

**P
O
R
A
D
C
E**

9

ZÁKON O OBCÍCH
úplné znění zákona s komentářem

Katalog odpadů

2022
27. ročník



Připravujeme

PORADCE 10/2022

■ Zákon o účetnictví s komentářem

Účtujete? Pokud ano, jistě přivítáte zákon o účetnictví s komentářem, který je uveřejněn v Poradci č. 10. Zákon stanoví účetní jednotky, na které se vztahuje, upravuje rozsah a způsob vedení účetnictví, požadavky na jeho průkaznost, rozsah a způsob zveřejňování informací z účetnictví a podmínky předávání účetních záznamů pro potřeby státu.

Úplná znění zákonů a sou- visejících předpisů z oblasti daní a účetnictví

2022



VYDAVATELSTVÍ
PORADCE
radí, řeší problémy
vydává publikace

PORADCE

27. ročník – 2022/9

legislativa

■ OBECNÍ ZŘÍZENÍ

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

s komentářem 4

MGR. PETR TARANDA

ČÁST PRVNÍ	OBECNÍ ZŘÍZENÍ	8
HLAVA I	OBECNÁ USTANOVENÍ	8
Díl 1	Postavení obcí	8
Díl 2	Občané obce	25
Díl 3	Území obce a jeho změny	29
Díl 4	Názvy obcí, jejich částí, ulic a veřejných prostranství, číslování budov, znak a vlajka obcí	38
HLAVA II	SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE	48
HLAVA III	PŘENESENÁ PŮSOBNOST	82
HLAVA IV	ORGÁNY OBCE	102
Díl 1	Zastupitelstvo obce	102
Díl 2	Pravomoc zastupitelstva obce	123
Díl 3	Rada obce	136
Díl 4	Starosta	142
Díl 5	Obecní úřad	148
HLAVA V	ORGÁNY ZASTUPITELSTVA OBCE A RADY OBCE	154
HLAVA VI	DOZOR	158
HLAVA VII	KONTROLA VÝKONU SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI	167
HLAVA VIII	STATUTÁRNÍ MĚSTA	169
Příloha	Velikostní kategorie obcí a městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst	191

■ KATALOG ODPADŮ

Vyhláška č. 8/2021 Sb., o Katalogu odpadů

a posuzování vlastností odpadů 193

Příloha č. 1	KATALOG ODPADŮ	199
Příloha č. 2	Doplňující limitní hodnoty a kritéria pro hodnocení nebezpečných vlastností odpadu HP 9, HP 14 a HP 15	227
Příloha č. 3	Provádění zkoušky ekotoxicity	230
Příloha č. 4	Obsah vzdělávacího programu pro provádění a řízení vzorkování odpadu	232
Příloha č. 5	Metody provádění zkoušek a vzorkování	233
Příloha č. 6	Dokumentární zpráva o hodnocení nebezpečných vlastností odpadu	239

přehled nových předpisů a změn v legislativě

od částky 173/2021 do částky 230/2021 ve výběru pro podnikatelskou sféru

PODNIKÁNÍ

■ **Novelizace nařízení vlády – investiční pobídky**

Nařízení vlády č. 458/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 221/2019 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o investičních pobídkách, ve znění nařízení vlády č. 514/2020 Sb.

Částka 205/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, ve znění zákona č. 192/2012 Sb., č. 210/2019 Sb. a č. 450/2020 Sb.

■ **Novelizace nařízení vlády – finanční limity pro veřejné zakázky**

Nařízení vlády č. 475/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

Částka 213/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

DANĚ

■ **Novelizace vyhlášek – formulářová podání při správě daní**

Vyhláška č. 437/2021 Sb., kterou se mění některé vyhlášky o formulářových podáních při správě daní

Částka 195/2021 Sb. Účinnost
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 283/2020 Sb. Změny se týkají:

- vyhlášky č. 454/2020 Sb. – pro daň silniční,
- vyhlášky č. 456/2020 Sb. – pro daň z nemovitých věcí,

- vyhlášky č. 458/2020 Sb. – pro daně v oblasti působnosti orgánů Celní správy ČR,
- vyhlášky č. 525/2020 Sb. – pro daň z příjmů.

CESTOVNÍ NÁHRADY

■ **Vyhláška – náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného**

Vyhláška č. 511/2021 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad

Částka 222/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Zrušuje odpovídající vyhlášku č. 589/2020 Sb., ve znění vyhlášky č. 375/2021 Sb.
Podstata úpravy: K provedení § 189 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

■ **Vyhláška – zahraniční stravné, 2022**

Vyhláška č. 462/2021 Sb., o stanovení výše základních sazeb zahraničního stravného pro rok 2022

Částka 208/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Zrušuje odpovídající vyhlášku č. 510/2020 Sb.
Podstata úpravy: K provedení § 189 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

CENY

■ **Sdělení – seznam zboží s regulovanými cenami**

Sdělení Ministerstva financí č. 400/2021 Sb., o vydání výměru MF č. 03/2021, kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami vydaný výměrem MF č. 01/2021

Částka 179/2021 Sb. Účinnost 12. 12. 2021.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení Ministerstva financí č. 477/2021 Sb., o vydání výměru MF č. 01/2022, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami pro rok 2022

Částka 213/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

■ **Sdělení – ceny v oboru vodovodů a kanalizací**

Sdělení Ministerstva financí č. 444/2021 Sb., o vydání výměru Ministerstva financí č. 02/VODA/2022, kterým se mění výměr Ministerstva financí č. 01/VODA/2022 o regulaci cen v oboru vodovodů a kanalizací

Částka 199/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

FINANCE

■ **Vyhláška – úvěrové ukazatele**

Vyhláška č. 399/2021 Sb., o úvěrových ukazatelích

Částka 179/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění p. p.

■ **Novelizace vyhlášky – hlášení poskytovatelů platebních služeb**

Vyhláška č. 485/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 141/2018 Sb., o hlášení závažných bezpečnostních a provozních incidentů osobami oprávněnými poskytovat platební služby

Částka 217/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku.

■ **Novelizace vyhlášky – oběh bankovek a mincí**

Vyhláška č. 476/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 274/2011 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o oběhu bankovek a mincí, ve znění vyhlášky č. 418/2016 Sb.
Částka 213/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.

Podstata úpravy: K provedení zákona č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí.

NEMOVITOSTI

■ **Novelizace vyhlášky – pozemkové úpravy**

Vyhláška č. 452/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav

Částka 203/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úradech.

■ **Novelizace vyhlášky – ceny zemědělských pozemků**

Vyhláška č. 453/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 298/2014 Sb., o stanovení seznamu katastrálních území s přiřazenými průměrnými základními cenami zemědělských pozemků, ve znění pozdějších předpisů

Částka 453/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění p. p.

■ **Vyhláška – požární bezpečnost staveb**

Vyhláška č. 460/2021 Sb., o kategorizaci staveb z hlediska požární bezpečnosti a ochrany obyvatelstva

Částka 207/2021 Sb. Účinnost 11. 12. 2021.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění zákona č. 415/2021 Sb.

SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

■ **Novelizace nařízení vlády – seznam nemocí z povolání**

Nařízení vlády č. 506/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání, ve znění pozdějších předpisů

Částka 222/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2023.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění p. p.

■ Nařízení vlády – příspěvek na náklady spojené s bydlením

Nařízení vlády č. 507/2021 Sb., kterým se pro účely příspěvku na bydlení ze státní sociální podpory pro rok 2022 stanoví výše nákladů srovnatelných s nájemným, částek, které se započítávají za pevná paliva, a částek normativních nákladů na bydlení
Částka 222/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 112/2006 Sb.

PRÁCE A MZDY

■ Nařízení vlády – podmínky poskytování osobních pracovních prostředků

Nařízení vlády č. 390/2021 Sb., o bližších podmínkách poskytování osobních pracovních prostředků, mycích, čistících a dezinfekčních prostředků
Částka 173/2021 Sb. Účinnost 1. 11. 2021.
Zrušuje stejnojmenné nařízení vlády č. 495/2001 Sb.
Podstata úpravy: K provedení § 104 odst. 6 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

■ Novelizace nařízení vlády – minimální mzda, ztížené pracovní prostředí

Nařízení vlády č. 405/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
Částka 183/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení § 111 odst. 2 a § 112 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

■ Novelizace vyhlášky – provedení zákona o zaměstnanosti

Vyhláška č. 441/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
Částka 199/2021 Sb. Účinnost 9. 12. 2021.

■ Sdělení – průměrná mzda pro účely zákoníku práce

Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 494/2021 Sb., o vyhlášení průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí roku 2021 pro účely zákoníku práce

■ Sdělení – průměrná mzda pro účely zákona o zaměstnanosti

Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 495/2021 Sb., o vyhlášení průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí 2021 pro účely zákona o zaměstnanosti
Částka 219/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění p. p., se sděluje, že průměrná mzda v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí roku 2021 činí 37 047 Kč.

■ Nařízení vlády – úprava náhrady při pracovním úrazu

Nařízení vlády č. 508/2021 Sb., o úpravě náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti vzniklé pracovním úrazem nebo nemocí z povolání a o úpravě náhrady nákladů na výživu pozůstalých podle pracovních předpisů (nařízení o úpravě náhrady)
Částka 222/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 205/2015 Sb.

BYDLENÍ

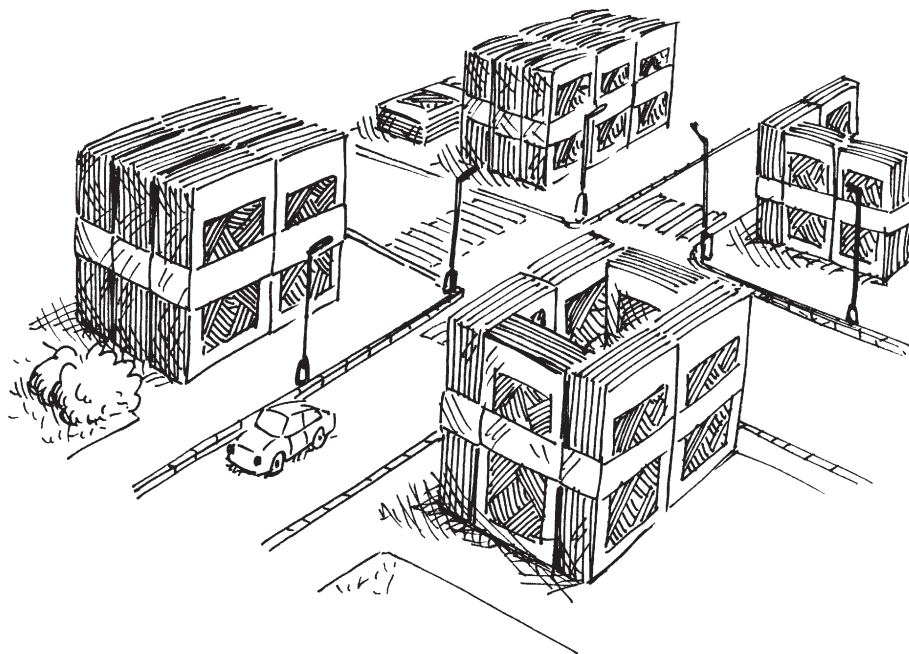
■ Novelizace nařízení vlády – podpora modernizace nebo pořízení obydlí

Nařízení vlády č. 464/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 1/2021 Sb., o podmínkách použití peněžních prostředků Státního fondu podpory investic formou úvěru poskytovaného na modernizaci nebo pořízení obydlí
Částka 209/2021 Sb. Účinnost 1. 1. 2022.
Podstata úpravy: K provedení zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu podpory investic, ve znění p. p. (nes)

Zákon o obcích

Zákon č. 128/2000 Sb. s komentářem

Mgr. Petr Taranda



Obec je veřejnoprávní korporace, má statut právnické osoby, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost vyplývající z těchto právních vztahů. Obec je tvořena třemi základními pilíři, a to: územím, na kterém je samospráva vykonávána; občany podřazenými územnímu samosprávnému celku, samosprávou – existencí územního samosprávného celku jako právnické osoby veřejného práva se soustavou samosprávných orgánů. Zákon o obcích je základním předpisem, kterým se řídí veškeré procesy v obci. Obsahuje úpravu základních pojmů týkajících se obce, práv a povinností obce v samostatné i přenesené působnosti, vymezuje orgány, které v obci působí. V zákoně je také zakotvena možnost zastupitelstva obce vydávat obecně závazné vyhlášky a možnost rady obce vydávat nařízení.

Vznik územní samosprávy na území našeho státu je spojen s rozpadem feudálního absolutismu a s nástupem konstituční monarchie. Z té doby ostatně pochází i **prvotní právní úprava obecního zřízení, kterým byl prozatímní obecní zákon ze 17. 3. 1849, č. 170 ř. z.** Tato právní norma ve své době rozlišovala obce místní, okresní a krajské, nicméně platnost tohoto zákona byla nakonec omezena jen ve vztahu k místním obcím.

Další právní normou, která upravovala tuto problematiku, byl **rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské z 5. 3. 1862, č. 18 ř. z.,** na něhož navázaly zemské zákony obecní (o obecním zřízení) pro jednotlivé země tvořící tehdejší monarchii. Tato právní úprava s sebou přinesla samosprávnou linii tzv. dvoukolejné veřejné správy v podobě zastupitelských okresů a země. Zastupitelské okresy byly subjektem samosprávy, byly zásadně menší než okresy politické a svým obvodem se shodovaly s okresy soudními. Oproti tomu země byly v té době sice též subjektem územní samosprávy, ale oproti zmíněným zastupitelským okresům byly navíc nositelem zákonodárné moci. Zmíněná samosprávná linie byla na úrovni okresů a zemí organizačně oddělena od politické státní správy, která byla představována okresním politickým úřadem na čele s okresním hejtnem a zemským politickým úřadem na čele s místodržitelem. Tuto právní úpravu pak po svém vzniku na podzim roku 1918 převzala i Československá republika, nicméně země přestaly mít již od vzniku této republiky státoprávní význam a pozbyly další zákonodárnou moc.

V roce 1928 Československo zrušilo systém rakouské dvoukolejné veřejné správy, resp. k jeho zrušení došlo v tzv. historických zemích, což s sebou přineslo mj. i to, že volené orgány vyšších samosprávných korporací (zemí, v Čechách rovněž okresů) byly v té době nahrazeny vládou jmenovanými správními výbory nebo komisemi. Za významné lze považovat v této souvislosti datum 1. 12. 1928, kdy vstoupil na území historických zemí v účinnost zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy (tzv. organizační zákon). Na základě toho-

to zákona pak v Československu existovaly čtyři země: Česká, Moravskoslezská, Slovenská a Podkarpatská. Další vývoj v rámci územní samosprávy pak přerušila v roce 1939 okupace Čech a Moravy nacistickým Německem a vypuknutí druhé světové války.

Poválečný vývoj se již ubíral jiným směrem. Vznikl systém národních výborů, který takto v konečném důsledku nahradil předválečnou organizaci místní správy. Ústava Československé republiky č. 150/1948 Sb. navíc zařadila národní výbory do soustavy „zastupitelských sborů“, které měly být nositelem a vykonavatelem státní moci nejen v obcích, nýbrž i v okresech a krajích. Pozdější Ústava ČSSR již charakterizovala národní výbory jako „orgány státní moci a správy“, přičemž se rozlišovalo postavení národních výborů jako „orgánů státní moci“, kdy vystupovaly jako zastupitelské sbory reprezentující obyvatelstvo toho kterého územního obvodu, a jako orgánů státní správy, kdy byly naopak v pozici výkonného orgánu státu a příslušely jim úkoly státní správy. I když oba tyto základní zákony popisovaly „národní výbory jako nejširší organizaci pracujících“, zákonodárce neměl v úmyslu se jakkoli vrátit k dřívějšímu pojetí samosprávy v právním smyslu.

Po listopadu 1989 v souvislosti se změnou tehdejší socialistické ústavy, kdy ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. došlo ke zkrácení volebního období národních výborů, byla následně zrušena soustava národních výborů jako orgánů státní moci a správy a obnovena obecní samospráva. Přitom bylo rozhodnuto, že reforma územní veřejné správy bude návratem k principům předválečným. Novelizovaná federální ústava nejprve na ústavní úrovni obnovila místní samosprávu (která v sobě zahrnovala jak přenesenou, tak i samostatnou působnost) a následně na to byl přijat zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích a některé další zákony. Druhou etapu procesu legislativní revitalizace obecní samosprávy se poté stalo po zániku Československa v prosinci 1992 jednak přijetí Ústavy ČR (která reguluje územní samosprávu především ve své hlavě sedmé) a posléze – již s určitým časovým odstupem – i přijetí

nového českého obecního zřízení, které je představováno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích byl od svého přijetí již vícekrát novelizován – ať již se tak stalo přímo nebo nepřímo. Třeba ještě dodat, že **v mezidobí od přijetí tohoto zákona došlo k výrazným změnám v chápání územní samosprávy, o což se zasloužila např. judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, ale i četné poznatky z praxe.** Lze proto očekávat, že vývoj spolu s dalšími poznatky budou neopo-

menutelnou hybnou pákou v procesu dalších změn, které si následně vyžádají další novelizaci a změny tohoto zákona.

Stejně jako základní zákon, kterým je Ústava ČR, si i zákon č. 128/2000 Sb., o obcích zaslouží, aby si jej každý občan této země, který usiluje např. o zvolení zastupitelem své obce, důkladně přečetl a prostudoval, jelikož jeho důkladná znalost z jeho strany poté určitou mírou přispívá nejen k zvýšení právního vědomí, ale rovněž i k celkové kultivaci našeho společenského i politického života.

Poznámka: Komentář je pro účely vydání zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 12. 2021.

Přehled ustanovení zákona

str.

ČÁST PRVNÍ	OBCENÍ ZŘÍZENÍ	8
HLAVA I	OBCENÁ USTANOVENÍ	8
Díl 1	Postavení obcí	1–15
Díl 2	Občané obce	16–17
Díl 3	Území obce a jeho změny	18–26a
Díl 4	Názvy obcí, jejich částí, ulic a veřejných prostranství, číslování budov, znak a vlajka obcí	27–34a
HLAVA II	SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE	48
Díl 1		35–37
Díl 2	Hospodaření obce	38–45
Díl 3	Spolupráce mezi obcemi	46–54
Díl 4	Spolupráce s obcemi jiných států	55–59
Díl 6	Volby do zastupitelstev v obcích a místní referendum	60
HLAVA III	PŘENESENÁ PŮSOBNOST	61–66d
HLAVA IV	ORGÁNY OBCE	102
Díl 1	Zastupitelstvo obce	67–83
Díl 2	Pravomoc zastupitelstva obce	84–98
Díl 3	Rada obce	99–102a
Díl 4	Starosta	103–108
Díl 5	Obecní úřad	109–116
HLAVA V	ORGÁNY ZASTUPITELSTVA OBCE A RADY OBCE	117–122
HLAVA VI	DOZOR	123–128
HLAVA VII	KONTROLA VÝKONU SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI	129–129c
HLAVA VIII	STATUTÁRNÍ MĚSTA	130–146
ČÁST DRUHÁ	USTANOVENÍ SPOLEČNÁ A PŘECHODNÁ	147–152
ČÁST TŘETÍ	ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ	153–155
Příloha	Velikostní kategorie obcí a městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst	191

ZÁKON č. 128/2000 Sb.,

o obcích (obecní zřízení)

ve znění

zákona č. 273/2001 Sb., zákona č. 320/2001 Sb., zákona č. 450/2001 Sb. (úplné znění č. 2/2003 Sb.), zákona č. 311/2002 Sb., zákona č. 313/2002 Sb., zákona č. 59/2003 Sb., zákona č. 22/2004 Sb., zákona č. 216/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 421/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 626/2004 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 61/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 234/2006 Sb., zákona č. 245/2006 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 169/2008 Sb., zákona č. 298/2008 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 477/2008 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 424/2010 Sb., zákona č. 246/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 72/2012 Sb., zákona č. 142/2012 Sb., zákona č. 239/2012 Sb., zákona č. 257/2013 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákona č. 64/2014 Sb., zákona č. 24/2015 Sb., zákona č. 106/2016 Sb., zákona č. 99/2017 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 257/2017 Sb., zákona č. 175/2018 Sb., zákona č. 32/2019 Sb., zákona č. 263/2019 Sb., zákona č. 36/2021 Sb., zákona č. 261/2021 Sb. a **zákona č. 330/2021 Sb.**

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ OBECNÍ ZŘÍZENÍ

HLAVA I OBECNÁ USTANOVENÍ

Díl 1 Postavení obcí

§ 1

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.

komentář k § 1

Toto ustanovení zákona vychází formulačně z čl. 99 a 100 Ústavy ČR. V souladu s čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR je pro obce typické, že se jedná o společenství občanů vymezeného území. Tomuto společenství občanů je ústavou zaručena a dalšími právními předpisy vymezena tzv. samospráva. Tato mu umožňuje samostatně si spravovat své záležitosti – bez toho, že by přitom bylo toto společenství podřízeno orgánům státu, resp. správním orgánům. Zákon používá na tomto místě označení „občané“, přičemž za osoby, které vytvářejí „obecní společenství“ lze považovat i občany jiných států EU, budou-li v obci přihlášení k trvalému pobytu,

*jelikož jim v souladu s čl. 40 Listiny EU vzniká právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, ve kterém mají své bydliště, za stejných podmínek jako mají státní příslušníci tohoto státu. V kontextu s § 17 zákona vyplývá, že oprávnění občanů uvedená v § 16 zákona má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je naše republika vázána a která byla řádně vyhlášena. I takoví občané spadají pod výše uvedenou definici, tj. **spoluvytvářejí obecní společenství.***

*Nutno dodat, že obec vždy tvoří **součást vyššího územního samosprávného celku**, jak ostatně vyplývá i z čl. 100 odst. 2 Ústavy ČR. Z dikce § 18 zákona dále vyplývá, že každá část území ČR, s výjimkou území vojenských újezdů, je součástí území některé, a to právě jedné obce. Obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.*

*Z hlediska územního členění nutno připomenout, že **obec jako vymezené území je nejnižší jednotkou územního členění státu**. Dále platí, že území obce je součástí území některého (právě jednoho) okresu, přičemž výjimkou je území hlavního města Prahy, které tvoří samostatnou územní jednotku, která není součástí žádného okresu.*

Pokud jde o označování územních hranic obcí a hranic pozemků trvalým způsobem v terénu,

Poznámky jsou uvedeny na str. 189.

je tento způsob stanoven vyhláškou č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí, v platném znění.

V případě vzniku nové obce zákon vylučuje, aby byly obce tvořeny územně nespojeným územím, popř. aby existovala obec územně obklopena územím výhradně jedné obce. To znamená, aby taková obec byla fakticky svým způsobem „ostrůvkem“ uvnitř jiné obce.

§ 2

(1) Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

(2) Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

komentář k § 2

*Z díkce tohoto ustanovení zákona vyplývá, že obec je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek. To ostatně plyne i z čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR. Obec ve své podstatě představuje **organizační útvar, který je subjektem veřejné správy a jemuž náleží v rámci decentralizované správy oprávnění vykonávat svým jménem určitou část z úkolů veřejné správy. Kromě toho je obec právnickou osobou, která je oprávněna vstupovat do právních vztahů jak práva veřejného, tak i práva soukromého. V rámci takto svěřených pravomocí tak může obec např. vydávat obecně závazné vyhlášky nebo např. zřizovat obecní policii.***

Vstupuje-li obec do právních vztahů, nese za své jednání odpovědnost. Tato odpovědnost má nejčastěji podobu odpovědnosti za způsobenou újmu (jak majetkovou, tak i nemajetkovou) – tedy jak dle § 2894 a násl. občanského zákoníku, tak i zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonodárce předpokládá, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů, přičemž při plnění úkolů chrání též veřejný zájem. V praxi to znamená, že při samotné činnosti v obci musí být respektován nejen samotný lokální zájem zastávaný místními zastupiteli obce, ale taktéž i širší veřejný zájem, což však může půso-

bit určité problémy, jelikož pojem „veřejný zájem“ je značně neurčitý.

§ 3

(1) Obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, je městem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.

(2) Obec je městysem, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.

(3) Obec, která byla městem přede dnem 17. května 1954, je městem, pokud o to požádá předseda Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem.

(4) Obec, která byla oprávněna užívat označení městys přede dnem 17. května 1954, je městysem, pokud o to požádá předseda Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, od kterého se obec stává městysem.

(5) Kancelář Poslanecké sněmovny zašle údaje o tom, že se obec stala městem nebo městysem, neprodleně Českému úřadu zeměměřickému a katastrálnímu.

(6) Sloučí-li se dvě nebo více obcí, z nichž alespoň jedna je městem, je nově vzniklá obec městem. Sloučí-li se dvě nebo více obcí, z nichž žádná není městem, ale alespoň jedna je městysem, je nově vzniklá obec městysem. Oddělí-li se část města a vzniknou dvě nebo více obcí, pak obec, které zůstane název dosavadního města nebo část jeho názvu, je i nadále městem. Oddělí-li se část městyse a vzniknou dvě nebo více obcí, pak obec, které zůstane název dosavadního městyse nebo část jeho názvu, je i nadále městysem.

komentář k § 3

DŮLEŽITÉ

*Z čl. 99 Ústavy plyne, že základní jednotkou územních samosprávných celků, jsou obce. Obce jsou také jedinými základními územními samosprávnými celky. Platná právní úprava rozlišuje přitom tyto druhy obcí: **obec, město, statutární město a hlavní město Praha.***

V odst. 1 je zakotveno, že městy jsou obce, které byly městy ke dni nabytí účinnosti tohoto záko-

na. To ostatně vyplývá i z přechodných ustanovení k tomuto zákonu. Platí, že městem se může stát v souladu s tímto odstavcem zákona i **jiná obec**. Musí být ovšem splněna podmínka spočívající v tom, že **má alespoň 3 000 obyvatel**. Přitom se vychází z toho, že k naplnění uvedeného počtu obyvatel **může dojít i osobami, které nemají státní občanství ČR, jsou tedy cizinci, avšak mají zde trvalý pobyt**. Při splnění takto stanovených podmínek se taková obec může stát městem, pakliže tak na návrh této obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po předchozím vyjádření vlády. Nutno dodat, že obec nemá právní nárok na „povýšení“ z obce na město, tj. musí sama o sobě naplnit představy o svém městském charakteru, poskytováním rozsahu služeb, které jsou typické pro město apod. I když v této věci s konečnou platností takto rozhoduje předseda Poslanecké sněmovny, přesnější pravidla pro posouzení těchto otázek nastavila vláda, jejíž stanovisko má ovšem v této věci jen doporučující charakter. Učinila tak usnesením č. 418 z 2. 5. 2001, kdy takto stanovila kritéria pro posuzování žádostí obcí o stanovení městem. Posuzuje se tak například, zda střed města odpovídá „soustředěné městské zástavbě s náměstím se zpevněným povrchem“, zda v centru převažuje vícepodlažní zástavba, zda jsou ulice a veřejná prostranství pojmenovány, do jaké míry je v obci zaveden vodovod, kanalizace či bezprašné chodníky, zda je v obci základní škola, pošta atd. Je tak trochu s podivem, že dodnes nebyl tento stav nikterak napraven, navíc s přihlédnutím k tomu, že usnesení vlády je toliko „interní akt“, který ukládá úkoly pouze členům vlády, jak ostatně i plyne z usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 482/97.

V odst. 2 zákonodárce upravil institut **městysu**. Tento institut se stal součástí našeho právního řádu znovu od 1. 7. 2006 zákonem č. 234/2006 Sb. Díky této novele se tento institut navrátil do právní úpravy, jejíž součástí byl až do padesátých let minulého století. Za městys je považována taková obec, o které je **tak stanoveno rozhodnutím předsedy Poslanecké sněmovny po předchozím vyjádření vlády**. Ani na „povýšení“ obce na městys není právní nárok, přičemž výjimku z tohoto pravidla zakotvuje odst. 4.

V odst. 3 je stanoveno, že obec, která byla městem přede dnem 17. 5. 1954, je městysem, pokud o to požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Je

zde tak zakotveno právo obce, která byla městem před uvedeným datem, požádat o znovuzískání tohoto statusu. Je-li tomuto požadavku ze strany vlády a předsedy Poslanecké sněmovny vyhověno, **měl by předseda Poslanecké sněmovny dále též stanovit od kterého dne a data se tato obec takto stává městem**.

V odst. 4 je řešena situace obdobná jako je situace v odst. 3, tj. ve vztahu k těm obcím, které měly před nabytím účinnosti zákona č. 13/1954 Sb., již zmíněný status městyse a nabytím účinnosti zmíněného zákona o tento status následně přišly.

Z odst. 5 vyplývá, že Kancelář poslanecké sněmovny zašle údaje o tom, že se obec stala městem nebo městysem, neprodleně Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu. Tento postup má zaručit zejména to, že orgány vykonávající státní správu na úseku katastru nemovitostí budou o této skutečnosti včas informovány.

V odst. 6 je pamatováno na situaci, kdy dochází k **územním změnám obcí sloučením dvou nebo více obcí, z nichž alespoň jedna je městem nebo městysem, a oddělení části města nebo městyse**. Přitom se vychází z koncepce, že nově vzniklá obec bude při takovém sloučení městem, popř. městysem. Dále se předpokládá, že obec, které zůstane po oddělení části či jejích částí název dosavadního města nebo městyse, zůstává i nadále městem nebo městysem.

§ 4

(1) Statutárními městy jsou Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Třinec.

(2) Území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy.

komentář k § 4

Zákon obsahuje v tomto ustanovení taxativní výčet tzv. statutárních měst. Postavení statutárních měst navazuje na historické tradice a přejímá tento pojem již ze zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

V odst. 1 je jednak podán taxativní výčet těchto statutárních měst a současně je nutno dodat, že statutární města jsou města zvláštního významu, což se odráží i v tom, že postavení tohoto města nelze získat jinak, než na základě zákona.

