



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobců: **b) Ing. K. F., c) Ing. K. S., d) Bc. P. P., e) Mgr. A. F., Ph.D.**, bytem všichni zastoupeni JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, sídlem Převrátická 330/15, Tábor, proti žalovanému: **Zastupitelstvo obce Hlincová Hora**, sídlem Hlincová Hora 5, zastoupeno Mgr. Lukášem Kučerou, advokátem, sídlem Lipenská 869/17, České Budějovice, týkající se žaloby žalobce b) na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v přijetí usnesení ze dne 28. 4. 2020, č. 7, žaloby žalobce c) na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v přijetí usnesení ze dne 28. 4. 2020, č. 8, žaloby žalobců b), c), d) a e) na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v přijetí usnesení ze dne 28. 4. 2020, č. 9, o kasační stížnosti žalobců b), c) a d) proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 4. 2021, č. j. 61 A 19/2020 - 153,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobců b), c) a d) **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci b), c) a d) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci b), c) a d) jsou **p o v i n n i** zaplatit žalovanému náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalovaného Mgr. Lukáše Kučery, advokáta, sídlem Lipenská 869/17, České Budějovice.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Dne 28. 4. 2020 se konalo ustavující zasedání Zastupitelstva obce Hlincová Hora formou videokonference z důvodu krizových opatření přijatých vládou České republiky v souvislosti s koronavirovou epidemií. Ustavujícímu zasedání předsedal a řídil jej žalobce b) - původní starosta obce. Konstatoval usnášeníschopnost, neboť byla přítomna nadpoloviční většina ze sedmi nově zvolených zastupitelů obce. Čtyři zastupitelé (konkrétně Mgr. Ilona Bláhová, RNDr. Josef Petrášek, Bc. Jan Havelka a Ing. Jiří Müller) následně složili slib zastupitele. Předsedající žalobce b) dále oznámil, že tři zbývající zastupitelé, včetně jeho samého (konkrétně tedy Ing. Karel Fousek, Václav Hanus a Ing. Karel Strolený - všichni za Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora), a rovněž všichni náhradníci zvolení za tuto volební stranu rezignovali na své mandáty ještě před ustavujícím zasedáním zastupitelstva. Žalobce b) sdělil, že z tohoto důvodu poklesl počet zastupitelů pod pět, není možné pokračovat v zasedání a zastupitelstvo obce má s ohledem na tuto skutečnost omezené pravomoci, jejichž rozsah vyplývá z § 90 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a to až do vyhlášení nových voleb. Do té doby budou obec ve funkcích starosty a místostarosty nadále řídit žalobce b) a žalobce c). Žalobce b) poté ukončil ustavující zasedání zastupitelstva po 9 minutách od jeho zahájení. Tyto skutečnosti vyplývají ze „Zápisu z ustavujícího zasedání zastupitelstva obce Hlincová Hora ze dne 28. 4. 2020“ podepsaného žalobcem c) - původním místostarostou, který je jako příloha žaloby založen v soudním spisu Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“).

[2] Shora popsany průběh počátku jednání ustavujícího zasedání zastupitelstva je shodně popsán také v „Zápis z ustavujícího zasedání zastupitelstva obce Hlincová Hora dne 28. 4. 2020“, podepsaném RNDr. Josefem Petráškem (s označením funkce „starosta“), Ing. Jiří Müllerem a Bc. Janem Havelkou (označenými jako „ověřovatelé“) a Mgr. I. B. (označenou jako „zapisovatelka“), který je jako příloha žaloby rovněž součástí soudního spisu krajského soudu. K výše popsaným skutečnostem tento zápis dále doplňuje, že uvedení čtyři zastupitelé, kteří složili slib, byli na zasedání osobně přítomni v prostorách obecního úřadu a byli prostřednictvím videokonference propojeni se třemi zbývajících zastupiteli, včetně předsedajícího žalobce b). K dalšímu sledu událostí tento zápis uvádí následující. Videokonferenci měl žalobce b) ukončit bez možnosti ostatních přítomných zastupitelů vyjádřit se k uvedeným sdělením. Čtyři zastupitelé, kteří složili slib a kteří byli fyzicky přítomni v budově obecního úřadu, zpochybnili rezignaci náhradníků členů zastupitelstva, přičemž se domnívali, že zastupitelstvo lze náhradníky doplnit. Z jejich pohledu proto ustavující zasedání zastupitelstva řádně pokračovalo. Předsedajícím byl zvolen nejstarší zastupitel obce, určení byli rovněž zapisovatelka a ověřovatelé zápisu. Jmenování čtyři zastupitelé obce poté přijali (vždy jednomyslně) žalobou napadená usnesení následujícího znění:

