



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Daňkové a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Alexandra Krysla, v právní věci žalobců a) **J.Č.**, zastoupeného JUDr. Julií Šindelářovou, advokátkou se sídlem Plzeň, Mikulášská třída 9, b) **Obce Hazlov**, se sídlem Hazlov 31, zastoupené Mgr. Zdeňkem Ptáčkem, advokátem se sídlem Cheb, Májová 23, proti žalovanému **Řediteli Krajského úřadu Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, zastoupeného Mgr. Lubomírem Novotným, bytem Cheb, Matěje Kopeckého 1341/14, za účasti osoby zúčastněné na řízení J.M., bytem H., zastoupeného JUDr. Karlem Herrem, advokátem se sídlem Cheb, ulice 26. dubna 583/14, o žalobě proti zásahu žalovaného spočívajícího ve vydání osvědčení o nastoupení pana J.M. do funkce člena zastupitelstva obce Hazlov ze dne 27.4.2011,

t a k t o:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobci se žalobou domáhali, aby soud zakázal žalovanému zasahovat do pokojného výkonu mandátu žalobce a) a do práva na samosprávu žalobce b) a aby uložil žalovanému zrušit osvědčení o nastoupení pana J.M. do funkce člena zastupitelstva obce Hazlov ze dne 27.4.2011 (dále také „předmětné osvědčení“) s účinky ode dne, kdy bylo vydáno.

Žalobci žalobu odůvodnili tím, že žalobce a) byl ve volbách konaných dne 15.10. a 16.10.2010 do zastupitelstev měst a obcí zvolen zastupitelem do zastupitelstva obce Hazlov, a to na prvním místě kandidátky Nezávislí. S ohledem na volební výsledky se ucházel o místo starosty obce Hazlov. Dne 21.10.2010 žalobci a) zhruba kolem desáté hodiny volal mobilním telefonem tehdejší starosta obce Hazlov, M.V., že mu je předkládána jemu neznámým mužem písemnost s textem rezignace na mandát zastupitele obce Hazlov, podepsaná jménem navrhovatele. Dotazoval se žalobce a), zda písemnost podepsal a podává tímto rezignaci na mandát zastupitele obce Hazlov. Na to žalobce a) uvedl, že si není vědom toho, že by podepsal rezignaci na mandát zastupitele obce a ani rezignaci na mandát zastupitele obce nepodal a podat nehodlá ani nikoho nepověřil, aby za něho rezignaci na mandát zastupitele podal. Později mu tehdejší starosta obce M.V. sdělil, že se dostavil na obecní úřad jemu tehdy neznámý muž s tím, že mu chce předat jakousi písemnost, trval na tom, že písemnost chce předat pouze do rukou starosty a ne do podatelny úřadu, ale předložil mu ji fakticky až k provedení otisku razítka a podpisu přijetí. Když starosta V. měl možnost vidět text, tak se se žalobcem a) vzhledem k tomu, že žalobce a) bydlí vedle úřadu a podpis nebyl ověřen telefonicky v dané chvíli spojil a dověděl se, že žalobce a) nemá vůli žádný takový právní úkon provést ani tím nikoho nepověřil, tedy že nepodává rezignaci. V okamžiku telefonického ověřování mu však ten muž, který písemnost přinesl, náhlým pohybem sebral ze stolu výtisk oné rezignace, na kterém již byl otisk razítka obce a jeho podpis - podpis tehdejšího starosty - a z kanceláře úřadu a z budovy utekl. Tuto událost sledovaly osoby přítomné v sekretariátu úřadu, a to tehdejší místostarosta R.T. a B.S. zajišťující pro obec dozor na stavebách. Tehdejší starostou mu byla písemnost zaslána a na to žalobce a) učinil prohlášení, ve kterém jednoznačně odmítl, že by někoho pověřil doručením a podáním rezignace na mandát zastupitele, nebo že by měl v úmyslu rezignaci na mandát zastupitele podat. S ohledem na to, že před jednáním ustavujícího zastupitelstva mu byla v několika výtiscích předkládána rezignace na kandidaturu na starostu, je možné, že v rámci toho byl získán i jeho podpis na písemnou rezignaci na mandát zastupitele. Vzhledem k tomu, že samotná účinnost rezignace nastává však, až pokud je v souladu s vůlí rezignujícího podána do rukou starosty, nepovažuje tyto okolnosti navrhovatel za podstatné. Žalobci dále uvedli, že na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce Hazlov, které se konalo dne 15.11.2010, se náhradník ze sdružení Nezávislí J.M. počal domáhat, aby byl považován za zastupitele. S ohledem na shora uvedené skutečnosti se však zastupitelem nestal. Později počal náhradník J.M. psát na různé instituce, Ministerstvo vnitra, na Krajský úřad Karlovarského kraje a dožadoval se vydání osvědčení o zvolení zastupitelem. Dne 20.1.2011 zastupitelstvo opětovně projednalo žádost J.M. o vydání osvědčení o zvolení zastupitelem a v souladu s ustanovením § 55 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (dále jen „volební zákon“) konstatovalo, že scházel projev vůle žalobce a) podat písemnou rezignaci na mandát zastupitele. Žalobci namítli, že zmíněné ustanovení volebního zákona jednoznačně spojuje zánik mandátu zastupitele s okamžikem podání písemné rezignace zastupitele do rukou starosty. K tomu, aby právní úkon byl platný, musí být činěn v souladu s vůlí osoby, která úkon činí, vážně a srozumitelně. V daném případě zcela schází projev vůle zastupitele, tj. žalobce a), podat písemnou rezignaci na mandát zastupitele, neboť v době, kdy písemnost označenou rezignace ona osoba doručila na úřad, respektive snažila se získat potvrzení o doručení do rukou, byla jednoznačně vůle navrhovatel tuto rezignaci podat vyloučena. J.M. se snažil dosáhnout toho, aby žalovaný vydal osvědčení o zvolení zastupitelem, kdy tuto pravomoc mu zákon dává, jen pokud obec nekoná. Obec však ve věci konala a usnesením ZO

č. 5/4/2011 ve věci rozhodla. Žalobci dále konstatovali, že žalobce a) a ostatní zastupitelé byli na den 27.4.2011 na základě požadavku žalovaného pozváni na Krajský úřad Karlovarského kraje, kde žalovaný předal jím vyhotovené osvědčení o nastoupení do funkce člena zastupitelstva obce Hazlov J.M., náhradníkovi z kandidátky Nezávislí. Žalobci namítli, že v tomto jednání spatřují porušení volebního zákona. Volební zákon zmocňuje ředitele krajského úřadu konat jen za zastupitelstvo či starostu, ti však registrační osvědčení nevydávají, ale jen předávají. Osvědčení o zvolení vydává ve smyslu ustanovení § 53 volebního zákona registrační úřad. Ředitel krajského úřadu není zmocněn vykonávat činnosti registračního úřadu. Pokud tedy vydal osvědčení o zvolení, nemůže to mít žádné právní následky. Zastupitelstvo obce, jak shora uvedeno, náhradníkovi pouze takový doklad předává, nikoliv vydává. Náhradníkovi se osvědčení vydává jen pokud zanikne mandát zastupiteli před ním. Zánik mandátu je spojován s okamžikem, kdy zastupitel podá rezignaci písemně do rukou starosty. Pokud třetí osoba získá podpis na takovou písemnost bez vědomí zastupitele, ať již lstí či jiným úskokem, a pak ji předává starostovi, ač jemu v ten samý okamžik zastupitel žalobce a) sděluje, že žádnou rezignaci podat nehodlá, pak bezpochyby platí, že žalobce a) nechtěl písemnou rezignaci podat, a pokud to učinila třetí osoba v rozporu s vůlí zastupitele, pak se takový úkon považuje za neplatný. Náhradník nastupuje, uprázdnil-li se mandát, samotné vydání osvědčení nemá žádné konstitutivní účinky. Je-li tedy osvědčení vydáno, aniž zanikl mandát, navíc pak osobou, jež k tomu není ze zákona oprávněna, pak se jedná o nulitní akt.

V doplnění žaloby žalobci uvedli, že žalobce a) je zkrácen na svých právech, když je na něho v důsledku činnosti žalovaného hleděno, jako by pozbyl mandát zastupitele a je fakticky zbaven možnosti tento mandát vykonávat. Žalobce b) je vydáním předmětného osvědčení, kterým se fakticky deklaruje zánik mandátu dosavadního zastupitele žalobce a), zkrácen na právech vykonávat správu obce. Deklarací zániku mandátu zastupitele žalobce a), starosty obce Hazlov, ještě před ustavujícím zastupitelstvem, je fakticky znemožněna činnost obce a jsou zpětně učiněny všechny dosavadní kroky obce jako nejisté a hrozí v důsledku toho značné škody. Do doby nezákonného zásahu žalovaného obec i obecní úřad řádně fungovaly a většinou obyvatel je postup žalovaného vnímán jako nesprávný a byl předmětem opakovaných petic občanů. Žalovaný vydal předmětné osvědčení přes to, že podle § 56 odst. 2 volebního zákona je posouzení platnosti rezignace člena zastupitelstva obce povinností zastupitelstva dané obce, kdy tento odkaz je uveden ve stanovisku Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, ze dne 18.1.2011. Dne 20.1.2011 tedy obecní zastupitelstvo opětovně projednalo žádost J.M. o vydání osvědčení o zvolení zastupitelem a v souladu s ustanovením § 55 odst. 2 volebního zákona konstatovalo, že scházel projev vůle zastupitele žalobce a) podat písemnou rezignaci na mandát zastupitele. Žalobci znovu zopakovali, že zmíněné ustanovení volebního zákona jednoznačně spojuje zánik mandátu zastupitele s okamžikem podání písemné rezignace zastupitele do rukou starosty. K tomu, aby právní úkon byl platný, musí být činěn v souladu s vůlí osoby, která úkon činí, vážně, srozumitelně. V daném případě zcela schází projev vůle zastupitele žalobce a) podat písemnou rezignaci na mandát zastupitele, neboť v době, kdy písemnost označenou rezignací ona osoba donesla na úřad, respektive snažila se získat potvrzení o doručení do rukou starosty, byla jednoznačně vůle navrhovatele tuto rezignaci podat vyloučena. Bez ohledu na tento závěr obecního zastupitelstva žalovaný vydal předmětné osvědčení a obeslal členy zastupitelstva obce Hazlov informací, ve které si osobuje sám rozhodnout o tom, že rezignace žalobce a) byla podána platně. Žalobci dále namítli, že postup žalovaného je v rozporu se zákonem, neboť v daném

případě, kdy by fakticky nastupoval zastupitel ještě před ustavujícím zastupitelstvem, vydává prvé osvědčení registrační úřad nikoliv ředitel krajského úřadu, který k tomu není vůbec zmocněn. Žalobci uzavřeli, že se domnívají, že stěžejní okolností v dané věci je, aby se soud zabýval v rámci řešení předběžné otázky okolnostmi, za kterých byla písemnost označená rezignace na mandát zastupitele doručena tehdejšímu starostovi, a zda podání této písemné rezignace bylo v souladu s vůlí toho, který tuto rezignaci měl podat.

Žalovaný navrhl odmítnutí eventuelně zamítnutí žaloby.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný vznesl procesní námitky, přičemž uvedl, že možnost podání žaloby na ochranu ve věci zániku mandátu řeší ustanovení § 91 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“). Žalovaný konstatoval, že nechává soudu na zvážení, zda žaloba vůbec spadá pod režim ustanovení § 91 s.ř.s., neboť v této záležitosti nebylo žalovaným vydáváno žádné rozhodnutí o zániku mandátu žalobce a). K zániku tohoto mandátu došlo ex lege samotným jednáním žalobce a). Žalovaný dále uvedl, že žalobce b) není aktivně legitimovaný k podání žaloby, neboť se nejedná ani o člena zastupitelstva, kterému mandát zanikl, ani o dalšího ze subjektů taxativně vyjmenovaných zákonem. K podání žaloby není aktivně legitimovaný ani žalobce a), neboť k zániku jeho mandátu nedošlo ani usnesením zastupitelstva obce ani rozhodnutím správního orgánu, ale přímo za zákona, jelikož byly naplněny všechny náležitosti zákonem presumované pro zánik mandátu na základě rezignace žalobce a). Žalovaný dále uvedl, že není pasivně legitimovaný. Ředitel krajského úřadu není samostatným správním orgánem. Ředitel krajského úřadu stojí v jeho čele a vykonává pravomoci svěřené mu ustanovením § 69 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Ustanovení § 91 odst. 2 s.ř.s. se zmiňuje pouze o správním orgánu, nikoliv o řediteli správního orgánu, kterým je ve stanovených případech krajský úřad.

K žalobním námitkám žalobců žalovaný uvedl, že z podkladů, které měl k dispozici, je nesporné, že žalobce a) podepsal vlastnoručně dne 20.10.2010 rezignaci. Toto vyplývá jak z posudku vypracovaného znalkyní Mgr. Janou Kudrnovou v oboru písmoznalectví ze dne 4.1.2011, ale také z prohlášení samotného žalobce a), které uvedl v úředním záznamu o podání vysvětlení, sepsaného dne 10.3.2011 na Policii ČR, Územní odbor Karlovy Vary, oddělení hospodářské kriminality, pod č.j. KRPK-1571-8/TČ-2011-190381, že „*někdy kolem 20tého října roku 2010*“ se sešel s panem K., jeho ženou, panem K., panem M. a panem M. a podepsal nějaké listiny, „*dokument byl nadepsaný jako rezignace*“ a tento papír „*vlastnoručně podepsal svým vlastním jménem*“. Dále je pak nesporné, že pan M.V., který v souladu s ustanovením § 107 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nového starosty vykonává pravomoci starosty, převzal dne 21.10.2010 rezignaci člena zastupitelstva obce a toto převzetí potvrdil svým podpisem a kulatým razítkem obce Hazlov. Toto je potvrzeno i vyjádřením pana M.V., které uvedl v úředním záznamu o podání vysvětlení, sepsaném dne 10.3.2011 na Policii ČR, Územní odbor Karlovy Vary, oddělení hospodářské kriminality, pod č.j. KRPK-1571-10/TČ-2011-190381. Tvrzení pana M.V., týkající se skutečnosti, že si nebyl vědom toho, jakou listinu přebírá, je irelevantní, neboť na fakt, že listinu převzal, nemá vliv skutečnost, zda mu byl obsah přebírané listiny znám nebo zda s jejím obsahem souhlasil. V neposlední řadě je zcela nepodstatné, kdo rezignaci na obecní úřad doručil, neboť volební zákon požadavek osobního předání rezignujícím členem zastupitelstva neobsahuje, tudíž nelze nad zákonný rámec nutit příslušné osoby k doručování listiny osobně. Na základě těchto skutečností pak neměl

žalovaný důvod pochybovat o tom, že rezignace na funkci člena zastupitelstva obce Hazlov je podepsána žalobcem a) a neměl ani důvod pochybovat, že starosta obce Hazlov rezignaci obdržel. Žalovaný jako ředitel Krajského úřadu Karlovarského kraje nemá zákonem svěřeno oprávnění zkoumat, prošetřovat či dokazovat, zda jednání žalobce a) bylo v souladu s jeho vůlí, jak je uváděno v žalobě. Žalovaný si samozřejmě musí učinit úsudek, zda jsou splněny všechny náležitosti stanovené v ustanovení § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona, a na základě adekvátně zjištěného stavu a předložených podkladů také dospěl k závěru, že se jednalo o zákonem požadovanou písemnou rezignaci, neboť tato byla žalobcem a) nepochybně vlastnoručně podepsána a stejně tak nepochybně byla doručena starostovi obce Hazlov. Žalovaný dále uvedl, že registrační úřad nemá při nastupování náhradníků žádné povinnosti vydávat či předávat osvědčení. Jedná se o dvě rozdílná osvědčení, jejichž vzory jsou uvedeny pod čísly 11 a 12 v příloze č. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení volebního zákona. Žalovaný dále konstatoval, že vydáním osvědčení se tak pouze deklaruje skutečnost, že dotyčný kandidát byl zvolen a stává se členem zastupitelstva obce a nejedná se o konstitutivní právní akt, který by teprve založil právo být členem zastupitelstva dané obce. Jelikož pak volební zákon sám o sobě uvádí v § 56, že uprázdni-li se mandát v zastupitelstvu obce, nastupuje za člena tohoto zastupitelstva náhradník z kandidátní listiny, opět již přímo ze zákona se tak náhradník stává členem zastupitelstva a nečeká se na nějaký jiný konstitutivní úkon. Postup uvedený v odstavci 2 ustanovení § 56 volebního zákona pak už jen upravuje, kdo vydá náhradníkovi deklaraci o tom, že je členem zastupitelstva obce, takže je evidentní, že osvědčení o nástupu náhradníka za člena zastupitelstva obce je pouze deklaratorním aktem, který potvrzuje skutečnost, která vznikla ex lege. Požadovaným zrušením daného osvědčení by nedošlo k návratu mandátu člena zastupitele žalobci a), neboť tento mu zanikl ze zákona tím, že starostovi obce byla předána jím podepsaná rezignace. Žalovaný v závěru vyjádření k žalobě uzavřel, že zákonnými předpoklady pro zánik mandátu v důsledku rezignace jsou písemná a příslušným členem zastupitelstva obce podepsaná rezignace (zákon však nevyžaduje úředně ověřený podpis) a doručení rezignace starostovi obce (zákon nevyžaduje osobní doručení). Dnem následujícím po obdržení rezignace vzniká mandát člena zastupitelstva obce příslušnému náhradníkovi z téže volební strany. V případě rezignace žalobce a) na mandát člena zastupitelstva obce Hazlov byl předložen znalecký posudek, podle něhož je podpis na rezignaci podpisem žalobce a), přičemž sám žalobce a) nepopírá, že by rezignaci nepodepsal, uvádí toliko, že ji podepsal v rozčilení. Stejně tak není pochyb o tom, že rezignace byla doručena starostovi obce. S ohledem na uvedené lze tedy jednoznačně dovodit, že mandát žalobce a) v důsledku podané rezignace zanikl, a to ze zákona, a na uprázdněný mandát nastoupil náhradník. Současně tím vznikla povinnost zastupitelstva obce předat náhradníkovi osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva. Podle § 56 odst. 2 volebního zákona předá nově nastoupenému členu zastupitelstva obce v obci, kde se nevolí rada obce (což je případ obce Hazlov), zastupitelstvo obce, a to do 15 dnů po uprázdnění mandátu. Jestliže zastupitelstvo obce osvědčení ve stanovené lhůtě nepředá, lze mít za to, že neplní úkoly stanovené volebním zákonem, a tudíž v souladu s § 68 odst. 1 volebního zákona vzniká pravomoc ředitele krajského úřadu předat příslušné osvědčení namísto zastupitelstva obce. Usnesení zastupitelstva obce o tom, že osvědčení nevydá, neboť k zániku (resp. vzniku) mandátu nedošlo, nelze považovat za plnění úkolů podle volebního zákona, neboť při splnění zákonem stanovených předpokladů, jimiž jsou zaprvé písemná podepsaná rezignace na mandát člena zastupitelstva obce a zadruhé doručení rezignace starostovi obce, dochází k zániku mandátu ze zákona a tím vzniká povinnost zastupitelstva obce předat osvědčení

příslušnému náhradníkovi. Žalovaný si tak na základě jemu dostupných podkladů učinil závěr, že mandát žalobce a) zanikl podle ustanovení § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona dnem doručení jeho písemné rezignace starostovi obce Hazlov dne 21.10.2010. Protože zastupitelstvo obce Hazlov nesplnilo svoji povinnost podle § 56 odst. 2 volebního zákona a nepředalo novému členu zastupitelstva, kterým se ex lege stal dne 22.10.2010 náhradník pan J.M. postupoval v souladu s ustanovením § 68 odst. 1 volebního zákona a dne 27. 4. 2011 předal náhradníkovi J.M. osvědčení o tom, že se dne 22. 10.2010 stal členem zastupitelstva obce Hazlov.

Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních.

Žalobce a) uvedl, že je nepochybné, že byl zvolen zastupitelem obce Hazlov v řádných volbách, získal druhý největší počet hlasů a neměl jakýkoliv důvod vzdávat se svého mandátu, a to nejen s přihlédnutím k tomu, že se rozhodl kandidovat, ale i s přihlédnutím k tomu, že se jedná o slušného člověka, který by nechtěl zklamat důvěru občanů, kterou mu ve volbách projeví. Žalobce ve svých podáních jak v rámci žaloby, tak i ve vysvětlujících dopisech a vysvětleních mimo jiné i na Polici ČR, vylíčil situaci, do které se dostal poté, co byl zvolen, kdy strana, která jej vedla na své kandidátce na prvním místě, na něj, resp. někteří její členové na něj činili v rozhodný den takový psychický nátlak, že raději podepsal jakékoliv listiny bez toho, že by se dostatečným způsobem seznámil s jejich obsahem, a ze svolané společnosti odešel bez toho, že by jakýmkoliv způsobem kohokoliv pověřil nebo nějakým způsobem zajistil, aby listiny, o jejichž obsahu nic konkrétního nevěděl, byly dále k jakémukoliv účelu použity. V tomto případě je nutné použít příslušné ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, a to § 37, protože právní úkon musí být učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně, jinak je neplatný. Za takový je nutno považovat podpis prvního žalobce a) na oné rezignační listině, protože z důkazů, které byly provedeny, z písemných i ústních projevů, které byly učiněny od října 2010 do současné doby, případně do doby vydání jmenované listiny 27.4.2011, vyplývá, že žalobce a) rezignovat nechtěl, nechtěl, aby listinou, s jejíž obsahem se dostatečně neseznámil, bylo jakkoliv nakládáno a aby nastaly důsledky, které jsou uvedeny v zákoně. Ze všech projevů všech účastníků nejen tohoto řízení, ať již ústních nebo písemných, nezazněl jakýkoliv důkaz o tom, že by první žalobce kohokoliv zmocnil k realizaci provedené rezignace, když zákon předpokládá, aby došlo k platnému zániku mandátu, dvě podmínky, tj. rezignace a doručení této rezignace. Bez doručení rezignace jakákoliv podepsaná listina je neúčinná a není s ní spojen jakýkoliv důsledek. V tomto případě právě způsob doručení oné listiny na obecní úřad vzbuzuje a potvrzuje vážné pochybnosti o tom, že by osoba, která tyto listiny na obecní úřad doručila, byla k tomu oprávněna, když rozhodně první žalobce žádné takové zmocnění neučinil a ani žalovaná strana toto netvrdí. Jakákoliv pravomoc pana M. z titulu volebního manažera zanikla bezesporu skončením voleb a tedy obecné zmocnění, které by mohlo být vyvozováno z této funkce, zde není na místě. Důkazní situace pro žalobce a) by byla obtížnější, pokud by byl zvolen jiný způsob doručení této listiny na obecní úřad, případně k rukám starosty.

Žalobce b) uvedl, že dokazováním provedeným soudem byl zjištěn skutkový stav následující. Listiny označené jako rezignace s textem zde již uváděným přinesl na obecní úřad tehdejšímu starostovi jistý pan M., osoba starostovi neznámá a bez jakéhokoliv pověření. Projev vůle, který měl tento písemný dokument vyjadřovat, není a nebyl projevem prvního žalobce a v žádném případě nebylo prokázáno, že by byl zmocněn jakýkoliv písemný projev

vůle prvního žalobce předávat na obecní úřad Hazlov, případně tehdejšímu starostovi. Druhý žalobce se proto domnívá, že v souladu s později obdrženým stanoviskem Ministerstva vnitra se tímto případem zabýval v potřebném rozsahu a obecní zastupitelstvo ve věci přijalo usnesení, kterým konstatovalo neplatnost, resp. neúčinnost rezignace, a proto zcela správně nevydalo ve lhůtě 15-ti dnů osvědčení náhradníkovi panu M. Nebyl tedy dán důvod zmocnění ředitele krajského úřadu, aby konal za zastupitelstvo, případně starostu a vydával toto osvědčení. Soudní přezkum sporného podání či vlastně nepodání rezignace v takovýchto případech není řešen v zákonu o volbách do obecních zastupitelstev, není zde analogický institut státní volební komise, jako je tomu u voleb do Evropského parlamentu či jako je tomu u mandátového a imunitního výboru v zákonodárném orgánu naší země. V dobách nedávné historie bývalo zvykem, tj. před druhou světovou válkou, pokud byl kdokoliv uváděn na kandidátní listině strany, podepisoval tzv. revers a pokud se zachoval tak, jak se straně nelíbilo, pak se tato listina doručila na příslušné místo a mandát zanikl. Takovýto postup současný právní řád nepřipouští, a proto jsme svědky na úrovni zákonodárných orgánů různých pohybů mezi názorovými skupinami zastupitelů. Z toho lze dovodit, že významným okamžikem, který rozhoduje o tom, zda-li ta rezignace byla či nebyla podána, je, zdali tuto písemnou rezignaci měl vůbec v úmyslu a podle své svobodné vůle podat starostovi obce přímo zastupitel, kterého se to týká. Zde bylo bez jakýkoliv pochybností prokázáno, že vůle podat rezignaci na mandát zastupitele ze strany prvního žalobce zcela chybí a chyběla, a proto nemohlo mít pouhé doručení této listiny, ať již byl podpis na ní získán jakoukoliv listí či jinak, žádný účinek.

Žalovaný uvedl, že považuje za prokázané, že žalobce a) podepsal a nevyvrátil rezignaci na mandát člena zastupitelstva obce, že tato rezignace byla doručena zmocněncem volební strany starostovi obce Hazlov, panu M.V. dne 21.10.2010 a že tedy tímto dnem došlo k zániku mandátu. Žalobce a) si při podpisu rezignace na schůzce 20.10.2010 a jejím zanecháním na místě musel být vědom, že s ní bude nějakým způsobem naloženo, jinak by si ji jistě vzal s sebou. Zda byla rezignace doručena osobou k tomu zmocněnou, považuje žalovaný za irelevantní, neboť zákon o volbách tuto problematiku neupravuje. Pouze stanoví, že rezignace nastává okamžikem, kdy ji starosta obdrží. Doručovatel provedl tím, že doručil rezignaci přímo starostovi obce, nadbytečný úkon, protože úplně postačilo, aby ji odevzdal na podatelně obecního úřadu. Tedy způsobem, kterým se běžně doručuje právníckým osobám. Osobní předání rezignace starostovi chtěl zmocněnec volební strany přímo naplnit literu zákona ve věci zániku mandátu. Vzhledem k tomu, že zastupitelstvo obce Hazlov nevydalo ve smyslu § 53 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí ve lhůtě 15-ti dnů poté, co se mandát uprázdnil, osvědčení o tom, že se pan M. stal členem zastupitelstva a kterým dnem se tak stalo, byl ředitel krajského úřadu oprávněn a především pak povinen osvědčení vydat, jakmile zjistil, že podmínky pro jeho vydání byly splněny. Toto osvědčení má pouze deklaratorní povahu, nezaložil jím nikomu žádná práva a také jím žádná práva nikomu neodejmul.

V souladu s § 87 odst. 1 s.ř.s. soud rozhodl na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

I.

K procesním námitkám žalovaného

Podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona mandát člena zastupitelstva obce zaniká dnem, kdy starosta nebo primátor a v hlavním městě Praze primátor hlavního města Prahy nebo starosta městské části obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát.

K zániku mandátu člena zastupitelstva obce podle citovaného ustanovení dochází při splnění zákonných podmínek přímo ze zákona. K zániku mandátu není třeba usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí ředitele krajského úřadu anebo rozhodnutí ministra vnitra, jako je tomu v případě zániku mandátu z důvodů uvedených v ustanovení § 55 odst. 3 volebního zákona. Toto legislativní řešení se nejeví jako šťastné, neboť vůbec nepočítá se situací obdobnou nyní souzenému případu, kdy dojde ke sporu o tom, zda došlo či nedošlo k zániku mandátu podle § 55 odst. 2 volebního zákona.

Pokud je usnesením zastupitelstva obce, rozhodnutím ředitele krajského úřadu anebo ministra vnitra vysloven zánik mandátu z důvodů uvedených v § 55 odst. 3 volebního zákona a současně vznikne spor o to, zda k zániku mandátu došlo či nedošlo, může se podle § 59 odst. 3 volebního zákona člen zastupitelstva, o jehož mandát jde, nebo volební strana, která podala kandidátní listinu v obci, do 2 pracovních dnů od doručení domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu podáním návrhu na zrušení takového usnesení nebo rozhodnutí. Soudní řád správní pro tento účel obsahuje ustanovení § 91 uvozené slovy „ochrana ve věcech zániku mandátu“, podle kterého za podmínek stanovených zvláštními zákony může se člen zastupitelstva, jehož mandát zanikl, nebo politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl člen zastupitelstva zařazen, domáhat zrušení usnesení zastupitelstva nebo zrušení rozhodnutí správního orgánu, který o zániku mandátu člena zastupitelstva rozhodl. Vzhledem k tomu, že v dané věci nešlo o zánik mandátu z důvodů uvedených v § 55 odst. 3 volebního zákona, nemohlo být a ani nebylo soudem vedeno řízení podle § 91 s.ř.s.

Je-li sporným, zda došlo či nedošlo k zániku mandátu z důvodu uvedeného v § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona, nedává volební zákon nikomu pravomoc rozhodnutím autoritativně vyslovit, zda byly či nebyly splněny zákonné podmínky pro zánik mandátu. Volební zákon pouze v ustanovení § 56 odst. 1 a 2 stanoví, že uprázdní-li se mandát v zastupitelstvu obce, nastupuje za člena tohoto zastupitelstva náhradník z kandidátní listiny téže volební strany v pořadí podle § 45 odst. 5, a to dnem následujícím po dni, kdy došlo k zániku mandátu. Takto nastoupenému členu zastupitelstva obce předá rada obce, města, městské části nebo městského obvodu anebo rada hlavního města Prahy, a není-li zřízena, zastupitelstvo obce do 15 dnů poté, co se mandát uprázdní, osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva obce a kterým dnem se jím stal. V ustanovení § 68 odst. 1 volební zákon současně stanoví, že neplní-li zastupitelstvo obce nebo starosta úkoly stanovené tímto zákonem anebo není-li zastupitelstvo obce nebo starosta zvolen, plní v obci úkoly stanovené tímto zákonem, a to i po stanovené lhůtě, ředitel krajského úřadu. Ministr vnitra zajistí splnění úkolů tímto zákonem stanovených v hlavním městě Praze, kde není zastupitelstvo nebo primátor anebo kde zastupitelstvo nebo primátor tyto úkoly neplní.

Spor se tudíž zákonitě koncentruje kolem osvědčení o tom, že se náhradník stal členem zastupitelstva obce. Toto je v případě splnění podmínek pro zánik mandátu uvedených v § 55 odst. 2 volebního zákona povinna nastoupenému členu zastupitelstva vydat rada nebo

zastupitelstvo. V případě, že tak rada nebo zastupitelstvo povinnost vydat osvědčení nesplní, přechází tato povinnost na ředitele krajského úřadu nebo ministra vnitra. Naopak pokud nejsou splněny podmínky pro zánik mandátu uvedené v § 55 odst. 2 volebního zákona, osvědčení nesmí být vydáno radou, zastupitelstvem, ředitelem krajského úřadu ani ministrem vnitra.

Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16.11.2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98 (usnesení Nejvyššího správního soudu je dostupné na www.nssoud.cz) v bodě 25 uvedl, že *„klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vskutku spočívá v tom, zda je o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry zřejmé jsou skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak spíše kritériem pomocným“*.

Nazírajíc z pohledu závěrů Nejvyššího správního soudu na osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona, je třeba se přiklonit k závěru, že toto osvědčení není aktem normativním, který by závazně stanovil, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti. Volební zákon mu takovou povahu nepřiznává. Nejedná se tudíž o deklaratorní rozhodnutí, proti kterému by byla přípustná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s.ř.s. Jde o akt pohybující se toliko v rovině skutkové. Rada, zastupitelstvo, ředitel krajského úřadu nebo ministr vnitra jím sice úředně avšak nezávazně potvrzují skutečnost, že na místo odstoupivšího zastupitele vstoupil náhradník, resp. že došlo k zániku mandátu člena zastupitelstva obce. Na skutečnost, zda k zániku mandátu došlo či nedošlo, vydané osvědčení nic nemění. I v případě vydání osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona za situace, kdy mandát člena zastupitelstva obce nezanikl, zůstává původní člen zastupitelstva zastupitelem a na jeho místo nevstupuje náhradník. Volební zákon nepřiznává náhradníkovi, kterému bylo vydáno osvědčení, oproti neodstoupivšímu zastupiteli žádná práva. Pro to, kdo je zastupitelem a kdo jím není, je nadále rozhodné pouze to, zda došlo či nedošlo k zániku mandátu. Vyvratitelnost závěru uvedeného v osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona dokládá ustanovení § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle kterého osvědčení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky osvědčení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Osvědčení není aktem definitivním, je pouhým průkazem domnělého skutečného stavu věci. Je-li kdykoli po dobu účinků osvědčení prokázáno, že skutečný stav věci je jiný, je nutné osvědčení zrušit.

V bodě 26 a 27 shora citovaného usnesení Nejvyšší správní soud uvedl, že *„podobně jako mezi rozhodnutím a osvědčením je nutno rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. I zde je klíčovým rozlišovacím kritériem, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací, tj. úkon zůstávající toliko v rovině skutkové, nemající však normativní povahu. Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a*

nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví 7 Aps 3/2008 – 107 takový, aby jakýkoli úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu“.

Soud pečlivě zvažoval, zda je osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona zásahem správního orgánu, proti kterému je přípustná žaloba podle části třetí hlavy druhé dílu třetího s.ř.s. Přiklonil se z obdobných důvodů, které Nejvyšší správní soud nastínil v bodě 26 a 27 svého usnesení, k tomu, že se může jednat o nezákonný zásah správního orgánu. Soud je přesvědčen o tom, že osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona není povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací. Nejedná se o úkon správního orgánu, který by se dotýkal toliko toho, vůči němuž je vydáván. Jeho dopady jsou mnohem širší a zásadnější, byť se jedná o osvědčení a nikoli deklaratorní rozhodnutí.

Předně je nutné si uvědomit, jakou pozornost zákonodárce věnuje ochraně práv člena zastupitelstva, o jehož mandát jde, je-li vysloven zánik mandátu z důvodu uvedených v § 55 odst. 3 volebního zákona. Je výslovně nejen připuštěna možnost ochrany jeho práv v řízení soudním řízení, nýbrž je také soudní řízení specificky upraveno, a to včetně lhůty pro rozhodnutí soudu, která činí pouhých dvacet dnů poté, kdy návrh soudu došel. Je tak jednoznačně potvrzeno, že na definitivním vyřešení otázky, zda došlo či nedošlo k zániku mandátu zastupitele, je dán zvýšený veřejný zájem na nastolení právní jistoty o tom, kdo je či není zastupitelem obce. Za této situace je zarážející, že v případě zániku mandátu z důvodů uvedených v § 55 odst. 2 volebního zákona, původní zastupitel, popřípadě nový zastupitel, obdobně upraveného postupu při ochraně svých práv využít nemůže. Nelze současně dovodit, že by v případě sporu o tom, zda zanikl či nezanikl mandát zastupitele obce z důvodů uvedených v § 55 odst. 2 volebního zákona, nebyl dán stejný zvýšený veřejný zájem na nastolení právní jistoty o tom, kdo je či není zastupitelem obce. Neexistuje-li za této situace specifický způsob soudní ochrany pro případ zániku mandátu z důvodů uvedených v § 55 odst. 2 volebního zákona, je nezbytné poskytnout soudní ochranu v obecných typech řízení podle s.ř.s. Konkrétně v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu třetího s.ř.s. Nejedná-li se v případě osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona o deklaratorní rozhodnutí, jedná se o úkon správního orgánu, který je podřaditelný pod pojem zásahu podle § 82 s.ř.s.

Osvědčením podle § 56 odst. 2 volebního zákona dává rada, zastupitelstvo, ředitel krajského úřadu nebo ministr vnitra veřejně z pozice mocenského orgánu najevo, že mandát původního člena zastupitelstva obce zanikl a na jeho místo nastoupil náhradník. Veřejnost tohoto aktu je dána především tím, že není určen výlučně pro soukromé účely osoby v něm uvedené, nýbrž jako potvrzení skutečnosti o nabytí mandátu bude v případě sporu logicky uplatněn nejpozději na nejbližším jednání zastupitelstva.

Soud je přesvědčen o tom, že v případě nezákonnosti osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona, je orgány veřejné moci vyvolán závadný stav, který se přímo dotýká práv zastupitele, o jehož mandát jde. Tento stav přímo zasahuje do ústavně odvoditelného práva zastupitele na pokojný výkon mandátu a respektování výsledku voleb. Podle čl. 102 odst. 1 a 2 Ústavy jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, přičemž funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí

přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Do těchto práv nesmí být bez zákonných důvodů nijak zasahováno, tj. ani vydáním případného nezákonného osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona, jímž je autoritativně z pozice mocenských orgánů zpochybňováno postavení stávajícího zastupitele. Domáhal-li se tedy žalobce a) žalobou ochrany před tvrzeným nezákonným osvědčením podle § 56 odst. 2 volebního zákona, byla jednoznačně dána jeho aktivní žalobní legitimace.

Aktivní legitimace byla dána i v případě žalobce b). Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Vyplývá-li z ustanovení § 68 odst. 1 volebního zákona, že ředitel krajského úřadu je oprávněn vydat osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona toliko tehdy, pokud zastupitelstvo obce neplní úkoly stanovené tímto zákonem, je evidentní, že v případě, kdy nedošlo k zániku zastupitele, ředitel krajského úřadu osvědčení náhradníkovi vydat nemůže. Pokud tak učiní, zasahuje přímo do činnosti územního samosprávného celku, když si bez zákonného podkladu atrahuje pravomoc, která mu nenáleží. V dané věci by byl tvrzený nezákonný zásah o to závažnější, že vydáním osvědčení bylo relativizováno nejen postavení zastupitele, nýbrž také starosty obce, který podle § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zastupuje obec navenek. Relativizace oprávnění starosty obce jednat jménem obce se přímo dotýká její činnosti, neboť zastupování obce navenek je nezbytnou každodenní nutností.

Pokud jde o pasivní legitimaci žalovaného, podle § 83 s.ř.s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Žalobce za žalovaného označil ředitele krajského úřadu, který v dané věci vystupoval jako správní orgán. Ustanovení § 68 odst. 1 volebního zákona svěřuje pravomoc do rukou ředitele krajského úřadu, nikoli do rukou krajského úřadu.

II.

K věci samé

Podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona mandát zaniká dnem, kdy starosta nebo primátor a v hlavním městě Praze primátor hlavního města Prahy nebo starosta městské části obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát; dnem, kdy starosta nebo primátor a v hlavním městě Praze primátor hlavního města Prahy nebo starosta městské části podá rezignaci na zasedání zastupitelstva obce; rezignaci nelze vzít zpět.

A.

Písemná rezignace

K zániku mandátu člena zastupitelstva obce je podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona nezbytná jeho písemná rezignace.

Ač se jedná v případě vzdání se mandátu o právní úkon, který má veřejnoprávní povahu, když je zakotven v normě veřejného práva, tj. volebním zákoně, a má veřejnoprávní důsledky stanovené tímž veřejnoprávním předpisem, vychází soud, při neexistenci veřejnoprávní normy upravující veřejnoprávní úkony, při posuzování tohoto právního úkonu z obecné právní úpravy právních úkonů, která je obsažena v občanském zákoníku. Soud tak

činí při vědomí obdobných závěrů, které učinil Ústavní soud ohledně institutu ručení v nálezu ze dne 29.1.2008, sp.zn. Pl. ÚS 72/06 (nález je dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní soud uvedl, že *„ručení není institutem, který by se vyskytoval toliko v daňovém řízení, ale je naopak obecným institutem celého právního řádu, jenž je detailně propracován především teorií a judikaturou soukromého práva, jehož kořeny sahají hluboko do dávno minulých let a jsou prosáklé římskoprávní tradicí, uchopenou a zpracovávanou různými směry a školami v průběhu recepcie římského práva“*. Stejně tak právní úkon není institutem, který by se vyskytoval toliko ve veřejném právu. Je obecným institutem celého právního řádu a je detailně propracován především teorií a judikaturou soukromého práva mající kořeny již v právu římském. Není tudíž dán sebemenší důvod posuzovat veřejnoprávní úkony jinak, než jak se děje v případě úkonů soukromoprávních.

Podle § 34 občanského zákoníku je právní úkon projev vůle směřující zejména ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právní předpisy s takovým projevem spojují. Právní úkon musí být učiněn svobodně a vážně, určité a srozumitelně; jinak je neplatný (§ 37 odst. 1 občanského zákoníku). Písemný právní úkon je platný, je-li podepsán jednající osobou (§ 40 odst. 3 občanského zákoníku).

Na listině označené „Rezignace člena zastupitelstva obce“ bylo uvedeno: *„Já, níže podepsaný, J.Č., nar. x, bytem H., jsem byl v komunálních volbách probíhajících dnech 15. – 16.10.2010 zvolen do zastupitelstva Obce Hazlov. Tímto prohlašuji, že rezignuji na post zastupitele Obce Hazlov ve smyslu ust. § 55 odst. 2 zák.č. 491/2001 Sb. V Hazlově dne 20.10.2010“*. Na listině je dále uvedeno jméno a příjmení J.Č. a k tomu je připojen podpis.

Z citované listiny jednoznačně vyplývá, že úmyslem jednajícího bylo vzdání se mandátu člena zastupitelstva obce. Vůle jednajícího byla projevena určitě a srozumitelně, když bylo jednoznačně uvedeno, kdo právní úkon činí a čeho chce dosáhnout. Výslovně bylo uvedeno: *„prohlašuji, že rezignuji na post zastupitele Obce Hazlov“*, a že tak činí: *„ve smyslu ust. § 55 odst. 2 zák.č. 491/2001 Sb.“* Stalo se tak současně zákonem požadovanou formou, a to písemně s připojením nezbytného podpisu jednající osoby.

Žalobci na jednu stranu v žalobě tvrdili, že žalobce a) tehdejšímu starostovi sdělil, že *„si není vědom toho, že by podepsal rezignaci na mandát zastupitele obce“* současně však tvrdili, že *„s ohledem na to, že před jednáním ustavujícího zastupitelstva mu byla v několika výtiscích předána rezignace na kandidaturu na starostu, je možné, že v rámci toho byl získán i podpis na písemnou rezignaci na mandát zastupitele“*. Při jednání soudu žalobce a) uvedl, že *„strana, která jej vedla na své kandidátce na prvním místě, na něj, resp. někteří její členové na něj činili v rozhodný den takový psychický nátlak, že raději podepsal jakékoliv listiny bez toho, že by se dostatečným způsobem seznámil s jejich obsahem“*. Bylo tudíž nezbytné nejprve posoudit, zda žalobce citovanou listinu podepsal nebo nepodepsal.

Soud má za to, že k důkazu provedenou a účastníky řízení nerozparovanou listinou, a to znaleckým posudkem z oboru písmoznalectví vyhotoveného paní Mgr. Janou Kudrnovou dne 4.1.2011, bylo jednoznačně prokázáno, že žalobce a) citovanou listinu vlastnoručně podepsal. Znalkyně z oboru písmoznalectví v závěru znaleckého posudku ze dne 4.1.2011 uvedla, že *„sporný podpis ve znění „Č.“ na Rezignaci člena zastupitelstva obce ze dne 20.10.2010, je jednoznačně pravým podpisem J.Č., nar. x.“*

Současně nelze přehlédnout, že ani sám žalobce a) nevyklučoval možnost, že listinu podepsal. Do úředního záznamu o podání vysvětlení sepsaného dne 10.3.2011 Policií České republiky, Krajským ředitelstvím policie Karlovarského kraje, Územním odborem Karlovy Vary, oddělením hospodářské kriminality, pod č.j. KRPK-1571-8/TČ-2011-190381, například uvedl, že *„na to pan M. vyndal z tašky nějaké listiny a řekl mi, že to tedy musím podepsat. Byl jsem strašně rozčilený a pořádně důkladně jsem si to nepřečetl. Vím jen, že ten dokument byl nadepsaný jako rezignace. Já jsem se domníval, že je to rezignace pouze na post starosty. Papír jsem tedy v rozčilení vlastnoručně podepsal svým vlastním jménem“*. V písemném prohlášení ze dne 9.11.2010 žalobce uvedl: *„vědomě jsem nikdy nepodepsal text rezignace na mandát zastupitele obecního zastupitelstva“*.

Pokud žalobci tvrdili, za situace, kdy žalobce a) pod jasný a srozumitelný text o rezignaci na svůj mandát zastupitele připojil svůj podpis, že jeho právní úkon je neplatný, neboť rozhodně neměl v úmyslu rezignovat na svůj mandát zastupitele, nepřečetl si, co podepisuje, rezignaci nepodepsal vědomě, je nutné tyto námitky z hlediska posouzení platnosti jeho právního úkonu považovat za nedůvodné.

Obdobnými námitkami se na poli soukromého práva zabýval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 10.6.2009, sp.zn. 32 Cdo 1617/2007 (rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na www.nsoud.cz). Nejvyšší soud uvedl, že *„otázka, zda úkon byl učiněn vážně, je otázkou zjištění takových okolností, za kterých byl úkon učiněn, z nichž je zřejmé, že jednající nezamýšlel vyvolání těch účinků, které zákon s úkonem spojuje. Jde tedy o skutkové zjištění, z něhož právní posouzení vychází. V projednávané věci dovolatelé nejprve tvrdili, že ručitelské prohlášení nikdy nepodepsali a poté, kdy toto jejich tvrzení bylo vyvráceno znaleckým posudkem a revizním znaleckým posudkem, tvrdili, že nevěděli, že podepisují ručitelské prohlášení, že jim listina byla podstrčena při podpisu zástavní smlouvy a její text nečetli. Toto jejich tvrzení prokázáno nebylo. Byť okolnosti - pokud jde o místo - podepsání listiny nebyly zcela objasněny, není tato okolnost významná pro závěr o nevážnosti vůle, protože konkrétní místo, kde bylo ručitelské prohlášení podepsáno, nemůže v tomto případě zpochybnit vážnost vůle. Přitom podpisy dovolatelů jsou na listině až pod jejím textem, s nímž se bez jakýchkoliv překážek mohli - a měli - seznámit, aby věděli, co podepisují. Byla-li nevědomost způsobena tím, že si listinu nepřečetli, nemůže být tato okolnost k tíži věřitele. Žádné skutečnosti, z nichž by bylo možno usuzovat na nevážnost vůle, zjištěny nebyly. K tomu, aby určité skutečnosti byly významné pro zjištění, že jednající nečiní úkon vážně, muselo by se jednat o skutečnosti, které by i tomu, komu je úkon určen (nebo druhé smluvní straně u dvoustranného právního úkonu), byly rozeznatelné jako okolnosti vylučující vážnost vůle, tzn., že nevážnost vůle jednajícího bude zřejmá i této osobě. V opačném případě by bylo možno namítat vždy, že úkon nebyl učiněn vážně. Nejsou-li zde takové okolnosti, resp. nebyly-li zjištěny, nejde o nedostatek vážnosti vůle, i kdyby jednající podle svého vnitřního rozhodnutí nechtěl úkon učinit, protože k vnitřní výhradě se při posuzování platnosti právního úkonu z hlediska vážnosti vůle nepřihlíží“*. V rozsudku ze dne 18.12.2002, sp. zn. 25 Cdo 116/2001, Nejvyšší soud uvedl, že *„obsah právního úkonu lze vykládat podle vůle toho, kdo ho učinil, jen za předpokladu, že tvrzená vůle není v rozporu s jazykovým projevem, učiněným v písemné formě. Výkladem podle § 35 odst. 2 občanského zákoníku nelze již učiněný projev vůle doplňovat, měnit či dokonce nahrazovat.“*

Žalobci neprokázali, že by zde byly takové skutečnosti, ze kterých by bylo možné usuzovat, že písemnou rezignaci na svůj mandát nemínil žalobce a) svobodně a vážně. Ze žádného ze žalobci navržených a provedených důkazů nevyplývá, že by byl podpis žalobce a) na rezignační listinu získán lstí či jiným úskokem nebo že by snad byl k podpisu donucen psychickým nátlakem.

Žalobce a) nemůže teprve následně v rozporu s písemně projevenou vůlí tvrdit, že chtěl něco jiného. Žalobci tvrzená vůle žalobce a) nerezignovat na mandát zastupitele je v přímém rozporu s jeho písemným projevem. Pokud žalobce a) nechtěl rezignovat na mandát zastupitele obce, jeví se absurdním, aby podepisoval listinu, kterou na tento mandát rezignuje. *„Zvláštním případem neshody vůle a projevu je vnitřní výhrada neboli mentální rezervace. Jednající vystupuje tak, že u druhého nevznikne žádná pochybnost, po uzavření však prohlásím že to, co projevil vůbec nechtěl a že mu jde o něco jiného. Smlouva uzavřená s vnitřní výhradou (tj. neprojevenou) výhradou je platná, protože jinak by právní řád respektoval přetvářku a lež“.* Tolika citace z knihy Římské právo, Jaromír Kincl a Valentin Urfus, Panorama, Praha 1990, str. 129. Žalobce a) je jako každý jiný zcela odpovědný za své činy, a proto pokud podepíše rezignaci na mandát zastupitele obce, je povinen nést právní důsledky s tím spojené. Není možné se zpětně vymlouvat na to, že podepisovanou listinu nečetl. Jak vyplývá z obsahu citovaného listiny, žalobce a) připojil svůj podpis pod text čítající toliko dva krátké odstavce, končící včetně podpisu v půli listu o velikosti A4. Celý text je navíc uvozen nadpisem, tučně psaným a dokonce tučně podtrženým ve znění **„Rezignace člena zastupitelstva obce“**. Za této situace je krajně nevěrohodné tvrzení žalobce a), že nevěděl co podepisuje. Pokud žalobce a) do shora uvedeného záznamu o podání vysvětlení uvedl, že si listinu důkladně nepřečetl, je nutné konstatovat, že i při letmém pohledu na nadpis je ihned zřejmé, že se nejedná o rezignaci na post starosty, nýbrž na post člena zastupitelstva obce. Listinu tudíž nebylo nutné číst důkladně k tomu, aby bylo možné zjistit o jakou listinu se jedná. Ostatně žalobce si pamatoval, že *„ten dokument byl nadepsaný jako rezignace“*. Jeví se tudíž jako velice nepravděpodobné, aby by si žalobce přečetl z nadpisu toliko jedno z celkem čtyř slov. Tvrdili-li žalobci, že žalobce a) se domníval, že podepisuje rezignaci na post starosty, nelze ani toto tvrzení považovat za důvodné. Tato tvrzená skutečnost zaprvé nezbavuje žalobce a) přečíst si text podepisované listiny. Žalobce a) zadruhé nebyl v době podpisu starostou, a proto jen stěží mohl uvažovat o rezignaci na tento post. Na post starosty se nerezignuje podpisem rezignační listiny, nýbrž podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona podáním rezignace na zasedání zastupitelstva obce. Je třeba přihlídnout také k tomu, že žalobce a) písemnou rezignaci podepsal v přítomnosti několika členů své volební strany a ani sám netvrdil, že by tak učinil například v žertu a že tento žert byl těmto osobám zjevný, tj. že písemná rezignace nebyla míněna vážně a tyto osoby úkon žalobce jako nevážný vnímaly.

Nad rámec shora uvedeného nelze pominout ani to, že podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona, nelze vzít rezignaci zpět. Pozdější chování žalobce a) tudíž není vůbec způsobilé na platnosti jeho vzdání se mandátu cokoli změnit. Jeho pozdější prohlášení či vyjádření proto nemají na platnost jeho právního úkonu žádný vliv.

Žalobcům se nepodařilo prokázat, že by právní úkon žalobce nebyl učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně. Vzhledem k tomu, že byl současně učiněn písemně a byl k němu připojen podpis žalobce a), je nutné jej považovat za úkon platný.

B.

Okamžik zániku mandátu

Podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona mandát zaniká dnem, kdy starosta obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát.

Vzhledem k tomu, že žalobci teprve v žalobě začali tvrdit skutečnosti, ze kterých vyplývalo, že starosta nemusel obdržet písemnou rezignaci žalobce a), když především uváděl, že „v okamžiku telefonického ověřování mu však ten muž, který písemnost přinesl, náhlým pohybem sebral ze stolu výtisk oné „rezignace“, na které již byl otisk razítka obce a jeho podpis – podpis tehdejšího starosty – a z kanceláře úřadu a budovy utekl“, provedl soud za účelem ověření, zda starosta písemnou rezignaci obdržel či nikoli důkaz výpověďmi navržených svědků. Dlužno dodat, že již z obsahu žaloby bylo zřejmé, že tvrzení žalobců o způsobu obdržení písemné rezignace bylo nekonzistentní s jiným jejich tvrzením, že „tehdejší starostou mu byla písemnost zaslána a na to on – navrhovatel – učinil prohlášení, ve kterém jednoznačně odmítl, že by někoho pověřil doručením a podáním rezignace na mandát zastupitele, nebo že by měl v úmyslu rezignaci na mandát zastupitele podat“. Pokud by z kanceláře starosty byla v rozhodný den odcizena jediná předávaná listina, jen stěží by bylo možné, aby tuto listinu vzápětí starosta žalobci a) zaslal.

Pan V. vypověděl, že mu žalobce a) po telefonickém zkontaktování sdělil, že rezignovat nechce. Pan V. uvedl: „V tom okamžiku pan M. vzal obě listiny, které přinesl, z mého stolu a odcházel z mé kanceláře. Původně jsem myslel, že listiny nese do podatelny. Šel jsem za ním po schodech dolů, resp. utíkal jsem za ním a volal, protože jsem si uvědomil, že nemám v ruce nic. Před budovou mě pan M. vrátil jednu listinu, tu, na které nebyl ani můj podpis ani razítko obce“. Pan V. dále uvedl: „Obě listiny byly na sobě, obsahově byly totožné, myslím si, že podpis byl na obou učiněn propisovací tužkou a já jsem orazítkoval a podepsal listinu první. Že byly listiny totožné, vím proto, že jsem tu první listinu nadzvedl“. K dotazu žalovaného, zda má rezignaci k dispozici a zda je zaevidována v podatelně obecního úřadu pan V. uvedl: „druhou listinu jsem orazítkoval a podepsal, na podatelnu jsem listinu nedával, podací razítko nemá, panu Č. jsem jen volal, jestli chce rezignovat, tak aby rezignaci přinesl na podatelnu sám“.

Svědka T. vypověděl: „Dne 21.10.2010 do kanceláře starosty obce Hazlov přišel pan Z.M. s tím, že přináší rezignaci pana Č. na člena zastupitelstva. Víím, že to byly dvě listiny. Víím, že pan starosta obě listiny podepsal, jestli dal i razítko, to nevím. Pan M. obě listiny sebral a odešel z kanceláře pryč. Pan starosta za ním odešel poté, co se mě zeptal, kde je ta kopie, jestli si jí někde založil. Za panem M. odešel a za chvíli se vrátil zpět s jednou listinou. Odchod pana M. z kanceláře starosty byl normální, prostě si vzal ty dvě listiny a odcházel z úřadu, nijak neutíkal. S panem starostou jsem za panem M. nevyběhl, kde pana M. zastihl, nevím, po chvíli se vrátil zpět s jednou listinou. Když si pan M. bral listiny ze stolu, tyto listiny volně ležely na stole“.

Výpovědi pana V. a svědka T. bylo jednoznačně prokázáno, že starosta dne 21.10.2010 obdržel písemnou rezignaci žalobce a) na jeho mandát. Pan M. donesl starostovi

celkem dvě listiny, přičemž po zásahu starosty zůstala jedna z těchto listin, také podepsaná žalobcem a), v rukou starosty obce. Nepotvrdilo se tak tvrzení žalobce o tom, že byla donesena toliko jedna listina, která by byla vzápětí z rukou starosty odcizena.

Právní skutečností, se kterou volební zákon spojuje zánik mandátu, je obdržení písemné rezignace člena zastupitelstva obce na jeho mandát starostou. Volební zákon nestanoví, že mandát zaniká teprve v případě, kdy starosta obdrží písemnou rezignaci od konkrétní osoby. Volební zákon nestanoví, že k zániku mandátu dochází teprve tehdy, pokud písemnou rezignaci obdrží například od rezignujícího člena zastupitelstva, jeho zmocněnce, volební strany či zmocněnce volební strany. Z hlediska zániku mandátu proto není podstatné, od jaké osoby starosta písemnou rezignaci obdržel, nýbrž toliko to, zda písemnou rezignaci obdržel. Z těchto důvodů nelze shledat důvodnou námitku žalobců o tom, že starosta musí písemnou rezignaci obdržet od odstupujícího zastupitele, eventuelně toliko od jeho zmocněnce, jinak mandát nezanikne.

Starosta dne 21.10.2010 obdržel písemnou rezignaci žalobce a) na jeho mandát, a proto v souladu s § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona téhož dne mandát žalobce a) zanikl.

Nad rámec shora uvedeného je potřebné znovu připomenout, že každý je zcela odpovědný za své činy a je povinen nést zákonné důsledky vyvolané svým vlastním jednáním. Pokud kdokoli nechce rezignovat na svůj mandát zastupitele, nemůže ve dvojím vyhotovení podepsat písemnou rezignaci a tuto nechat volně k dispozici členům volební strany, před kterými rezignaci podepsal. Pokud tak přesto učiní, musí být srozuměn s tím, že s písemnou rezignací bude naloženo tak, jak se stalo v případě žalobce a). Prokázat za tohoto stavu, že se rezignující zastupitel nechtěl vzdát svého mandátu, je v podstatě nemožné.

C.

K ostatním námitkám žalobců

Vzhledem k tomu, že mandát žalobce a) zanikl dne 21.10.2010 a zastupitelstvo do 15 dnů poté, co se mandát uprázdnil, nepředalo nastoupenému členu zastupitelstva osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva obce a kterým dnem se jím stal, přešla povinnost předat osvědčení v souladu s ustanovením § 68 odst. 1 volebního zákona na žalovaného. Žalovaný tudíž postupoval zcela v souladu se zákonem, když předmětné osvědčení nastoupenému členu zastupitelstva předal namísto zastupitelstva.

Tvrdili-li žalobci, že zastupitelstvo nebylo nečinné v plnění povinnosti předat osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona, neboť věc posoudilo dne 20.1.2011, nelze se s jejich námitkou ztotožnit. Jak bylo uvedeno shora, mandát žalobce a) zanikl dne 21.10.2010. Tímto okamžikem počala zastupitelstvu běžet patnáctidenní lhůta k předání osvědčení a zastupitelstvo nemohlo postupovat jinak, než nastoupenému členu zastupitelstva osvědčení předat. Pokud zastupitelstvo v této lhůtě osvědčení nepředalo, dostalo se do prodlení s plněním své zákonné povinnosti. Tuto povinnost mohlo splnit toliko jediným způsobem, a to předáním osvědčení. Projednání věci zastupitelstvem a vyslovení negativního stanoviska není předáním osvědčení. Zastupitelstvo proto i poté setrvalo ve stavu, kdy pokračovalo v neplnění své zákonné povinnosti. Povinnost předat osvědčení proto přešla v souladu s ustanovením § 68 odst. 1 volebního zákona na žalovaného.

Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobců o tom, že si žalovaný nezákonně aтраhoval působnost registračního úřadu k vydání osvědčení. Podle § 53 volebního zákona registrační úřad vydá kandidátům zvoleným za členy zastupitelstva obce osvědčení o zvolení, a to nejpozději do prvního zasedání zastupitelstva. V případě, kdy soud shledá oprávněným návrh na neplatnost volby kandidáta, vydá registrační úřad do 7 dnů po právní moci rozhodnutí o neplatnosti volby kandidáta (§ 60) osvědčení o zvolení kandidátovi v pořadí stanoveném podle § 45 odst. 3 a 4. Podle tohoto ustanovení registrační úřad vydává toliko osvědčení o zvolení, nikoli osvědčení o tom, že se nastoupený člen zastupitelstva stal členem zastupitelstva obce a kterým dnem se jím stal podle § 56 odst. 2 volebního zákona. Nemá-li registrační úřad oprávnění vydat osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona, když toto náleželo zastupitelstvu, resp. žalovanému, nelze důvodně hovořit o tom, že by tato neexistující působnost byla žalovaným registračnímu úřadu neoprávněně odebrána. Je pravdou, že volební zákon v ustanovení § 56 odst. 2, na rozdíl od ustanovení § 53, nepoužívá pojem „vydá“ nýbrž používá pojem „předá“. Vzhledem k tomu však, že volební zákon nestanovil, že by osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona vydával kdokoli jiný, a přitom stanovil zastupitelstvu, resp. řediteli krajského úřadu, povinnost osvědčení předat, je nezbytné dospět k závěru, že působnost k předání osvědčení v sobě zahrnuje i právo na vyhotovení osvědčení. Jiný výklad by vedl k absurdnímu závěru, kdy by povinnost předat osvědčení nebylo možné vůbec nikdy splnit, neboť zde není nikoho, kdo by jej byl oprávněn vyhotovit. Snahu o nastolení takového stavu nelze z volebního zákona dovodit. Současně je třeba doplnit, že osoba zúčastněná na řízení mandátu nenabyla zvolením (§ 55 odst. 1 volebního zákona), nýbrž teprve zánikem mandátu žalobce a). Osobě zúčastněné na řízení proto nemohlo být vydáno osvědčení o zvolení podle § 53 volebního zákona.

Nedůvodnou je i námitka žalobců, že předmětné osvědčení je nulitním aktem, když mandát žalobce a) nezanikl a bylo vydáno osobou k tomu zákonem neoprávněnou. Jak bylo uvedeno shora, mandát žalobce a) zanikl a osvědčení bylo vyhotoveno a předáno osobou k tomu podle volebního zákona oprávněnou. Z tvrzených důvodů se proto nemohlo jednat o nulitní akt.

Soud neshledal žádnou ze žalobci uvedených námitek důvodnou, a proto žalobu podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož se žalovaný vzdal práva na náhradu nákladů řízení, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Podle § 60 odst. 5 s.ř.s. osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s.ř.s. Soud neshledal ani důvodů zvláštního zřetele hodných, které by přiznání nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení odůvodňovaly, a proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Krajského soudu v Plzni. Lhůta je zachována i tehdy, byla-li kasační stížnost podána u Nejvyššího správního soudu. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Plzni dne 23. června 2011

JUDr. Jana Daňková
předsedkyně senátu