

USNESENÍ

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Ladislava Vaško a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

navrhovatele: **Ing. R. Z.**, narozený dne X,
bytem X,

a

účastníků

řízení:

- | **1) Město Chlumec**
 - | sídlem Muchova 267, 403 39 Chlumec,
 - | zastoupené Mgr. Tomášem Urbanem, advokátem,
 - | sídlem Bílinská 1147/1, 400 01 Ústí nad Labem,
- | **2) PRO! Chlumec**, volební strana,
 - | jednající P. Š., volebním zmocněncem,
 - | bytem X,

o návrhu na zrušení usnesení Zastupitelstva města Chlumec ze dne 28. 2. 2024, č. 3/9Z/2024,

takto:

I. Návrh se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Navrhovatel se návrhem podaným zdejšímu soudu osobně dne 4. 3. 2024 domáhal zrušení usnesení Zastupitelstva města Chlumec ze dne 28. 2. 2024, č. 3/9Z/2024, kterým byl podle § 55 odst. 3 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách“), vysloven zánik mandátu navrhovatele z důvodu neslučitelnosti s funkcí zaměstnance Krajského úřadu Ústeckého kraje.

Návrh

2. Navrhovatel uvedl, že od roku 2022 pracuje jako samostatný referent oddělení přezkumu hospodaření obcí na odboru kontroly Krajského úřadu Ústeckého kraje. Na základě pokynů vedoucí oddělení zajišťuje výkon činností, které jsou na tomto oddělení vymezeny organizačním řádem, a to zejména přezkoumávání hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Dle jeho názoru není naplněna podmínka § 5 odst. 3 zákona o volbách, neboť „přímý výkon státní správy“ je nutné posuzovat v kontextu účelu, který je touto právní úpravou sledován. Tím je zamezení střetu zájmů při konkrétním výkonu státní správy. Pro tyto účely je naprosto vyloučené,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

aby byl pověřen výkonem přezkoumání hospodaření města, ve kterém od roku 2022 vykonává funkci zastupitele. Tato situace nikdy nenastala a ani nastat nemohla, neboť město Chlumec od roku 2013 nepožádalo krajský úřad o přezkoumání hospodaření a tento přezkum vždy prováděla nezávislá auditorská společnost. Dále sdělil, že se v rámci pracovních povinností podílí na přezkumu sousedních obcí Telnice, Přestanov, Libouchec, kde však nevykonává funkci zastupitele ani žádné jiné funkce.

Vyjádření účastníků řízení k návrhu

3. Město Chlumec k věci uvedlo, že bod neslučitelnosti funkce navrhovatele byl na jednání zastupitelstva zařazen na základě podnětu občanů. Zastupitelstvo řádným procesem zařadilo tento bod na program jednání a napadené usnesení přijalo řádným hlasováním. Je zřejmé již ze samotného vyjádření navrhovatele, že vykonává státní správu a zbývá posoudit, zda se výkon správy navrhovatelem vztahuje k územní působnosti města Chlumec dle § 5 odst. 3 zákona o volbách. Sám navrhovatel uvádí, že vykonává státní správu vůči obcím Telnice, Přestanov a Libouchec, přičemž s obcí Telnice pojí město Chlumec úzké vazby, neboť jejich hospodaření je na sebe navázáno. Město Chlumec na základě uzavřených dohod vede pro obec Telnice stavební úřad a matriku, tedy územní působnost města Chlumec se rozšiřuje rovněž na území obce Telnice. V současnosti se jedná o uzavření veřejnoprávní smlouvy o vytvoření společného školského obvodu mimo jiné i s obcí Telnice a obcí Přestanov. Dále město Chlumec vede pro obec Telnice na základě veřejnoprávní smlouvy agendu přestupkové komise, což je navrhovateli jistě známo, neboť tuto smlouvu za město Chlumec uzavíral. Tedy v případě, že by navrhovatel zjistil nedostatek v hospodaření obce Telnice v té části, která se dotýká města Chlumec, byla by taková situace zneužitelná z jeho pozice jako zastupitele. Při existenci dvou neslučitelných funkcí navrhovatele by město Chlumec nemohlo vědět ani jakkoliv ovlivnit, zda se v současné chvíli i do budoucna nebude navrhovatel podílet na výkonu přezkumu hospodaření města Chlumec.
4. Účastník řízení PRO! Chlumec se k věci nevyjádřil.

