



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Martina Kopy, Ph.D., a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Ministerstvo vnitra České republiky**
se sídlem Nám. Hrdinů 1634/3, 140 00 Praha

proti
žalovanému: **Město Uherský Brod**
se sídlem Masarykovo náměstí 100, 688 01 Uherský Brod

zastoupený advokátem doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D.
se sídlem Optátova 45, 637 00 Brno

v řízení o žalobě na zrušení usnesení Zastupitelstva města Uherský Brod ze dne 6. 2. 2017, č. 404/Z14/17

takto:

- I. Usnesení Zastupitelstva města Uherský Brod ze dne 6. 2. 2017, č. 44/Z14/17, se **ruší**.
- II. Žalobci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah žaloby

1. Zastupitelstvo města Uherský Brod („zastupitelstvo města“) schválilo dne 6. 2. 2017 pod č. 404/Z14/17 usnesení následujícího znění: *„Zastupitelstvo města si vyhrazuje právo zřizovatele DDM Uherský Brod p. o. potvrdit, či zamítnout návrh RM [Rady města – pozn. krajského soudu] na vyhlášení konkursu na ředitele DDM v souladu s § 166 odst. 3 školského zákona č. 561/2004 Sb., pokud vyhlášení konkursu nebylo na návrh České školní inspekce.“* („napadené usnesení“). Žalobce se domnívá, že napadené usnesení odporuje § 84 odst. 4 a § 102 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích („obecní zřízení“). Proto se podle § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“) domáhá jeho zrušení.
2. Podle žalobce obecní zřízení v § 84 odst. 4 předpokládá, že si zastupitelstvo vyhradí k rozhodování i další pravomoci v oblasti samostatné působnosti. Může tedy jít nad rámec pravomocí, které mu výslovně přiznávají § 84 odst. 2 a § 85. Toto právo zastupitelstva však má své meze. Nemůže si totiž vyhradit pravomoci, které obecní zřízení v § 102 odst. 2 přiznává radě obce.
3. Podle § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení je výhradní pravomocí rady obce plnit úkoly zřizovatele podle zvláštních předpisů vůči právnickým osobám a organizačním složkám zřízeným zastupitelstvem obce, nevyhrazuje-li je zákon právě zastupitelstvu obce (§ 84 odst. 2). Na toto ustanovení pak navazuje § 166 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání („školský zákon“). Upravuje bližší podmínky, za kterých může zřizovatel školy vyhlásit konkurs na pracovní místo ředitele školského zařízení (resp. následky toho, pokud tak zřizovatel neučiní). Toto ustanovení mimo jiné ukládá zřizovateli povinnost vyhlásit konkurs a odvolat stávajícího ředitele, obdrží-li ve stanovené lhůtě návrh na vyhlášení konkursu od České školní inspekce.
4. Vyhlásování konkursu na ředitele školských zařízení, ať už volitelné (§ 166 odst. 3 věta první školského zákona) či povinné (§ 166 odst. 3 věta druhá školského zákona), je tedy jedním z úkolů zřizovatele podle zvláštního předpisu, který obecní zřízení svěřuje radě obce. Napadené usnesení mělo vést k tomu, že by v případě volitelného vyhlášení konkursu na ředitele DDM Uherský Brod, p. o. mělo „poslední slovo“ o návrhu rady města na jeho vyhlášení zastupitelstvo města. V případě povinného vyhlášení konkursu na návrh České školní inspekce by však tuto pravomoc nadále výlučně vykonávala rada města.
5. Podle žalobce měl zákonodárce v úmyslu provést dělbu pravomocí mezi zastupitelstvem a radou obce závazným způsobem. Nechtěl připustit odchylky od pravidel plynoucích z obecního zřízení. Zastupitelstvo nemůže rozdělovat rozhodovací kompetence mezi jednotlivé orgány obce nad rámec svého zákonného oprávnění podle § 84 odst. 4 obecního zřízení. Žalobce uznává, že se zastupitelstvo může vyjádřit k rozhodnutí rady učiněnému v rámci její pravomoci. V tomto případě však zastupitelstvo města formulovalo napadené usnesení v rozporu se zákonem a deklarovaným účelem jeho přijetí. Tím měla být právě možnost vyjádřit se k rozhodnutí rady města. Napadené usnesení si nicméně výslovně vyhrazuje právo potvrdit či zamítnout návrh rady města na vyhlášení konkursu podle § 166 odst. 3 věta první školského zákona. Zastupitelstvo si na sebe tedy vztáhlo vyhrazenou pravomoc a postavilo ji na roveň pravomocem v § 84 odst. 2 nebo § 85 obecního zřízení. Učinilo tak v rozporu s limity plynoucími z § 84 odst. 4 ve spojení s § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení.
6. V závěru žalobce odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09, ve kterém Ústavní soud uvedl: *„Jakkoliv si zastupitelstvo obce může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti obce, nemůže si vyhradit pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích (srov. § 84 odst. 4 zákona o obcích), což je reflexe principu dělby moci na úrovni obce. V § 102 zákona o obcích jsou taxativním způsobem upraveny pravomoci rady obce, které jsou jí zákonem výslovně vyhrazeny. Z toho*

vyplývá, že pokud by si v praxi zastupitelstvo obce, popř. jiný její orgán jako např. starosta v rozporu s tímto zákonem aťhroval některou z pravomocí, které jsou vyhrazeny radě, a v rámci této pravomoci vykonával její působnost, jednalo by se o absolutně neplatné úkony, pokud by z povahy věci přímo nevyplývala jejich nicotnost.“ (Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích - komentář. Praha: Linde, 2009, s. 345).“

II. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný namítá, že omezení možnosti zastupitelstva aťhrovat si pravomoc vyhrazenou radě odporuje Ústavě. Zastupitelstvo obce je podle čl. 104 odst. 2 Ústavy příslušné rozhodovat ve všech věcech samosprávy, pokud je zákon nesvěřuje zastupitelstvu kraje. Zastupitelstvo obce je tedy podle Ústavy příslušné rozhodovat ve všech věcech samosprávy obce. Obyčejný zákon nemůže z tohoto ústavního pravidla vyloučit určité pravomoci jen pro radu. Možnost zastupitelstva rozhodovat o jakékoliv otázce v oblasti samosprávy, plyne i z Evropské charty místní samosprávy.
8. Žalovaný zdůrazňuje, že zastupitelstvo má přímou demokratickou legitimitu od voličů. Do rámce této legitimacy spadá možnost, aby prosadilo svůj názor na řešení určité otázky vůči radě, kterou může navíc kdykoli odvolat. Proto je správné vyjít z demokratické dominance zastupitelstva v rámci obce a dát přednost výkladu, který preferuje ústavní postavení a práva zastupitelstva obce před pouhými zákonnými oprávněními rady obce. Do této oblasti patří i samosprávné jednání obce jako zřizovatele příspěvkových organizací a zakladatele jiných právnických osob. Tuto argumentaci žalobce podporuje odkazem na komentářovou literaturu.
9. K nálezu sp. zn. II. ÚS 2048/09, na nějž odkazuje žalobce, žalovaný uvedl, že se netýkal sporu mezi zastupitelstvem a radou o aťhrování působnosti rady na zastupitelstvo. Týkal se toho, zda starosta v obci, kde se nezřizovala rada, mohl platně uzavřít nájemní smlouvu. Nešlo tedy prioritně o vztah rada-zastupitelstvo, ale rada-starosta. Proto názor ke vztahu zastupitelstvo-rada má jen povahu názoru řečeného mimochodem (*obiter dictum*). Není závazný vůči řešené otázce. Podle žalovaného nejde o věc Ústavním soudem rozsouzenou. Mělo by ji navíc posoudit plénum Ústavního soudu. Kromě návrhu na zamítnutí žaloby proto žalovaný navrhuje, aby krajský soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části § 84 odst. 4 zákona o obcích spočívající ve slovech „*mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2*“ pro rozpor s čl. 104 odst. 2 Ústavy.

III. Replika žalobce a duplika žalovaného

10. Ve své replice k vyjádření žalovaného žalobce reague, že podle Ústavy zastupitelstvo nerozhoduje ve všech věcech samosprávy, jak tvrdí žalovaný. Působnost zastupitelstva může v souladu s čl. 104 odst. 1 Ústavy stanovit zákon. Tím je v tomto konkrétním případě obecní zřízení, které v § 84 upravuje pravomoc zastupitelstva obce. Obecní zřízení ve smyslu čl. 104 odst. 1 Ústavy svěřuje zastupitelstvu pravomoci, které nejsou v žádném případě taxativní. Jejich výčet tedy neznamenaá, že by zastupitelstvo nemohlo a nesmělo rozhodovat o jiných záležitostech obce. Ustanovení § 84 odst. 4 obecního zřízení však stanoví zákonnou výjimku z tohoto pravidla. Pokud by tato závazná úprava neexistovala, rada obce by jako výkonný orgán obce v samostatné působnosti prakticky neměla žádný prostor pro svoji koncepční práci. Neexistovala by ani právní jistota, zda zastupitelstvo kdykoliv nezruší rozhodnutí rady obce. Ústavní soud se k této problematice již vyjádřil, proto není třeba se na něj obracet, jak žalovaný navrhuje.
11. Žalovaný ve své duplice poukazuje na to, že žalobce vnímá § 84 odst. 4 obecního zřízení jako zákonnou výjimku z obecního pravidla všeobecné působnosti zastupitelstva podle čl. 104 odst. 1 Ústavy. Právě tento přístup považuje žalovaný za neústavní. Z pravidla daného ústavní normou může učinit výjimku jen předpis stejné právní síly. Nelze připustit stav, aby z ústavního pravidla činil výjimku obyčejný zákon. Takto by tomu mohlo být, jen pokud by přímo ústavní pravidlo zmocňovalo zákonodárce k tomu, že zákonem může v určitých případech stanovit jinak.

To ovšem není daný případ. Obyčejný zákon tedy nemůže z ústavního pravidla stanovit výjimku. Jinak by obyčejný zákon nepřímou novelizoval ústavu, což je z hlediska právní teorie nepřijatelné. Žalovaný pak zopakoval, že z nálezu sp. zn. II. ÚS 2048/09 nelze v této věci vycházet.

IV. Dosavadní průběh věci

12. Krajský soud nejprve žalobu odmítl pro opožděnost usnesením ze dne 26. 4. 2018, č. j. 31 A 274/2017-68. Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 19. 5. 2020, č. j. 8 As 125/2018-34, toto usnesení krajského soudu zrušil. Podle jeho názoru byla žaloba včasná. Lhůta 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu v § 124 odst. 3 obecního zřízení je totiž pouze pořádková. Nejde o prekluzivní lhůtu k podání žaloby. Žalobce může žalobu podle § 67 písm. a) s. ř. s. podat ve lhůtě tří let. V této věci je totiž třeba aplikovat § 72 odst. 2 s. ř. s., protože jde ve skutečnosti o žalobu k ochraně veřejného zájmu.
13. Krajský soud rozhodoval bez nařízení jednání. Oba účastníci vyjádřili souhlas, aby krajský soud o věci samé rozhodl bez jednání.

V. Posouzení věci krajským soudem

V. a) Připustnost žaloby

14. Krajský soud se nejprve zabýval přípustností žaloby. Ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s. upravuje žaloby ve věcech samosprávy. Podle tohoto ustanovení se díl 1 hlavy II s. ř. s. o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přiměřeně použije, pokud zvláštní zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Tímto zvláštním zákonem je v nyní souzené věci § 124 odst. 3 obecního zřízení. Umožňuje žalobci podat návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Podmínkou je, že příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nezjedná nápravu, k níž ho žalobce vyzval. Jedná se tedy o řízení o žalobě zvláštního typu - tzv. dozorčí žalobu (obdobnou koncepci má institut žaloby nejvyššího státního zástupce či veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s. ř. s.). Jejím smyslem není ochrana veřejných subjektivních práv, ale dohled nad objektivní zákonností jednání veřejné správy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012-23, č. 2930/2013 Sb. NSS).
15. Napadené usnesení je usnesením orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti podle § 67 písm. a) s. ř. s., resp. usnesením orgánu obce v samostatné působnosti ve smyslu § 124 odst. 3 obecního zřízení. Lze ho proto napadnout žalobou ve věcech samosprávy. Žalobce k ní má ve smyslu § 67 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 124 odst. 3 obecního zřízení potřebnou aktivní legitimaci. Žaloba pak správně míří vůči městu Uherský Brod jako pasivně legitimovanému žalovanému (kromě rozsudku Nejvyššího správního soudu v této konkrétní věci viz např. jeho rozsudky ze dne 27. 6. 2019, čj. 1 As 190/2018-35; ze dne 16. 12. 2015, čj. 4 As 223/2015-43, či ze dne 22. 11. 2012, čj. 7 As 147/2012-23, č. 2930/2013 Sb. NSS).
16. V návaznosti na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2020, č. j. 8 As 125/2018-34, pak krajský soud konstatuje, že žaloba je včasná. Žalobce ji podal dalece před uplynutím tříleté žalobní lhůty dovozené Nejvyšším správním soudem. Žaloba tedy splňuje všechny podmínky své přípustnosti.

V. b) Posouzení důvodnosti žaloby

17. Krajský soud pro úplnost předesílá, že žalobce splnil všechny podmínky svého dozorového procesního postupu podle § 124 odst. 1 obecního zřízení. Vydal výzvu ke sjednání nápravy tvrzené nezákonnosti napadeného usnesení a žalovaný tuto nápravu odmítl učinit. Žalobce proto pozastavil účinnost napadeného usnesení. Žalovaný se pak proti pozastavení účinnosti napadeného usnesení nebránil podáním rozkladu. Mezi účastníky řízení ostatně splnění podmínek podle § 124 odst. 1 obecního zřízení není sporné.
18. Krajský soud se proto rovnou zaměří na podstatu věci. Tou je zákonnost napadeného usnesení tváří v tvář § 84 odst. 4 ve spojení s § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení. S ohledem na argumentaci žalovaného však krajský soud nejprve posoudí otázku ústavní konformity § 84 odst. 4 obecního zřízení, jíž žalovaný svými námitkami zpochybňuje. S ohledem na jeho návrh, aby krajský soud postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložil věc Ústavnímu soudu, krajský soud považuje za vhodné blíže vysvětlit, proč tak nepostupoval.

V. b. 1) Ústavnost institutu vyhrazené pravomoci rady obce v samostatné působnosti

19. Z čl. 8 a čl. 100 odst. 1 plyne ústavně zaručené právo obcí na samosprávu. Obec ve smyslu čl. 101 odst. 1 Ústavy samostatně spravuje zastupitelstvo. Působnost zastupitelstev může v souladu s čl. 104 odst. 1 Ústavy stanovovat jen zákon. Z čl. 104 odst. 2 Ústavy pak plyne, že zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud je zákon nesvěřuje zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Ustanovení čl. 101 odst. 4 Ústavy dodává, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.
20. Na zákonné úrovni, na které se promítá ústavně daná možnost zákonodárce vymezit působnost zastupitelstev zákonem (čl. 104 odst. 1 Ústavy), § 84 odst. 2 a § 85 vymezují základní oblasti vyhrazené k rozhodování zastupitelstvu. Ustanovení § 84 odst. 4 obecního zřízení pak konkrétně říká: „*Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoc vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.*“ Mezi tyto pravomoci rady obce patří i pravomoc „*plnit vůči právníkům osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce (§ 84 odst. 2)*“. Jedním z těchto úkolů zřizovatele podle zvláštního předpisu, který zákon svěřuje radě obce, je i vyhlášení konkursu na ředitele školských zařízení podle § 166 odst. 3 školského zákona.
21. Žalobce namítá, že si zastupitelstvo města obecního zřízení vyhradilo pravomoc, kterou si v režimu § 84 odst. 4 vyhradit nemohlo. Žalovaný naopak tvrdí, že z ústavních důvodů nelze zastupitelstvu bránit, aby si atrahovalo jakoukoliv pravomoc, která spadá do samostatné působnosti, tj. ústavně zaručené samosprávy. Podle krajského soudu jsou však důvodné námitky žalobce. Ustanovení § 84 odst. 4 obecního zřízení totiž představuje přiměřené omezení práva žalovaného na samosprávu.
22. Režim vyhrazení si dalších pravomocí v samostatné působnosti, než které zastupitelstvu přiznává § 84 odst. 2 a § 85 obecního zřízení, z nějž zákon vylučuje pravomoci svěřené v samostatné působnosti radě, nepochybně do práva na územní samosprávu obcí zasahuje. Omezuje autonomii obce v procesu rozhodování o těchto otázkách a ohraničuje rozsah pravomocí zastupitelstva coby základního zastupitelského orgánu obce. Ústavně zaručené právo na samosprávnou autonomii však není neomezitelné. Lze do něj zasáhnout, má-li tento zásah zákonný základ (srov. podmínky čl. 101 odst. 4 Ústavy), sleduje legitimní cíl a vztah mezi použitými prostředky a tímto legitimním cílem je přiměřený. Otázku přiměřenosti přitom lze zkoumat na základě běžného testu proporcionality. Je proto třeba se zaměřit na otázku vhodnosti omezení ústavně zaručeného práva na samosprávu (zda toto omezení vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl),

jeho nezbytnosti (zda zákonodárce nemohl zvolit řešení, které by bylo vůči ústavně zaručenému právu šetrnější, ale současně dosahovalo sledovaných cílů ve srovnatelné míře) a přiměřenosti v užším smyslu (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013, body 36-37).

23. Zákonným základem omezení práva na územní samosprávu je zde použitý § 84 odst. 4 obecního zřízení. Bez přípustných výjimek totiž stanoví, že si určité pravomoci zastupitelstvo obce nemůže vyhradit. Legitimním cílem omezení práva na územní samosprávu na základě § 84 odst. 4 obecního zřízení je pak promítnutí dělby moci na úrovni obce. Jako legitimní důvod omezení samosprávy dělbu moci zmiňuje i Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 2048/09. Konstrukce vzájemných vztahů orgánů obcí při výkonu územní samosprávy v mnohém připomíná organizaci státní moci. Jde o obdobu vztahu Poslanecké sněmovny a vlády. I proto § 99 odst. 1 obecního zřízení říká, že rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Ve vztahu zastupitelstva a rady přitom musí existovat obdobná organizační a rozhodovací pravidla, jaká existují mezi Poslaneckou sněmovnou a vládou. Právě jejich předvídatelné vymezení ve světle kýžené dělby moci je smyslem a účelem § 84 odst. 4 obecního zřízení. Takový cíl je podle krajského soudu legitimní.
24. Ustanovení § 84 odst. 4 obecního zřízení omezující právo obcí na samosprávu splňuje i kritérium vhodnosti. Nepochybně umožňuje dosáhnout popsaného legitimního cíle dosažení dělby moci na úrovni obce. Nastoluje přehledná pravidla rozdělení pravomocí mezi základní zastupitelský orgán obce (zastupitelstvo) a její výkonný orgán (rada). S ohledem na výše přiblížený legitimní cíl tedy § 84 odst. 4 obecního zřízení přináší řešení, které sice omezuje autonomii obce, ale jde o řešení vhodné.
25. Ustanovení § 84 odst. 4 obecního zřízení splňuje podle krajského soudu i kritérium nezbytnosti. Je-li legitimním cílem na pozadí tohoto ustanovení promítnutí dělby moci na obecní úrovni, tedy nastavení konkrétních organizačních pravidel a rozdělení pravomocí mezi orgány obce, pak je logické, že zákonodárce musel vymezit, které konkrétní pravomoci budou „v moci“ rady obce. Současně musel určité pravomoci uzmout zastupitelstvu. Při tomto rozdělování pravomocí pak zákonodárce požívá jistý prostor pro své uvážení. Pokud je ovšem rozdělil po obsahové stránce způsobem, jakým to učinil v § 102 odst. 2 obecního zřízení, kde lze opravdu číst pravomocí svou povahou hlavně výkonné, nevyvolává to u krajského soudu domněnku, že by toto vymezení hranic moci neslo znaky svévole či nerozumnosti. Z toho důvodu – a také s ohledem na zdrženlivost, kterou obvykle soudní moc v tomto kroku testu proporcionality vykazuje – lze jen stěží dovozovat jiné řešení, které by na obdobné úrovni dosahovalo sledovaného cíle a bylo vůči ústavně zaručenému právu obcí na samosprávu příznivější. Podle krajského soudu proto řešení zvolené v § 84 odst. 4 obecního zřízení splňuje kritérium nezbytnosti.
26. Při hodnocení přiměřenosti daného řešení v užším smyslu je pak třeba zkoumat, zda míra omezení práva na samosprávu odpovídá i míra uspokojení zájmu na dělbě moci na úrovni obcí, a zda je tedy omezení prvního zmíněného zájmu přiměřené. Na stupnici závažnosti omezení ústavně zaručeného práva „podstatný - mírný – nízký“ (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017, bod 59) je omezení dotčeného práva obcí maximálně mírné. Nejde totiž o úplné vynětí určitých pravomocí ze samostatné působnosti obce. V té pravomoci podle § 102 odst. 2 obecního zřízení zůstávají. Nadále je proto kryjí (a chrání) čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Ustanovení § 84 odst. 4 obecního zřízení spíše jen omezuje autonomii obce v tom, že si nemůže sama a bez omezení stanovit, který její orgán vykonávající samostatnou působnost bude vykonávat určité pravomoci a bude v nich proto mít „poslední slovo“. Tuto autonomii obce konkrétně omezuje tak, že toto „poslední slovo“ dává v pravomocích vypočtených v § 102 odst. 2 obecního zřízení radě obce. Vše se však stále děje v rámci obecní samosprávy.
27. K tomu je třeba připočíst i vztah odpovědnosti mezi zastupitelstvem a radou, se kterým obecní zřízení počítá. Rada podle § 99 odst. 1 obecního zřízení za svoji činnost v oblasti samostatné působnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Radu obce podle § 99 odst. 3 obecního zřízení tvoří

kromě starosty a místostarosty (místostarostů) další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. V souladu s § 84 odst. 2 písm. m) obecního zřízení proto zastupitelstvo volí z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní), odvolává je z funkce a stanovuje počet členů rady obce. Podle § 102 odst. 1 obecního zřízení má rada obce také povinnost zabezpečovat plnění usnesení přijatých zastupitelstvem. Lze dodat, že v souladu s § 84 odst. 5 obecního zřízení zastupitelstvo obce rozhoduje o zrušení usnesení rady obce, jsou-li pro to podmínky předvídané § 105 odst. 1 obecního zřízení. Podobně lze v popisu vztahu zastupitelstva a rady pokračovat.

28. Zastupitelstvo tedy coby ústavně předvídaný orgán spravující obec (čl. 101 odst. 1 Ústavy) má několik kreačních i kontrolních či dozorových pravomocí vůči radě obce. Na její činnost proto má velmi silný vliv. Z těchto důvodů má krajský soud za to, že § 84 odst. 4 obecního zřízení rozložením pravomocí mezi zastupitelstvo a radu omezuje právo žalovaného na samosprávu pouze mírně.
29. Na výše vymezené stupnici intenzity zásahu však dané ustanovení naplňuje kolidující zájem na obecní dělbě moci v podstatné míře. I na úrovni obcí platí, že nejlepší překážkou zneužití moci je takové její rozdělení, kde jedna moc v určité míře omezuje druhou. Pokud by jeden orgán vykonával „absolutní samosprávnou moc“, pak by toto zneužití mohlo hrozit (srov. obdobně Šimíček, V. Čl. 2. In: Šimíček, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 47-48). Je proto ústavně na místě i samostatnou (samosprávnou) působnost dále dělit mezi více orgánů obce, mezi nimiž současně budou fungovat jisté brzdy a protiváhy. Mnohé z nich krajský soud popsal v předchozím odstavci. Patří mezi ně i limitovaný režim možností vyhradit si další pravomoci podle § 84 odst. 4 obecního zřízení, o něž jde v této věci. Sledovaný legitimní zájem na dělbě moci na úrovni obcí proto dané ustanovení naplňuje podstatně.
30. Z těchto důvodů tedy § 84 odst. 4 obecního zřízení podle krajského soudu představuje přiměřené omezení ústavně zaručeného práva žalovaného na územní samosprávu. Proto krajský soud nevyslyšel návrh žalovaného, aby v této věci postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložil věc Ústavnímu soudu k přezkumu ústavnosti § 84 odst. 4 obecního zřízení. Nedospěl totiž k závěru, že zákon, jehož má při řešení věci použít, odporuje ústavnímu pořádku. To ostatně odpovídá i názoru Ústavního soudu z nálezu sp. zn. II. ÚS 2048/09 (bod 23). Byť je pravdou, že šlo o názor vyslovený jen *obiter dictum* bez odpovídajícího hlubšího zdůvodnění. Krajský soud k němu nicméně dospěl sám na základě důvodů zde vysvětlených.
31. Krajský soud o opačném názoru nepřesvědčily ani doktrinální názory, z nichž na některé odkazuje žalovaný. V míře obecnosti, ve které se pohybují, by mohly teoreticky podporovat argumentaci žalovaného. Ten zdůrazňuje roli zastupitelstva coby hlavního nositele práva na územní samosprávu, který může v rámci samostatné působnosti rozhodovat „o všem“. To je důvod, proč konstrukci obecního zřízení plynoucí z jeho § 84 odst. 4 ve spojení s § 102 odst. 2 někteří autoři označují jako „ústavně problematickou“ (Filip, J. *Ústavní právo České republiky: ústavní základy* ČR. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, s. 500, a na něj navazující Podhrázký, M. Čl. 101. In: Šimíček, V. a kol., cit. výše, s. 1399).
32. Jan Filip dokonce uvádí, že „je vyloučeno, aby byly některé otázky samostatné působnosti (samosprávy), o kterých by zastupitelstvo (...) nemohlo rozhodnout – čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy ČR. Přesto však takovou úpravu OZŘ [obecní zřízení – pozn. krajského soudu] a KZŘ [zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) – pozn. krajského soudu] obsahují. Ústavně pochopitelně není vyloučeno (a bude to jediné praktické), aby zastupitelstvo některé otázky přenechalo k rozhodování operativnější a užší radě, neměla by však nastat situace, že o takovém přenechání nemůže rozhodnout, protože mu to zákon zakazuje. Je otázkou, nakolik je tato situace napravena kontrolními nástroji, kterými zastupitelstvo disponuje.“ (Filip, J., cit. výše, s. 499). Jak ovšem plyne ze zdůvodnění podaného krajským soudem výše (bod 28), právě kontrolní a jiné nástroje, kterými disponuje zastupitelstvo vůči radě, tvoří důležitou součást závěru o přiměřenosti

zásahu do práva na samosprávnou autonomii, který plyne z § 84 odst. 4 zákona o obcích. Na danou otázku tedy lze odpovědět, že popsanou situaci, která nepochybně má ústavní rozměr, tyto nástroje adekvátně napravují.

33. Žalovaný také odkazuje na komentářový názor Josefa Vedrala a Stanislava Pšeničky. Podle nich výklad, že zastupitelstvo nemůže o otázkách uvedených v § 102 odst. 2 obecního zřízení vůbec rozhodovat, není jediný možný. Taktéž tvrdí, že z čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy „*vyplývá, že by neměla existovat žádná otázka v samostatné působnosti, o níž by zastupitelstvo nemohlo rozhodovat či rozhodnout. (...) Vyhradit si pravomoc (...) znamená něco jiného než rozhodnout v konkrétním případě o určité záležitosti v samostatné působnosti neuvedené v § 84 nebo § 85 odst. 2, čemuž zákon nebrání (a s odkazem na čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 by ani bránit nemohl). Zastupitelstvo si tedy nemůže pravomoc či pravomoci rady obce podle § 102 odst. 2 „vyhradit“ v tom smyslu, že by už o ní rada dále nemohla rozhodovat, může však o otázkách obsažených v tomto ustanovení rozhodnout v konkrétních případech, neboť podle Ústavy by neměla existovat žádná otázka, o níž by nemohlo zastupitelstvo rozhodnout (...). Tento závěr vychází z toho, že přicházejí-li v úvahu dva či více možných výkladů, je třeba preferovat ten, který nejvíce odpovídá ustanovením a principům Ústavy (zásada preference ústavně konformního výkladu).“ [Vedral, J., Pšenička, S. § 84. In: Vedral, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 479-480; obdobně v kontextu krajů srov. Cogan, R. *Zákon o krajích. Komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 320-321].*
34. Jiná část doktríny však tento názor nezastává. Dospívá naopak k závěrům, které odpovídají tomu, k čemu výše dospěl i krajský soud (body 19-30). Martin Kopecký například považuje právní stav plynoucí z § 84 odst. 4 obecního zřízení za ústavně-konformní, pokud obecní zřízení současně garantuje odpovědnost rady za její činnost zastupitelstvu (Kopecký, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva* (Systém ASPI). Nakladatelství Wolters Kluwer. ASPI_ID MN191CZ). Závěr o ústavní konformitě zaujímá i aktuální komentář k obecnímu zřízení, který s odkazem na nálezy sp. zn. II. ÚS 2048/09 konstatuje, že v něm Ústavní soud „*nepřímo potvrdil přípustnost existence vyhrazené pravomoci rady obce. Jakkoli může být tento názor diskutabilní a ani nálezy v tomto ohledu nedávají žádnou podrobnou argumentaci, lze z právního názoru ÚS vycházet a existenci vyhrazené pravomoci rady akceptovat.*“ (Furek, A. § 102. In: Potěšil, L. a kol. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 618). Doktrinální názory uvedené v bodech 31-33 ve své nedávné judikatuře odmítl i Nejvyšší správní soud, který si přisvojil závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 2048/09 a přiklonil se na stranu přípustnosti institutu vyhrazené pravomoci rady obce v samostatné působnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 8 As 149/2017-45, body 43-46).
35. Krajský soud proto ze všech těchto důvodů považuje za nedůvodné námitky žalovaného, které míří na ústavní konformitu § 84 odst. 4 obecního zřízení, o něž se opírá žalobce. Krajský soud proto nepostupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a nepředložil věc Ústavnímu soudu.

V. b. 2) Zákonost napadeného usnesení

36. Zbývá tedy posoudit, zda zastupitelstvo města porušilo § 84 odst. 4 obecního zřízení a vyhradilo si pravomoc, kterou si vyhradit nemohlo.
37. Přesně to se stalo. Vyhlásování konkursu na ředitele školských zařízení podle § 166 odst. 3 školského zákona spadá do rámce § 102 odst. 2 obecního zřízení, tj. za mantinely hřiště, které obecní zřízení vymezuje zastupitelstvu. Ustanovení § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení totiž svěřuje radě plnění úkolů zřizovatele podle zvláštních předpisů. A jedním z těchto úkolů zřizovatele podle zvláštního předpisu je i vyhlásování konkursu na ředitele školských zařízení podle § 166 odst. 3 školského zákona, o což jde v této věci. Smysl a účel institutu vyhrazené pravomoci rady obce v samostatné působnosti proto vede k závěru, že v otázce vyhlásování konkursu na ředitele školského zařízení má rada obce ze zákona „poslední slovo“

38. Jestliže tedy napadené usnesení mělo pro zastupitelstvo vyhradit právo zřizovatele DDM Uherský Brod p. o. potvrdit, či zamítnout návrh rady města na vyhlášení konkursu na ředitele DDM, znamenalo by to nepřípustnou změnu rolí. Ono „poslední slovo“ v otázce vyhlášení konkursu by totiž podle napadeného usnesení mělo zastupitelstvo. To však § 84 odst. 4 ve spojení § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení zapovídá. Jde totiž o pravomoc vyhrazenou radě města.
39. To však neznamená, že by se k otázkám spadajícím do vyhrazené pravomoci rady obce v samostatné působnosti zastupitelstvo vůbec nemohlo vyjadřovat a přijímat k nim svá usnesení. Obsahem takových usnesení však nemůže být vyhrazení si pravomoci přiznané radě obce, tedy ono již vícekrát zmíněné „poslední slovo“ o otázkách popsanych v § 102 odst. 2 obecního zřízení. V tomto režimu si krajský soud dokáže představit, že by zastupitelstvo „rozhodovalo“ v konkrétních věcech, jak to popisuje výše zmíněný doktrinní názor Josefa Vedrala a Stanislava Pšeničky. Obdobná usnesení zastupitelstva však na poli pravomocí podle § 102 odst. 2 obecního zřízení nemohou radě obce zabránit, aby samostatně a závazně rozhodla jinak. V tomto světle je třeba vykládat i obecnou povinnost rady obce zabezpečovat plnění usnesení zastupitelstva podle § 102 odst. 1 obecního zřízení. Tato povinnost končí tam, kde by se zastupitelstvo již pohybovalo na hřišti vyhrazených pravomocí rady podle § 102 odst. 2 obecního zřízení.
40. Opačný názor by mohl vést k právní nejistotě. Jestliže by zastupitelstvo mohlo závazně rozhodovat i v oblastech vyhrazených radě obce v konkrétních případech - zde krajský soud uznává, že takovým usnesením je i napadené usnesení - pak by postupným přijímáním podobných konkrétních rozhodnutí mohlo zastupitelstvo vyhrazené pravomoci rady zcela vyprázdnit. Jestliže by tedy rada obce využila některé ze svých pravomocí podle § 102 odst. 2 obecního zřízení, nikdo by si nemohl být jistý, že tento její postup poté zastupitelstvo „nepřebije“. Proto je podle krajského soudu velmi důležitá jasná čára mezi pravomocemi zastupitelstva, ať již vymezenými zákonem či přípustně si vyhrazenými samotným zastupitelstvem, a pravomocemi rady obce podle § 102 odst. 2 obecního zřízení, které si zastupitelstvo nikdy vyhradit nemůže. Pokud by o nich přesto mohlo závazně a konečně rozhodovat v konkrétních případech, vedlo by to k rozmělnění této jasné čáry. Důsledkem by byla jen a pouze nejistota v praxi samosprávy obcí.
41. Pro úplnost krajský soud dodává, že výše uvedené závěry se týkají běžných situací správy obce, která má funkční radu. Pokud se rada obce nevolí (§ 99 odst. 2 a 3 obecního zřízení) nebo pokud její počet poklesl pod pět a nebyl na nejbližším zasedání zastupitelstva obce doplněn (§ 100 odst. 1 obecního zřízení), pak samozřejmě zastupitelstvo může vykonávat i pravomoci spadající do pravomocí jinak vyhrazených radě. Obecní zřízení s tím ostatně samo počítá (viz § 100 odst. 1 obecního zřízení a § 102 odst. 4 obecního zřízení). Převzetí vyhrazených pravomocí rady obce v samostatné působnosti zastupitelstvem je však přípustné pouze ve dvou zde uvedených případech, tj. pokud se rada obce nevolí nebo pokud její počet poklesl pod pět a nebyl na nejbližším zasedání zastupitelstva obce doplněn. Jindy to v návaznosti na výše popsané důvody nejde [viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. *Zákon o obcích: Komentář* (Systém ASPI). Nakladatelství Linde. ASPI_ID KO128i2000CZ].

V. c) Shrnutí

42. Krajský tedy dospěl k závěru, že konstrukce institutu vyhrazených pravomocí rady obce v samostatné působnosti plynoucí z § 84 odst. 4 obecního zřízení neodporuje ústavnímu pořádku, jak namítá žalovaný. Z toho důvodu nevyslyšel jeho návrh a nepředložil věc Ústavnímu soudu podle § 95 odst. 2 Ústavy.
43. Pokud si poté zastupitelstvo města vyhradilo právo zřizovatele DDM Uherský Brod p. o. potvrdit, či zamítnout návrh rady města na vyhlášení konkursu na ředitele DDM v souladu s § 166 odst. 3 školského zákona, vyhradilo si tím pravomoc, která spadá do vyhrazených

pravomocí rady města podle § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení. Jde o plnění úkolů zřizovatele podle zvláštního předpisu. Zastupitelstvo města si proto podle § 84 odst. 4 obecního zřízení tuto pravomoc vyhradit nemohlo. Z tohoto důvodu krajský soud napadené usnesení zrušil.

VI. Závěr a náklady řízení

44. Krajský soud postupoval přiměřeně podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a zrušil napadené usnesení. S ohledem na to, že zastupitelstvo města nevydalo napadené usnesení ve správním řízení, které tak není třeba po zrušení napadeného usnesení formálně ukončovat, krajský soud nepostupoval podle § 78 odst. 4 s. ř. s. a věc již výrokem nevrátil žalovanému k dalšímu řízení (viz Kocourek, T. § 67. In: Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 540).
45. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které před soudem důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný. Právo na náhradu nákladů řízení mu tedy vzniklo. Nevznikly mu ovšem žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti. Proto mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovaný pak nebyl ve věci úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. října 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu