

RECENZE

**Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P.: Zákon o obcích
(obecní zřízení). Komentář.**

Vyd. Linde Praha a.s. 2002, 310 s.

Jan Filip*

Ačkoli se to může zdát překvapivé, pro oblast místní samosprávy a přenesené správy, která se dotýká více než 6 tisíc obcí a ještě daleko většího počtu jejich funkcionářů, zastupitelů a zaměstnanců (ale i těch, kteří by chtěli novou obec utvořit), nebylo dosud vydáno příliš mnoho komplexních prací komentářového charakteru, které by jim měly napomoci v jejich důležité činnosti. Jednou z prvních vlašťovek je v tomto směru právě práce kolektivu tří autorů, kteří mají bohaté zkušenosti jak z teoretické a publikační činnosti na tomto úseku, tak z praktické a legislativní práce, neboť se podíleli jak na přípravě zákona o obcích, tak na jeho výkladu formou obsáhlé konzultační a přednáškové činnosti a jinými formami spolupráce s praxí.

Práce vychází v roce 2002. Na jedné straně by se to mohlo zdát příliš brzy, na druhé straně zase pozdě, neboť v tomto roce již byla přijata řada nových právních předpisů, které stav na úseku místní samosprávy výrazně změnil. Komentář ovšem mohl zachytit jen některé změny, konkrétně ty, které byly provedeny zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a zákonem č. 273/2001 Sb., o postavení národnosti v ČR, kdežto zákon č. 450/2001 Sb. ještě do textu komentáře zapracován není (ač byl k 1. 1. 2002

účinný!), což ovšem souvisí s dobou odevzdání komentáře do tisku (podle úvodního slova Z. Koudelky v lednu 2002). Ovšem zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích již zachycen je, byť v § 60 jen formou problematického zásahu do textu poznámky pod čarou, kdežto v § 16, § 17 nebo § 67 se již z jeho nového znění vychází. Kromě toho v těchto dnech (28. června) prezident republiky podepsal velkou novelu zákona o obcích. Nicméně i přes tyto změny tato práce stojí za zaznamenání.

Hned v úvodu je třeba zdůraznit, že praxe na práci tohoto druhu již dlouho čekala. Zejména starostové v menších obcích potřebovali spolehlivou příručku, která by obsahovala srozumitelný výklad jednotlivých ustanovení zákona o obcích. Autoři se současně rozhodli, že jim k tomu poskytnou i přehled základní literatury, kde by našli podrobnější informace. Kromě toho ke každému komentovanému ustanovení uvádějí související ustanovení zákona o obcích a přehled souvisejících předpisů. Text důvodové zprávy uváděn není, což ale v tomto případě není na závadu. Protože se tato práce nepochybně s ohledem na změny, které byly provedeny v roce 2002 (zejména velká novela zákona o obcích, novela zákona o krajích, obce s pověřeným

* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

úřadem a obce s rozšířenou působností, zrušení okresů, nová úprava voleb atd.) dočká nového a přepracovaného vydání, chtěl bych i v rámci anotace upozornit na některá, podle mého názoru sporná místa, na která v ní může čtenář (zpravidla bez právníckého vzdělání, jak se praví v úvodu práce) narazit.

Bez ohledu na poslání práce, kterou není tzv. velký komentář, je nutno od jejích autorů požadovat, aby i tzv. malý komentář splňoval určité elementární požadavky. Mezi ně patří především maximální snaha o výčet skutečně všech podstatných ustanovení, která souvisejí s komentovaným ustanovením. To se v práci vždy neděje. Navíc jednotlivá ustanovení neobsahují názvy (nadpisy), jak již patří ke standardu naší komentářové literatury, takže i tam, kde je na nějaká ustanovení odkazováno (aniž se v závorce uvede stručný obsah ustanovení), to bez nahlédnutí neodborníkovi mnoho neřekne. Totéž platí pro související předpisy, které jsou citovány s určitou nonšalancí. Není možné, aby se v komentáři určeném z velké části neprávnickům, zpravidla pouze uváděl text právních předpisů s dovětkem „*ve znění pozdějších předpisů*“. Pokud v práci není na závěr uveden výčet použitých předpisů, kde by byla provedena úplná citace všech změn, je smysl takových poznámek více než sporný. Čtenář se tak pouze doví, že citovaný předpis byl změněn, ale již ne, kterým předpisem a zda je vůbec používán v aktuálním znění, popř. kde se může k úplnému znění dostat. Nervy drásá citace Ústavy ČR v podobě „*Ústava č. 1/1993 Sb.*“. Výčet souvisejících předpisů rovněž není vždy úplný. Jen pro příklad v komentáři k § 42 se výraz auditor uvádí v uvozovkách a existence zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech se vůbec nezmiňuje. U některých ustanovení se uvádí přímo příslušné ustanovení souvisejícího předpisu (tomu je třeba dát přednost), obvykle se ale jen „*velkoryse*“ uvádí související předpis jako celek. Jak asi pomůže (např. § 2, § 54) starostovi malé obce odkaz na občanský zákoník č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů? Obdobně můžeme narazit na odkazy na obchodní zákoník, živnostenský zákon apod.

Odkazy na další literaturu, kde by bylo možno najít další informace ke komentované problematice, jsou omezeny na minimum. To však považuji za správné. Je ovšem otázkou, k čemu bude starostům např. pravidelný odkaz na Slovník veřejného práva československého, neboť ten není zpravidla součástí jejich knihovniček. Naopak se v seznamu literatury neseťkáváme alespoň se základním výběrem aktuálních článků z časopisů jako byly nebo jsou *Moderní obec* a *Státní správa a samospráva* (tzv. esko), se kterými se přece jen na obecních úřadech můžeme setkat. Je otázkou, zda je nutné navíc výčet literatury uvádět u každého ustanovení, když se v celém komentáři stereotypně odkazuje převážně na čtyři prameny. Pokud jde o pasáže Z. Koudelky, jsou navíc téměř důsledně z jednoho z těchto pra-

menů přebírány (Koudelka, Z.: *Obce a kraje*. 2. vyd. Linde Praha 2001). Co se týče nálezů Ústavního soudu, měl by být jejich obsah alespoň stručně reprodukován (jako v komentáři k § 10 nebo § 35), neboť ve Sbírce zákonů (kterou obce mají) je otiskován výjimečně a Sbírku nálezů a usnesení Ústavního soudu obce zpravidla nekupují. Důležité je vybírat judikáty tak, aby nemátly. Tak v § 4 je odkázáno na nález Pl. ÚS 40/95 (Sb.n.u., sv. 5, č. 30), který připouští, aby městské části vydávaly obecně závazné vyhlášky, ačkoli je tento stav již překonán (§ 134). Bez bližšího rozvedení tak vzniká dojem (uvedený nález je totiž opět uveden i u § 134), že Ústavní soud stojí na jiném stanovisku než platný zákon.

Cílem anotace není provádět rozbor a kritiku komentáře k jednotlivým ustanovením. Proto se omezují na konstatování, že komentář k většině ustanovení přinese skutečně požadovanou informaci jak z hlediska obsahu, tak souvisejících předpisů a výkladu judikatury. Pouze bych chtěl upozornit na určitou nevyváženost některých vysvětlivek. Např. výkladu pojmu „*veřejnoprávní*“ korporace je věnována polovina textu, který je věnován výkladu naprostých detailů heraldiky a vexiologie počínaje 12. stoletím (naopak o postupu při zneužití znaku a praporu obce se komentář nezmiňuje). Zcela nepochopitelná je zmínka o „*reformě veřejné správy sociálně demokratickou vládou Miloše Zemana*“ v rámci komentáře k ustanovení o účinnosti zákona. To už tady dlouho nebylo. Naopak zde ale chybí přehled změn zákona, který se zpravidla na tomto místě uvádí. Poznamenat třeba rovněž, že smyslem komentáře je poskytovat výklad pokud možno v nesporné formě, bylo zbytečné často používat obrat „*zřejmě*“, který zneklidňuje. Stručný komentář by se měl vyvarovat zbytečné reprodukce komentovaného ustanovení jiným slovosledem (např. § 69 a násled.). Chybí závěrečná redakce komentáře (srov. např. § 60 a § 67), která by dala komentování jednotnou linii.

Tyto připomínky uvádím pouze proto, že vydání tohoto komentáře považují za velmi záslužný počín jak autorů, tak nakladatelství Linde. Nepochybuji o tom, že po provedené novelizaci se podaří připravit vydání nové, kde již budou tyto zbytečné nedostatky napraveny. K tomu by bylo třeba, aby se některý z autorů ujal závěrečné redakce. Jinak podle mého názoru převažují kladý komentáře a funkcionáři obcí v něm najdou odpovědi na množství sporných otázek (např. výklad otázek samostatné a přenesené působnosti, vydávání obecně závazných vyhlášek, nakládání s majetkem obce, příslušnost, organizace a pravidla činnosti orgánů obce, ukládání sankcí, zčásti změny území obcí atd.). Nepochybuji proto o tom, že zejména praxí bude komentář po zásluze oceněn. Stejně tak jsem ale přesvědčen, že autorský kolektiv se mohl uvedených sporných stránek práce vyvarovat již v prvním vydání.