

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobců: **a) J. Č.,** zastoupený JUDr. Julií Šindelářovou, advokátkou se sídlem Mikulášská třída 9, Plzeň, **b) obec Hazlov,** se sídlem úřadu Hazlov 31, zastoupená Mgr. Zdeňkem Ptáčkem, advokátem se sídlem Májová 23, Cheb, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje,** se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. M.,** zastoupené JUDr. Karlem Herrem, advokátem se sídlem 26. dubna 583/14, Cheb, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 6. 2011, čj. 57 A 45/2011 - 138,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce a) **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osobě zúčastněné na řízení **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti

Odůvodnění:

I.

1. Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni se žalobci domáhali, aby soud (1) uložil žalovanému zrušit osvědčení vydané žalovaným dne 27. 4. 2011 o nastoupení osoby zúčastněné na řízení do funkce člena zastupitelstva obce Hazlov, (2) zakázal žalovanému zasahovat do pokojného výkonu mandátu žalobce a) a (3) zakázal žalovanému zasahovat do práva na samosprávu žalobce b).

II.

2. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 23. 6. 2011, čj. 57 A 45/2011 - 138, žalobu zamítl.

(Aktivní žalobní legitimace)

3. Posouzení žaloby podle § 91 s. ř. s. (ochrana ve věcech zániku mandátu) bylo podle krajského soudu vyloučeno, protože v případě rezignace člena zastupitelstva dochází k zániku mandátu přímo ze zákona [§ 55 odst. 2 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „volební zákon"]. Neexistuje usnesení zastupitelstva nebo rozhodnutí správního orgánu, kterým by bylo o zániku mandátu člena zastupitelstva rozhodnuto. Podmínky § 91 s. ř. s. proto nebyly naplněny.

4. Krajský soud připustil, že volební zákon nepočítá se situací obdobnou nyní posuzované věci a neurčuje, kdo má pravomoc rozhodnout, zda byly splněny zákonné podmínky pro zánik mandátu podle § 55 odst. 2 tohoto zákona. Soud proto dále posuzoval, zda jsou splněny podmínky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., a uzavřel, že nikoliv.

5. Osvědčení o tom, že se náhradník stal členem zastupitelstva obce, není normativním aktem, který by závazně stanovil, že určitá osoba má nějaké právo či povinnost. Jedná se o akt, který se pohybuje pouze v rovině skutkové (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona totiž úředně, nikoliv však závazně, potvrzuje skutečnost, že na místo uprázdněného mandátu nastoupil náhradník. Osvědčení nemůže změnit to, zda k zániku mandátu skutečně došlo. Pokud by bylo prokázáno, že skutečný stav je odlišný od stavu deklarovaného v osvědčení, bylo by třeba toto osvědčení zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu.

6. Dále krajský soud zvažoval, zda vydání osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona může být nezákonným zásahem, proti kterému je přípustná žaloba podle § 82 s. ř. s.

7. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl v usnesení čj. 7 Aps 3/2008 - 98, že je třeba rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. Klíčovým rozlišovacím kritériem je, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, který zasahuje do práv a povinností jednotlivce. Rozšířený senát připustil, že rozlišení mezi rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., zásahem podle § 82 s. ř. s. a osvědčením podle § 79 odst. 1 s. ř. s. bude někdy obtížné a nejednoznačné. Právě proto musí být výklad zmiňovaných ustanovení takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu jednoho z výše uvedených byl podroben soudní kontrole, a to i tehdy, pokud se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů.

8. Krajský soud se proto přiklonil k závěru, že se mohlo jednat o nezákonný zásah správního orgánu. Osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona není povahy ryze evidenční či potvrzovací, a nedotýká se pouze osoby, pro kterou je vydáno. Příslušný správní orgán dává ze své mocenské pozice veřejně najevo, že mandát původního člena zastupitelstva zanikl a na jeho místo nastoupil náhradník. Předmětné osvědčení není

určeno jen pro soukromé účely osoby v něm uvedené, ale bude jistě uplatněno na nejbližším zasedání zastupitelstva obce.

9. Krajský soud vzal také v úvahu, že zákonodárce věnoval velkou pozornost ochraně práv člena zastupitelstva, jehož mandát zanikl z důvodů podle § 55 odst. 3 volebního zákona. V případě zániku mandátu podle § 55 odst. 2 téhož zákona by měl být dán stejný zvýšený veřejný zájem na nastolení právní jistoty, kdo je zastupitelem obce.

10. Ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci žalobce a) proto krajský soud uzavřel, že se žalobce a) mohl domáhat zrušení osvědčení žalovaného ze dne 27. 4. 2011 prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nezákonné osvědčení by totiž vyvolalo závadný stav, který by se přímo dotkl práv zastupitele, o jehož mandát se jedná. Tento závadný stav by zasáhl také do ústavně zaručeného práva na pokojný výkon mandátu a respektování výsledků voleb.

11. Dále krajský soud shledal, že i žalobce b) byl aktivně legitimován k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Do činnosti územních samosprávných celků stát může zasahovat jen způsobem stanoveným zákonem a pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona. Pokud by mandát zastupitele nezanikl, ředitel krajského úřadu by nebyl oprávněn vydat náhradníkovi osvědčení. Tvrzený zásah by byl navíc v této věci o to závažnější, že vydáním osvědčení bylo relativizováno nejen postavení zastupitele, ale současně i starosty obce, čímž byla dotčena činnost obce a její zastupování navenek.

(Pasivní žalobní legitimace)

12. Krajský soud shledal, že žalobci označili správně jako žalovaného ředitele krajského úřadu. Ustanovení § 68 odst. 1 volebního zákona svěřuje pravomoc řediteli krajského úřadu, nikoliv krajskému úřadu. Podmínky pro pasivní legitimaci žalovaného stanovené v § 83 s. ř. s. proto byly splněny.

(Platnost rezignace)

13. K zániku mandátu člena zastupitelstva je podle krajského soudu s odkazem na § 55 odst. 2 písm. b) nezbytná písemná rezignace. Ačkoliv má tento úkon veřejnoprávní povahu, je třeba jeho platnost posoudit podle obecné úpravy obsažené v občanském zákoníku (srov. obdobně nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06).

14. Z listiny označené „*Rezignace člena zastupitelstva obce*“ jednoznačně vyplývá, že úmyslem žalobce a) bylo vzdát se mandátu zastupitele obce. Z textu této listiny je zřejmé, kdo právní úkon učinil a čeho chtěl dosáhnout. Žalobce a) projevil svou vůli určitě a srozumitelně. Úkon učinil ve formě požadované zákonem a připojil svůj podpis. Pravost podpisu prokázal znalecký posudek ze dne 4. 1. 2011, vypracovaný znalkyní v oboru písmoznalectví.

15. Námitku, že rezignace podepsaná žalobcem a) je neplatná z důvodu chybějícího úmyslu rezignovat, krajský soud neshledal důvodnou. Zdůraznil, že sám žalobce a) nevyloučil možnost, že listinu podepsal. V úředním záznamu o podání vysvětlení ze dne 10. 3. 2011, který byl sepsán Policií ČR, žalobce a) připustil, že v rozčilení podepsal listinu

nadepsanou „*rezignace*“, aniž by si ji důkladně přečetl. Tvrdil, že se tehdy domníval, že se jednalo o rezignaci na pozici starosty.

16. Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 10. 6. 2009, sp. zn. 32 Cdo 1617/2007, mimo jiné vyplývá, že k tomu, aby určité skutečnosti byly významné pro zjištění, že jednající nečiní předmětný úkon vážně, musely by být tyto skutečnosti rozeznatelné i pro toho, komu je úkon určen. Byla-li nevědomost jednajícího způsobena tím, že si listinu před podpisem nepřečetl, nemůže jít tato okolnost k tíži druhé strany.

17. V nyní posuzované věci žalobci neprokázali skutečnosti, ze kterých by bylo možné usoudit, že žalobce a) nemínil svou rezignaci svobodně a vážně. Ze žádného z důkazů, které žalobci navrhli, nevyplynulo, že by byl podpis žalobce a) získán lstí nebo že by byl žalobce a) k podpisu donucen psychickým nátlakem. Žalobce a) podepsal danou listinu v přítomnosti několika členů své volební strany a netvrdil, že by ji podepsal například v žertu.

18. Námitku žalobce a), že se domníval, že podepsal rezignaci na post starosty, krajský soud neshledal důvodnou. Za prvé, žalobce a) si měl přečíst text podepisované listiny. Za druhé, v době podpisu předmětné listiny nebyl starostou, stěží tedy mohl uvažovat o rezignaci na tuto funkci. Za třetí, na pozici starosty je možné rezignovat jen na zasedání zastupitelstva, nikoliv podpisem rezignační listiny.

19. Závěrem krajský soud zdůraznil, že rezignaci podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona nelze vzít zpět, proto ani pozdější prohlášení žalobce a) nemohlo ovlivnit platnost dříve učiněného právního úkonu.

20. Krajský soud uzavřel, že právní úkon, kterým žalobce a) rezignoval na funkci zastupitele, byl platný.

(Okamžik zániku mandátu)

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

22. Krajský soud shledal, že na základě svědeckých výpovědí bylo jednoznačně prokázáno, že starosta obce obdržel dne 21. 10. 2010 písemnou rezignaci žalobce a) na jeho mandát. Tímto okamžikem došlo k zániku mandátu žalobce a) bez ohledu na skutečnost, kdo starostovi obce danou písemnost předal. Volební zákon neurčuje, kdo musí rezignaci starostovi doručit.

23. Nadto krajský soud připomněl, že každý je zodpovědný za své činy a je povinen nést zákonné důsledky svého jednání. Pokud kdokoliv podepíše písemnou rezignaci a nechá ji volně k dispozici členům své strany, musí být srozuměn s tím, že s rezignací bude naloženo způsobem jako v nyní posuzované věci.

(Pravomoc žalovaného k vydání osvědčení)

24. Krajský soud neshledal žádné pochybení v postupu žalovaného, který dne 27. 4. 2011 vydal osobě zúčastněné na řízení osvědčení o tom, že se stala členem zastupitelstva obce a ke kterému dni.

25. Vzhledem k tomu, že mandát žalobce a) zanikl dne 21. 10. 2010 a zastupitelstvo obce nepředalo nově nastoupenému členu zastupitelstva osvědčení ve lhůtě 15 dnů od uprázdnění mandátu, tato povinnost přešla v souladu s § 68 odst. 1 volebního zákona na žalovaného. Krajský soud nepřisvědčil námitce, že zastupitelstvo nebylo nečinné, jestliže dne 20. 1. 2011 věc projednalo a vyslovilo negativní stanovisko. Zastupitelstvo nemohlo splnit svou zákonnou povinnost jinak, než předáním daného osvědčení.

26. Jako nedůvodnou krajský soud posoudil také námitku, že si žalovaný nezákonně atrahoval působnost registračního úřadu k vydání osvědčení. Podle § 53 volebního zákona registrační úřad vydává osvědčení o zvolení kandidáta, nikoliv osvědčení podle § 56 odst. 2 téhož zákona. Osoba zúčastněná na řízení nenabyla mandát zvolením, ale zánikem mandátu žalobce a). Registrační úřad neměl pravomoc vydat osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona, proto mu tato pravomoc nemohla být neoprávněně odebrána.

27. Krajský soud neshledal podstatným rozdíl mezi textem § 56 odst. 2 volebního zákona, který obsahuje pojem „*předá*“, a textem § 53 téhož zákona, který říká, že registrační úřad „*vydá*“ osvědčení. Působnost k předání osvědčení v sobě zahrnuje i právo na jeho vyhotovení. Volební zákon nestanoví, že by osvědčení podle § 56 odst. 2 měl vydat jiný orgán, než ten který má pravomoc jej předat.

28. Nedůvodnou byla i námitka, že předmětné osvědčení je nulitním aktem, protože mandát žalobce a) nezanikl. Mandát žalobce a) zanikl, osvědčení bylo proto vyhotoveno a předáno osobou k tomu oprávněnou podle volebního zákona.

III.

29. Žalobce a) [stěžovatel] brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

30. Stěžovatel připustil, že podepsal určité listiny na schůzce s osobami, které se podílely na sestavení kandidátky volební strany Nezávislí. Učinil tak ovšem pod jejich psychickým nátlakem. Tvrdil, že neměl jakýkoliv důvod rezignovat a domníval se, že podepsal rezignaci na post starosty. Nedobrovolný podpis předmětné listiny nemůže být proto považován za projev vůle, který byl učiněn svobodně, vážně, určitě a srozumitelně.

31. Dále stěžovatel namítl, že listina obsahující rezignaci byla tehdejšímu starostovi doručena bez vůle stěžovatele, a starosta si bezprostředně poté telefonicky ověřil, že stěžovatel nechtěl rezignovat. Stěžovatel podotkl, že v mezidobí byly na úřad obce Hazlov doručeny rezignace dalších dvou členů zastupitelstva, jejichž pravost je rovněž předmětem dalšího zkoumání. Také oni popírají, že příslušné listiny podepsali.

32. Podle stěžovatele nelze bez dalšího vycházet pouze ze znění § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona. Výklad tohoto ustanovení by měl směřovat k tomu, že mandát zanikne teprve v případě, pokud starosta obdržel písemnou rezignaci od konkrétní osoby.

33. Zastupitelstvo obce se tvrzenou rezignací žalobce opakovaně zabývalo (na ustavujícím zasedání v listopadu 2010 a poté na zasedání v lednu 2011) a neuznalo ji za platnou. Stěžovatel proto namítl, že zastupitelstvo nebylo nečinné. Pokud za této situace žalovaný vydal osvědčení o nastoupení náhradníka do funkce člena zastupitelstva, jednalo se o neoprávněný a nedůvodný zásah.

34. Stěžovatel byl přesvědčen, že předložené důkazy svědčily o tom, že listina o rezignaci je neplatná ze zákona. Žalovaný proto vydáním předmětného osvědčení překročil svou pravomoc.

35. Kasační stížnost podal také žalobce b). Podáním ze dne 30. 8. 2011 vzal ovšem svou kasační stížnost zpět v celém rozsahu. Krajský soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobce b) usnesením ze dne 2. 9. 2011, čj. 57 A 45/2011 - 179. Nejvyšší správní soud se proto kasační stížností žalobce b) již nezabýval.

IV.

36. Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s napadeným rozsudkem. Považoval za prokázané, že stěžovatel podepsal rezignaci na mandát člena zastupitelstva obce a že tato rezignace byla doručena starostovi. Tím byly splněny zákonné podmínky pro zánik mandátu stěžovatele. Žalovaný zdůraznil, že osoby přítomné podpisu rezignace byly ze stejného volebního uskupení jako stěžovatel. Záleželo pouze na stěžovateli, zda předmětnou listinu podepíše. Stěžovatel si musel být vědom, že s touto písemností může být určitý způsobem naloženo.

37. Podle žalovaného zastupitelstvu nepřísluší zabývat se platností rezignace, jeho kompetence je vázána pouze na jiné důvody zániku mandátu. Byly-li splněny podmínky § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona, zastupitelstvo bylo povinno vydat osvědčení podle § 56 odst. 2 tohoto zákona. Jelikož zastupitelstvo tímto způsobem ve věci nejednalo, žalovaný byl povinen předmětné osvědčení vydat sám.

V.

38. Osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že tvrzení stěžovatele o podpisu předmětné rezignace jsou rozporuplná. Krajský soud se velmi podrobně zabýval důkazní situací a řádně své právní názory odůvodnil. Posuzovaná listina byla nadepsána zřetelně a nevzbuzovala žádné pochybnosti o svém obsahu. Osoby, které byly přítomny podepsání listiny, jednoznačně potvrdily, že rezignace byla vyústěním politického kompromisu a že stěžovatel s ní souhlasil.

VI.

39. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

40. Kasační stížnost není důvodná.

(Pasivní žalobní legitimace)

41. Především je třeba korigovat názor krajského soudu ve vztahu k pasivní legitimaci žalovaného. Krajský soud nesprávně určil jako žalovaného ředitele krajského úřadu, nikoliv krajský úřad. Osvědčení, jehož zrušení se žalobce domáhal, sice vydal ředitel krajského úřadu, tato skutečnost však nezakládá jeho procesní subjektivitu ve smyslu soudního řádu správního.

42. Ředitel krajského úřadu nemá postavení samostatného správního orgánu a nemůže být ani podle § 83 s. ř. s. správním orgánem, „*který podle žalobního tvrzení provedl zásah*". Ředitel krajského úřadu je pouze funkční složkou v rámci vnitřní organizace daného úřadu (srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005 - 64, či ze dne 30. 12. 2009, 8 Afs 56/2007 - 479, č. 2295/2011 Sb. NSS). Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že ředitel krajského úřadu má postavení volebního orgánu, pokud jedná v rámci pravomoci, která na něj přešla podle § 68 volebního zákona.

43. Žalovaným je proto v nyní posuzované věci krajský úřad. Uvedené pochybení krajského soudu však nepředstavuje vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

(Platnost rezignace)

44. Stěžovatel zpochybnil platnost své rezignace na mandát zastupitele a tvrdil, že předmětný právní úkon nebyl učiněn svobodně, vážně, určitě a srozumitelně. Nejvyšší správní soud se proto zabýval postupně jednotlivými náležitostmi právního úkonu, jímž se měl stěžovatel vzdát svého mandátu.

45. Okolnosti vylučující svobodu vůle jednajícího (fyzický či psychický nátlak, tíseň) musí mít základ v objektivně existujícím a působícím stavu. Nestačí, pokud si jejich existenci jednající jen představuje, ale není pro ně dán objektivní důvod. V případě psychického nátlaku musí být právní úkon donuceného adresáta v přímé souvislosti s bezprávnou výhrůžkou, která pochází přímo od druhého subjektu právního úkonu (příp. od třetí osoby), který musí nejen vědět o existenci bezprávné výhrůžky, ale též jí využít (blíže viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2009, sp. zn. 21 Cdo 4573/2008).

46. Bezprávnou výhrůžkou, která způsobuje neplatnost právního úkonu, je výhrůžka, kterou je vynucováno něco, co vynucováno být nesmí. Zároveň se musí jednat o výhrůžku takového druhu a takové intenzity, aby podle okolností a povahy konkrétního případu vzbudila důvodnou bázeň u toho, vůči komu jí bylo použito (blíže viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 29 Odo 409/2006).

47. Stěžovatel tvrdil, že podpis listiny, na níž je uvedena jeho rezignace, byl vynucen psychickým nátlakem ze strany některých členů Nezávislých. Neupřesnil však, v čem měl tvrzený psychický nátlak spočívat, ani jaká byla jeho intenzita. Stěžovatelovo tvrzení tak zůstalo pouze v obecné rovině a nebylo podpořeno žádnými důkazy. Pouhé rozčílení způsobené neshodou s jinými osobami nelze označit za psychický nátlak, který by byl způsobilý vyloučit svobodu vůle jednajícího ve smyslu § 37 odst. 1 občanského zákoníku. Za této situace Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že jeho projev vůle vzdát se mandátu člena zastupitelstva nebyl učiněn svobodně.

48. Dále stěžovatel namítl, že nechtěl rezignovat na svůj mandát, proto chyběla vážnost předmětného právního úkonu. V této souvislosti zdejší soud nemohl přehlédnout poněkud rozporuplná tvrzení samotného stěžovatele ve vztahu k podpisu rezignační listiny.

49. Ze zápisu z ustavující schůze zastupitelstva konané dne 15. 11. 2010 vyplývá, že stěžovatel na tomto zasedání tvrdil, že rezignaci na mandát zastupitele nepodepsal a zpochybnil platnost svého podpisu. Toto tvrzení bylo následně vyvráceno znaleckým posudkem ze dne 4. 1. 2011, který potvrdil pravost podpisu stěžovatele na předmětné listině.

50. Při podání vysvětlení na Policii ČR, Krajském ředitelství policie Karlovarského kraje, oddělení hospodářské kriminality, dne 10. 3. 2011 stěžovatel naopak připustil, že předmětnou listinu podepsal. Namítl však, že se domníval, že jejím obsahem je něco jiného než rezignace na mandát člena zastupitelstva. V úředním záznamu o podání vysvětlení je zaznamenána následující výpověď stěžovatele: „[P]*an M. vyndal z tašky nějaké listiny a řekl mi, že to tedy musím podepsat. Byl jsem strašně rozčílený a pořádně důkladně jsem si to nepřečetl. Vím jen, že ten dokument byl nadepsaný jako rezignace. Já jsem se domníval, že je to rezignace pouze na post starosty. Papír jsem tedy v rozčílení vlastnoručně podepsal svým vlastním jménem.*“

51. V žalobě stěžovatel uvedl, že bezprostředně po doručení jeho údajné rezignace starostovi, potvrdil starostovi telefonicky, že si není vědom, že by podepsal rezignaci na mandát zastupitele, rezignaci nepodal a ani podat nehodlá. Zároveň však připustil, že před ustavujícím zasedáním zastupitelstva mu byla v několika výtiscích předložena rezignace na kandidaturu na starostu a je možné, že při tom byl získán i jeho podpis na rezignaci na mandát zastupitele.

52. Při jednání před krajským soudem zástupkyně stěžovatele uvedla, že někteří členové z volební strany stěžovatele na něj činili takový psychický nátlak, že raději podepsal „*jakékoliv listiny*“ bez toho, že by se dostatečným způsobem seznámil s jejich obsahem. Obdobně v kasační stížnosti stěžovatel připustil, že pod psychickým nátlakem mohl podepsat „*nějaké listiny*“.

53. Uvedená tvrzení jsou ve vzájemném logickém rozporu. Stěžovatel nejprve tvrdil, že danou listinu nepodepsal a podpis nebyl pravý. Poté, co byl vypracován znalecký posudek potvrzující pravost podpisu, stěžovatel své tvrzení změnil tak, že danou listinu sice podepsal, ale myslel si, že se jedná o rezignaci na post starosty. Zároveň však tvrdil, že byl natolik rozčílen, že si danou listinu řádně nepřečetl. Nakonec uvedl, že pod psychickým nátlakem podepsal nějaké listiny, aniž by znal jejich obsah. Různé verze popisu dané události činí tvrzení stěžovatele značně nevěrohodnými, a to ve vztahu k tvrzenému nedostatku vážnosti vůle vzdát se mandátu i ve vztahu k tvrzenému psychickému nátlaku.

54. Pokud stěžovatel neměl v úmyslu rezignovat na mandát zastupitele, a přesto předmětnou rezignační listinu podepsal, aniž by dal v tu chvíli objektivně najevo, že jeho skutečná vůle je jiná, nemůže se dovolávat nesouladu své vnitřní vůle s projevem, který učinil ve vnějším světě. Jak správně poznamenal krajský soud, úkon učiněný s vnitřní

výhradou (mentální rezervací) není neplatný. Shodně se k platnosti právních úkonů učiněných s vnitřní výhradou staví i judikatura Nejvyššího soudu (viz např. rozsudky ze dne 16. 9. 2009, sp. zn. 30 Cdo 833/2008, či ze dne 5. září 2000, sp. zn. 30 Cdo 2781/99).

55. Vážnost vůle jednajícího je vyloučena pouze tehdy, jsou-li okolnosti vylučující vážnost vůle známy oběma stranám daného vztahu, tj. nejen tomu, kdo činí právní úkon, ale i tomu, komu je právní úkon určen. Podle ustálené občanskoprávní judikatury právní úkon není učiněn vážně (opravdově) tehdy, je-li podle objektivních okolností konkrétního případu zřejmé, že jednající nechtěl svým projevem vůle způsobit právní následky, které s takovým projevem vůle zákon spojuje. Pokud však nevážnost projevu vůle nebyla druhé straně zřejmá, je třeba v zájmu ochrany právní jistoty a dobré víry druhé osoby, považovat právní úkon za platný a pochybnosti o nevážnosti připsat k tíži toho, kdo je vyvolal (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. 33 Cdo 1621/2007).

56. V rozsudku sp. zn. 30 Cdo 2781/99 Nejvyšší soud doplnil, že „*i kdyby zjištění skutkového stavu opravňovala závěr, že ten, kdo právní úkon* [...] *učinil, jej sice chtěl učinit, ale nechtěl způsobit jeho následky nebo alespoň některé z nich, nebylo by možno na jejich podkladě učinit závěr o neplatnosti právního úkonu pro nedostatek vážnosti vůle (§ 37 odst. 1* [občanského zákoníku]*; k vnitřní výhradě při posuzování platnosti právního úkonu se nepřihlíží*“. Neobstojí proto ani námitka stěžovatele, že nikdy neměl vůli doručit předmětnou listinu s rezignací starostovi a že bezprostředně poté, kdy byla rezignace starostovi předána, popřel v telefonickém hovoru, že by měl v úmyslu rezignovat.

57. Další podmínkou, kterou § 37 odst. 1 občanského zákoníku vyžaduje pro platnost právního úkonu, je jeho určitost. „*Určitost projevu se týká jeho obsahové stránky; neurčitý projev je sice srozumitelný, avšak nejistý je jeho obsah.*“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. 23 Cdo 4513/2009). Je-li obsah právního úkonu zaznamenán písemně, určitost projevu vůle je dána obsahem listiny, na níž je zaznamenán (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2009, sp. zn. 30 Cdo 5388/2008).

58. Určitost úkonu, kterým stěžovatel podepsal svou rezignaci, vyplývá ze samotného textu předmětné listiny. Text, jímž se stěžovatel vzdal mandátu, není v rámci předmětné listiny nijak skryt, naopak tvoří veškerý její obsah a zní: „*Já, níže podepsaný, J. Č., nar. X, jsem byl v komunálních volbách probíhajících dnech 15. – 16.10.2010 zvolen do zastupitelstva Obce Hazlov. Tímto prohlašuji, že rezignuji na post zastupitele Obce Hazlov ve smyslu ust. § 55 odst. 2 zák. č. 491/2001 Sb. V Hazlově dne 20.10.2010.*“ Listina je rovněž zřetelně nadepsána slovy „*Rezignace člena zastupitelstva obce*“. Je zřejmé, že obsah dané listiny nevyvolával žádné pochybnosti z hlediska své určitosti, bylo z něj patrno, kdo tento právní úkon činí a co je jeho předmětem, přičemž tento předmět byl vymezen tak, že nemohlo dojít k záměně (srov. rozsudek sp. zn. 30 Cdo 5388/2008).

59. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že právní úkon, jímž stěžovatel rezignoval na mandát zastupitele, nebyl učiněn srozumitelně. „*Projev je nesrozumitelný, jestliže jednající nedosáhl – vadným slovním nebo jiným zprostředkováním – jasného vyjádření této vůle. Nesrozumitelný je projev vůle tehdy, jestliže nelze zjistit ani výkladem, co jím mělo být vyjádřeno. Závěr o nesrozumitelnosti právního úkonu tedy předpokládá, že ani jeho výkladem nelze dospět k nepochybnému poznání, co chtěl účastník*

projevit " (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2010, sp. zn. 23 Cdo 4476/2009). Z výše citovaného textu rezignační listiny je zřejmé, že její text byl zcela srozumitelně formulován a jejím podpisem jednající dosáhl toho, co je v jejím textu uvedeno – tedy vzdání se mandátu zastupitele.

60. Lze shrnout, že právní úkon, kterým stěžovatel podepsal rezignaci na svůj mandát, byl platný. Tímto byla splněna první podmínka pro zánik mandátu zastupitele obce na základě § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona.

61. Závěrem k této otázce Nejvyšší správní soud dodává, že posouzení platnosti rezignace bude vždy vycházet z konkrétních skutkových okolností a bude třeba zkoumat vůli daného zastupitele skutečně rezignovat. Vzhledem ke skutkovým okolnostem nyní posuzované věci zdejší soud nepochyboval, že se jednalo o řádný projev vůle stěžovatele, jeho rezignace byla tudíž platná.

(Okamžik zániku mandátu)

62. Druhou podmínkou stanovenou v § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona je doručení rezignace zastupitele starostovi příslušné obce.

63. Podle stěžovatele je třeba dané ustanovení vykládat tak, že rezignace musí být doručena konkrétní osobou. Pokud měl stěžovatel tímto tvrzením na mysli, že rezignaci byl oprávněn doručit výlučně rezignující zastupitel, příp. osoba, která prokáže, že k tomu byla rezignujícím zastupitelem zmocněna, soud mu nedal za pravdu. Volební zákon nestanoví žádnou podobnou podmínku a nelze ji dovodit ani výkladem, ať již jazykovým, teleologickým, systematickým či odkazem na vůli zákonodárce. Rezignační listinu je v zásadě oprávněn doručit kdokoliv, kdo ji má k dispozici a nezískal ji v rozporu se zákonem.

64. Jak již bylo uvedeno, podpis stěžovatele na rezignační listině nebyl získán v rozporu se zákonem a rezignace byla platná. Pokud stěžovatel ponechal předmětnou listinu k dispozici jiným osobám, měl si být vědom následků, které jsou s tímto právním úkonem spojené. I pro případ, že tyto právní následky vyvolat nechtěl, nemůže se dovolávat neplatnosti tohoto úkonu s odkazem na vnitřní výhradu (viz výše bod [56]).

65. V nyní posuzované věci doručil předmětnou listinu starostovi Z. M., který byl zmocněncem volební strany Nezávislí, za niž byl zvolen i stěžovatel. Vztah Z. M. k dané volební straně či ke stěžovateli však není podstatný. Volební zákon nestanoví žádné omezení ve vztahu k osobě, která rezignaci doručí.

66. Volební zákon rovněž nepodmiňuje zánik mandátu podle § 55 odst. 2 písm. b) souhlasem starosty. Mandát zaniká dnem, kdy starosta obdržel písemnou rezignaci. Není proto rozhodné, že starosta bezprostředně poté, co obdržel listinu s rezignací stěžovatele, v telefonickém hovoru zjistil, že stěžovatel (již) nemá vůli vzdát se mandátu. Starosta převzetí rezignace potvrdil svým podpisem a razítkem. O účinnosti doručení rezignace nemohlo být pochyb.

67. Nejvyšší správní soud proto shledal, že i druhá podmínka pro zánik mandátu přímo ze zákona na základě rezignace byla naplněna. Mandát stěžovatele tak zanikl dne 21. 10. 2010.

(Pravomoc žalovaného k vydání osvědčení)

68. Poslední námitkou stěžovatel zpochybnil pravomoc žalovaného vydat osvědčení o nastoupení náhradníka do funkce zastupitele s odkazem na to, že zastupitelstvo obce předmětnou rezignaci dvakrát projednalo, nebylo tedy podle jeho názoru nečinné. Ani tato námitka není důvodná.

69. Podle § 56 odst. 2 volebního zákona rada obce, města, městské části nebo městského obvodu anebo rada hlavního města Prahy (dále jen „rada“) nebo zastupitelstvo (v obci, kde není zřízena rada) předá nově nastoupenému náhradníkovi osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva obce, jakmile jsou splněny zákonné podmínky. Rada či zastupitelstvo nemají diskreční pravomoc rozhodovat o tom, zda osvědčení předají, či nikoliv.

70. Nelze vyloučit, že rada či zastupitelstvo dojdou k závěru, že rezignace je neplatná; např. proto, že podpis na rezignační listině byl padělán. V takovém případě by nebyly splněny zákonné podmínky zániku mandátu a příslušný orgán by nebyl povinen předat osvědčení.

71. V případě sporu o to, zda byly splněny zákonné podmínky pro předání osvědčení, jsou v zásadě možné dvě varianty.

72. V prvním případě rada či zastupitelstvo osvědčení nepředá ve lhůtě 15 dnů od uprázdnění mandátu s odůvodněním, že zákonné podmínky nebyly splněny. Náhradník, který by s tímto závěrem nesouhlasil a tvrdil, že se stal novým zastupitelem ze zákona podle § 56 volebního zákona, by byl oprávněn domáhat se ochrany proti nečinnosti příslušného orgánu.

73. Volební zákon stanoví zvláštní úpravu pro případ, že zastupitelstvo neplní úkoly, které mu svěřuje tento zákon. V takovém případě přechází tyto povinnosti na ředitele krajského úřadu (§ 68 téhož zákona).

74. Toto řešení předvídané volebním zákonem je v souladu s koncepcí subsidiarity správního soudnictví, která vyjadřuje vztah mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je zabránit soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007 - 100, č. 1683/2008 Sb. NSS, ze dne 23. 3. 2009, čj. 2 Ans 1/2008 - 84, ze dne 4. 1. 2011, čj. 8 Ans 5/2010 - 43, či ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009 - 59).

75. Teprve pokud by ředitel krajského úřadu nesplnil svou povinnost, která na něj přešla na základě § 68 volebního zákona, mohl by se náhradník domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu prostřednictvím žaloby podle § 79 s. ř. s.

76. Ve druhém případě naopak zastupitelstvo osvědčení předá, ale původní zastupitel tvrdí, že jeho mandát nezanikl ze zákona rezignací. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že v tomto případě není možné podat žalobu v rámci soudnictví ve věcech volebních (část třetí, hlava II, díl 4 soudního řádu správního). Neexistuje zde totiž rozhodnutí o zániku mandátu, které by bylo možno žalovat. Mandát zanikl přímo ze zákona. Volební zákon ani soudní řád správní na tuto situaci výslovně nepamatuje. Z důvodů, které podrobně krajský soud rozvedl, je však možné žalovat vydání osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

77. V případě, že se předáním osvědčení ředitelem krajského úřadu cítí dotčena obec a tvrdí, že bylo zasaženo do jejího práva na samosprávu, které zaručuje čl. 101 odst. 4 Ústavy, může podat také ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů].

78. Lze shrnout, že ředitel krajského úřadu je oprávněn předat osvědčení podle § 56 odst. 2 volebního zákona, neučiní-li tak zastupitelstvo a jsou-li splněny zákonné podmínky pro nastoupení náhradníka na uprázdněné místo zastupitele. Správní soudnictví přitom poskytuje dostatečnou ochranu jak zastupiteli, který tvrdí, že jeho rezignace nebyla platná, tak náhradníkovi, jehož nástup na místo zastupitele zastupitelstvo obce zpochybňuje a odmítá mu vydat příslušné osvědčení.

79. Zbývá tedy posoudit otázku, zda v nyní posuzované věci bylo zastupitelstvo obce Hazlov nečinné, a zda pravomoc předat osvědčení osobě zúčastněné na řízení přešla na ředitele krajského úřadu.

80. Stěžovatel považoval za dostatečné, že zastupitelstvo projednalo vzniklou situaci na svém ustavujícím zasedání dne 15. 11. 2010 a dále na zasedání dne 20. 1. 2011. V obou případech zastupitelstvo neshledalo rezignaci stěžovatele platnou, proto osvědčení nevydalo.

81. Nejvyšší správní soud naopak shledal rezignaci stěžovatele platnou. Pravost podpisu na předmětné listině byla ověřena na základě znaleckého posudku. Skutečnost, že další dva zastupitelé popírají pravost svých rezignací a že je v těchto věcech vedeno šetření, nemůže mít na nyní posuzovanou věc vliv. Stěžovatel rovněž neprokázal, že by v dané věci existovaly okolnosti způsobující neplatnost právního úkonu, kterým se stěžovatel vzdal svého mandátu. Zdejší soud rovněž potvrdil účinnost doručení rezignace starostovi, a tím naplnění obou podmínek pro zánik mandátu podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona.

82. Zastupitelstvo bylo proto povinno předat osvědčení osobě zúčastněné na řízení do 15 dnů poté, co mandát stěžovatele zanikl (§ 56 odst. 2 volebního zákona), to však neučinilo.

83. Ze zápisu z ustavujícího zasedání zastupitelstva vyplynulo, že stěžovatel popřel, že by rezignaci na mandát zastupitele podepsal, a zpochybnil platnost svého podpisu. Předsedající předložil zastupitelstvu ověřenou kopii rezignace stěžovatele a sdělení Ministerstva vnitra, odboru všeobecné správy, obsahující výklad k rezignaci na mandát člena zastupitelstva. Zastupitelé K., Kl., Z. a R. a první náhradník volební strany č. 2 (osoba zúčastněná na řízení) podali návrh, aby byl podán podnět Státnímu zastupitelství pro podezření ze spáchání trestného činu v otázce popření rezignace na mandát zastupitele stěžovatelem. O tomto návrhu nebylo nakonec hlasováno s odůvodněním, že rezignace stěžovatele je sporná. Otázka rezignace stěžovatele nebyla podle zápisu na zasedání dále řešena, stěžovatel složil slib zastupitele a byl zvolen rovněž starostou obce.

84. Zastupitelstvo se rezignací stěžovatele zabývalo opětovně na zasedání dne 20. 1. 2011, a to na základě sdělení Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, doručeného žalobci b) dne 18. 1. 2011. Ministerstvo uvedlo, že považuje v dané situaci za nezbytné, aby zastupitelstvo obce Hazlov splnilo svou zákonnou povinnost a projednalo (ne)vydání osvědčení o vzniku mandátu náhradníka.

85. Z listiny nazvané „*zápis a usnesení*“ ze zasedání zastupitelstva dne 20. 1. 2011 vyplynulo, že zastupitelstvo posoudilo rezignaci stěžovatele jako neplatnou. V této listině nejsou uvedeny konkrétní důvody, na základě kterých zastupitelstvo tento závěr přijalo, ani z ní neplyne, zda bylo provedeno dokazování ve vztahu k posouzení platnosti rezignace stěžovatele. Je zde pouze konstatováno, že nedošlo k uprázdnění mandátu v zastupitelstvu obce Hazlov, proto není možné předat osvědčení náhradníkovi (osobě zúčastněné na řízení). Tento bod byl schválen poměrem hlasů 5 pro, 3 proti, 1 se zdržel hlasování.

86. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s žalovaným, který výše popsanou situaci vyhodnotil jako nečinnost zastupitelstva obce Hazlov ve věci předání osvědčení osobě zúčastněné na řízení podle § 56 odst. 2 volebního zákona. Podmínky pro zánik mandátu stěžovatele byly splněny. Pokud za této situace ředitel krajského úřadu vyhotovil a předal oprávněnému osvědčení na základě podnětu oprávněného, nepřekročil svou pravomoc, kterou mu svěřuje § 68 volebního zákona.

87. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

88. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 za použití § 120 s. ř. s.). Soud osobu zúčastněnou na řízení nevyzval ke splnění žádné povinnosti, proto jí náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 8. srpna 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu