



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelky: **obec Charvatce**, se sídlem Charvatce 78, okr. Mladá Boleslav, zast. JUDr. Richardem Polmou, advokátem, se sídlem Křížkovy schody 67, Mladá Boleslav, proti odpůrcům 1) **Ing. Z. D.**, 2) **Bc. T. L.**, 3) **P. F.**, 4) **P. B.**, 5) **M. N.**, 6) **M. H.**, 7) **Ing. L. S.**, 8) **M. R.**, a 9) **E. K.**, všichni zast. JUDr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Teplého 2786, Pardubice, o návrhu na určení neplatnosti rezignací odpůrců na mandát zastupitele do zastupitelstva obce Charvatce, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2023, č. j. 39 Na 18/2023-8,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **je povinna** zaplatit odpůrcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši celkem 54.740 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Filipa Rigela, Ph.D., advokáta, se sídlem Teplého 2786, Pardubice.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Navrhovatelka se návrhem u Krajského soudu v Praze domáhala určení neplatnosti rezignací odpůrců na mandát zastupitele do zastupitelstva obce Charvatce. Dne 25. 3. 2023 se v obci Charvatce konaly mimořádné volby do zastupitelstva obce. Voleb se zúčastnily dvě strany, a to „SNK Pro Charvatce“, která získala 4 mandáty, a „Jednotné Charvatce“, která získala 3 mandáty. Návrh členů strany Jednotné Charvatce na neplatnost voleb zamítl Krajský soud v Praze usnesením ze dne 21. 4. 2023, č. j. 41 A 26/2023-93. Ještě před ustavujícím zasedáním nového zastupitelstva svolaným na den 29. 4. 2023 došly do datové schránky navrhovatelky rezignace tří zastupitelů zvolených za stranu Jednotné Charvatce [dne 23. 4. 2023 odpůrců 2) a 3), dne 27. 4. 2023 pak rezignace odpůrce 1)]. Dále

obdržela navrhovatelka rezignace náhradníků zastupitelů zvolených za stranu Jednotné Charvatce [dne 24. 4. 2023 odpůrců 4), 6), 7), 9) a dne 25. 4. 2023 odpůrců 5) a 8)].

[2] Krajský soud v záhlaví uvedeném rozsudkem odmítl návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že soudy ve správním soudnictví nemají pravomoc projednat návrh, který směřuje k určení neplatnosti rezignací zastupitelů, resp. jejich náhradníků.

[3] Připomněl, že dle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví zákon. Těmito dalšími věcmi se rozumí i věci volební, v rámci nichž správní soudy rozhodují mimo jiné i o ochraně ve věcech zániku mandátu dle § 91 s. ř. s. V tomto typu řízení se lze domáhat ochrany pouze v případech, kdy o zániku mandátu rozhoduje na základě stanovených důvodů zákonem uvedený orgán, tedy kdy návrh směřuje proti usnesení zastupitelstva nebo proti obdobnému rozhodnutí ředitele krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra. Účelem řízení podle § 91 s. ř. s. je zamezit tomu (poskytnout soudní ochranu), aby někdo nebyl v rozporu se zákonem zbaven mandátu. Nikoliv ochrana obce proti rezignaci zastupitele. Právní úprava tedy neumožňuje obci domáhat se ochrany ve věcech mandátu proti zastupitelům, kteří využili zákonné možnosti a na svůj mandát rezignovali. V případě rezignace totiž funkce zaniká ze zákona. Ačkoliv návrh směřuje k ochraně ve věcech mandátu, neodpovídá žádnému z typů návrhů, které mohou navrhovatelé podat ve věcech volebních. Správní soudy tak nemají pravomoc projednat návrh, který směřuje k určení neplatnosti rezignace zastupitelů (náhradníků), neboť se nejedná o návrh, který by směřoval proti rozhodnutí správního orgánu.

[4] V úvahu nepřichází ani možnost obrany navrhovatelky proti rezignaci zastupitelů prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Tímto žalobním typem se může ochrany domáhat každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu. Odpůrci však zjevně nejsou správním orgánem ve smyslu § 82 s. ř. s. Ani v případě, že by navrhovatelka formulovala podaný návrh jako zásahovou žalobu, nebyly by splněny zákonné podmínky pro její projednání. Zároveň se nejedná ani o věc soukromoprávní, u které by byl namístě postup podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Rezignace na mandát zastupitele obce je sice právním jednáním, jehož neplatnost by hypoteticky bylo možné určit podle § 80 o. s. ř., avšak jde o právní jednání veřejnoprávní. Soudy rozhodující v občanském soudním řízení proto k takovému rozhodnutí rovněž nemají pravomoc.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrců

[5] Proti tomuto usnesení krajského soudu podala navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítla, že krajský soud posoudil její návrh pouze formálně bez přesvědčivého odůvodnění. V řízení před krajským soudem byla porušena její práva na řádný proces. Krajský soud taktéž ignoroval předložené či navržené důkazy.

[6] Vyjádřila přesvědčení, že skutečným důvodem rezignací odpůrců na mandát zastupitele (náhradníka) nebyla jejich neschopnost vykonávat mandát a plnit všechny povinnosti funkce zastupitele, ale pouze skutečnost, že politická strana odpůrců „Jednotné

pokračování

Charvatce“ nevyhrála volby a nezískala většinu v novém zastupitelstvu. Rezignací chtějí odpůrci pouze vyvolat další nové volby a pokusit se získat většinu v novém zastupitelstvu. Tímto postupem dochází ke zneužívání volebních zákonů a zákona o obecním zřízení a k nerespektování vůle voličů po mimořádných volbách. Lze také pochybovat o platnosti rezignací, jelikož někteří odpůrci je podávali z cizích datových schránek či z datových schránek osoby samostatně výdělečně činné. Soud by se tímto zneužitím práva politickou stranou měl zabývat, jelikož mu to nařizuje § 2 a § 4 s. ř. s.

[7] Odpůrci ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve shrnuli společné důvody, které je vedly k podání rezignací (nemožnost spolupráce s dosavadním starostou po mimořádných volbách, které byly vyhlášeny v důsledku rezignací zastupitelů a jejich náhradníků zvolených za stranu „SNK Pro Charvatce“). Stěžovatelkou podanou určovací žalobu ve smyslu § 80 o. s. ř. považují ve správním soudnictví za nepřipustnou, jelikož se nejedná o žádný z žalobních typů předpokládaných s. ř. s. Nepřipustná je taktéž žaloba na ochranu ve věcech zániku mandátu dle § 91 s. ř. s., jelikož osobou oprávněnou podat tento návrh je pouze člen zastupitelstva, jehož mandát zanikl, nebo politická strana. Obec, a tedy stěžovatelka, však k jejímu podání není oprávněna. Rozhodnutí o odmítnutí žaloby z důvodu nedostatku pravomoci správních soudů bylo vydáno v souladu se zákonem. Následně se každý z odpůrců vyjádřil samostatně k důvodům své rezignace na mandát zastupitele, resp. náhradníka.

[8] V replice stěžovatelka uvedla, že odpůrci ve svých vyjádřeních předešli politické názory, nikoliv skutkové okolnosti podstatné pro posouzení nyní projednávané věci. Setrvala na stanovisku, že rezignace členů zastupitelstva a náhradníků nebyly podány platně v souladu se zákonem a představují zneužití a obcházení zákona.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Ačkoli stěžovatelka kasační stížnost opírá také o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a), s. ř. s., platí, že je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Pod tento důvod přitom spadá i případ namítané nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[12] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda je soudům ve správním soudnictví dána pravomoc k projednání návrhu na určení neplatnosti rezignací zastupitelů, resp. jejich náhradníků.

[13] Pravomoc soudů ve správním soudnictví, tedy krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, a to konkrétně v § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. (v podrobnostech viz rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 As 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Dle § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách. Podle odst. 2 ve správním soudnictví dále soudy rozhodují a) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, b) ve věcech politických stran a politických hnutí, c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že se nejedná o skutkově a právně obdobnou věc jako případy posuzované zdejším soudem v rozsudcích ze dne 14. 12. 2020, č. j. 6 As 233/2020-60, ze dne 12. 10. 2021, č. j. 6 As 163/2021-34, č. 4266/2021 Sb. NSS, a ze dne 22. 10. 2021, č. j. 4 As 403/2020-88. V uvedených rozsudcích se zdejší soud v řízeních o ochraně proti nezákonnému zásahu zabýval otázkou platnosti rezignací zastupitelů a jejich náhradníků v souvislosti s posouzením usnášeníschopnosti zastupitelstva obce na ustavujícím zasedání, zákonností na něm přijatých usnesení a povinnosti Ministerstva vnitra vyhlásit nové volby do zastupitelstva obce. Projednávané návrhy tak primárně směřovaly k posouzení zákonnosti usnesení přijatých zastupitelstvem, resp. zákonnosti postupu ministerstva při nevyhlášení nových voleb do zastupitelstva obce, přičemž posouzení platnosti rezignací zastupitelů představovalo pouze skutečnost podstatnou pro posouzení merita věci. V nyní projednávaném případě však stěžovatelka napadá pouze neplatnost rezignací zastupitelů bez dalšího.

[15] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že se krajský soud otázkou pravomoci soudů ve správním soudnictví v napadeném usnesení podrobně zabýval. Dospěl přitom k závěru, že návrh stěžovatelky nespadá do okruhu žalob a jiných návrhů, které jsou soudy oprávněny projednávat a rozhodovat v řízení podle soudního řádu správního. Rovněž neshledal, že by se jednalo o soukromoprávní věc, již by byly oprávněny projednat soudy v občanském soudním řízení. Nejvyšší správní soud se s posouzením věci krajským soudem zcela ztotožňuje. Návrh stěžovatelky nelze podřadit pod žádný z žalobních (návrhových) typů, o nichž je správním soudům svěřena soudním řádem správním pravomoc rozhodovat. Jak správně uvedl krajský soud, odpůrci (zastupitelé) nejsou správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) v návaznosti na § 82 s. ř. s., a nemohli se tak vůči stěžovateli dopustit ani nezákonného zásahu dle tohoto ustanovení, kterým by zasáhli do jejích práv. Odpůrci totiž nejsou ani orgánem obce, který může být za určitých okolností považován za správní orgán. Jedná se o fyzické osoby, jimž ovšem zákon nesvěřuje rozhodování o právech a povinnostech jednotlivců. Taková pravomoc je svěřena pouze zastupitelstvu jako orgánu obce, nikoli jeho jednotlivým členům. Jsou to tedy pouze občané, kteří vykonávají své ústavně zaručené právo podílet se na správě věcí veřejných, které rovněž zahrnuje právo nekandidovat, popř. se svého mandátu zastupitele (náhradníka) vzdát. Taktéž v nyní posuzované věci absentuje jakékoliv rozhodnutí vydané správním orgánem (ve smyslu § 65 s. ř. s.), které by mohlo být stěžovatelkou napadeno žalobou proti rozhodnutí správního

pokračování

orgánu či návrhem na ochranu proti zániku mandátu. Správní soudy neposkytují ochranu v řízení ve věcech zániku mandátu, jestliže zastupitelé využili jim zákonem svěřeného práva rezignovat na svůj mandát, a jejich funkce tak zanikly ze zákona dle § 55 odst. 2 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Ochrany v tomto řízení se lze domáhat pouze v případě, kdy o zániku rozhoduje na základě zákonem stanovených důvodů stanovený orgán. Rovněž se nejedná o soukromoprávní věc, u níž by byl krajský soud povinen postupovat dle § 46 odst. 2 s. ř. s. Soudy ve správním soudnictví proto nemají pravomoc rozhodovat o návrhu, který směřuje proti neplatnosti rezignací zastupitelů, resp. jejich náhradníků. Stěžovatelka nadto v kasační stížnosti neuvádí žádnou relevantní argumentaci, z čeho dovozuje pravomoc správních soudů rozhodovat o návrhu na určení neplatnosti rezignací zastupitelů. Pouze obecně namítla, že soud by se tvrzeným zneužitím práva politickou stranou měl zabývat, jelikož mu to nařizuje § 2 a § 4 s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit námitce stran nepřesvědčivosti odůvodnění napadeného usnesení. Krajský soud podrobně uvedl důvody, pro které neshledal pravomoc rozhodovat o návrhu stěžovatelky. Závěry napadeného usnesení jsou správné, srozumitelné a logické. Nejvyšší správní soud považuje odůvodnění napadeného usnesení za dostačující, odpovídající posuzované věci.

[17] Zákonnost a správnost kasační stížností napadeného usnesení nijak nezpochybňuje ani přesvědčení stěžovatelky, že hromadné rezignace zastupitelů a jejich náhradníků představují zneužití zákona a jsou neplatné. Argumentace stěžovatelky míří mimo podstatu nyní posuzované věci a nijak nezpochybňuje a nevyvrací závěry krajského soudu o nedostatku jeho pravomoci meritorně se návrhem stěžovatelky zabývat.

[18] Vzhledem k tomu, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že není nadán pravomocí k rozhodování o návrhu stěžovatelky, nebyl již oprávněn se návrhem zabývat věcně. Námitky stěžovatelky, že krajský soud posoudil její návrh pouze formálně a neprovedl jí navrhované důkazy, jsou proto nepřipadné. Nedůvodná je taktéž námitka stran porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces. Krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatelky odmítl pro nesplnění podmínek řízení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[20] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[21] Odpůrci byli naopak v řízení o kasační stížnosti plně úspěšní, a mají tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti procesně neúspěšné stěžovatelce. Podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní

tarif), s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. a) a d) citované vyhlášky, náleží zástupci devíti odpůrců odměna za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 6.200 Kč (2 x 3.100 Kč). Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Zástupci odpůrců tak náleží odměna ve výši 44.640 Kč (9 x 4.960 Kč). Podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci odpůrců také náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč); uvedená paušální náhrada byla přiznána bez ohledu na počet odpůrců pouze dvakrát, neboť zástupce odpůrců učinil pouze dva společné úkony právní služby. Celková částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů tak činí 45.240 Kč. Zástupce odpůrců doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto součást nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 9.500 Kč, tj. 21 % z celkové částky náhrady nákladů řízení. Celkem mají odpůrci po zaokrouhlení právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 54.740 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovatelce stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. května 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu