



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Petry Venclové, Ph. D., a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et. Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobce: **Ministerstvo vnitra**
Nad Štolou 936/3, P. O. BOX 21, Praha 7, 170 34,

proti
žalovanému: **obec Opatovice nad Labem**
Pardubická 160, 533 45 Opatovice nad Labem,
zastoupená Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem,
sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice,

o žalobě proti usnesením Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem ze dne 4. 1. 2023, č. 10/7Z/2023, č. 11/7Z/2023 a č. 12/7Z/2023,

takto:

- I. Usnesení Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem ze dne 4. 1. 2023, č. 10/7Z/2023, č. 11/7Z/2023 a č. 12/7Z/2023, se ruší.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje [redacted].

Odůvodnění:

I.

1. V obci Opatovice nad Labem bylo ve volbách konaných ve dnech 23. a 24. 9. 2022 zvoleno 15 členů zastupitelstva obce. Dne 12. 10. 2022 byla doručena Obecnímu úřadu Opatovice nad Labem písemná rezignace [REDAKCE] z kandidátní listiny Opatovice nad Labem a Pohřebačka pro lidi na mandát člena zastupitelstva obce. Ve stejný den pak byly doručeny rovněž písemné rezignace všech 9 náhradníků z téže kandidátní listiny na pozici náhradníka ([REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE], [REDAKCE]).
2. Dle § 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 též „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“), mandát člena zastupitelstva obce zaniká 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; rezignaci nelze vzít zpět. Dle § 57 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí postavení náhradníka zaniká dnem, kdy starosta nebo primátor obdrží písemnou rezignaci na postavení náhradníka; rezignaci nelze vzít zpět. Dnem 12. 10. 2022 tak došlo k zániku mandátu člena zastupitelstva obce [REDAKCE] a současně k zániku postavení náhradníka u všech náhradníků z kandidátní listiny Opatovice nad Labem a Pohřebačka pro lidi. Dle § 56 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí není-li náhradník, zůstane mandát uprázdněn do konce funkčního období zastupitelstva obce. V souvislosti s výše uvedenými ustanoveními zákona o volbách do zastupitelstev obcí tak dne 12. 10. 2022 došlo ke snížení počtu členů Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem z 15 na 14 členů.
3. Dle § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o obcích“), radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů. Dle žalobce se počet členů zastupitelstva obce ve smyslu § 99 odst. 3 zákona o obcích určuje z jejich faktického počtu, přičemž pro určení faktického počtu členů zastupitelstva obce je rozhodující okamžik volby nové rady obce.
4. Zastupitelstvo obce Opatovice nad Labem na svém zasedání konaném dne 4. 1. 2023 schválilo usnesení č. 10/7Z/2023, č. 11/7Z/2023 a č. 12/7Z/2023, kterými byli zvoleni 3 členové rady obce. Na totožném zasedání byli zvoleni rovněž starosta a místostarosta obce. Došlo tedy ke zvolení nové rady obce, a to vzdor tomu, že v době volby nové rady obce (4. 1. 2023) mělo Zastupitelstvo obce Opatovice nad Labem pouze 14 členů. Zvolení Rady obce Opatovice nad Labem (jejích 3 členů) tedy bylo dle žalobce učiněno v rozporu s § 99 odst. 3 zákona o obcích. Žalobce proto vyzval obec Opatovice nad Labem, aby zjedнала nápravu (§ 124 odst. 1 zákona o obcích). Výzvě žalobce však obec Opatovice nad Labem nevyhověla, a proto žalobce rozhodnutím ze dne 18. 7. 2023, č. j. MV – 90794-12/ODK-2023, pozastavil výkon předmětných usnesení (§ 124 odst. 1 zákona o obcích) a současně byla obci Opatovice nad Labem stanovena přiměřená lhůta ke zjednání nápravy. Proti rozhodnutí žalobce obec Opatovice nad Labem podala rozklad, který ministr vnitra rozhodnutím ze dne 18. 10. 2023, č. j. MV – 143334-3/SO-2023, zamítl. Rozhodnutí o rozkladu nabylo moci práva dne

20. 10. 2023. Jelikož obec Opatovice nad Labem nápravu ve stanovené lhůtě nezjedнала, žalobce dne 31. 10. 2023 jakožto orgán příslušný k výkonu dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí v samostatné působnosti podal v souladu s § 124 odst. 3 zákona o obcích ve spojení s § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), žalobu proti usnesením Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem ze dne 4. 1. 2023, č. 10/7Z/2023¹, č. 11/7Z/2023² a č. 12/7Z/2023³, neboť žalobce byl i nadále přesvědčen, že výše zmíněná usnesení Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem odporují § 99 odst. 3 zákona o obcích.

II.

5. Dle žalovaného žaloba důvodná není. Žalovaný nezpochybňoval skutečnosti zjištěné žalobcem, nesouhlasil však s právním posouzením skutkového stavu. Žalovaný je přesvědčen, že přednost má dostat výklad, dle něhož je pro možnost volby rady stěžejní počet zastupitelů, který vzešel z voleb a který nelze v průběhu volebního období třeba i účelově měnit. Dle žalovaného vůle Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem jako vrcholného orgánu obce s Ústavou garantovaným postavením jednoznačně směřovala k tomu, aby obec s přibližně 2800 občany byla spravována patnáctičlenným zastupitelstvem, a tedy i radou obce. Jednalo se o záměrné rozhodnutí učiněné v souladu s § 67 a § 68 zákona o obcích, které vycházelo z dlouhodobé zkušenosti se správou obce. Voleb do zastupitelstva obce v září 2022 se účastnily všechny volební strany s tím, že se vždy s patnáctičlennými kandidátními listinami ucházely o místo v patnáctičlenném zastupitelstvu. Zvoleno bylo 15 členů zastupitelstva a takto započalo nové volební období Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem. Dle žalovaného výklad prosazovaný žalobcem vede k tomu, že dané rozhodnutí vrcholného orgánu obce může být jednoduše překonáno zcela účelovým postupem jednoho člena zastupitelstva a náhradníků kandidujících na kandidátní listině téže volební strany. Dle žalovaného přitom rezignace [redacted] z kandidátní listiny Opatovice nad Labem a Pohřebačka pro lidi na mandát člena zastupitelstva obce a rezignace všech 9 náhradníků z téže kandidátní listiny účelová byla a představitelé zmíněného opozičního subjektu tento fakt ani nezastírali, když v obecním zpravodaji číslo 9/2022 uvedli, že chtěli zabránit volbě rady města, neboť se domnívají, že vhodnější je, když pravomoc rady obce (§ 99 odst. 2 zákona o obcích) vykonává [vyjma rozhodování ve věcech uvedených v § 102 odst. 2 písm. c), d), f), j), k) a o) zákona o obcích] starosta obce. Takový postup je dle žalovaného zneužitím práva na rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát [§ 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí], resp. práva na rezignaci na postavení náhradníka [§ 57 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí]. V této souvislosti žalovaný upozornil i na § 100 odst. 2 zákona o obcích, z něhož plyne, že v případě poklesu počtu členů zastupitelstva v průběhu funkčního období nastane závažný následek v podobě ukončení činnosti rady obce až ve chvíli, kdy půjde o pokles pod celkový počet 11 členů. Dle žalovaného je evidentní, že „počet 15 není bez dalšího podmínkou existence rady obce“. Ze shora uvedených důvodů je žalovaný přesvědčen, že v projednávané věci ochrana zákona nevyžadovala zásah ze strany státu do činnosti žalovaného (čl. 101 odst. 4 Ústavy), a proto by dle žalovaného měla být žaloba zamítnuta.

¹ usnesení č. 10/7Z/2023 zní: „Zastupitelstvo obce Opatovice nad Labem zvolilo jako prvního člena Rady obce Opatovice nad Labem [redacted].“

² usnesení č. 11/7Z/2023 zní: „Zastupitelstvo obce Opatovice nad Labem zvolilo jako druhého člena Rady obce Opatovice nad Labem [redacted].“

³ usnesení č. 12/7Z/2023 zní: „Zastupitelstvo obce Opatovice nad Labem zvolilo jako třetího člena Rady obce Opatovice nad Labem [redacted].“

III.

6. Pro posouzení důvodnosti žaloby v daném případě je třeba odpovědět na otázku, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro volbu členů rady obce.
7. Postavení rady obce není upraveno na ústavní úrovni, jediným orgánem obce, který Ústava České republiky (dále též „Ústava“) výslovně zmiňuje, je zastupitelstvo (čl. 101 odst. 1 Ústavy). Rada obce se proto volí jen v obcích, v nichž to dle zákonodárce zájem na řádné správě obce objektivně vyžaduje (resp. kde je to racionální), a postavení a složení rady obce se odvíjí od zastupitelstva obce, jemuž je rada obce také ze své činnosti odpovědná.
8. Zákon o obcích v § 99 odst. 3 stanoví, že
 - a) se rada obce nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů,
 - b) radu obce tvoří starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce,
 - c) počet členů rady obce je lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce.
9. Počet členů rady obce je provázán s počtem členů zastupitelstva obce, a to po celé funkční období těchto orgánů. Onu „provázanost“ je ovšem možno garantovat, pouze je-li v průběhu celého funkčního období zastupitelstva (tedy jak době, kdy je rada volena, tak v průběhu jejího funkčního období) zohledňován skutečný personální stav zastupitelstva, tzn. přihlíží-li se k poklesu počtu jeho členů. Proto je dle přesvědčení soudu nutné (nejen) při volbě rady vycházet z faktického stavu, resp. ze skutečného počtu členů zastupitelstva obce, nikoliv ze stavu „plánovaného“, tj. z počtu, jenž stanovilo předchozí zastupitelstvo obce jako počet členů zastupitelstva, který má být zvolen (§ 67, § 68 zákona o obcích), neboť v důsledku rezignací zastupitelů (a jejich náhradníků) může tento plánovaný počet doznat nikoliv nevýznamných změn i před ustavujícím zasedáním zastupitelstva obce a cíle sledovaného § 99 odst. 3 zákona obcích (garantovat při volbě rady provázanost počtu členů rady obce s počtem členů zastupitelstva obce tak, aby celá soustava klíčových orgánů obce byla racionální a efektivní) by nebylo dosaženo. Ostatně to, že rozhodující je skutečný počet členů zastupitelstva obce, plyne např. z § 100 odst. 3 zákona o obcích,⁴ který upravuje v zájmu zajištění stability již zvolené rady a kontinuity výkonu jejích funkcí pro případ poklesu členů zastupitelstva obce výjimku z pravidla, dle kterého počet členů rady nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. Není racionální, aby při volbě rady obce byl pro posouzení souladu volby s § 99 odst. 3 zákona o obcích rozhodující počet členů zastupitelstva, jenž stanovilo předchozí zastupitelstvo jako počet členů zastupitelstva, který má být zvolen, tedy jakýsi stav plánovaný, jenž, jak již bylo uvedeno výše, nemusí odpovídat stavu skutečnému, a ihned po zvolení rady by naopak již skutečný počet členů zastupitelstva relevantní byl, resp. k poklesu počtu členů zastupitelstva obce by se přihlíželo (viz § 100 odst. 2, 3 zákona o obcích). Pokud by byl správný názor žalovaného „a pro možnost volby rady byl stěžejní počet zastupitelů, který vzešel z voleb,“ a jediné limity by plynuly z § 100 zákona o obcích (který ovšem zjevně upravuje situace, jež mohou nastat po zvolení rady), bylo by možno v obci Opatovice nad Labem zvolit pětičlennou radu i po rezignaci čtyř členů

⁴ § 100 odst. 3 zákona o obcích zní: Jestliže v průběhu funkčního období přesáhne počet členů rady obce jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce, aniž počet jeho členů poklesne pod 11, plní rada obce nadále své funkce.

zastupitelstva a jejich náhradníků před ustavujícím zasedáním zastupitelstva, tzn., že pětičlenná rada by byla volena v (reálně) jedenáctičlenném zastupitelstvu (a již v době volby rady by počet členů rady přesahoval jednu třetinu skutečného počtu členů zastupitelstva). Takový výklad ovšem vede k cíli, který zákonodárce (viz § 99 odst. 3 zákona o obcích) zřetelně nesledoval, a proto je nutno ho odmítnout.

10. Vzhledem k tomu, že zákonodárce (vzdor připomínce odborné veřejnosti – srov. např. Filip, J. Mandát člena zastupitelstva v obci. Národní výbory, roč. 1990, č. 48) nepřevzal prvorepublikovou právní úpravu (srov. § 8 zák. č. 75/1919 Sb. z. a. n., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, jenž upravoval „*povinnost přijmouti a podržeti volbu*“ a dle kterého bylo „*přípustno vzdáti se členství zastupitelstva, rady, neb komisí obecních za volebního období*“ jen z taxativně uvedených důvodů, jinak jen se souhlasem většiny členů zastupitelstva) a neomezil možnost člena zastupitelstva vzdát se mandátu, má žalovaný pravdu, že u patnáctičlenných zastupitelstev může jeden zastupitel (ve „spolupráci“ s náhradníky) svou rezignací způsobit, že pro volbu rady nebudou splněny zákonem stanovené podmínky. Tento následek však není dokladem nesprávnosti soudem provedené interpretace § 99 odst. 3 zákona o obcích, nýbrž dokladem výše popsaného (z pohledu soudu) deficitu právní úpravy (této i předcházející).
11. Ze všech výše uvedených důvodů soud přisvědčil žalobci, že usnesení Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem ze dne 4. 1. 2023, č. 10/7Z/2023, č. 11/7Z/2023 a č. 12/7Z/2023, odporují § 99 odst. 3 zákona o obcích, neboť k okamžiku volby nové rady obce na zasedání Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem konaném dne 4. 1. 2023 mělo Zastupitelstvo obce Opatovice nad Labem pouze 14 členů.
12. Soud si je vědom toho, že [redacted] z kandidátní listiny Opatovice nad Labem a Pohřebačka pro lidi před ustavujícím zasedáním zastupitelstva rezignovala na mandát člena zastupitelstva obce a ve stejný den pak rezignovalo všech 9 náhradníků z těžce kandidátní listiny na pozici náhradníka. Jelikož tyto osoby podaly své rezignace současně a v prakticky totožné formě (rezignační listiny obsahují shodné formulace a mají i totožnou vizuální úpravu), není pochyb o tom, že se jednalo o organizovaný či minimálně koordinovaný postup a že nešlo o rezignace učiněné na základě individuální úvahy [redacted] a jejich náhradníků, resp. že nešlo o rezignace opřené o specifické důvody každého jednoho z rezignantů. Tento fakt ostatně ani nebyl zastírán, jak plyne z článku (s názvem: Je rada v této obci tak důležitá?) opozičních zastupitelů publikovaném ve zpravodaji žalovaného č. 9/2022 (strana 4), v němž autoři připouští, že cílem tohoto kroku bylo zabránit volbě rady obce, když dle opozičních zastupitelů je vhodnější, pokud pravomoc rady obce (§ 99 odst. 2 zákona o obcích) vykonává [vyjma rozhodování ve věcech uvedených v § 102 odst. 2 písm. c), d), f), j), k) a o) zákona o obcích] starosta obce. Ačkoliv se jedná o poněkud (eufemisticky vyjádřeno) svérázný přístup k mandátu získanému od voličů, resp. k funkci náhradníka, nelze přehlížet, že zákonodárce jednak (jak bylo uvedeno výše) neomezil možnost zastupitele vzdát se mandátu, jednak výše popsané jednání nevedlo k ochromení činnosti zastupitelstva obce či k vyvolání opakovaných voleb. Důsledkem postupu zmíněného zastupitele a jeho náhradníků je „pouze“ to, že pravomoci rady bude vykonávat [vyjma rozhodování ve věcech uvedených v § 102 odst. 2 písm. c), d), f), j), k) a o) zákona o obcích] starosta obce. Nejde tak o případ zjevného zneužití práva⁵ srovnatelný s případem posuzovaným Krajským soudem

⁵ Zákaz zneužití práva je krajním prostředkem řešení právních sporů, je „*poslední záchrannou brzdou*“ (ultima ratio), musí být tedy uplatňován nanejvýš restriktivně, resp. lze jej uplatňovat pouze ve výjimečných případech (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 1 As 70/2008–74, č. 2099/2010)

v Českých Budějovicích v řízení vedeném pod sp. zn. 61 A 19/2020 (kde dle soudu bylo cílem rezignací „zmařit činnost zastupitelstva“ a vyvolat nové volby). V této věci jde spíše o obstrukci svého druhu, přičemž i dle Ústavního soudu (srov. např. náleze ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 127) obstrukce jsou (do jisté míry) legálním prostředkem (často sloužícím k tomu, aby byl vynucen kompromis mezi většinou a menšinou) v politické soutěži,⁶ do níž by soudy neměly (pokud obstrukce např. nevedou k paralýze zastupitelského sboru, neboť pak by většina - a to v rozporu s čl. 6 věty první Ústavy - nebyla s to prosadit svou vůli svobodným hlasováním) zasahovat. Je pak především na voličích, aby zvážili, zda budou v dalších volbách znovu volit do zastupitelstva obce ty kandidáty, kteří na svůj mandát po řádných volbách rezignovali, aniž by se ho alespoň pokusili vykonávat.

13. V situaci, kdy žalobce ani žalovaný platnost rezignací výše uvedených osob nezpochybňovali, samotné okolnosti těchto rezignací nepostačují k tomu, aby soud uzavřel, že zákonem jasně stanovená pravidla upravující volbu rady obce nemusela být v nyní posuzovaném případě užita.

IV.

14. Ze všech výše uvedených důvodů soud žalobě vyhověl a žalobou napadená usnesení Zastupitelstva obce Opatovice nad Labem zrušil [výrok I; § 78 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 67 písm. a) s. ř. s.].
15. O náhradě nákladů řízení rozhodl (výrok II) soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. [ve spojení s § 67 písm. a) s. ř. s.].
16. Žalovaný nebyl ve sporu úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení nemá, žalobce se práva na náhradu nákladů řízení vzdal. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Sb. NSS). Nelze však souhlasit s názorem žalobce (prezentovaným např. v odůvodnění jeho rozhodnutí ze dne 18. 7. 2023, č. j. MV-90794-12/ODK-2023), že žalobce není oprávněn při výkonu dozoru podle § 124 zákona o obcích posuzovat, zda došlo při „podání rezignací na mandát člena zastupitelstva obce či náhradníka ke zneužití práva a na základě toho dovozovat závěry z hlediska posouzení souladu usnesení orgánu obce s právními předpisy“. Žalobce v tomto ohledu není žádným obecně závazným právním předpisem omezen a je naopak povinen na námitku obce, že došlo ke zneužití práva, adekvátně reagovat (což se nestalo).

⁶ Tato teze není nová, již Hans Kelsen k obstrukcím uvedl (Kelsen, Hans. O státu, právu a demokracii. Výběr z prací z let 1914 – 1938. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 58): „Fysická obstrukce je už pro svou formální protiprávnost bez každého oprávnění; i technická obstrukce musí se pokládat za odporující smyslu a duchu parlamentního jednacího řádu, pokud vůbec podvazuje parlamentní vytvoření vůle. Zavrhovati ji však přímo jako neslučitelnou s většinovým principem bylo by možné tehdy, kdyby se většinový princip ztotožňoval s většinovým panstvím, což však nejde. Ve skutečnosti obstrukce byla často prostředkem nikoli k tomu, aby vůbec zamezila vytvoření parlamentní vůle, nýbrž aby je nakonec donutila ke kompromisu mezi většinou a menšinou.“

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 17. dubna 2024

JUDr. Petra Venclová, Ph. D. v.r.
předsedkyně senátu