



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Ing. Jan Novotný**, zast. JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovo náměstí 28, Praha 2, proti žalovanému: **Hejtman Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. Jiří Moršadt**, zast. JUDr. Tomášem Kindlem, advokátem se sídlem 28. října 3649, Chomutov, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 10. 2013, č. j. 15 A 5/2013-108,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení a žalovaný **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a argumentace krajského soudu

[1] Ing. Jan Novotný (dále jen „žalobce“) se v řízení před Krajským soudem v Ústí nad Labem domáhal ochrany před nezákonným zásahem hejtmana Ústeckého kraje (dále jen „žalovaný“) spočívajícím v zásahu do pokojného výkonu jeho mandátu zastupitele Ústeckého kraje. Navrhl vyslovení zákazu žalovanému zasahovat do pokojného výkonu mandátu žalobce a dále též zrušení osvědčení člena zastupitelstva kraje, jež žalovaný vydal Ing. Jiřímu Moršadtovi (osobě zúčastněné na řízení) jako náhradníkovi. Žalobce uvedl, že byl dne 13. 10. 2012 ve volbách do zastupitelstva Ústeckého kraje zvolen členem zastupitelstva, a to za politické uskupení Severočeši.cz. Ještě před volbami podepsal pro uvedené uskupení nedatované oznámení o svém odstoupení z funkce člena zastupitelstva;

podpis byl podmínkou pro jeho zařazení na kandidátní listinu. Jím před volbami podepsané rezignační prohlášení mělo „*sloužit k nátlaku politického hnutí Severočesí.cz, aby [...] hlasoval dle jeho pokynů.*“ Po prvním hlasování zastupitelstva kraje toto politické uskupení (nespokojeno s hlasováním žalobce) doručilo dne 22. 11. 2012 žalovanému bez vědomí žalobce uvedené „bianko“ oznámení o odstoupení žalobce z funkce člena zastupitelstva kraje, nově doplněné o podpisy dvou představitelů tohoto politického uskupení – svědka S. a Z.. Následkem toho poté žalovaný postupoval tak, že vydal Ing. Jiřímu Morštdtovi (osobě zúčastněné na řízení) osvědčení, že se stal členem zastupitelstva kraje namísto žalobce. Žalobce namítá, že oznámení o odstoupení bylo vyhotoveno a podepsáno ještě před volbami a nevyjadřovalo a nemohlo vyjadřovat jeho vůli vzdát se mandátu. Tento právní úkon byl proto neplatný, neboť nebyl učiněn svobodně, vážně, určitě a srozumitelně; žalobce se též nemohl vzdát mandátu, který v době podpisu úkonu ještě nenabyl.

[2] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 14. 10. 2013, č. j. 15 A 5/2013-108, ve výroku I. určil, že předání osvědčení člena zastupitelstva Ústeckého kraje Ing. Jiřímu Morštdtovi ze dne 23. 11. 2012, jímž bylo osvědčeno, že se Ing. Jiří Morštdt stal dne 23. 11. 2012 členem zastupitelstva kraje, bylo nezákonné, výrokem II. krajský soud žalovanému zakázal zasahovat do pokojného výkonu žalobcova mandátu člena krajského zastupitelstva, výrokem III. přikázal žalovanému, aby zrušil osvědčení člena zastupitelstva Ústeckého kraje Ing. Jiřího Morštdta ze dne 23. 11. 2012, a výrokem IV. žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů žalobního řízení. Proti rozsudku krajského soudu ze dne 14. 10. 2013, č. j. 15 A 5/2013-108 (dále jen „napadený rozsudek“) podal kasační stížnost Ing. Jiří Morštdt – osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“).

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku dovodil, s ohledem na absenci bližší úpravy v § 48 odst. 2 písm. b)¹ zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o volbách“), nezbytnost posoudit otázku platnosti právního úkonu - oznámení žalobce o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje - dle zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Následně se krajský soud zabýval charakterem mandátu zastupitele kraje a dospěl k názoru o reprezentativní povaze tohoto mandátu, z čehož vyvodil právní závěr o absolutní neplatnosti oznámení žalobce o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje ve smyslu § 39 občanského zákoníku, a to pro rozpor účelu tohoto právního úkonu se zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o krajích“), resp. s principem volného mandátu. Dle skutkových zjištění krajského soudu účelem nedatovaného oznámení o odstoupení žalobce z funkce zastupitele kraje byl závazek politické straně, neboť úkon byl podepsán před zařazením žalobce na kandidátní listinu, jako podmínka tohoto zařazení a jako pojistka tzv. politického přeběhlictví. V důsledku takto zjištěného nezákonného zániku mandátu žalobce rozhodl krajský soud i o nezákonnosti předání osvědčení člena zastupitelstva kraje stěžovateli jako náhradníkovi.

II.

Argumentace stěžovatele, žalovaného a žalobce

¹ Správně má být: „§ 48 odst. 2 písm. c)“.

II.A Kasační stížnost

[4] Stěžovatel podal kasační stížnost proti výroku I., II. a III. napadeného rozsudku, a to z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Dle stěžovatele mandát člena zastupitelstva zaniká dle § 48 odst. 2 písm. c) zákona o volbách doručením oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje, které nelze vzít zpět. Při zkoumání toho, zda mandát žalobce zanikl, je nezbytné zkoumat právě a jen tyto zákonné požadavky; o jejich splnění nebylo pochyb.

[6] Stěžovatel uvedl, že vzdání se mandátu je veřejnoprávním úkonem, jenž musí splňovat základní podmínky platnosti právních úkonů podle občanského zákoníku. Dle stěžovatele bylo oznámení o odstoupení žalobce učiněno svobodně, neboť pouhé přesvědčování, působení nebo naléhání nelze ztotožnit s omezením svobody. Nesvoboda vyžaduje vyhrožování či dokonce bezprostřední ohrožení, případně vydírání, přičemž výhrůžka musí vyvolat důvodnou bázeň. Vzdání se mandátu bylo dle stěžovatele učiněno určitě a srozumitelně a nešlo ani o úkon učiněný nevážně. V případě tzv. simulace jiného úkonu tu nebyl onen jiný úkon, který by žalobce mohl simulovat, a o případ úkonu v žertu se také nejednalo. Navíc ani žert ani simulaci a ani vydírání žalobce netvrdil. Spočívala-li by nevážnost úkonu v tzv. vnitřní výhradě, je tato právně bezvýznamná, resp. nemá vliv na platnost právního úkonu, neboť „*kdo vědomě lže, nezaslouží ochrany*“; dovolat se jí může jen protistrana. Současně konstatoval, že pro zjištění, zda jednající nečiní úkon vážně, by se muselo jednat o skutečnosti, které by i tomu, komu je úkon určen, byly rozeznatelné jako vylučující vážnost vůle. Stěžovatel dodal, že, navzdory uvedenému, i absolutně neplatný právní úkon může mít plnohodnotné účinky ve veřejném právu a poukázal též na zásadu „*nemo turpitudinem suam allegans auditur (nikdo se nesmí dovolávat vlastní nepoctivosti), akcentované v řadě nálezů Ústavního soudu*“.

[7] Nepředvídatelnost a překvapivost napadeného rozsudku shledával stěžovatel ve faktu, že žalobce namítal neplatnost oznámení o odstoupení pouze z důvodu nesvobody a nevážnosti svého jednání; o rozporu tohoto právního úkonu se zákonem netvrdil ničeho. Krajský soud přitom účastníky nijak neupozornil, že se jeho úvahy ubírají jiným směrem a zvažuje posouzení oznámení o odstoupení jako úkonu neplatného z důvodu rozporu se zákonem.

[8] Konečně stěžovatele připomenul, že krajský soud dovodil absolutní neplatnost oznámení o odstoupení z okolností, za nichž byl daný úkon učiněn, přičemž vyšel z výpovědi svědků Z. a S.; těmto svědkům tedy věřil. Z výpovědi uvedených svědků však rovněž plyne, že žalobce (poté, kdy mu již mandát vznikl) souhlasil, aby předal oznámení o odstoupení žalovanému. Pokud žalobce souhlasil, aby jeho oznámení o odstoupení bylo doručeno žalovanému, není zřejmé, jaká část jednání žalobce byla dle krajského soudu neplatná; zda sepsal oznámení o odstoupení nebo jeho předání jiné osobě (zde svědkům) či jeho souhlas s doručením žalovanému.

[9] Svoji argumentaci podepřel stěžovatel četnými odkazy na – dle jeho názoru relevantní-judikaturu Ústavního soudu, Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu.

[10] Závěrem stěžovatel zmínil svou obavu z „rozbití elementární důvěry v zastupitelskou demokracii vůbec a krajskou samosprávu zvlášť“.

II.B Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný konstatoval, že mu dne 22. 11. 2012 bylo doručeno oznámení o odstoupení žalobce z funkce člena zastupitelstva kraje; nebyl důvod pochybovat o tom, že se jedná o odstoupení podané žalobcem a splňující všechny formální požadavky – bylo písemné, určité a srozumitelné, obsahovalo podpis žalobce, byl zde zřejmý projev vůle vzdát se mandátu a bylo řádně doručeno. Žalobce zpochybnil zánik svého mandátu až dopisem ze dne 6. 12. 2012. Dle § 48 odst. 2 písm. c) zákona o volbách přitom mandát zaniká okamžikem, kdy hejtman kraje (žalovaný) obdrží písemné oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje. Žalovaný tedy není správním orgánem nadaným pravomocí rozhodovat o tom, zda odstoupení je či není platné; to nelze v souvislosti s patnáctidenní lhůtou pro vydání osvědčení předpokládat ani z časových důvodů. Žalovaný sdělil, že následně vydal dne 4. 12. 2012 podle § 49 odst. 2 zákona o volbách osobě zúčastněné na řízení jako nastupujícímu náhradníkovi osvědčení. Dle žalovaného osvědčení není konstitutivním ani deklaratorním správním aktem, deklaruje se jím toliko skutečnost, že náhradník nastoupil za člena zastupitelstva. Dle žalovaného byl jeho postup v souladu se zákonem a s principy dobré správy; krajský soud ke svému závěru dospěl z důvodů, jež jsou mimo kompetence žalovaného. Žalovaný připojil ke svému vyjádření kopii usnesení ze dne 29. 10. 2013, č. j. 415/LP/2013, kterým (s ohledem na napadený rozsudek) zrušil stěžovateli s účinností od 4. 12. 2012 osvědčení člena krajského zastupitelstva.

II.C Vyjádření žalobce

[12] Žalobce namítl, že kasační stížnost nesplňuje obecné náležitosti, neboť zde není uvedeno, kdo ji činí a je podepsána společností zastoupenou jedním advokátem, tedy ji podepsala osoba, která stěžovatele nezastupuje a zastupovat nemůže.

[13] Dle žalobce má odstoupení natolik závažné důsledky, že není možno striktně trvat jen na zkoumání splnění požadavků vyplývajících z § 48 odst. 2 písm. c) zákona o volbách; je třeba zkoumat i důvody odstoupení, resp. důvody a způsob odstoupení z funkce a doručení oznámení o odstoupení hejtmanovi.

[14] Namítl rovněž, že oznámení o odstoupení bylo žalovanému doručeno bez vědomí žalobce a proti jeho vůli. Byl donucen tuto listinu *pro futuro* podepsat, v opačném případě by nebyl zařazen na kandidátní listinu; nazval by tento postup výhrůžkou či vydíráním. Nebyla splněna ani podmínka svobody úkonu, neboť žalobce neměl jinou možnost než listinu podepsat. Nemohla být splněna rovněž podmínka vážnosti, protože se podpisem vzdal mandátu, kterým v době podpisu nedisponoval a ani nebylo zřejmé, zda a kdy jím bude disponovat. Lze v jeho případě hovořit i o tzv. vnitřní výhradě ve smyslu stěžovatelem zmiňovaných rozsudků Nejvyššího soudu; sama skutečnost, že odstoupení

pokračování

bylo podepsáno ještě před vznikem mandátu či přímo před samotným zařazením na kandidátní listinu, je důkazem toho, že žalobce tento úkon nikdy nemyslel vážně.

[15] K námitce o zásadě *nemo turpitudinem suam allegans auditur* kontroval, že byl k podpisu donucen; tento úkon byl jednou z podmínek zařazení na kandidátní listinu. Nejednalo se tedy o svobodné a vážné obcházení zákona a žalobce byl tedy zcela oprávněn domáhat se ochrany proti praktikám, které „činí z reprezentativního mandátu [...] mandát vázaný“.

[16] K stěžovatelem namítané překvapivosti napadeného rozsudku připomenul, že krajský soud nebyl vázán žalobní právní kvalifikací.

[17] Dle žalobce napadený rozsudek nespočíval pouze na výpovědích svědků Z. a S.², nýbrž na řadě dalších důkazů. I pokud krajský soud považoval za pravdivá některá tvrzení těchto svědků, nebyl povinen považovat za pravdivé celé jejich svědecké výpovědi; část výpovědí nebyla jinak prokázána. Současně znovu poukázal na závěr krajského soudu, dle něhož absolutní neplatnost byla dána skutečností podpisu nedatovaného oznámení o odstoupení z funkce, jež byla v rozporu se zákonným principem reprezentativního mandátu.

[18] Žalobce konstatoval, že ani s poukazem na rozbití důvěry v zastupitelskou demokracii nelze rezignovat na právní předpisy a principy.

[19] Žalobce vyjádřil souhlas s tvrzením žalovaného o nedostatku jeho kompetence rozhodnout o neplatnosti oznámení o odstoupení, avšak zdůraznil, že žalovanému předložil všechny důkazy nasvědčující rozporu odstoupení se zákonem; teprve poté byl nucen domáhat se ochrany u soudu.

II.D Replika žalovaného

[20] Žalovaný odpověděl opětovným připomenutím, že zákon o volbách neumožňoval mu jiný postup než respektovat stav nastolený oznámením o odstoupení. Nikdy se aktivně nevyjádřil k otázce platnosti tohoto právního úkonu; autoritativně v této věci rozhodl až krajský soud. K objasnění skutkového stavu došlo až u krajského soudu, neboť do té doby žalobce nepředložil žalovanému důkazy, ze kterých by vyplývalo, že oznámení o odstoupení bylo rozporné se zákonem a že bylo podepsáno dne 2. 8. 2012.

II.E Replika stěžovatele

[21] Dle stěžovatele není pochyb o tom, že kasační stížnost podal stěžovatel. Podpis advokáta s uvedením právnické osoby, v rámci které advokacii vykonává, je dostačující (navíc zákon umožňuje i zastoupení právnickou osobou), avšak stěžovatel je současně připraven takto posouzenou vadu kasační stížnosti odstranit.

[22] Stěžovatel zopakoval – opětovně s hojným využitím judikturní argumentace - že žalobce podepsal oznámení o odstoupení svobodně a bez donucení. Důsledkem

² Dle spisu krajského soudu „S.“.

nepodepsání by bylo pouze nezařazení žalobce na kandidátní listinu a nezískání výrazné finanční a další podpory ve volební kampani. Takové nezískání prospěchu však neodpovídá pojmům donucení a výhrůžky ve smyslu judikatury, neboť zejména nevyvolává bázeň, není ani násilím či pohrůzkou jiné těžké újmy a není také hrozbou jednání, které osoba není oprávněna provést, naopak jde o oprávněný nátlak. Oznámení o odstoupení bylo učiněno také vážně, neboť úmyslné předstírání určité vůle se záměrem vyvolat u druhé osoby omyl nezpůsobuje neplatnost úkonu pro nedostatek vážné vůle, ale jen relativní neplatnost, jíž se může dovolat pouze druhá osoba. Případ žertu by pak byl dle stěžovatele zřejmý na první pohled; při jeho nepochopení je povinností žertující osoby „*okamžitě vše uvést na pravou míru*“, jinak by se jednalo o simulaci; tzv. vnitřní výhrada přitom nezpůsobuje absolutní neplatnost, nýbrž relativní neplatnost, jíž se může dovolat jen druhá strana.

II.F Repliky žalobce

[23] Dle žalobce z jednání (dopisů) žalovaného bylo zřejmé, že navzdory přípisům žalobce již v prosinci 2012 považoval oznámení o odstoupení za platné. V možnostech žalobce nebylo předložit žalovanému před soudním řízením svědecké výpovědi, avšak žalovaný se daných svědků mohl sám dotázat.

[24] Žalobce setrval na názoru, že nelze s jistotou poznat, kdo kasační stížnost podal.

[25] Donucení spatřuje žalobce ve faktu, že jeho zařazení na kandidátní listinu bylo podmíněno podepsáním oznámení o odstoupení (nikoliv v tom, že by jinak musel vynaložit prostředky a úsilí na volební kampaň). Není možno aprobovat nezákonné a nemorální praktiky v podobě podpisu oznámení o odstoupení *pro futuro* ani argumentem, že toto „omezení“ bylo vyváženo poskytnutím finančních prostředků na volební kampaň. Nelze také situaci hodnotit dle rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 3620/2010, neboť oznámení o odstoupení nebylo smlouvou mezi politickou stranou a jejím členem (žalobcem); taková dohoda by byla porušením principu volného mandátu. Žalobce zdůraznil, že nevážnost projevu jeho vůle při podpisu oznámení o odstoupení byla rozeznatelná i tomu, komu byl úkon určen, a to již tím, že bylo podepsáno ještě před vznikem mandátu žalobce a před jeho zařazením na kandidátní listinu.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

III.A Podmínky řízení a náležitosti kasační stížnosti

[26] Včasná kasační stížnost byla podána osobou k tomu oprávněnou, napadla rozhodnutí, proti němuž je přípustná a stěžovatel netvrdící své právnické vzdělání řádně doložil své zastoupení advokátem.

[27] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil tvrzení žalobce o absenci dvou náležitostí kasační stížnosti a neshledal tedy ani důvod pro postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Označení osoby, která kasační stížnost podala (§ 37 odst. 3 s. ř. s.), je zcela dostačující a nevyvolává pochyb o tom, že kasační stížnost podala osoba zúčastněná na řízení, neboť tato je na

pokračování

prvním listu kasační stížnosti označena jménem, datem narození a bydlištěm. Absenci této náležitosti tedy nelze dovodit. Rovněž podpis kasační stížnosti dostal zákonným požadavkům. Na prvním listu kasační stížnosti je pod označením stěžovatele uvedeno jeho zastoupení „*JUDr. Tomášem Kindlem advokátem KINDL & PARTNEŘI advokátní kancelář s. r. o.*“. Ke kasační stížnosti byla doložena plná moc udělená stěžovatelem uvedenému advokátu. Kasační stížnost byla odeslána prostřednictvím datové schránky (s elektronickým podpisem) advokátní kanceláře. Není proto pochyb o tom, že kasační stížnost řádně podala osoba zúčastněná na řízení – stěžovatel prostřednictvím zplnomocněného advokáta JUDr. Tomáše Kindla. Na tomto závěru nemění ničeho ani závěr kasační stížnosti formulovaný slovy „*za KINDL & PARTNEŘI advokátní kancelář s. r. o., JUDr. Tomáš Kindl, advokát*“. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56 (tento, jakož i dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jsou dostupné na www.nssoud.cz), ve kterém Nejvyšší správní soud poukázal na požadavek zvážit vždy účel a smysl té které zákonem stanovené náležitosti procesního úkonu účastníka a rovněž na potřebu nahlížet procesní úkon účastníka jako celek a nepostupovat formalisticky.

III.B Meritorní přezkum napadeného rozsudku krajského soudu

[28] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

III.B.1 Žalobní typ, pasivní žalobní legitimace

[29] Krajský soud správně hodnotil žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. Žalobce se domáhal vyslovení zákazu zasahovat do jeho pokojného výkonu mandátu a zrušení osvědčení o tom, že stěžovatel se stal členem zastupitelstva Ústeckého kraje. Osvědčení vydané dle § 49 odst. 2 zákona o volbách je osvědčením, nikoliv deklaratorním rozhodnutím, a není tak proti němu poskytována ochrana prostřednictvím žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. Zároveň však jím může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv, proto je zde na místě soudní ochrana prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 Ans 8/2012-22, a ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208, publ. pod č. 2696/2011 Sb. NSS).

[30] Nejvyšší správní soud se také ztotožnil se závěrem krajského soudu o tom, že pasivní legitimace byla dána u hejtmána Ústeckého kraje a nikoliv u Krajského úřadu Ústeckého kraje, kterého za žalovaného označil původně žalobce. Dle § 83 s. ř. s. je žalovaným „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah*“, tedy v řízeních o ochraně před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. je na žalobci, aby určil, vůči komu se ochrany svých práv domáhá. Žalobní tvrzení nevyvolávala pochybnosti o tom, že žalobce se domáhal ochrany proti úkonům hejtmána Ústeckého kraje (hejtmanovi bylo doručeno oznámení o odstoupení, hejtman vydal osvědčení stěžovateli jako náhradníkovi,

žalobce byl po doručení oznámení o odstoupení v písemném kontaktu s hejtmanem), jehož postavení v rámci nich vyplývá i přímo ze zákona; hejtman je současně (na rozdíl např. od ředitele krajského úřadu) správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

III.B.2 Námitka překvapivosti napadeného rozsudku

[31] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit stěžovateli námitce o překvapivosti napadeného rozsudku krajského soudu, kterou spatřoval v tom, že zatímco žalobce tvrdil neplatnost oznámení o odstoupení z důvodu nesvobody a nevážnosti jednání, krajský soud dospěl k závěru o neplatnosti oznámení o odstoupení žalobce z důvodu rozporu se zákonem.

[32] Se závěry o tzv. překvapivosti rozhodnutí obecných soudů, resp. porušení zásady dvojinstančnosti, se lze setkat v bohaté judikatuře Ústavního soudu obsahově navazující i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. nálezy ze dne 11. 12. 1997, sp. zn. IV. ÚS 218/95, ze dne 24. 9. 1998, sp. zn. III. ÚS 139/98, ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98 nebo ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 129/06, anebo nálezy ze dne 15. 1. 2002, sp. zn. I. ÚS 336/99, ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. I. ÚS 3844/12, a ze dne 4. 4. 2013, sp. zn. I. ÚS 3271/12, na které odkazoval sám stěžovatel v kasační stížnosti; všechna, jakož i následně citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz). Podstata závěrů Ústavního soudu o porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tkví v povinnosti dát účastníkům řízení prostor skutkově a právně argumentovat a případně navrhnout potřebné důkazy k prokázání svých tvrzení.

[33] V projednávané věci žalobce v souladu s § 84 odst. 3 s. ř. s. označil konkrétní zásah (včetně označení formalizovaného úkonu – osvědčení), vylíčil rozhodující skutečnosti a navrhl k jejich prokázání důkazy. Krajský soud provedl dokazování s ohledem na skutková tvrzení vznesená žalobcem, žalovaným i stěžovatelem, a po provedeném dokazování dospěl k závěru o absolutní neplatnosti právního úkonu – oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje – z důvodu rozporu se zákonem (§ 39 občanského zákoníku). Skutkový stav jím zjištěný tak právně kvalifikoval, což je nezbytná součást procesu rozhodování soudu. Skutečnost, že žalobce v rámci své žalobní argumentace sám provedl i právní kvalifikaci, a to ve smyslu § 37 odst. 1 a § 574 odst. 2 občanského zákoníku (a více se proto i zaměřil v žalobě na tvrzení popírající svobodnost, vážnost, určitost a srozumitelnost právního úkonu), neznamená, že by krajský soud byl touto právní kvalifikací vázán. Právní kvalifikace skutkového stavu náleží soudu, nikoliv účastníkům; soud je povinen v souladu se zásadou *iura novit curia* podřadit skutková zjištění pod příslušnou hmotněprávní normu. V projednávané věci bylo navíc již od podání žaloby všem účastníkům řízení zřejmé (a vyplývá to i z jejich argumentace v průběhu řízení), že stěžejní otázkou bude platnost jednostranného právního úkonu – oznámení o odstoupení. Žalobce totiž od počátku řízení a v celém jeho průběhu tvrdil skutečnosti, po jejichž prokázání krajský soud dovedl neplatnost jeho rezignačního projevu pro rozpor se zákonem. Tvrzení žalobce, že rezignační prohlášení podepsal ještě před volbami a že již proto nejde o rezignaci platnou, ba též, že rezignační dopis měl sloužit k nátlaku, aby hlasoval dle pokynů politického hnutí, za něž kandidoval, byla obsažena již v žalobě; závěr krajského soudu tudíž žádným překvapivým úsudkem pro stěžovatele být nemohl. Rovněž je třeba uvést, že se v dané věci jednalo o právní závěr prvně vyslovený až správním soudem

pokračování

(tomuto rozhodování nepředcházelo žádné rozhodování v soustavě správních orgánů) a stěžovateli i ostatním účastníkům tak zůstala v rámci řízení o kasační stížnosti plně otevřena možnost protiargumentace.

[34] Odkaz stěžovatele na nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 290/03, a usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2013, sp. zn. II. ÚS 4809/12, byl nepřipadný, neboť tato rozhodnutí reagují na situaci překvapivého rozhodnutí v návaznosti na změnu ustálené judikatury; stěžovatel žádnou změnu ustálené judikatury netvrdí a ze spisu krajského soudu není ani zřejmé, že by taková situace nastala.

III.B.3 Princip zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti

[35] Stěžovatel uvedl, že ačkoliv dospěl krajský soud k závěru o absolutní neplatnosti oznámení o odstoupení, neměl k této přihlížet, a to pro aplikaci principu zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti. Takové námitce stěžovatele však nelze poskytnout oporu, a to z následujících důvodů.

[36] Dle § 39 občanského zákoníku je neplatným právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází (jednání *contra legem* či jednání *in fraudem legis*). Pro takové právní úkony je charakteristické, že se ocitají v rozporu s výslovným imperativem (zákazem, příkazem) formulovaným v zákoně, popř. s imperativem obsahovým, tj. sice *expressis verbis* neformulovaným, ale ze zákona přímo vyplývajícím. Uvedené vady právního úkonu mají za následek jeho neplatnost absolutní a nikoliv relativní. Absolutní neplatnost právního úkonu nastává ze zákona a je stanovena ve veřejném (obecném) zájmu. Právní účinky z absolutně neplatného právního úkonu vůbec nevzniknou (soudního výroku určujícího neplatnost právního úkonu není v podstatě třeba; tím není samozřejmě zpochybněn význam takového soudního výroku z hlediska právní jistoty). Soud je povinen k absolutní neplatnosti právního úkonu přihlížet z úřední povinnosti, bez ohledu na to, zda se jí někdo dovolal (samozřejmě za předpokladu zjištění skutečností, které jsou s absolutní neplatností právního úkonu spojeny). Absolutní neplatnosti se však může dovolávat každý, kdo má na tom právní zájem, resp. kdo je na právech dotčen, a nelze ani vyloučit, aby na absolutní neplatnost poukázal ten, kdo ji sám způsobil. Absolutní neplatnost právního úkonu nelze zhojit ratihabací ani konvalidací a pravidelně nelze přihlídnout ani k následnému zrušení zákonného ustanovení, s nímž byl právní úkon v rozporu. Dle ustálené judikatury nemůže být důsledek absolutní neplatnosti odvrácen ani poukazem na princip dobrých mravů a není rozhodné, zda účastníci úkonu o důvodu absolutní neplatnosti věděli a kdo ji způsobil (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2003, sp. zn. 22 Cdo 505/2002, ze dne 20. 1. 2004, sp. zn. 31 Cdo 1895/2002, ze dne 25. 11. 2010, sp. zn. 26 Cdo 3809/2009, ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. 22 Cdo 1411/2008, ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. 20 Cdo 2662/2003, nebo ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. 26 Cdo 586/99, anebo usnesení ze dne 6. 12. 2012, sp. zn. 26 Cdo 1053/2011; tato i další rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na www.nsoud.cz).

[37] Zásada zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti (*nemo turpitudinem suam allegans non audiatur*) je jednou ze stěžejních zásad občanského, resp. soukromého práva (obdobně jako zásada dodržování dobrých mravů). Jde o významný korektiv, jehož podstatou je v nejširším smyslu naplnit maximu spravedlnosti. Výslovnou její úpravu

nalézáme např. v občanském zákoníku v § 40a pro případy relativní neplatnosti právních úkonů (v novém občanském zákoníku – zákon č. 89/2012 Sb. – v § 6 jako základní zásada a v § 579 odst. 1 jako všeobecné ustanovení k úpravě neplatnosti právních jednání). Tato zásada má místo všude tam, kde existuje zvláštní vztah důvěry, tedy kde lze hovořit o určitém legitimním očekávání (ohledně jednání či výkonu práv a povinností) subjektů navzájem, tedy zejména ve smluvním právu; aplikace tohoto principu přichází za účelem ochrany důvěry druhé smluvní strany. V případě jednostranného úkonu – oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje – není uplatnění tohoto principu na místě. V daném případě nelze rozhodně hovořit o narušení důvěry a poctivosti mezi subjekty právního vztahu, resp. o zásahu do legitimního očekávání a důvěry stěžovatele. Stěžovatel neměl a nemohl mít legitimní očekávání zaručeného získání mandátu zastupitele kraje. Nabytí mandátu stěžovatele jako náhradníka nebylo důsledkem žádného předchozího ujednání stěžovatele se žalobcem, při němž a v rámci něhož by bylo možno poukázat na vzájemnou důvěru stran, ale bylo odvozeno od jednostranného právního úkonu žalobce jako stávajícího zastupitele kraje. Nejvyšší správní soud by navíc v případě přiznání ochrany stěžovateli prostřednictvím zásady zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti podpořil a legitimizoval jednání politického hnutí (za něž stěžovatel kandidoval) porušující zásadní princip volného mandátu; účelem principu zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti (jakož i principu dobré víry či dobrých mravů) zajisté není podpořit či legitimizovat jednání *in fraudem legis* osoby jiné.

[38] Odkazy stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu nelze považovat za přílehlavé pro posouzení nyní rozhodované věci. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 1997, sp. zn. II. ÚS 28/96, a usnesení ze dne 9. 3. 1999, sp. zn. I. ÚS 481/97, řešily ochranu důvěry jedné ze stran smluvních ujednání, kdy druhá strana smluvní důvěru narušila a tvrdila simulaci právního úkonu, resp. vnitřní výhradu při uzavírání smlouvy. Obdobně specifický vztah důvěry byl dán v případě spoluvlastnictví řešeného rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2598/2010 (bylo zde poukázáno jak na princip zákazu těžit ze své nepoctivosti, tak na princip dobrých mravů obecně). Rovněž v případě nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 799/06, a usnesení ze dne 15. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 141/05, Ústavní soud poukázal na unfair jednání v případě, kdy se fyzické osoby domáhaly ochrany (vlastnického práva) a nároků za situace, kdy samy z převodu nemovitosti protiprávně těžily (resp. zneužily své postavení již při nabývání nemovitosti) a naplnily tak podmínky zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích (problematika restitucí je navíc zcela specifická). Konečně nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 1995, sp. zn. II. ÚS 42/94 argument principem zákazu dovolávat se vlastní nepoctivosti toliko podpořil hlavní právní závěr o neplatnosti smlouvy pro obcházení zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, a to za situace, kdy osoba obcházející zákon evidentně narušila důvěru (resp. jednala v rozporu s legitimním očekáváním osoby oprávněné). Nezávazné usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2009, sp. zn. III. ÚS 1285/09 zmiňuje princip *nemo turpitudinem suam allegare potest* jen jako poznámku *obiter dictum*.

III.B.4 Námitka o účincích absolutně neplatného právního úkonu ve veřejném právu

[39] Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, č. j. 7 Afs 130/2009-200, publ. pod č. 2489/2012 Sb. NSS, a ze dne 31. 3.

pokračování

2011, č. j. 9 Afs 81/2010-180, publ. pod č. 2415/2011 Sb. NSS, s tím, že i absolutně neplatný právní úkon může mít plnohodnotné účinky ve veřejném právu.

[40] Ve věcech stěžovatelem zmiňovaných byla řešena otázka relevantnosti absolutní neplatnosti soukromoprávního úkonu (nájemní smlouvy) z hlediska daňového, tedy zda otázka zdanění či nezdanění příjmů získaných z užívání nemovitosti závisí na závěru (občanskoprávního soudu) o platnosti či neplatnosti nájemní smlouvy. Je zjevné, že tehdy šlo o problematiku zcela odlišnou od nyní posuzované věci stěžovatele. Zatímco ve zmiňovaných dvou rozsudcích se jednalo o otázku dopadů neplatnosti soukromoprávního úkonu do veřejného (daňového) práva, v případě oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje se jedná o veřejnoprávní úkon, přičemž pouze jeho náležitosti nutno posuzovat dle občanského zákoníku (tj. úpravy náležitostí právních úkonů soukromoprávních), a to z důvodu absence takové úpravy v zákoně o volbách či v jiné veřejnoprávní zákonné úpravě. Pokud tedy krajský soud dospěl k závěru, že veřejnoprávní úkon – oznámení o odstoupení je absolutně neplatným právním úkonem, nelze poté tvrdit (jak se snaží stěžovatel), že tato absolutní neplatnost nemá dopady ve veřejném (volebním) právu; zkoumání a zjištění absolutní neplatnosti veřejnoprávního úkonu soudem by jinak pozbývalo smyslu. Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit ani této námitce stěžovatele a shledal ji nedůvodnou.

III.B.5 Argumentace o platnosti právního úkonu z hlediska § 37 odst. 1 občanského zákoníku

[41] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž předestřel rozsáhlou argumentaci ve prospěch závěru o platnosti oznámení o odstoupení žalobce z funkce, a to z hlediska svobody, vážnosti, určitosti a srozumitelnosti tohoto právního úkonu (§ 37 odst. 1 občanského zákoníku). K tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[42] Kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu. Předmětem přezkumu je tedy pro Nejvyšší správní soud primárně rozhodnutí krajského soudu. Pokud krajský soud v projednávané věci opřel odůvodnění svého rozsudku o právní závěr konstatující neplatnost právního úkonu žalobce pro rozpor jeho účelu se zákonem ve smyslu § 39 občanského zákoníku, je zřejmé, že se právní úvahy stěžovatele (ovšem i žalobce) stran splnění náležitostí tohoto právního úkonu (dle § 37 odst. 1 občanského zákoníku) mívá s rozhodovacími důvody krajského soudu, neboť splnění či nesplnění těchto náležitostí bylo pro rozhodnutí krajského soudu bezvýznamné. Pro správní orgán (žalovaného, hejtmána) byl a je přitom závazný (toliko) výrok rozsudku krajského soudu, jehož podkladem nebyly důvody, jejichž popírání žalobcem se snaží stěžovatel svou argumentací zpochybňovat. Právě mimoběžnost argumentace napadeného rozsudku na straně jedné a kasační stížnosti na straně druhé nastolila situaci, v níž nemá Nejvyšší správní soud nejen prostor, ale především důvod tyto argumenty stěžovatele vypořádávat.

III.B.6 Námitka o rozsahu přezkumu platnosti oznámení o odstoupení

[43] Dle stěžovatele při zkoumání toho, zda mandát člena zastupitelstva kraje zanikl, je nezbytné zkoumat výlučně naplnění požadavků § 48 odst. 2 písm. c) zákona o volbách, a sice doručení oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje hejtmánovi.

[44] Taková argumentace je lichá, přičemž navíc je možno uvést, že již v napadeném rozsudku lze na uvedenou námitku nalézt odpověď. Krajský soud posuzoval platnost právního úkonu - oznámení o odstoupení dle občanského zákoníku a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208, a na nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06. Z těchto rozhodnutí vyplývá imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, ať již se nacházejí v právu veřejném nebo soukromém. Nelze tedy přijmout výklad, podle kterého by u (jednostranného) soukromoprávního úkonu bylo možno zpochybnit jeho platnost (naplnění zákonných náležitostí), zatímco u veřejnoprávního (jednostranného) úkonu, jakým je oznámení o odstoupení z funkce, by to bylo vyloučené; takový výklad by nastolil zásadní nerovnost v možnosti domáhat se ochrany práv. Právě případ žalobce zřetelně ilustruje, jak nezbytná je i u veřejnoprávního úkonu, jakým je oznámení o odstoupení z funkce, potřeba zkoumání jeho platnosti; zde v souvislosti s nutností ochrany principu volného mandátu. Nelze tedy přistoupit na interpretaci stěžovatele, podle které se krajský soud měl a mohl zabývat pouze otázkou doručení oznámení o odstoupení žalovanému.

III.B.7 Otázka dodatečného souhlasu u absolutně neplatného právního úkonu

[45] Stěžovatel rovněž s poukazem na výpovědi svědků Ing. J. Z. a Ing. B. S. namítl, že žalobce v den doručení oznámení o odstoupení žalovanému s tímto doručením souhlasil (to již byl držitelem mandátu); neplatnost úkonu nezpůsobuje, pokud osoba sepiše právní úkon předem a později jej předá jiné osobě (např. poště) k doručení.

[46] Z napadeného rozsudku je zřejmý závěr krajského soudu, že oznámení o odstoupení žalobce z funkce zhodnotil jako absolutně neplatný právní úkon, který nebylo možno konvalidovat, protože nebylo rozhodné, zda žalobce dal k jeho doručení později souhlas či nikoliv. Z tohoto důvodu krajský soud nevyhověl ani návrhu na provedení důkazu záznamem z kamerových systémů Městského úřadu v Žatci, jenž měl vést k prokázání, zda se zde dne 22. 11. 2012 konala schůzka žalobce s oběma svědky ještě před doručením oznámení o odstoupení žalovanému. Tyto závěry krajského soudu považuje Nejvyšší správní soud za potřebné zčásti korigovat a upřesnit.

[47] Nelze souhlasit s krajským soudem, že žalobcem aktuálně jednoznačně projevená vůle odstoupit by byla (a to i při existenci již před volbami podepsané rezignace) bez dalšího a vždy irelevantní. V případě, že by zastupitel, jenž před volbami podepsal nedatované rezignační prohlášení, projevil – *kdykoliv po volbách* – skutečnou vůli vzdát se mandátu, nic by mu nebránilo použít k platnému vzdání se mandátu i dříve sepsanou rezignaci. Rezignace na mandát zastupitele je typickým příkladem jednostranného adresného právního úkonu, který činí zastupitel a který je adresován hejtmanovi. Teprve projevem vůle adresovaným (a doručeným) hejtmanovi dovrší by zvolený zastupitel jednostranný právní úkon (rezignaci); samotný podpis rezignační listiny učiněný před volbami tímto projevem vůle a právním úkonem v pravém slova smyslu ještě není. Jinak řečeno právně významným jednostranným úkonem se jednání odstupujícího nestává již podpisem, ale až do vnějšího světa manifestovaným oznámením o odstoupení. Takové oznámení nepředstavuje konvalidaci absolutně neplatného právního

pokračování

úkonu, neboť takový úkon tu, jakožto perfektní právní úkon, prozatím neexistoval až do okamžiku, kdy byl projeven navenek. Je ostatně patrné – jak správně dovodil již krajský soud – že rezignovat lze až na existující a nikoliv již na v budoucnu (možná) vzniklý mandát.

[48] V souzené věci bylo bez pochybností prokázáno, že žalobce podepsal ještě před volbami oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje. To bylo samo o sobě v rozporu se zákonem, avšak v té chvíli ještě bez jakéhokoli právního významu. Pro závěr o platnosti žalobcovy rezignace bylo proto nezbytné uvážit, zda předložení tohoto oznámení žalovanému (hejtmanovi kraje) se stalo v souladu s aktuální vůlí žalobce. Úkolem Nejvyššího správního soudu bylo ověřit, zda krajský soud provedl v tomto směru dokazování úplně či nikoliv, tedy lze-li již na základě důkazů krajským soudem provedených bez pochybností zjistit, zda žalobcovou vůlí bylo či nebylo na mandát zastupitele kraje rezignovat.

[49] Stěžovatel s odkazem na výpovědi svědků Z. a S. tvrdil, že žalobce „*poté, co již držitelem mandátu byl*“ (22. 11. 2012) souhlasil s předáním dříve sepsané listiny hejtmanovi. Stěžovatel vyjádřil názor, že v samotném sepsání listiny a jejím uschování nelze spatřovat nic se zákonem rozporného a položil otázku, jaké žalobcovo jednání bylo neplatné („*Sepis listiny? Předání jiné osobě? Souhlas s doručením?*“).

[50] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli potud, že samotný fakt podpisu rezignačního oznámení nezaložil neplatnost právního úkonu, to však jen proto, že žádný perfektní právní úkon, navenek projevený, v tomto okamžiku ještě neexistoval. O neplatnosti adresného jednostranného právního úkonu lze totiž uvažovat až v okamžiku, kdy tento dojde adresátovi a o neplatnosti neadresného jednostranného právního úkonu až v okamžiku jeho uveřejnění. Nejvyšší správní soud opakuje, že podpis rezignace se udál v rozporu se zákonem. Fakt podpisu rezignace v rozporu se zákonem by však byl důvodem neplatnosti jednostranného právního úkonu, pokud by byla rezignace navenek skutečně projevena. Stručně řečeno, o platnosti či neplatnosti rezignační listiny sepsané a podepsané již před volbami lze uvažovat jen až v situaci, kdy tato listina byla vskutku adresátovi předložena.

[51] To samozřejmě nevylučuje, aby zastupitel využil listinu o rezignaci sepsanou v minulosti k podání skutečné, aktuálně jím chtěné rezignace. S ohledem na nezákonnost podpisu rezignace, který zakládá též nezákonnost právního úkonu z toho eventuálně vzešlého, by však projev vůle zastupitele musel být učiněn tak, aby o jeho existenci a aktuálnosti nebyly žádné rozumné pochybnosti. Z tohoto plyne jediný možný závěr, totiž že zastupitel by musel takovýto projev vůle učinit navenek sám, tedy sám jej adresátovi odeslat respektive předat. Varianta, kterou naznačuje stěžovatel, totiž možnost pozdějšího souhlasu s podáním rezignace třetí osobou, by vytvořila prostor pro obcházení zákazu vázaného mandátu, možné rozpory svědeckých výpovědí a naprostou nejistotu ohledně toho, jak se věci skutečně mají. Platnost žalobcovy rezignace proto nebude založena jen tím, že žalobce dal (údajně) třetí osobě dodatečně souhlas s použitím rezignace sepsané v rozporu se zákonem ještě před volbami.

[52] Z uvedeného dále vyplývá, že není-li rezignační prohlášení předáno osobně, musí hejtman jakožto adresát oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva ověřit, zda je toto prohlášení skutečně podepsáno odstupujícím zastupitelem. Dále musí ověřit, zda jde o aktuální, tedy k okamžiku odeslání existující projev vůle tohoto zastupitele rezignovat. Právě splněním těchto požadavků lze (do budoucna, v jiných případech) zabránit případným machinacím vedoucím k protiústavní změně volného mandátu na mandát vázaný. V pojednávané věci Nejvyšší správní soud nevytýká žalovanému, že takto nepostupoval, neboť jeho zde výslovně formulované povinnosti jsou (teprve) výsledkem interpretace zákona vyplývající z napadeného rozsudku i z rozsudku zdejšího soudu rozsudek krajského soudu přezkoumávajícího; tato konkluze nalézá odraz i ve výroku o náhradě nákladů řízení (srov. dále odst. [70]).

[53] Důkazy krajským soudem provedené i jím v zásadě správně hodnocené závěr o vůli žalobce z mandátu odstoupit jednoznačně vylučují. Z obsahu spisu je zřejmé, že projev vůle rezignovat u žalobce dne 22. 11. 2012 evidentně absentoval. Žalobce od počátku kontinuálně tvrdil, že sice ještě před volbami podepsal „blanketní“ oznámení o odstoupení (stejnopis shodného oznámení o odstoupení pro svou potřebu pro jistotu rovněž podepsal a podpis nechal úředně ověřit dne 2. 8. 2012, aby bylo zřejmé, že k podpisu došlo ještě před volbami). Uvedl, že takto podepsané oznámení o odstoupení bylo dne 22. 11. 2012 použito bez jeho vědomí a souhlasu proti němu tak, že bylo (po doplnění úředně ověřených podpisů svědků Z. a S. s datem 22. 11. 2012; samotné oznámení o odstoupení však datováno nebylo) doručeno žalovanému. S žádným z obou uvedených svědků se dne 22. 11. 2012 žalobce neviděl a tito tedy nemohli být daného dne ani svědky jeho podpisu či souhlasu s oznámením o odstoupení; o rezignaci se dozvěděl až dne 6. 12. 2012. Žalovaný k dané otázce netvrdil nic, co by bylo rozhodné, neboť skutkové okolnosti (kromě momentu doručení oznámení o odstoupení politickým uskupením) mu nebyly známy; dané doručení považoval za jedinou skutečnost relevantní pro jeho následný postup dle zákona o volbách. Svědek Ing. J. Z. ve své výpovědi při ústním jednání u krajského soudu uvedl, že politické uskupení nebylo spokojeno s hlasováním žalobce (jako jejich kandidáta) a dne 21. 11. 2012 na své schůzi navrhlo ve vztahu k žalobci použít jím podepsané „blanketní“ oznámení o odstoupení. Svědek uvedl, že dne 22. 11. 2012 přijel se svědkem S. na Městský úřad v Žatci jednat se žalobcem o setrvání žalobce v zastupitelstvu, přičemž při krátkém setkání ve vestibulu se žalobce *„odmítal ve věci bavit a svědkovi a Ing. S. sdělit, ať odevzdají jeho blanketní rezignační listinu, když žalobce odmítl na místě podepsat novou rezignační listinu“*; dle svědka jednání nepřineslo žádný výsledek. Svědek dále uvedl, že *„blanketní rezignační listiny, které byly opatřeny podpisy před volbami má uloženy ve svém trezoru, aby se zamezilo jejich zneužití.“* Shodně svědek Ing. B. S. vypověděl, že dne 22. 11. 2012 přijel se svědkem Z. na Městský úřad v Žatci, kde při zhruba 20 – 30 vteřinovém dialogu *„byl žalobce vyzván k podpisu nové rezignační listiny“*, což *„žalobce důrazně odmítl“*. Tento dialog měl skončit žalobcovým sdělením, že oba přítomní svědci mohou použít původní rezignační listinu. Vypověděl rovněž, že již předem byl jím a předsedou politického uskupení projednán postup o doplnění „blanketního“ oznámení o odstoupení úředně ověřenými podpisy svědků Z. a S. před doručením žalovanému.

[54] Ani z výpovědí svědků Z. a S. tvrdících, že se dne 22. 11. 2012 setkali se žalobcem (což byla věc sporná), není zřejmé, z čeho stěžovatel dovodil projev žalobcovy vůle rezignovat, neboť takový projev vůle nejen že není z těchto výpovědí zřejmý, ale

pokračování

naopak je těmito výpověďmi vylučován. Oba svědci jednoznačně potvrdili, že žalobce se s nimi nechtěl o otázce rezignace vůbec bavit a výslovně odmítl podepsat jimi předložené (nové) oznámení o odstoupení. Za situace, kdy žalobce jednoznačně odmítl jakkoliv o své rezignaci jednat, nelze ani jeho (svědky tvrzený) souhlas s použitím původního rezignačního oznámení považovat za projev jeho skutečné vůle z mandátu zastupitele odstoupit. Jinak řečeno i při důvěře v úplnou pravdivost výpovědí svědků Z. a S. (budiž zde jen na okraj připomenuto, že žalobce schůzku s nimi popíral) vyplývá z jejich výpovědi jednoznačně, že žalobce dne 22. 11. 2012 žádnou vůli odstoupit z mandátu zastupitele neměl a neprojevoval; výpovědi svědků tedy jen potvrzují závěry krajského soudu o neplatnosti žalobcovy rezignace.

[55] Z uvedeného též vyplývá, že ani případné provedení důkazu záznamem kamerového systému z Městského úřadu v Žatci by nenapomohlo objasnění otázky žalobcova projevu vůle rezignovat. Daný důkaz byl navržen samotným žalobcem, a to za účelem prokázání toho, že se jeho schůzka se svědky Z. a S. dne 22. 11. 2012 ve vestibulu Městského úřadu v Žatci vůbec neuskutečnila. Provedení takového důkazu vskutku by bylo nadbytečné, byť nikoliv z důvodu uváděného krajským soudem, ale proto, že jím nemohl být nijak prokázán projev žalobcovy vůle mandátu se vzdát, neboť již vyslechnutí svědci existenci této vůle vyloučili.

III.B.8 Námitka nezákonnosti závěru krajského soudu o absolutní neplatnosti oznámení o odstoupení žalobce z funkce

[56] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel (celkově, v obecnosti) brojí i proti závěru krajského soudu o absolutní neplatnosti oznámení o odstoupení dle § 39 občanského zákoníku. Ačkoliv bližší argumentaci proti tomuto – pro rozhodnutí krajského soudu stěžejnímu závěru – kasační stížnost neobsahuje, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné k uvedenému alespoň ve stručnosti dodat následující.

[57] Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na výslovné ústavní a zákonné zakotvení reprezentativního charakteru mandátu poslance, senátora a obecního zastupitele (čl. 26 Ústavy, § 69 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o obcích“), a na absenci odpovídající obdobné výslovné úpravy volného mandátu zastupitelů kraje v zákoně o krajích. Tato absence vznikla přijetím zákona č. 231/2002 Sb., kterým byl zákon o krajích změněn. Krajský soud však dovodil, že dle důvodové zprávy (k bodu 55. až 58.) k návrhu zákona č. 231/2002 Sb. zákonodárce nezamýšlel zrušením výslovné úpravy v § 33 odst. 4 zákona o krajích změnit právě (a jen) u zastupitelů kraje charakter mandátu z volného na vázaný. Závěr o reprezentativním charakteru mandátu zastupitelů kraje podpořil krajský soud i argumentem o znění slibu jimi skládaného (§ 33 odst. 2 zákona o krajích), jež svou podstatou a smyslem koresponduje se zněním slibu poslanců, senátorů a zastupitelů obcí (čl. 23 odst. 3 Ústavy a § 69 odst. 2 zákona o obcích), a dále úpravou povinností zastupitele kraje v § 34 odst. 2 zákona o krajích. Poukázal rovněž na principy moderního konstitucionalismu, na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, a ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 159/2002-49, a na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2012, sp. zn. I. ÚS 1856/12.

[58] Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu o (přetrvávajícím) reprezentativním charakteru mandátu zastupitele kraje plně akceptuje a k důvodům krajským soudem již uvedeným dodává následující.

[59] Dle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy je Česká republika demokratickým právním státem, kde lid je zdrojem veškeré státní moci, kterou vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Jedním ze základních způsobů, jak uspokojit různorodé zájmy a potřeby ve společnosti a institucionalizovat tak vůli lidu, je konstituování politických stran. Ty jsou efektivním prostředkem k zapojování občanů do správy věcí veřejných. Politické strany mají v parlamentní formě vlády mimořádný význam, nicméně *„nepředstavují ani nemohou představovat orgán veřejné moci ... pouze v totalitním státu se děje to, že politické strany, či spíše vedoucí politická strana, není oddělena od státu, takže v něm je obvyklým jevem, že např. parlament či vláda pouze reprodukuje již přijatá rozhodnutí nejvyššího stranického orgánu. O takový stav však v našem státě a společnosti nejde.“* (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 8. 1998, sp. zn. IV. ÚS 331/98, nebo náleze ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94). Dle čl. 5 Ústavy je politický systém v České republice založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Respekt k základním demokratickým principům je přitom třeba chápat nejen jako chování politických stran vně, ale rovněž v podobě vnitrostranické demokracie. Nelze reálně očekávat, že strany, které nedokážou demokratické principy respektovat ve své vnitřní organizaci, se budou demokraticky chovat navenek.

[60] S ohledem na historickou zkušenost z první československé republiky, spočívající v praktikách tzv. reversů fakticky znamenajících přeměnu volného mandátu na vázaný, Ústava v čl. 26 zakotvuje tzv. volný mandát členů Parlamentu, který spočívá v jeho svobodném výkonu, kdy poslanci ani senátoři nejsou vázáni žádnými příkazy (ani příkazy politické strany, jejímiž jsou členy) a rozhodují se a jednají podle své svobodné vůle. Dle slibu zakotveného v čl. 23 Ústavy členové Parlamentu slibují věrnost České republice, slibují zachovávání její Ústavy a zákonů a slibují rovněž výkon svého mandátu v zájmu všeho lidu a dle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Výkon osobního mandátu je tak, jakkoliv to může být pro politickou stranu (přirozeně usilující o dosažení vlivu a zajištění stranické disciplíny) nevídané, nezávislý na jakékoliv zájmové skupině, včetně politických stran. Další pojistku proti tzv. imperativnímu mandátu představuje i přísná úprava formy vzdání se mandátu poslance či senátora dle čl. 24 Ústavy.

[61] Nezastupitelnou složku rozvoje demokracie představuje též místní samospráva. Pro stabilitu demokracie je tak důležitý nejen způsob voleb do komor Parlamentu a charakter mandátu poslance a senátora, ale rovněž tyto jevy na úrovni obecní a krajské samosprávy. Ústavní záruku práva na územní samosprávu garantuje čl. 8 Ústavy, přičemž v čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy jsou zakotveny také základní znaky územních samosprávných celků. Občané obce či kraje vykonávají samostatné spravování obce či kraje prostřednictvím zastupitelstev – čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, nebo ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05). Posléze citovaný náleze Ústavního soudu přitom výslovně zdůraznil, že „[p]ro

pokračování

stabilitu demokracie není důležité jen to, jak jsou voleny komory Parlamentu, ale i jak volí občané své zástupce na úrovni územní samosprávy; nelze dovodit na úrovni ústavní, že by – vzdor jinému rozsahu pravomoci Parlamentu a územních samospráv – pro udržení a rozvoj demokracie byly parlamentní volby důležitější než volby do samosprávných zastupitelstev obcí a krajů. Demokracie, má-li být skutečnou vládou suverénního lidu, lidem a pro lid, nemůže být, byť nepřímo, distribuována z parlamentu směrem dolů, ale naopak musí vyrůstat jako produkt občanské společnosti zdola až k nejvyšším orgánům státní moci, moc zákonodárnou a ústavodárnou v ně přirozeně počítaje“. I z pohledu ochrany demokratických principů tvořících základ ústavního uspořádání České republiky je (a nejen proto) důvodné považovat jakýkoliv pokus o reálnou změnu reprezentativního mandátu na mandát vázaný za počín rozporný netoliko s výslovným textem Ústavy (vázaný mandát nepředpokládající), ale především s hodnotovými východisky, na nichž je ústavní uspořádání státních i územně samosprávných poměrů vybudováno. Absolutní neplatnost právního úkonu tuto změnu charakteru mandátu realizující právem krajský soud rozpoznal a svým rozsudkem odmítl aprobovat.

[62] Jak již uvedl krajský soud, zákon o obcích v § 69 odst. 4 výslovně (a obsahem obdobně jako je tomu v čl. 26 Ústavy u členů Parlamentu) zakotvuje reprezentativní mandát zastupitele obce. S tím koresponduje také znění slibu zastupitele obce v § 69 odst. 2 zákona o obcích. Je možno doplnit, že závazek zastupitele obce vykonávat funkci svědomitě a v zájmu obce a jejích občanů (nikoliv tedy v zájmu politické strany a se závazkem k ní), je projeven také např. v úpravě jeho povinností v § 83 odst. 1 zákona o obcích.

[63] Shodně s krajským soudem je třeba v této souvislosti poukázat dále na skutečnost, že do 31. 12. 2002 byl výslovně a obsahem obdobně jako je tomu v čl. 26 Ústavy zakotven reprezentativní mandát zastupitelů rovněž v zákoně o krajích, a sice v jeho § 33 odst. 4.³ S tím korespondovalo také znění slibu zastupitele kraje v § 33 odst. 2 zákona o krajích a např. i úprava povinnosti zastupitele kraje hájit zájmy občanů kraje (nikoliv tedy zájmy politické strany) v § 34 odst. 2 zákona o krajích. Novelou – zákonem č. 231/2002 Sb. – však byl odst. 4 ustanovení § 33 zrušen, zatímco § 33 odst. 2 a § 34 odst. 2 zákona o krajích zůstaly novelou nedotčeny. Ve vládním návrhu zákona, po přijetí publikovaného pod č. 231/2002 Sb., jenž byl Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky předložen dne 15. 11. 2001 (sněmovní tisk 1157/0, III. volební období)⁴, bylo ke zrušení odst. 4 v § 33 zákona o krajích v důvodové zprávě uvedeno: „*Ustanovení § 33 odst. 4 se prakticky jen přesouvá ze systematických důvodů*“. Návrh zákona prošel třemi čteními a byl po navržených změnách schválen dne 26. 3. 2002; návrh na zrušení ustanovení § 33 odst. 4 nebyl připomínkován a nebyl blíže diskutován v Poslanecké sněmovně. K žádnému přesunu „*ze systematických důvodů*“ však nedošlo. Dne 16. 4. 2002 byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej projednal na 17. schůzi svého III. funkčního období dne 10. 5. 2002. Dle stenografického záznamu schůze senátor František Kroupa v rozpravě poukázal na význam volného mandátu zakotveného v odst. 4 ustanovení § 33 a učinil dotaz stran důvodu zrušení a případného přemístění tohoto ustanovení. Ministrem vnitra Stanislavem Grossem bylo odpovězeno, že „*...ustanovení bylo vtěleno do zákona o volbách do krajů.*“

³ jenž zněl: „Člen zastupitelstva vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým slibem a není přitom vázán žádnými příkazy.“

⁴ Průběh parlamentního projednávání návrhu zákona je dostupný na www.psp.cz.

Takže v našem právním pořádku zůstává; pouze se ze zákona o krajích přesunulo do zákona o volbách do krajských zastupitelstev.“ Po projednání v Senátu byl přijatý zákon podepsán prezidentem republiky a předsedou vlády a byl vyhlášen dne 4. 6. 2002 ve Sbírce zákonů v částce 87 pod č. 231/2002 Sb.; bodem 59. zákona byl § 33 odst. 4 zrušen. Z textu celého zákona č. 231/2002 Sb. je zřejmé, že zrušené ustanovení o volném mandátu nebylo přemístěno do žádného z ostatních ustanovení zákona o krajích. Ze zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev krajů“), je současně patrné, že tento nezakotvuje výslovnou úpravu tzv. volného mandátu zastupitele kraje a k „přesunu“ znění odst. 4 ustanovení § 33 zákona o krajích do zákona o volbách do zastupitelstev krajů (jak tvrdil v senátní rozpravě ministr vnitra) tedy nedošlo. Zakotvení tzv. volného mandátu do zákona o volbách do zastupitelstev krajů ani nebylo navrženo.⁵ Ani žádný jiný zákon původní text ustanovení § 33 odst. 4 zákona o krajích neobsahuje. Uvedený text byl tedy zrušen bez náhrady. Vypuštění ustanovení odst. 4 § 33 zákona o krajích však evidentně nemělo přivodit zákonnou změnu reprezentativního mandátu zastupitele kraje na mandát vázaný. K takové změně pouhým zrušením daného ustanovení ani dojít nemohlo, a to s ohledem na přetrvávající ústavněprávní a zákonnou úpravu, z níž princip volného mandátu zastupitele kraje vyplývá i po zrušení odst. 4 ustanovení § 33 zákona o krajích.

[64] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje skutkové závěry krajského soudu, dle nichž žalobce podepsal ještě před volbami „blanketní“ oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje, jehož účelem bylo zajistit pro politické hnutí, za něž žalobce v krajských volbách kandidoval, dodržování stranické linie a zabránit tzv. politickému přeběhlictví. Takové závěry zcela jednoznačně z provedeného dokazování vyplývají a účastníci je ostatně ani nevyvraceli. Nutným důsledkem byl proto následný a správný závěr krajského soudu, že takto a za takových okolností učiněný právní úkon – oznámení o odstoupení z funkce zastupitele kraje odporuje principu volného mandátu.

III.B.9 Obiter dictum

[65] Ačkoliv stěžovatel nezmínil ve své argumentaci rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 8 As 84/2011-208, publ. pod č. 2696/2012 Sb. NSS, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné závěry tohoto rozsudku připomenout, neboť i v tehdejší řízení byla řešena otázka zásahu do pokojného výkonu mandátu zastupitele.

[66] V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval jednotlivými náležitostmi právního úkonu, jímž se měl tehdejší stěžovatel vzdát svého mandátu. Podstatou řízení bylo zpochybnění platnosti rezignace na mandát, neboť tehdejší stěžovatel tvrdil, že předmětný úkon nebyl učiněn svobodně, vážně, určitě a srozumitelně. Šlo tedy o posouzení platnosti právního úkonu – oznámení o odstoupení z funkce z hlediska § 37 občanského zákoníku a nikoliv z hlediska rozporu takového úkonu se zákonem ve smyslu

⁵ Tento zákon měl v roce 2002 tři novely, a to zákon vyhlášený dne 29. 1. 2002 pod č. 37/2002 Sb. (vládní návrh projednáváný v Poslanecké sněmovně jako tisk 969 a v Senátu jako tisk 167), zákon vyhlášený dne 4. 6. 2002 pod č. 230/2002 Sb. (senátní návrh projednáváný v senátu jako tisk 77, následně v Poslanecké sněmovně jako tisk 1022 a poté znovu v Senátu jako tisk 286) a zákon vyhlášený dne 12. 7. 2002 pod č. 309/2002 (vládní návrh projednáváný v Poslanecké sněmovně jako tisk 794 a poté v Senátu jako tisk 247), přičemž žádná z těchto novel nepojednávala o volném mandátu.

pokračování

§ 39 občanského zákoníku. Otázka platnosti rezignačního úkonu učiněného před volbami a doručeného po volbách předmětem řízení být nemohla, neboť listina o odstoupení z funkce byla nesporně datována a podepsána 20. 10. 2010 a doručena starostovi 21. 10. 2010 (volby proběhly 15. a 16. 10. 2010). Přesto Nejvyšší správní soud i tehdy výslovně dodal, že „posouzení platnosti rezignace bude vždy vycházet z konkrétních skutkových okolností a bude třeba zkoumat vůli daného zastupitele skutečně rezignovat“.

[67] Závěr krajského soudu vyslovený v nynějším řízení nebyl proto v žádném rozporu s předcházejícím judikатурním pohledem Nejvyššího správního soudu. Otázka platnosti pokusu změnit volný mandát na vázaný podpisem rezignačního prohlášení ještě před zařazením na kandidátní listinu byla předmětem soudního přezkumu v nynějším řízení poprvé.

IV. Závěr a náklady řízení

[68] Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud nedůvodnou kasační stížnost, směřující proti výroku I., II. a III. napadeného rozsudku, dle § 110 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. zamítl.

[69] Při úvaze o povinnosti k náhradě nákladů řízení vycházel Nejvyšší správní soud z premisy, že v dané věci účastníky kasačního řízení nejsou pouze žalobce a žalovaný, kteří jimi jsou vždy (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.), ale i Ing. Jiří Moršadt jako osoba zúčastněná na řízení a podávající kasační stížnost. Z tohoto důvodu proto bylo nutno i v případě stěžovatele rozhodnout o nákladech řízení o kasační stížnosti podle obecného principu procesní úspěšnosti ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Ve vztahu k žalobci a žalovanému je nutno uvážit, či pozici kasační stížnosti stěžovatele fakticky podporovala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 8/2011-145). Kasační stížností se stěžovatel domáhal zrušení rozsudku krajského soudu (jeho výroky I., II. a III.), kterým bylo vyhověno žalobci. Nelze proto dospět k jinému závěru, než že v řízení o kasační stížnosti stěžovatel podporoval žalovaného proti žalobci. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží, naopak v zásadě byl by povinen nahradit náklady řízení žalobci. Taktéž žalovaný nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení, a pravidelně by měl být povinen nahradit náklady řízení žalobci.

[70] Nejvyšší správní soud však obdobně jako krajský soud shledává v projednávaném případě důvody opodstatňující aplikaci moderačního ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s. Žalobci, jenž měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, náhradu nákladů řízení vůči žalovanému a stěžovateli nepřiznal, neboť to byl právě žalobce, kdo v rozporu se zákonem podepsal ještě před volbami oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje; jeho problematičnosti si byl vědom. Žalobce tak stál na počátku vzniku tohoto sporu. Žalovaný naproti tomu toliko plnil své časově limitované povinnosti dle zákona o volbách a daný spor nezapříčinil. Stěžovateli nelze klást (formalisticky) uložení povinnosti k náhradě nákladů řízení k tíži, že podal kasační stížnost, jíž se domáhal ochrany výkonu svého mandátu jako nastoupivšího náhradníka. Učinil tak totiž za specifických podmínek, za situace, kdy právě rozsudkem krajského soudu bylo zrušeno – a to v důsledku jednání žalobce – jemu vydané osvědčení člena zastupitelstva kraje. Nejvyšší správní soud proto

uzavírá, že i v řízení o kasační stížnosti přetrvával v daném případě důvod přihlédnutí k zásadě dobrých mravů promítající se jako důvod zvláštního zřetele hodný pro postup ústící ve výrok III. tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu