

STÁTNÍ DOZOR NAD ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY A JEHO SOUVISLOSTI SE SOUDNÍ KONTROLOU VEŘEJNÉ SPRÁVY

THE STATE SUPERVISION OVER MUNICIPALITIES AND ITS CONNECTIONS TO THE JUDICIAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ŠÁRKA LIPERTOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

Abstrakt

Ve sféře veřejné správy a její činnosti přichází v úvahu celý systém záruk zákonností, které spolu bezprostředně souvisí a navzájem se doplňují. Státní dozor, resp. dozor ve vlastním slova smyslu, je jednou z těchto záruk. S dozorem úzce souvisí kontrola veřejné správy vykonávaná soudy, neboť tato často představuje další fázi nápravného procesu, která navazuje na dozorové aktivity příslušných orgánů veřejné správy.

Klíčová slova

Záruky zákonnosti, státní dozor, dozor nad územně samosprávnými celky, soudní kontrola veřejné správy.

Abstract

There is a whole system of guaranties of legality in public administration and its activity. The guaranties of legality relate to one another and mutually complete one another. State supervision, or more precisely supervision in the literal sense, is one of these guaranties of legality. The court control of public administration is closely associated with supervision because the control frequently represents the next stadium of the rectification process, which connects to the supervision activities of the competent organs of public administration.

Key words

Quaranties of legality, State supervision, Supervision over the municipalities, Court control of public administration.

Ve sféře veřejné správy a její činnosti přichází v úvahu celý systém záruk zákonnosti, které spolu bezprostředně souvisí a navzájem se doplňují.¹⁾ Jedná se o právní záruky, které slouží k zákonné realizaci cílů a úkolů veřejné správy. Zároveň záruky zákonnosti představují soubor právních prostředků určený k zabezpečení dodržování a zákonné realizaci práv v případech, kdy došlo k jejich porušení.

Státní dozor je jednou z těchto záruk spočívající v pozorování a hodnocení adekvátnosti jednání a aktivity směřující k nápravě nedostatků. Státní dozor je zákonem povolená činnost správy, při které dozorčí orgán sleduje chování (zpravidla) nepodřízených subjektů ve věcech své specializované působnosti, tj. zda je jejich činnost v souladu s právními předpisy, příp. s dalšími akty vydanými na základě zákona.

Při výkonu státního dozoru správní úřady disponují preventivními a represivními prostředky. Většinou se nepřihlíží k mimoprávním kritériím (věcná správnost, účelnost, hospodárnost). Platné právo užívá řadu pojmů pro dozor²⁾ (dohled, inspekce, kontrola a dozor jako takový). Z časového hlediska je rozeznáván dozor průběžný, následný a předběžný.

S dozorem úzce souvisí kontrola veřejné správy vykonávaná soudy, neboť tato často představuje další fázi nápravného procesu, která navazuje na dozorové aktivity příslušných

¹ Blíže např. Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha: C. H. Beck 2006, str. 677 a násl., Průcha, P.: Správní právo, obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, str. 255 a násl., Sládeček, V.: Obecné správní právo, 1. vydání, Aspi 2005, str. 177 a násl., Škultéty, P. a kolektiv: Správní právo, všeobecná část, Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, vydavatelské oddelenie 2004, str. 115 a násl.

² Blíže Máša, M., Polján, M.: Teoretická koncepcie kontroly a administratívni dozor v zemědělství, Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1983, str. 7 a násl.: „Pojmy nejsou ani v teoretické literatuře ani v legislativní a právní praxi vymezovány, užívány a chápány jednotně. To je vyvoláno, případně posilováno jednak růzností teoretického pojetí a šíří záběru, jednak jazykovými obtížemi, zejména v souvislosti s převodem užívaných pojmů do různých jazyků, jednak nejednotným a nedůsledným užíváním těchto pojmů v právních předpisech a praxi.“

orgánů veřejné správy. Pokud se týká kontroly, která je vykonávána soudy, mluvíme především o tzv. správním soudnictví a v určitých případech o tzv. ústavním soudnictví.

Dozor ve vlastním slova smyslu

Dozor ve vlastním slova smyslu je jeden ze základů zákonnosti postupů orgánů veřejné správy.

Jaroslav Pošvář ve své učebnici správního práva z roku 1946³⁾ chápe dozor v nejužším slova smyslu jako „soubor funkcí, jejichž jádro záleží v tom, že dozírající pozoruje činnost jiného pod dozor postaveného kritickým způsobem podle směrnic činnost tuto určujících a má při tom na pozorovaného následkem subordinace vliv směřující k tomu, aby činnost pozorovaná byla udržena ve shodě se směrnicemi pro ni danými.“ Pojmově jsou tedy v dozoru obsaženy dva znaky: pozorovací a nápravný.

Dozor nad územními samosprávnými celky⁴⁾ představuje zvláštní druh kontroly veřejné správy státem v oblasti samosprávy, ale i výkonu státní správy. Samospráva a institut dozoru jsou nerozlučně spjaty s procesem decentralizace. Procesem, kdy stát přenesl část svých kompetencí na subjekt odlišný od státu (např. právě subjekt územní samosprávy).⁵⁾ Z toho zcela logicky vyplývá také zájem státu zpětně kontrolovat výkon takto přenesených pravomocí a jednou z možností je právě proces dozoru.

Dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti vykonávají věcně příslušná ministerstva a jiné věcně příslušné správní úřady. V případě krajů dozor představuje výhradně následné posuzování dodržování zákonnosti. Je prováděn tak, aby nedošlo k omezování samostatné působnosti a rozhodovací pravomoci a nedocházelo k nezákonnému zásahu státu do jejich činnosti. Pokud se týká obcí, lze do samostatné působnosti zasahovat jen, vyžaduje –

³⁾ Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva, Československý akademický spolek „Právnick“ v Brně 1946

⁴⁾ Obce jako základní územně samosprávné celky a kraje jako vyšší územně samosprávné celky (čl. 99 Ústavy).

⁵⁾ Srov. definici in. Matějka, J.: Principy organizace veřejné správy, Knihovna Sborníku věd právních a státních, Praha 1938, str. 40: „Stát je sice zdrojem veškeré veřejné moci na svém území, z toho však neplyne nutně, že by také musel ji vždy vykonávat sám svými orgány. Pokud jde o veřejnou správu, může přenechat část jejího výkonu jiným, od něho odlišným samostatným subjektům, aby ji, zpravidla za dozoru státu, samy vykonávaly. Princip decentralizace pak splývá s pojmem samosprávy v právním smyslu.“

li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.⁶⁾ Výkon přenesené působnosti v zásadě podléhá režimu služebního dohledu a instančního dozoru v rámci hierarchického systému státní správy.

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

Soudní kontrola veřejné správy

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

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

Právní rámec dozoru a soudní kontroly veřejné správy ve vztahu k dozoru

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

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

⁶ Viz. čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Další postup je konkretizován v právních předpisech upravujících územní samosprávu.⁷⁾

Základní právní úprava soudní kontroly veřejné správy vyplývá z hlavy IV. Ústavy. Konkrétní právní úprava ve vztahu k dozoru je obsažena v § 123 a následujících zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Na tuto úpravu navazuje jednak zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a dále zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Instituce provádějící dozor a soudní kontrolu ve vztahu k dozoru

V institucionálním zabezpečení výkonu dozoru došlo v polední době k podstatným změnám, které budou podrobně popsány v následujícím textu.

a) Obecná východiska

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

Samosprávu, vůči které je dozor vykonáván, lze chápat jako výraz decentralizace (státní) správy, neboli přenos výkonu veřejné moci na subjekty odlišné od státu na základě zákona.⁸⁾ Decentralizace znamená relativní nezávislost samosprávných orgánů na jiných státních orgánech. Nelze si však představit, že stát na samosprávu přenesl část svých pravomocí a nebude nadále dohlížet, jak jsou dané pravomoci vykonávány. Proto aktivity samosprávy podléhají zejména správnímu dozoru (a tedy i dozoru) a soudnímu přezkumu.

⁷⁾ Jedná se zejména o zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Na tyto zákony navazují další právní předpisy jako např. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸⁾ Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Dozor nad územně samosprávnými celky je v současnosti svěřen Ministerstvu vnitra, věcně příslušným ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům, krajskému úřadu a magistrátu. Poslední dva jmenované subjekty vykonávají předmětnou působnost jako působnost přenesenou.⁹⁾

b) Dozor nad samostatnou působností obcí a navazující soudní kontrola

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

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

Novinkou se stávají případy zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky obce s lidskými právy a základními svobodami. V takovém případě může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. V tomto případě bude zřejmě nutné vycházet z dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu.

Pokud zastupitelstvo obce nezjedná nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí

⁹⁾ § 69a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 128 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce je postup Ministerstva vnitra stejný jako u obecně závazných vyhlášek. Uplatní se i zde novinka zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti se zákonem. V takovém případě může Ministerstvo vnitra pozastavit výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

Nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Další postup se opět shoduje s postupem u obecně závazných vyhlášek. Výjimkou je případ, kdy již bylo usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti vykonáno. Ministerstvo vnitra potom o pozastavení výkonu nerozhodne a podá pouze návrh soudu na jeho zrušení.

c) Dozor nad přenesenou působností obcí a navazující soudní kontrola

Dozor nad výkonem přenesené působnosti, včetně nařízení obcí, budou naopak vykonávat pouze krajské úřady. Ústřední správní úřady pozbyly oprávnění zasáhnout v případě nečinnosti krajských úřadů při dozoru nad přenesenou působností obcí.

Postup při rozporu nařízení se zákonem nebo jiným právním předpisem je stejný jako u obecně závazných vyhlášek, včetně novinky zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy

a základními svobodami, kdy krajský úřad může pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.

Odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší. Také zde platí možnost krajského úřadu v případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti se zákonem takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. O jaké zřejmé a závažné rozpory se bude jednat, poskytne až rozhodovací praxe krajských soudů.

d) Dozor nad městskými částmi nebo městskými obvody a navazující soudní kontrola

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

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

e) Dozor nad samostatnou působností krajů a navazující soudní kontrola

Dozorový postup je shodný s postupem dozoru nad samostatnou působností obcí.

f) Dozor nad přenesenou působností krajů a navazující soudní kontrola

Dozorový postup je shodný s postupem dozoru nad přenesenou působností obcí s tím rozdílem, že příslušnými orgány jsou věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. Nařízení kraje je oprávněn zrušit Ústavní soud. Usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v přenesené působnosti zruší věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad.

g) Dozor nad hlavním městem Prahou a navazující soudní kontrola

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

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

Fáze dozoru a následná soudní kontrola

Neméně důležité jako institucionální zabezpečení výkonu dozoru je i procesní stránka, která má v zásadě tři fáze, z nichž některé nemusí nutně nastat.

a) Předformální fáze

Předformální (předprocesní) fáze dozoru je postup orgánu dozoru, kdy neprobíhá formalizovaný postup podle správního řádu. Ale i v této neformální fázi se uplatní některé ze základních zásad zakotvených ve správním řádu. Jedná se zejména o zásadu dobré správy, zakotvenou v § 8 odst. 2. Tato zásada v praxi znamená, že je kladen důraz na prevenci před represí, tzn., že orgán dozoru spolupracuje metodicky s dozorovanými subjekty již při tvorbě

budoucího dozorovaného aktu.¹⁰⁾ Má – li k již účinnému či vykonatelnému dozorovanému dokumentu výhrady, vyzve dozorovaný subjekt k nápravě, případně k tomu poskytne další metodickou pomoc. K metodické pomoci ani ke sdělení výhrad k dozorovaným aktům žádný právní předpis nestanoví lhůty. Takový neformální postup však není možný v případech, kdy orgán dozoru vykonává dozor na základě vnějšího podnětu (např. stížnost občanů). K těmto podnětům je nutné přistupovat jako k návrhům řízení ex offio a reagovat v souladu s § 42 správního řádu do 30 dnů.

b) Formální fáze

Formální fáze (správní řízení) je zahájena obdržetím vnějšího podnětu k dozoru nebo oznámením o zahájení řízení (§ 46 správního řádu), které může být spojeno s jiným úkonem v řízení, zejména s výzvou ke zjednání nápravy. První procesní lhůta, která poběží, je lhůta pro dozorovaný subjekt od podání formální výzvy ke zjednání nápravy. Dále následují lhůty od pozastavení (sistace) účinnosti právního předpisu nebo výkonu jiného aktu obce pro orgán dozoru k podání návrhu nebo žaloby k příslušnému soudu. V rámci formálního postupu se uplatní zejména postup stanovený správním řádem. Také v rámci tohoto postupu dochází k jednáním s dozorovanými subjekty za účelem odstranění vytýkaných nedostatků a je – li ze strany dozorovaných subjektů zájem, také k metodické pomoci.

c) Podání návrhu k soudu

Podání návrhu k soudu je fází, která následuje v případě, že dozorovaný subjekt neodstraní ve stanovené lhůtě vytýkané připomínky. Nejsou – li vytýkané nedostatky odstraněny a není – li proti rozhodnutí dozorového orgánu podán rozklad, dozorový orgán po marném uplynutí lhůty podává, v případě právních předpisů, návrh k Ústavnímu soudu a v ostatních případech příslušným krajským soudům.

Ústavní soud aplikuje soudní kontrolu zákonnosti normativních správních aktů na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu. Rozhoduje o souladu normativních správních aktů, tedy obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů s Ústavou, Listinou základních práv a svobod a dalšími právními předpisy.

¹⁰⁾ Např. Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách www.mvcr.cz nabízí obcím k využití řadu vzorů právních předpisů, stanovisek či zápisů z odborných seminářů.

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

Test čtyř kroků se skládá z přezkumu pravomoci obce vydávat obecně závaznou vyhlášku, ze zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, ze zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a z přezkumu obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“.¹¹⁾

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

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

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

¹¹⁾ Aplikace principu nerozumnosti přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce.

Aplikace principu „nerozumnosti“ musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se obecně závazná vyhláška obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem; posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou obecně závaznou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.¹²⁾

Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, podá dozorový orgán žalobu k příslušnému správnímu soudu na základě § 67 písm. a) zákona o správním soudnictví. K řízení v prvním stupni bude věcně příslušný krajský soud.¹³⁾

Je-li žaloba důvodná, soud napadené usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší. Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne. Opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví je kasační stížnost, jíž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.¹⁴⁾

Závěr

Jak z výše uvedeného vyplývá, státní dozor nad územně samosprávnými celky a soudní kontrola veřejné správy jsou úzce provázány a nelze je vnímat odděleně. Jedná se o procesy, které na sebe navzájem navazují jak časově, tak obsahově. Úprava dané problematiky je obsáhlá, poměrně podrobná a praxe ji aplikuje bez větších problémů. Zatímco však vývoj v oblasti dozoru v poslední době vedl k výrazným změnám, oblast správního a ústavního soudnictví je relativně, od přijetí soudního řádu správního a zákona o Ústavním soudu, stabilizovaná.

¹² Viz. např. nález Pl ÚS 57/05.

¹³ Srov. §7 odst. soudní řád správní.

¹⁴ Blíže § 12 a § 102 a násl. soudního řádu správního.

Literatura:

- [1] Hendrych, D. et al.: *Správní právo, Obecná část, 6. vydání*. Praha: C. H. Beck 2006, 861 s., ISBN 80-7179-442-2.
- [2] Máša, M., Polián, M.: *Teoretická koncepce kontroly a administrativní dozor v zemědělství*. Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1983.
- [3] Matějka, J.: *Principy organizace veřejné správy*. Knihovna Sborníku věd právních a státních, Praha 1938.
- [4] Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*. Československý akademický spolek „Právnick“ v Brně 1946.
- [5] Průcha, P.: *Správní právo, obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2004, 360 s., ISBN 80-210-3350-9 (Masarykova univerzita), 80-7239-157-7 (Doplněk).
- [6] Sládeček, V.: *Obecné správní právo, 1. vydání*. Aspi 2005, 380 s., ISBN 80-7357-060-2 .
- [7] Škultéty, P. et al.: *Správne právo, všeobecná časť*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, vydavateľské oddelenie 2004, 221 s., ISBN 80-7160-183-7.

Kontaktní údaje na autora – email:

sarka.lipertova@centrum.cz