

**FINANČNÍ SANKCE (POKUTA), JAKO PROSTŘEDEK  
STÁTNÍHO DOZORU NAD MÍSTNÍMI SAMOSPRÁVAMI DLE  
SOUČASNÉ MAĎARSKÉ ÚPRAVY**  
*GÁBOR HULKÓ, TOMÁŠ HULKÓ*

Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar, Széchenyi István Egyetem,  
Hungary / Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

**Abstract in original language**

Článek se zaměřuje na vysvětlení Příspěvek se zabývá s vybraným právním institutem státního dozoru nad územními samosprávami, zavedenou zákonem č. CLXXXIX z roku 2011 o místních samosprávách Maďarska, a to finanční sankcí (pokutou), uloženou orgánem státní správy v průběhu státního dozoru nad územními samosprávami. Jedná se o správně-právní trest finančního charakteru vyměřený orgánem státní správy (jako orgánem veřejné správy na straně jedné) vůči orgánu územní samosprávy (jako orgánu veřejné správy na straně druhé). Tímto je dáno jistý specifický charakter této správně-právní sankce. Mimo jiné se rozebírá povaha tohoto finančního postihu, její místo v systému správního trestání a mezi prostředky státního dozoru, dále také konkrétní aplikační otázky, jako zákonné meze správního uvážení při uložení této sankce, procesní úprava respektive možné opravné prostředky vůči rozhodnutí orgánu státní správy.

**Key words in original language**

Správní trestání, státní dozor nad samosprávami, prostředky státního dozoru nad samosprávami, Maďarsko.

**Abstract**

The article is dealing with a selected legal institute of state supervision over territorial self-governments, leaded in with Act no. CLXXXIX/2011 on the Territorial Self-governments in Hungary, namely the financial sanction (penalty) fined by an organ of state administration during the supervision process over the territorial self-governments. It is considered as a administrative punishment of financial character assessed by the organ of state administration (as an organ of public administration on the one hand) against a organ of territorial self-government (as an organ of public administration on the other hand). This alone grants a specific character to this administrative sanction. It is examined the nature of this financial punishment, it's position in the system of administrative punishment in general and among the legal institutes of state supervision, but also specific applicational questions, for example legal limits of administrative consideration, procedural issues respectively the possible legal remedies against the decision of the organ of state administration.

**Key words**

Administrative punishment, State supervision over self-governments, Institutes of state supervision, Hungary.

## 1. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY A ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA INSTITUTU

Pokuta na úseku státního dozoru („*törvényességi felügyeleti bírság*“), jako jeden z mnoha prostředků státního dozoru nad samosprávami, má svoje právně-teoretické zdůvodnění a právní základ v nově přijaté ústavě Maďarska, a to v Základním zákoně Maďarska („*Magyarország Alaptörvénye*“, uveřejněn ve Sbírce č. 43, dne 25. dubna 2011; dále jen: „**Základní zákon**“). Základní zákon poskytuje rámcovou úpravu, ve své podstatě stanoví, že státní dozor se zajišťovat musí a o její zabezpečení se má postarat Vláda Maďarska. Konkrétnější úprava je k nalezení pak v zákoně č. CLXXXIX z roku 2011 o místních samosprávách Maďarska („*2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól*“, dále jen: „**zákon o samosprávách**“), v kterém je obsažena podrobná úprava a tím představuje skutečné jádro úpravy tohoto právního institutu.

Dále nelze zapomenout ani další zákony související, a to především zákon č. XLIII z roku 2010 o právním postavení ústředních orgánech státní správy a o právním postavení členů Vlády a státních tajemníků („*2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról*“, dále jen „**zákon o ústředních státní správy**“), zákon č. CXXVI z roku 2010 o Krajských úřadech Vlády a Úřadu Vlády Hlavního města a o změně zákonů souvisejících s vytvořením Krajských úřadů Vlády a s územní integrací („*2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról*“, dále jen „**zákon o krajských úřadech vlády**“), zákon č. II z roku 2012 o přestupcích, o přestupkovém řízení a o systému evidence přestupků („*2012. évi II törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről*“, dále jen „**zákon o přestupcích**“) a posléze zákon č. CXL z roku 2004 o všeobecných pravidlech správního řízení a poskytování veřejnoprávních služeb („*2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól*“, dále jen „**správní řád**“ nebo „**zákon o správním řízení**“).

Posledně uvedené zákony obsahují úpravu zabývající především s institucionálním zabezpečením státního dozoru a odpovídají na další otázky související (např. zařazení do systému správního trestání, procedurální pravidla uložení pokuty apod.), k ucelenému výkladu jsou však nezbytné.

Z pohledu obsahového, lze pak načrtnout asi následující: pokuta na úseku státního dozoru nad samosprávami je výsledkem současně probíhající rozsáhlé reformy veřejné správy Maďarsku. Samotný proces této reformy by pravděpodobně zasloužilo kapitolu sama pro sebe, protože se jedná o nejkompexnější změnu koncepce a struktury veřejné správy, které Maďarsko zažilo od roku 1989. V rámci těchto změn se setkáváme s novými právními instituty, mezi které lze zařadit i předmět našeho zájmu. Pokuta na úseku státního dozoru představuje finanční postih zvláštního charakteru, nakolik orgán veřejné správy (orgán státní správy) sankcionuje jiný orgán

veřejné správy (orgán samosprávy), což samo o sobě je novotou v právní úpravě státního dozoru. Povahou a teoretickým zařazením se jedná přitom a jiný správní delikt<sup>1</sup> („*ágazat specifikus anyagi jogi szankció*“), uložen dle pravidel zákona o správním řízení. Státní dozor nad územní samosprávou vykonávají Krajské úřady Vlády (viz dále), a vykonává se ve směru všech typů teritoriální samosprávy (obce a kraje). V porovnání s předcházejícím stavem se rozšířil i předmět dozoru, v rámci kterého jsou pod dohledem normativní správní akty, individuální správní akty, poskytování veřejnoprospešných služeb, vnitřní organizace a rozhodovací procesy samospráv.

## 2. NÁČRT SYSTÉMU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ V MAĎARSKU

Reforma veřejné správy nenechává skoro žádné odvětví správního práva beze změny. Výjimkou není ani oblast správního trestání, kde došlo k přijetí nového zákona o přestupcích. Na první pohled razantní krok však neznamená změnu zásadních principů a konceptuálních otázek systému, přestože dílčích změn je nespočet. V případě správního trestání proto nadále platí, že jejím generelním účelem je především prevence a reparace, nikoliv represe. Tato skutečnost se projevuje jednak v procesu uložení správněprávní sankce (které svou povahou je řízením správním, nikoli soudním) ale tuto skutečnost lze spatřit též v charakteru jednotlivých sankcí, které svou povahou a mírou jsou zásadně měkčí než sankce trestně-právní. Charakter, povaha použité sankce je však výmluvná i z jiného hlediska, protože skrze tuto typologii lze asi nejsnadněji poskytnout jistou osnovu (základní přehled) systému správního trestání v Maďarsku.

V smyslu uvedeného lze tedy (veřejno)správní sankce zásadě rozdělit do dvou větších skupin, a to **sankce formální**, neboli **procedurální a sankce materiální**. Formální sankce slouží primárně k účelu, aby konkrétní subjekt donutili k spolupráci se správním orgánem, nejobvykleji ve formě zúčastnění se konkrétního správního řízení, vedeným orgánem veřejné správy. Jejich funkcí je zajistit řádní průběh správního nebo obdobného řízení a přimět účastníka nebo osobu s podobným právním statutem, aby svou povinnost zúčastnit se řízení plnili a její průběh protiprávně nerušili, aby tím napomohli k řádnému a zdařilému dokončení konkrétního řízení. Z toho důvodu i samotný charakter těchto procedurálních sankcí je reparativní a preventivní.

Sankce materiální jsou potom reakcí na určité protiprávní chování, které vyjadřuje nesouhlas státu (veřejné správy) s konkrétním lidským chováním. Účelem této sankce je uložit postih (nevýhodu) subjektu v případě nedodržení příkazu v právní normě, normativním nebo individuálním správním aktu a současně pachatele potrestat a odradit v budoucnosti od podobného chování. U těchto sankcí se projevuje charakter preventivní a menší míře represivní.

Z našeho pohledu je pak zejména zajímavá posledně uvedená kategorie, a to správní trestání materiální povahy, které se naukou dělí

---

<sup>1</sup> Doslovný překlad zní: materiální sankce odvětvovo specifická, svým obsahem se jedná o jev jiného správního deliktu, dle české terminologie.

na přestupky a jiné správní delikty<sup>2</sup>. Právní úprava přestupků je přitom jednotná (viz výše uvedený zákon o přestupcích), mimo jednotlivé skutkové podstaty je samostatně vymezen a upraven i přestupkové řízení, v kterém se správní řád nepoužije. Pro kvalifikaci konkrétního protiprávního jednání jako přestupku nebo jiného správního deliktu aplikační praxe používá zásadně rozlišení dle pramenů práva, tj. v jakém předpise se skutková podstata konkrétního porušení nachází (jednoduše tedy, když to nenajdu v zákoně o přestupcích, tak se jedná o jiný správní delikt). V teorii a v právní nauce je již několik let vedena diskuse na téma povahy sankcí (v souvislosti s paralelním trestáním přestupků a trestních činů) především s poukazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (Öztürk vs. Německo, Engel vs. Nizozemí) - praxe se však vytrvale drží svých zvyků.

V otázce **charakteru pokuty na úseku státního dozoru** lze pak dospět k závěru, že se jedná o jiný správní delikt, k čemu nasvědčuje samotná povaha této sankce, toliko se jedná a finanční postih (co lze považovat za klasický instrument správního trestání), dále výška postihu (roce 2012 suma od 38.650,- HUF do 386.650,- HUF, co nelze považovat za extrémně vysokou) a posledně i procedurální stránka uložení pokuty (kde zákon o místních samosprávách stanoví, že je na místě použití správního řádu).

### 3. STÁTNÍHO DOZOR NAD ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVAMI V MAĎARSKU

#### 3.1 K pojmu

Při definici pojmu „státní dozor nad činností samospráv“ je potřeba její odlišení od pojmu „dozor nad státními orgány“. Pro objasnění: na opis vztahů mezi státními orgány se používá obvykle trojice správních činností, a to: řízení („*irányítás*“), dozor („*felügyelet*“) a kontrola („*ellenőrzés*“). Je však patrné, že i když gramaticky totožné, mezi dozorem a dozorem může být, a ve skutečnosti i je, obsahový rozdíl.

Pod pojmem **řízení ve státní správě** se rozumí pravomoc nadřízeného orgánu státní správy plně zasahovat do činnosti podřízeného orgánu státní správy. V zásadě to znamená možnost zasahovat absolutním, neomezeným způsobem (mimo jiné např. zřizovat nebo zrušovat podřízený orgán, vyjmenovat a odvolat vedoucího orgánu, schvalovat její rozpočet apod. – pojem je normativně vymezen v §§ 2 až 4 zákona o ústředních orgánech státní správy. **Pojmy dozor a kontrola ve státní správě** potom představují svým obsahem zásah menší, při porovnání s obsahem „řízení“. I v těchto případech však platí, že obě pojmy se používají na charakteristiku vztahu mezi orgány státní správy, tj. přepokládá se hierarchické uspořádání (vztahy pod- a nadřazenosti) jednotlivých orgánů veřejné správy – což je charakteristické právě pro orgány státní správy. Pojem „kontrola“ je užší – pod tímto pojmem se rozumí oprávnění jednoho orgánu státní správy pozorování činnosti (sledování procesů) jiného orgánu státní správy, hodnocení zjištěného stavu a následně oprávnění dát podnět věcně a místně příslušnému

---

<sup>2</sup> Doslovný překlad zní jinak, nicméně povaha těchto deliktů naplňuje obsah pojmu "jiný správní delikt", používaný v České republice.

jinému orgánu státní správy (výjimečně soudu) na zahájení příslušného procesu na odstranění zjištěných nedostatků. Ve své podstatě pojem „kontrola“ znamená pouze možnost sledovat a vyhodnocovat, oprávnění k přímému zásahu (nápravě) není obsažen v pojmu. Oproti tomu, dozor ve vzájemném vztahu orgánů státní správy znamená oprávnění jednoho orgánu státní správy možnost sledování činnosti jiného orgánu a současně též oprávnění k zásahu (např. rušit, měnit rozhodnutí orgánu pod dozorem apod.) do činnosti podřízeného orgánu, tedy vyvinutí aktivní činnosti k odstranění zjištěného nedostatku – oproti kontrole je tady možnost přímého zásahu samotným dozorcujícím orgánem, přičemž v případě kontroly je k zásahu oprávněn jiný orgán státní správy.

Při vymezení pojmu „**státní dozor nad samosprávou**“ je třeba pojem striktně oddělit od pojmů výše uvedených, protože se nejedná o instituci jestvující v systému orgánů státní správy (tedy nepředpokládá, ba naopak vylučuje hierarchické uspořádání orgánů veřejné správy), ale vystihuje zvláštní vztah orgánu samosprávy, se zaručenou ústavněprávní autonomií, a orgánu státní správy, s ústavněprávními mezemi zasahování do této autonomie.

Jako základní, **první pravidlo** platí, že orgán státní správy a orgán samosprávy nejsou ve vztahu hierarchickém (ve vztahu pod- a nadřízenosti).

Jako **pravidlo druhé** platí, že základ státního dozoru nad samosprávami je zakotven Základním zákonem Maďarska: čl. 34 odst. 4) Základního zákona, stanoví, že Vláda zajišťuje státní dozor nad místními samosprávami prostřednictvím tzv. Krajských úřadů Vlády (o těchto orgánech viz dále, maďarský název „*Megyei Kormányhivatal*“, v hlavním městě platí označení „*Fővárosi Kormányhivatal*“ – Úřad Vlády Hlavního města; v dalším textu bude použita pouze prvně uvedené označení).

Jako **pravidlo třetí** platí, že dozor se vykonává ve směru všech typů teritoriální samosprávy (tedy se to týká jak krajů, tak obcí). Z různých faktických důvodů (především proto že krajské samosprávy nedisponují téměř žádnými reálnými pravomocemi) se ve skutečnosti dozor nad samosprávami se vykonává zásadně vůči obcím resp. městům.

Po **čtvrté** platí, že státní dozor nad samosprávami se projevuje v třech zásadních rovinách: Ad 1) kontrola normativních správních aktů samospráv (jejich soulad se Základním zákonem, zákony a jinými právními předpisy); Ad 2) kontrola individuálních správních aktů samospráv (jejich soulad s právními předpisy, přičemž okruh kontrolovaných individuálních aktů je omezen – viz dále); Ad 3) kontrola vnitřních organizačních a rozhodovacích procesů samospráv (zahrnují se: vnitřní organizace úřadu samosprávy, příprava rozhodnutí různého typu, procesy rozhodování apod.)

### 3.2 Institucionální zabezpečení

Státní dozor nad samosprávami institucionálně zabezpečují tzv. **Krajské úřady Vlády**, zřízené zákonem o krajských úřadech vlády (viz výše). Jedná se o orgány státní správy druhého stupně se všeobecnou věcnou působností (místní působnost krajská, jak to ukazuje jejich označení). Krajské úřady Vlády se vnitřně člení na dvě

větší organizační složky, a to Základní úřad („*törzshivatal*“) a Specializované úřady („*ágazati szakigazgatási szervek*“). Jednotlivé specializované úřady veřejnoprávní subjektivitu nemají (to přísluší pouze Krajskému úřadu Vlády jako celku), ale jejich autonomie v odborných záležitostech je zachována. Specializované úřady vykonávají konkrétní odvětvovou agendu, jako např. na úseku práce, BOZP, zaměstnanosti, ochrany spotřebitele, katastru, životního prostředí apod.

Státní dozor nad samosprávami zabezpečuje Základní úřad, přičemž tato organizační složka též vykonává agendu související chodem Krajského úřadu Vlády: jsou centralizovaná především hospodaření a finance, záležitosti veřejného obstarávání, personální agenda, komunikační a PR činnosti, zabezpečení právního zastoupení pro jednotlivé specializované úřady apod.

V důsledku reformy veřejné správy, tímto na úrovni krajů (jedná se tedy o orgány druhého stupně) státní správa je tvořena:

- a) Krajskými úřady Vlády, jako orgány se všeobecnou působností,
- b) Finančními úřady („*Nemzeti Adó- és Vámhivatal*“), jako orgány s věcnou působností na úseku daní a cel, a
- c) Krajskými ředitelství policie, jako regionální orgány Policie Maďarska (jak to ostatně vyplývá již z označení).

### 3.3 Předmět a rozsah

Státní dozor nad územními samosprávami – jak již bylo uvedeno výše – je zakotveno v ústavním řádu Maďarska. Základní zákon však poskytuje pouze rámcovou úpravu – obsahuje pouze dvě relevantní ustanovení ohledně státního dozoru, a to čl. 34 odst. 4), které stanoví že státní dozor nad územními samosprávami zabezpečuje Vláda prostřednictvím Krajských úřadů Vlády a čl. 32 odst. 5) (viz dále). Podrobnou úpravu pak najdeme v zákoně o samosprávách, v §§ 131-141.

Podobně jako v České republice i v Maďarsku vykonávají samosprávy činnost dvojího charakteru: a to výkon veřejné správy v samostatné (samosprávné) působnosti a výkon přenesené (státní správa) působnosti. Obsahové vymezení obou působností (samosprávní i přenesené) se ve své podstatě kryje s obsahem používaném v České republice, i když v některých dílčích úkolech lze najít rozdíly. Ve všeobecnosti platí, že jisté úkoly plněné samosprávou nesou v sobě funkcionalitu státní správy a orgány samosprávy disponují de facto statutem orgánu státní správy – jedná se o výkon přenesené působnosti. V případě samosprávné působnosti vykonává samospráva úkoly vlastní, které znamenají pro orgány samosprávy diferencia specifica, které odlišuje je od jiných orgánů veřejné správy – při výkonu této působnosti disponuje samospráva ústavněprávně garantovanou autonomií.

Dále je na místě učinit poznámku o použití několik výrazů v následujícím výkladu. Když se používá pojem „normativní správní akt“, má se na mysli takový správní akt, který je vydaný orgánem veřejné správy (tady orgánem samosprávy) a má normativní charakter (případné změny adresátů správního aktu nenesou se sebou změnu samotného znění/textu správního aktu a adresáti správního aktu jsou vymezeny ve všeobecnosti). Tímto pojmem se obvykle označují v

textu nařízení<sup>3</sup> různého typu (nařízení obce, nařízení kraje). V případě pojmu „individuální správní akt“, se rozumí správní akt, který je vydaný orgánem veřejné správy, má individuální-konkrétní charakter (v případě změny adresáta je potřebné změnit i znění správního aktu, adresáti jsou vymezeny individuálně) a vyvolá skutečnou změnu v právním postavení adresáta. V dalším se označují tímto pojmem zejména Ad 1) různé typy rozhodnutí dle správního řádu (ve věci samé i v otázkách procedurálních), Ad 2) usnesení zastupitelstva, Ad 3) rozhodnutí orgánu obce jako zaměstnavatele (např. vyjmenování, odvolání vedoucího), Ad 4) rozhodovací činnost zastupitelstva v souvislosti konstituováním instituce zřízené samosprávou (např. zřízení zdravotnického zařízení, založení obchodní společnosti) apod.

Bližší obsahové vymezení státního dozoru nad samosprávami lze najít v §132 odst. 2) až 5) zákona o samosprávách, který podrobně vymezuje pojem státního dozoru – pro tento účel používá kombinaci pozitivní a negativní definice. V dikci zákona základním cílem státního dozoru je zabezpečení fungování samosprávy v souladu s právními předpisy – tj. zákonné fungování zastupitelstva, odborných komisí, starostu (primátora), předsedy krajské samosprávy („*megyei közgyűlés elnöke*“, ve své podstatě hejtman kraje), tajemníka obecního úřadu („*jegyző*“) jakož i činnost samosprávy městských částí.

Zákon o samosprávách vymezuje pojem **státního dozoru skrze její předmět**, je zadefinováno se co se kontrolovati má, a co se nemá. V smyslu toho Krajské úřady Vlády zkoumají při státním dozoru u teritoriální samosprávy:

a) vnitřní organizace samosprávy, vnitřní fungování jakož i procesy rozhodování samosprávy a jejich soulad s právními předpisy,

b) rozhodnutí samospráv veškerého typu (pod pojmem rozhodnutí se rozumí normativní a individuální správní akty všeho typu, např.: nařízení obce/kraje; rozhodnutí v meritu věci vydané obvykle dle správního řádu; usnesení obecního zastupitelstva apod.),

c) zda samospráva splňuje zákonem předepsanou povinnost přijmout konkrétní nařízení (normativního správního aktu) nebo rozhodnutí (usnesení zastupitelstva) a též zda samospráva poskytuje zákonem předepsanou povinnou veřejnoprospešnou službu. Tato definice je pak doplněna a v jistých směrech omezena **negativní definicí** (§132 odst. 4) zákona o samosprávách) v smyslu kterého v rámci státního dozoru se nepřezkoumávají ty individuální akty samospráv, které:

a) se týkají řešení pracovněprávních sporů nebo sporů týkajících se služebního poměru (zejména tedy záležitosti vyjmenování, odvolání, disciplinární záležitosti),

b) které jsou přezkoumatelné v správním nebo soudním řízení,

c) které jsou výsledkem správního uvážení zastupitelstva (např. dispozice s majetkem samosprávy, odprodej majetku), přičemž předmětem dozoru může být proces přijetí takového rozhodnutí (např. při odprodeji majetku je možno zkoumat zda zastupitelstvo bylo schopné se usnášet nebo zda odprodej byl schválen dostatečným počtem hlasů), ale nikdy nemůže být

---

<sup>3</sup> "Önkormányzati rendelet"

zkoumána obsahová stránka rozhodnutí (tj. nemůžou být kontrolováni meze správního uvážení zastupitelstva; zkoumá se formální, procedurální stránka nikoliv materiální, obsahová stránka).

Uvedenou negativní vymezení pak doplňují dvě další pravidla, a to: Ad 1) a to že i uvedené výjimky podléhají státnímu dozoru, týká-li se dozor vnitřní organizaci samosprávy, vnitřní fungování jakož i procesy rozhodování samosprávy a jejich soulad s právními předpisy – tedy dozor se vztahuje na formální stránku přijetí takových správních aktů. Ad 2) Další výjimka se týká pracovněprávních záležitostí, které podléhají státnímu dozoru jenom v případě, že porušení právního předpisu bylo v prospěch zaměstnance (představme si třeba vyjmenování ředitele školy, který nesplňuje zákonem předepsané odborné požadavky na obsazení funkce, a přesto je vyjmenován – on sám takové rozhodnutí nenapadne, protože by to bylo v jeho neprospěch, nicméně samotný akt vyjmenování je v rozporu s objektivním právem - nastává potřeba zajištění nápravy).

V otázce **rozsahu státního dozoru** lze pak dojít k následujícím závěrům **ve vztahu** vydávání, resp. nevydávání **normativních správních aktů**:

a) státní dozor se vykonává ve vztahu normativních správních aktů samospráv vždy:

- soulad nařízení samosprávy se Základním zákonem posuzuje Ústavní soud,

- soulad nařízení samosprávy se zákonem posuzuje Nejvyšší soud („*Kúria*“).

b) případě že právní předpis stanovuje povinnost jisté nařízení přijmout a samospráva tak neučiní (nečinnost orgánu veřejné správy), rozhoduje v této otázce Nejvyšší soud.

K posledně uvedenému bodu je potřebné ještě doplnit, že v případě nečinnosti přijmout normativní správní akt samosprávou, nalézáme úpravu v Základním zákoně, čili na úrovni ústavněprávní (čímž je výjimečným v porovnání ostatními instituty státního dozoru, které jsou upravovány na úrovni zákona). Článek 32 odst. 5) Základní zákona praví, že Krajský úřad vlády může dát návrh na soud na vyslovení nečinnosti orgánu samosprávy v případě zákonné povinnosti na přijetí právního předpisu (tj. je-li stanovena povinnost samosprávy přijmout konkrétní normativní správní akt a této povinnosti nevyhoví). Soud v rozhodnutí vyzve samosprávu na odstranění tohoto nedostatku spolu se stanovením lhůty pro přijetí příslušného nařízení samosprávy. Nesplní-li územní samospráva povinnost přijat právní předpis v lhůtě stanoveném soudem, soud může nařídit na návrh Krajského úřadu vlády, že namísto a ve jménu (a na náklady, jsou-li nějaké) územní samosprávy přijme nařízení samosprávy příslušný Krajský úřad vlády. Jak to vyplývá z uvedeného, příslušným soudem tady bude Nejvyšší soud. Ostatně v každém uvedeném případě platí, že Krajský úřad vlády po zjištění nedostatku se obrátí výzvou na odstranění nezákonnosti na samosprávu a stanoví lhůtu na nápravu. Nevyhoví-li samospráva této výzvě, po uplynutí lhůty se Krajský úřad vlády obrátí na příslušný soud.

**Státní dozor ve vztahu individuálních správních aktů** samospráv je již značně omezenější a v jistém ohledu to souvisí též s výkonem samostatné/přenesené působnosti. V případě výkonu



přenesené působnosti se v zásadě státní dozor nevykonává, toliko tyto správní akty jsou napadnutelné opravním prostředkem dle správního řádu a v konečném důsledku jsou přezkoumatelná i soudem: tím pádem je státní dozor per definitionem vyloučen. V případě výkonu samosprávné (samostatné) působnosti nastávají dvě možnosti. Rozhoduje-li se dle správního řádu, platí, že rozhodnutí jsou přezkoumatelná v rámci správního řízení resp. soudem. Z tohoto důvodu je státní dozor vyloučen, podobně jako v případě přenesené působnosti. Jinak, v případě, že by se nerozhodovalo dle správního řádu, platí, že individuální správní akty (zejména usnesení zastupitelstva nejružnějšího typu) jsou předmětem státního dozoru. Tady je však mít zřeteli jiné omezení: správní uvážení zastupitelstva ve věci samé nelze přezkoumávat orgánem státní správy (viz výše).

Do zvláštní skupiny lze ještě zařadit ty individuální správní akty, kterými se upravují pracovněprávní vztahy, resp. vztahy služebního nebo podobného poměru v rámci organizace samosprávy (viz výše), při kterých platí, že se v zásadě (až na jednu výjimku) státnímu doзору nepodléhají.

Dále, zákon o samosprávách reaguje i na případ nečinnosti samosprávy při vydávání individuálního správního aktu pod podmínkou, že přijetí takového aktu předpisuje zákon (zase, především: usnesení zastupitelstva různého typu) a samospráva tuto zákonnou povinnost nesplní. Tady je na místě, aby Krajský úřad vlády, po upomenutí samosprávy, se obrátil na příslušný Krajský soud. Soud v tomto případě vysloví porušení zákona a uloží samosprávě povinnost konkrétní správní akt přijmout. Nevyhoví-li samospráva ani soudu, Krajský úřad vlády je oprávněn – podobně jako v případě nečinnosti při vydání normativního správního aktu – obrátit se na soud s návrhem, aby soud pověřil Krajský úřad vlády s přijetím individuálního správního aktu namísto, ve jménu a na náklady nečinné samosprávy.

**Státní dozor ve vztahu veřejnoprospěšných služeb** se projevuje výhradně tehdy, když samospráva zanedbává poskytnutí povinné veřejnoprospěšné služby (vymezené zákonem o samosprávách). Postup Krajského úřadu vlády je totožný s postupem v případě zanedbání vydání individuálního správního aktu (vyzve samosprávu – obrátí se na Krajský soud – soud vyzve samosprávu – když samospráva neplní, obrátí se na soud znova – na základě soudního rozsudku zajistí poskytování veřejnoprospěšné služby).

### 3.4 Prostředky

Snad poslední, ne méně zajímavá otázka je okruh oprávnění (pravomocí), které může Krajský úřad vlády použít v procese státního dozoru. Co se konkrétních zásahů týče, i v tomto případě platí, že Krajské úřady vlády přímo nezasahují do činnosti samospráv a v každém případě jako krok první, upozorní samosprávu na nezákonnost (výzva na odstranění nezákonnosti) a dají přiměřenou lhůtu na nápravu. Následně, pouze když nedojde k nápravě v lhůtě stanovené nebo samospráva odmítne výzvu na odstranění nezákonnosti – pouze až tehdy zasahuje Krajský úřad vlády jinými nepřímými prostředky (obvykle se obrací návrhem/podnětem na soud nebo na jiný správní orgán), až na jednu výjimku, a to uložení pokuty.

Lze tady spatřit algoritmus charakteristickou pro státní dozor ve všeobecnosti: výzva – neuposlechnutí výzvy – nepřímý zásah.

Konkrétněji, Krajské úřady Vlády disponují v oblasti státního dozoru nad samosprávami s **následujícími prostředky**:

- a) žádost o poskytnutí informace,
- b) výzva na odstranění nezákonnosti,
- c) podnět na svolání zasednutí zastupitelstva, resp. nevyhoví-li samospráva sama, tak svolat zasednutí zastupitelstva namísto příslušného orgánu samosprávy,
- d) podnět Vládě na přezkum souladu nařízení samosprávy se Základním zákonem na Ústavním soudu,
- e) návrh krajskému soudu soudní přezkum usnesení zastupitelstva<sup>4</sup>,
- f) návrh na zahájení soudního řízení vůči samosprávě, která nesplní povinnost přijmout usnesení, aby soud nařídil odstranění protiprávního stavu,
- g) návrh na zahájení soudního řízení vůči samosprávě, která neposkytuje povinnou veřejnoprosběšnou službu aby soud stanovil rozsudkem, že tento protiprávní stav trvá,
- h) podnět na ministerstvo, aby navrhlo Vládě zahájení řízení na zrušení (rozpuštění) zastupitelstva fungujícího protiústavně,
- i) podnět Státní pokladně na pozastavení části nebo celého příspěvku za státního rozpočtu,
- j) návrh soudu zahájit řízení ve věci zbavení starosty funkce z důvodu opakovaného porušování zákona,
- k) návrh na zahájení disciplinárního řízení vůči starostovi a vůči tajemníkovi obecního úřadu u starosty obce,
- l) návrh na přezkum hospodaření samosprávy u Nejvyššího kontrolního úřadu („*Allami Számvevőszék*“),
- m) poskytovat odbornou pomoc samosprávám při výkonu jejich působnosti,
- n) uložit samosprávě finanční sankci (pokutu) na úseku státního dozoru.

#### 4. POKUTA NA ÚSEKU STÁTNÍHO DOZORU NAD SAMOSPRÁVAMI

Při bližším pohledu na jednotlivé prostředky státního dozoru, lze vidět, že zasahují indirektně, tj. mezi jednotlivými prostředky dozoru převažují možnosti jisté řízení (správní, soudní nebo obdobné) vyvolat (navrhnout, podněcovat). Algoritmus státního dozoru, jak již na to bylo poukázáno výše, je založen na procese: kontrola - výzva - možný zásah, přičemž do okruhu možných zásahů primárně spadají prostředky k zahájení řízení různého typu a pouze sekundárně následuje přímý zásah do činnosti (existence) samosprávy.

Pokuta na úseku státního dozoru od řady těchto právních prostředků odlišuje především tím, že spadá do vlastní působnosti Krajského úřadu Vlády, které tak může zasáhnout přímo, bez činnosti jiného orgánu. **Systém zodpovědnosti** je přitom založen na principu objektivním, konkrétní uložení pokuty je však v plném správním

---

<sup>4</sup> Tedy, individuální správní akt přijatý zastupitelstvem samosprávy.

uvážení Krajského úřadu Vlády: zákon o samosprávách v této věci stanoví, že Krajský úřad Vlády pokutu může uložit - koneckonců ale nemusí. Tím je princip čisté objektivní zodpovědnosti (bez možnosti exkulpace) do jisté míry oslaben, protože uznává jistou možnost vyvinění samosprávy spod uložení sankce, přičemž ale tato možnost je závislá od správního uvážení orgánu státního dozoru. Konkrétní důvody možného upuštění od uložení sankce zákon o samosprávách nevymezuje, tyto budou vytvořeny jednak aplikační praxí Krajských úřadů Vlády a činností správních soudů.

Podíváme-li se v dalším na **skutkové podstaty** uložení pokuty, obsažené v § 141 zákona o samosprávách, se jedná o následující taxativní výčet:

a) tajemník obecního úřadu nesplní povinnost zaslání zápisnice o zasednutí obecního zastupitelstva Krajskému úřadu Vlády ani po výzvě,

b) starosta nebo tajemník obecního úřadu neposkytne informaci žádanou Krajským úřadem Vlády,

c) Krajský soud vysloví, že samospráva nesplnila povinnost přijmout normativní správní akt, individuální správní akt resp. neposkytl veřejnoprospešnou službu a na výzvu soudu na odstranění protiprávního stavu nereagoval,

d) na základě podnětu Krajského úřadu Vlády zastupitelstvo neprovede disciplinární řízení vůči starostovi, nebo starosta vůči tajemníkovi obecního úřadu.

Jak lze spatřit, pokuta zasahuje především místní samosprávy (obce a města), nikoli krajské, protože jednotlivé skutkové podstaty se vysloveně zmiňují o obecním zastupitelstvu, starostovi obce nebo tajemníkovi obecního úřadu - tímto může být subjektem pokuty samospráva na úrovni kraje pouze v souvislosti s bodem c) předcházejícího výčtu<sup>5</sup>.

Další charakteristikou, která je esenciální při posuzování povahy **pokuty, je její samotná výše**. Tato je stanovena relativně určitým způsobem, tj. je stanovena její minimální a maximální výše. Konkrétní limity se každoročně ex lege aktualizují, protože výše se určuje dle platů ve veřejné sféře – jak již bylo stanoveno výše, v roce 2012 minimální výška pokuty činí 38.760,- HUF a maximální výše 387.600,- HUF. Hodnotíme-li relativní výši pokuty, lze vyslovit názor, že současně je vysoká i nízká. Tato skutečnost je dána především strukturou obcí a měst Maďarska, pro kterou je charakteristická: Ad 1) relativní centralizace republiky působené velikostí hlavního města (společenský a hospodářský centrum republiky), Ad 2) velký počet malých samospráv, Ad 3) nepřiměřené nerovnosti mezi západním a východním regionem krajiny (týká se to finančních a rozpočtových možností samospráv aj). Uvedené charakteristiky předurčují jisté problematické uzly při fungování

---

<sup>5</sup> Což ale nadále zůstává v čisté teoretické rovině, protože v procesu současné reformy veřejné správy se povedlo zákonodárci zrušit téměř jakoukoliv reálnou věcnou působnost samosprávných krajů - snad výjimkou působností týkající se regionálního rozvoje, krajské samosprávy nevykonávají žádnou faktickou činnost ani úlohy. Je to deficit, který na který zákonodárce musí najít řešení, protože bez pravomocí, úkolů a reální činnosti se financování krajských zastupitelstev stává otazníkem.

územních samospráv (které tkví především v nedostatku financí, ale také v neefektivnosti systému a míry zadluženosti samospráv), na které reaguje i současná reforma veřejné správy nejrůznějšími prostředky a právními instituty. Realita je ale taková, že pro malé samosprávy i nejnižší částka může způsobit nemalé problémy, maximální sazba může být přímo likvidační. Zás, druhou stranu mince představují velké samosprávy, pro které ani maximální částka nemá odstrašující/preventivní charakter, protože finanční dopad na jejich rozpočtové hospodaření je minimální. Z tohoto pohledu proto od samotné výše pokuty je o mnohem důležitější její psychologický efekt, totiž skutečnost, že uložení pokuty je jasným indikátorem toho, že samospráva své základní povinnosti není schopna řádně plnit ani v minimální míře. Je na místě předpokládat, že tím se v praxi prověří zásada, podle které důležité není výše pokuty, ale právě skutečnost, že k uložení pokuty dojde naprostou jistotou.

Další důležitou záležitostí je **míra a meze správního uvážení**, v kterých oprávněn orgán dozoru činit. Jak již bylo uvedeno výše, správní uvážení Krajského úřadu Vlády se uplatní na dvou místech, jednak při zvážení možnosti, zda pokutu vůbec uloží a posléze pak při určení konkrétní výše pokuty v individuálním případě. K posledně uvedenému, § 141 odst. 4) zákona o místních samosprávách stanoví, že při uložení konkrétní pokuty Krajský úřad Vlády hodnotí následující skutečnosti:

- a) společenská váha (míra) protiprávního konání,
- b) rozpočtové možnosti místní samosprávy a
- c) počet a výšku předcházejících pokut na úseku státního

dozoru.

Tímto jsou dané jisté mantinely pro stanovení konkrétní výšky pokuty, přičemž samo o sobě i tyto meze potřebují jistou dobu vžití pro bezproblémovou aplikaci. **Společenská váha/míra** rušení je třeba pojem, kde bude třeba zřejmě vytvořit jistou hierarchii společenských hodnot, aby bylo možno posoudit konkrétní protiprávní konání. Co je v konkrétním případě vážnější, se posuzuje často jenom s obtížemi: představme si porušení, které odporuje Základnímu zákonu (tedy samotnému ústavnímu pořádku) ale současně postihuje jen malý počet obyvatel obce oproti porušení, které představuje pouze rušení na úrovni zákona, ale svým dopadem postihuje všechny obyvatele konkrétní samosprávy. Jako konkrétní případ lze uvést třeba situaci, když samospráva nerespektuje práva národnostních menšin garantovaných Základním zákonem (dejme tomu odmítne zaregistrovat menšinovou samosprávu) versus stav, kdy samospráva nezajistí dodávku pitné vody na celém vlastním území a porušuje tak zákon o samosprávách (neposkytuje povinnou veřejnoprospešnou službu). V prvním případě se to týká pouze skupiny obyvatel obce, v druhém každého obyvatele obce - otázka je, co je vážnější? Nebo - jiný příklad - je porušení vážnější, když se to týká práv a právem chráněných zájmů dětí, mladistvých, nepnoletých, těhotných matek, důchodců nebo sociálně slabších? Protože v některých případech maďarský právní řád tyto osoby zvýhodňuje a garantuje jim speciální (především procedurální) práva. Které porušení je vážnější: co porušuje základní sociální práva nebo které působí přímo vyčísitelnou finanční újmu obyvatelům, ale do jejich základních práv nezasahuje?

**Rozpočtové možnosti samosprávy** je pojem pravděpodobně snadněji interpretovatelný, protože lze předpokládat, jsou-li rozpočtové možnosti omezenější tím nižší pokuta se uloží a vice versa (ostatně pokuta se uložit v konečném důsledku nemusí). Ve vztahu rozpočtových prostředků je však zajímavý jiný aspekt, a to souvisí s rozpočtovými příjmy obcí. Bez potřeby úplného výkladu, struktura příjmové stránky obecných rozpočtů je asi následovná: Ad 1) příjmy ze státního rozpočtu, zejména podílové daně dle počtu obyvatel a příspěvek na plnění úkolů přenesené působnosti (tyto částky představují gro příjmové části obecních rozpočtů, přičemž příspěvek na plnění přenesené působnosti je účelově vázán); Ad 2) příjmy vlastní, zejména daň z nemovitostí a daň z podnikání (na které některé samosprávy spoléhat mohou - jako třeba město Győr - ale u některých tyto příjmy absolutně chybí, nebo jsou zanedbatelné) a Ad 3) různá účelová dotace (např. dotace z Evropských fondů). Dále v této souvislosti platí, že z uvedených příjmů, lze relativně volně disponovat pouze s příjmy vlastními a podílovými daněmi, ostatní položky jsou obvykle účelově vázány na plnění konkrétního úkolu. Nedisponuje-li samospráva s relevantními vlastními příjmy (co je případ převážné většiny místních samospráv), tak potencionální pokuta bude uhrazena z finančních prostředků pocházejících ze státního rozpočtu. Tedy, stát si přeloží peníze z jednoho kapse do druhé. Nicméně, se lze domnívat, že i právě proto, není podstatné uložení vysoké sankce (ostatně ta výška pokuty tak mimořádná není) z pohledu státu (protože pokuta ve většině případů bude uhrazena ze zdrojů, odkud pochází) - ale podstatné je způsob vyjádření nesouhlasu a odmítnutí, jako ostré kritiky, na úkor samosprávy, ve formě finančního postihu. Dále též není možno zapomenout a ještě jednou poukázat na skutečnost, že v současné finanční situaci pro malé obce uložení takové pokuty může být likvidační.

Posledně se uvádí **počet a výška předcházejících pokut na úseku státního dozoru**, v případě kterém je asi logické předpokládat, že vyšší počet pokut má za následek úměrné zvyšování uložených pokut v budoucnosti. Zase, na straně druhé, však vyšší předcházející pokuta má teoretickou schopnost snížit výšku následující pokuty. Postup a aplikační praxi Krajských úřadů Vlády, lze asi stěží odhadnout v této souvislosti - použitelnost tohoto kritéria se prověří v praxi.

Na **proces uložení pokuty** zákon o samosprávách potom stanoví, že se mají přiměřeně použít ustanovení správního řádu – což ve své podstatě znamená, že pro proces uložení pokuty platí správní řád. Ve věci opravného prostředku proti rozhodnutí o uložení pokuty je stanoveno, že samospráva může podat opravný prostředek (soudní přezkum rozhodnutí) do 15 dnů ode dne doručení konkrétního rozhodnutí. Soudem instančně příslušným na projednání této záležitosti je krajský soud, v otázce přezkumu (dle výslovné dikce zákona) soudu přísluší konkrétní rozhodnutí zrušit nebo změnit (tedy kasace a reformace). Zvláštností je, že zrušení a současné nařízení

nového jednání je *expressis verbis* vyloučeno v § 141 odst. 7 zákona o samosprávách<sup>6</sup>.

## 5. ZÁVĚREM

Z pohledu odborníka správního práva je vždy prvořadá otázka efektivitu konkrétního právního institutu a její bezproblémová (a jednotná) aplikace správními orgány – tj. každodenní fungování v souladu s požadavky právního státu a právní jistoty. Nebude to jinak ani v případě tohoto institutu, kterého použitelnost a užitečnost zřejmě potvrdí nebo vyvrátí aplikační zvyklosti správních orgánů a interpretace odvolacích soudů v následujících letech. Současně, při používání této sankce bude zřejmě primární, aby ani správní, ani soudní orgány nezapomněli na (již několikrát vzpomínanou) funkci tohoto právního institutu a to, že má sloužit jako prostředek pomocný (a poslední) v procese dozoru a přesvědčování orgánů samosprávy o jejich zákonném fungování – aby sloužil jako vztyčený prst a důraz. Budou-li se držet tyto orgány této jednoduché zásady, lze vyslovit přesvědčení, že zavedení tohoto právního institutu nebylo nazmar a koneckonců nebude sloužit pouze jako strašidlo pro studenty na zkouškách správního práva.

### Literature:

[1] Gyurita, Rita (szerk.): *Közigazgatási jog III.*; Győr; Universitas-Győr Kht.; 2007; str. 5-54; ISBN 978-963-87556-3-6.

[2] Patyi, András; Varga Zs., András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*; Budapest – Pécs; Dialóg Campus Kiadó; 2012; str. 295-326.; ISBN 978-963-9950-86-3.

[3] Gerancsér, Balázs; Gyurita, Rita; Lapsánszky, András; Mudráné, Erzsébet Láng; Patyi, András; Varga Zs., András: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*; Budapest - Pécs; Dialóg Campus Kiadó; 2009; str. 48-86.; ISBN 978-963-9950-18-4.

[4] Průcha, Petr; Kadečka, Stanislav: *Generally Towards the Regulation of Sanction Regimes in Administrative Law of the Czech Republic*, in: ed. by Poplawski, Mariusz; Šrámková, Dana: *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*; Brno-Bialystok; Masarykova univerzita; 2008; str. 66-77.; ISBN 978-80-210-4768-6.

### Kontakt – email

gabor.hulko@email.cz, hulko@mail.muni.cz

---

<sup>6</sup> Ve smyslu litery zákona "krajský soud může rozhodnutí Krajského úřadu Vlády změnit, Krajskému úřadu Vlády nelze nařídit provedení nového jednání."