V odst. 2 zákonodárce stanovil, že **území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy**. Zvláštní postavení těchto měst je dáno i tím, že tato města mohou na základě rozhodnutí zastupitelstva města **své území členit na městské obvody nebo městské části se svěřenou působností, která je realizována vlastními orgány**. Hodi se dodat, že např. již zmíněné městské obvody přitom mají do určité míry analogické postavení obcí jako takových, nicméně tyto obvody však nelze považovat za právnické osoby, jelikož jsou součástí příslušného statutárního města a proto i disponují jen omezenou působností, která se odvíjí od statutárního města jako celku. Typicky se toto omezení projevuje např. v tom, že tyto obvody nemohou přijímat vlastní právní předpisy. V rozsudku Nejvyššího správního soud sp. zn. 3 Ans 9/2005 přijal tento soud závěr, že při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné. Při nakládání s majetkem městskou částí nejde o vrchnostenský výkon veřejné správy, ale o soukromoprávní vztah, řešitelný v rovině soukromého práva, což znamená, že městské části takto vystupují jako správní orgán pouze v některých případech a mají tak dvojí postavení – k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 52/2010. Celkově lze shrnout, že základním modelem členění těchto statutárních měst je proto rozčlenění jejich samotného území na městské obvody nebo městské části, přičemž však není vyloučeno ani takové rozčlenění tohoto města, kdy se městské obvody (popř. části) **zřídí jen na části území města**. Potom to znamená, že část města bude takto spravována dvouúrovňově a zbývající část pak jednoúrovňově.

Každopádně platí, že rozhodnutí o tomto územním členění statutárního města **náleží vždy do kompetence zastupitelstva statutárního města**. K přijetí statutu tohoto města jsou **závázná taková města jen tehdy, rozhodnou-li o svém územním členění a o vytvoření zastu-**

pitelských a výkoných orgánů městských obvodů nebo městských částí. Oproti tomu tzv. územně nečleněná statutární města tento statut přijímat nebudou.

§ Z judikatury

- Městské části ke svěřenému majetku hlavního města Prahy vykonávají ve stanoveném rozsahu jen právo hospodaření. Vlastnické právo k takto svěřenému majetku však zůstává jmenované obci. Je-li městská část toliko subjektem, majícím právo hospodaření se svěřeným majetkem jiného subjektu, lze jí přiznat v rámci ochrany tohoto práva např. žalobu zápůřčí, vindikační, nikoliv právo aktivní věcné legitimace k podání určovací žaloby.

Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2006, sp. zn. 22 Cdo 3148/2005

- Domnívá-li se navrhovatel, že veřejná vyhláška s návrhem opatření obecné povahy měla být vyvěšena i na úřední desce městského obvodu Plzeň 5-Křimice, mylí se. Statutární město Plzeň se člení na městské obvody, jedním z nichž je i městský obvod Plzeň 5-Křimice – tyto obvody však samo o sobě nejsou obcemi (městy), jsou toliko jejich součástí. Vyplyvá to z § 4 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení... Přestože tedy vymezená městská část může vykonávat určitou svěřenou působnost, není samostatnou právnickou osobou, samostatnou obcí. Pochopitelně, prospělo by zájmu na informovanosti potenciálně dotčených osob, aby byl návrh opatření obecné povahy zveřejněn i veřejnou vyhláškou na úřední desce příslušného městského obvodu. Takový postup by odpovídal i tzv. uvědomovací zásadě zakotvené v § 4 odst. 3 správního řádu...

Z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 9. 2021, sp. zn. 59 A 5/2021

§ 5

(1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány města jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města. Městys je samostatně spravován zastupi-

telstvem městyse; dalšími orgány městyse jsou rada městyse, starosta, úřad městyse a zvláštní orgány městyse.

(2) Statutární město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. Městský obvod územně členěného statutárního města je spravován zastupitelstvem městského obvodu; dalšími orgány městského obvodu jsou rada městského obvodu, starosta, úřad městského obvodu a zvláštní orgány městského obvodu. Městská část územně členěného statutárního města je spravována zastupitelstvem městské části; dalšími orgány městské části jsou rada městské části, starosta, úřad městské části a zvláštní orgány městské části.

(3) Orgánem obce, městyse, města, statutárního města, městského obvodu nebo městské části je též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti (§ 122 odst. 2).

k omentář k § 5

Zákon vychází z koncepce, že působnost obce je realizována orgány obce – ať už se jedná o působnost samostatnou anebo přenesenou. Výjimku z této koncepce představují případy v samostatné působnosti obce, které jsou řešeny místním referendem. Vychází se přitom z toho, že **zastupitelstvo obce je nejvyšším samosprávným orgánem a zastupitelským sborem obce**. Od zastupitelstva se poté odvíjí postavení dalších orgánů obce, kterými jsou **rada obce, starosta obce a obecní úřad**. Nutno dodat, že mezi orgány obce řadíme i příp. zvláštní orgány, které jsou zřizovány podle zvláštních předpisů. V rámci organizace obce je nutno též zmínit **funkci tajemníka a popř. správce obce**. Samotná Ústava ČR v souvislosti s orgány obcí zmiňuje toliko ve svém čl. 101 odst. 1 zastupitelstvo obce. To však nic nemění na tom, že samotná koncepce obecního zřízení je relevantní z hlediska svého obsahu nejen pro samotné obec, nýbrž i pro městyse, města a statutární města.

■ Zastupitelstvo obce

Z odst. 1 plyne, že **zastupitelstvo obce v kontextu s obecním zřízením zajišťuje z hlediska svěřených pravomocí ty nejdůležitější v oblasti samostatné působnosti obce**. Na zasedání za-

stupitelstva obce má veřejnost volný přístup, jelikož jsou veřejná a toto zastupitelstvo se schází dle potřeby, nejméně však jedenkrát za tři měsíce. Má-li být toto zastupitelstvo usnášeníschopné, musí být přítomna nadpoloviční většina jeho členů, nicméně k platnosti jeho usnesení je nezbytný souhlas nadpoloviční většiny všech jeho členů. Výkonným orgánem pro oblast samostatné působnosti obce je pak rada obce. Rada obce – až na výjimky stanovené zákonem – není oprávněna rozhodovat v oblasti přenesené působnosti. Tato rada se skládá ze starosty, místostarosty nebo místostarostů a dalších radních, kteří jsou voleni zastupitelstvem z řad členů obecního zastupitelstva. Tento výkonný orgán obce se schází dle potřeby a přijímá rozhodnutí většinou svých členů. V rámci soustavy orgánů obce má významné místo funkce starosty. Orgánem obce, který tuto obec reprezentuje navenek a současně plní další úkoly, je tedy starosta. Starosta je však při svém právním jednání do určité míry limitován. Znamená to, že taková právní jednání, která vyžadují schválení zastupitelstva obce, popř. rady obce, je starosta oprávněn provést jen po tomto předchozím schválení. Pokud by se tak nestalo, jsou taková jeho právní jednání neplatná. Zastupitelstvo obce volí starostu z řad svých členů a tomuto zastupitelstvu je starosta taktéž za svou činnost i další jednání odpovědný. Nezastupitelná role starosty spočívá v tom, že svolává a řídí zasedání zastupitelstva, s určenými ověřovateli podepisuje zápis o průběhu zasedání zastupitelstva, spolu s místostarostou nebo radním podepisuje obecně závazné vyhlášky obce anebo jiná usnesení zastupitelstva obce. Starosta je rovněž odpovědný za svolání a řízení schůze rady obce, kdy spolu s pověřeným členem rady podepisuje nařízení, popř. další usnesení této rady. Není-li v dané obci ustanoven tajemník obecního úřadu, dostává se starosta navíc do postavení nadřízeného všech pracovníků tohoto obecního úřadu a kromě toho plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele na základě zvláštních předpisů. Vedle zmíněného starosty je dalším orgánem obce **obecní úřad, který zabezpečuje plnění úkolů obce úředního charakteru – ať již se jedná o oblast samostatné nebo přenesené působnosti obce. Samotný obecní úřad se pak člení na odbory a oddělení. V rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 20 Cdo 608/2018 do-**

spěl tento soud k závěru, že zákon o obcích obecnímu úřadu jako orgánu (organizační jednotce) obce nepřiznává způsobilost samostatně nabývat práva z právních vztahů a nést povinnosti z těchto vztahů vyplývající. V tomto zákoně ani v jiných obecně závazných právních předpisech není obsaženo žádné ustanovení, které by obecnímu úřadu (magistrátu) jako organizační jednotce obce (statutárního města) tuto způsobilost přiznávalo. Ze zákona o obcích naopak vyplývá, že obecní úřad se v soukromoprávních vztazích nemůže samostatně zavazovat. Obecní úřad není schopen ani samostatně plnit závazky z občanskoprávních vztahů (vlastní majetek a finanční zdroje má pouze obec a nikoliv obecní úřad) – soudní rozhodnutí, kterým by byla uložena obecnímu úřadu povinnost k plnění, by proto ani nebylo možné vykonat. Zákon o obcích tedy nepřiznává obecnímu úřadu jako orgánu obce způsobilost vystupovat v občanskoprávních vztazích svým jménem a mít odpovědnost vyplývající z těchto vztahů (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 25 Cdo 1847/2010. Z personálního hlediska obecní úřad tvoří starosta, místostarosta či místostarostové, tajemník obecního úřadu a další zaměstnanci obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu, v jehož čele stojí vždy starosta. Dalším orgánem obce mohou být **zvláštní orgány obcí, které jsou zřizovány na základě zvláštních předpisů, např. komise pro projednávání přestupků**. Mezi orgány obce náleží i obecní policie – k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 57 A 21/2020.

■ Zvláštnosti a rozdíly u obecních orgánů

V odst. 2 jsou popsány některé zvláštnosti a rozdíly u obecních orgánů, kdy např. statutární město nemá starostu, nýbrž primátora a nemá městský úřad, ale existuje tu magistrát. Toto ustanovení zákona má reflektovat oproti běžným městům složitější situace v označování orgánů ve vztahu k existenci městských obvodů či městských částí územně členěných statutárních měst apod.

■ Komise

V odst. 3 je pro účely tohoto zákona stanoveno, že **komise jsou obecním zřízením považovány za iniciativní a poradní orgány obce**. Platná právní úprava nepočítá s tím, že by tyto komise měly být zřizovány povinně, nýbrž je na příslušné

obci, aby sama rozhodla o zřízení takové komise dle momentální potřeby. Je-li taková komise zřízena, řídí se při své iniciativní a poradní činnosti v plném rozsahu pokyny rady obce a její pravomoc se odvíjí od působnosti rady obce, což znamená, že taková komise je za svou činnost vždy odpovědná radě obce. Z toho důvodu komise vždy vystupuje jako **organ rady obce**. Zákon umožňuje, aby starosta v případě potřeby této komisi po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřil výkon přenesené působnosti v určitých věcech. Za takové situace, ovšem jen v tomto stanoveném rozsahu, se může taková komise pak stát orgánem obce a ve věcech výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku by pak odpovídala za svou činnost přímo starostovi. Jiná situace nastává u malých obcí, kde se zpravidla nevolí rada obce, neb tu má zastupitelstvo obce méně než 15 členů a v těchto obcích pak má komise postavení orgánu, který je zřizován přímo starostou a tudíž podléhá ve všech otázkách s tím spojených tomuto starostovi. Navíc starosta je i ten, kdo přímo tuto komisi řídí svými pokyny. K činnosti těchto komisí se hodí ještě dodat, že je svým způsobem ovlivněna principem transparentnosti, což se odráží i v tom, že podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona má každý občan obce, který dosáhl věku 18 let zákonné právo nahlížet do usnesení komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy. Komise mají svou vazbu též i na zastupitelstvo obce, resp. jeho členy, což se odvíjí od § 82 písm. a) zákona, dle kterého má každý člen zastupitelstva při výkonu své funkce právo všem komisím předkládat návrhy na projednání. Třeba ještě dodat, že komise rady obce či městské části se musí usnášet většinou hlasů všech svých členů a nepostačí tak většina z přítomných členů komise rady obce či městské části.

5 Z judikatury

- Obec je aktivně legitimována k podání návrhu na výkon rozhodnutí vydaného orgánem obce v přenesené působnosti. Obec je oprávněna (a současně i povinná) ze zákona vykonávat přenesenou působnost, jejímž obsahem je i dohled a případné vynucení povinnosti uložené jejím orgánem v rámci přenesené působnosti – je tedy osobou aktivně legitimovanou k podání exekučního návrhu ve smyslu § 105 odst. 2 správního řádu.

Zusnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. 20 Cdo 608/2018

• ...Podle § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je obec samostatně spravována zastupitelstvem obce, přičemž dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Vzhledem k tomu, že z orgánů obce může být pořizovatelem pouze obecní úřad, není z ničeho zřejmé, že by mělo zastupitelstvo odpůrce úmysl odchýlit se od zákona, ale šlo jen o nepřesnost, spočívající v tom, že zastupitelstvo chtělo využít svůj vlastní úřad, ale nepřesně uvedlo celou obec. Jak již uvedl krajský soud, jednalo se tak o pochybení, ale ze shora uvedených důvodů pouze formálního rázu, neboť nevznikaly pochybnosti, že pořizovatelem je obecní úřad odpůrce.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, sp. zn. 8 As 28/2019**§ 6**
zrušen**§ 7**

(1) Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.

(2) Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.).

komentář k § 7

V tomto ustanovení zákona je řešena problematika samostatné a přenesené působnosti obce. Je to ustanovení významné tím, že je zde definována působnost obce v rámci výkonu svých pravomocí.

■ Samostatná působnost obce

V odst. 1 je vymezena samostatná působnost obce. Jedná se o legislativní zkratku pro svým způsobem samostatné spravování vnitřních záležitostí obce. V podstatě jde o vymezení těch záležitostí, kde může obec tyto spravovat samostatně.

Samostatná působnost proto vychází z toho, že obec se při výkonu této působnosti řídí jen právním řádem a přitom spravuje věci související s územní samosprávou, která je ústavně garantována v čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. V kontextu s tím platí, že obce spravují zásadně veškeré záležitosti samosprávy, nejedná-li se o záležitosti samosprávy, které z hlediska svého významu překračují lokální zájem obcí a jsou zákonem svěřeny vyšším územním samosprávným celkům, v případě ČR krajům.

Hodí se dodat, že toliko zákon vymezuje rozsah samostatné působnosti obcí. Místní samosprávy vykonávají samosprávné úkony přímo na svém území. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 pak Ústavní soud shrnul důležitost místní samosprávy jako nezastupitelné složky rozvoje demokracie... Je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.

Z díkce ustanovení plyne, že v souladu s čl. 100 odst. 4 Ústavy je stát oprávněn zasahovat do činnosti územních samosprávných celků tehdy, jestliže to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

Znamená to, že obec jako územní samosprávný celek není podřízeným orgánem vůči státním orgánům ani orgánům příslušného kraje – ani za situace, kdy např. orgány kraje vykonávají v rámci přenesené působnosti státní správu. V konečném důsledku proto jak orgány krajů, tak i státní orgány nejsou oprávněny omezit rozsah samostatné působnosti obce ani za situace, kdy konkrétní obec nebude schopna efektivně plnit úkoly, které vyplývají z její samostatné působnosti. Subjektivním právem obce je tedy výkon samostatné působnosti, včetně právních prostředků jeho ochrany.

■ Přenesená působnost obce

V odst. 2 je definován pojem přenesené působnosti obce. Jedná se o legislativní zkratku pro státní správu, jejíž výkon je zákonem svěřen orgánu obce. Základem je přitom čl. 105 Ústavy. Přenesená působnost je realizována nepřímou skrze orgány územní samosprávy. Přitom je nutno mít na paměti, že tato přenesená působnost není ve

vztahu k orgánům obcí ukládána ve stejném rozsahu, nýbrž se rozlišuje **mezi výkonem přenesené působnosti v základním rozsahu, v rozsahu pověřeného obecního úřadu a v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností**. Ze zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností vyplývá, které obce jsou obcemi s pověřeným obecním úřadem a které obcemi s rozšířenou působností. Náš právní řád ovšem počítá i s tím, že v některých případech může být zákonem stanovena zvláštní věcná působnost k výkonu určitých záležitostí státní správy toliko orgánu konkrétní obce – viz např. zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení apod. **Vychází se z toho, že výkon přenesené působnosti je povinností obce, která jí takto byla uložena zákonem anebo na základě zákona příslušným orgánům obce.**

§ Z judikatury

- Podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy jsou obce, tedy i stěžovatelka, územními společenstvími občanů s právem na samosprávu. Jsou přitom samostatně spravovány zastupitelstvem a stát do jejich činnosti může zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 1 a 4 Ústavy). Takovým zákonem je i zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících předpisů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon mimo jiné stanoví, že je právnícká osoba jiná než stát (tedy i obec), která neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté jí ze státního rozpočtu, povinna provést prostřednictvím finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně a v případě prodlení s tímto odvodem zaplatit i penále. Omezuje tedy ústavně zaručené právo obce na samosprávu i její právo vlastnické plynoucí z čl. 11 odst. 1 Listiny.

Z usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 563/21

- Schválení územního plánu ve formě opatření obecní povahy spadá do kompetence zastupitelstva obce a jde o výkon její samosprávy (srov. § 6 odst. 5 písm. c) a § 43 odst. 4 stavebního zákona). Právo na samosprávu však není absolutní a nemá automatickou přednost před ústavně chráněnými

právy subjektů, které mohou být činností samosprávy jakožto veřejné moci dotčeny (viz bod 71 nálezu sp. zn. I. ÚS 655/17). I „politické“ rozhodnutí samosprávného celku týkající se územního plánování musí být činěno v souladu s ústavními požadavky zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv jednotlivců před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny).

Z usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2021, sp. zn. I. ÚS 354/21

§ 8

Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

k omentář k § 8

Koncepce zákona vychází z teze, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost obce. Je zde takto stanoveno, že za situace, kdy zvláštní zákon sice stanoví, že určitá činnost je v působnosti obce, ale není zde současně uvedeno, zda patří do samostatné nebo přenesené působnosti obce, **jedná se o působnost samostatnou**. To ovšem neplatí, je-li ve zvláštním zákoně jednoznačně stanoveno, že činnost svěřená do působnosti obce je výkonem státní správy – a to i přes to, že nebude výslovně uvedena jako přenesená působnost. Totéž platí např. i v případech, kdy je zvláštním zákonem svěřena určitá působnost pověřeným obecním úřadům, protože orgány takovýchto obcí budou vykonávat z titulu působnosti obce ve svěřeném rozsahu státní správu, resp. přenesenou působnost. V rozsudku sp. zn. 43 A 70/2021 pak Krajský soud v Praze uvedl, že ustanovení § 8 obecního zřízení má odstraňovat případné pochybnosti, zda má být zvláštním zákonem upravena působnost samostatná nebo přenesená (při absenci vymezení se jedná o samostatnou působnost). Toto usnesení není namístě aplikovat tehdy, jestliže ze zvláštního zákona nepochybně plyne, že činnost svěřená do působnosti je výkonem státní správy, i když nebude výslovně označena jako „přenesená působnost“, rovněž tak i v případech, kdy zvláštní zákon svěří určitou pů-

sobnost pověřeným obecním úřadům nebo obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, případně obcím s pověřeným obecním úřadem nebo obcím s rozšířenou působností, neboť orgány takových obcí z titulu působnosti obce s pověřeným obecním úřadem nebo s rozšířenou působností vykonávají jen přenesenou působnost...

§ 9 zrušen

§ 9a

Obce zajišťují výkon finanční kontroly podle zvláštního právního předpisu.^{2a)}

komentář k § 9a

V tomto ustanovení zákona je založena povinnost, aby obce prováděly výkon finanční kontroly. Tato kontrola je prováděna v samostatné působnosti obce na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Odpovědnost za organizování a řízení takové kontroly má vedoucí orgán veřejné správy, což je v případě obcí starosta. Součástí vnitřního kontrolního systému je tzv. interní audit, který uvnitř orgánu veřejné správy zajišťuje funkčně nezávislý útvar, popř. k tomu zvlášť pověřený zaměstnanec, který musí být organizačně oddělen od řídicích výkonných struktur. Kromě výkonu finanční kontroly jsou obce též povinny zřizovat kontrolní výbor v souladu s § 119 zákona.

§ 10

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték,

stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

- k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně³⁾ (dále jen „veřejná zeleně“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- stanoví-li tak zvláštní zákon.

komentář k § 10

■ Obecně závazné vyhlášky

V čl. 104 odst. 3 Ústavy je založena pravomoc obce k vydávání obecně závazných vyhlášek. Přitom platí, že obecně závazná vyhláška obce by neměla opakovat právní normy obsažené již v zákoně a měla by naopak obsahovat vlastní pravidla pro chování a jednání v rámci obce, která nejsou dána zákonem. Třeba dodat, že obecně závazné vyhlášky jsou považovány za originální pramen práva, jelikož k jejich vydání není třeba výslovné zákonné zmocnění. Koncepte obsažená v tomto zákoně vychází z toho, že formou obecně závazných vyhlášek obce se jedná většinou o úpravy komplementární k taxativnímu výčtu předmětů, jež mohou být takto vyhláškou v souladu s tímto zákonem upraveny. Jistý specifický příklad, který vybočuje z režimu obecně samostatné působnosti, pak představuje vyhláška o závazných částech územního plánu, kde je obsažena silná návaznost na přenesenou působnost.

DŮLEŽITÉ

V kontextu s již uvedeným proto platí, že obce mohou vydávat své obecně závazné vyhlášky v mezích své samostatné působnosti, obecně závazné vyhlášky jsou podzákonným pramenem práva, který musí být v souladu s ústavním pořádkem a zákony a případný rozpor obecně závazné vyhlášky s ústavním zákonem nebo běžným zákonem je důvodem pro její zrušení Ústavním soudem.

■ Rozpor obecně závazné vyhlášky s ústavním zákonem nebo běžným zákonem

Předně třeba uvést, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/01 Ústavní soud konstruuje jakousi návaznost svých judikátů vztahujících se k již zrušenému záko-

nu č. 367/1990 Sb. i na novou právní úpravu, kterou představuje tento zákon a současně s tím uvádí, že přestože tyto nálezy byly vydány za dřívější právní úpravy, závěry v nich vyslovené si nepochybně zachovávají svoji platnost i v současnosti. Kromě toho se Ústavní soud již dříve ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/99 vyslovil ohledně této problematiky tak, že co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce. Obec je povinna se při vydávání této obecně závazné vyhlášky v souladu s § 35 odst. 3 písm. a) zákona řídit zákony této země. V této souvislosti bylo např. v rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 6 Af 54/2017 konstatováno, že ust. § 10 písm. a) zákona ve spojení s § 50 odst. 4 loterijního zákona poskytují obcím široké pravomoci omezit provozování hracích přístrojů místem, časem nebo je dokonce úplně zakázat. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/21 dospěl tento soud k názoru, že omezení konzumace alkoholu na veřejně přístupných místech spadá pod regulaci činností, které by mohly narušit veřejný pořádek a jde tak o úpravu místních záležitostí veřejného pořádku ve smyslu § 10 písm. a) zákona, kam mohou obce svou obecně závaznou vyhláškou regulatorně zasahovat (k tomu srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/05). Tentýž soud však v uvedeném nálezu dále konstatoval, že „úprava v obecně závazné vyhlášce, která nedůvodně zvýhodňuje obec tím, že pro akci jí pořádané stanoví výjimku ze zákazu konzumace a podávání alkoholu na základě skutečností, že akci pořádá obec, kdežto jiný pořadatel akce musí pro výjimku ze zákazu splnit dodatečné podmínky, je v rozporu s principem rovnosti plynoucím z materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Třeba ještě doplnit, že **obci dává možnost, aby obecně závaznou vyhláškou zakázala konzumaci alkoholických nápojů na veřejně přístupném místě nebo veřejnosti přístupné akci též § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, pochopitelně při splnění podmínek, že je taková akce nebo místo přístupné též osobám mladším 18 let.** V kontextu s již uvedeným se hodí uvést, že nálezem sp. zn. Pl. ÚS 18/16 zrušil Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku obce Všeň, kterou se tato obec pokusila regulovat provoz na komunikacích. Přitom soud

dospěl k názoru, že přijetím této vyhlášky zastupitelstvo uvedené obce postupovalo mimo svou věcnou působnost vymezenou zákonem. Předmětem regulace v této vyhlášce totiž byla úprava provozu na vymezených veřejně přístupných účelových komunikacích. Ústavní soud zaujal názor, že obec nemůže svou obecně závaznou vyhláškou upravovat provoz, který je upraven zákonem. Bude-li to nezbytné k ochraně oprávněných zájmů vlastníků účelové komunikace, může veřejný přístup na tuto účelovou komunikaci v rámci výkonu přenesené působnosti v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na žádost vlastníka a po projednání s Policií ČR upravit nebo omezit příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností, nicméně **obec sama o sobě není oprávněna tyto záležitosti upravovat ve své obecně závazné vyhlášce.**

Nelze opomenout, že v rozhodnutí sp. zn. 28 Cdo 542/2011 Nejvyšší soud dospěl k závěru, že **je-li obecně závazná vyhláška natolik konkrétní, že ve své podstatě již rozhoduje o právech a povinnostech konkrétních subjektů, je sama o sobě nezákonná.** Navíc za situace, kdy již tato vyhláška byla za nezákonnou označena nadřízeným orgánem obecního úřadu ve výzvě k nápravě, a této výzvě nebylo z nějakého důvodu uposlechnuto, vzniká subjektu, kterému by na základě aplikace této vyhlášky vznikla škoda, právo na náhradu této škody dle zákona č. 82/1998 Sb.

■ Veřejné záležitosti lokálního významu

Obecně závazné vyhlášky regulují veřejné záležitosti lokálního významu, které nepřesahují obecní zájem a nejsou proto ani záležitostmi krajského nebo celostátního významu. Obec může formou obecně závazné vyhlášky regulovat takové záležitosti, které jsou dány okruhem působnosti obecního zastupitelstva, resp. samotné obce. Obec může vydat obecně závazné vyhlášky k **zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti.** Ostatně již v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/04 bylo svého času konstatováno, že účelem a funkcí obecně závazných vyhlášek je samostatná správa vlastních záležitostí obce. Smysl

těchto vyhlášek tedy nelze spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, které se týkají výkonu státní správy. Současně je mimo jakoukoli pochybnost, že i samotná obec musí dodržovat své právní předpisy. Nutno připomenout, že toto ustanovení zákona má svůj význam v tom, že stanoví tři okruhy oblastí samostatné působnosti obce, v rámci nichž je obec oprávněna realizovat svou pravomoc v souladu s Ústavou ČR. Současně s tím je pamatováno i na skutečnost, že obce mohou svou normotvornou pravomoc realizovat i na základě ustanovení zvláštního zákona, např. na úseku ochrany proti alkoholismu apod. V rozsudku sp. zn. 2 As 13/2009 pak Nejvyšší správní soud definoval pojmy veřejný pořádek a čistota. Vrátime-li se znovu k územní působnosti této obecně závazné vyhlášky, pak platí, že je dána administrativním členěním ČR a taková vyhláška má svou územní působnost v rozsahu administrativního teritoria, jehož zastupitelský orgán ji vydal. Z hlediska osobního poté taková vyhláška působí na všechny subjekty na jejím území, tj. jak na fyzické, tak i na právnické osoby.

■ **Platnost a účinnost obecně závazné vyhlášky**

Platnou se obecně závazná vyhláška stává ve chvíli, kdy projde řádným legislativním procesem a je vyhlášena na úřední desce obce. Takto se stane i součástí platného právního řádu na daném území. **Účinnou se ovšem obecně závazná vyhláška stává okamžikem, kdy může způsobit zamýšlené následky.** Platí, že tento okamžik, který nesmí předcházet datu platnosti vyhlášky (může ovšem být s tímto datem shodný), je uveden obvykle jako poslední ustanovení obecně závazné vyhlášky a nestalo-li se tak, pak nastává fikce, že účinnosti nabývá taková vyhláška 15. dnem po svém vyhlášení. Jako kterýkoli jiný právní předpis může být i obecně závazná vyhláška po čase novelizována.

Pakliže by měla být obecně závazná vyhláška předmětem přezkumu, např. toho soudního, bylo by třeba posoudit zejména to, zda předmětná regulace (tj. ve vyhlášce takto obsažená) spadá do samostatné působnosti obce, zda se obec při vydání této obecně závazné vyhlášky řídila zákonem, zda se daná problematika týká okruhů, které jsou pro tuto vyhlášku stanoveny zákonem a jestli je

dán místní charakter vyhláškou upravené problematiky – k tomu srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/10.

■ **Meze věcné působnosti**

V návaznosti na již uvedené lze konstatovat, že v kontextu s judikaturou Ústavního soudu pro tuto právní oblast platí, že **obce nemohou při vydávání obecně závazných vyhlášek překročit meze věcné působnosti, které jsou dány v § 10 zákona, nicméně v samotném nedodržení přesného obsahu zákonného zmocnění daného zvláštním zákonem anebo v překročení jeho hranic v obsahu vyhlášky již není Ústavním soudem spatřován derogační důvod, pohybuje-li se navíc obec v limitech daných § 10 zákona.** Jinak tomu ovšem může být v případech, kdy se zmocnění ve zvláštním zákoně s oblastmi uvedenými v § 10 zákona nepřekrývá a kdy je tak zřejmé, že zákonodárce měl takto v úmyslu rozšířit okruh účelů, v nichž je obec oprávněna vydávat za této situace obecně závazné vyhlášky, o novou oblast nad rámec vymezený § 10, jak to lze dovodit z písm. d). To je pak situace, kdy obci zřejmě nezbyvá nic jiného, než se svého zákonného zmocnění bez větších pochybností držet.

Každopádně je nepochybné, že oblasti určené k regulaci vyhláškou, které jsou uvedeny v § 10 zákona, jsou vymezeny obecně, což však umožňuje relativně široké pole působnosti obcí. Vystane-li v souvislosti s tím potřeba regulovat formou této vyhlášky na obecní úrovni některé činnosti souvisejících s chovem zvířat, bude taková povinnost nejspíš adresována osobám, které taková zvířata chovají, vlastní anebo doprovázejí.

Pokud bude obec zvažovat vydání této vyhlášky v souladu s § 10 písm. a) zákona, měla by řádně vyhodnotit, zda daný typ jednání, který je z jejího úhlu pohledu problematický, popř. nežádoucí, je možno považovat za činnost, která je reálně způsobila narušovat veřejný pořádek. Obec přitom musí vždy vycházet ze svých místních a konkrétních podmínek v rámci daného území i charakteru tohoto území. Ohledně územního vymezení povinností v takové vyhlášce bude třeba, aby obec vždy vycházela z principu proportionalita, tj. měla by tak stanovit takové základy a omezení, aby byly pojaty v co nejméně omezu-

jícím rozsahu. Nemělo by se proto jednat o záka-
zy, popř. omezení, které jsou pojímány plošně. Je
proto nesporné, že nepopiratelným hlediskem při
tvorbě obecně závazných vyhlášek dle § 10 záko-
na budou vždy **zaručená práva a svobody, při-
čemž povinnosti stanovené touto vyhláškou
s nimi nesmí být v kolizi**. Před vydáním obecně
závazné vyhlášky by mělo zastupitelstvo obce
vždy uvážit, nakolik bude taková vyhláška v pra-
xi vymahatelná, zejména v kontextu s tím, zda
má taková obec zřízenou např. obecní policii ane-
bo zda je v obci služebna státní policie, aby bylo
možno následně efektivně řešit všechny přestup-
ky proti této obecně závazné vyhlášce, tj. směřo-
vat k hlavnímu posouzení toho, zda je takové vy-
dání vyhlášky účelné a opírá se v daném případě
o nutnost, resp. nezbytnost anebo tyto podmín-
ky zdaleka splněny nejsou.

V rozsudku Krajského soudu v Brně sp. zn. 30
Af 17/2019 pak tento soud přitakal závěru, že obec
není povinna formalizovaným způsobem rozhodo-
vat o žádostech o vydání obecně závazné vyhlášky
(resp. o jejím zařazení na seznam), natož aby taková
rozhodnutí odůvodňovala.

**Ministerstvo vnitra je ve svém posouzení
toho názoru, že obecně závazných vyhlášek je
v ČR nadužíváno a současně dochází k tomu, že
jsou tyto obecně závazné vyhlášky lavinovitě
vydávány zejména po úpravě některého záko-
na.** Jedná se zejména o oblasti udržování noční-
ho klidu a pořádání akcí v obci nebo v oblasti hlu-
ku a úpravy používání hlučných zařízení jako jsou
např. míchačky, sekačky apod. Ministerstvo vnitra
si též nezdá stěžuje na praxi, kdy povinnost za-
slat tuto vydanou obecně závaznou vyhlášku k po-
souzení není vždy ze strany některých obcí plněna.

§ Z judikatury

- V případech, kdy obec vydává obecně závaz-
nou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povin-
nosti, může tak činit jen v případě výslovného zá-
konného zmocnění, protože je vázána čl. 2 odst. 3
Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv
a svobod. Tímto základním zákonným zmocně-
ním je pro obec ustanovení § 10 zákona č. 128/2000
Sb., o obcích.

**Z nálezů plénu ÚS ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl.
ÚS 4/05**

- Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno dále
interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního
soudu tak, že obce jsou přímo ustanovením Ústavy
zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně
závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto
výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání práv-
ních 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 uklá-
dání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Lis-
tiny), neboť pojmově není právního předpisu bez
stanovení právních povinností. Právní předpis obce
**se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší práv-
ní síly, v případě obecně závazných vyhlášek se
zákonem (zásada lex superior derogat inferiori)**.
Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze
své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vy-
hrazené zákonné úpravě, předpokládá **identifikaci
předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné
a obecně závazné vyhlášky na straně druhé**. Po-
kud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec
nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již
regulována na úrovni zákona. Ani soukromopráv-
ní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regu-
laci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek
obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.

**Z nálezů pléna Ústavního soudu ze dne 11. 12.
2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06**

- Z podstaty problému vyplývá, že uvedené usta-
novení obecní vyhlášky nezakládá objektivní odpo-
vědnost vlastníka pozemku za to, že někdo jiný na
jeho pozemku proti jeho vůli pálí odpad při součas-
ném porušení podmínek stanovených předmětným
samosprávným předpisem. Přestupkové jednání je
jednáním zaviněným alespoň ve formě nedbalosti.
Nelze proto v tomto případě konstruovat bezbřehou
odpovědnost vlastníka, či nájemce pozemku. Těžko
si tak lze představit, že by s odvoláním na zkoumané
ustanovení byl postihován například vlastník vol-
ně přístupného pozemku, na němž bez jeho vědo-
mí jiná osoba spaluje rostlinný materiál v rozporu
s vyhláškou. Naproti tomu uvedené ustanovení je
účinnou obranou proti vlastníkům či nájemcům,

kteří by sami nebyli přistiženi při nepřipustném spalování suchých rostlinných materiálů a odmítali by sdělit osobu, která pálení provozovala, např. s odůvodněním, že jde o osobu blízkou. Lze uzavřít, že bez toho, aby byl vyhláškou zacílen vlastník, resp. nájemce, by se její efektivita značně otupila.

Z nálezů Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08

- Obce nejsou oprávněny obecně závaznými vyhláškami regulovat problematiku evidence obyvatel, jelikož tato otázka nespadá do jejich samostatné působnosti a postrádá místní charakter.

Z nálezů Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10

- ...z účastníkem citovaných rozhodnutí ani z žádného jiného rozhodnutí Ústavního soudu nelze dovozovat takové výsadní postavení obcí, které by jim umožňovalo regulovat na území obce určité činnosti fyzických a právnických osob, aniž by se takové regulaci nebyly nuceny samy podrobit, pokud druhově shodnou či obdobnou činnost samy vykonávají. Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí platit, že takové zakazy či omezení musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, včetně obce samotné.

Z nálezů Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13

- Vhodné je dodat, že obce zásadně nejsou limitovány v tom, aby problematiku, jejíž úpravu mohou provést obecně závaznou vyhláškou, provedly tak, že určitou činnost jedním ustanovením vyhlášky celkově zakáží a v navazujících ustanoveních z tohoto zákazu stanoví výjimky. Výjimky (stejně jako samotný zákaz) však musí formulovat jako přímo použitelné obecné pravidlo chování (např. jako je tomu v čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky, podle něž se zákaz konzumace a podávání alkoholu nevztahuje v každém roce na 31. prosince a 1. ledna). Výjimky naopak nelze formulovat tak, že jsou stanoveny na základě zákonem neupraveného veřejnoprávního povolení udělovaného obcí ad hoc pro jednotlivé případy. Vydá-li obec vrch-

nostenský akt, jehož vydání předpokládá pouze obecně závazná vyhláška, ale jehož vydání zákon nepředpokládá, a má-li podle vymezení v této vyhlášce akt způsobovat v oblasti práv a povinností jednotlivců následky, které odpovídají po materiální stránce správnímu rozhodnutí či opatření obecné povahy, pak na daný akt dopadne pro absolutní nedostatek zákonného podkladu pro jeho vydání (naprostý nedostatek věcné příslušnosti) úprava nicotnosti...

Z nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21

- Judikatura Ústavního soudu k regulaci určitých činností formou obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) obecního zřízení vyžaduje **dostatečně určitou specifikaci konkrétních míst, v nichž potencionálně hrozí nebo se už projevuje zásah do veřejným právem chráněného statku. Ta je kritériem dodržování principu proporcionality** (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (N 72/49 Sb. NU 67, 286/2008 Sb.), což by mělo platit tím spíše pro přijímání opatření v tak sociálně citlivé situaci, jakou je hmotná nouze, kde by vyhlášení opatření muselo podléhat identifikaci (personifikaci) chování způsobilo narušit veřejný pořádek v obci, jehož účinky by musely být přísně a adresně individualizovány, což forma OOP nedovoluje. Uplatnění jakéhokoliv plošného (nedostatečně adresného) přístupu k vymezení oblastí se zvýšeným výskytem sociálně nežádoucích jevů podle napadených ustanovení je z hlediska uplatnění tohoto principu neakceptovatelné a výkon samostatné působnosti obce s ním spojené není ústavně obhajitelný.

Z nálezů Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17

- Soud tak přezkoumal OZV a dospěl k závěru, že při jejím vydávání obec nepřekročila své pravomoci svěřené jí zákonem o obcích. Obsah vyhlášky spadá pod § 10 písm. a) o obcích a neobsahuje nic, co by se vymykalo pravomoci obcí. Účel vyhlášky vyplývá již z jejího obsahu, neboť je zřejmé, že účelem přijaté loterní vyhlášky je boj proti gamblingu a ochrana centra města před sociálně patologickými jevy, které jsou spojeny s provozováním loterií, což soud shledává skutečností obecně známou. Soud vzal rovněž na zřetel skutečnost, že možnost

obcí omezit či vyloučit hazard na jejich území byla několikrát aprobebována Ústavním soudem, a proto argument proti vyhlášce, která toto právo obcí realizuje, nemůže obstát. Soud se zabýval případnou diskriminační povahou loterijní vyhlášky. Právní úprava by byla diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládala odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňovala bez zdůvodnění legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci. Posuzovaná OZV neumožňuje provoz her na území celé obce. Tento přístup je jednotný pro všechny, soud proto neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci.

Z rozsudku Městského soud v Praze ze dne 9. 9. 2021, sp. zn. 6 Af 54/2017

- Základem normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti je přímo článek 104 odst. 3 Ústavy. Jeho zákonné rozvedení je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Ústavní soud konstatoval, že jde o oblasti „územní samosprávy bytostně vlastní“. Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících. Jelikož se loterie a jiné podobné hry nacházejí převážně na okraji společensky akceptovatelných aktivit, jeví se záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat, jako legitimní cíl.

Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2021, sp. zn. 8 Af 58/2015

§ 11

(1) Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.

(2) Obec vykonávající rozšířenou působnost^{3a)} (§ 66) může za podmínek stanovených v od-

stavci 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem.

k omentář k § 11

V souladu s tímto ustanovením zákona platí, že obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Tato nařízení přitom mají povahu **podzákoných prováděcích právních předpisů**. Rada obce je pak oprávněna taková nařízení vydávat a není-li v obci rada zřízena, přísluší tato kompetence zastupitelstvu obce. Samotné nařízení obce lze považovat za **sekundární právní předpis, kterým se provádí zákon**. Je nezbytné, aby se při vydávání těchto nařízení rady obce řídily vždy zákony a dalšími právními předpisy (tj. i v souladu s podzákonými předpisy státu i kraje nejen při jejich vydávání, ale po celou dobu jejich platnosti, nestanoví-li zákon jinak), přičemž vydávání těchto nařízení tvoří součást výkonu **přenesené působnosti orgánů obce**. Nutno dodat, že obec ani její orgány nemají přitom na výkon přenesené působnosti právo a jedná se tak o jejich zákonnou povinnost. I v tomto případě platí, že obec musí dodržovat své právní předpisy, tj. včetně všech takto udělených zákazů a omezení.

Podobu nařízení obcí tak mohou nejčastěji mít např. tržní řád dle § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., regulační řád pro případ smogové situace dle § 10 odst. 4 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší apod.

Na základě zmocnění v zákoně může rada obce s rozšířenou působností v souladu s podmínkami uvedenými v odst. 1 tohoto ustanovení zákona vydávat nařízení pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Obec s rozšířenou působností na základě zákonného zmocnění a jeho mezích, resp. rada takové obce, je oprávněna vydávat právní předpisy závazné i na území jiných obcí, tj. pro správní obvod obce s rozšířenou působností, který je stanoven ve vyhlášce č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Přitom musí být vždy zcela zřejmé, zda se na podkladě tohoto zákonného zmocnění k vydání tohoto nařízení zmocňuje obec s rozšířenou působností anebo orgán této obce s rozšířenou působností, aby vynikl rozdíl oproti samotnému

zmocnění obcí pro vydávání nařízení pro jejich územní obvody. V důsledku toho dochází k situaci, kdy právní předpis obce má širší územní působnost, než vlastní území obce, která vydala toto nařízení. Typickým příkladem takového předpisu pak může být zákaz vstupu do lesa dle § 19 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb.

§ 12

Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obce (dále jen „právní předpis obce“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů obce stanoví zákon o Sbíře právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů⁵⁷.

komentář § 12

V tomto ustanovení zákona je upravena problematika spojená s platností a účinností právního předpisu obce. Aby se jakýkoli právní předpis obce mohl stát účinným, musí být **přiját a vyhlášen způsobem, který upravuje tento zákon**.

■ **Přijímání obecně závazných vyhlášek**

V odst. 1 se vychází z toho, že **obecně závazné vyhlášky jsou přijímány zastupitelstvem obce, přičemž tato činnost spadá přímo do působnosti zastupitelstva a je na jiné orgány obce neprenosná**. Přitom platí, že o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky není možno konat místní referendum a zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. V případě nařízení obce pak platí, že je vydává v přenesené působnosti rada obce, přičemž tato je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. V těch obcích, kde není rada zřízena, náleží tato pravomoc zastupitelstvu obce. V souladu s § 104 odst. 2 zákona platí, že starosta spolu s místostarostou podepisují právní předpisy obce. Může se tak stát ovšem až poté, co byly tyto předpisy řádně přijaty k tomu oprávněným orgánem obce a jejich podpisy pak v konečném důsledku deklarují to, že uvedený předpis byl skutečně v tomto rozsahu a znění tímto orgánem přijat. Nebude-li pod těmito předpisy připojen např. podpis místostarosty, nemá tato skutečnost zásadní vliv na platnost tohoto předpisu, neboť místostarosta ani není oprávněn takový

předpis takto vetovat. Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obce (dále jen „právní předpis obce“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů obce stanoví zákon o Sbíře právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, jak ostatně plyne ze zákona č. 35/2021 Sb.

Jak již uvedeno shora, musí být předpis vydáný orgánem obce řádně **vyhlášen, což je základní podmínka k jeho platnosti**. K tomuto vyhlášení dochází tak, že se takový právní předpis vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Kromě toho může obec takto uveřejnit právní předpis způsobem v obci obvyklým. V souladu s koncepcí tohoto zákona je poté **dnem vyhlášení právního předpisu první den jeho vyvěšení na úřední desce**. Pro účely tohoto zákona se má dále za to, že **den nabytí platnosti právního předpisu obce lze ztotožnit již se dnem jeho vyhlášení na úřední desce**. S okamžikem nabytí platnosti takového předpisu se předpis stává součástí právního řádu. Nedodrželi-li obec při vyhlásování svých předpisů výše uvedený postup, bude to zpravidla zakládat možný důvod k tomu, aby byl takový předpis následně v řízení před Ústavním soudem ČR zrušen.

■ **Nabytí účinnosti**

V odst. 2 je řešena otázka spojená s **nabytím účinnosti takového předpisu obce**. Má se za to, že dnem nabytí účinnosti je den, **kdy z něj mohou takto vyplývat pro jeho adresáty příslušné práva a povinnosti**. Z hlediska právní teorie je nesporné, že k tomu, aby mohl být takový předpis účinný, musí být současně i platný. V kontextu s tím proto platí, že **účinným bude předpis obce patnáctým dnem po jeho vyhlášení, není-li v něm takto stanoven pozdější počátek účinnosti**. Existuje-li tu naléhavý obecný zájem, může být v souladu s koncepcí tohoto zákona zcela výjimečně stanoven i dřívější počátek účinnosti takového předpisu.

■ **Nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost**

V odst. 3 je zakotveno, že **nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost se zveřejní též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností**. Znamená to, že tato nařízení se též zveřej-

ní na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, přičemž v případě těchto nařízení je podmínkou jejich platnosti **vyhlášení zveřejněním na úředních deskách všech příslušných obecních úřadů (jak obecního úřadu obce s rozšířenou působností, tak i obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností)**. Pokud jde o den vyhlášení takového nařízení, vychází se toho, že **za den jeho vyhlášení i den platnosti se bude považovat první den jeho vyvěšení na úřední desce obecního úřadu obce s rozšířenou působností, která uvedené nařízení takto vydala**. Při nedodržení tohoto postupu zde opět existuje reálné riziko, že takové nařízení může být v řízení před Ústavním soudem ČR jako neplatné zrušeno.

■ Evidence předpisů

V odst. 4 a 5 zákonodárce stanovil povinnou evidenci předpisů, které byly takto obcí vydány, včetně povinnosti zajistit jejich přístupnost u obecního úřadu v obci, která je takto vydala. V případě nařízení vydaného obcí, která vykonává rozšířenou působnost, musí být tato přístupnost zajištěna i u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu.

■ Zasilání předpisu obce příslušnému správnímu orgánu

Z odst. 6 vyplývá pro obec povinnost neprodleně **zasílat po vyhlášení svého předpisu tento předpis příslušnému správnímu orgánu, který vykonává dozor nad jeho obsahem**. V praxi to pak znamená, že taková obec musí Ministerstvu vnitra zasílat k posouzení svou obecně závaznou vyhlášku a krajskému úřadu nařízení rady obce. Tato povinnost stíhá obec již po schválení tohoto předpisu, nikoli až po jeho platnosti, popř. účinnosti, a to zpravidla ve lhůtě tří pracovních dnů. Po nabytí účinnosti zákona č. 35/2021 Sb. však dojde ke změně této stávající praxe. Nově zákonem upravené vyhlásování právních předpisů jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů bude provádět územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, a to zasláním jeho textu (v otevřeném a strojově čitelném formátu) a jeho metadat prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené správcem pro tento účel (§ 2 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb.). Popsaný postup tedy

de facto nahrazuje stávající povinnost obce zaslat vyhlášený právní předpis dozorovému orgánu, a to jako doposud prostřednictvím datové schránky.

§ Z judikatury

- ... Ústavní soud připomíná, že již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 dospěl k závěru, že je to obec, která je zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění hazardních her zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci Ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model tak případně provozovatele přístrojů nezbavuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojít proti rozhodnutí Ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec nezařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat (nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

Z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18

- Přijímání obecně závazných vyhlášek je projevem ústavně garantovaného práva na samosprávu (čl. 8, čl. 79 odst. 3 a čl. 100 Ústavy), přičemž přijaté vyhlášky musí být vydávány **secundum et intra legem**, tedy v souladu a mezi předpisů vyšší právní síly. Za tímto účelem jsou obce povinny neprodleně po dni jejího vyhlášení zaslat vyhlášku Ministerstvu vnitra (§ 12 odst. 6 zákona o obcích). Ministerstvo vnitra následně hodnotí, zdali přijatá vyhláška není v rozporu se zákonem a eventuálně zahajuje proces předvídaný § 123 zákona o obcích. V případě rozporu mezi obcí a Ministerstvem vnitra o zákonnost konkrétní vyhlášky, je Ministerstvo povinno následně vyhlášku předložit k posouzení Ústavnímu soudu. Ten pak autoritativně rozhoduje coby negativní zákonodárce o jejím souladu se zákonem, resp. ústavou. Popsaný proces nicméně v hodnoceném případě nenastal, neboť Ministerstvo vnitra rozhodlo Vyhlášku jako souladnou se zákonem (viz Právní rozbor Vyhlášky ze dne 30. 3. 2017 vyhotovený Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra).