DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí

Jana Filipová*

Základním požadavkem kladeným na činnost veřejné správy je kvalitní, pohotové a hospodárné plnění stanovených úkolů[1]. Jedním z prostředků zajištění úspěšného výkonu veřejné správy je dozor[2] nad její činností. Obecně lze za dozor považovat aktivitu, jejíž podstatou je pozorování určité činnosti či stavu, na které navazuje hodnocení, popřípadě též aplikace prostředků směřujících k zajištění účelu sledovaného dozorčí činností[3]. Dozor nad samosprávou výstižně vymezuje již Slovník veřejného práva československého jako hranici, po kterou samospráva smí býti omezena.[4] Veřejná správa je systémem, který provádí dozor a sama je systémem dozorovaným, resp. kontrolovaným jinými subjekty. Jen skrze dozor a kontrolu lze zaručit, že procesy ve veřejné správě nebudou prováděny nahodile či dokonce s libovůlí, ale naopak budou činěny v souladu s ústavním pořádkem, zákony a dalšími relevantními právními předpisy.

K základům normotvorby místní samosprávy

Právo na územní samosprávu lze charakterizovat jako Ústavou[5] a zákony garantovaný okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen státním orgánům; státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním těchto samosprávných korporací.[6] Obec jakožto základní územně samosprávná jednotka realizuje veřejnou moc a vykonává veřejnou správu mimo jiné prostřednictvím normativních a individuálních správních aktů. Zásadním projevem oprávnění obce spravovat si vlastní záležitosti (které jsou v zájmu obce a jejích občanů) je právě vydávání obecně závazných vyhlášek obce. Autonomie obce se projevuje kupříkladu v tom, že stát nesmí obci přikázat kdy, zda a s jakým obsahem má obecně závaznou vyhlášku vydat. Z toho pak plyne, že dozorová pravomoc se může uplatnit jen tehdy, realizovala-li obec svou normotvornou moc. Obecně závazná vyhláška je právním předpisem obsahujícím pravidla chování, povinnosti, příkazy či zákazy, při jejímž vydávání je obec vázána toliko zákonem[7]. Z materiální-

* Mgr. Jana Filipová, studentka doktorského studijního programu, obor Správní právo a právo životního prostředí, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

[1] Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy.* Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 159.

[2] Legislativa často přikládá pojmům dozor, dohled a kontrola stejný či obdobný význam. Teorie přitom považuje kontrolu za formu dozoru *sensu lato* vykonávaného v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, při kterém dochází k porovnávání normovaného stavu se stavem zjištěným.

[3] Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 7. vydání, Praha: C. H. Beck, s. 299.

[4] Heslo Dozor. In Hácha, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého.* Svazek I. Brno: Polygrafia 1929.

[5] Ústavněprávní základy obecní normotvorby jsou dány čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky.

[6] Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 7. vydání, Praha: C. H. Beck, s. 146.

[7] Obecné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek je v současném obecním zřízení obsaženo v § 10. Obec může ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou, stanoví-li tak

ho chápání právního státu plyne, že aby byl určitý akt považován za obecně závaznou vyhlášku a podléhal tak dozorové funkci veřejné správy a následně jeho zákonnost či ústavnost mohl posuzovat Ústavní soud, nepostačí, že je označen jako obecně závazná vyhláška, ale je třeba, aby byl přijat stanoveným postupem a taktéž, aby byl aktem vydaným obsahově v oboru samostatné působnosti obce[8].

K autonomii obcí, aneb jak samostatná je samostatná působnost

Dozor nad normotvornou činností je jedním z projevů vztahů mezi státem a samosprávnými celky. Omezení státní moci ve prospěch moci samosprávné nemůže být absolutní, jelikož pouze stát je garantem existence a řádného fungování právního státu. Nadto, je to stále stát, kdo určuje, jaký prostor bude samosprávě poskytnut. Již Jellinek[9] uváděl, že stát je veřejný svaz všeovládající, který je vzorem pro obec; obec přitom není vzorem pro stát. Státní moc zasahuje do moci samosprávné a ovlivňuje ji několika směry: předně je to stát, kdo výlučně disponuje mocí ústavodárnou a zákonodárnou a kdo tak může ovlivňovat samotnou podstatu a obsah samosprávné moci. Stát zasahuje do autonomní činnosti obcí taktéž skrze soudní moc, a sice kontrolou individuálních správních aktů ve správním soudnictví a přezkumem a derogační pravomoci Ústavního soudu. Aby byl zachován princip samosprávy, musí být státní přezkum uskutečňovaný soudní mocí postaven na principu kasačním, nikoliv apelačním.[10] Pro řádné fungování veřejné správy je třeba najít rovnováhu mezi pravomocemi a obsahem činností státní správy na straně jedné a samosprávy na straně druhé. Je nepřijatelné, aby dozor nad zákonností normotvorné činnosti obcí vykonával kraj nebo dokonce jiná obec z pozice své samostatné působnosti, jelikož tak by byl narušen ústavně garantovaný autonomní prostor obcí. Vztahy obcí a krajů (co se týče samosprávné činnosti) nelze chápat jako vztahy nadřízenosti a podřízenosti.

Aby nedošlo k narušení autonomního prostoru obce, pravidla pro zásah státu do její normotvorné (samosprávné) činnosti musí být nastavena jednoznačně, přičemž dozorujícímu státnímu orgánu nesmí být ponechán žádný prostor pro správní uvážení, který by narušil právní jistotu o rozsahu jeho dozorových oprávnění. Zákonodárce proto musí právní úpravu volit tak, aby dozor nebyl na jednu stranu příliš široký, tedy aby nemohlo docházet ke svévolným zásahům do samosprávné činnosti obce, a na druhou stranu nesmí být ani příliš úzký, aby dozorující orgán mohl vůbec nějakou dozorovou činnost vykonávat. Pevně musí být rovněž stanoveny prostředky, kterými dozorující orgán disponuje. Nadto, dle čl. 8 Evropské charty místní samosprávy lze jakýkoli správní dozor nad samosprávným společenstvím vykonávat jen tak, jak to stanoví Ústava nebo zákon, a to volbou přiměřených prostředků.

Hlavní vodítko pro zásah státu do normotvorné činnosti obce je obsaženo v čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle kterého může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, při respektování zásady přiměřenosti, a jen způsobem stanoveným zákonem. Ochranou zákona je třeba rozumět zejména to, že všechny podzákonné právní předpisy musí být v souladu se zákonem, s ústavním pořádkem a taktéž s mezinárodními a unijními normami, jimiž je Česká republika vázána. Co se rozumí zákonným způsobem zásahu je upraveno v zákoně o obcích, a je jím pozastavení účinnosti předpisu a následné podání návrhu na jeho zrušení k Ústavnímu soudu.

Nezákonnost obecně závazné vyhlášky je přirozeně jevem nedovoleným a nežádoucím, který může být způsoben jak jejím obsahem, tak i procesním postupem[11], jímž byla přijímána. Může nastat v případech, kdy obec upraví určitou materii, která nespadá do oblasti její samosprávné působnosti, povinnosti stanoví nad rámec zákona, upraví záležitosti, které jsou již stanoveny zákonem[12] nebo pochybí při výkladu neurčitých právních pojmů (např. veřejný pořádek, veřejné prostranství, noční klid). Nezákonnost může být jak vědomá, tak i nevědomá. Tato nevědomost může spočívat zejména v neznalosti práva, ve složitosti upravované materie, kdy není jednoduché rozlišit, zda se jedná o státní správu anebo už o samosprávu. Zvláště malé

přímo zákon o obcích nebo zvláštní zákon (např. zákon o požární ochraně, školský zákon, o ochraně před alkoholismem či zákon o obecní policii).

[8] Jako příklad lze uvést územní plán obce nebo velkého územního celku vydaný v roce 2006, tedy za účinnosti „starého" stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) a „nového" správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Jeho závazná část byla vyhlašována prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Po nabytí účinnosti nového správního řádu ovšem vyvstala otázka povahy územního plánu, a tím pádem i označení orgánu příslušného k posouzení jeho zákonnosti. Rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44 bylo vysloveno, že územní plán z tohoto období není opatřením obecné povahy a že je třeba jej posuzovat z hlediska formálního. Tento právní závěr byl zvrácen nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který se naopak přiklonil k materiálnímu pojetí územního plánu a prohlásil jej za opatření obecné povahy.

[9] Jellinek, J. *Všeobecná státověda*, Praha 1906, s. 409, s. 452 –455.

[10] K tomu blíže Koudelka, Z. *Právní předpisy samosprávy*. Linde Praha, 2001, s. 21. Na druhou stranu rozklad proti sistačnímu rozhodnutí je založen na principu apelačním.

[11] Jako podklad při posuzování může sloužit usnesení a zápis z jednání zastupitelstva obce, kterým byla vyhláška schválena.

[12] Typicky některé aspekty chovu zvířat nebo oblast přestupkového zákona.

obce nemají dostatečně odborně kvalifikované pracovníky, kteří by se dokázali plně orientovat v platné právní úpravě. Proto, je-li obecně závazná vyhláška nevyhovující, musí být zjednána náprava, ať samotnou obcí anebo později Ústavním soudem za přispění Ministerstva vnitra (dále též „Ministerstvo").

Dozor nad normotvornou činností obcí jakožto veřejných samosprávných korporací vykonává ve veřejném zájmu stát, a to na základě principu oficiality jako svou veřejnoprávní povinnost a nikoliv jako pouhé oprávnění. Jedná se výhradně o dozor následný[13], a proto nemůže sloužit jako preventivní prostředek k předcházení nezákonností ve veřejné správě. V rámci dozorové činnosti nedochází pouze k ochraně zákonnosti, ale obecně k ochraně práva na dobrou správu. V tomto smyslu by měla platit zásada či spíše povinnost plné spolupráce obce s dozorovým orgánem. Při nápravě nezákonných právních předpisů je prioritou, aby vadu odstranil orgán (samosprávná jednotka), který jej vydal a tím docházelo k co nejnižší ingerenci jiných orgánů do činnosti obce, jak v přenesené, tak především v samostatné působnosti. Dozorový správní orgán musí jednat ve smyslu zásad dobré správy. Zejména musí respektovat zásadu přiměřenosti: dozor by měl být vykonáván, jen je-li to třeba, jen v nezbytném rozsahu a tak, aby byli chráněni adresáti vadného předpisu. Proto za situace, kdy se důvod nezákonnosti vztahuje pouze k některým ustanovením dozorovaného aktu, které lze od ostatních oddělit, Ministerstvo rozhodne o pozastavení účinnosti pouze těchto ustanovení. V tomto směru se nabízí otázka, zda by měl orgán zasáhnout vždy, při jakékoliv nezákonnosti (kupř. při procesním postupu přijímání aktu) anebo až tato nezákonnost dosáhne určité intenzity, jež je schopná významnějším způsobem zasáhnout právní sféru adresátů.

Nástin vývoje institutu dozoru nad normotvorbou veřejné správy

Dozor nad normotvorbou obcí není institutem novým, který by byl vázán pouze na současný zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, ale naopak je jevem postupným, ovlivňovaným historickými podmínkami a politickou situací. Daný institut prošel značným vývojem, zejména co se týče určování dozorového orgánu. Po dobu existence tzv. první republiky nebyl přijat samostatný zákon upravující právní postavení obcí, avšak skrze recepční normu (zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého) platily zemské obecní řády: Obecní zřízení země české (zákon č. 7/1864 z. z. č.) a obsahově velmi podobný Obecní řád pro Moravu (zákon č. 4/1864 z. z. m.) a Obecní zřízení pro Slezsko (zákon č. 17/1863 z. z. s.). Státní dozor nad obcemi vymezovalo ustanovení § 102 českého obecního zřízení jakožto právo dohlédací. V případě, že by obecní zastupitelstvo vydáním usnesení vykročilo ze své působnosti nebo mezí zákona, byl okresní úřad povinen zakázat jeho výkon. Proti sistačnímu úkonu bylo možno podat opravný prostředek (rekurs) k zemskému úřadu. Podle judikatury se však jednalo o kasaci třeba i právoplatného aktu[14].

V období po 2. světové válce a socialistického Československa došlo k potlačení práva obcí na samosprávu, přičemž obecní samospráva byla nahrazena soustavou místních národních výborů[15] jakožto součásti jednotné soustavy orgánů státní moci a správy. Zákonem č. 69/1967 Sb., o národních výborech byla do stávajícího právního řádu vnesena tzv. samostatná působnost národních výborů, která i přes své označení měla stále charakter spíše státní správy. Národní výbory mohly k plnění svých úkolů vydávat obecně závazné nařízení. V případě, že tyto akty odporovaly zákonu, obecně závaznému předpisu či obecně závaznému nařízení národního výboru vyššího stupně, rada národního výboru vyššího stupně výkon takového nařízení pozastavila a byly-li k tomu shledány důvody, posléze i zrušila.

Politické změny po roce 1989 přinesly zásadní obrat do právního postavení obce, jimž nová právní úprava přiznala postavení subjektů práva. Obecně závazná nařízení obce byla nahrazena obecně závaznými vyhláškami. Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích neužíval termínu státního dozoru, nýbrž „nápravy nesprávných opatření orgánů obce". Tento zákon svěřoval dozor nad zákonností (nikoliv věcnou správností) obecně závazných vyhlášek okresnímu úřadu. Dospěl-li okresní úřad k závěru, že předpis odporuje zákonu, byl povinen pozastavit jeho výkon; zrušit takový vadný předpis mu ovšem nepříslušelo. Nezjednalo-li obecní zastupitelstvo nápravu v zákonem vymezené lhůtě deseti, posléze třiceti, dnů, okresní úřad předložil spornou věc České národní radě k posouzení a rozhodnutí. Přijetím Ústavy České republiky pak tato pravomoc přešla na Ústavní soud[16].

[13] Kadečka, S. Právo obcí a krajů v ČR. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 284.

[14] Srov. Boh. 1525/22 nebo Boh. 39778/24.

[15] Národní výbory byly zřízeny Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. Věst., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Podrobnější úpravu obsahoval ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech a zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech.

[16] Plenárním nálezem Ústavního soudu č. 107/2000 Sb. ze dne 5. 4. 2000 byly ze zákona vypuštěny části pojednávající o „předložení věci k posouzení České národní radě". V dané době předpisy obce vydané v samostatné působnosti totiž posuzovala Poslanecká sněmovna jakožto „nástupce" České národní rady. Právní úprava tak poněkud nelogicky (ovšem pouze zdánlivě) umožnila souběh pravomocí Parlamentu i Ústavního soudu.

Reforma veřejné správy v České republice byla natolik zásadní a rozsáhlá, že si vyžádala systematické změny v celé oblasti správního práva. Řada dosavadních právních předpisů upravujících činnost veřejné správy byla nahrazena novými; jedním z nich byl i zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, který v hlavě šesté oproti předchozí úpravě podrobněji upravil dozor nad normotvorbou obce v samostatné působnosti[17]. Obdobně jako v zákoně č. 367/1990 Sb. je předmětem dozoru pouze zákonnost, potažmo soulad ústavně zaručenými lidskými právy, nikoliv však mimoprávní kritéria jako je kvalita, hospodárnost či věcný obsah aktu.

Současný zákon o obcích ve svém prvotním znění[18] opětovně svěřoval výkon státního dozoru nad samostatnou působností obce a její normotvornou činností okresnímu úřadu, který byl oprávněn pozastavit výkon obecně závazné vyhlášky obce[19], a to pro rozpor se zákonem. Oproti předchozí právní úpravě však byla podstatně prodloužena lhůta ke zjednání nápravy na tři měsíce. Nestalo-li se tak, přednosta okresního úřadu podal návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu. Se zrušením okresních úřadů došlo k přesunu dozorové pravomoci na krajské úřady,[20] které ji vykonávaly z pozice své přenesené působnosti a na Ministerstvo vnitra, které bylo oprávněno k sistaci. Krajský úřad působil pouze jako spojnice mezi obcí a Ministerstvem: jeho dozorová činnost spočívala toliko ve výzvě obce ke zjednání nápravy. Neodstranila-li obec nezákonnost obecně závazné vyhlášky ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy, krajský úřad navrhl Ministerstvu vnitra pozastavení její účinnosti. Ministerstvo mohlo přitom svou sistační pravomoc uplatnit i bez předchozího návrhu krajského úřadu, kupř. zůstával-li tento úřad nečinný. Zákon dále stanovil, že ministr vnitra byl povinen nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky navrhnout Ústavnímu soudu její zrušení. Rozdělení dozorové činnosti mezi krajské úřady a ministerstvo vnitra se ovšem neukázalo jako efektivní. Sdílená odpovědnost vedla mimo jiné i k tomu, že krajský úřad, který se mohl spoléhat na zásah Ministerstva vnitra, nebyl nucen plně uplatnit svou dozorovou pravomoc.[21] Tento stav si proto vyžádal další změny v právní úpravě.

K platné právní úpravě dozoru nad normotvorbou obcí

Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí přísluší dle aktuální právní úpravy[22] výlučně Ministerstvu vnitra. Na tomto místě není možné opomenout usnesení Vlády č. 1181/2006, o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků, které zakotvuje pravidla pro výkon dozoru a kontroly (dále „vládní usnesení"), které rozvíjí zákonnou úpravu dozoru a kontroly ve veřejné správě. Kritériem dozoru je zákonnost a nově, oproti předchozí úpravě, pak poněkud neurčitě vyjádřený rozpor s lidskými právy a základními svobodami. Zákon o obcích vymezuje dva nápravné prostředky. Prvním je výzva Ministerstva vnitra ke změně nebo zrušení nezákonného předpisu a teprve poté může přistoupit k realizaci druhého, a to k sistaci. Výše zmíněné vládní usnesení však správně zmiňuje, že žádoucí je, a to nejenom s ohledem na princip procesní ekonomie, preventivní působení státního orgánu s cílem omezovat nutnost uplatňování represivních dozorových zásahů státu.

Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že určitá obecně závazná vyhláška obce neodpovídá zákonu, je povinno obec vyzvat ke zjednání nápravy[23]. Zákon o obcích zde zcela správně neposkytuje dozorujícímu orgánu možnost uvážení, a proto, nastanou-li předpoklady pro zahájení nápravného procesu, musí tak Ministerstvo učinit vždy, bez zvažování konkrétních okolností případu apod. Daný procesní postup patří tedy mezi řízení zahajované z úřední povinnosti a na návrh jakéhokoliv jiného subjektu je třeba pohlížet jen jako na podnět k zahájení řízení. Není přitom podstatné, jakým způsobem se dozorující orgán dozví o vadnosti příslušného aktu, zda ze své činnosti anebo podnětem od jiného subjektu (např. od jiného správního orgánu, ve formě petice či i anonymního oznámení, které by měl s ohledem na právo na dobrou správu rovněž vzít na vědomí; ministerstvo vnitra musí podateli oznámit své následné kroky). Na druhou stranu, obecní zřízení v § 12 odst. 6

[17] Současný zákon navíc obsahuje ustanovení vztahující se ke kontrole výkonu samostatné a přenesené působnosti, jejímž předmětem je dodržování zákonů a jiných právních předpisů. Kontrola výkonu samostatné působnosti obce nemusí vždy předcházet výkonu dozoru nad správními akty a současně výkon dozoru nemusí vždy bezpodmínečně následovat po provedení kontroly. K tomu blíže Šemora, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a Hlavního města Prahy.* 1. vydání. Praha: Linde Praha 2007, s 17.

[18] Ve znění účinném do 31. 12. 2002.

[19] K nabytí účinnosti rozhodnutí o pozastavení výkonu vyhlášky došlo dnem doručení písemného vyhotovení rozhodnutí obecnímu úřadu. Na toto rozhodnutí se nevztahoval postup podle zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu.

[20] Ve znění zákona č. 313/2002 Sb. a zákona č. 421/2004 Sb.

[21] Šťastný, V. Právní úprava dozoru nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků po novelisaci provedené zákonem č. 234/2006 Sb., in Grospič, J., Louda, T., Vostrá, L. Územní samospráva v České republice a Evropě – sborník konferencí, Plzeň, Aleš Čeněk, 2007, s. 271.

[22] Platné od 1. 7. 2006, ve znění zákona č. 234/2006 Sb.

[23] Ministerstvo vnitra přistupuje k sistaci na základě řízení konaného dle správního řádu.

obci nařizuje, aby neprodleně po dni vyhlášení[24] zaslala obec obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra, které je tak prokazatelně seznamováno se všemi těmito vydanými akty. Zmíněné podněty se proto uplatní spíše u jiných aktů obce vydávaných v samostatné působnosti. Na druhou stranu však není možné zaručit, že Ministerstvo vnitra se bude zabývat každou vyhláškou, a tudíž podněty od jiných subjektů mají svůj význam i v této oblasti dozoru. Bylo by rovněž ke zvážení, zda by zde nebyla ku prospěchu obdoba institut *actio popularis*, tedy žalob ve veřejném (tu obecním) zájmu, který by jistě rozšířil rozsah záruk zákonnosti.

Následně dozorující orgán sdělí obci, že jeho vyhlášku nepovažuje za souladnou se zákony a současně ji vyzve ke zjednání nápravy, a to buď formou její změny, nebo zrušení. S ohledem na zásadu přiměřenosti, má-li Ministerstvo vnitra za to, že je to účelné, projedná předmětné pochybení s obcí nejprve neformálně. Samotná výzva do účinnosti (ani platnosti) nikterak nezasahuje. V souladu s vládním usnesením by Ministerstvo vnitra mělo (samozřejmě písemně) odůvodnit, v čem a u kterých konkrétních ustanovení shledává porušení zákona, přičemž by současně mělo odkázat na relevantní soudní judikaturu, dále doporučit způsob zjednání nápravy, poučit o právních důsledcích nezjednání nápravy a rovněž obec požádat, aby předmětnou výzvu projednala ve svých orgánech na jejich nejbližším zasedání a aby k tomu příslušné obecní orgány rozhodly o zjednání nápravy, popř. výslovně rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují, a tuto svou vůli vyjádřily ve svém rozhodnutí. Sistační akt by neměl být platný, pokud by Ministerstvo obec nejprve nevyzvalo k nápravě.[25]

Dozorující orgán nemá možnost správního uvážení, ani co se týče stanovení lhůty ke zjednání nápravy; lhůta šedesáti dnů od doručení výzvy obecnímu úřadu je určena *ex lege*. Za řádné zjednání nápravy je přitom považováno pouze odstranění vytýkaných vad v celém rozsahu. Zjedná-li obec nápravu toliko částečnou, nemusí jí Ministerstvo adresovat další výzvu a může rovnou přistoupit k realizaci sistační pravomoci zbylých vadných ustanovení. Zákonem nastavená lhůta je dostatečná k tomu, aby vytýkaná zákonnost mohla být odstraněna.

Teprve poté, co obec nápravu nezjedná, přistoupí Ministerstvo k sistaci. Pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky a dalších aktů vydaných v samostatné působnosti je chápáno jako institut dočasný, vázaný na zjednání nápravy nebo na následné soudní posouzení. Dozorový orgán může vykonat svou pravomoc jen vůči obecně závazným vyhláškám, které nejenom vstoupily v platnost, ale u nichž již nastala účinnost. Došlo-li by k sistaci již před nabytím účinnosti, jednalo by se o akt předčasný. Pokud se obec domnívá, že obecně závazná vyhláška je v pořádku, nemá povinnost ji změnit či zrušit; i to je jedním z projevů její autonomie, a vyřešení sporu přenechat až soudnímu orgánu, který je nezávislý jak na státní, tak i samosprávné moci. V sistačním rozhodnutí Ministerstvo obec znovu vyzve ke zjednání nápravy a stanoví jí k tomu přiměřenou lhůtu. Toto rozhodnutí musí být řádně odůvodněno: musí obsahovat podrobný rozbor zjištěných nezákonností, včetně upozornění na možnost dobrovolného zjednání nápravy ze strany územního samosprávného celku až do okamžiku rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení tohoto právního předpisu. Právní předpis územní samosprávy, jehož účinnost byla pozastavena, zůstává platnou součástí právního řádu, avšak není jej možné aplikovat vůči jeho adresátům.

Proti pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky může obec brojit podáním rozkladu dle správního řádu. Nevyužila-li obec možnosti podání opravného prostředku nebo byl-li rozklad zamítnut a současně nedošlo k odstranění závadného stavu, má Ministerstvo povinnost podat návrh na zrušení vyhlášky k Ústavnímu soudu,[26] a to ve lhůtě třiceti dnů[27] od uplynutí lhůty pro podání rozkladu nebo, byl-li podán rozklad, ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu. V této fázi končí výkon státního dozoru nad normotvorbou obcí a dohled nad zákonností je svěřen Ústavnímu soudu, který je společně se samotnou obcí jediným orgánem, který je oprávněn obecně závaznou vyhlášku zrušit. Dospěje-li soud k závěru, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu se zákonem či dokonce ústavním pořádkem, z pozice negativního zákonodárce[28] vydá plenární derogační nález s účinky *ex nunc* (s ohledem na princip právní jistoty). Soud je vázán rozsahem a obsahem podaného návrhu, který nesmí překročit. Jak již bylo uvedeno výše, není možné, aby byla tato soudní kontrola založena na apelačním principu, a proto Ústavní soud může vyhlášku pouze zrušit anebo návrh na její zrušení zamítnout. Rozhod-

[24] Zákon o obcích ovšem nestanovuje sankci, pokud obec o vyhlášení předpisu neinformuje. Rovněž k termínu „neprodleně“ lze mít výhrady. Jako správné však lze hodnotit, že tato informační povinnost je vázána již na okamžik vyhlášení a nikoliv až na účinnost.

[25] Výjimku představuje ustanovení § 123 odst. 2 zákona o obcích, kdy vyhláška zasahuje do lidských práv a základních svobod. Posouzení, zda již byla zasáhnuta ústavně chráněná sféra lidských práv a základních svobod je obtížnější než posouzení „pouhé“ zákonnosti; toto ustanovení pravděpodobně ani v budoucnu nenajde v aplikační praxi širšího užití.

[26] K tomuto kroku je Ministerstvo vnitra aktivně legitimováno ve smyslu § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

[27] Prodloužení lhůty z patnácti dnů dle předcházející právní úpravy lze jedině uvítat, jelikož Ministerstvu je tak poskytnuta delší lhůta pro řádné zpracování návrhu.

[28] Derogační pravomoc Ústavního soudu nelze omezovat toliko na zákony.

nutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Obec má možnost dobrovolně zjednat nápravu až do rozhodnutí Ústavního soudu; ten má v takovém případě povinnost řízení zastavit[29].

Jen pro celistvost popisované materie lze uvést, že zajištění zákonnosti územní normotvorby představuje celistvý problém, a proto je třeba mít na zřeteli nejenom pravidla této normotvorby, která stanoví zákon a pravidla dozoru vykonávaného Ministerstvem vnitra, nýbrž i judikatorní činnost Ústavního soudu. Z logiky věci plyne, že výkon dozoru se přizpůsobuje judikatuře tohoto soudu, ke které je proto třeba přihlížet jako k nepřímému, avšak klíčovému, vodítku výkonu státního dozoru.[30] Proto pro úplnost popisované materie lze uvést, že Ústavní soud zavedl algoritmus přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí, jehož vytvořením si stanovil podmínky a současně mantinely pro označení určitého aktu jako ne/zákonného či ne/ústavního. Ústavní soud tedy volí test čtyř kroků[31], v rámci kterých: 1) zkoumá pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky, 2) posuzuje, zda se obec nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání *ultra vires*), 3) zda nezneužila svoji působnost a nakonec 4) poměřuje obsah vyhlášky kritériem rozumnosti. Ústavnímu soudu není stanovena lhůta, do kdy má obecně závaznou vyhlášku posoudit, a proto je možné, že nebude moci být po dlouhé období (bezdůvodně) vykonávána. Bylo by proto na zvážení, zda by nebylo vhodné legislativně stanovit, že se tato materie má posuzovat přednostně[32] či v určité lhůtě[33].

Obecní zřízení neupravuje pouze postup dozorového orgánu, ale taktéž určuje i povinnosti dozorované obce. Ta má mimo již zmíněné povinnosti zaslat obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra, zákonem stanoveny povinnosti informačního charakteru vůči svým občanům. Dojde-li k pozastavení účinnosti právního aktu, má povinnost o této skutečnosti informovat na úřední desce obecního úřadu po dobu alespoň patnácti dnů. Tu samou povinnost má i poté, co rozhodnutí o pozastavení předpisu bylo zrušeno a případně i pokud o věci rozhodoval Ústavní soud. Tím je zajištěna zpětná vazba a plněna povinnost informovat adresáty právní normy nejen o jejím přijetí, ale rovněž i o jejím zrušení.

Posouzení vhodnosti stávající právní úpravy zhospodárnění

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že smyslem dozoru je mimo jiné zabezpečení zákonnosti postupů obce při její normotvorné činnosti. Skrze dozor dochází k usměrňování zásahů obce do relevantních právních vztahů. Jako pozitivní je třeba vnímat každou změnu právní úpravy dozorového procesu, která přispěje k jeho zjednodušení, zefektivnění a zhospodárnění. Dozorová pravomoc se v institucionálním pojetí postupně přesouvala v hierarchii státní správy vždy výše, a to z okresních úřadů na úřady krajské, poté došlo k rozdělení pravomoci mezi krajské úřady a Ministerstvo vnitra až po dnešní výlučnou pravomoc Ministerstva vnitra[34], které zde ale vůči obci nevystupuje jako nadřízený správní orgán. Současnou právní úpravu považuji zatím za nejvhodnější, jelikož dozorovou pravomoc přesunula na (jediný) ústřední orgán státní správy. Nemohou zde tak vznikat spory o to, zda dozorující orgán jedná v rámci své samostatné, nebo přenesené působnosti.[35] Zákonnost obecně závazných vyhlášek není zájmem na regionální úrovni (tedy na úrovni vyššího samosprávného celku, v jehož obvodu se daná obec nachází) a není ani bezprostředním úkolem samosprávy. Přesunem na jediný orgán dozoru tak došlo jednak ke zpřehlednění dozorového procesu a jednak i k záruce jednotného procesního postupu, což by u kontroly sdílené společně s krajskými úřady nemohlo být garantováno.

Svěřením dozoru ústřednímu orgánu státní správy, tato činnost neopouští rámec moci výkonné. Ministerstvo vnitra vystupuje z pozice ústředního orgánu státní správy, který by měl být dostatečně odborný, aby posoudil zákonnost předpisů a tím tak řádně zvážil odůvodněnost sistace. Na druhou stranu však není orgánem zcela nezávislým na polickém zaměření vlády a ministra vnitra. Je proto správné, že nemůže zasáhnout do autonomního prostoru obce tak zásadním způsobem

[29] Kdyby pak obec vydala vyhlášku se stejným obsahem, muselo by celé řízení proběhnout znovu.

[30] Tato problematika je obsáhle zkoumána. Viz zejména Kadečka, S., cit. dílo (pozn. č. 13); dále příspěvky S. Kadečky, P. Holländera, P. Matese, D. Šetterleho a Z. Koudelky ve sborníku Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. S. Kadečka, P. Havlan, K. Valachová (eds). Brno: Masarykova univerzita 2008, s. 281-358. Z tomu také viz Langášek, T. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky.* Právní rozhledy, roč. 2008, č. 10.

[31] Poprvé použito v nálezu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

[32] V zákoně o Ústavním soudě je tak určeno jen ve vztahu k posouzení, zda se prezident republiky dopustil velezrady (§ 97 odst. 3).

[33] Jako je tomu v případě přezkumu opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem dle § 101a an. s. ř. s.

[34] Na základě § 12 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je pověřeno plněním koordinační úlohy v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy.

[35] Jiná situace je ovšem u dozoru nad právními předpisy vydanými orgány veřejné správy v jejich přenesené působnosti; zde se totiž uplatňují vztahy nadřízenosti a podřízenosti ve vztahu ministerstvo – kraj – obec.

jako je zrušení právního předpisu obce vydaného v samostatné působnosti a že tato pravomoc je svěřena nezávislému orgánu moci soudní.

Summary

The article deals with the problems of issuing of by-laws of self-government territorial units and with the supervision over that activities performed by the Ministry of Interior. The competence, not an obligation, of the self-government units to issue inter alia generally binding by-laws belongs among one of the most important and the most significant sign of the right to territorial self-government is. One of legal means of ensuring the successful performance of public administration is the supervision of its activities. The supervision competence over the legality of generally binding by-laws of communities is according to the current legal regulation vested in the Ministry of Interior. Provided that generally binding by-law appears to be illegal, the Ministry of Interior suspends its implementation and call upon the community for revision of an act. It is correct that this administrative body has no authority to repeal generally binding by-laws. This weighty competence is reserved to the Constitutional Court, i. e. to body which is fully independent on executive power.