

## Zánik mandátu člena zastupitelstva obce\*

Ondřej Moravec, Filip Rigel\*\*

### ÚVODEM

Problematika vzniku a zániku mandátu člena zastupitelstva obce, potažmo úprava komunálních voleb jako celku, v sobě snoubí principy volebního práva a principy spojené s právem na samosprávu. Jakákoli zákonná úprava v této oblasti musí tyto principy dané ústavním pořádkem respektovat a pohybovat se přísně v rámci těmito principy vymezeném. Zcela konkrétně to znamená, že úkolem zákonodárce je legálně upravit okolnosti vzniku a zániku mandátu člena zastupitelstva obce tak, aby byla dána legitimita mandátu, tedy byl zachován princip časově omezené vlády, obsah subjektivního volebního práva byl založen na tradičních principech<sup>1</sup> a zachováno právo obce na samosprávu. Vždyť je to především způsob získávání politické moci, který tuto moc legitimizuje.

Legislativa musí upravovat nejen standardní běh věcí, tedy přirozenou obměnu zastupitelstva po řádných volbách, ale zároveň musí i předvídat všechny možné mimořádnosti a volit takovou úpravu, která se úspěšně vyhne interpretačním problémům. Toto se týká zejména otázky zániku mandátu.

Každý jiný způsob zániku mandátu než je uplynutí volebního období v sobě automaticky nese kardinální problém – je vůbec možné mandát, který zastupitel získal z vůle voličů, odebrat? A když ano, tak za jakých okolností? Na tyto problémové otázky musí zákonodárce reagovat tak, aby nedošlo k neospravedlivnému zásahu do práva na samosprávu, ve vztahu k zastupitelstvu jako celku, a do práva podílet se na správě věcí veřejných, ve vztahu k jednotlivému zastupiteli. Neméně důležitý je požadavek na pregnantnost a výkladovou jednoznačnost úpravy, aby nedocházelo k situacím, kdy nebude jasné, zda mandát zanikl, nebo nezanikl. Následky účasti zastupitele – nezastupitele na jednání a hlasování zastupitelstva obce mohou být nedozírné.

Otázka vzniku mandátu nečiní interpretační potíže. Rozhodným okamžikem pro vznik mandátu je zvolení, tj. okamžik, kdy je ukončeno hlasování ve volební místnosti. Toto ustanovení se objevuje duplicitně – jak

v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (§ 55 odst. 1), tak v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 69 odst. 1).

### ZÁNÍK MANDÁTU

Úprava zániku mandátu je podstatně pestřejší. Zánik mandátu člena zastupitelstva je upraven v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstva obcí (dále jen „volební zákon“)<sup>2</sup>. V § 55 nalezneme ve druhém odstavci výčet právních skutečností, které vedou k zániku mandátu. Ač se tento výčet jeví být taxativním, nejsou v něm obsaženy všechny skutečnosti, které mají za následek zánik mandátu. Chybějící případy musíme hledat v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Proto se nadále nebudeme držet výčtu z § 55 volebního zákona, ale dáme přednost vlastnímu uspořádání, které bude více reflektovat některé společné znaky jednotlivých právních skutečností vedoucích k zániku mandátu.

Tyto skutečnosti můžeme rozčlenit do několika skupin. Nejvíce se nabízí dělení podle toho, zda dochází k zániku mandátu celého zastupitelstva, nebo pouze jednoho individuálně určeného zastupitele. Do první skupiny patří vypršení funkčního období zastupitelstva, rozpuštění zastupitelstva a zánik obce.

Druhou skupinu můžeme vnitřně dále rozčlenit podle toho, zda k zániku mandátu dochází přímo ze zákona, nebo zda mandát zaniká následkem vyslovení jeho zániku příslušným orgánem.

### KONEC FUNKČNÍHO OBDOBÍ

Konstrukce volebního období zastupitelstva obce je odlišná od volebního období Poslanecké sněmovny. I zde je třeba vycházet z Ústavy, která stanoví, že volební období zastupitelstva obce je čtyřleté<sup>3</sup>, ovšem na rozdíl od Poslanecké sněmovny, mandát zastupitelstva obce nevyprší automaticky uplynutím funkčního období, ale v souladu s díkci § 55 odst. 2 písm. d) až dnem voleb do zastupitelstva obce. Tato úprava umožňuje zkrácení, či prodloužení volebního obdo-

\* Text autorů je zcela přepracovanou, doplněnou a aktualizovanou podobou jedenácté kapitoly studentské vědecké odborné činnosti, kterou autoři prezentovali v 5. ročníku této soutěže dne 14. května 2003 na Právnické fakultě MU v Brně. Problematiku považovali za tak zásadní a sdělující, že cítili potřebu se k ní vrátit a věnovat se jí v této rozšířené podobě.

\*\* Ondřej Moravec, Filip Rigel, studenti Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně

<sup>1</sup> Jde o principy všeobecnosti, rovnosti, přímosti, tajného hlasování a svobody voleb.

<sup>2</sup> Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 230/2002 Sb. a č. 309/2002 Sb. Jsou-li uvedena čísla paragrafu bez dalšího, znamená to, že se tato čísla vztahují k volebnímu zákonu.

<sup>3</sup> Čl. 102, odst. 2 Ústavy.

bí zastupitelstva podle toho, na kdy jsou vyhlášeny volby.<sup>4</sup> Nesporným pozitivem této úpravy je, že období, ve kterém je obec bez svého vrcholného orgánu, zkracuje v drtivé většině případů na nezbytné minimum. Domníváme se, že úprava, ač zdánlivě odporuje principu vlády na časově omezené volební období, je ústavně konformní. Účelem principu vlády na čas je obrana před možnou uzurpací moci. Toto ovšem v případě zastupitelstva obce nehrozí, neboť přesná délka jeho volebního období závisí na rozhodnutí prezidenta, resp. ministra vnitra o termínu voleb.

Oproti staré úpravě<sup>5</sup> došlo k výrazné změně – mandát zaniká prvním dnem voleb, ať už jde o volby řádné, či nové. Stará úprava totiž hovořila o zániku mandátu dnem nových voleb, což je ovšem institut zákonem přesně určený; jde o jakousi dobu předčasných voleb. Z tohoto důvodu nám do této právní skutečnosti spadne i řádný způsob zániku mandátu zastupitelstva a není potřeba jej vyčleňovat jako speciální kategorii.<sup>6</sup>

Mandát starého zastupitelstva zaniká prvním dnem voleb.<sup>7</sup> Od té doby nemá obec žádného zastupitele, má však zastupitelstvo<sup>8</sup>. Zaniká i tehdy, ukáže-li se posléze, že se nepodařilo zvolit zastupitelstvo nové, protože byla vyslovena neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování,<sup>9</sup> nebo proto, že některá z okrskových komisí neodevzdala zápis o průběhu a výsledku hlasování.<sup>10</sup> Odlišná je naopak situace, kdy ke zvolení zastupitelstva nedojde proto, že se volby vůbec nekonaly. Zařazení tohoto důvodu do § 54 považujeme za systematicky nešťastné, neboť nemá smysl hovořit o nezvolení tam, kde se vůbec nevolilo. V tomto případě k zániku mandátu nedochází a zastupitelstvo zůstává ve funkci až do dne dodatečných voleb. Tato situace se pohybuje na samotné hraně ústavnosti, neboť případné prodloužení mandátu zastupitelstva se již nemusí pohybovat v řádu dnů jako u předchozích případů, ale zejména ve velmi malých obcích může docházet k situacím, že stávající zastupitelstvo nebude cítit potřebu legitimovat svoje postavení volbami.

### ROZPUŠTĚNÍ ZASTUPITELSTVA

Rozpuštění zastupitelstva je radikálním zásahem do samosprávy obce, a proto je třeba zacházet s tímto institutem nanejvýš opatrně. Zákonnou úpravu tohoto institutu najdeme v § 89 zákona o obcích.

Ministerstvo vnitra rozpustí zastupitelstvo ze dvou důvodů:

1. Zastupitelstvo se nesejde po dobu delší než 6 měsíců tak, aby se mohlo usnášet.<sup>11</sup>
2. Zastupitelstvo nebude respektovat výsledek hlasování v místním referendu a na výzvu ředitele krajského úřadu tento nedostatek do 2 měsíců neodstraní.

V obou těchto případech mandát zaniká dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozpuštění zastupitelstva. Obec se může bránit u soudu. Ten bude postupovat podle soudního řádu správního<sup>12</sup>. Žaloba nemá automaticky odkladný účinek, ale na základě § 73 soudního řádu správního soud přiznává žalobě odkladný účinek na návrh žalobce tehdy, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí způsobily žalobci nenahraditelnou újmu a zároveň se přiznání odkladného účinku nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a nebude v rozporu s veřejným zájmem. Této podmínce soudního řádu správního bude zcela určitě vyhovovat situace, kdy bude rozpuštěno zastupitelstvo a bude pravděpodobné, že nové volby proběhnou dříve, než soud rozhodne o žalobě. V takovém případě totiž mandát zastupitelstva nebude možné obnovit.

### ZÁNİK OBCE

Zánik obce je nezpochybnitelným důvodem pro zánik mandátu zastupitelstva již z povahy věci. V § 55 odst. 2 volebního zákona nalezneme v písmenu e) formulaci zániku mandátu dnem sloučení obcí nebo připojení k jiné obci. Obě tyto skutečnosti mají však za následek nejen zánik mandátu zastupitelstva, ale i zánik obce jako takové. Vzhledem k tomu, že mluvíme-li o obcích, máme tím na mysli i městské části statutárních měst, připojujeme k důvodům uvedeným v § 55 volebního zákona ještě důvod třetí: zrušení městské části. Teoreticky si lze představit i zánik celé obce bez připojení k jiné obci, ale v drtivé většině si vystačíme s institutem sloučení obcí, resp. připojení k jiné obci.

Připojením obce k jiné obci zaniká mandát zastupitelstva obce, která se připojuje. Zastupitelstvo druhé obce zůstává nadále ve stejném složení.

Sloučením obcí zanikají zastupitelstva všech slučo-

<sup>4</sup> Ty vyhlašuje prezident, nebo, jde-li o volby dodatečné, opakované nebo nové, ministr vnitra.

<sup>5</sup> Zákon 152/1994 Sb.

<sup>6</sup> KOPECKÝ, M.: Mandát člena zastupitelstva v obci. Správní právo 3/2000, s. 129 an.

<sup>7</sup> Na rozdíl od zastupitelstva kraje, jeho funkční období končí okamžikem zvolení nového zastupitelstva.

<sup>8</sup> To je zřízeno Ústavou (čl. 101 odst. 1).

<sup>9</sup> § 54 odst. 1 písm. a).

<sup>10</sup> § 54 odst. 1 písm. c).

<sup>11</sup> Zastupitelstvo má povinnost scházet se dle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce (§ 92 zákona o obcích).

<sup>12</sup> zákon č. 150/2002 Sb.

vaných obcí a v nově vzniklé obci je třeba zvolit nové zastupitelstvo v nových volbách.<sup>13</sup>

Městský obvod nebo městskou část ve statutárním městě lze zrušit na základě rozhodnutí zastupitelstva města.<sup>14</sup> Městský obvod tedy nedisponuje autodestrukčním mechanismem. Korektiv mají ve svých rukou přímo občané města, kteří mají trvalý pobyt v dotčeném městském obvodu, a to na základě jejich práva iniciovat vypsání místního referenda o této otázce. Výsledek referenda je pro město závazný a jeho nerespektování může vést až k rozpuštění zastupitelstva města (viz výše).

Mandát členů zastupitelstva obce zaniká v tomto případě dnem, ke kterému dochází k zániku obce.

### ODMÍTNUTÍ SLOŽENÍ SLIBU, SLOŽENÍ SLIBU S VÝHRADOU

Institut slibu zastupitele obce má symbolickou a ceremoniální povahu. Vyjadřuje jeden z principů českého ústavního systému, tj. že zvolený zástupce lidu má hájit zájmy všeho lidu a že se má řídit Ústavou (v případě zastupitele obce a kraje i zákony). To ovšem neznamená, že slib nemá právní následky. Ty vyplývají na povrch právě v otázce případného zániku mandátu pro nesložení slibu.

Slib zní: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“ Člen zastupitelstva obce skládá slib před zastupitelstvem obce pronesením slova „slibuji“ a potvrdí složení slibu podpisem.<sup>15</sup>

K zániku mandátu nedochází nesložením slibu, ale odmítnutím (!) složení slibu.<sup>16</sup> Zastupitelé mají sice podle § 69 povinnost složit slib na počátku prvního zasedání zastupitelstva obce, ale tato povinnost není sankcionována. Není-li zastupitel přítomen, nebo není

z jiného důvodu vyzván ke složení slibu, měl by slib složit na prvním zasedání zastupitelstva, na němž bude přítomen.

Za odmítnutí složení slibu, resp. složení slibu s výhradou, tedy můžeme považovat takové jednání zastupitele, kterým odmítá výzvu ke složení slibu učiněnou osobou k tomu kompetentní a při příležitosti k tomu určené – tj. při jednání zastupitelstva obce. Mandát zaniká okamžikem odmítnutí složit slib, resp. okamžikem učinění výhrady.

### SMRT

Úmrtí člena zastupitelstva je vcelku pochopitelným důvodem pro zánik mandátu. Ten zaniká okamžikem úmrtí zastupitele, který je třeba určit podle všech dostupných a věrohodných informací, je-li toho zapotřebí, s přesností na minuty. Tak přesné určení vyžaduje zejména případ, kdy zastupitel zemře přímo v průběhu jednání zastupitelstva.

Pokud nelze smrt prokázat předepsaným způsobem (není možno bezpečně identifikovat tělo) a je-li její smrt možno prokázat jinak, prohlásí ji soud za mrtvou. V takovém případě mandát zaniká okamžikem, který zastupitel nepřežil, lze-li ho určit.

Potenciálně problematická snad může být situace, kdy je zastupitel prohlášen za mrtvého, protože je ne-zvěstný, lze-li se zřetelem ke všem okolnostem usoudit, že již nežije.<sup>17</sup> V takovém případě ho může soud prohlásit za mrtvého<sup>18</sup> a ve svém rozhodnutí určit den, který platí za den smrti nezvěstného. Tímto dnem zaniká také mandát člena zastupitelstva. Problém nastane tehdy, prokáže-li se, že zastupitel je stále naživu a bude se chtít ujmout mandátu. Ten však již bude obsazen náhradníkem podle volebního zákona. Domníváme se, že je třeba prohlásit mandát nezvěstného za zaniklý a zrušení soudního rozhodnutí o prohlášení za mrtvého nemůže mít za následek jeho obnovení.

<sup>13</sup> § 58 odst. 1 písm. c) volebního zákona.

<sup>14</sup> § 20 zákona o obcích.

<sup>15</sup> Drobné nejasnosti provázely předchozí znění § 69 odst. 3 zákona o obcích (účinné do 1. 1. 2003, tj. do novely č. 313/2002 Sb.). Slib byl do té doby skládán do rukou předsedajícího zasedání zastupitelstva (tj. nejstaršímu zvolenému zastupiteli – § 91 odst. 1 zákona o obcích). V praxi se to často dělo tak, že zastupitel předsedajícímu podal ruku. Osobní či politické nesváry však mohly způsobit to, že zastupitel předsedajícímu podanou ruku nestiskl a vznikla tak kuriózní otázka, zda jde vůbec o platné složení slibu. Výkladem však bylo lze dovést to, že rozhodující je následný potvrzující podpis zastupitele o složení slibu. Tato akademická a kuriózní situace však již nenastane. Srov. KOUDELKA, Z.: *Obce a kraje*, 2. vydání, Linde, Praha, 2001, s. 91.

<sup>16</sup> K úspěšnému složení slibu stačí pronést před zastupitelstvem magické slovíčko: „slibuji“ a poté se na správném místě podepsat. V případě, že by člen pronesl antonymum (tj. „neslibuji“), o svůj mandát by v tu chvíli přišel. Jakákoliv výhrada pronesená při skládání slibu („slibuji, ale.“) má stejné účinky, jako kdyby byl slib odmítnut. Pokud by zastupitel namísto: „slibuji“, pronesl jiné slovo podobného smyslu (např.: „přísahám“), měl by na to být upozorněn, aby to mohl zkusit znovu a lépe. Následný podpis by také zastupiteli neměl činit větší obtíže. Zákon naštěstí nepoužívá mnohde užívaný a protimluvný termín čitelný podpis. Zastupitel tedy může křížkovat, něco jiného by však bylo, kdyby namísto svého jména napsal jméno jiné. Tím by o mandát přišel. Pokud by ale došlo jen k tomu, že by se zastupitel omylem podepsal do kolonky, která je určená pro podpis jiného zastupitele, mandát by tím neztratil, ale ztratil by úctu svých kolegů a navíc by se musel podepsat na správné místo. Uznáváme, že tato diskuze je ryze akademická, zelená a nesmírně košatá praxe si vždy dokáže poradit po svém.

<sup>17</sup> § 7 odst. 2 občanského zákoníku.

<sup>18</sup> § 198 občanského soudního řádu.

## REZIGNACE

Na funkci zastupitele obce lze, stejně jako na funkci v jiných zastupitelských orgánech, rezignovat. Člen zastupitelstva podává rezignaci do rukou starosty, resp. primátora, a to písemnou formou. Z rezignačního dopisu musí být zřejmé, že zastupitel má v úmyslu svoji funkci skutečně a bezpodmínečně opustit. Za rezignaci nelze považovat dopis primátorovi, ve kterém se sděluje, že pokud nebudou vyčleněny prostředky na ten či onen projekt, tak že neví, neví, jak bude moci ve své práci pokračovat.

Starosta, resp. primátor města rezignuje na svou funkci zastupitele na zasedání zastupitelstva. Z dikce ustanovení § 55 odst. 2 písm. b) je zřejmé, že pro rezignaci starosty postačuje ústní forma, kvalifikovaná v tom ohledu, že je třeba ji podat před ostatními zastupiteli. Z povahy věci plyne, že je třeba ji podat na zasedání zastupitelstva. Naopak není třeba, aby zastupitelstvo bylo usnášeníschopné.

Nesmírně problematická je však úprava okamžiku zániku mandátu. Do volebního zákona totiž proniklo ustanovení, že mandát zaniká dnem doručení rezignace člena zastupitelstva starostovi. Není však určen přesný okamžik zániku mandátu, jako tomu bylo v předchozí úpravě nebo jak tomu je v případě zastupitele kraje<sup>19</sup>, což může mít nedozírné následky, pokud rezignující zastupitel bude svou funkci vykonávat i v den, kterým jeho mandát zaniká<sup>20</sup>.

Zajímavá je komparace se zánikem některých jiných funkcí ve veřejném sektoru. Jak již bylo uvedeno, funkce člena zastupitele kraje zaniká okamžikem doručení rezignace.

Mandát soudního přísedícího – ten stejně jako zastupitel skládá rezignaci do rukou obecního zastupitelstva – zanikne dnem následujícím po dni, v němž bylo oznámení přísedícího o vzdání se funkce doručeno zastupitelstvu, které ho do funkce zvolilo<sup>21</sup>.

Mandát poslance zaniká vzdáním se mandátu<sup>22</sup>. Mandát soudce Ústavního soudu zaniká dnem následujícím po dni, v němž učinil prohlášení, že se vzdává své funkce<sup>23</sup>. Z uvedeného srovnání se domníváme, že je třeba trvat na tom, že mandát člena zastupitelstva obce zaniká počátkem dne, kdy je starostovi doručena rezignace, se všemi důsledky s tím spojenými, zejména v oblasti hlasování zastupitele, jehož mandát již předtím zanikl. Tento pohled podporuje i skutečnost, že pokud by zákonodárce zamýšlel, aby mandát zanikl až koncem dne, kdy se vzdá mandátu, neboť v tom případě je k dispozici konstrukce „dnem následujícím po dni“. Nelze použít ani ustanovení samotného voleb-

ního zákona o počítání lhůt, neboť o lhůtu se vůbec nejedná.

Časové navázání („dnem“) není jen matoucí. Je naprosto matoucí. Přitom stačilo tak málo – přinejmenším opsat znění předchozích legálních úprav. Všechny dosavadní zákony, které upravovaly volby do zastupitelstev obcí po roce 1989 (tj. č. 368/1990 Sb., č. 298/1992 Sb. a 152/1994 Sb.) vázaly zánik mandátu k okamžiku doručení písemné rezignace příslušnému orgánu. Jiným možným řešením by bylo zvolit časové navázání „dnem následujícím po dni“, jak je to použito v zákoně o soudech a soudcích.

S výše uvedeným problémem dnešní zákonné úpravy nám nepomůže ani výklad. Nelze se domnívat, že by mandát zanikal koncem dne (z dikce „zaniká dnem“). Nejen že to neodpovídá obecným právními zásadám, ale argument proti se najde i v samotném zákoně. Jak jinak pak vyložit ustanovení § 15 odst. 2 písm. d) (mandát zaniká dnem nových voleb). Kdyby v tomto případě končil mandát koncem dne, tak za předpokladu, že se volby konají v jednom dni, by obec od uzavření volebních místností do konce dne měla obsazeno zastupitelstvo hned dvakrát. A to prostě nejde.

## ROZHODNUTÍ ZASTUPITELSTVA

Následující právní skutečnosti sice vedou k zániku mandátu, ale nejde o zánik *ex lege*. K zániku mandátu totiž dochází až vyslovením jeho zániku zastupitelstvem obce. Vzhledem k tomu, že zastupitelstvo má povinnost zánik mandátu vyslovit, domníváme se, že za právní skutečnosti vedoucí k zániku mandátu je můžeme považovat. Tyto důvody jsou uvedeny v § 55 odst. 3 volebního zákona. Jsou jimi:

- a) ztráta volitelnosti
- b) neslučitelnost funkcí
- c) pravomocné rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody

## A) ztráta volitelnosti

Pasivní volební právo (právo být volen) do zastupitelstva obce je vázáno kumulativně na 3 základní okruhy podmínek. Jde o:

- trvalý pobyt na území obce
- české státní občanství, resp. občanství státu, jehož příslušníci mají právo volit do zastupitelstev obcí na základě mezinárodní smlouvy publikované ve Sbírce zákonů. Dále je třeba, aby

<sup>19</sup> § 48 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

<sup>20</sup> Naprosto fatální důsledky to může mít, pokud půjde o oddávajícího zastupitele. Znamenalo by to neexistenci manželství, neboť by oddávající nebyl pověřeným zastupitelem? Bylo by třeba uplatnit občanskoprávní zásadu ochrany nabytých práv.

<sup>21</sup> § 98 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů.

<sup>22</sup> článek 25 Ústavy.

<sup>23</sup> § zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

kandidát byl občanem obce, což je ovšem vzhledem ke konstrukci občanství obce *de lege lata* požadavek redundantní.

- dovršení 18 let alespoň druhý den voleb.<sup>24</sup> Naplnění podmínky dosažení věkové hranice není shodné s občanskoprávním pojmem zletilost, takže osoba, která dosáhla zletilosti před svým osmnáctým rokem věku uzavřením manželství, volit nemůže.<sup>25</sup>
- neexistence překážek volebního práva podle § 4 odst. 2 písm. a) a b) – oproti překážkám ve výkonu aktivního volebního práva jde o překážky dlouhodobějšího charakteru (výkon trestu odnětí svobody a ztráta způsobilosti k právním úkonům).

Pokud jde o zbavení způsobilosti k právním úkonům, dopustil se zákonodárce závažného přehmatu – do překážek volitelnosti nezařadil omezení způsobilosti k právním úkonům. Filip, Schelle tvrdí, že rozšiřujícím výkladem do skupiny osob zbavených způsobilosti k právním úkonům zařadíme i osoby s omezenou způsobilostí.<sup>26</sup> Domníváme se, že rozšiřující výklad v tomto případě namísto není, neboť by tím došlo k omezení práva občana a to dokonce práva ústavně garantovaného, což je zakázáno mnohými výkladovými pravidly (např. čl. 3 odst. 3 Ústavy). Domníváme se, že nezbyvá než výkon volebního práva osobám s omezenou způsobilostí k právním úkonům umožnit.

## B) neslučitelnost funkcí

Nově zvolený člen zastupitelstva, u něhož dochází k neslučitelnosti funkcí, musí do tří dnů po ustanovujícím zasedání zastupitelstva učinit právní úkon směřující ke skončení „překážejícího“ pracovního poměru. Doklad o tom, že důvod neslučitelnosti pominul, je třeba předložit příslušnému starostovi nebo primátorovi do tří měsíců od ustavujícího zasedání zastupitelstva. Trvá-li překážející pracovní poměr i po uplynutí třech měsíců, musí zastupitelstvo rozhodnout o zániku mandátu.

Tato tříměsíční lhůta se však týká pouze případů, kdy k neslučitelnosti dochází okamžikem zvolení. Pokud se zastupitel ujme funkce, jež je neslučitelná

s funkcí zastupitele, po svém zvolení, zastupitelstvo vysloví zánik mandátu okamžitě.

## C) pravomocné rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody

Zastupitelstvo vysloví zánik mandátu tehdy, je-li odsuzující rozsudek pravomocný. V tomto případě (na rozdíl od překážky ve výkonu pasivního volebního práva pro výkon trestu odnětí svobody) není třeba čekat na nástup k výkonu trestu, relevantní není ani případné upuštění od potrestání.

Zajímavou situaci naopak konstruuje případná prezidentská milost. Jde-li o prosté prominutí výkonu trestu, je situace poměrně zřejmá – je tu pravomocný odsuzující rozsudek a na jeho základě vysloven zánik mandátu. Další okolnosti jsou již bezvýznamné. Je-li však milost spojena se zahlazením viny, má se na odsouzeného pohlížet, jako by nikdy nebyl odsouzen. Pokud bude zastupitelstvo o zániku mandátu rozhodovat v době, kdy mu již bude známo rozhodnutí prezidenta o udělení milosti, zánik mandátu nevysloví. Pokud však již bude zánik mandátu vysloven a uprázdněný mandát bude obsazen náhradníkem, stojíme na stanovisku, že mandát takto zaniklý již nelze obnovit jinak než volbami.

Z dikce volebního zákona zcela jednoznačně plyne, že zastupitel musí tyto podmínky splňovat po celou dobu výkonu funkce. Rozhodnutí zastupitelstva, jímž se vyslovuje zánik mandátu, má zvláštní povahu. Nejde o deklaratorní akt, protože mandát zaniká právě rozhodnutím zastupitelstva. Na druhé straně se však domníváme, že zastupitelstvo při svém rozhodování nemůže vycházet pouze ze stavu platného v okamžiku rozhodování. Nastane-li skutečnost, uvedená výše, má zastupitelstvo povinnost vyslovit zánik mandátu, a to i tehdy, bude-li v okamžiku rozhodování překážka odstraněna; výše uvedené překážky nemohou konvalidovat.

V konkrétní rovině to znamená, že bude-li zastupitelstvo rozhodovat o zániku mandátu zastupitele, který změnil trvalé bydliště tak, že přestal být volitelný, vysloví jeho zánik a to i tehdy, bude-li zastupitel podmínky v době rozhodnutí znovu splňovat.<sup>27</sup>

Nevysloví-li zastupitelstvo obce zánik mandátu na

<sup>24</sup> K otázce věku ve vztahu k aktivnímu volebnímu právu se v poslední době diskutuje vzhledem k aktivitě některých lidoveckých poslanců stále živěji. Z odborného tisku srov. FILIP, J.: Volební právo dětí nebo jen dětinský nápad?, In Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2003, s. 135 an.

<sup>25</sup> Vzhledem k tomu, že volen může být i ten, kdo své osmnáctiny oslaví až druhý den voleb, znamená to, že takový kandidát projde celým poměrně dlouhým registračním procesem jako sedmnáctiletý, tzn. takový kandidát nebude až do druhého dne voleb splňovat nejen věkovou podmínku, ale nebude mít ani plnou způsobilost k právním úkonům. Ničemu to však nevadí.

<sup>26</sup> Srov. FILIP, J., SCHELLE, K.: Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev, 1. vydání, Živa, Zlín, 1994, s. 76.

<sup>27</sup> K tomu srov. náleze Ústavního soudu č. IV. ÚS 420/2000: „Ústavní soud proto zastává názor, že ke ztrátě volitelnosti a tedy i k zániku mandátu dochází na základě skutečnosti, že došlo ke změně trvalého pobytu mimo obvod obce. Tuto právní skutečnost nelze zhojit ani anulovat, a není tedy rozhodující, že k zániku *de iure* dojde až konstatováním této skutečnosti rozhodnutím zastupitelstva samotného, resp. rozhodnutím přednosty okresního úřadu (resp. ministra vnitra u měst statutárních). Každý jiný výklad by vytvářel stav zcela nepřehledný a do jisté míry i nelogický. Dojde-li ke ztrátě volitelnosti a následnému zániku mandátu, nemůže takto zaniklý mandát být znovu nabyt jinak, než novou volbou. Jinak řečeno, rozhodnutí přednosty okresního úřadu pouze deklaruje, že skutečnost vedoucí k zániku mandátu nastala.“

svém nejbližším zasedání, požádá ředitel krajského úřadu (v případě zastupitelstva hlavního města Prahy ministr vnitra) o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva, jež se má sejít do 21 dnů od doručení žádosti o takové mimořádné zasedání. Pokud přesto nedojde k zániku takového mandátu (ať už kvůli tomu, že se mimořádné zasedání nesešlo vůbec, nebylo usnášeníschopné či se vyslovilo neoprávněně proti zániku takového mandátu), vysloví ředitel krajského úřadu (resp. ministr vnitra) zánik mandátu sám.

Velice zneklidňující je podmiňovací způsob zákonem užitý („vysloví-li“). Nařídí členům zastupitelstva, aby odhlasovali zánik mandátu dost dobře nejde, neboť by došlo k zásahu do práva na samosprávu. V případě ředitele krajského úřadu je však podmiňovací způsob nemístný. Jaké důvody ho opravňují zánik mandátu nevyslovit? Jde o novum založené zákonem, soudy se jím dosud nezabývaly. Není-li zánik mandátu vysloven, znamená to, že v zastupitelstvu může pracovat např. osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům?! (vysloví-li, mandát zaniká – *a contrario* – nevysloví-li, mandát nezaniká?)

Ve všech těchto případech je dána možnost soudního přezkumu. Návrh na zrušení usnesení nebo rozhodnutí může podat buď postižený člen zastupitelstva nebo volební strana, za níž byl zvolen, do dvou pracovních dnů od doručení. Včas podaný návrh má odkladný účinek. V řízení se postupuje podle § 91 soudního řádu správního.

Mandát zaniká marným uplynutím lhůty, kterou zastupitel má na to, aby se obrátil na soud, případně dnem právní moci rozsudku, kterým se zamítá žaloba na určení neplatnosti usnesení zastupitelstva o zániku mandátu člena zastupitelstva obce.

## ZÁVĚREM

Problematika zániku mandátu člena zastupitelstva obce se v praxi projevuje ve dvojitějším okruhu problémů. Za prvé jde o přesné určení okamžiku, kdy mandát zaniká, což je nezbytné k dosažení právní jistoty dotčeného zastupitele i zastupitelstva jako celku. Zde je zcela zásadní formulační přesnost a důslednost zákonné úpravy.

Tam, kde mandát nezaniká přímo ze zákona, se přidává i druhý okruh problémů – otázka vyslovení zániku mandátu, resp. jeho účinnost a opodstatněnost. Zde musí zákonodárce počítat s nespočítanými možnými i zdánlivě nemožnými situacemi, které se v praxi mohou objevit a adekvátně na ni reagovat, tj. zejména předcházet možné svévoli orgánu, který o zániku mandátu rozhoduje.

Jak je z celého příspěvku patrné, ne vždy se zákonodárci podařilo tyto požadavky splnit. Vedle situací v podstatě teoretických a kuriózních bizarérií je v současnosti neodchycena řada chyb, které se v každodenní praxi určitě někomu vymstí.