Usnesení č. 7: „Starostou obce Hlincová Hora byl zvolen RNDr. Josef Petrášek.“

Usnesení č. 8: „Místostarostkou obce Hlincová Hora byla zvolena Mgr. Ilona Bláhová.“

pokračování

Usnesení č. 9: „Byly zřízeny kontrolní a finanční výbor, oba výbory tříčlenné. Kontrolní výbor: předseda Ing. Jan Müller, členové Jaroslav Petrá a Zdeněk Zunt. Finanční výbor: předseda Bc. Jan Havelka, členové Michal Konýček a Iva Miřková.“

[3] Tato usnesení žalobci napadli u krajského soudu. Nejvyšší správní soud na tomto místě poznamenává, že označení žalobců b), c), d) a e) odpovídá jejich původnímu označení v předchozím řízení [žaloba žalobkyně a) – obce Hlincová Hora – byla odmítnuta výrokem II rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2020, č. j. 6 As 233/2020 - 60]; a pro přehlednost Nejvyšší správní soud (stejně jako v předchozím řízení krajský soud) původní označení žalobců zachovává i v tomto řízení. Poté, co krajský soud v návaznosti na závazný právní názor obsažený v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 233/2020 - 60 v řízení vyjasnil otázku správnosti zvoleného žalobního typu, projednal žaloby proti tvrzeným nezákonným zásahům spočívajícím v přijetí výše citovaných usnesení žalovaného, jimiž mělo být zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobců. Nezákonnost tvrzených zásahů žalobci spatřovali v tom, že k přijetí sporných usnesení, jimiž byli zvoleni starosta a místostarostka obce a členové kontrolního a finančního výboru, došlo v situaci, kdy v sedmičlenném zastupitelstvu obce došlo k poklesu jeho členů pod pět, a zastupitelstvo tak nebylo oprávněno rozhodovat o záležitostech řešených napadenými usneseními (§ 90 zákona o obcích).

[4] Krajský soud žaloby na ochranu před nezákonnými zásahy zamítl. Za rozhodující otázku považoval účinnost rezignací zastupitelů za Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora a náhradníků zvolených za tuto volební stranu, neboť pouze v případě účinné rezignace všech těchto osob by počet členů zastupitelstva poklesl pod pět, pravomoci žalovaného zastupitelstva by byly omezeny, a přijetí žalobou napadených usnesení by tak bylo v rozporu se zákonem o obcích.

[5] Krajský soud se podrobněji nezabýval námitkami žalovaného vztahujícími se k rezignaci náhradníků, včetně tvrzeného antedatování jejich sekundárních rezignací, kterými se zabýval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 11 A 69/2020 - 74 (bod 59), v soudním řízení týkajícím se namítaného nezákonného zásahu Ministerstva vnitra, jehož se mělo dopustit tím, že v obci nevyhlásilo nové volby. Kasační stížnost směřující proti tomuto rozsudku je u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 4 As 403/2020.

[6] V souzené věci se krajský soud podrobně zaměřil na otázku účinnosti rezignace žalobce b) jako původního starosty obce. Dospěl k závěru, že v souladu s § 55 odst. 2 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „volební zákon“), měl žalobce b) rezignaci adresovat žalovanému zastupitelstvu na jeho ustavujícím zasedání, nikoli ji ještě před tímto zasedáním předat žalobci c) (původnímu místostarostovi obce). Z důvodu nesplnění zákonného požadavku spočívajícího v podání rezignace na zasedání zastupitelstva obce, které jediné bylo způsobilým adresátem této rezignace, krajský soud dovodil, že popsání jednání žalobce b) nevyvolalo předpokládané právní účinky. Počet zastupitelů žalovaného tak v den konání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce nepoklesl pod 5 osob, a proto nebyly jeho pravomoci nijak omezeny a přijetí žalobou napadených usnesení proběhlo v souladu se zákonem. Nemohlo se tedy jednat o nezákonný zásah do práv žalobců.

[7] Druhým důvodem, který krajský soud vedl k zamítnutí žalob všech žalobců, bylo odmítnutí poskytnout soudní ochranu jednání spočívajícímu v hromadném podání rezignací všech zastupitelů a náhradníků Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora bezprostředně po volbách, které soud označil za účelové zneužití práva. V této souvislosti krajský soud poukázal na skutečnost, že na mandát zastupitele či náhradníka rezignovali všichni zástupci uvedené volební strany současně, prakticky v totožné formě, a to krátce poté, co byl znám definitivní volební výsledek, avšak ještě před konáním ustavujícího zasedání zastupitelstva obce. Jednalo se tak o organizovaný či přinejmenším koordinovaný postup, jehož jediným smyslem a cílem bylo v reakci na výsledek voleb zamezit fungování nového zastupitelstva obce, vyvolat nové volby a udržet ve výkonu funkce dosavadního starostu a místostarostu obce [žalobce b) a c)]. Krajský soud označil hromadnou rezignaci učiněnou bezprostředně po vyhlášení volebních výsledků za nelegitimní nástroj politického boje zvolených kandidátů, kteří by se nově ocitli v opozici. Dle jeho názoru je smyslem volebních zákonů ustavení relativně stabilního, funkčního orgánu reprezentujícího vůli voličů. Z hlediska tohoto smyslu tedy musejí být vykládána rovněž ustanovení zákona upravující zánik mandátu. Hromadnou rezignaci všech zastupitelů a jejich náhradníků jedné z volebních stran krajský soud hodnotil jako snahu zmařit činnost zastupitelstva obce a zajistit kontinuitu výkonu funkce původního starosty a místostarosty. Krajský soud uvedl, že k výkonu funkce zastupitele samozřejmě nelze nikoho nutit. To však neznamená, že by účelové podání hromadné rezignace zasluhovalo soudní ochranu v podobě konstatování nezákonnosti zásahů - žalobou napadaných usnesení přijatých na ustavujícím zasedání nového zastupitelstva obce. Naopak poskytnutím soudní ochrany takovému jednání by se otvírala cesta nekonečnému řetězci opakovaných voleb a bezprostředních rezignací kandidátů nespokojených s jejich výsledkem, což krajský soud označil za absurdní, neboť by se vytratila podstata voleb spočívající v rozložení politických sil na základě projevené vůle voličů. Při těsném rozložení sil v zastupitelstvu by dle krajského soudu tato cesta vedla k tomu, že by žalobci b) a c) nadále působili ve funkcích starosty a místostarosty bez ohledu na výsledky opakovaných voleb, pokud by v sedmičlenném zastupitelstvu získala jejich volební strana vždy alespoň tři mandáty. Takto by byl ohrožen rovněž princip vlády na čas jako jeden ze základních principů demokratického právního státu. Z popsanych důvodů proto krajský soud považoval hromadnou rezignaci za zneužití práva, které nemůže požívat právní ochrany.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Žalobci b), c), d) (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Neztotožnili se se závěrem krajského soudu o nedostatečnosti podání rezignace stěžovatele b) - původního starosty do rukou stěžovatele c) - původního místostarosty. Poukázali na vyslovený právní názor Ministerstva vnitra, dle kterého původní starosta obce zvolený za člena nového zastupitelstva obce může rezignovat na svůj mandát zastupitele mimo zasedání zastupitelstva obce, neboť v takovém případě vystupuje „pouze“ jako řadový člen nově zvoleného zastupitelstva obce, byť v rozhodné době plní rovněž úkoly starosty. Stěžovatelé se ve shodě s ministerstvem domnívali, že právní úprava rezignace starosty na mandát člena zastupitelstva obce nedopadá na původního starostu, který byl opět zvolen zastupitelem obce. V této souvislosti odkázali na příslušnou pasáž *Metodického doporučení k činnosti územních samosprávných celků 6.2 Správa obce v době*

pokračování

mezi konáním zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů (dále jen „metodické doporučení“) a dále upozornili na skutečnost, že ani žalovaný nepovažoval rezignaci stěžovatele b) za neplatnou a jako se zastupitelem s ním nejednal.

[9] Stěžovatelé nesouhlasili ani s hodnocením krajského soudu, který rezignace zastupitelů a náhradníků Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora pokládal za zneužití práva. Zneužití práva se dle stěžovatelů musí opírat o prokázané mimořádné skutkové okolnosti výkonu jinak dovoleného jednání, přičemž stěžovatelé žádné takové mimořádné okolnosti v dané věci nespátřují. Poukázali na předchozí zkušenosti členů sdružení ze spolupráce při samosprávě obce v minulosti, z čehož dovozovali, že po nich nebylo spravedlivé požadovat, aby se mandát nově zvolených zastupitelů pokusili vykonávat. Připustili, že opakované nové volby z důvodu vnitřních neshod v malých obcích představují nežádoucí jev, avšak v praxi k nim dochází, aniž by rezignace na mandáty zastupitele (včetně postavení náhradníka) byly považovány za zneužití práva. Úvahy krajského soudu o potenciálním nekonečném řetězci opakovaných voleb a rezignací nespokojených kandidátů stěžovatelé označili za spekulativní. Dle jejich názoru je výsledkem rozsudku krajského soudu situace, kdy je obec dlouhodobě spravována pouze čtyřčlenným zastupitelstvem a nekonají se nové volby. Na koordinaci postupu členů sdružení při podání rezignací neshledávají nic závadného, dle jejich názoru nic nenasvědčuje tomu, že by některý z členů sdružení ostatní manipuloval, či přemlouval k rezignaci. Kandiduje-li ve volbách sdružení nezávislých kandidátů, je dle stěžovatelů logické, že jejich postupy, postoje a názory budou víceméně podobné. Stěžovatelé také upozornili na opačnou situaci, k níž došlo po volbách v roce 2018, kdy byli v menšině představitelé dnešní většiny. Ti sice vzápětí po volbách nerezignovali, avšak učinili tak po 10 měsících, přičemž jejich tehdejší působení nebylo možno označit za snahu o spolupráci. Stěžovatelé poukázali na negativní kampaň vedenou na sociálních sítích, na trestní oznámení namířené proti stěžovateli b), jakož i na skutečnost, že zastupitelé a všichni náhradníci opozičního sdružení rezignovali v době, kdy to pro obec nebylo výhodné s ohledem na administraci dotačního titulu a čerpání překlenovacího úvěru. Spolupráce s těmito osobami proto nebyla pro členy Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora možná pro zásadní rozpory.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zabýval zejména otázkou zneužití práva. K neplatnosti rezignace stěžovatele b) vykonávajícího pravomoci starosty obce žalovaný uvedl, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu v souzené věci (a rovněž se závěry Městského soudu v Praze vyslovenými v související věci sp. zn. 11 A 69/2020). Žalovaný se vyjádřil také k rezignacím náhradníků, které však stěžovatelé neučinili předmětem řízení o kasační stížnosti, neboť nepředstavují nosné důvody rozsudku krajského soudu. Jeho vyjádření k této otázce lze tedy stručně shrnout do závěru, že žalovaný nepovažoval za účinné ani rezignace náhradníků.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] V projednávané věci je mezi účastníky řízení veden spor o to, zda stěžovatel b) - jako původní starosta obce vykonávající ve smyslu § 107 zákona o obcích pravomoci starosty - účinně rezignoval na svůj mandát nově zvoleného člena zastupitelstva obce

(s následkem zániku tohoto mandátu), a to k okamžiku předcházejícímu přijetí napadených usnesení žalovaného č. 7, č. 8 a č. 9, v nichž stěžovatelé spatřují nezákonný zásah do veřejných subjektivních práv.

[13] Podle § 107 zákona o obcích (ve znění účinném pro projednávanou věc) *dosavadní starosta v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nového starosty nebo místostarosty vykonává pravomoci starosty podle § 103; v tomto období vykonává své pravomoci též dosavadní místostarosta*. Z důvodové zprávy k zákonu č. 298/2008 Sb., jímž byl novelizován zákon o obcích včetně citovaného ustanovení (viz sněmovní tisk 519/0, 2008, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz), vyplývá, že hovoří-li novelizovaná právní úprava o „výkonu pravomocí starosty“ (nikoli o setrvání ve funkci starosty), činí tak za účelem zdůraznění, že tento prozatímní výkon pravomocí starosty v období ode dne nových voleb do zastupitelstva do zvolení starosty nového je zákonem uloženou povinností, na kterou nelze rezignovat. Dosavadní starosta je tak povinen nezávisle na své vůli tyto pravomoci vykonávat. Dle důvodové zprávy je cílem této konstrukce zajistit fungování obce, přičemž výkon daných pravomocí dosavadním starostou se děje ve veřejném zájmu a za tímto účelem. Pokud jde o obsah vykonávaných pravomocí, nejsou jakkoli kráceny. Jak v této souvislosti vyslovil Ústavní soud již v nález ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09 (bod 26): „*Pro eliminaci oprávnění starosty v přechodném období nesvědčí žádný účel*.“ Přestože se citovaný nálezy zabýval ještě právní úpravou před výše uvedenou novelizací, která připouštěla možný odlišný jazykový výklad dřívějšího znění § 107 zákona o obcích (který však Ústavní soud již tehdy odmítl), Nejvyšší správní soud doplňuje, že současné znění vykládaného ustanovení je jednoznačné a vyplývá z něj, že postavení dosavadního starosty se nijak neliší od jeho předchozího postavení, a tedy vykonává všechny zákonem svěřené pravomoci uvedené v § 103 zákona o obcích [a skrze odst. 4 písm. h) tohoto ustanovení zákona rovněž další úkoly svěřené mu zákonem o obcích, či jiným zvláštním zákonem]. Obdobné závěry lze vztáhnout také na postavení dosavadního místostarosty.

[14] Podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona zaniká mandát člena zastupitelstva obce *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* (pozn.: zvýraznění podtržením - zde i dále v textu - doplnil Nejvyšší správní soud).

[15] Zánik mandátu člena zastupitelstva obce představuje důležitou právní skutečnost, od níž se odvíjejí následky významné pro celou obec a její fungování (nejedná se pouze o nástup náhradníka do uvolněné funkce zastupitele podle § 56 zákona o obcích, ale rovněž o možné vyhlášení nových voleb v případech předvídaných v § 58 téhož zákona, případně právě o „paralýzu“ zastupitelstva obce v případech předvídaných v § 90 zákona o obcích). Z tohoto důvodu volební zákon v citovaném § 55 odst. 2 písm. b) přesně vymezuje podobu rezignace vedoucí k zániku funkce zastupitele, včetně okamžiku, kdy nastupují účinky tohoto právního jednání osoby vykonávající funkci zastupitele. Zákon předepisuje odlišný způsob rezignace zastupitele vykonávajícího současně funkci starosty (resp. primátora) a způsob rezignace ostatních zastupitelů. Přestože důvodová zpráva k citovanému ustanovení nic bližšího k rezignaci zastupitelů nevysvětluje, lze dle Nejvyššího správního

pokračování

soudu dovést, že existují přinejmenším dva důvody pro odlišný způsob rezignace zastupitele vykonávajícího funkci starosty a ostatních zastupitelů. Prvním důvodem je potřeba nastolení právní jistoty o okamžiku podané rezignace. V případě „ostatních“ zastupitelů platí, že tito skládají (písemné) rezignace „do rukou“ starosty (a tedy také dosavadního starosty ve smyslu § 107 zákona o obcích). Z hlediska požadavku právní jistoty ohledně podání rezignace je tedy v této souvislosti obtížně představitelné, že by starosta obce měl podávat písemnou rezignaci neveřejně, nadto sám sobě (do svých rukou). Z tohoto důvodu zákonodárce logicky zvolil konstrukci podání rezignace veřejně na zasedání zastupitelstva, byť může být *de lege ferenda* myslitelná rovněž varianta jiná (např. podání rezignace starosty na mandát zastupitele „do rukou“ místostarosty). Zákonodárcem zvolená právní úprava však sleduje ještě jiný účel - jeví se jako vhodné a potřebné, aby zastupitel vykonávající zároveň tak zásadní funkci s rozsáhlými pravomocemi rezignoval na mandát zastupitele veřejně a na zasedání orgánu obce, jemuž je za výkon této funkce odpovědný (§ 103 odst. 2 zákona o obcích).

[16] Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný racionální důvod odchýlit se od zákonem předepsaného postupu pro rezignaci zastupitele vykonávajícího zároveň funkci starosty v případě rezignace zastupitele, který je souběžně dosavadním (dosluhujícím) starostou ve smyslu § 107 zákona o obcích. Postavení dosavadního (dosluhujícího) starosty se, jak bylo předestřeno výše, nijak neliší od běžného výkonu funkce starosty. Ostatně skutečnost, že se v případě rezignace na mandát člena zastupitelstva upravené v § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách *starostou* rozumí též starosta dosavadní, lze dovést rovněž z toho, že ve volbách nově zvolení členové zastupitelstva podávají v mezidobí ode dne voleb do zvolení nového starosty písemné rezignace do rukou starosty dosavadního. Neexistuje tedy žádný legitimní důvod, pro který by shodným způsobem neměl být pojem *starosta* vykládán i v následující větě za středníkem § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona; a pro který by tedy dosavadní (dosluhující) starosta mohl jako běžný člen zastupitelstva podávat rezignaci neveřejně (do rukou sám sobě), neboť takový způsob rezignace by narážel na požadavek právní jistoty o učiněné rezignaci. Stejně tak není dán legitimní důvod, pro který by v rozporu s jednoznačným textem zákona bylo nezbytné dotvářet právo a konstruovat pro tyto případy podání rezignace dosavadního starosty do rukou dosavadního místostarosty, či jiného orgánu obce než právě zastupitelstva, jemuž je starosta odpovědný. Oprávnění dosavadního místostarosty k přijetí rezignace dosavadního starosty, jak k němu došlo v souzené věci, nevyplývá z žádného ustanovení zákona o obcích, ani ze zákona o volbách. Místostarosta (a tedy i dosavadní místostarosta ve smyslu § 107 zákona o obcích) v souladu s § 104 zákona o obcích toliko zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti, spolupodepisuje právní předpisy obce a vykonává konkrétní zastupitelstvem mu svěřené úkoly.

[17] Ze shora uvedených důvodů se proto Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem stěžovatelů a přisvědčil závěru krajského soudu, dle kterého může dosavadní starosta písemně rezignovat na mandát nově zvoleného zastupitele mimo zasedání zastupitelstva obce. Není totiž zřejmé, kdo by měl být při takto vykládaném způsobu rezignace adresátem tohoto právního jednání. Přestože neexistuje přímá vazba mezi funkcí nově zvoleného zastupitele a dosavadního starosty (u kterého je výkon funkce starosty odvozen od členství v předcházejícím zastupitelstvu obce), je i v tomto případě nutno považovat

za zásadní právě výkon rozsáhlých pravomocí dosavadního starosty a jejich povahu, včetně odpovědnosti výhradně zastupitelstvu. Dojde-li proto ke kumulaci funkce nově zvoleného zastupitele a dosavadního starosty, může tato osoba rezignovat na mandát člena zastupitelstva pouze veřejně na zasedání zastupitelstva.

[18] V souzeném případě přitom nelze z žádné části projevu stěžovatele b) v roli dosavadního starosty předsedajícího ustavujícímu zasedání zastupitelstva obce dne 28. 4. 2020 dovodit, že by na tomto zasedání rezignaci podal, a tím současně zhojil nedostatek předchozí neúčinné rezignace do rukou místostarosty obce. Z obou existujících zápisů z ustavujícího zasedání zastupitelstva shodně vyplývá, že stěžovatel b) přítomným zastupitelům oznámil, že všichni nově zvolení zastupitelé a jejich náhradníci volební strany Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora *rezignovali před ustavujícím zasedáním zastupitelstva obce*. Z takto zachyceného obsahu lze nepochybně dovodit záměr stěžovatele b) oznámit na ustavujícím zasedání zastupitelstva průběh dřívějších událostí (podání rezignací v minulosti), nikoli však již záměr učinit na tomto zasedání vlastní akt rezignace.

[19] Dovolával-li se stěžovatel b) v kasační stížnosti obsahu metodického doporučení Ministerstva vnitra (dle kterého dosavadní starosta nemusí rezignaci na svůj mandát zastupitele předkládat na zasedání zastupitelstva) a v této souvislosti poukazoval na porušení principu legitimního očekávání, Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že i kdyby hypoteticky připustil, že stěžovatel - nebýt veden metodickým doporučením - by býval rezignoval na ustavujícím zasedání, resp. že na ustavujícím zasedání zastupitelstva dokonce k aktu rezignace skutečně došlo, nic z uvedeného by na výsledku řízení před krajským soudem nemohlo změnit.

[20] Je tomu tak z toho důvodu, že pokud mandát zastupitele vykonávajícího zároveň funkci starosty zaniká *dnem*, kdy podá rezignaci na zasedání zastupitelstva, k vlastnímu zániku mandátu dochází až uplynutím toho dne, kdy se zasedání uskutečnilo. Pokud tedy stěžovatel b) zvolil cestu rezignace na mandát nově zvoleného člena zastupitelstva dle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona, v době přijetí všech usnesení žalovaného, v nichž stěžovatelé spatřují nezákonný zásah do svých práv, počet členů žalovaného nemohl poklesnout pod 5 osob, neboť stěžovatel b) v tento den bezesporu ještě byl členem nového zastupitelstva, a to i v tom případě, že by na mandát rezignoval na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce. S tím koresponduje znění § 56 odst. 1 volebního zákona, upravujícího nastupování náhradníků, dle kterého platí, 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 až dnem následujícím po dni, kdy došlo k zániku mandátu*. S ohledem na výsledky voleb do zastupitelstva obce Hlincová Hora tak stěžovatel b) shora popsaným způsobem nemohl zamezit konání ustavujícího zasedání zastupitelstva, na kterém došlo k řádnému přijetí napadených usnesení, jimiž byl zvolen nový starosta, místostarostka a členové obou výborů.

[21] S ohledem na výše učiněné závěry je dle Nejvyššího správního soudu nadbytečné zabývat se blíže druhým z důvodů, pro který krajský soud žalobu stěžovatelů zamítl, kdy odmítl poskytnout soudní ochranu právnímu jednání stěžovatelů (a jeho důsledkům), v němž spatřoval zneužití práva.

pokračování

[22] Krajský soud tak v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, že v den konání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce (žalovaného) neklesl počet jeho členů pod pět osob. Rezignace stěžovatele b) předaná stěžovateli c) nemohla vyvolat zamýšlené právní účinky, neboť stěžovatel b) mohl účinně rezignovat na mandát zastupitele jedině veřejně na zasedání zastupitelstva obce.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé [žalobci b), c) a d)] neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. V případě žalobce e), který kasační stížnost nepodal, nepřichází posuzování procesního úspěchu ve věci do úvahy. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení, kterou jsou stěžovatelé b), c), d), tvořící samostatné společenství účastníků (§ 33 odst. 8 ve spojení s § 120 s. ř. s.), povinni žalovanému zaplatit rovným dílem. Přestože je žalovaný orgánem územního samosprávného celku (veřejnoprávní korporace), Nejvyšší správní soud zohlednil, že se v projednávané věci nejednalo o běžnou agendu obce. S přihlédnutím k velikosti obce Hlincová Hora lze konstatovat, že uvedená obec ani její orgány nedisponují potřebným odborným personálem, ani dostatečnými finančními zdroji pro vedení složitého soudního řízení. Proto Nejvyšší správní soud žalovanému náhradu nákladů řízení v podobě nákladů na zastoupení advokátem výjimečně přiznal jako náhradu nákladů důvodně (účelně) vynaložených (obdobně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod [29]).

[25] Žalovaný prostřednictvím svého zástupce podal vyjádření ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, částku 3 100 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k ní připočítat paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč. Odměnu a paušální náhradu hotových výdajů za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě právního zastoupení Nejvyšší správní soud žalovanému nepřiznal, neboť jmenovaný advokát zastupuje žalovaného v soudním řízení od počátku a za tento úkon právní služby mu již přiznal odměnu a náhradu hotových výdajů krajský soud. Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se celková výše odměny a náhrady hotových výdajů (3 400 Kč) o částku 714 Kč odpovídající této dani. Žalovanému tedy Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení této částky byla stěžovatelům b), c), d) stanovena přiměřená lhůta v délce třiceti dnů.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. října 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu