

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Ševčík

**Aplikace právních předpisů obcí a krajů
ve světle práva na jejich samosprávu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

Katedra teorie práva a právních učení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 10. srpna 2023

Rád bych zde poděkoval Veronice za veškerou morální i jinou podporu při psaní této práce. V obdobné míře bych chtěl poděkovat i svému vedoucímu práce prof. Janu Wintrovi, za velmi cenný čas, který mi při vypracovávání práce věnoval, za bezbřehou ochotu cokoliv prodiskutovat, a za celkovou odbornost vedení. Společné konzultace mně byly vždycky velkým přínosem. Oběma Ludvíkům za to, že ve mně vzbudili a udržují lásku k právu. A v neposlední řadě bych chtěl poděkovat i všem účastníkům Výjezdních seminářů z ústavního práva za plodné diskuse o tomto i jiných neméně zajímavých tématech.

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 108 113 znaků včetně mezer.

V Praze dne 10. srpna 2023

Jakub Ševčík

Obsah

1 Úvod	1
1.1 Motivace a cíl práce	1
1.2 Struktura práce	2
1.3 Předchozí publikace dílčích závěrů diplomové práce	3
2 Podzákonná normotvorba	4
2.1 Podzákonná normotvorba exekutivy	9
2.1.1 Nařízení vlády	9
2.1.2 Právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů	10
2.2 Podzákonná normotvorba samosprávných celků	11
2.2.1 Přenesená působnost	12
2.2.2 Samostatná působnost	14
2.2.3 Právo na samosprávu	16
2.3 Ochrana před nezákonnými právními předpisy obcí a krajů	19
2.3.1 Přezkum obecným soudem	19
2.3.2 Přezkum ve správním soudnictví	20
2.3.3 Přezkum dozorujícími orgány	22
2.3.4 Přezkum ze strany Ústavního soudu	25
3 Aplikace podzákonných právních předpisů správním orgánem	28
3.1 Dosavadní diskuse	28
3.2 Vztah k právu Evropské unie	33
3.3 Aplikace podzákonného právního předpisu územního samosprávného celku	37
4 Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím	44
4.1 Úvahy de lege ferenda	48
5 Závěr	50
Seznam použitých zdrojů	52
1. Seznam použité literatury	52
2. Seznam použitých právních předpisů	53
3. Seznam použité judikatury a aktů orgánů veřejné moci	55

1 Úvod

1.1 Motivace a cíl práce

Jak již plyne z názvu této diplomové práce, jejím ústředním jsou motivem podzákonné právní předpisy, zejména ty, které vydávají územní samosprávy. Dále pak také otázka, jak se k takovým právním předpisům má postavit orgán aplikace práva. V odborné literatuře je nevyřešenou otázkou, zda má každý orgán aplikace práva stejné postavení, nebo zda existuje více referenčních rámců přezkumu¹ těchto předpisů.

Podzákonné právní předpisy upravují téměř veškeré oblasti fungování dnešní moderní společnosti. Rigidnější zákony, či dokonce normy náležející do ústavního pořádku nejsou vhodné pro úpravu mnoha typů práv a povinností, či třeba jen tvorbu metodických pokynů. Podzákonné právní předpisy hrají v takových případech nezastupitelnou roli díky své snadné tvorbě a modifikaci. S ní však jde ruku v ruce nižší materiální základ pro existenci takového předpisu, mnohdy daný právě absencí demokratické parlamentní debaty. A tak vzniká i potřeba širší kontroly takového předpisu.

Cílem práce je popsat a zhodnotit jednu z klíčových složek systému práva, tedy jeho aplikaci. Zásadní otázkou, kterou chci zodpovědět je, zda je správní orgán v kontextu čl. 95 odst. 1 Ústavy² vázán i takovým podzákonným předpisem, který není v souladu s normami vyšší právní síly. Dosavadní odborná diskuse se této otázce již věnuje, ale nedává na ni jednoznačnou odpověď a zcela stranou ponechává problém aplikace podzákonných právních předpisů, které vydávají územní samosprávné celky – tedy vyhlášky a nařízení.

Příspěvek na stejné téma jsem přednesl již na Vědeckém semináři z teorie práva a ústavního práva na Právnické fakultě 27. února 2023. Diskuse, která po mém příspěvku následovala, byla velmi obohacující a ukázala, že se zdaleka nejedná o uzavřenou otázku; i z tohoto důvodu jsem se rozhodl, že téma zpracuji jako diplomovou

¹ FRONC, Jaromír. Vliv referenčního rámce přezkumu na rozhodování soudů a správních orgánů.

² *Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.*

práci. Dílčí části tohoto tématu jsem se již okrajově věnoval ve svém příspěvku do sborníku z Výjezdního semináře z ústavního práva z roku 2021.

1.2 Struktura práce

Práci lze rozdělit na tři okruhy, a sice obecný teoretický popis podzákonné normotvorby, výzvy, kterým čelí správní orgány při aplikaci těchto norem a konečně popis následků při špatné aplikaci těchto norem ze strany státu. Členění práce na jednotlivé části proto sleduje tyto vytyčené okruhy.

Ve druhé části dochází k vymezení druhů podzákonné normotvorby a je věnován prostor otázkám přezkumu podzákonných norem obcí a krajů.

Na druhou část navazuje stěžejní třetí část. Zatímco druhá část vymezuje podzákonné předpisy obecně a věnuje se jejich přezkumu všemi orgány, třetí část je věnována aplikaci podzákonných předpisů pouze ze strany správních orgánů a stěžejní otázce, tedy zda musí tyto předpisy bezpodmínečně aplikovat.

Po identifikaci a prozkoumání jednotlivých právních aspektů podzákonné normotvorby a aplikace podzákonných právních předpisů, je ve čtvrté části věnována pozornost následkům špatné aplikace podzákonných právních předpisů ze strany státu a je věnován prostor úvahám *de lege ferenda* jak postavení státu zlepšit.

V poslední páté části jsou pak zobecněny závěry předcházejících částí práce a jsou zodpovězeny otázky položené v úvodu práce.

Budu-li v této práci mluvit o kraji, mám na mysli i hlavní město Prahu, a to zejména s ohledem na čitelnost textu a na velmi obdobnou úpravu právo tvorné činnosti v zákonech č. 129/2000 Sb., o krajích, a č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.³

³ Srov. například úpravu v § 8 odst. 2 zákona o krajích: „Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje (dále jen „právní předpis kraje“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů kraje stanoví zákon o Sbírcce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů“ a v § 45 zákona o hlavním městě Praze: „Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy (dále jen „právní předpis hlavního města Prahy“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů hlavního města Prahy stanoví zákon o Sbírcce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.“. Jsou-li v těchto právních úpravách podstatné odlišnosti, vždy na ně individuálně upozorňuji.

1.3 Předchozí publikace dílčích závěrů diplomové práce

Dílčí závěry byly dříve vydány v publikaci ŠEVČÍK, J. Přezkum ústavnosti podzákonného právního předpisu obecným soudem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. In: Wintř, J., Antoš, M. (eds.): Základní práva a ústavní principy v judikatuře obecných soudů. Praha: Leges, 2021, s. 103–107., ze které tato práce vychází.

2 Podzákonná normotvorba

Zákonodárná delegace je dle J. Kysely⁴ „jednou ze základních situací, kdy je zákonodárnou pravomocí vybaven nejen zákonodárny sbor, nýbrž i další orgán, či orgány“ na rozdíl od zákonodárné substituce však „nikoliv v roli substituta zákonodárného sboru, nýbrž paralelně s ním, a to na základě zmocnění“.

Podzákonné předpisy v České republice můžeme rozdělit na předpisy vydávané **územními samosprávami** a předpisy moci výkonné – **nařízení vlády**, která je možno vydávat na základě generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy, a také **vyhlášky** ministerstev a jiných správních úřadů.

Teorie správního práva pak podzákonné právní normy rozděluje na teoretický pojem *nařízení* a na *statutární předpisy*. Mezi nařízení, jak je chápé správně-právní doktrína,⁵ řadíme jak nařízení vlády, tak vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů, a v neposlední řadě nařízení obcí a krajů v přenesené působnosti. Obecně závazné vyhlášky řadí mezi statutární předpisy.⁶

Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) v čl. 4 stanoví, že: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ V člancích 78 a 79 Ústavy je pak stanoveno zmocnění pro vládu, ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy vydávat zmíněné podzákonné předpisy, kterými mohou povinnosti uložené zákonem dále rozvádět a konkretizovat. Tato konstrukce tak naplňuje výše citovanou definici zákonodárné delegace od J. Kysely.

Citovaný článek Listiny je však třeba vykládat v kontextu judikatury Ústavního soudu. Například v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 uvádí: „*Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i*

⁴ KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*, s. 34.

⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*, s. 27.

⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*, s. 31.

*primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.*⁷

Pro úpravu mezi základních práv a svobod pak Listina v čl. 4 odst. 2 stanovuje ještě přísnější podmínku: „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.*“ J. Filip k tomu uvádí, že „*pokud by tedy měla být stanovena povinnost, která zasáhne do základního práva, nestačí splnění podmínek čl. 4 odst. 1 Listiny, nýbrž musí být splněny přísnější podmínky čl. 4 odst. 2.*“⁸ Na tomto místě bych rád upozornil na rozdíl mezi vnitrostátní úpravou v Listině a úpravou v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod. Úmluva sice také pracuje s pojmem „zákon“ (jen na základě zákona Úmluva připouští, aby stát zasáhl do základních práv a svobod), nicméně pod pojem „zákon“ zahrnuje daleko širší spektrum normativních textů i soudních rozhodnutí, pokud splňují předpokládané vlastnosti (dostupnost, předvídatelnost, záruky proti zneužití)⁹. Například ve věci *Špaček, s. r. o. proti České republice*¹⁰ soud omezení připustil i ve formě účetních zásad vydaných Ministerstvem financí ve Finančním zpravodaji.

Tématu výhrady zákona jsem se krátce věnoval i ve svém sborníkovém příspěvku *Přezkum ústavnosti podzákoného právního předpisu obecným soudem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy*¹¹, kde jsem se v části o protiústavnosti zákonného zmocnění pokusil shrnout judikaturu k tomuto tématu. Ústavní soud se výhradě zákona ve své činnosti věnoval mnohokrát, přičemž řekl, zejména že „*obsah a rozsah stanovené povinnosti, resp. mezi základního práva, musí v základních rysech vždy plynout přímo ze zákona*“¹²

K obdobnému názoru došel Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 13/12 a Pl. ÚS 98/20. Oba nálezy se týkají určení neurčitého právního pojmu *menší než malé* nařízením vlády. Přičemž v novějším z nich říká následující: „*Požadavek čl. 39 Listiny, který patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, bude naplněn,*

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, část IV.

⁸ FILIP, Jan. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR., s. 582.

⁹ Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 1996 ve věci *Cantoni* proti Francii, č. 17862/91, § 29.

¹⁰ Rozsudek ESLP ze dne 9. listopadu 1999 č. 26449/95, § 54–56.

¹¹ ŠEVČÍK, Jakub. Přezkum ústavnosti podzákoného právního předpisu obecným soudem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy.

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 11. září 2018, sp. zn. Pl. ÚS 24/17, bod 55.

když adresát zákazu obsaženého v konkrétním ustanovení trestního zákoníku nebo jiném ustanovení bude vědět, jak se má chovat, aby se nedopustil trestného činu, a současně bude zajištěno, že demokratický zákonodárce znaky trestného činu určí přímo sám nebo na základě přesně formulovaného zmocnění vlády k vydání nařízení vlády se zákonným rámcovým vymezením základních rysů a kritérií, které bude případné nařízení vlády již jen konkretizovat, přičemž jeho znalost bude zprostředkována Sbírkou zákonů.“¹³

Ústavní soud však svou judikaturou¹⁴ prostor pro podzákoný právní předpis značně zužuje, neřku-li zcela vyprazdňuje, obdobně tento stav kritizuje i J. Kysela s M. Kokešem: „*Prováděcím právním předpisům je tak na jedné straně vytýkáno, že chtějí řešit to, co měl vyřešit už zákon, resp. měl jim to výslovně přenechat, na straně druhé jsou kritizovány jako náhražky metodických směrnic a návodů. Není tak asi úplně troufalé tvrdit, že to, co má být náležitým obsahem prováděcích právních předpisů, není zcela zřejmé.*“¹⁵

D. Kačer se ve svém článku v časopise Právník¹⁶ snažil najít východisko ze situace, kdy Ústavní soud přistupuje k výhradě zákona nejednotně, a to zejména s poukazem na jednotlivé základní právo, které je vedle výhrady zákona referenčním rámcem pro přezkum. Dle jeho slov „*je klíč k posuzování souladu prováděcího předpisu s výhradou zákona třeba hledat v jednotlivých základních právech, kterých se dané případy týkají. Jinými slovy jde o to, k jakému typu základního práva se tvrzené porušení výhrady zákona vztahuje, což mimo jiné potvrzuje také ustálená judikatura Ústavního soudu.*“

V článku s názvem *K mezím podzákoné normotvorby* rozdělil výhradu zákona do tří kategorií na

1. obecnou výhradu zákona (běžná delegace povinností nezasahující do základních práv),
2. výhradu zákona v užším smyslu (delegace zasahující do základních práv) a

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. dubna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 98/20, bod 64.

¹⁴ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11. (*zdravotnické nadstandardy*)

¹⁵ KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí, s. XCVII.

¹⁶ KAČER, Daniel. K mezím podzákoné normotvorby.

3. kvalifikovanou výhradu zákona (delegace zasahující do základních práv, jejichž aplikace podléhá čl. 41 odst. 1 Listiny).

Dále také připomíná kategorii vytvořenou Ústavním soudem v případech, kdy zcela vylučuje podzákonnou úpravu – tzv. zvláštní výhradu zákona. Tu v článku kritizuje jako neudržitelnou: „*Samotný odkaz na základní právo bez zohlednění toho, jestli je skutečně hodné tak vysoké ochrany, která má za následek vyloučení jakékoliv úvahy exekutivou, zakládá nebezpečný precedent.*“

Že je postavení podzákonných předpisů v našem právním řádu stále otázkou otevřenou, dokazují některá odlišná stanoviska k nálezům Ústavního soudu, které se s výhradou zákona potýkají. Jako příklad bych chtěl uvést dissent soudce Ústavního soudu Jana Musila, který k nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12¹⁷ mimo jiné uvedl: „*Jsem si vědom toho, že v tak delikátní oblasti společenských vztahů, jako je otázka tolerance či naopak kriminalizace drog, mohou vzniknout obavy, že výkonná moc (v daném případě vláda) by mohla svým zásahem ovlivňovat kriminální politiku (ať již zpřísněním nebo liberalizací konzumace drog). Takový zásah, pokud by se děl proti vůli parlamentu, je ovšem dobře napravitelný obvyklými prostředky parlamentní kontroly vůči vládě a hlavně tím, že zákonodárci zůstává stále k dispozici změna či zrušení zákonného zmocnění obsaženého v § 289 TZ.*“

Obdobně je k rozhodnutí pléna kritický také soudce Ústavního soudu Stanislav Balík, který v odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11¹⁸ napsal: „*Pomůže k odstranění věcné nedůvěry (ke zdravotnictví) změna formy právního předpisu? Bude 281 zákonodárců kvalifikovaně číst v odborných lékařských časopisech, aby mohli hlasovat o variantách zdravotních služeb? Ad absurdum nebylo by nejpřesvědčivější, kdybychom o variantách rozhodovali v referendu? Vždy to ve skutečnosti začne a skončí u skutečných odborníků. Jejich návrhu nezbude než přikývnout, protože laickou neznalost bude třeba doplnit důvěrou. Nezůstala by zákonodárci pokud by bývala zůstala nezrušena posuzovaná právní*

¹⁷ Odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12. (*množství větší než malé*)

¹⁸ Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11. (*zdravotnické nadstandardy*)

úprava možnost přebít zákonem případnou zjevnou libovůli či exces projevené v právním předpisu nižší právní síly? “

J. Wintr v *Principech českého ústavního práva*¹⁹ připomíná, že Ústavní soud ve výjimečných případech akt moci výkonné označí za **jiný právní předpis** ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Naposledy se tak stalo na jaře roku 2020, kdy za jiný právní předpis označil²⁰ krizové opatření vlády, vydané za nouzového stavu na základě čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Argumentuje přitom především, že se nejedná o opatření obecné povahy, protože: „*Usnesení vlády o přijetí krizového opatření se vztahovalo na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy na konkrétnost předmětu regulace neukazuje. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přihlédnout právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění de facto absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že pojmové znaky opatření obecné povahy v daném případě naplněny nejsou.*“²¹ a dále, že se na druhou stranu také nejedná o nařízení vlády, protože podle Ústavního soudu²² vláda v této mimořádné situaci nevystupuje jako vrcholný orgán výkonné moci, nýbrž jako orgán krizového řízení podle § 4 krizového zákona²³, a proto je oprávněna vydávat rozhodnutí o krizových opatřeních jako orgán veřejné správy a pouze v případě krizové situace.

Ke vztahu podzákoných právních předpisů a **opatření obecné povahy** – abstraktně-konkrétních správních aktů – dále uvádí Legislativní příručka²⁴ následující: „*Prováděcí, resp. podzákonné právní předpisy jako takové nelze směřovat s opatřeními obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu, která jsou abstraktně-konkrétními správními akty a svou povahou a účinky stojí mezi správními rozhodnutími a právními předpisy, protože se vztahují na neurčitý a přesně ani neurčitelný počet osob, mají však*

¹⁹ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*, s. 17.

²⁰ Srov. například usnesení ÚS. sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 10/20 a Pl. ÚS 11/20.

²¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 40.

²² Op. cit. sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 43.

²³ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.

²⁴ KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*, s. 85.

řešit jednotlivou konkrétní věc v oblasti veřejné správy. Účelem opatření obecné povahy nemůže být proto nahrazovat prováděcí právní předpisy a zákony nemohou zmocňovat správní orgány k vydávání opatření obecné povahy tam, kde má být s ohledem na charakter regulovaných právních vztahů a obecnost předmětu úpravy vydán prováděcí právní předpis (tedy stanovena obecná pravidla jednání vztahující se na neurčitý počet případů, které nastanou v budoucnu). Současně by zákony neměly zmocňovat k vydávání opatření obecné povahy ani v případech, kde je namístě vydat rozhodnutí ve správním řízení, tzn. tam, kde lze okruh dotčených osob (účastníků řízení) bez problémů identifikovat.“

2.1 Podzákonná normotvorba exekutivy

Podzákonnou normotvorbu moci výkonné v České republice lze rozdělit do dvou skupin dle podmínek vydání daného předpisu. Jak jsem již výše zmínil, jde o **nařízení vlády** a **vyhlášky** ministerstev a jiných správních úřadů.

Ústavní soud ve svém nálezu *Cukerné kvóty*²⁵ konstatoval, že ústavní vymezení odvozené normotvorby moci výkonné stojí na těchto zásadách:

1. nařízení musí **být vydáno oprávněným subjektem**,
2. nařízení **nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu** – nesmí stanovovat primární povinnost, a
3. musí být zřejmá **vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard** – musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení.

Budu-li v této kapitole mluvit o exekutivě nebo moci výkonné, mám na mysli tu část moci výkonné, kterou vykonávají orgány státu. Na část moci výkonné přenesenou na orgány územních samospráv se zaměřím spolu s výkonem jejich samosprávy v následující kapitole.

2.1.1 Nařízení vlády

Zmocnění k vydávání nařízení vlády najdeme přímo v ústavě, konkrétně v článku 78: „*K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.*“ Vláda tedy

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 14. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000.

může nařízení vydat jak **na základě tohoto generálního zmocnění**, tak zákonodárce výjimečně volí i cestu **přímého zmocnění** pro vládu k vydání nařízení.²⁶ Zejména tam, kde je žádoucí vyšší míra politické shody a současně je pro řádné fungování zákona tento podzákoný předpis předpokládáný, ne-li nutný.

Nařízení vlády pak Legislativní příručka²⁷ dělí tímto klíčem na dvě skupiny, tedy na ta vydávaná na základě generálního zmocnění v čl. 87 Ústavy a na ta, k jejichž vydání je vláda „zavázaná“ zákonodárcem konkrétním zmocněním. Pro druhou z nich, pak upozorňuje, že: „*nařízení vlády může být v takovém případě vydáno jen v mezích příslušného zákonného zmocnění*“.

2.1.2 Právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů

Zmocnění k vydání jiných podzákoných předpisů moci výkonné najdeme v konkrétních zákonech a to na základě předpokladu Ústavy vyjádřeného v článku 79: „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“ Tyto právní předpisy můžeme rozdělit na dvě skupiny:

1. Právní předpisy vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady²⁸ a Českou národní bankou. Tyto předpisy se označují jako *vyhlášky* a jsou publikovány ve Sbírce zákonů.²⁹

²⁶ Příkladem takového zmocnění k vydání nařízení vlády může být např. § 154 Trestního zákoníku.

²⁷ KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*, s. 84.

²⁸ § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

²⁹ Srov. § 1 odst. 1 písm. e) zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Již několik let je v přípravě „nová“ Sbírka zákonů a mezinárodních smluv dle zákona. Zákon, kterým se zavádí (222/2016 Sb.) má již několikrát posunutou účinnost. Aktuální účinnost je ke dni 1. ledna 2024, přičemž vládním návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s elektronizací vybraných agend, který je ke dni 19. července 2023 v připomínkovém řízení, se do sbírkového zákona vkládají přechodná ustanovení opětovně odsouvající účinnost § 16 až 21, jež se týkají problematického elektronického systému tvorby právních předpisů. Návrh je dostupný v knihovně eKLEP pod identifikačním číslem materiálu (PID) KORNCTNHQH6G.

2. Právní předpisy vydávané jinými správními úřady, které zvláštní zákony označují jako *nařízení*. Tyto právní předpisy se vyhláší ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.³⁰

2.2 Podzákonná normotvorba samosprávných celků

Právními předpisy, které vydávají obce a kraje, jsou obecně závazné vyhlášky a nařízení, jejichž definičním znakem je, že jejich místní působnost je omezena místní působností orgánu, který je vydal.³¹ Obecně závazné vyhlášky tak vždy **platí na území dané obce nebo daného kraje**. Totéž platí i pro nařízení, ale jelikož jsou vydávána v přenesené působnosti, tak mohou platit i v **celém správním obvodu**³², pokud jde o nařízení obcí s rozšířenou působností.³³

Obecně závazné vyhlášky a nařízení, jako právní předpisy územních samosprávných celků, musí být přijaty a poté vyhlášeny zákonem stanoveným způsobem. Současně je třeba, aby byly přijaty orgánem, který je k tomu oprávněn. Přijmout nařízení je vyhrazeno radě, v zákonem určených případech eventuelně zastupitelstvu.³⁴ Oprávnění vydat obecně závaznou vyhlášku má zastupitelstvo kraje³⁵ respektive obce³⁶. Legislativní proces není u těchto norem plně formalizovaný zákonem, jako je tomu u legislativního procesu ústavních a běžných zákonů.³⁷ Na přijímání těchto předpisů se uplatňují běžné postupy přijímání usnesení zastupitelstva, respektive rady, které jsou stanovené jejich jednacími řády v souladu se zákony upravujícími územní samosprávu.

³⁰ Podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

³¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*, s. 212 a 213.

³² Správní obvody těchto obcí jsou stanoveny zvláštním zákonem a vyhláškou Ministerstva vnitra. Srov. přílohu k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu ve spojení s vyhláškou č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu.

³³ Srov. § 11 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

³⁴ § 102 odst. 2 písm. d) a § 84 odst. 3 zákona o obcích, resp. § 59 odst. 1 písm. l) zákona o krajích

³⁵ § 35 odst. 2 písm. c) zákona o krajích.

³⁶ § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

³⁷ srov. např. požadavky na návrh zákona a procesní postupy vyplývající ze zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, část dvanáctou.

Právní předpisy obcí a krajů se od 1. ledna 2022 vyhlášují ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.³⁸ Přejchodné ustanovení tohoto zákona³⁹ stanoví, že: „Územní samosprávné celky (...) jsou povinny platné a účinné právní předpisy, které se vyhlášují podle tohoto zákona a které byly těmito územními samosprávnými celky (...) vydány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zveřejnit ve Sbírce právních předpisů spolu s jejich metadaty nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Sankcí za nezveřejnění je neplatnost těchto právních předpisů: „Právní předpisy (...), které nebyly zveřejněny ve Sbírce právních předpisů podle (...), pozbývají platnosti uplynutím lhůty uvedené v odstavci 1. (tedy 1. 1. 2025).“ Uvedenou úpravou bylo dosaženo účelu původní povinnosti zasílat právní předpisy orgánu vykonávající dozor nad jejich normotvorbou.⁴⁰

Jak už jsem uvedl výše, teorie správního práva⁴¹ rozděluje právní předpisy územních samospráv na teoretický pojem *nařízení*, pod který řadí nařízení obcí a krajů vydávaná v přenesené působnosti, a na statutární předpisy, kam řadí obecně závazné vyhlášky vydávané v přenesené působnosti. V následujících dvou podkapitolách se oběma typům předpisů budu věnovat blíže.

2.2.1 Přenesená působnost⁴²

Zmocnění k vydání podzákoných předpisů obcí v přenesené působnosti najdeme opět v konkrétních zákonech, a to na základě již citovaného článku 79 Ústavy: „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ Takové „přenesení“ státní správy na samosprávy je naplněním ústavního předpokladu stanoveného v čl. 105: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy,

³⁸ srov. § 12 zákona o obcích v spojení se zákonem č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

³⁹ § 9 odst. 1 a 3 zákona č. 35/2021 Sb. o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

⁴⁰ Tedy Ministerstvu vnitra v případě OZV, krajskému úřadu v případě nařízení obcí a věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu v případě nařízení krajů. Účelem Sbírký je zvýšit právní jistotu adresátů těchto norem, a současně napravit situaci, kdy 28 % samospráv nezasílalo dozoruujícímu orgánu, více viz důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb.

⁴¹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*, s. 27 resp. 31.

⁴² Normotvorbu samospráv v přenesené působnosti jsem zařadil do kapitoly 2.2 na základě skutečnosti, že ji vydávají územní samosprávy. Nicméně, je důležité upozornit, že se jedná o přenesený výkon státní správy a za toho důvodu se na vydávání těchto nařízení vztahují některé závěry učiněné v kapitole 2.1, zejm. podmínky, které na ně klade Ústavní soud.

stanoví-li to zákon.“ Obdobně jako je tomu u vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních orgánů musí pro vydání nařízení existovat výslovné zákonné zmocnění. Nařízení obcí a krajů jsou tak vydávána za účelem provedení konkrétního zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení, na rozdíl od obecně závazných vyhlášek. Nařízení obce je třeba odlišit od opatření obecné povahy a individuálního správního rozhodnutí, abstraktně konkrétního, resp. konkrétního správního aktu.⁴³

Zajímavou otázkou je postavení nařízení obcí a krajů co do jejich právní síly. Dle dikce § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích⁴⁴ se orgány obce, respektive kraje, „*řídí při vydávání nařízení zákony a jinými právními předpisy*“. D. Hejč v komentáři k zákonu o obcích⁴⁵ za jiné právní předpisy, kterými se obce a kraje musí řídit, označuje

- nařízení vlády,
- vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů a právní předpisy územně dekoncentrovaných orgánů státní správy, jsou-li k vydání právního předpisu zákonem zmocněny,
- obecně závazné vyhlášky a nařízení kraje a hlavního města Prahy, a
- obecně závazné vyhlášky a nařízení obce.

K otázce poměření právní síly nařízení a obecně závazné vyhlášky odkazuje na závěr Ústavního soudu⁴⁶, dle kterého: „*jestliže zákon stanoví, že nařízení obce o stavební uzávěře musí být v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování [v rozhodné době měla formu obecně závazné vyhlášky], pak tímto blanketním způsobem závazně vymezil jeho obsah. Pokud nařízení obce o stavební uzávěře nebude v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, dostane se do rozporu nejen s konkrétní obecně závaznou vyhláškou obce, ale i do rozporu se zákonem, který soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování podle obecně závazné vyhlášky přikazuje.*“ A uzavírá tím, že: „*Z citovaného nálezu vyplývá, že v první řadě nejde o soulad nařízení obce s ostatními podzákonnými právními předpisy, nýbrž spíše o jeho*

⁴³ Viz například nařízení rady statutárního města Brna č. 06/2020, kterým se mění a doplňuje nařízení statutárního města Brna č. 5/2020. Tímto nařízením byla stanovena individuální výjimka z nařízení, které protiprávně a bez zákonného zmocnění zakazovalo osobní přítomnost dětí ve školkách a dětských skupinách na území statutárního města Brna. Nezákonost prohlásil krajský úřad JMK výzvou ke zjednání nápravy č.j. JMK 78765/2020 ze dne 8. 6. 2020.

⁴⁴ resp. § 30 písm. a) zákona o krajích.

⁴⁵ HEJČ, David. Komentář k § 61. In: POTĚŠIL, Lukáš. *Zákon o obcích: komentář*, s. 323–326.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04.

soulad se zákony, na jejichž základě jsou ostatní podzákonné právní předpisy vydány.“ Tento názor je podle mne správný jen ve vztahu k právním předpisům samospráv, protože by ve svém důsledku znamenal, že nařízeními vlády vydanými pouze na základě generálního zmocnění v čl. 87 Ústavy by samosprávy při vydávání svých nařízení nebyly vázány.

Zajímavým vodítkem je i § 8 odst. 1 zákona o krajích, který stanoví, že: „Obecně závazné vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony a nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.“⁴⁷ Je tedy zjevné, že nařízení mají oproti obecně závazným vyhláškám slabší postavení, protože je u nich vyžadován soulad⁴⁸ i s podzákonnými předpisy vlády a ústředními správními úřady.

2.2.2 Samostatná působnost

Obecně závazné vyhlášky mohou vydávat zastupitelstva obcí a krajů v mezích své působnosti na základě čl. 104 odst. 3. Teorie je řadí mezi statutární předpisy⁴⁹, na rozdíl od ostatních podzákonných předpisů neslouží k provedení zákona, ale jsou projevem práva samosprávného celku na vlastní úpravu svých záležitostí.

Dle M. Kopeckého⁵⁰ jsou obecně závazné vyhlášky „*považovány za neodvozený pramen práva, k jehož vydání není třeba výslovné zákonné zmocnění.*“⁵¹ Nicméně obce mohou dle čl. 104 odst. 1 vydávat vyhlášky jen v mezích své samostatné působnosti, tu jim svěřuje a vymezuje zákon. Zákonem však není možné měnit obsah práva na samosprávu. Zákonodárce je proto při tomto vymezení vázán podmínkou, že nesmí obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.⁵² Co Ústavní soud považuje za obsah práva na samosprávu, rozvádím v následující podkapitole.

⁴⁷ K povšimnutí je i skutečnost, že v zákoně o obcích, ani v zákoně o hlavním městě Praze obdobné ustanovení nenajdeme. Dovojuje se však z ustanovení o dozoru - § 125 zákona o obcích resp. § 108 zákona o hlavním městě Praze. K dozoru nad vydáváním nařízení se blíže věnuji v podkapitole 2.3.3.

⁴⁸ Následkům případného nesouladu se věnuji také v podkapitole 2.3.3 o dozoru.

⁴⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*, s. 30.

⁵⁰ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*, s. 31.

⁵¹ Srov. i např. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 nebo náleží sp. zn. Pl. ÚS 57/05.

⁵² Srov. například náleží Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 36.

Tuto podmínku připomněl Ústavní soud i ve svém nálezu⁵³, ve kterém posuzoval ústavnost přechodného ustanovení novely zákona o loteriích⁵⁴ ve znění:

4. *Na povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před 1. lednem 2012, se zmocnění obce vydávat obecně závaznou vyhlášku nevztahuje do 31. prosince 2014; totéž platí pro ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012. Dobu platnosti těchto povolení omezí Ministerstvo financí tak, aby jejich platnost skončila nejpozději dnem 31. prosince 2014, budou-li tyto loterie a jiné podobné hry provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce nebo v rozporu s ustanovením § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012.*

Přechodné ustanovení Ústavní soud zrušil s odůvodněním, že vylučuje, byť jen dočasně, možnost, aby obec regulovala provoz hazardních her na svém území. A proto se jedná o zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu.

Ústavní soud historicky velmi restriktivně vykládal čl. 2 odst. 3 Ústavy⁵⁵, ze kterého dovozoval doktrínu, že povinnosti je možné v obecně závazné vyhlášce uložit, jen stanoví-li tak výslovně zákon.⁵⁶ Jako zásadní posun je označován tzv. Jirkovský náleze⁵⁷, kterým Ústavní soud zamítl návrh na zrušení města Jirkova. V tomto nálezu Ústavní soud „registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy, a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.“⁵⁸ Svoji doktrínu tak posunul k výkladu, že „na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již **obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují** (s výhradou ukládání

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

⁵⁴ čl. II zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁵⁵ „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

⁵⁶ Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/94, Pl. ÚS 5/99, nebo Pl. ÚS 34/06.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

⁵⁸ Op. cit. sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 25.

*daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.*⁵⁹

2.2.3 Právo na samosprávu

V předchozí podkapitole jsem zmínil, že zákonodárce je proto při vymezení samostatné působnosti vázán podmínkou, že nesmí obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat. Je proto namístě dodat, co považuje Ústavní soud za obsah garantovaného práva na samosprávu. Ústava sama obsah tohoto práva nevymezuje a v čl. 104 odst. 1 přenechává stanovení podrobností zákonu.⁶⁰ Ústavní soud k tomu uvádí že „*to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.*“⁶¹

V nálezu ze dne ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 pak Ústavní soud nachází tento materiální aspekt: „*Do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005, Sbírka rozhodnutí, svazek 36, náleží č. 13, vyhlášen pod č. 90/2005 Sb.). Vedle těchto územní samosprávě bytostně vlastních oblastí může zvláštní zákon označit další oblasti, které spadají do samostatné působnosti obce a v nichž může obec realizovat svou normotvornou pravomoc [§ 10 písm. d) zákona o obcích]. Do této kategorie spadá i záležitost místních (obecních) daní a poplatků, neboť s ohledem na ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny potřebuje obec k tomu, aby mohla ukládat daň či*

⁵⁹ Op. cit. sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 26.

⁶⁰ Jeho projevem v zákoně je např. § 10 zákona o obcích.

⁶¹ Náleží Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 36.

poplatek, výslovné zákonné zmocnění.“⁶² Ze slov **těchto územní samosprávě bytostně vlastních oblastí** vyvozuje Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 závěr, že existují oblasti (zejména ty výše uvedené), ve kterých nemohou být územní samosprávné celky „zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli a podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících, nemá-li se stát ústavní garance práva na územní samosprávu prázdnou proklamací.“⁶³ V tomto nálezu pak za takovouto samosprávě bytostně vlastní oblast označil možnost rozhodovat o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny hazardních her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání.

Právem na samosprávu a jeho vymezením se Ústavní soud zabýval i v nálezu, ve kterém přezkoumával **ústavnost povinné publikace obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků** a některých správních úřadů.⁶⁴ Skupina senátorů namítala, že stát porušil ústavním pořádkem zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu (čl. 8 Ústavy) a právo jejich zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy). A to tím, že zahrnul samosprávné předpisy, zejména obecně závazné vyhlášky, které jsou výrazem originární samosprávné normotvorby, do režimu zákona č. 35/2021 Sb. a zakotvil podmíněnost jejich platnosti a účinnosti zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. Ústavní soud připomněl svoji judikaturu týkající se práva na samosprávu a zdůraznil že:

1. **Základními znaky samosprávy** je „*správa vlastních věcí, vytváření vlastních samosprávných orgánů, pravomoc vydávat v rámci samosprávné působnosti individuální (s)právní akty a právní předpisy a konečně vlastnit majetek, mít vlastní rozpočet a samostatně hospodařit (čl. 101 až 104 Ústavy).*“⁶⁵
2. Rozhodný pro daný případ je čl. 104 odst. 3 Ústavy, který zmocňuje zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Podmínky zasedání zastupitelstva již **upravují zvláštní zákony** (§ 93 odst.

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 22. května. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, bod 19.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 36.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2021, sp. zn. Pl. ÚS 18/21, k této sbírce právních předpisů více uvádím v úvodu této kapitoly.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2021, sp. zn. Pl. ÚS 18/21, bod 29.

3 zákona č. 128/2000 Sb., § 42 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. a § 60 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., § 87 zákona č. 128/2000 Sb. a § 40 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.). Zákony č. 128/2000 Sb., č. 129/2000 Sb. a č. 131/2000 Sb. stanoví rovněž podmínky pro vyhlášení, nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů obce, kraje a hlavního města Prahy (zveřejnění na úřední desce, respektive ve Věstníku/Sbírce právních předpisů).⁶⁶

3. Už v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 uvedl, že: „*Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; **prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.***“⁶⁷
4. Pravomoc k vydávání právních předpisů samotná je součástí práva na samosprávu, ale **vlastní obsah této pravomoci je naplňován zákonem.**⁶⁸
5. Má-li být Sbírka právních předpisů územních samospráv efektivní databází způsobilou zejména usnadnit aplikaci těchto předpisů, musí být úplná a tedy **je legitimní publikací v této sbírce podmínit platnost publikovaného předpisu**, protože v opačném případě by byla její funkčnost závislá na „pouhé ochotě, případně reálné schopnosti obcí a krajů splnit svou zákonnou povinnost a dozorovému orgánu právní předpis zaslat.“⁶⁹

Ze všech těchto důvodů shledal Ústavní soud platnost právních předpisů obcí podmíněnou jejich publikací ve Sbírce právních předpisů územních samospráv, jako přiměřený zásah do práva na samosprávu vyhovující dosavadní konstrukci právní úpravy tohoto práva i dosavadní judikatuře Ústavního soudu a návrh nálezem zamítl.

⁶⁶ Op. cit. sp. zn. Pl. ÚS 18/21, body 30 a 31.

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10, bod 36.

⁶⁸ Op. cit. sp. zn. Pl. ÚS 18/21, bod 41.

⁶⁹ Op. cit. sp. zn. Pl. ÚS 18/21, bod 49.

2.3 Ochrana před nezákonnými právními předpisy obcí a krajů

J. Wintr v *Principech ústavního práva*⁷⁰ uvádí: „*Pro podzákoné právní předpisy platí: Mají nižší právní sílu než zákon, proto mohou být pro rozpor se zákonem zrušeny [srov. například čl. 87 odst. 1 Ústavy] nebo neaplikovány (čl. 95 odst. 1 Ústavy).*“

V této kapitole se proto zaměřím na nástroje, jak autoritativně zjistit, zda je podzákoný předpis vadný a jak se s ním případně vypořádat. Rozeberu zmíněnou neaplikaci dle článku 95 odst. 1 Ústavy, přezkum ze strany Ústavního soudu, možnost pozastavení účinnosti některých podzákoných předpisů Ministerstvem vnitra podle zákonů upravujících místní samosprávu a posledně na další úvahy o možnostech přezkumu ve správním soudnictví.

2.3.1 Přezkum obecným soudem

Dospěje-li obecný soud při svém rozhodování⁷¹ k závěru⁷², že podzákoný předpis, který by za standardních okolností aplikoval, je v rozporu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, pak jej v jeho rozporné části neaplikuje. Podle J. Kysely a Z. Kühna⁷³ jde o aplikaci principu aplikační přednosti *lex superior derogat inferiori*. Z judikatury ústavního soudu⁷⁴ však vyplývá, že pokud rozpor podzákoného právního předpisu nekonstatuje, je takovým právním předpisem vázán.

Obdobně je obecný soud povinen, zjistí-li existenci tzv. unijního prvku, provést i přezkum souladu podzákoného právního předpisu s právem evropské unie.⁷⁵

Takové pravidlo se zdá na první pohled velmi funkční, nicméně právní předpis, o jehož rozpornosti si soud v jednotlivém případě udělal svůj úsudek a neaplikoval jej, zůstává účinným a součástí právního řádu. Každý další soudce, který bude tento předpis

⁷⁰ WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*, s. 15.

⁷¹ Bokem ponechávám otázku, zda je toto předmětem dokazování na návrhy stran nebo je takový soulad povinen soud posoudit ze zákona. Více k tomu např. článek STEINER, Marek. Proč by právník měl znát logiku?.

⁷² Je oprávněn si jej učinit na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy, věta druhá.

⁷³ KÜHN, Zdeněk a Jan KYSELA. Euronovela ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 sb.

⁷⁴ Srov. např. nálezu Ústavního soudu ze dne 4. října 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05.

⁷⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 21. února 2023, č. j. 2 As 280/2021, odst. 31.

posuzovat, si může udělat úsudek odlišný, což jistě nevede k velké míře právní jistoty, jako jednoho ze základních stavebních kamenů právního státu.⁷⁶ Stejně tak by takový postup mohl být v rozporu i se zásadami soukromého práva,⁷⁷ do kterých princip právní jistoty také prozařuje.

Je proto žádoucí, aby předem určený orgán učinil autoritativní rozhodnutí o platnosti a účinnosti podzákonného právního předpisu, jehož souladnost s právními předpisy vyšší právní síly je rozporována.

2.3.2 Přezkum ve správním soudnictví

Při ochraně proti nezákonným právním předpisům samospráv by jako jedna z možných variant přicházela v úvahu i cesta přezkumu těchto právních předpisů ve správním soudnictví. Nabízí se v zásadě dvě možnosti.

Zprv by se dalo uvažovat o přezkumu obecného rizika aplikace tohoto předpisu správním soudem jako nezákonný zásah správního orgánu. Pro poskytnutí ochrany před tímto zásahem podle § 82 soudního řádu správního je nezbytné splnění pěti kumulativních podmínek:

1. žalobce musí být přímo
2. zkrácen na svých právech
3. nezákonným
4. zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím,
5. a zásah byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

Není-li byt' jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu v tomto řízení poskytnout.⁷⁸ Tyto podmínky připomněl NSS ve svém nedávném rozhodnutí⁷⁹, ve kterém se zapsaný spolek České sdružení pro technická zařízení kasační stížností

⁷⁶ Srov. např. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*, s. 25.

⁷⁷ Viz § 13 občanského zákoníku: „Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky.“

⁷⁸ Viz např. rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012-32, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48, nebo ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 48/2018-35.

⁷⁹ Rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2022, č. j. 7 As 168/2022-36.

domáhal, aby Ministerstvo vnitra upustilo od nezákonné aplikace své vyhlášky⁸⁰ č. 34/2016 Sb. Nejvyšší správní soud v tomto řízení uvedl, že žalobce nenapadá „žádný konkrétní, individualizovaný úkon směřující přímo proti němu, ale jenom potenciální aplikaci vyhlášky (a zákona), a to obecně na určité typy případů, které by dle jeho názoru neměly do jejího aplikačního rámce spadat.“ Pokud by tak žalobci v tomto řízení vyhověl, tak si fakticky přisvojuje pravomoc ke zrušení právních předpisů, která je podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy svěřena Ústavnímu soudu. A dále uvádí, že: „samotné vydání či pouhá existence právního předpisu jakožto obecného normativního aktu pojmově nepředstavuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Zásahovou žalobu směřující proti něčemu, co nezákonným zásahem správního orgánu pojmově být nemůže, pak soud dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne pro absenci podmínky řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu.“⁸¹

Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí zmiňuje nemožnost přisvojit si pravomoc vyplývající z čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Jako o druhé možnosti přezkumu podzákoných právních předpisů ve správním soudnictví však tímto směrem uvažuje E. Mainclová, která ve svém článku o krizových opatřeních vlády⁸² navrhuje, aby zákonodárce využil možnosti dané v čl. 87 odst. 3 písm. a), které stanoví: „Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem“, a delegoval na Nejvyšší správní soud abstraktní přezkum krizových opatření vlády vydaných za nouzového stavu, které Ústavní soud označuje za jiné právní předpisy.⁸³ Nebál bych se však tuto úvahu rozvinout a zahájit debatu o možnosti, aby Nejvyšší správní soud měl pravomoc přezkoumat i některé další podzákoné právní předpisy, např. právě ty vydané územními samosprávami. Vedou mne k této úvaze mj. argumenty, které vznesla i Mainclová ve svém článku. Nejvyšší správní soud se dle jejího názoru⁸⁴ již úspěšně zhostil své role přezkoumávat opatření podle pandemického zákona. Dále pak vyslovuje názor, že „koncentrovaný přezkum jedním soudem je

⁸⁰ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 34/2016 Sb., o čištění, kontrole a revizi spalínové cesty.

⁸¹ Op. cit. rozsudek NSS čj. 7 As 168/2022-36. (bod 10)

⁸² MAINCLOVÁ, Eliška. Krizová opatření vlády ve vakuu soudního (ne)přezkumu.

⁸³ Srov. například usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 10/20 a Pl. ÚS 11/20.

⁸⁴ Obdobně se vyjádřil i např. nynější předseda NSS, v té době soudce Karel Šimka. Viz rozhovor na: <https://www.ceska-justice.cz/2021/06/cekal-jsem-od-ustavniho-soudu-jasnejsi-slovo-o-tom-ze-lidska-prava-plati-i-v-nouzovem-stavu-rika-soudce-nss-karel-simka/>

nejvhodnějším způsobem (přezkumu)“⁸⁵, a to především oproti neaplikaci podzákoných právních předpisů obecným soudem, kterou jsem podrobněji popsal v podkapitole 2.3.1. A především je v zájmu všech adresátů práva, aby k autoritativnímu rozhodnutí docházelo, co nejrychleji, což je spíše pravděpodobné na personálně flexibilnějším Nejvyšším správním soudem. Z mého pohledu je validní i argument, že soudci mající dlouhodobou praxi ve správním soudnictví mají o podzákoně normotvorbě lepší přehled a to zejména s ohledem na to, že se jedná o nejčtenější typ pramene správního práva.

2.3.3 Přezkum dozorujícími orgány

Zákon o obcích⁸⁶, zákon o krajích⁸⁷ i zákon o hlavním městě Praze⁸⁸ dávají dozorujícím orgánům⁸⁹ možnost, jak poměrně efektivně naložit s podzákoným právním předpisem, který je rozporný se zákonem nebo mezinárodní smlouvou. Tak aby nedocházelo k zaplavování právního řádu podzákonými předpisy samospráv, které formálně platí, ale nejsou obecnými soudy aplikovány, a v právním státě způsobují vadný jev, který narušuje právní jistotu jejich adresátů. Jde o proces, který se může končit podáním návrhu na zrušení těchto předpisů k Ústavnímu soudu, který podrobněji rozeberu v následující podkapitole.

Dozorové postupy a pravomoci dozorujícího orgánu se podstatně liší v závislosti na tom jaký správní akt je přezkoumáván, kdo jej vydal a zda byl vydán v přenesené, nebo samostatné působnosti. Jedná se o dozor následný, tedy přezkoumávají se již vydané právní předpisy *ex post*.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce⁹⁰, resp. nad právními předpisy na jejím základě vydané, vykonává dle zákona o obcích⁹¹ Ministerstvo vnitra. Od účinnosti zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a

⁸⁵ MAINCLOVÁ, Eliška. Krizová opatření vlády ve vakuu soudního (ne)přezkumu, s. 108.

⁸⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

⁸⁷ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

⁸⁸ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

⁸⁹ Liší se dle typu přezkoumávaného předpisu, je jím buď Ministerstvo vnitra, jiný ústřední orgán státní správy, nebo krajský úřad.

⁹⁰ Právní úprava dozoru nad výkonem samostatné působností krajů a hlavního města Prahy je v podstatě totožná, proto ji nebudu blíže popisovat.

⁹¹ § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

některých správních úřadů nahrazuje publikace obecně závazné vyhlášky v této sbírce povinnost je Ministerstvu vnitra zasílat.⁹² Dojde-li Ministerstvo vnitra k závěru, že obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, vyzve obec ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dnů. Nejednají-li obec v této lhůtě nápravu⁹³, Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost této vyhlášky. Účinnost je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může Ministerstvo vnitra pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.⁹⁴ V rozhodnutí o pozastavení účinnosti se rovněž stanoví přiměřená lhůta k dodatečnému zjednání nápravy. Proti tomuto rozhodnutí je možné podat rozklad ministru vnitra. Nejednají-li obec nápravu ani v této dodatečné lhůtě, je nejdříve 30. dnem od uplynutí lhůty pro podání rozkladu nebo od právní moci zamítavého rozhodnutí o podaném rozkladu podán návrh Ústavnímu soudu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení, je-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, resp. § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu.⁹⁵ Pokud Ústavní soud v navazujícím řízení návrh odmítne, zamítne, nebo řízení o něm zastaví, pozbývá dnem nabytí právní moci takového rozhodnutí Ústavního soudu platnosti rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, jejíž zrušení bylo navrhováno.

Od dozoru nad výkonem samostatné působnosti, který je fakticky zásahem do činnosti územních samosprávních celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy, je nutno odlišit dozor nad výkonem přenesené působnosti. Zde se jedná pouze o dozor nad nepřímým výkonem státní správy, který nepožívá tuto ochranu.

Z tohoto důvodu je dozorujícím orgánem nad výkonem přenesené působnosti obcí „pouze“ krajský úřad a u krajů a hlavního města Prahy věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad.⁹⁶ Od účinnosti zákona o Sbírce právních

⁹² Srov. čl. VI bod 1 zákona č. 36/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávních celků a některých správních úřadů.

⁹³ Např. zrušením, změnou nebo nahrazením vadné vyhlášky.

⁹⁴ § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁹⁵ § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., § 81 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., § 108 a násl. zákona č. 131/2000 Sb.

⁹⁶ Opět budu pro značnou podobnost popisovat pouze právní úpravu platnou pro obce. Pro kraje a hlavní město Prahu je odlišnost právě v tom, že namísto obci nadřízeného krajského úřadu je dozorujícím orgánem věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, kterému před nabytím účinnosti

předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů nahrazuje publikace nařízení obce v této sbírce povinnost je zasílat krajskému úřadu. Dojde-li krajský úřad k závěru, že nařízení obce odporuje zákonu, vyzve obec ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dnů. Nejednala-li obec v této lhůtě nápravu⁹⁷, Ministerstvo vnitra pozastaví účinnost tohoto nařízení. Účinnost je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.⁹⁸ V rozhodnutí o pozastavení účinnosti se rovněž stanoví přiměřená lhůta k dodatečnému zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu ani v této dodatečné lhůtě, podá nejpozději do 30 dnů od jejího uplynutí návrh Ústavnímu soudu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení, je-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, resp. § 64 odst. 2 písm. i) zákona o Ústavním soudu.⁹⁹ Pokud Ústavní soud v navazujícím řízení návrh odmítne, zamítne, nebo řízení o něm zastaví, pozbývá dnem nabytí právní moci takového rozhodnutí Ústavního soudu platnosti rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, jejíž zrušení bylo navrhováno.

Tento popsaný dozorový proces je kompromisem mezi snahou o zachování práva na samosprávu¹⁰⁰ na jedné straně a snahou o zachování právní jistoty adresátů a efektivity soudů na straně druhé. Obecné soudy se tak nemusí vypořádávat s neaplikací právních předpisů a Ústavní soud není ve všech případech nucen od počátku projednávat návrhy na zrušení těchto právních předpisů. Jako nedostatečná se však metoda pozastavení účinnosti těchto podzákoných právních předpisů může projevit v situaci kdy některý právní předpis pro posouzení věci „fixuje“ stav právního řádu v čase.¹⁰¹ K řešení těchto problémů dále viz východiska části třetí této práce.

zákona o Sbírcě právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů svá nařízení také zasílaly.

⁹⁷ Např. zrušením, změnou nebo nahrazením vadné vyhlášky.

⁹⁸ § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁹⁹ § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., § 81 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., § 108 a násl. zákona č. 131/2000 Sb.

¹⁰⁰ V případě výkonu samostatné působnosti.

¹⁰¹ Takováto ustanovení jsou obvyklá např. v daňových předpisech. Srov. např. § 13b odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí: „*Daň z nemovitých věcí se stanoví na zdaňovací období podle stavu k 1. lednu roku, na který je daň stanovována.*“

2.3.4 Přezkum ze strany Ústavního soudu

Dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 11 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu je plénum Ústavního soudu oprávněno rozhodnout o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Tato forma přezkumu je jediným způsobem, jakým je možné podzákoný předpis územně samosprávného celku autoritativně zrušit.

Podat návrh mohou jak orgány dozorující nad vydáváním podzákoných právních předpisů obcí a krajů v souvislosti s těmito dozorovými postupy, tak i:

1. vláda,
2. skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů,
3. senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,
4. ten, kdo podal ústavní stížnost, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení,
5. zastupitelstvo kraje,
6. Veřejný ochránce práv,
7. zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.¹⁰²

J. Kysela s M. Kokešem Ústavní soud při výkonu této pravomoci označují za *významného aktéra v procesu tvorby práva*, protože „*jednak kontroluje kompetence právotvorných orgánů (zejména v oblasti zmocnění k vydání prováděcích předpisů), jednak kontroluje postup aktérů právotvorného procesu, který musí být v souladu s Ústavou, resp. se zákonem v případě tvorby podzákoných předpisů, a konečně u podzákoných předpisů kontroluje i jejich obsah z hlediska dodržení ústavních principů i zákonných požadavků (secundum et intra legem).*“¹⁰³

Ústavní soud přezkoumává pouze vyhlášené a dosud platné právní předpisy,¹⁰⁴ pokud by přezkoumávaný předpis tuto podmínku během řízení přestal splňovat, soud

¹⁰² Dle § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁰³ KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ. Role vlády v procesu právotvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí, s. XCVIII.

¹⁰⁴ § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

řízení zastaví.¹⁰⁵ Obdobně postupuje ohledně (ústavního) zákona, s nímž má být podle návrhu napadený podzákoný právní předpis rozporný.

Dle Kysely s Kokešem Ústavní soud při přezkumu jiných právních předpisů nejprve zjišťuje zda „*byl přijat a vydán ústavně konformním způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence, až poté přistupuje k přezkumu jeho obsahu.*“¹⁰⁶

Pro přezkum obecně závazných vyhlášek používá Ústavní soud tzv. *čtyřkrokový test*¹⁰⁷, k jehož použití uvádí, že se jedná o zvláštnost vyplývající z „*ústavní garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo (čl. 104 odst. 3 Ústavy)*“¹⁰⁸ Test se skládá z těchto čtyř kroků, z nichž první dvě kritéria jsou kritérii formálními a druhá dvě se týkají samotného obsahu přezkoumávaného právního předpisu:

1. Přezkum pravomoci územně samosprávného celku vydávat obecně závazné vyhlášky.
2. Přezkum otázky, zda se územně samosprávný celek při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohyboval mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání *ultra vires*).
3. Vyřešení otázky, zda územně samosprávný celek při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužil zákonem mu svěřenou působnost.
4. Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska "nerozumnosti" (unreasonableness).

Obsah čtvrtého kroku rozvádí ve svém nálezu ze dne 22. května 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 takto: „*muselo (by) jít o právní úpravu natolik absurdní, že by žádná rozumná obec, resp. žádné racionálně uvažující zastupitelstvo obce k takovému řešení nemohlo rozumně přistoupit*“.¹⁰⁹

¹⁰⁵ § 67 op. cit. zákona o Ústavním soudu.

¹⁰⁶ KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí, s. XCVIII.

¹⁰⁷ Vymezil jej v nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 20.

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06, bod 34.

Dojde-li Ústavní soud k závěru, že je právní předpis, nebo jeho jednotlivá ustanovení v rozporu s (ústavním) zákonem, rozhodne nálezem, že se takový právní předpis, nebo jeho jednotlivé ustanovení, ruší k určitému dni.¹¹⁰

¹¹⁰ § 70 odst. 1 op. cit. zákona o Ústavním soudu.

3 Aplikace podzákoných právních předpisů správním orgánem

A. Gerloch rozděluje¹¹¹ aplikaci práva na tři stadia:

1. zjišťování skutkového stavu
2. řešení právních otázek a
3. rozhodnutí ve věci.

V této části se zaměřím pouze na řešení právních otázek, a to zejména z pohledu vázanosti správního orgánu podzákonými právními předpisy. Především proto, že stadium první je málo relevantní pro skutečnost, že právní předpisy není třeba dokazovat, a rozhodnutí ve věci je pak spíše věcí individuální aplikace v daném případě.

3.1 Dosavadní diskuse

Diskusi na téma vázanosti správního orgánu podzákonými předpisy pomyslně započal F. Křepelka¹¹², když ve svém článku s názvem Nesamozřejmá hierarchie práva a vstup ČR do EU upozornil, že nesouhlasí s všeobecně sdíleným míněním o povinnosti státní správy dodržet podzákoný předpis, ač by byl v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly. Druhým dechem ale dodal, že v tomto článku nedokáže poskytnout dostatečně jakostní argumentaci.

Tuto argumentaci se pokusil doplnit M. Steiner¹¹³ ve svém článku s názvem Správní orgán a čl. 95 odst. 1 Ústavy. Článek vystavěl na povinnosti soudu aplikovat čl. 95 odst. 1 z úřední povinnosti, aby dostál své povinnosti poskytnout soudní ochranu podle čl. 38 Listiny, kterou doplňuje úvahou, že „*zde ovšem musí platit stejné právo pro soud i pro jiný státní orgán. Jinak řečeno, nemůže mít jiný státní orgán na rozdíl od soudu převrácenou hierarchii právních norem. Uznávání převrácené hierarchie právních norem by znamenalo, že správní orgán není vázán zákonem, ale protizákonnou vyhláškou, nařízením či jiným předpisem. Takový postoj by odporoval*

¹¹¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*, s. 208.

¹¹² KŘEPELKA, Filip. Nesamozřejmá hierarchie práva a vstup ČR do EU.

¹¹³ STEINER, Marek. Správní orgán a čl. 95 odst. 1 Ústavy.

zejména čl. 1 Ústavy, který prohlašuje Českou republiku za právní stát. Přitom žalobu na rozhodnutí správních orgánů je možné většinou podat až po vyčerpání řádných opravných prostředků. Tak např. prvoinstanční správní orgán by věděl, že podzákoný předpis je v rozporu se zákonem, nicméně by na základě vyhlášky rozhodl. Věc by bezvýsledně musela projít odvolacím řízením, pak by bylo možno podat žalobu u soudu. Teprve soud by protizákoný předpis.“ Argumentaci dále podpořil odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy, dle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon a na čl. 2 odst. 2 Listiny dle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví a dodává: „Čl. 95 odst. 1 Ústavy je zde vlastně zvláštním předpisem s platností pro soudy, na rozdíl od čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, které platí pro všechny státní orgány. Z tohoto jasně vyplývá závěr, že i jiné orgány nesmí aplikovat podzákoný předpis, který je v rozporu se zákonem.“

Zcela opačný názor zastává J. Štiavnický¹¹⁴, který na Křepelku se Steinerem reagoval v článku Poznámky k problematice závaznosti prameňov práva a čl. 95 ods. 1 Ústavy ČR. Argumenty předestřel následující:

1. Jeho prvním argumentem je dělba moci, zdůrazňuje, že státní správa je hierarchicky organizovaná a nižší složka je podřízená té vyšší. Uvádí, že „Zo samej podstaty, racionality štátnej správy, nám vyplýva, že správny orgán nemôže polemizovať so záväznosťou normatívnych právnych aktov vlastnej – výkonnej moci. Naopak, sudca je nezávislý, nie je nikomu podriadený, je viazaný zákonom v už uvedenom zmysle, a preto môže nepoužiť podzákoný predpis.“¹¹⁵
2. Dále argumentuje presumpcí správnosti správních aktů (srov. správní řád), kterou rozšiřuje i na posouzení podzákoných předpisů: „Pri rozhodovaní správny orgán o podzákonnom predpise nepochybuje. Ak o ňom pochybuje účastník konania, môže podať správnu žalobu, a tam súd môže v zmysle čl. 95 ods. 1 Ústavy ČR tento predpis nepoužiť. Rozhodnutím správneho súdu je potom správny orgán viazaný.“

¹¹⁴ ŠTIAVNICKÝ, Ján. Poznámky k problematike závaznosti prameňov práva a čl. 95 ods. 1 Ústavy ČR.

¹¹⁵ Ke vztahu nadřízenosti a podřízenosti viz dále moje úvahy nad právními předpisy územních samospráv, kde nelze argument hierarchie použít.

3. Podpůrně uvádí i příklady z běžných zákonů, konkrétně starého služebního zákona (*Státní zaměstnanci jsou povinni a) zachovávat při výkonu služby věrnost České republiky; věrností se rozumí dodržování Ústavy České republiky, jejího právního řádu při uznání práv a svobod a při dodržování zájmů České republiky, (...) c) při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu a služební předpisy*)¹¹⁶ a ze správního řádu (*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu*)¹¹⁷
4. Upozorňuje také, že soudci jsou na rozdíl od státních úředníků nejen nezávislí, ale jsou to také *osoby profesionálně znalé práva.*

J. Filip ve svém článku z konce minulého tisíciletí vymezuje svoji pozici celkem jasně: „Konečně na úrovni přezkumu zákonnosti podzákonných právních předpisů mají tuto možnost i naše soudy. To neplatí pro oblast rozhodování veřejné správy a osobně v tom nevidím zásadní problém, neboť správa je tu od toho, aby vykonávala, co je jí uloženo. Kontrola a přezkum je pak věcí nadřízených orgánů a soudů podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.“¹¹⁸

Na diskusi navazuje K. Černín ve článku s názvem *Úředníci a pyramida: K výkladu podzákonných právních předpisů správními orgány.*¹¹⁹ Na mysli má pomyslnou pyramidu právních předpisů dle jejich právní síly, na kterou si, podle jeho názoru, úředník sám nemůže učinit pohled zvenčí, jelikož je její součástí. A to na rozdíl od nezávislého soudu nebo akademika, kteří stojí mimo tuto pyramidu a kterým je „dáno, aby onu pomyslnou pyramidu nazírali z vnějšku a v její celistvosti, neboť se nacházejí mimo moc výkonnou a jsou na ní nezávislí.“

¹¹⁶ Toto ustanovení bylo téměř v nezměněné formě použito i v novém zákoně o státní službě – nově jsou v zákoně i příkazy k výkonu služby (viz § 77 odst. 1 písm. c)). Je však otázkou v jakém vztahu jsou služební předpisy a podzákonné právní předpisy, zejména s ohledem na silné postavení dané možnosti vést před NSS Řízení o zrušení služebního předpisu.

¹¹⁷ § 2 odst. 1 správního řádu, obdobně viz i § 5 odst. 1 daňového řádu, který má zásady vlastní: *Správce daně postupuje při správě daní v souladu se zákony a jinými právními předpisy.* Mám za to, že tento argument by bylo možné použít obdobně i pro hájení opačné pozice, tzn. má-li správní orgán postupovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy, pak má chránit především Ústavu jako právní předpis nejvyšší právní síly a na základě skutečnosti, že Česká republika je demokratický právní stát, nezákonný právní předpis aplikovat nesmí.

¹¹⁸ FILIP, Jan. Poznámka k úvaze o rušení neústavního zákona.

¹¹⁹ ČERNÍN, Karel. Úředníci a pyramida: K výkladu podzákonných právních předpisů správními orgány.

Černín pokládá otázku, kdo všechno může být vyšší autoritou, která je úředníkovi jako opora pro posouzení souladu podzákoného předpisu se zákonem. Už Štiavnický nabízí jako tuto autoritu soud, a to nejen při aplikaci norem v dané konkrétní věci, ale také ve chvíli, kdy by soudy posuzovaly soulad jednoho podzákoného předpisu konstantněji. Nad rámec Štiavnického pak Černín zmiňuje jako autoritu veřejného ochránce práv, který sice „*není orgánem aplikace práva v ryzím smyslu, disponuje však potřebnou nezávislostí a měl by vzhledem ke své roli požívat odpovídajícího respektu*“.¹²⁰ Jako o potenciální autoritě mající za následek neaplikaci podzákoné normy uvažuje také o samotném zákonodárci, nebo normotvůrci.¹²¹

Dále podotýká, že může nastat stav, ve kterém je rozpor mezi dvěma aplikovatelnými normami rozdílné právní síly *zjevný, nepochybný a nepřekonatelný výkladem*. V takové chvíli správnímu orgánu nezbyvá, než aby si vybral jen jednu z nich. Upozorňuje, že taková situace nenastane často, pokud však nastane, usuzuje, že se musí uplatnit původní úvahy F. Křepelky podpořené předestřenými argumenty M. Steinera. Při takto jasné volbě pak musí správní orgán vybrat jako použitelnou tu normu, kterou najde v právním předpise vyšší právní síly.

V článku Černín uzavírá, že „*rozpor v názorech výše citovaných autorů vyplývá především z toho, že se všichni snaží dát jedinou a definitivní odpověď na poměrně komplexní otázku*“.¹²² Podle jeho názoru je neudržitelný postoj, že by byl správní orgán vázán podzákonými předpisy vázán absolutně, zejména v případech extrémního rozporu mezi zákonem a podzákoným předpisem a má za to, že by takový bezvýhradní postoj vedl k absurdním důsledkům.

Na tyto absurdní důsledky upozorňuje J. Fronc, který byl posledním z autorů, který se danému tématu věnoval. Ten ve svém článku s názvem *Vliv referenčního rámce přezkumu na rozhodování soudů a správních orgánů*¹²³ poukazuje na několik případů, kdy se nižší a vyšší instance se při rozhodování řídí jinými kritérii přezkumu a není tak naplněn racionální předpoklad, že „*nižší instance jsou schopny (a povinny)*

¹²⁰ Op. cit. K. Černín, s. 93.

¹²¹ Např. výkladem důvodové zprávy k zákonu i pokyny obsaženými v různých stanoviscích a metodikách.

¹²² Op. cit. K. Černín, s. 95.

¹²³ FRONC, Jaromír. Vliv referenčního rámce přezkumu na rozhodování soudů a správních orgánů.

*rozhodovat tak, aby jejich rozhodnutí nebyla rušena. A opačně, pokud rozhodnutí zrušeno bylo, znamená to, že orgán, který zrušené rozhodnutí vydal, pochybil, a měl správně vydat rozhodnutí jiné.*¹²⁴

V kontextu této práce upozorňuje na situaci, kdy by se v důsledku restriktivního výkladu čl. 95 odst. 1 Ústavy lišil referenční rámec rozhodování správního orgánu a soudu, který by takové rozhodnutí následně přezkoumával.

Můžeme shrnout, že přístup autorů je nejednoznačný a v mnoha případech jsou v přímém rozporu. I přesto někteří autoři formulují dílčí použitelné závěry, např. J. Fronc shrnuje závěry K. Černína, kdy může správní orgán podzákoný právní předpis neaplikovat takto¹²⁵:

1. *Soudní náprava buď není možná (kompetenční vyluka), nebo by přišla příliš pozdě, čímž by vznikla závažná a nenapravitelná újma na právech.*
2. *Správní orgán dokáže s dostatečnou jistotou posoudit, že předpis skutečně není souladný, a že mu tedy soud v tomto dá za pravdu. Takovou jistotu lze získat zejména v případě, kdy*
 - a) *nesoulad je zcela zjevný, (Například tehdy, pokud by podzákoný předpis stanovil přesný (doslovný) opak toho, co zákon.) nebo*
 - b) *nesoulad již konstatovala (ustálená?) judikatura.*

Nejednoznačná je i judikatura Nejvyššího správního soudu, ale můžeme v ní spatřovat postupný vývoj směrem k názoru, že v čím dál tím více případech si může správní orgán učinit vlastní úsudek o zákonnosti podzákoného právního předpisu.

V rozsudku z roku 2008 Nejvyšší správní soud dochází k závěru, že „*Správní orgány jsou tedy ve své činnosti vázány všemi právními předpisy, které jsou součástí právního řádu, počínaje Ústavou a ústavními zákony přes zákony až po podzákoné právní předpisy. Na rozdíl od soudů jsou správní orgány vázány všemi podzákonými*

¹²⁴ Op. cit. J. Fronc, abstrakt článku.

¹²⁵ FRONC, Jaromír. Vliv referenčního rámce přezkumu na rozhodování soudů a správních orgánů, s. 206.

*právními předpisy, včetně těch, o nichž mají eventuálně za to, že odporují normám vyšší právní síly.*¹²⁶

Ve svém relativně nedávném rozsudku Nejvyšší správní soud reagoval na kasační námitku stěžovatele¹²⁷, ve které stěžovatel uvedl, že je vázán zákonnými a podzákonnými právními předpisy a nepřísluší mu posuzovat zákonnost sporné vyhlášky. *Jedinou věcí, kterou by mohl posoudit, tak je existence unijního prvku, nicméně současně zavázán obecně závaznou vyhláškou by musel dospět k legálnosti omezení volného pohybu a služeb v rámci EU.* Senát Nejvyššího správního soudu, jehož členem byl mj. i Pavel Bobek reagoval takto: *„Z uvedeného¹²⁸ je zřejmé, že stěžovatel jako správní orgán má pravomoc a povinnost (a dokonce z úřední povinnosti) posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU, zjistí-li existenci unijního prvku. Stěžovatelova první námitka tak není důvodná.*¹²⁹

I pokud bychom došli k závěru, že Nejvyšší správní soud měl ve druhém z citovaných rozsudků na mysli pouze nutnost přezkoumat vyhlášku co do existence unijního prvku, je třeba upozornit na judikaturu Soudního dvora Evropské unie a důsledky které z ní plynou pro závěry této práce.

3.2 Vztah k právu Evropské unie

Právo evropské unie je zvláštním hybridním právním systémem, který je čím dál tím více provázaný se systémem práva vnitrostátním. V některých případech¹³⁰ již není možné postavit najisto, zda daná právní norma vychází čistě z vnitrostátního pramene práva, nebo zda je zde dána přítomnost tzv. unijního prvku.

Přitom Soudní dvůr čím dál tím více vtahuje základní principy vnitrostátního působení unijního práva i na činnost správních orgánů. Autoři knihy *Vnitrostátní*

¹²⁶ Rozsudek NSS ze dne 29. září 2008, č. j. 8 Afs 22/2008-71. K obdobnému závěru dochází Nejvyšší správní soud např. i v usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. května 2004, č. j. 6 A 100/2002-74.

¹²⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 9. března 2023, č. j. 9 As 154/2021-23, odst. 5. Stěžovatelem bylo v projednávané věci Ministerstvo financí, v roli správního orgánu posuzujícího povolení k provozování loterie, které ve svých kasačních námitkách mj. odkazovalo na mnou citovanou judikaturu NSS z roku 2008 zastávající tento názor.

¹²⁸ NSS v předchozím bodě připomínal svoji judikaturu k pravomoci správního orgánu přezkoumat soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU.

¹²⁹ Rozsudek NSS ze dne 9. března 2023, č. j. 9 As 154/2021-23, odst. 11.

¹³⁰ Např. povinnosti stanovené implementačními předpisy.

aplikace práva Evropské unie zdůrazňují především tři z nich: „znalost a aplikaci unijního práva správním orgánem z úřední povinnosti; přednost a přímý účinek práva EU v řízení před správním orgánem; požadavek souladného výkladu (nepřímého účinku) v aplikační praxi správních orgánů.“¹³¹

J. Štiavnický se ve svém článku pokouší vyrovnat s možnými vnitrostátními dopady této judikatury Evropského soudního dvora, podle níž všechny orgány veřejné správy, včetně obcí a měst, jsou povinny aplikovat komunitární nařízení a naopak nepoužít jim odporující národní právo. Argumentuje přitom následovně: „*V národnom práve je situácia odlišná. Ide o jeden systém, nie o systémy dva. (...) Funkčnosť národného systému je podmienená tým, aby správne orgány aplikovali bezvýhradne aj podzákonné predpisy.*“¹³² Tento názor nesdílím s odkazem na zmíněnou čím dál tím větší provázanost, ne-li prolnutí, obou systémů.

Nejvyšší správní soud již judikaturu Soudního dvora akceptoval a v recentních rozsudcích ji hojně aplikuje.¹³³ Jejím zjevným důsledkem je povinnost správních orgánů aplikovat právo Evropské unie přednostně před právem vnitrostátním (tedy i před vnitrostátními podzákonnými normami). V jednom z rozsudků shrnuje svoji judikaturu takto:

„Stěžovatelka se dovolává také toho, že vnitrostátní soudy musí zajistit přednostní aplikaci práva EU. Z judikatury NSS vyplývá, že nejen soudy, ale i správní orgány musí posuzovat soulad vnitrostátního práva s právem EU a v případě jejich nesouladu vnitrostátní právo neaplikovat (rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 1 Afs 6/2013-184, ŠKO-ENERGO). Přednost evropského práva přitom plyne jak ze samotného práva EU (rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 7. 1964, 6/64, *Costa v. E.N.E.L.* a ze dne 9. 3. 1978, 106/77, *Simmenthal II*), tak z článku 10a Ústavy, podle kterého právu EU svědčí aplikační přednost z titulu přenosu pravomocí z České republiky na EU. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, Cukerné kvóty III, č. 154/2006 Sb., *„ustanovení čl. 10a Ústavy tak vlastně působí*

¹³¹ BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, s. 486–487.

¹³² ŠTIAVNICKÝ, Ján. Poznámky k problematice závaznosti pramenů práva a čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR.

¹³³ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 9. března 2023, č. j. 9 As 154/2021-23, odst. 10, ze dne 10. května 2023 č. j. 8 As 239/2022-140, odst. 32, nebo ze dne 28. června 2023, č. j. 2 As 339/2021-28, odst. 24.

obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu České republiky. ‘ Zásada přednosti unijního práva ukládá soudu členského státu povinnost, aby v co možná největším rozsahu vykládal vnitrostátní právo v souladu s unijním právem. Není-li takový výklad možný a je-li vnitrostátní norma v rozporu s ustanovením unijního práva, které má přímý účinek, má soud povinnost v rámci sporu, který mu byl předložen, takovou normu vnitrostátního práva neaplikovat.’¹³⁴

A dále doplňuje velmi podstatnou pasáž, která je velmi relevantní pro téma této práce: *„Tato povinnost však není omezena jen na soudy, ale vztahuje se na všechny orgány členského státu, včetně správních orgánů (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 5. 2020, C-924/19 a C-925/19, FMS a další, bod 183). Opačný závěr by vedl k nelogickému důsledku, že by nebylo možné opírat se o právo EU ve správním řízení, ale v řízení před soudy, které by následně rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly, již ano (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2022, čj. 4 As 370/2021-28).“*¹³⁵

J. Fronc k judikatuře soudního dvora a její aplikovatelnosti na řešené téma uvádí následující: *„Stojí přitom za zmínku, že když Evropský soudní dvůr judikoval, že se pravidlo přednosti evropského práva vztahuje i na správní orgány a orgány územní samosprávy, použil argument, že by si odporovalo, pokud by se jednotlivec mohl domáhat aplikace práva ES v soudním řízení přezkoumávajícím rozhodnutí správního orgánu, ale přesto by tento orgán neměl povinnost příslušná ustanovení aplikovat a zdržet se aplikace nesouladných ustanovení národního práva (rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 22. 6. 1989, C-103/88, Costanzo, bod 31).“*¹³⁶

Otázka, kterou si ve vztahu k této judikatuře Soudního dvore Evropské unie, potažmo Nejvyššího správního soudu kladu zní:

Je správní orgán povinen posoudit soulad každého podzákoného právního předpisu s vnitrostátním zákonem v případě, že aplikoval-li by tento předpis, způsobil

¹³⁴ Rozsudek NSS ze dne 10. května 2023 č. j. 8 As 239/2022-140, odst. 32

¹³⁵ Op. cit. rozsudek NSS č. j. 8 As 239/2022-140, odst. 32.

¹³⁶ FRONC, Jaromír. Vliv referenčního rámce přezkumu na rozhodování soudů a správních orgánů, s. 205.

by v konečném důsledku porušení povinností, ke kterým se Česká republika zavázala v některé z norem primárního¹³⁷ nebo sekundárního práva EU?

Píše-li Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 As 154/2021-24, odst. 11, že „*správní orgán má pravomoc a povinnost (a dokonce z úřední povinnosti) posoudit soulad obecně závazné vyhlášky s právem EU, zjistí-li existenci unijního prvku,*“ je třeba vyjasnit, za jakých podmínek má správní orgán sám unijní prvek zjišťovat.

Existenci unijního prvku je přitom třeba v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu konkrétně namítat: „*Jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 21. 2. 2023, č. j. 2 As 280/2021-39, odst. 32, pokud žalobce ve správním řízení netvrdí existenci unijního prvku, správní orgán nemá povinnost posuzovat soulad OZV s unijním právem.*“¹³⁸ Dle Nejvyššího správního soudu v řízení nepostačí pouhý poukaz na rozpor s unijním právem, ale je třeba konkrétně existenci unijního prvku tvrdit a prokázat.¹³⁹

Soudní dvůr Evropské unie vymezuje tzv. unijní prvek v oblasti provozování hazardních her v rozsudku *Berlington Hungary* takto: *unijní prvek je dán, jestliže alespoň část klientely, která prostory se sázkovými zařízeními navštěvovala, byla tvořena občany jiných členských států Evropské unie. A to i přesto, že na unijní úrovni není právní úprava hazardních her harmonizována a členské státy mají možnost stanovit cíle své politiky v této oblasti.*

Ve věci *Berlington Hungary* Soudní dvůr evropské unie dále uvedl, že: „*Omezení uložená členskými státy však musí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost, tedy být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení. Kromě toho je v tomto kontextu třeba připomenout, že vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze,*

¹³⁷ Takovým velmi širokým ustanovením může být např. čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹³⁸ Rozsudek NSS ze dne 28. června 2023, č. j. 2 As 339/2021-28, odst. 24.

¹³⁹ Op. cit. rozsudek NSS, č. j. 2 As 339/2021-28, odst. 25.

*pokud skutečně odpovídají snaze dosáhnout jej koherentním a systematickým způsobem.*¹⁴⁰

Je tedy zjevné, že i v oblastech, které nejsou Evropskou unií harmonizovány, lze dovodit existenci unijního prvku velmi snadno.¹⁴¹ V případě existence unijního prvku tedy může dojít k situaci, kdy neposouzení souladu podzákoného právního předpisu a jeho následná aplikace bude mít za následek porušení práva Evropské unie. O to více řečené platí v případě podzákoných právních předpisů s územně omezenou platností, při jejichž aplikaci mohou nedůvodné rozdíly napříč Českou republikou vzniknout o to snadněji. Tato otázka však není hlavním předmětem této práce a zcela jistě by si zasloužila zpracování vlastní.

3.3 Aplikace podzákoného právního předpisu územního samosprávného celku

K. ČERNÍN v již citovaném článku v poznámce pod čarou píše, že *„povaha dalších podzákoných pramenů práva, zejména těch, které vydávají v přenesené i samostatné působnosti územní samosprávné celky, a jejich místo v naznačené hierarchii představují téma pro samostatnou stat’.*¹⁴²

V této práci proto rozšířím uvedené názory a závěry dřívějších autorů o úvahu, zda se na učiněných závěrech něco změní, pokud bude správní orgán posuzovat podzákoný právní předpis, který vydal územní samosprávný celek stojící mimo běžnou strukturu moci výkonné.

¹⁴⁰ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další proti Magyar Állam*, C-98/14, bod 64.

¹⁴¹ Například, jak velké procento podnikatelů nikdy neprodalo zboží nebo neposkytlo službu občanu jiného členského státu EU, aniž by o to třeba i vědělo. Dovolím si tvrdit, že to budou nižší jednotky procent.

¹⁴² ČERNÍN, Karel. Úředníci a pyramida: K výkladu podzákoných právních předpisů správními orgány, s. 88 (poznámka pod čarou č. 1).

V této kapitole budu pracovat se třemi modelovými příklady správního orgánu, které jsou v praxi běžné a pomohou mi demonstrovat tři odlišné situace:

1. Finanční úřad stanovující daň na základě obecně závazné vyhlášky obce stanovující koeficient pro výpočet daně z nemovitých věcí,¹⁴³ který postupuje jako správce daně na základě daňového řádu,
2. Policista prověřující podezření o spáchání přestupku podle § 4 zákona o některých přestupcích,¹⁴⁴ spočívající v porušení tržního řádu stanoveného nařízením obce a
3. Ministerstvo financí posuzující provozování hazardních her v obci, která vydala vyhlášku omezující provozování hazardu v dané obci.¹⁴⁵

Modelové příklady jsem úmyslně vybral tak, aby pokrývaly právní předpisy vydané jak v samostatné působnosti (č. 1 a 3), tak i v přenesené působnosti (č. 2). Současně všechny tři příklady představují aplikaci podzákoného právního předpisu obce orgánem státní správy a liší se v předpokládané specializaci a úrovni právního vzdělání jednotlivých zaměstnanců (od běžného policisty v případě č. 1 přes berního úředníka po státního zaměstnance ústředního orgánu státní správy v případě č. 3, který pravděpodobně disponuje vysokoškolským právním vzděláním).

J. Štiavnický ve svém článku¹⁴⁶ argumentoval, že státní správa je hierarchicky organizovaná a nižší složka je podřízená té vyšší. To může platit např. u vyhlášek jednotlivých ministerstev, ale zcela jistě ne v případě, kdy orgán státní správy aplikuje právní předpis, který vydal orgán územní samosprávy.

Tvorba práva na úrovni ústředních orgánů státní správy je vysoce profesionalizovaná, vyhlášky tvoří odborníci s vysokoškolským právnickým

¹⁴³ Obecně závazná vyhláška vydaná na základě § 6 a 11 zákona o dani z nemovitých věcí (*Pro jednotlivé části obce může obec obecně závaznou vyhláškou koeficient, který je pro ni stanoven v ustanovení písmene a), zvýšit o jednu kategorii nebo snížit o jednu až tři kategorie podle členění koeficientů*)

¹⁴⁴ *Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení obce nebo kraje.*

¹⁴⁵ *Vyhláška vydaná na základě § 12 zákona o hazardních hrách (Obec může na základě jiného zákona vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.)*

¹⁴⁶ ŠTIAVNICKÝ, Ján. Poznámky k problematice závaznosti prameňov práva a čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR.

vzděláním a ty následně procházejí důkladným připomínkovým řízením. Naopak orgány místních samospráv jsou často složeny z neuvolněných zastupitelů, které koriguje, případně podporuje, personálně nepočtený obecní úřad. O něco lepší situace bude nepochybně u orgánů krajů, nicméně stále nejsou jejich právní předpisy podrobeny formální ani materiální kontrole v připomínkovém řízení, jako je tomu u vyhlášek ministerstev. Jako podstatný rozdíl, zejména s přihlédnutím k závěrům z předchozí kapitoly, spatřuji v absenci vyjádření odborného aparátu úřadu vlády, zejména jeho odboru kompatibility s evropským právem.

K. Černín ve svém článku¹⁴⁷ činí závěr, že správní orgán musí aplikovat podzákoný právní předpis vydaný *praeter legem*, tedy takový, který vybočuje z mezí svého zmocnění. Naopak projevuje názor, že podzákoný právní předpis vydaný *contra legem*, tedy proti výslovnému textu zákona, aplikovat nesmí. Mám za to, že v případě územních samosprávných celků, je situace o něco jiná.

V případě přenesené působnosti je dle mého názoru postavení nařízení obcí a krajů velmi slabé, a to především proto, že jde stále o výkon státní správy, pouze přenesený na územně samosprávné celky. Ve **druhém modelovém příkladu** by měl mít právo posoudit, zda tržní řád nevykračuje z mezí zákonného zmocnění správní orgán ve správním řízení a pachateli v jeho prospěch pokutu případně neuložit. Takový postup by měl být ideálně podpořen i metodikou, či jiným doporučením, jak nařízení přezkoumávat. Samotný policista by takovou pravomoc mít neměl. Vedou mě k tomu hned dva argumenty. Jedná se o velmi rutinní aplikaci práva a rozdíly v takovém postupu by mohly vést k velkým dopadům do rovnosti v právu a do legitimního očekávání adresátů. Druhým důvodem je nutnost jisté flexibility při výkonu činnosti ozbrojených sborů, která neumožňuje podrobné právní posuzování individuálních situací. Ostatně zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů očekává, že příslušník splní rozkaz i pokud má pochybnost o jeho souladnosti se zákonem. Nesmí splnit pouze rozkaz, jehož splněním by zjevně spáchal trestný čin.¹⁴⁸

Výkon samostatné působnosti je chráněn právem územně samosprávných celků na samosprávu, nicméně i zde má správní orgán právo učinit si úsudek, ač by při

¹⁴⁷ ČERNÍN, Karel. Úředníci a pyramida: K výkladu podzákoných právních předpisů správními orgány.

¹⁴⁸ § 46 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

takovém postupu měl postupovat obezřetněji a s respektem k tomuto právu. Obec či kraj si však musí být vědomi zákonných mantinelů a v případě, že by svým právním předpisem zcela vykročili ze zákonných mezí, měla by jim být sankcí neaplikace takového předpisu již správním orgánem. A to především z důvodu, že považují za neudržitelné, aby územní samospráva mohla svojí normotvorbou donutit stát prostřednictvím jeho vlastních orgánů, aby nezákonně způsobil škodu soukromým osobám. Vezměme si **první modelový příklad**, ve kterém je obec je oprávněna obecně závaznou vyhláškou upravit koeficient, jímž se násobí daň z nemovitých věcí. Správce daně je následně povinen takto vypočtenou daň vyměřit a vybrat. Má možnost při tomto postupu posoudit soulad této obecně závazné vyhlášky obce se zákonem, potažmo s Listinou základních práv a svobod? Problém nastane zejména ve chvíli, kdy Ministerstvo vnitra nepozastaví účinnost takové vyhlášky včas, a ta bude účinná k 1. lednu.¹⁴⁹ Obecně závazná vyhláška může být v tomto případě problematická hned ze tří aspektů:

1. Může stanovit koeficient zcela nepředpokládaný zákonem, zde se nejspíše pohybujeme na pomezí teoretického vymezení kategorií *praeter legem a contra legem*, nicméně pro správce daně je zcela triviální učinit si úsudek o tom, zda stanovený koeficient je předpokládaný zákonem, či nikoliv.
2. Může mít nezjevně diskriminační charakter, například stanoví-li pro určitou část obce, v níž pozemky vlastní příslušníci jiného etnika, zvláště vysoký koeficient, takový případ je daleko nebezpečnější, jeho posouzení je však také daleko obtížnější a špatný postup správce daně by mohl být nezákonným zásahem do práva obce na samosprávu.
3. Zákon o dani z nemovitých věcí váže rozmezí, ve kterém může obec koeficient upravit, na počet obyvatel této obce dle posledního sčítání lidu. Klesne-li tedy počet obyvatel obce pod jednu z vymezených hranic a obec měla koeficient stanoven v nejvyšší možné výši, stane se tím obecně závazná vyhláška rozporná se zákonem.

¹⁴⁹ Dle § 13b zákona o dani z nemovitých věcí totiž platí: „*Daň z nemovitých věcí se stanoví na zdaňovací období podle stavu k 1. lednu roku, na který je daň stanovována.*“

Zákonodárce se snaží v jednotlivých případech této situaci předejít.¹⁵⁰ To mimo jiné i proto, že diskuse na toto téma je stále otevřená a není jasné, jaké stanovisko by případně soudy při přezkumu zaujaly.

Určité vodítko nám může dát velmi čerstvý nález ústavního soudu, ve kterém plénem zamítlo návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Řepov, kterou se stanovovaly místní koeficienty pro část obce.¹⁵¹ V jednom z posledních bodů odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud na okraj poznamenává, že „*mu v řízení o abstraktní kontrole norem soudu nepřísluší zabývat se naplněním podmínek pro zařazení jednotlivých pozemků do vymezení provedeného v Příloze č. 1 obecně závazné vyhlášky. To je vymezeno orgánům veřejné moci, které autoritativně rozhodují o právech a povinnostech daňových subjektů. Posouzení jedinečných skutkových okolností přísluší orgánům veřejné moci v rámci důkazního řízení v postupu, jehož završením je vydání individuálního právního aktu, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů práv (srov. i čl. 95 odst. 1 Ústavy).*“¹⁵²

Třetí modelový příklad jsem vybral zcela záměrně, a to proto, že, jak jsem již výše uvedl, Ústavní soud považuje možnost regulovat provozování hazardních her na svém území za jednu ze základních složek práva na samosprávu¹⁵³ Při uvažování o neaplikaci obecně závazných vyhlášek je právo na samosprávu obcí zcela klíčovým kritériem, které je třeba vzít vždy v úvahu. To zejména proto, aby nebylo případnou neaplikací obecně závazné vyhlášky do tohoto práva neúměrně zasaženo nebo aby nebyl obsah tohoto práva zcela vyprázdněn.

Ústřední orgán státní správy, kterým je v tomto modelovém příkladu Ministerstvo financí, je se svým odborným personálním zázemím takové úvahy schopen, je způsobilý případný zásah do práva na samosprávu řádně odůvodnit a s ohledem na svoji specializaci na danou problematiku v celostátním měřítku je schopen posoudit odlišnost jednotlivých zvolených úprav na úrovni samospráv a vyhodnotit, zda je posuzovaná vyhláška vyloženým excesem z běžného standardu. Tuto

¹⁵⁰ Srov. navržený § 6 odst. 4 a § 11 odst. 5 („*Neodpovídá-li takto upravená výše koeficientu podmínkám podle vět první a druhé, hledí se na koeficient podle odstavce 3, jako kdyby nebyl upraven.*“) Návrh úpravy je součástí tzv. konsolidačního balíčku – návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů – ST 488.

¹⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. července 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23.

¹⁵² Op. cit. nález Pl. ÚS 24/23, bod 70.

¹⁵³ Více viz podkapitolu 2.2.3, kde se právu na samosprávu věnuji blíže.

svoji „materiální kompetenci“ je případně dále schopen zprostředkovat svým podřízeným správním orgánům, v rámci hierarchie státní správy, a to prostřednictvím stanovisek nebo metodických pokynů.

Přílišným neaplikováním podzákonných právních předpisů obcí a krajů by bylo možné neúměrně zasáhnout do jejich práva na samosprávu. A to zejména faktickým vyprázdněním jejich normotvorné kompetence, pokud by stát takto vydané předpisy systémově nevymáhal. Nabyla-li by obec nebo kraj tohoto dojmu, mohla by se, obrátit na Ústavní soud s tzv. komunální ústavní stížností. Tu považuji za vhodný způsob ochrany proti zásahům, které by mohly v souvislosti s neaplikací vzniknout.

Je celkem snadné si představit situaci, ve které obec vydá právní předpis, kterým vykročí ze zákonného zmocnění, případně bude jiným způsobem odporovat zákonu. Pokud se bude jednat o **rozpor zjevný**, měl by dle závěrů práce správní orgán posoudit takový předpis sám a nepoužít jej na daný případ.

V případě **nezjevného rozporu** by však měl správní orgán předpis aplikovat a posouzení nezákonnosti tohoto právního předpisu ponechat soudu. Jelikož například skrytá diskriminace se může projevit až při aplikaci daného právního předpisu na jeho adresáta a soudce jako osoba profesionálně znalé práva a principů právního řádu je schopna tento rozpor posoudit.

Za ideální způsob řešení každé situace bych však považoval primárně systémové řešení. Tímto řešením je u obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů jejich **sistace**, tedy pozastavení jejich účinnosti.¹⁵⁴ Až teprve v případě, kdy takové řešení není možné, je neaplikace přípustná. Takovou situaci mám na mysli například první modelový případ, kdy sistace, která nastane po prvním lednu, již není v daňovém řízení brána v potaz.

Na uvedených třech modelových příkladech jsem se pokusil poukázat, že k vymezenému problému nelze přistupovat pouze formálně, nýbrž **je třeba materiálně**

¹⁵⁴ Sistaci těchto předpisů jsem se blíže věnoval v podkapitole 2.3.3.

posuzovat každý jednotlivý případ a to zejména s ohledem na pět proměnných, které je třeba mezi sebou důsledně vyvážit:

1. Profesionalita správního orgánu, resp. jeho odborné kapacity a zázemí pro vydání řádně odůvodněného rozhodnutí (materiální kompetence),¹⁵⁵
2. Intenzita a zjevnost nezákonnosti,
3. Právo územně samosprávného celku na samosprávu (pokud je přezkoumáván soulad obecně závazné vyhlášky),
4. Možnost alternativního systémového řešení (např. sistace vyhlášky) a
5. Existence unijního prvku.

Tento přístup k výkladu článku 95 odst. 1 Ústavy se zatím v judikatuře vrcholných neprojevuje, ač určité náznaky k němu je možné pozorovat.¹⁵⁶ Dle mého názoru je neudržitelné, aby pouhá existence unijního prvku¹⁵⁷ natolik měnila pozastavení a referenční rámec přezkumu správního orgánu. Uvážíme-li přitom, že přezkum souladu s evropským právem bude z povahy věci většinou komplikovanější.

Čl. 95 odst. 1 Ústavy je proto třeba vykládat tak, že shledá-li správní orgán, že je k tomu z výše učiněných závěrů oprávněn, smí při vydání rozhodnutí neaplikovat podzákonný právní předpis územně samosprávného celku.

¹⁵⁵ Do tohoto bodu pomyslně řadím i postavení takového správního orgánu, tzn. ústřední orgán státní správy, který je pravděpodobně i autorem zmocňovacího ustanovení bude mít lepší předpoklady, než územní pracoviště stavebního úřadu, nebo řadový policista.

¹⁵⁶ Viz například citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. března 2023, č. j. 9 As 154/2021-23; nebo nález Ústavního soudu ze dne 18. července 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23. Obě rozhodnutí jsem v práci již blíže popisoval.

¹⁵⁷ Viz závěry kapitoly 3.2 Vztah k právu evropské unie.

4 Odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím

Způsobí-li nezákonné rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo jeho nesprávný postup škodu jednotlivci, **má tento jednotlivec právo na náhradu této škody**. A to podle čl. 36 odst. 3 Listiny:

„(3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem.

(4) Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“

Primárním způsobem, jak chránit práva ve veřejné správě je náprava stavu, který vznikl nezákonným způsobem.¹⁵⁸ Za sekundární způsob ochrany práv pak M. Kopecký¹⁵⁹ označuje právě náhradu škody tímto nezákonným stavem vzniklé.

Jedná se o specifický závazkový vztah mezi státem a jednotlivcem, který však nevzniká, jak by bylo v soukromém právu obvyklé, na základě projevu vůle osoby, ale na základě vrchnostenského výkonu veřejné moci.¹⁶⁰ Škodu v kontextu tohoto práva je třeba chápat v širším smyslu, tedy jako majetkovou újmu dle Občanského zákoníku, který ji definuje jako újmu na jmění. Majetkovou újmu lze dále rozdělit na skutečnou škodu a ušlý zisk.

Zákonem, který na základě předpokladu Listiny odpovědnost státu za škodu upravuje je **zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem** a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

¹⁵⁸ Např. zrušením nebo změnou vadného právního předpisu, rozhodnutí nebo jiného postupu. Blíže jsem tyto možnosti popsal v kapitole 2.3.

¹⁵⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*, s. 514.

¹⁶⁰ Op. cit. M. Kopecký, s. 514.

Podle tohoto zákona odpovídá za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci:

1. **stát**, a to za škodu, kterou způsobily **státní orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy**, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona a **orgány územních samosprávných celků**, pokud ke škodě došlo **při výkonu státní správy**, který na ně byl **přenesen zákonem** nebo na základě zákona.¹⁶¹
2. **územně samosprávné celky**, a to za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem **v rámci samostatné působnosti**.¹⁶²

Stát tedy hradí škodu za **státní orgány**, které mohou být orgány kterékoliv ze tří složek moci. Zákonodárné, výkonné i soudní, ovšem vzhledem k tomu, že stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími a nesprávným úředním postupem, půjde především o orgány moci výkonné a soudní. Jde o celou řadu správních orgánů od ministerstev přes ostatní ústřední orgány státní správy, jiné správní úřady, až po orgány místních úřadů.

Stát dále odpovídá za škodu způsobenou **úředními osobami**, tedy fyzickými a právnickými osobami při výkonu státní správy. Jde o osoby odlišné od státu, přičemž takovou úřední osobou může být např. lesní stráž¹⁶³, na kterou zákon výslovně odkazuje nebo také Finanční arbitr. Úřední osobou, za jejíž činnost stát odpovídá, může být¹⁶⁴ i úřední osoba z jiného státu, než je Česká republika nebo také úřední osoba mezinárodní organizace. V poslední řadě pak stát odpovídá i za škodu **způsobenou orgány územních samosprávných celků**. To však pouze za podmínky, byla-li škoda

¹⁶¹ § 1 odst. 1 a § 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

¹⁶² § 1 odst. 2 op. cit. zákona č. 82/1998 Sb.

¹⁶³ Ustanovená orgánem státní správy lesů na základě zákona o lesích.

¹⁶⁴ Pouze pokud působí společně s úřední osobou z České republiky, např. na základě zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

způsobena při výkonu veřejné moci v přenesené působnosti. Podle § 4 tohoto zákona se za výkon státní správy považuje i

1. sepisování veřejných listin o právních úkonech, zápisy skutečností do veřejného rejstříku provedené **notářem** podle zákona upravujícího veřejné rejstříky právnických a fyzických osob,
2. úkony notáře jako **soudního komisaře** a
3. úkony soudního **exekutora**¹⁶⁵, při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle exekučního řádu

Škodu hradí a za stát pro tyto účely jednájí ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy. Půjde o Ministerstvo spravedlnosti při nahrazení škody vzniklé v procesních věcech před soudem a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem. Ostatní ústřední orgány státní správy hradí škodu vzniklou v jejich odvětví státní správy, zákon tedy respektuje odvětvové členění státní správy. Jako sběrné místo, nelze-li příslušný ústřední orgán státní správy zjistit, zákon určuje Ministerstvo financí. Jednak je u těchto orgánů škodu třeba uplatnit, ony o ní rozhodují a případně zastupují stát v navazujícím soudním řízení, nebyla-li škoda nahrazena ke spokojenosti žadatele o její náhradu.

Právo na náhradu škody mají při škodě způsobené nezákonným rozhodnutím účastníci řízení, ve kterém byla škoda způsobena. Za nesprávný úřední postup stát odpovídá tomu, komu byla tímto postupem způsobena škoda. Škodu musí stát nahradit do šesti měsíců ode dne, kdy byl uplatněn nárok. Teprve až po uplynutí této lhůty se může poškozený domáhat nahrazení škody v řízení před soudem.¹⁶⁶ O uplatněném nároku se nevydává žádné rozhodnutí.

Pokud jde o odpovědnost územních samosprávných celků, i zde zákon rozlišuje dvě formy objektivní odpovědnosti. První z nich je existence nezákonného rozhodnutí v samostatné působnosti, tedy takového, které bylo pro nezákonnost zrušeno příslušným orgánem. Druhou formou je opět nesprávný úřední postup. Tedy postup

¹⁶⁵ Případně jeho zástupce, zanikl-li exekutorovi výkon exekutorského úřadu a je-li tímto zástupcem exekutorský kandidát.

¹⁶⁶ § 15 op. cit. zákona č. 82/1998 Sb.

orgánu územního samosprávného celku, při kterém vykročí z pravidel, jež mu předepisují pro jeho činnost právní normy. Do formy první zákon řadí pouze rozhodnutí učiněná na základě předpisů upravujících správní řízení. To především proto, že v jiných řízeních není možné jednoznačně určit účastníka – tedy poškozeného. Jinou způsobenou škodu tak bude nutné zařadit pod formu nesprávného úředního postupu.

Osobou oprávněnou uplatnit nárok na náhradu škody u územního samosprávného celku, který ji v samostatné působnosti způsobil, bude opět analogicky účastník řízení, jde-li o škodu způsobenou ve správním řízení. Nebo obdobně osoba poškozená nesprávným úředním postupem územního samosprávného celku.

Podmínkou objektivní odpovědnosti územního samosprávného celku za škodu je, že byla způsobena při výkonu veřejné moci. Jde tedy o činnosti vykonávané v jejich samostatné působnosti.¹⁶⁷ Územní samosprávný celek podle tohoto zákona neodpovídá za škodu způsobenou porušením povinnosti soukromoprávní povahy. V těchto případech vystupuje podle občanského zákoníku¹⁶⁸ jako právnická osoba – rovnoprávný subjekt.

Vzniklou škodu tak podle zákona uhradí ve velké většině případů stát. Zákon proto upravuje pravidla, na jejichž základě je možné, aby došlo k regresní úhradě již nahrazené škody. Právo na tuto regresní úhradu vznikne pouze tehdy, byla-li škoda způsobena zaviněným porušením právní povinnosti. Právo na regresní úhradu svědčí orgánu, který škodu nahradil. A to vůči všem osobám, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

Právo na regresní úhradu náleží i územnímu samosprávnému celku v samostatné působnosti. Na rozdíl od státu pak nikoliv pouze vůči těm, kdo se podíleli na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu, ale i proti státu či kraji. Je tomu tak ve zvláštních případech, ve kterých vydal územní samosprávný celek rozhodnutí na základě nesprávného právního názoru obsaženého ve zrušovacím rozhodnutí příslušného kraje nebo státu.

¹⁶⁷ Vymezené zejm. v § 84, 85 a 102 zákona o obcích.

¹⁶⁸ § 20 občanského zákoníku.

Zákon je připraven na vztahy nadřízenosti a podřízenosti v rámci hierarchie státní správy a proto chrání osoby a orgány instančně podřízené, pokud se řídily nesprávným právním názorem nadřízeného orgánu. Nárok na regresní úhradu nelze požadovat ani po tom, kdo jednal na příkaz nadřízeného.¹⁶⁹ Výše regresní úhrady je pak limitována účastí osoby na způsobení škody samotné.¹⁷⁰

4.1 Úvahy de lege ferenda

Pokud bychom došli k závěru, že je správní orgán povinen podzákoný právní předpis bezpodmínečně aplikovat, ač je mu například účastníkem řízení tvrzena jeho nezákonnost a sám správní orgán je o ní s jistotou přesvědčen, mám za to, že by měla existovat možnost, jak se může stát zahojit na obci, která jej v konečném důsledku svou normotvorbou „donutila“ způsobit škodu.

Například by takto mohla vzniknout škoda subjektu, kterému by byla na základě nezákonné vyhlášky obce vyměřena nepřiměřeně vysoká daň z nemovitých věcí. Daň z nemovitých věcí vyměřuje a vybírá orgán Finanční správy jako správce daně, tudíž případnou škodu by v souladu se zákonem hradil subjektu stát. Škoda však vznikla v důsledku nezákonné vyhlášky obce vydané při výkonu samostatné působnosti. Obdobný případ by mohl nastat například, když Ministerstvo financí neudělí nebo odejme licenci k provozování hazardních her na základě nezákonné vyhlášky obce zakazující hazard na jejím území.¹⁷¹

Jako řešení nastoleného problému si dovedu představit doplnění regresu státu vůči obci nebo kraji, pokud vydali podzákoný právní předpis, který je v rozporu se zákonem, nebo s jiným právním předpisem vyšší právní síly. Stát by od takové obce nebo kraje měl mít právo na náhradu škody, kterou předtím uhradil jednotlivci poškozenému individuálním rozhodnutím nebo jiným obdobným postupem orgánu státu, bylo-li toto rozhodnutí nebo postup nezákonné z důvodu nezákonnosti sporného právního předpisu dotčené obce nebo kraje.

¹⁶⁹ § 17 odst. 6 op. cit. zákona č. 82/1998 Sb.

¹⁷⁰ § 16 odst. 4 op. cit. zákona č. 82/1998 Sb.

¹⁷¹ V tomto případě je příklad slabší, jelikož Ministerstvo financí by mohlo vyvíjet tlak na Ministerstvo vnitra, aby účinnost vyhlášky pozastavilo v rámci jeho dozorových kompetencí.

Dalším zajímavým návrhem na změnu pravidel pro odpovědnost státu za škodu, který se v nedávné době ve veřejném prostoru objevil, byl poslanecký návrh zákona poslanců Víta Rakušana, Petra Gazdíka, Jana Farského, Věry Kovářové, Jany Krutákové a Petra Pávka z 8. volebního období Poslanecké sněmovny.¹⁷² Návrh spočíval v zavedení **povinnosti** požadovat regresní úhradu po úředních osobách, které se podílely na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu. Tato povinnost by se neaplikovala, pokud by byly dány důvody hodné zvláštního zřetele.

Vláda k tomuto poslaneckému návrhu zaujala **nesouhlasné stanovisko**.¹⁷³ Toto stanovisko odůvodnila především poukazem na nekonceptnost návrhu, skutečnost, že se jedná o návrh opakovaný a kritizovala i nedostatečné zohlednění fungování státní služby podle služebního zákona. Návrh nebyl do konce osmého volebního období projednán.

¹⁷² Sněmovní tisk č. 418, 8. volební období. K dispozici na webových stránkách Poslanecké sněmovny: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=418>

¹⁷³ Stanovisko vlády ke sněmovnímu tisku č. 418. Dostupné v systému eKLEP pod PID ALBSB9XH9VFE: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB9XH9VFE/>

5 Závěr

Tématem práce byla aplikace právních předpisů územních samospráv, a to zejména s ohledem na jejich právo na samosprávu.

V úvodu práce jsem vymezil její východiska, tedy obecně podzákonnou normotvorbu, meze, které jí ukládá výhrada zákona a zmocňující ustanovení, způsoby ochrany před nezákonnými právními předpisy a právem na samosprávu územně samosprávných celků. Dále jsem se věnoval již samotné aplikaci podzákonných norem správními orgány. Závěry jednotlivých kapitol jsem podpořil postupně se vyvíjející judikaturou k daným tématům.

Po shrnutí dosavadní odborné diskuze k tématu práce, jsem se ji pokusil rozšířit o případy, kterým se doktrína doposud vyhýbala, tedy o aplikaci obecně závazných vyhlášek a nařízení samospráv. A především otázku, zda je správní orgán povinen se jimi bezpodmínečně řídit. Možné situace jsem nastínil na třech modelových případech a došel jsem k závěru, že k vymezenému problému nelze přistupovat pouze formálně, nýbrž je třeba materiálně posuzovat každý jednotlivý případ.

Článek 95 odst. 1 Ústavy je dle mých závěrů třeba vykládat tak, že shledá-li správní orgán, že je k tomu z výše učiněných závěrů oprávněn, smí při vydání rozhodnutí neaplikovat podzákonný právní předpis územně samosprávného celku. Tento závěr je podmíněn především tím, zda neexistuje systémový způsob řešení předpokládaný platným právem, např. dozorové postupy nad vydáváním právních předpisů ze strany Ministerstva vnitra, krajského úřadu nebo jiného příslušného ústředního orgánu státní správy. Na srovnání s právem Evropské unie jsem ukázal absurdnost opačného výkladu tohoto článku Ústavy, která vyplývá i z vyvíjející se judikatury vrcholných soudů.

V právní úpravě *de lege lata* jsou již v současné době zakotveny některé právní prostředky ochrany před nezákonnými právními předpisy územních samospráv. Některé z nich jsou obsaženy přímo v Ústavě a další z nich pak v jednotlivých zákonech, které upravují územní samosprávu. To však neznamená, že by nebylo možné *de lege ferenda* uvažovat i o zavedení dalších nástrojů, jak se vyrovnat s legislativní činností samospráv vykračující mimo mantinely svého zmocnění. Jeden z nich – novelu

zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, jsem se pokusil nastínit v části páté této práce. Představil jsem jej jako alternativu, pokud by se jako neudržitelné ukázaly mé závěry učiněné ve třetí kapitole.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- BOBEK, Michal, Petr BŘÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C.H. Beck, 2011. Beckova edice právo. ISBN 978-80-7400-377-6.
- ČERNÍN, Karel. Úředníci a pyramida: K výkladu podzákoných právních předpisů správními orgány. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2016, **XLIX**(2), 88–112. ISSN 0139-6005.
- FILIP, Jan. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 1997, **5**(4), 576–587. ISSN 1210-9126.
- FILIP, Jan. Poznámka k úvaze o rušení neústavního zákona. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2000, **8**(1), 57–60. ISSN 1210-9126.
- FRONC, Jaromír. Vliv referenčního rámce přezkumu na rozhodování soudů a správních orgánů. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 2021, **160**(3), 195–209. ISSN 0231-6625.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-838-9.
- KAČER, Daniel. K mezím podzákoné normotvorby. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. 2021, **160**(12), 1024–1037. ISSN 0231-6625.
- KNĚŽÍNEK, Jan, Petr MLSNA a Josef VEDRAL. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010. ISBN 978-80-7440-023-0.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- KŘEPELKA, Filip. Nesamozřejmá hierarchie práva a vstup ČR do EU. *Soudní rozhledy*. C. H. Beck, 2003, (6), 181.
- KÜHN, Zdeněk a Jan KYSELA. Euronovela ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 sb. *Soudní rozhledy*. 2002, (12), 421.
- KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. *Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo*. 2018, **10**(3–4), XC–CVIII.
- KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. IFEC, Beroun, 2006. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 80-85889-78-1.
- MAINCLOVÁ, Eliška. Krizová opatření vlády ve vakuu soudního (ne)prezkontu. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2022, **LV**(2), 96–110. ISSN 0139-6005.

- POTĚŠIL, Lukáš. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-739-2.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 9788072392810.
- STEINER, Marek. Proč by právník měl znát logiku?. *Právní rozhledy*. 2000, (8), 349.
- STEINER, Marek. Správní orgán a čl. 95 odst. 1 Ústavy. *Právní rozhledy*. 2003, (10), 523–524.
- ŠEVČÍK, Jakub. Přezkum ústavnosti podzákoného právního předpisu obecným soudem dle čl. 95 odst. 1 Ústavy. In: WINTR, Jan a Marek ANTOŠ, ed. *Základní práva a ústavní principy v judikatuře obecných soudů*. Praha: Leges, 2021, s. 103–107. ISBN 978-80-7502-562-3.
- ŠTIAVNICKÝ, Ján. Poznámky k problematice závaznosti prameňov práva a čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR. *Právní rozhledy*. 2004, (16), 610. ISSN 1210-6410.
- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9.

2. Seznam použitých právních předpisů

Předpisy vydané na území České republiky

- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
- Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.
- Zákon č. 89/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).
- Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 34/2016 Sb., o čištění, kontrole a revizi spalinové cesty.

Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

Zákon č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

Vyhláška č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu.

Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

Zákon č. 36/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Evropské právo (vyjma mezinárodních smluv)

Smlouva o fungování Evropské unie. Konsolidované znění smlouvy publikováno v Úř. věst. C 202, 7. června 2016.

Mezinárodní smlouvy a další mezinárodněprávní akty

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášená pod č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších protokolů.

Evropská charta místní samosprávy vyhlášená pod č. 181/1992 Sb.

Návrhy právních předpisů a související dokumenty

VLÁDA. *Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.* Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2023. Sněmovní tisk 488, 9. volební období. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=488&CT1=0>

POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).* Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 2019. Sněmovní tisk 418, 8. volební období. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=418>

VLÁDA Stanovisko vlády ke sněmovnímu tisku č. 418. Praha: Vláda České republiky, 2019. Dostupné v systému eKLEP pod PID ALBSB9XH9VFE a také na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSB9XH9VFE/>

3. Seznam použité judikatury a aktů orgánů veřejné moci

Ústavní soud České republiky

- Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94.
Nález Ústavního soudu ze dne 17. srpna 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99.
Nález Ústavního soudu ze dne 14. února 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000.
Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.
Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05.
Nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05.
Nález Ústavního soudu ze dne 20. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.
Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.
Nález Ústavního soudu ze dne 11. září 2018, sp. zn. Pl. ÚS 24/17.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. května 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.
Nález Ústavního soudu ze dne 27. dubna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 98/20.
Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2021, sp. zn. Pl. ÚS 18/21.
Nález Ústavního soudu ze dne 18. července 2023, sp. zn. Pl. ÚS 24/23.

Nejvyšší správní soud České republiky

- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. května 2004, č. j. 6 A 100/2002-74.
Rozsudek NSS ze dne 17. března 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65.
Rozsudek NSS ze dne 29. září 2008, č. j. 8 Afs 22/2008-71.
Rozsudek NSS ze dne 20. března 2013, č. j. 6 Aps 11/2012-32.
Rozsudek NSS ze dne 28. května 2014, č. j. 1 Afs 60/2014-48.
Rozsudek NSS ze dne 18. září 2018, č. j. 6 As 48/2018-35.
Rozsudek NSS ze dne 20. dubna 2022, č. j. 4 As 370/2021-28.
Rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2022, č. j. 7 As 168/2022-36.
Rozsudek NSS ze dne 21. února 2023, č. j. 2 As 280/2021.
Rozsudek NSS ze dne 9. března 2023, č. j. 9 As 154/2021-23.

Rozsudek NSS ze dne 10. května 2023 č. j. 8 As 239/2022-140.

Rozsudek NSS ze dne 28. června 2023, č. j. 2 As 339/2021-28.

Evropský soud pro lidská práva

Špaček, s. r. o., proti České republice, rozsudek, 9. listopadu 1999, č. 26449/95.

Cantoni proti Francii, rozsudek, 15. listopadu 1996, č. 17862/91.

Soudní dvůr Evropské unie

Rozsudek *Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano*, C-103/88, EU:C:1989:256.

Rozsudek *FMS a další v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, spojené věci C-924/19 a C-925/19, EU:C:2020:367.

Rozsudek *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft a další proti Magyar Állam*, C-98/14, EU:C:2015:386.

Aplikace právních předpisů obcí a krajů ve světle práva na jejich samosprávu

Abstrakt:

Tématem práce jsou podzákoné právní předpisy vydávané územními samosprávnými celky a především otázka jejich aplikace. Obecné soudy jsou dle článku 95 Ústavy oprávněny samy posoudit soulad podzákoného předpisu se zákonem. Autor se v práci zabývá otázkou, jak mají postupovat správní orgány, pokud se dostanou do obdobné situace.

Autor v práci shrnuje dosavadní diskusi k vázanosti správního orgánu podzákonými právními předpisy a rozšiřuje ji o úvahy ve vztahu k podzákoným právním předpisům, které vydávají územní samosprávy. Dochází k závěru, že Čl. 95 odst. 1 Ústavy je třeba vykládat tak, že shledá-li správní orgán, že je k tomu oprávněn, smí při vydání rozhodnutí neaplikovat podzákoný právní předpis územně samosprávného celku. Je zohledněn mezinárodněprávní dopad, především dopad do práva Evropské unie. Autor položenou otázku poměruje s judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle které je správní orgán povinen při své činnosti posuzovat soulad vnitrostátního práva, které aplikuje, s právem Evropské unie. A dále rozvádí úvahy, jaké má tato judikatura dopady na řešené téma.

V neposlední řadě jsou v práci nastíněny úvahy *de lege ferenda*, jak se vypořádat se situací, ve které by stát způsobil a následně uhradil škodu způsobenou nezákonným právním předpisem územně samosprávného celku, respektive jeho aplikací. Jako možné řešení je představena možnost rozšíření věcné působnosti zákona o odpovědnosti státu za škodu tak, aby byla možnost regresní úhrady i pro tyto případy. Učiněné závěry je však třeba vnímat jako nestandardní řešení, a to zejména v případech, kdy nelze užít standardní postupy přezkumu podzákoných právních předpisů územních samospráv, které by více šetřily jejich právo na samosprávu. Tyto postupy autor v práci popisuje a je jimi především dozor ze strany Ministerstva vnitra, krajského úřadu nebo jiných ústředních orgánů státní správy.

Klíčová slova:

podzákoná normotvorba; právo na samosprávu; aplikace práva

Application of municipal and regional legislation in light of their right to self-government

Abstract:

The topic of the thesis focuses on by-law regulations issued by local self-government units and especially the question of their application. According to Article 95 of the Constitution of the Czech Republic, the general courts are entitled to assess the compliance of a by-law with the law. In the thesis, the author deals with the question of how administrative authorities should proceed if they find themselves in a similar situation.

The author summarises the existing discussion on the binding of administrative authorities by sub-legislative regulations and extends it to considerations in relation to sub-legislative regulations issued by local authorities. He concludes that Article 95(1) of the Constitution of the Czech Republic must be interpreted as meaning that if the administrative authority finds that it is entitled to do so, it may not apply a by-law regulation of a local authority when issuing a decision. Account is taken of the international legal impact, in particular the impact on European Union law. The author compares the question with the case-law of the Czech Supreme Administrative Court, according to which an administrative authority is obliged to assess the compatibility of the national law it applies with European Union law. The author also elaborates on the implications of this case law for the topic at hand.

Last but not least, the thesis outlines *de lege ferenda* considerations on how to deal with a situation in which the state would cause and subsequently compensate for damages caused by an illegal legal regulation of a local self-government unit, or its application. As a possible solution, the possibility of extending the material scope of the Czech Act on State Liability for Damage so as to allow for the possibility of regressive reimbursement in such cases is presented.

However, the conclusions drawn should be seen as a non-standard solution, especially in cases where standard procedures for reviewing sub-legislative regulations of local governments cannot be used, which would be more protective of their right to self-government. These procedures are described by the author in the thesis and are

mainly supervision by the Ministry of the Interior of the Czech Republic, regional authorities or other central government bodies.

Keywords:

secondary legislation; right to self-government; application of law