Posouzení věci soudem

5. V posuzovaném případě soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny procesní předpoklady pro to, aby mohlo být přistoupeno k meritornímu projednání věci. S ohledem na skutečnost, že se jedná o řízení ve věci návrhu na ochranu ve věcech zániku mandátu, jsou tyto předpoklady upraveny vedle zákona o volbách i v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Soud tedy zkoumal podle § 92 s. ř. s. svou věcnou a místní příslušnost k projednání podaného návrhu a dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušný k jeho projednání. Dále soud shledal, že navrhovatel je k návrhu podle § 91 odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován, neboť o jeho mandát zastupitele se jedná.
6. Soud posuzoval i včasnost, resp. předčasnost, návrhu, který byl podán soudu dne 4. 3. 2024, a tedy po vyvěšení napadeného usnesení na úřední desce dne 1. 3. 2024. Napadené usnesení bylo navrhovateli doručeno dne 11. 3. 2024. Podle § 59 odst. 3 zákona o volbách je nutno podat návrh do 2 pracovních dnů od doručení. Podle § 55 odst. 7 zákona o volbách se za doručené usnesení považuje sedmým dnem ode dne vyvěšení. Uvedená dvoudenní lhůta k podání návrhu tedy počala běžet dne 8. 3. 2024.
7. Soud při svých úvahách vycházel mimo jiné z nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 668/04, ve kterém je uvedeno: „*Ke specifickým volebního zákona patří i úprava*

fikce doručení rozhodnutí s paralelním „zasláním“ účastníkovi. Je zřejmé, že takové rozhodnutí je vyhotoveno, pro rozhodující orgán je závazné, a je adresováno účastníkům. Funkcí fikce doručení je zábrana před vznikem možných potíží s nabytím právní moci. Přitom bez ohledu na právní moc je zřejmé, že takové rozhodnutí již orgán, který je vydal, nemůže sám o sobě změnit. Toto zjištění dává účastníkovi možnost formulovat proti rozhodnutí svoje námitky a tyto námitky řádně uplatňovat. ...Lze tedy ústavně konformně lhůtu pro podání návrhu k přezkumu rozhodnutí podle volebního zákona interpretovat tak, že okamžik fiktivního doručení (třetí den od vyvěšení) je důležitý pro výpočet konce objektivní lhůty pro podání návrhu, nikoliv však pro její počátek.“ Soud vycházejí i ze své předchozí judikatury (srov. usnesení ze dne 31. 8. 2020, č. j. 40 A 7/2020-82) konstatuje, že v době podání návrhu měl navrhovatel k dispozici již konečnou (nezměnitelnou) podobu napadeného usnesení, jehož zrušení se domáhal, a proto není namístě aplikovat institut předčasnosti podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Návrh byl tedy podán včasně.

8. Po zvážení skutkových a právních okolností případu dospěl soud k závěru, že návrh není důvodný.
9. Soud nejprve upozorňuje na to, že soudní řízení vedené dle s. ř. s. ve věcech volebních není založeno na principu inkvizičním, ve kterém by sám soud vyhledával veškeré relevantní důkazy k tvrzení účastníků, ale je založeno na zásadě, že každý musí svá tvrzení doložit dostatečnými důkazy (srov. např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 11. 2011, č. j. 15 A 72/2011-87, ze dne 11. 11. 2014, č. j. 40 A 21/2014-56, ze dne 3. 10. 2019, nebo ze dne 30. 10. 2018, č. j. 40 A 33/2018-34).
10. Podle § 55 odst. 3 písm. c) zákona o volbách zaniká mandát člena zastupitelstva obce, vysloví-li to příslušné zastupitelstvo, z důvodů neslučitelnosti funkcí podle § 5 odst. 2.
11. Podle § 5 odst. 2 věty poslední zákona o volbách funkce člena zastupitelstva města je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu nebo krajského nebo finančního úřadu.
12. Podle § 5 odst. 3 zákona o volbách funkce člena zastupitelstva města je neslučitelná podle odstavce 2 pouze za podmínky, že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušného města.
13. Podle důvodové zprávy k § 5 zákonu o volbách „[n]eslučitelnost funkce člena zastupitelstva obce se vymezuje pouze s funkcí vykonávanou ve veřejné správě tam, kde by mohlo docházet ke střetu zájmů při konkrétním výkonu státní správy... Navrženou úpravou nejsou dotčeny zvláštní předpisy upravující neslučitelnost funkcí, např. zákon o soudech a soudcích nebo zákon o státním zastupitelství.“
14. Jak zdejší soud judikoval již v usnesení ze dne 11. 1. 2017, č. j. 40 A 16/2016-24, podmínku přímého výkonu státní správy ve smyslu § 5 odst. 3 volebního zákona je přitom nutno posuzovat v kontextu účelu, který je touto právní úpravou sledován, tj. zamezení a předcházení střetu zájmů, a to při konkrétním výkonu státní správy tak, aby zaměstnanec, který se podílí na plnění úkolů vyplývajících z výkonu státní správy vztahující se k působnosti dané obce, nemohl být současně členem jejího zastupitelstva. Právě předestřenou právní úpravou obsaženou v zákoně o volbách je tak vyjádřen především zájem na předcházení (prevenci) střetu zájmů při výkonu státní správy. Praxe správních soudů se přiklání k přísnější interpretaci zákona o volbách, pokud jde o problematiku střetu zájmů při výkonu státní správy, čili že zastupitel nesmí být úředníkem na takovém

úřadě, i když o záležitostech obce přímo nerozhoduje. Tentýž přísnější interpretační příklon vyplývá i z rozhodovací činnosti Ústavního soudu (k tomu srov. usnesení ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. IV. ÚS 333/03), jenž shledal zákonem o volbách stanovenou nepřipustnou neslučitelnost souběžného výkonu státní správy s funkcí zastupitele obecního zastupitelstva ústavně konformní. Omezení obecních zastupitelů dané zákonem o volbách je sice přísné, nicméně nezasahuje nepřipustně do pasivního volebního práva, neboť si zastupitel může svobodně vybrat, kterou funkci si zachová. Určitá zákonem o volbách daná omezení pro obecní zastupitele jsou legitimní a zákonná, neboť jsou odůvodněna požadavkem na oddělení moci výkonné a samosprávy, jsou přijata ve veřejném zájmu, neboť pomáhají zachovat princip dobré správy, což je jeden z nosných principů výkonu státní správy, tj. kvalitní a řádné fungování veřejné správy v podmínkách a prostředí moderního demokratického právního státu založeného na účtě a respektu k základním právům a svobodám jednotlivců.

15. Dále soud konstatuje, že zákonodárce přistoupil k neslučitelnosti určitých funkcí a povolání s výkonem mandátu zastupitele *en bloc*, a to nejen zaměstnance obce či zaměstnance krajských úřadů vykonávajících státní správu vztahující se k územní působnosti příslušného územně samosprávného celku, ale dále například členy Nejvyššího kontrolního úřadu [§ 12 odst. 7 zákona č. 166/1993 Sb.], zaměstnance ve služebním poměru [§ 33 odst. 1 písm. v) zákona č. 234/2014 Sb.] či státního zástupce [§ 21 odst. 1 písm. d) zákona č. 283/1993 Sb.]. Soudy se již zabývaly otázkou, zda nepostačuje v konkrétním případě pouze vyloučení osoby (pro podjatost) v případech, kde by mohlo dojít ke střetu funkce zastupitele s výkonem jiné neslučitelné funkce (usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 5. 2006, č. j. 30 Ca 23/2006-41, Sb. NSS 925/2006). S takovýmto postupem zákon nepočítá a vychází naopak z preventivního vyloučení možného střetu výkonu některých funkcí bez možnosti posuzování konkrétního okolností toho kterého případu.
16. V daném případě bylo nutno odpovědět na otázku, zda navrhovatel jako zaměstnanec Krajského úřadu Ústeckého kraje vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti města Chlumec.
17. Podle § 42 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, obec požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti (dále jen "auditor"). Přezkoumání hospodaření obce provádí kraj v přenesené působnosti. Nepožádá-li obec o přezkoumání svého hospodaření příslušný krajský úřad, ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad.
18. Soud dále konstatuje, že přenesená působnost je výkonem státní správy svěřené orgánům kraje (srov. § 2 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích).
19. Mezi stranami je nesporné a odpovídá to i předloženému spisovému materiálu, že navrhovatel je kontrolorem oddělení přezkumu hospodaření obcí, odboru kontroly Krajského úřadu Ústeckého kraje. Z § 2 a § 3 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, a ze Zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření obce Telnice za rok 2022 ze dne 30. 3. 2023, kterého se navrhovatel jako kontrolor účastnil vyplývá následující rozsah působnosti oddělení přezkumu hospodaření obcí. Předmětem přezkoumání je mimo jiné nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, nakládání a hospodaření s

majetkem státu, s nímž hospodáří územní celek, účetnictví vedené územním celkem. Přezkum se provádí z hlediska dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování, souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití, věcné a formální správnosti dokladů o přezkoumávaných operacích. Podle § 15 odst. 1 uvedeného zákona má krajský úřad i přestupkovou pravomoc ve vztahu k obcím v jeho působnosti.

20. Vzhledem k tomu, že město Chlumec spadá do působnosti Krajského úřadu Ústeckého kraje, je zřejmé, že spadá i do působnosti oddělení přezkumu hospodaření obcí, kde je zařazen navrhovatel. Soud nepovažuje za rozhodný fakt, že město Chlumec v posledních letech volilo zákonem připuštěnou variantu přezkoumání hospodaření obce auditorem, neboť to nijak nevylučuje ani neruší přenesenou působnost krajského úřadu, který je povinen kontroly vykonávat, a to nejen v případě žádosti města Chlumec, ale i v případě jeho nečinnosti, včetně pravomoci ukládat za porušení právních norem sankce.
21. Vycházeje ze všech shora uvedených zjištění soud ve věci uzavřel, že návrh navrhovatele na zrušení napadeného usnesení neshledal důvodným, a proto jej výrokem I. usnesení zamítl.

22. O nákladech řízení soud rozhodl výrokem II. usnesení v souladu s § 93 odst. 4 s. ř. s, podle kterého v řízení ve věcech volebních nemá žádný z účastníků na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto usnesení **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 104 odst. 1 s. ř. s.).

Usnesení **nabývá** právní moci dnem jeho vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Ústí nad Labem 19. března 2024

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v. r.
předseda senátu