

V Brně, 18. 11. 2006

DOPORUČENĚ

Ústavní soud České republiky  
Joštova 8  
600 00 Brno

**Stěžovatel:**

Zastupitelstvo obce Makov  
Makov 113  
570 01 Litomyšl

zastoupená Juc. Janem Plškem, (zdalekaještěne)advokátem,  
Advokátní kancelář Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
sídlem Veveří 72, 611 80 Brno.

**Odpůrce:**

Ministerstvo vnitra ČR  
náměstí Hrdinů 3  
140 21 Praha 4

**Vedlejší účastníci řízení:**

Krajský úřad Pardubického kraje  
Komenského nám. 125  
532 11 Pardubice

MUDr. Arnošt Blažej  
Makov 100  
570 01 Litomyšl

**Ústavní stížnost**

Stěžovatel podává ústavní stížnost (komunální stížnost) podle čl. 87 odst.1 písm. c) Ústavy ČR, podle § 72 odst. 1 písm. b) a podle § 75 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu proti postupu Ministerstva vnitra ČR.

**PĚTKRÁT**

**Přílohy:**

- Rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR ze dne 10. 12. 2005
- Rozhodnutí ministra vnitra ČR ze dne 20. 12. 2005
- zápis o průběhu zasedání zastupitelstva obce Makov ze dne 4. 12. 2005
- jednací řád Zastupitelstva obce Makov
- plná moc.

## I.

Stěžovatel se touto ústavní stížností (tzv. komunální stížností) ve smyslu čl. 87 odst.1 písm. c) Ústavy ČR a podle § 72 odst. 1 písm. b) a podle § 75 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR o pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva obce Makov ze dne 4. 12. 2005, kterým zvolilo starostou MUDr. Arnošta Blažeje.

## II.

(text zadání příkladu)

Zastupitelstvo obce Makov usnesením ze dne 4. 12. 2005 zvolilo starostou MUDr. Arnošta Blažeje. Ministerstvo vnitra ČR na návrh Krajského úřadu Pardubického kraje rozhodnutím ze dne 10. 12. 2005 pozastavilo výkon tohoto usnesení ve smyslu § 124a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. Rozklad zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 20. 12. 2005. Následně MV vyzvalo zastupitelstvo obce k nápravě, která měla spočívat v tom, že starosta měl být volen veřejným a nikoliv tajným hlasováním. Zastupitelstvo tuto nápravu odmítlo provést, neboť dospělo k závěru, že postupovalo zákonným způsobem. Ke dni 30. 9. 2006 nepodalo ministerstvo žalobu ve smyslu citovaného zákonného ustanovení.

## III.

Volba starosty obce spadá do věcí samostatné působnosti obce, jejichž správa je ústavou svěřena a zákonem vyhrazena zastupitelstvu obce. Z ústavy a ze zákona plyne, že při výkonu samostatné působnosti se obec řídí pouze zákonem a jinými právními předpisy. Z ústavy taktéž plyne, že stát vykonává dozor nad výkonem samostatné působnosti obce jen způsobem stanoveným zákonem. V podobném smyslu se lze odvolat i na čl. 8 Evropské charty místní samosprávy, jak to již dříve učinil Ústavní soud v nálezu č. 404/2002 Sb.

**Zastupitelstvo obce Makov, které zde vystupuje jménem celého územně samosprávného celku (obec Machov), tvrdí, že postupem Ministerstva vnitra ČR bylo porušeno ústavně zaručené právo tohoto územně samosprávného celku na samosprávu ve smyslu ustanovení čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, a to hned v několika případech:**

## IV.

Prvního porušení práva obce Makov na samosprávu se dle názoru stěžovatele dopustil už **Krajský úřad Pardubického kraje** jednající v přenesené působnosti, když při výkonu dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce nedodržel zákonem předepsaný postup (§ 124a odst. 1 z. č. 128/2000 Sb. v odpovídajícím znění) a porušil tak čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

Krajský úřad podal Ministerstvu vnitra ČR návrh na pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva obce, aniž by vyzval obec ke zjednání nápravy a aniž by dodržel zákonnou lhůtu 30 dnů, která přísluší obci na zjednání nápravy. Proti tomuto nezákonnému postupu však tato ústavní stížnost nesměruje, stěžovatel tento názor pouze konstatuje v souvislosti s dalšími tvrzeními.

## V.

Druhé porušení práva obce Makov na samosprávu spatřuje stěžovatel v tom, že Ministerstvo vnitra ČR vůbec přijalo návrh Krajského úřadu Pardubického kraje na pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva obce (viz. IV.), a že se jím zabývalo ačkoli při jeho podání zjevně nebyl dodržen zákonný postup. Jelikož volba starosty proběhla 4. 12. 2005 a **rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu usnesení** ja datováno 10. 12. 2005, je zcela zřejmé, že nebyla dodržena lhůta 30 dnů na zjednání nápravy ve smyslu § 124a odst. 1 z. č. 128/2000 Sb. v příslušném znění. I kdyby Ministerstvo vnitra chtělo jednat bez návrhu krajského úřadu, muselo by ze zákona vyčkat 30 dnů od schválení usnesení zastupitelstva obce, zda nebude krajským úřadem takový návrh podán, což zcela zřejmě neučinilo pokud pozastavilo výkon usnesení zastupitelstva již 6. den po jeho schválení.

## VI.

Třetím, dle názoru stěžovatele stěžejním, porušením práva obce Makov na samosprávu je skutečnost, že **ministr vnitra dosud nepodal příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení** zastupitelstva obce Makov ze dne 4. 12. 2005, kterým zvolilo starostou MUDr. Arnošta Blažeje. Stát tak zasahuje do činnosti územního samosprávného celku způsobem jiným než stanoveným zákonem v rozporu s čl.101 odst.4 Ústavy ČR. Obecní zřízení 128/2000 Sb. v odpovídajícím znění v §124a odst.3 ukládá ministrovi vnitra na podání takového návrhu lhůtu 15 dnů ode dne rozhodnutí o rozkladu. Ministr vnitra svým rozhodnutím rozklad zamítl dne 20. 12. 2005, čímž tato zákonná 15 denní lhůta začala plynout. Ke dni 30. 9. 2006 nebyl stále ještě návrh na zrušení usnesení zastupitelstva k soudu podán a tento stav, pokud je stěžovateli známo, trvá doposud.

Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva obce Makov ze dne 4. 12. 2005, kterým zvolilo starostou MUDr. Arnošta Blažeje, podle zákona pozbývá platnosti až rozhodnutím příslušného soudu o návrhu na zrušení usnesení zastupitelstva (§ 124a odst. 3 z. č. 128/2000 Sb. v odpovídajícím znění). Jelikož ministr vnitra tento návrh stále ještě nepodal, zůstává tím výkon usnesení zastupitelstva obce pozastaven. Usnesení zastupitelstva, kterým zvolilo starostu, je tak sice platné, ale v důsledku pozastavení jeho výkonu neúčinné. Platně zvolený starosta MUDr. Arnošt Blažej tak již téměř 1 rok nemůže vykonávat svoji funkci.

Stěžovatel se domnívá, že jde o vážné porušení práva občanů na samosprávu podle čl. 8 Ústavy ČR. Jestliže totiž stát ze zákona postihuje zastupitelstvo obce sankcí rozpuštění pokud se nesejde po dobu delší než 6 měsíců (§ 89 z. č. 128/2000 Sb.) a je-li to míněno jako ochrana občanů proti porušení práva na samosprávu (*Filip, J. Ústavní právo České republiky. Brno : Masarykova universita a nakladatelství Doplněk, 1993, s. 491*), pak více než jedenáctiměsíční pozastavení výkonu funkce starosty je možno analogicky považovat za obdobně závažné porušením práva občanů na samosprávu.

## VII.

Dalším porušením práva obce na samosprávu byla podle mínění stěžovatele **výzva Ministerstva vnitra, aby zastupitelstvo obce zjednalo nápravu**, která měla spočívat v tom, že starosta měl být volen veřejným a nikoliv tajným hlasováním. Právní řád ČR nikde nehovoří o tom, že by Ministerstvu vnitra příslušelo vyzývat obecní zastupitelstvo ke zjednání nápravy. Tuto povinnost zákon ukládá krajskému úřadu, který tak jedná v přenesené působnosti. Nic na tom nemění ani fakt, že Krajský úřad Pardubického kraje zde tuto povinnost zanedbal (viz. IV.). Podle mínění stěžovatele se Ministerstvo vnitra mělo v první řadě do 15ti dnů obrátit na soud, aby potvrdil či vyvrátil úsudek ministerstva o rozporu usnesení zastupitelstva obce Makov se zákonem nebo jiným právním předpisem (viz. VI.), namísto toho, aby vyzývalo zastupitelstvo obce k nápravě.

## VIII.

Zastupitelstvo si je vědomo, že právo přezkoumávat soulad výkonu samostatné působnosti se zákony a jinými právními předpisy světuje právní řád jen určitým subjektům. Z povahy věci je přirozeně na samém počátku musí mít samo zastupitelstvo, dále pak podle § 124a z. č. 128/2000 Sb. krajský úřad a výslovně v první větě odst. 2 Ministerstvo vnitra. Zákon však neponechává Ministerstvu vnitra "konečný verdikt", ale výslovně mu ukládá, aby věc dále podstoupilo příslušnému soudu (viz. VI.). Poté o souladu rozhoduje příslušný soud. Proti rozhodnutí soudu se pak může zastupitelstvo případně bránit prostředky, které mu zákon poskytuje. Spor tak nakonec může vyústit až v tzv. komunální stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR a podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu. Ústava u tohoto zvláštního typu ústavní stížnosti dává Ústavnímu soudu možnost přezkoumávat i otázky zákonnosti, což potvrdil sám Ústavní soud v nálezu č. I. ÚS 471/2000. Na tomto výkladu Ústavy ostatně stojí i veškeré stěžovatelovo odkazování na obyčejné zákony v celé této stížnosti.

Ministerstvo vnitra vyzvalo zastupitelstvo obce, aby zjednálo nápravu, která měla spočívat v tom, že starosta měl být volen veřejným a nikoliv tajným hlasováním (viz. II. a VII.). Na základě tohoto vyjádření se stěžovatel domnívá, že ze strany Ministerstva vnitra došlo k pochybení nejenom ve způsobu výkonu dozoru, ale že celý dosavadní postup všech zúčastněných orgánů veřejné moci byl od samého počátku založen na nesprávném právním posouzení celé věci (viz. dále IX.).

**Stěžovatel tedy žádá Ústavní soud, aby se ujal hodnocení zákonnosti zásahu státu i v otázkách (viz. IX.), jejichž posouzení by při zákonném postupu Ministerstva vnitra (viz. VI.) náleželo příslušnému soudu ve smyslu § 124a odst. 3 z. č. 128/2000 Sb. v odpovídajícím znění.**

## IX.

**Jádrem sporu je z hlediska stěžovatele rozdílnost názorů na otázku, do jaké míry si zastupitelstvo obce může samo určit způsob zvolby starosty.**

Jak bylo řečeno výše, Ústava ČR v čl. 101 odst. 4 umožňuje zásah státu do činnosti územních samosprávných celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Do takové samosprávné činnosti bezesporu patří volba starosty zastupitelstvem obce. Obecní zřízení volbu starosty výslovně světuje zastupitelstvu do samostatné působnosti a to hned v několika ustanoveních (§ 84 odst. 2 písm. m/ a písm. p/; § 91 odst. 1; § 103 odst. 2 z. č. 128/2000 Sb. v odpovídajícím znění). Ačkoli je pro to v zákoně hned několik příležitostí, zákon nikde nehovoří o tom, že by hlasování mělo probíhat veřejně či naopak tajně.

Způsob hlasování zastupitelstva při volbě starosty omezuje zákon (128/2000 Sb. v odpovídajícím znění) pouze v těchto ohledech: většinový princip (§ 87), "z řad svých členů" (§ 84 odst. 2 m/, § 103 odst. 2), podmínka jednání v obvodu obce (§ 92), princip veřejnosti zasedání (§ 93 odst. 2), povinnost vydat jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce (§ 96).

Volba starosty spadá podle § 35 odst. 3 z. č. 128/2000 Sb. mezi záležitosti, jejichž výkon se řídí nejenom zákony, ale také jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Jednací řád Zastupitelstva obce Makov (zdroj: <http://www.obecmakov.cz> - viz. příloha), který byl schválen na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce dne 18.11.2002, stanoví doslova v § 9 odst. 7, že "hlasování se provádí veřejně nebo tajně, o čemž rozhoduje zastupitelstvo obce". Stěžovatel si není vědom, že by se ještě jiný další právní předpis na způsob volby starosty vztahoval, a že by nařizoval zda hlasovat tajně či veřejně.

Všechny zákonné i podzákonné požadavky na volbu starosty byly podle názoru zastupitelstva splněny a z jeho pohledu tak nedošlo z jeho strany k porušení zákona ani jiného právního předpisu.

## X.

Stěžovatel se domnívá, že jeho **ústavní stížnost splňuje všechny podmínky požadované v ustanoveních § 75 odst. 1 a 2 z. č. 128/1993 Sb.** pro přijetí ústavní stížnosti Ústavním soudem.

Ústavní soud ve své judikatuře (rozhodnutí II. ÚS 193/94 a usnesení IV. ÚS 107/95) potvrzuje výklad, že ústavní stížnost nebude odmítnuta, pokud stěžovatel nevyužil všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje a pokud stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

## XI.

Stěžovatel je toho názoru, že ve shodě s § 75 odst. 1 a 2 z. č. 128/1993 Sb. dosud **nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.**

Protože zákon (§ 124a odst.3 z. č. 128/2000 Sb. v odpovídajícím znění) spojuje s rozhodnutím o rozkladu povinnost ministra vnitra podat do 15 dnů návrh na zrušení usnesení zastupitelstva k příslušnému soudu, a protože tak ministr vnitra doposud neučinil (viz. II a VI.), má stěžovatel za to, že řízení o podaném opravném prostředku zamítnutím rozkladu neskončilo, ale že naopak stále probíhá, a že poslední opravný prostředek, rozhodný pro počítání 60 denní lhůty pro podání ústavní stížnosti ve smyslu zákona o Ústavním soudu, přiznává stěžovateli zákon až ve spojitosti s působením soudu podle § 124a odst.3 z. č. 128/2000 Sb. v odpovídajícím znění.

## XII.

Stěžovatel je taktéž přesvědčen, že jeho **stížnost svým významem "podstatně přesahuje" vlastní zájmy stěžovatele.**

Ústavní soud při posouzení takového významu použil abstraktní měřítko "*věc se dotýká širokého okruhu osob, které mohou být dotčeny ve svých základních právech*" (rozhodnutí II. ÚS 193/94). Stěžovatelem je v dané věci zastupitelstvo obce a jako takové zde nejedná pouze ve svém zájmu, ale v zájmu a jménem celého územně samosprávného celku. Zastupitelstvo v této komunální stížnosti vystupuje jako představitel veřejnoprávní korporace v samostatné působnosti, nikoli tedy jako soukromoprávní subjekt a už jenom tím je dán jistý "přesah" vlastních zájmů stěžovatele.

Ústava ČR pojímá územní samosprávu jako pospolitost. Výslovně tak činí v čl. 100 odst.1, kde se hovoří o "územním společenství občanů". Znaky pospolitosti podle vzoru čl. 29 Všeobecné deklarace lidských práv obsahuje už samotná preambule Ústavy: "*vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku*". Preambule vyjadřuje základy, na kterých je Česká republika jako stát vystavěna. Mezi ně patří principy demokratického právního státu (čl.1 Ústavy). Za jeden z takových pilířů fungování demokracie je všeobecně považována i samospráva (ve své preambuli to přímo deklaruje již zde jednou citovaná Evropská charta místní samosprávy, do právního řádu ČR začleněná sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.). Zastupitelstvo obce Makov nežije v představě, že by poměry v jeho malé obci významně ohrozily demokratické základy celého státu. Za takové ohrožení však považuje bezpříkladný postup obou jmenovaných orgánů veřejné moci. Ministerstvo vnitra je orgánem s celostátní působností a tedy s možností obdobný postup uplatňovat proti kterémukoli jinému územně samosprávnému celku. Věc se tak, dle názoru stěžovatele, dotýká širokého okruhu osob, které mohou být a v dané věci již jsou dotčeny ve svých základních právech. Stěžovatel tak vedle úpravy svých záležitostí od Ústavního soudu očekává, že svým rozhodnutím dá jasný signál o tom, že tímto způsobem výkonná moc nejedná v souladu s Ústavou ČR a příslušnými zákony.

### XIII.

Nadto se stěžovatel domnívá, že v řízení o podaném opravném prostředku dochází ke **značným průtahům** ve smyslu písmene b) § 75 odst. 2 z. č. 128/1993 Sb. Uplynulo již více než 11 měsíců od uplynutí zákonné lhůty dané ministru vnitra k tomu, aby splnil svou zákonnou povinnost a on tak doposud neučinil (viz. VI.).

To, že se jedná o průtahy "značné" dovozuje stěžovatel jednak ze samotného několikanásobného překročení zákonné lhůty a navíc analogicky z ustanovení § 89 z. č. 128/2000 Sb. o 6 měsíční lhůtě, které dává určitou představu o tom, jak dlouhá výluka v činnosti orgánů samosprávy je zákonem považována za ohrožení práva občanů na samosprávu podle čl. 8 Ústavy ČR (viz. VI.).

Je pochopitelně pouze na uvážení Ústavního soudu zda klasifikuje jako vážnou a neodvratitelnou újmu, která obci hrozí faktickým, dlouhotrvajícím a zejména nezákonným znemožněním výkonu funkce platně zvoleného starosty. Stěžovatel pouze konstatuje, že současný stav zastupitelstvu vážně komplikuje ústavně zaručenou a Ústavou ČR uloženou správu obce a to jak ve věcech vnitřních poměrů, tak především v jednání obce navenek.

### XIV.

S ohledem na vše výše uvedené, stěžovatel žádá Ústavní soud, aby ústavní stížnost neodmítal, ale aby naopak stížnosti vyhověl tím, že zruší rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR o pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva obce Makov ze dne 4. 12. 2005, kterým zastupitelstvo zvolilo starostou MUDr. Arnošta Blažeje.

za Zastupitelstvo obce Makov

Doc. MUDr. Josef Cvach, místostarosta

### PLNÁ MOC

Zastupitelstvo obce Makov sídlem Makov 113, 570 01 Litomyšl, zmocňuje podle § 29 a 30 odst. 1 z. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu Juc. Jana Plška, (zdalekaještěne)advokáta, Advokátní kancelář Právnická fakulta Masarykovy univerzity sídlem Veveří 72, 611 80 Brno, k zastupování před Ústavním soudem ve věci ústavní stížnosti proti Ministerstvu vnitra ČR.

Tato plná moc zahrnuje podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu ČR, jakož i všechny procesní úkony činěné v souvislosti s řízením o ní.

V Brně dne 17.11. 2006. za Zastupitelstvo obce Makov místostarosta Doc. MUDr. Josef Cvach

Zmocnění přijímám.

V Brně dne 17. 11. 2006

Juc. Jan Plšek