušný. Příslušným je buď rada obce dle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích, nebo zastupitelstvo obce dle § 84 odst. 3 zákona o obcích.<sup>111</sup>

Podrobnosti o obsahu výzvy zákonodárce nestanoví. Jisté je, že by v rámci právní jistoty měla být učiněna písemně a dle V. Šemory obsahovat tyto náležitosti:

- a) *označení nařízení;*
- b) *právní rozbor nařízení s náležitým odůvodněním zjištěných rozporů se zákonem a jinými právními předpisy;*

<sup>109</sup> Mates, P. *Nařízení obcí*. Právní fórum: Český právnícký měsíčník. Ročník 3, č. 4. Praha, 2006, str. 140

<sup>110</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 687-688. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>111</sup> viz Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 97. ISBN 978-80-7357-300-3

- c) *informaci o zákonné lhůtě 60 dnů ke zjednání nápravy;*
- d) *doporučení způsobu zjednání nápravy (zrušení či změnu);*
- e) *poučení o právních důsledcích nezjednání nápravy;*
- f) *žádost, aby obec projednala výzvu ve svých orgánech na jejich nejbližším zasedání a aby příslušné orgány obce rozhodly o zjednání nápravy, popř. výslovně rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují, a tuto svou vůli vyjádřily ve svém rozhodnutí a*
- g) *žádost, aby obec informovala krajský úřad o zjednání či nezjednání nápravy, případně sdělila své stanovisko k výzvě (viz písm. f).<sup>112</sup>*

Když příslušné orgány obce nezjednají nápravu do 60 dní od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti nařízení obce. Obec musí toto rozhodnutí po dobu 15 dnů vyvěsit na úřední desku obecního úřadu. Na rozhodování o pozastavení nařízení obce se nepoužije správní řád. Jedinou výjimku z použití správního řádu zákonodárce uvádí použití ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. Plyne to z toho, že v případě nařízení se nerozhoduje o žádném veřejném subjektivním právu obce. Přenesenou působnost vykonávají orgány obce jménem státu, který v případě způsobení škody za to odpovídá. Pokud krajský úřad zasahuje do výkonu přenesené působnosti obce, tak jde spíše než o zásah do práva obce o vnitřní hierarchický vztah v rámci státní správy. Převládají tu prvky nadřízenosti a podřízenosti. Jelikož se v případě rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce nejedná o rozhodnutí vydané dle správního řádu, není možné, aby obec proti nařízení podala opravný prostředek. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí o pozastavení. V tomto rozhodnutí krajský úřad stanoví obci přiměřenou lhůtu pro zjednání nápravy. V zákoně o obcích není stanoveno, jakým způsobem má být rozhodnutí krajského úřadu obci doručeno (stejně jako u výzvy ke zjednání nápravy). To může působit problémy, pokud se bude posuzovat, v jakém okamžiku dojde k jeho doručení a od kdy je pozastavena účinnost nařízení. V úvahu nepřichází správní řád, jelikož ho zákonodárce vyloučil. Možné je se k tomu dobrat pomocí jedné ze zásad činnosti správního orgánu v § 6 odst. 1 správního řádu (výjimka ze zákazu použití správního řádu), tedy že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Pokud není úkon učiněn ve stanovené

---

<sup>112</sup> Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 40. ISBN 978-80-7201-640-2



lhůtě, přiměřené lhůtě nebo ve lhůtě stanovené zákonem, použije se k nápravě ustanovení § 80 správního řádu, v jehož odstavci čtvrtém pod písmenem b) je upravena možnost, aby nadřízený správní orgán nečinnému věc odebral a namísto něj rozhodl. V našem případě by namísto krajského úřadu rozhodovalo věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední orgán. Museli bychom vzít v úvahu, že v § 6 odst. 1 správního řádu je obsažen odkaz na § 80 správního řádu.<sup>113</sup>

Pokud obec ve lhůtě stanovené v rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti zjedná nápravu, tak krajský úřad své rozhodnutí zruší. Součástí sdělení obce o zjednání nápravy musí být i příloha, ve které obec přiloží nařízení obce, kterým byla náprava zjednána. Obec je pak povinna tuto skutečnost uveřejnit na úřední desce obce po dobu 15 dnů.<sup>114</sup>

Stejně jako u obecně závazných vyhlášek zákonodárce umožňuje v § 125 odst. 2 pozastavit účinnost nařízení obce bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Pozastavení nastává doručením rozhodnutí obci. Jelikož se nepostupuje podle správního řádu a nepředchází pozastavení žádná výzva, je možné, aby účinnost byla pozastavena téměř ze dne na den. Jestliže obec nápravu zjedná, použije se stejný postup popsáný u zjednání nápravy v případě rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení s výzvou.<sup>115</sup>

Orgán obce nemusí přistoupit na požadavek zjednání nápravy nařízení ve stanovené lhůtě. V tom případě ředitel krajského úřadu 30 dnů od uplynutí lhůty pro zjednání nápravy podá návrh na zrušení nařízení obce Ústavnímu soudu.<sup>116</sup>

Pokud v této lhůtě ředitel krajského úřadu návrh nepodá, dochází k obnovení účinnosti nařízení obce (viz sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. září 2005 ve věci nařízení obce Lipník o vyhlášení stavební uzávěry).

O návrhu na zrušení nařízení rozhoduje Ústavní soud v plénu. Účastníky řízení jsou obec, která příslušné nařízení vydala, a navrhovatel. Pokud Ústavní soud dospěje k závěru, že celé nařízení nebo některá jeho ustanovení jsou v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, v nálezů určí den, kterým se nařízení nebo jeho jednotlivá

---

<sup>113</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 691-693. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>114</sup> viz § 125 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>115</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 694. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>116</sup> viz § 125 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

ustanovení ruší. Nález Ústavního soudu je vyvěšen na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.

Stejně jako u obecně závazných vyhlášek zákon stanoví, že Ústavní soud může návrh ředitele krajského soudu zamítnout, odmítnout nebo řízení zastavit. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení v tomto případě pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu o zamítnutí, odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení nabude právní moci.<sup>117</sup>

V zákoně o obcích je upraven i případ, kdy příslušný orgán obce před rozhodnutím Ústavního soudu zjedná nápravu. Obec, jejíž nařízení bylo pro rozpor se zákonem nebo jiným právním předpisem pozastaveno, je povinna sdělit Ústavnímu soudu a krajskému úřadu, že náprava byla zjednána. Ke sdělení obec přiloží nařízení, kterým byla náprava zjednána. Pokud krajský úřad uzná, že náprava byla zjednána, rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení.<sup>118</sup>

#### **4.4. Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v přenesené působnosti**

Problematiku této kapitoly se budu snažit nastínit pouze z pohledu procesního, tedy jak se řeší případný nesoulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v přenesené působnosti, neboť jsem svou diplomovou práci zaměřila jen na právní předpisy obcí jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. Z povahy problematiky, na kterou se zaměřuje zákon o obcích, vyloučím dozor nad rozhodnutími vydanými v rámci správního řízení. Jelikož rozhodnutí vydané na základě zvláštního zákona, kterým je správní řád, nepodléhá dozoru dle zákona o obcích, ale je podrobena dozoru upravenému ve správním řádu.

Dozor vykonává krajský úřad v rámci své přenesené působnosti. Krajský úřad přezkoumává, zda usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce je v souladu se zákonem, jiným právním předpisem a v jejich mezích také usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů nebo opatřeními krajského úřadu přijatého při kontrole výkonu přenesené působnosti.

---

<sup>117</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 43. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>118</sup> viz § 125 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

V případě nezákonnosti usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce je obec vyzvána ke zjednání nápravy. Pokud obec nezjedná nápravu v zákonem stanovené lhůtě 60 dnů od doručení výzvy, tak je krajský úřad oprávněn nezákonný akt zrušit. Krajský úřad je oprávněn zrušit usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v případě zřejmého a závažného rozporu se zákonem bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Krajský úřad se při rozhodování o zrušení výše zmíněných aktů vydaných v rámci přenesené působnosti neřídí ustanovením správního řádu vyjma ustanovení o základních zásadách činnosti správních úřadů. V případě, že krajský úřad zruší usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce, je povinen obec o svém rozhodnutí informovat.<sup>119</sup>

Co si pod pojmem „zřejmý a závažný rozpor se zákonem“ představit je obtížné. Zákonodárce obdobně jako u usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů v samostatné působnosti nestanovil nic bližšího. Potenciálně je možné pod „zřejmý a závažný rozpor se zákonem“ zařadit nezákonné usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření, které bude negativně působit na velký okruh adresátů. Jedná se o neurčitý pojem, jehož možné přesnější vymezení přinese až případná rozhodovací praxe krajských úřadů.<sup>120</sup>

#### **4.5. Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí členěných statutárních měst v samostatné a v přenesené působnosti**

Na úvod této kapitoly bych ráda poznamenala, že se na úpravu dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními městských částí a obvodů členěných statutárních měst (dále jen městské obvody) v rámci § 128 odst. 7 zákona o obcích vztahuje kompetenční výluka. Tedy rozhodnutí a jiná opatření orgánů městských obvodů a částí územně členěných statutárních měst učiněná v rámci správního řízení nebo řízení o správě daní a poplatků, jsou vyloučena z dozoru upraveného zákonem o obcích. Důvodem je, že jak zákon o správě daní a poplatků, tak i správní řád disponují vlastními ustanoveními

---

<sup>119</sup> viz § 126 odst. 1, 2 a § 128 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>120</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 46. ISBN 978-80-7201-640-2

o dozoru, který se na tato rozhodnutí a jiná opatření vydaná na podkladě těchto zákonů bude vztahovat.

Zároveň bych v úvodu chtěla podotknout, že úpravu dozoru v hlavním městě Praze ponechám stranou, jelikož je má diplomová práce zaměřená pouze na úpravu dozoru dle zákona o obcích. Praha se svým specifickým postavením obce i kraje má svou vlastní právní úpravu v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Dozor nad samostatnou a přenesenou působností vykonávají magistráty územně členěných statutárních měst (dále jen magistráty). Z předmětu kontroly činnosti městských obvodů vypadávají nařízení a obecně závazné vyhlášky, protože k vydávání právních předpisů nejsou městské obvody zmocněny. V rámci přenesené působnosti mohou magistráty usnesení, rozhodnutí a jiné opatření rovnou zrušit, což nejde použít u rozhodnutí, usnesení a jiných opatření v samostatné působnosti, kde magistráty mohou pozastavit jejich výkon a podat návrh soudu na jejich zrušení.<sup>121</sup>

Pokud se jedná o usnesení, rozhodnutí a jiná opatření vydaná v samostatné působnosti, při jejich přezkumu se zkoumá jejich souladnost se zákonem nebo jiným právním předpisem. Zákon o obcích neupravuje povinnost magistrátu vyzvat městský obvod ke zjednání nápravy, ale rovnou přikročí k pozastavení jeho výkonu. Rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí a jiného opatření městského obvodu je rozhodnutím dle správního řádu. Jejich výkon je pozastaven dnem doručení rozhodnutí magistrátu příslušnému městskému obvodu. Oproti úpravě v § 124 zákonodárce zde výslovně stanovil, že v rozhodnutí o pozastavení výkonu magistrát stanoví lhůtu ke zjednání nápravy, která nesmí být delší než tři měsíce. Orgán městského obvodu, který pozastavené usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření vydal, může v této lhůtě zjednat nápravu. V případě, že by náprava byla zjednána, magistrát po obdržení sdělení o zjednání nápravy pozastavení výkonu zruší.<sup>122</sup>

Pokud orgán městského obvodu, který pozastavené usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření vydal, nápravu ve stanovené lhůtě nezjedná, tak dle § 127 odst. 2 zákona o obcích magistrát podá do 60 dnů od uplynutí lhůty pro zjednání nápravy příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu. Příslušným je krajský soud, v jehož obvodu se dané statutární město nachází.

---

<sup>121</sup> viz Hrozinková, E., Fiala, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2010, str. 125. ISBN 978-80-87212-55-4

<sup>122</sup> viz § 127 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Příslušnost krajského soudu vyplývá z § 7 odst. 1 a § 67 písm. a) soudního řádu správního. Problém je v tom, že § 67 písm. a) soudního řádu správního stanoví, že správní úřad je oprávněn podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu v samostatné působnosti, tím ale magistrát není. Magistrát je orgán územní samosprávy, kterému byl svěřen výkon státní správy a městské obvody a části jsou samosprávné celky *sui generis*.<sup>123</sup>

Touto situací se zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 18. 7. 2005, č. j. 4 AS 23/2004 –73, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2003, č. j. 28 Ca 48/2002-39. Městský soud rozhodoval ve věci žaloby rady hlavního města Prahy ohledně zrušení usnesení zastupitelstva Městské části Praha-Libuš pro rozpor se zákonem. Nejvyšší správní soud řekl, že „*Ve vztahu k ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s., které hovoří pro daný případ o pravomoci správního úřadu podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, je potom postavení r. h. m. P. v daných souvislostech nepochybně nutno vyložit tak, že pro tento účel má rada postavení správního úřadu.*“<sup>124</sup>

Jedná se o jedno z dalších terminologicky nejednotných ustanovení v zákoně, takže v návaznosti na § 67 písm. a) soudního řádu správního a § 127 odst. 2 zákona o obcích lze dovodit, že pro tento účel je magistrát v postavení správního úřadu. Pokud soud dojde k úsudku, že je návrh důvodný, rozsudkem jej zruší. Rozsudek musí být neprodleně zveřejněn po dobu 15 dní na úřední desce městského obvodu. Soud může návrh podaný magistrátem odmítnout, zamítnout nebo řízení zastavit. Pozbude platnosti rozhodnutí magistrátu o pozastavení výkonu dnem, kdy rozhodnutí soudu o odmítnutí, zamítnutí nebo zastavení řízení nabude právní moci. Městský obvod může do rozhodnutí soudu zjednat nápravu, magistrát by pak následně vzal návrh na zrušení nezákonného usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu zpět.<sup>125</sup>

Stejný princip jako u usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti dle § 124 odst. 5 zákona o obcích je magistrát u usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu v případě, že již bylo

---

<sup>123</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 710. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>124</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. července 2005, č. j. 4 AS 23/2004-73

<sup>125</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 710. ISBN 978-80-7179-597-1

vykonáno, oprávněně rovnou podat na základě § 67 písm. a) soudního řádu správního návrh na zrušení.

Zákonodárce uvádí v ustanovení § 127 odst. 5 zákona o obcích, že úprava dozoru nad usnesením, rozhodnutím nebo jiným opatřením městského obvodu se nepoužije, pokud se bude jednat o porušení právních předpisů dle obchodního, pracovního nebo občanského práva.<sup>126</sup>

V případě usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu městského obvodu se posuzuje jejich soulad se zákony, jinými právními předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů nebo opatřením magistrátu přijatým při kontrole výkonu přenesené působnosti. K jejich dozoru dojde výjimečně a to z toho důvodu, jejich naprostá většina je vydána na základě správního řádu nebo zákona o správě daní a poplatků, které jsou na základě ustanovení § 128 odst. 7 zákona o obcích z dozoru vyloučeny. Dozorovým orgánem je magistrát, který při výkonu dozoru nepostupuje dle správního řádu, vyjma základních zásad činnosti správních orgánů. Pokud magistrát zjistí, že usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu městského obvodu je nezákonné, rozhodnutím ho zruší. Zrušeno je již vydáním rozhodnutí. Magistrát je povinen o zrušení informovat městský obvod.<sup>127</sup>

#### **4.6. Kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí**

Jak jsem již v jedné z předchozích kapitol zmiňovala, kontrola je vlastně první fází státního dozoru, a to fází kontrolního zjišťování. Kontrola je upravena v hlavě sedmého zákona o obcích, pod ustanovením § 129 až § 129c.

Účelem kontroly je zjistit, jestli orgán obce dodržuje při výkonu své působnosti zákony a jiné právní předpisy v případě kontroly samostatné působnosti. Jestliže se jedná o přenesenou působnost je účelem kontroly zjištění, zda dodržuje zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích také usnesení vlády, směrnice ústředních právních úřadů a i opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Kontrolní orgány jsou stejné jako u výše popsaného dozoru. Jsou jimi:

---

<sup>126</sup> viz § 127 odst. 4, 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>127</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 53. ISBN 978-80-7201-640-2

- a) Ministerstvo vnitra ve vztahu ke kontrole nad činností vykonávanou v rámci samostatné působnosti obce
- b) krajské úřady ve vztahu ke kontrole nad činností vykonávanou v rámci přenesené působnosti svěřené orgánům obcí
- c) magistráty územně členěných statutárních měst ve vztahu ke kontrole nad činností samostatné i přenesené působnosti městských obvodů a částí<sup>128</sup>

Kontrolu provádí pověřený zaměstnanec kontrolního orgánu, jež zákon označuje jako kontrolující. Tedy v případě Ministerstva vnitra bude kontrolu provádět zaměstnanec státu zařazený do Ministerstva vnitra. Pokud se bude jednat o krajský úřad, kontrolu bude provádět zaměstnanec kraje zařazený do krajského úřadu a v případě kontroly prováděné magistrátem bude kontrolu provádět zaměstnanec územně členěného statutárního města zařazený do magistrátu územně členěného statutárního města.<sup>129</sup>

Bylo by dobré poznamenat, že i když zákon o obcích podává, že se jedná o výlučnou kompetenci krajského úřadu, zcela to tak není. Jelikož se na rozdíl od dozoru, který směřuje přímo proti konkrétním aktům, u kontroly jedná o činnost obecnou s obecně vymezeným předmětem, tak ona obecná činnost může být upravena i v řadě dalších zákonů. Především se jedná o působnost přenesenou, kde místo krajského úřadu může být kontrolním orgánem dle zvláštního zákona i někdo jiný. Je tomu např. v „§ 50 odst. 1 LesZ je stanoveno, že Ministerstvo životního prostředí dozírá v rámci výkonu vrchního státního dozoru na to, jak orgány státní správy, právnícké a fyzické osoby dodržují ustanovení tohoto zákona, předpisů vydaných k jeho provedení a rozhodnutí vydaných na jeho základě, a je oprávněno ukládat opatření k odstranění zjištěných nedostatků (státní správu lesů vykonávají na základě § 47 odst. 1 LesZ rovněž obecní úřady obcí s rozšířenou působností)“<sup>130</sup>

Kontrolující může být i fyzická osoba, která je na základě § 129a odst. 1 písm. a) zákona o obcích pověřená výkonem kontroly písemným pověřením, které je podepsané oprávněnou osobou podle vnitřních předpisů kontrolujícího orgánu (zákonodárce tuto osobu označuje jako vedoucího). Vedoucí a kontrolující jsou dle § 14 správního řádu v postavení úředních osob, jelikož jsou osobami, které se podílejí na výkonu pravomoci

<sup>128</sup> viz Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 332. ISBN 978-80-7357-561-8

<sup>129</sup> viz § 129 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>130</sup> Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 731. ISBN 978-80-7179-597-1

správního orgánu. Na kontrolujícího i na vedoucího se vztahují i ustanovení správního řádu o vyloučení úředních osob pro podjatost.

Kontrolu může vykonávat jedna osoba, ale může ji provádět i více osob. Pokud kontrolu provádí dvě a více osob, je vhodné ustanovit vedoucího kontrolní skupiny, který bude zejména zabezpečovat splnění povinností kontrolujícího dle § 129a odst. 3 zákona o obcích.

Kontrola může být předem neohlášená (zahájení je oznámeno na místě) nebo ohlášená (dopředu písemně oznámená). Neohlášená kontrola většinou probíhá, pokud hrozí riziko, že poklady důležité pro provedení kontroly budou zničeny nebo znehodnoceny. Účel kontroly je zjišťovací. Případná náprava vad je ponechána na kontrolované obci nebo poté zjednána v navazujícím výkonu dozoru. Ojediněle může kontrolní orgán přímo v protokolu uložit obci splnění konkrétních povinností.

Úprava kontroly v zákoně o obcích je úpravou kontroly obecnou a nepoužije se tam, kde zvláštní právní předpisy upravují samostatně výkon kontroly v samostatné a přenesené působnosti obcí. Příkladem je zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, na který odkazuje zákon o obcích v § 127 odst. 5., stejně jako zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.<sup>131</sup>

*„Ustanovení § 129 a násl. se nepoužije tam, kde rozhodování o případném porušení zákonů je vyhrazeno toliko obecným soudům, a kde by pravomoci svěřené zákonem kontrolním orgánům nevedly k efektivnímu zjednání nápravy zjištěných nedostatků. Příkladem mohou být porušení předpisů práva občanského, obchodního nebo pracovního, která jsou ve smyslu § 127 odst. 5 zákona o obcích výslovně vyloučena z výkonu dozoru, nikoliv však již kontroly. Jde o tzv. kompetenční výluky, přičemž lze mít za to, že se tato kompetenční výluka uplatní rovněž při výkonu kontroly. Pro tento závěr hovoří rovněž uplatnění principu subsidiarity, dle kterého ochranu právům a právem chráněným zájmům fyzických a právnických osob poskytuje ten orgán, který je k tomu nejlépe vybaven. V případě porušení práva občanského, obchodního*

---

<sup>131</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 60-61. ISBN 978-80-7201-640-2



*a pracovního jsou těmito orgány zpravidla obecné soudy, alternativně, na základě § 5 občanského zákoníku, místně příslušné obecní úřady.*<sup>132</sup>

V hlavě sedmé není upraven vzájemný vztah úpravy kontroly ke správnímu řádu. Vzájemný poměr je v § 1 odst. 2 správního řádu vymezen tak, že správní řád se použije, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného, protože provádění kontroly je ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu výkonem působnosti v oblasti veřejné správy. Správní řád se nepoužije v případě přenesené působnosti, jelikož se správní řád nepoužije na interní vztahy, tedy na vztahy v rámci nadřízenosti a podřízenosti. Z toho vyplývá, že subsidiární použití správního řádu je možné aplikovat jen na postup kontroly v rámci samostatné působnosti. Oproti dozorovým zásahům kontrolní činnost nemá povahu rozhodování o právech a povinnostech (to vyplývá z § 129 odst. 3 zákona o obcích a i ze zákonné úpravy obsahu kontrolních protokolů), a tak se nepoužijí ustanovení hlavy druhé a třetí správního řádu. Jelikož nejde o správní řízení a jako výsledek kontroly není rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o obcích, použije se na postup kontroly samostatné působnosti ustanovení o jiných úkonech správních orgánů a i základní zásady činnosti správních orgánů. Na kontrolu v rámci přenesené působnosti bude možné analogicky použít ze správního řádu úpravu základních zásad činnosti správních orgánů, jelikož mají univerzální platnost.

V případě kontroly samostatné působnosti je možné vzít v úvahu subsidiární použití zákona o státní kontrole, která se zaměřuje na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky, které vyplývají ze zákona nebo jsou na základě zákona uloženy. Naopak zcela vyloučená bude aplikace zákona o státní kontrole na výkon kontroly v rámci přenesené působnosti, jelikož se v tomto zákoně nepovažuje za státní kontrolu kontrola vykonávaná v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti.<sup>133</sup>

#### **4.7. Kontrola výkonu samostatné působnosti**

Kontrolující je při výkonu kontroly nad činností obce v samostatné působnosti oprávněn vstupovat do objektů obce, které souvisí s kontrolou, požadovat po orgánu obce

---

<sup>132</sup> Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 61-63. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>133</sup> Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 731. ISBN 978-80-7179-597-1

předložení podkladů a poskytnutí nezbytných informací pro kontrolu, a pokud je to nezbytné, má právo zajistit předložené dokumenty. V případě, že dokumenty, které se vztahují k předmětu kontroly, kontrolující zajistí, je povinen o tom vydat potvrzení.<sup>134</sup>

V souvislosti s prováděním kontroly obec poskytne kontrolujícímu potřebnou součinnost, která bude odpovídat možnostem obce a rozsahu kontrolním oprávněním.

V případě, že by obec měla za to, že kontrolující překročil své oprávnění, a tím obci způsobil škodu, má možnost se dovolávat náhrady podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.<sup>135</sup>

Dle § 129a zákona obcí je kontrolující ve vztahu ke kontrolovaným subjektům povinen:

- a) *„oznámit starostovi, případně jím pověřenému zástupci, zahájení a ukončení kontroly a předložit před zahájením kontroly písemné pověření vydané osobou oprávněnou podle vnitřních předpisů kontrolního orgánu,*
- b) *provádět kontrolu v rozsahu pověření ke kontrole,*
- c) *zjistit skutečný stav kontrolovaných činností, porovnat je s příslušnými právními předpisy a kontrolní zjištění prokázat příslušnými podklady,*
- d) *písemně potvrdit převzetí předložených podkladů, zabezpečit řádnou ochranu zajištěných podkladů a vrátit je neprodleně, pominou-li důvody k jejich zajištění,*
- e) *o výsledcích kontroly pořádat písemný protokol o kontrole a uvést v něm náležitosti stanovené tímto zákonem,*
- f) *seznámit s obsahem protokolu o kontrole starostu, popřípadě jím pověřeného zástupce,*
- g) *uvést v protokolu o kontrole doporučení možného řešení odstranění zjištěných nedostatků, požádá-li o to starosta nebo jím pověřený zástupce,*
- h) *předat stejnopis protokolu o kontrole starostovi, popřípadě jím pověřenému zástupci, k podpisu,*
- i) *poučit starostu, popřípadě jím pověřeného zástupce, o možnosti podat proti protokolu námitky.*<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> viz Koudelka, Z. *Samospráva*. Linde Praha a.s., 2007, str. 229. ISBN 978-80-7201-665-5

<sup>135</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 744. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>136</sup> viz § 129a odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Na základě poznatků z provedené kontroly kontrolující sepíše písemný protokol o kontrole. Zákon stanoví demonstrativní výčet jeho obligatorních náležitostí. V jednodušších případech může být protokol o kontrole sepsán přímo na místě, kde se kontrola vykonává. Většinou bývá protokol vypracován až po zpracování všech podkladů vázajících se ke kontrole. Kontrolující zkoumá žádoucí stav se stavem skutečným a následně sepíše po dokončení kontroly protokol. Obligatorními náležitostmi jsou:

1. označení kontrolního orgánu – identifikování kontrolního orgánu, adresa a označení kontrolního orgánu;
2. označení kontrolovaného orgánu obce – zákon o obcích stanoví jako orgány obce zastupitelstvo, radu obce, obecní úřad, starostu a další zvláštní orgány;
3. identifikování kontrolujícího, popř. kontrolujících – jméno, příjmení a lze doporučit doplnění o služební označení, popř. číslo a organizační úřad, pod kterým kontrolující vykonává kontrolní činnost;
4. uvedení místa a času provedení kontroly – adresa objektu, kde byla kontrola provedena a časové rozpětí od doby zahájení kontroly, po dobu ukončení kontrolního zjišťování;
5. vymezení předmětu kontroly a kontrolované období – předmět kontroly musí být stejný jako rozsah kontroly stanovený s předmětem kontroly vytyčeným v pověření ke kontrole;
6. uvedení všech kontrolních zjištění – uvedení zjištěného skutečného stavu činností orgánů obcí a porovnání s podmínkami, které stanoví zákon pro jejich výkon. Po tomto zjištění kontrolující vyhodnotí zjištěné skutečnosti s požadavky, které stanoví zákon. Z protokolu by mělo být jasné, jakými úvahami se kontrolující řídil a jak se vypořádal s námitkami a návrhy zástupců obce;
7. doporučení, jak by bylo možné odstranit zjištěné nedostatky – je podmíněné tím, že starosta nebo jím pověřený zástupce si o tuto část protokolu zažádá. Klade to na kontrolujícího vyšší nároky, jelikož musí umět identifikovat případné nedostatky a současně musí podat informace, jak nedostatky odstranit, tedy jak správně aplikovat příslušná ustanovení zákonů. Jedná se pouze o doporučení, není závazné a závisí pouze na obci, jak nápravu zjedná;

8. označení podkladů, o které se kontrolující při kontrolním zjišťování opíral – kontrolní zjištění musí mít kontrolující vždy podložena. Kontrolní orgán uvede v protokolu podklady svědčící v prospěch i v neprospěch kontrolované obce;
9. podpis kontrolujícího – pokud jich bylo více, tak podpisy všech, kdo se na kontrole podíleli;
10. datum, kdy byl protokol vyhotoven a datum jeho převzetí starostou nebo jeho pověřeným zástupcem – je to důležité pro příp. počátek lhůty pro uplatnění námitek proti protokolu.

Za obvyklé se považuje podepsání protokolu starostou nebo jeho pověřeným zástupcem. Pokud odmítnou protokol podepsat, vyznačí se tato skutečnost do protokolu, a to do kolonky vyhrazené pro podpis osob zúčastněných na kontrole. Jejich nepodepsání nemá vliv na příp. běh lhůty pro podání námitek proti protokolu, ta počíná běžet od doby, kdy starosta nebo jeho pověřený zástupce převezme protokol, popř. ho odmítne převzít.<sup>137</sup>

Starosta nebo jím pověřený zástupce mohou dle ustanovení § 129a odst. 5 zákona o obcích podat proti protokolu námítka, a to do 15 dnů ode dne převzetí protokolu. O této možnosti musí být kontrolujícím informováni. Na počítání lhůty se na základě § 154 správního řádu použije ustanovení § 40 správního řádu o počítání času.

O námitkách rozhoduje sám kontrolující. V případě, že kontrolujících bude více, předpokládá se, že o námitkách bude rozhodovat vedoucí kontrolní skupiny. Při rozhodování o námitkách se nepostupuje podle správního řádu, s výjimkou základních zásad činnosti správních orgánů. Nejedná se o rozhodování v rámci správního řízení a účelem tohoto řízení není vydat rozhodnutí dle správního řádu.

Pokud kontrolující rozhodne o námitkách zamítavě, starosta nebo jeho pověřený zástupce ve lhůtě 15 dnů od doručení zamítavého rozhodnutí o námitkách se může odvolat k tomu, kdo kontrolujícího k provedení kontroly pověřil. Tato osoba pak musí rozhodnout do 30 dnů ode dne, kdy bylo podáno odvolání. Tato osoba může rozhodnutí o námitkách zrušit, změnit nebo rozhodnutí o námitkách potvrdit, a tím odvolání zamítnout. Proti tomuto rozhodnutí již není přípustný žádný další opravný prostředek. Pokud v průběhu řízení o odvolání vyvstane potřeba věc znovu prošetřit, ten kdo rozhodnutí o námitkách posuzuje, zajistí došetření a rozhodnutí o námitkách zruší.

---

<sup>137</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 72–75. ISBN 978-80-7201-640-2

V případě, že kontrolující námitkám vyhoví nebo vedoucí vyhoví odvolání proti rozhodnutí o námitkách, je přílohou jejich písemného rozhodnutí dodatek k protokolu, ve kterém je opravena část protokolu, která byla úspěšně napadena námitkami.<sup>138</sup>

Zákonodárce stanoví v § 129a odst. 8 zákona o obcích, že starosta nebo jím pověřený zástupce na zasedání zastupitelstva obce seznámí členy zastupitelstva s výsledky uskutečněné kontroly. Pokud byla kontrolou shledána nezákonnost postupu orgánů obce, starosta nebo jím pověřený zástupce předloží zastupitelstvu návrh opatření k odstranění jeho důsledků a k zamezení jeho opakování. Informace o jednání zastupitelstva v této věci obec vyvěsí po dobu nejméně 15 dnů na úřední desku obecního úřadu. V ustanovení § 129a odst. 9 zákona o obcích zákonodárce stanovil, že tato část úpravy kontroly v samostatné působnosti se použije i při kontrole svěřené orgánům městských obvodů nebo městských částí obdobně.<sup>139</sup>

#### **4.8. Kontrola výkonu přenesené působnosti**

Na kontrolu výkonu přenesené působnosti se použije obdobně ustanovení § 129a, vyjma odst. 8 zákona o obcích, tedy právní úprava kontroly výkonu samostatné působnosti. Práva a povinnosti náležející starostovi, popř. jím pověřenému zástupci, náleží při kontrole výkonu přenesené působnosti tajemníkovi obecního úřadu, a pokud tato funkce není zřízena, tak starostovi nebo jeho pověřenému zástupci.<sup>140</sup>

Dle ustanovení § 129 odst. 3 zákona o obcích kontrolující může v protokolu o kontrole:

- a) *„uložit orgánu obce splnit úkol stanovený zákonem nebo provést nápravu nezákonného postupu nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole a stanovit k tomu přiměřenou lhůtu,*
- b) *uložit orgánu obce podat kontrolnímu orgánu ve lhůtě stanovené podle písmene a) písemnou zprávu o splnění úkolu stanoveného zákonem nebo jiných nedostatků zjištěných při kontrole“<sup>141</sup>*

---

<sup>138</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 749–750. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>139</sup> viz § 129a odst. 8, 9 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>140</sup> viz § 129b odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>141</sup> § 129b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Jedná se o výjimečné oprávnění kontrolujícího, které je limitováno v § 129b odst. 5 zákona o obcích (úprava bod písm. a/ se nepoužije na úkony učiněné orgány obce, městského obvodu a části územně členěného statutárního města dle správního řádu nebo zákona o správě daní a poplatků).

Práva a povinnosti obsažené v ustanovení § 129b se vztahují i na výkon kontroly přenesené působnosti náležející orgánům městských obvodů nebo částí se svěřují tajemníkovi úřadu městského obvodu nebo části.<sup>142</sup>

#### **4.9. Pořádková pokuta**

Pořádková pokuta je upravena v zákoně o obcích jako prostředek k vynucení povinností kontrolovaných subjektů stanovených zákonem o obcích. Povinnost poskytovat kontrolujícímu součinnost při výkonu kontroly je dle § 129a odst. 2 svěřena obci jako právnické osobě, ale pořádková pokuta se dle § 129c ukládá fyzické osobě, která zavinila, že obec nesplnila povinnost (stejně je tomu u pořádkových pokut dle § 19 zákona o státní kontrole). Uložení pokuty obci by nebylo přípustné z toho důvodu, že by byli nepřímo potrestáni všichni občané obce, jelikož by se pokuta hradila z rozpočtu obce. Pořádková pokuta může být uložena v souvislosti s nesplněním povinnosti kontrolovaných subjektů uložených při kontrole výkonu samostatné, ale i přenesené působnosti (viz § 129b odst. 1, věta první). Zákonodárce hovoří o „zavinění“, ale dále nestanoví, jaké formy by zavinění mělo být, zda ve formě úmyslu či nedbalosti.

Ustanovení pořádkové pokuty v zákoně o obcích je speciálním ustanovením vůči právní úpravě pořádkové pokuty v § 62 správního řádu, což znamená, že úprava v zákoně o obcích má přednost před úpravou ve správním řádu. V právní úpravě pořádkové pokuty v zákoně o obcích není stanoveno, jakým způsobem se bude určovat výše pokuty. Subsidiárně se úprava pořádkové pokuty v § 64 správního řádu použije tak, že při stanovení výše pokuty se bude dbát na to, aby pořádková pokuta nebyla v hrubém poměru k závažnosti následku a k významu předmětu řízení (kontroly).

Pokutu lze uložit fyzické osobě až do výše 50 000 Kč, a to i opakovaně, pokud povinnost nebyla splněna ani v nově stanovené lhůtě kontrolujícího. Zákonodárce

---

<sup>142</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 78–79. ISBN 978-80-7201-640-2

stanovil, že úhrn částek, které jsou fyzické osobě, která nesplnila jí uložené povinnosti uloženy, nesmí překročit částku 200 000 Kč.<sup>143</sup>

Zákonodárce v § 129c odst. 3 upravuje možnost uložit pořádkovou pokutu v objektivní lhůtě 1 měsíce ode dne nesplnění povinností. Běh lhůty počíná běžet den následující po dni, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty (viz § 40 správního řádu). Jelikož se jedná o objektivní lhůtu, tak marným uplynutím této lhůty bez dalšího zaniká možnost pořádkovou pokutu uložit.

V ustanovení § 129c odst. 4 je upravena věcná a místní příslušnost správního orgánu, který je oprávněn pořádkovou pokutu vybrat, popř. vymáhat její splnění. Věcně a místně příslušným je ten orgán, který pořádkovou pokutu uložil, tedy ten samý orgán, který je příslušný ke kontrole. Vybraná částka z pořádkové pokuty je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost kontrolního orgánu, který pokutu uložil.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> viz Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 759-761. ISBN 978-80-7179-597-1

<sup>144</sup> viz Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, str. 84-85. ISBN 978-80-7201-640-2

## 5. Závěr

Pro kvalitní fungování veřejné správy je nezbytné, aby existoval nějaký mechanismus, který by zajišťoval její bezchybné a efektivní fungování. Tímto mechanismem je bezpochyby právní institut dozoru a kontroly. Jeho funkce je důležitá, neboť je jedním z prvků záruk zákonnosti v demokratickém právním státě a stát pomocí tohoto institutu bdí nad zákonností.

Problematika dozoru a kontroly se postupem let sjednotila, neboť dříve nebyly dozor ani kontrola jednotně upraveny a byly roztrženy v různých právních předpisech. Dozor a kontrola územně samosprávných celků jsou členěny tak, že obce, kraje a hlavní město Praha mají úpravu dozoru a kontroly každý ve svém právním předpisu.

Domnívám se, že zákonodárce upravil dozor a kontrolu v zákoně o obcích na uspokojivou úroveň. Mojí jedinou výtkou je nelogičnost uspořádání dozoru před kontrolou. Domnívám se, že systematika zákona by na sebe měla navazovat, a proto by bylo logičtější nejprve upravit kontrolu a poté dozor. Mojí další výhradou směrem k zákonodárci je nejednotnost používaných pojmů, což podle mého názoru přináší značné problémy v interpretaci zákona. Namátkou uvádím jeden z příkladů, kdy zákonodárce v jednom paragrafu říká, že zjednat nápravu má obec a v následném odstavci říká, že by to měl být orgán obce, který dotyčný akt vydal.

Je důležité, aby stát při výkonu dozoru a kontroly nepřiměřeně nezasahoval do práv obcí. Pokud by tato situace nastala, dává zákonodárce obcím dostatečnou možnost, aby se mohly před nepatřičným zásahem bránit. Z pohledu práva na samosprávu se jedná o ústavně zaručené právo a limity zásahu do tohoto práva reguluje Ústava. Současně se obce mohou bránit pomocí opravného prostředku, který zákon o obcích výslovně zmiňuje.

Myslím si, že dozor je též rovnoměrně rozložen mezi mocí výkonnou a soudnictvím. Orgány vykonávající dozor po vykonání zákonem stanovených postupů přenechají rozhodování o zákonnosti právních předpisů ústavnímu soudnictví a správnímu soudnictví.

Při studiu literatury vztahující se k tématu mé diplomové práce jsem si prohloubila vědomosti o právním institutu dozoru a kontroly v zákoně o obcích. Podrobnější vhled do této problematiky mi podhalil složitosti problémů, které s sebou právní institut dozoru a kontroly přináší. Mimo literatury, kterou jsem při zpracování používala, jsem také čerpala z judikatury soudů, která tuto problematiku řeší v aplikační praxi.



Rozmanitost těchto soudních rozhodnutí, je dokladem nemožnosti předložit jednoznačný výklad k některým sporným záležitostem dané tematiky, v důsledku čehož bude v budoucnu záviset především na aplikační praxi, jak se s jednotlivými případy vypořádá.

## **6. Summary**

The topic of my thesis is focused on supervision and control of activities of municipalities pursuant to the Act No. 128/2000 Coll., on Municipalities.

The first chapter is the introduction of my thesis. There is my presentation of reasons why I chose this topic.

In the second chapter, I define the basic concepts relating to these issues.

In the third chapter, I deal with the legal development of supervision and control of activities of municipalities during the period from 1990 till 2006. The year 2006 brought the so-called great supervision amendment.

The fourth chapter creates the core of my thesis. In this chapter, I deal with the actual legal regulation and issues of supervision and control of activities of municipalities pursuant to the Act on Municipalities.

I conclude my thesis with the fifth final chapter, where I summarize the knowledge I acquired during study of this topic.

## 7. Seznam použitých pramenů

### Právní předpisy:

- zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatření s tím souvisejících
- zákon č. 302/1992 Sb., zákon České národní rady, kterým se mění a doplňuje zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 181/1999 Sb., úplné znění sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

### Judikatura:

- nález ze dne 5. dubna 2000, sp. zn. Pl. ÚS 1/2000
- nález ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04
- nález ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04
- rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. července 2005, č. j. 4 AS 23/2004-73

### Knižní literatura:

- Borlová I. a kol. *Meritum Obce 2008-2009*. Praha: Aspi, a.s., 2008, ISBN 978-80-7357-331-7
- Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 987-80-7400-049-2
- Horzinková, E.; Fiala, Z. *Správní právo hmotné*. Obecná část. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-55-4

- Jermanová, H.; Masopust, Z. *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, ISBN 978-80-904024-6-1
- Kadečka, S.; Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. Masarykova univerzita, Brno, 2008, ISBN 978-80-210-4588-0
- Kadečka S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, ISBN 80-7179-794-4
- Kopecký, M. *Postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2010, ISBN 978-80-7357-561-8
- Koudelka, Z. *Samospráva*. Linde Praha a.s., 2007, ISBN 978-80-7201-665-5
- Průcha, P. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, ISBN 978-80-210-4276-6
- Průcha, P. Pomahač, R. *Lexikon – správní právo*. Ostrava. Jiří Motloch – Sagit, 2002, ISBN 80-7208-314-7
- Svoboda, K.; Grospič J.; Vedral J.; Plíšek M. *Územní samospráva a státní správa*. Praha: EUROUNION, s.r.o. 2000, ISBN 80-85858-90-8
- Svoboda, K.; Grospič J.; Vedral J.; Kužvart L. *Zákony o územní samosprávě*. Texty zákonů s výkladem. Praha: EUROUNION, s.r.o. 2003, ISBN 80-7317-017-5
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, ISBN 987-80-7357-382-9
- Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, ISBN 978-80-7201-640-2
- Vedral, J.; Váňa, L., Břeň, J.; Pšenička, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, ISBN 978-80-7179-597-1
- Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, ISBN 978-80-7357-300-3
  - Svoboda, K. *Dozor nad právními předpisy obcí*.
  - Vedral, J. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*.
- Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, ISBN 80-86473-71-6

- Kadečka, S. *Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních a jejich novelizací.*
- Průcha, P. *K problematice dozoru nad výkonem působnosti obcí.*
- Zikmundová, S. *K problematice kontroly zákonnosti a správního dozoru z hlediska vztahu ministerstev a územních samospráv.*

#### **Časopisecká literatura:**

- Filipová, J. *Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí.* Časopis pro právní vědu a praxi. Ročník 18, č. 1. Brno, 2010
- Kolman, P. *Reforma veřejné správy a správní dozor nad obcemi.* Právní rozhledy 4/2003
- Langášek, T. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky.* Právní rozhledy 10/2008
- Mates, P. *Narizení obcí.* Právní fórum: Český právnícký měsíčník. Ročník 3, č. 4. Praha, 2006