

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Brigity Chrástilové, JUDr. Milana Kamlacha, JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatelky: **Mgr. D. Č.**, proti odpůrci: **Obec Píšť**, IČ: 00300560, sídlo obecního úřadu: Píšť č. 73, PSČ 747 18, **za účasti:** O., v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2005, č. j. 22 Ca193/2005 - 9,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) brojí kasační stížností proti shora označenému usnesení krajského soudu, kterým byl odmítnut její návrh podaný dne 17. 5. 2005 Nejvyššímu správnímu soudu, jímž se domáhala zrušení usnesení obecního zastupitelstva Obce Píšť vydaného na jeho 12. zasedání, konaném dne 2. 5. 2005, o tom, že její mandát jako členky zastupitelstva Obce Píšť pro volební období 2002 až 2006, zvolené na kandidátce Občanské demokratické strany, zanikl, a to z důvodu údajného střetu zájmů podle zákona o obcích ve znění zákona č. 6/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, neboť vykonává funkci ředitelky Základní školy P.

Stěžovatelka má za to, že krajský soud poté, co mu byl její návrh postoupen, pochybil, když se jím věcně nezabýval a pouze formálně konstatoval, že byl podán Nejvyššímu správnímu soudu jako soudu věcně a místně nepřislušnému. Podle stěžovatelky se krajský soud měl jejím návrhem věcně zabývat, zejména s přihlédnutím k tomu, že ustanovení zákona o střetu zájmů, na základě nichž bylo zastupitelstvem Obce Píšť o zániku jejího mandátu rozhodnuto, byla Ústavním soudem zrušena, takže rozhodnutí obce

již neodpovídá aktuálnímu znění příslušného zákona. Navrhla proto usnesení krajského soudu zrušit.

Ke kasační stížnosti stěžovatelky se vyjádřila Obec Píšť, jež uvedla, že v době, kdy rozhodovalo zastupitelstvo obce o zániku mandátu stěžovatelky, tedy dne 2. 5. 2005, postupovalo zcela v souladu se zákonem, konkrétně podle ustanovení § 55 odst. 3 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změnách některých zákonů, v tehdejší znění, tj. ve znění zákona č. 96/2005 Sb. [pozn. Nejvyššího správního soudu: zákon č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, byl zrušen nálezem Ústavního soudu zveřejněným pod č. 283/2005 Sb.].

Další účastník řízení, Občanská demokratická strana, se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Krajský soud své usnesení o odmítnutí návrhu odůvodnil tím, že z obsahu návrhu bylo patrné, že jde o návrh ve věcech podle dílu IV. hlavy II. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a sice konkrétně o návrh v řízení o ochraně ve věcech zániku mandátu podle § 91 s. ř. s. Stěžovatelka návrh podala Nejvyššímu správnímu soudu, který věc postoupil věcně a místně příslušnému soudu, a sice Krajskému soudu v Ostravě. Pro věci podle § 91 s. ř. s. platí ustanovení § 92 s. ř. s., podle něhož je návrh nepřipustný, byl-li podán u věcně nebo místně nepřipustného soudu. O takový případ se jednalo podle krajského soudu u stěžovatelky, která svůj návrh podala věcně a místně nepřipustnému Nejvyššímu správnímu soudu. Krajský soud proto z tohoto důvodu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a § 92 s. ř. s. návrh stěžovatelky jako nepřipustný odmítl.

Nejvyšší správní soud nejprve zhodnotil splnění podmínek řízení o této kasační stížnosti a v tomto směru vycházel především z ustanovení § 104 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost „ve věcech volebních a ve věcech místního referenda“ nepřipustná. Uvedené ustanovení je nutno vyložit v souladu se systematickou s. ř. s. i za použití gramatického a teleologického výkladu tak, že kasační stížnost je nepřipustná ve všech věcech upravených v dílu IV. hlavy II. s. ř. s., označeném jako „Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda“, tedy kromě jiného i v řízeních o ochraně ve věcech zániku mandátu upravených v § 91 s. ř. s. Všechna řízení upravená v dílu IV. hlavy II. s. ř. s. se totiž týkají voleb resp. místního referenda a jejich výsledků a jde v nich o ochranu subjektivních politických práv voličů, politických stran, kandidátů a zvolených členů zastupitelských orgánů a u všech těchto řízení měl zákonodárce za to, že je nutno, aby v nich bylo rozhodováno velmi rychle (i proto ve všech případech k rozhodnutí stanovil lhůty počítané ve dnech – viz § 88 odst. 3 s. ř. s., § 89 odst. 5 s. ř. s., § 90 odst. 3 s. ř. s., § 91 odst. 3 s. ř. s., § 91a odst. 3 s. ř. s.), takže dospěl k závěru, že není žádoucí u žádné z nich připustit opravný prostředek v podobě kasační stížnosti. Proto zákonodárce v ustanovení § 104 odst. 1 s. ř. s. při vymezení okruhu řízení, u nichž je kasační stížnost podle tohoto ustanovení nepřipustná, volil generelní odkaz na označení užitě v nadpise dílu IV. hlavy II. s. ř. s., neboť jeho záměrem bylo vyloučit tento opravný prostředek ve všech řízeních v tomto dílu upravených, a to jak proti rozhodnutím ve věci samé (meritorním), tak proti rozhodnutím (jako je tomu v případě stěžovatelky), jež končí řízení ve věci jinak než meritorně, tak i rozhodnutím svojí povahou doprovodným, pomocným a servisním (např. rozhodnutí o návrhu účastníka řízení věcech volebních a ve věcech místního referenda na ustanovení zástupce).

Jakkoliv tedy přezkum rozhodnutí o zániku mandátu člena zastupitelstva nepředstavuje stricto sensu přezkum některé z fází volebního procesu, jedná se o materii natolik intenzivně provázanou s úpravou volebního práva, že z funkčního a systémového hlediska musí převažovat zájem na podřazení obou těchto oblastí do jednotného režimu soudního přezkumu. Podle volebních zákonů totiž platí, že k zániku mandátu dochází (zejména) v důsledku překážky výkonu pasivního volebního práva, což je tradiční problematika volebního práva. V tomto kontextu nelze rovněž přehlédnout, že podle ustanovení § 55 odst. 8 zákona č. 491/2001 Sb. mandát člena zastupitelstva obce zaniká dnem, kdy marně uplynula lhůta pro podání návrhu soudu nebo dnem právní moci rozhodnutí soudu, kterým nebylo zrušeno rozhodnutí o zániku mandátu. To znamená, že podání takového návrhu má suspenzivní účinky, takže tato úprava klade důraz na přezkoumatelnost rozhodnutí o zániku mandátu krajským soudem, a to tak, aby do jeho konečného rozhodnutí nebyl držitel mandátu nikterak zkrácen na svých politických právech a zároveň aby byla zachována právní jistota při jednání a rozhodování dotčeného zastupitelstva. Rovněž toto ustanovení proto argumentačně podporuje řešení, podle něhož je předmětné soudní řízení jednoinstanční a bez možnosti podat mimořádný opravný prostředek.

Skutečnost, že proti rozhodnutím krajského soudu ve věcech volebních není přípustný mimořádný opravný prostředek (kasační stížnost), nelze považovat za protiústavní, a to ani ve světle právního názoru vyjádřeného v nálezů Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. 16/99 (zveřejněn pod č. 96 ve sv. 22 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu a pod č. 276/2001 Sb.): Ústavní soud zde uvedl, že Ústava ani Listina víceústupňové soudnictví (a mezi ním ani soudnictví správní) jako základní právo negarantuje a takové právo nelze odvodit ani z mezinárodních smluv; čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.) zajišťuje právo na minimálně jedno opravné řízení před soudem vyššího stupně pouze v závažnějších trestních věcech a totéž právo v trestním řízení poskytuje odsouzenému čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.). Na druhé straně podle Ústavního soudu však nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak podle Ústavního soudu za předchozí úpravy správního soudnictví vedla též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoliv prostředku sjednocování judikatury správních soudů vedla k tomu, že se do role "sjednocovatele", v rozporu se svým postavením, dostával Ústavní soud. Tento stav vytvářel podle Ústavního soudu zásadní nerovnost mezi právníky a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát neměl žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva neměla podle Ústavního soudu možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, měla-li za to, že odporuje zákonu.

V případě soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda se požadavek na to, aby existovaly účinné mechanismy sjednocování judikatury v podobě opravných prostředků, střetává s požadavkem na rychlost rozhodování v těchto věcech, jenž je odůvodněn zájmem na tom, aby co nejdříve, tj. maximálně v časovém horizontu dní či týdnů, bylo nepochybné a právně nezpochybnitelné, jaké je složení volených orgánů vykonávajících veřejnou moc či jaký je výsledek místního referenda; jen tak lze zabránit pochybnostem o jejich legitimitě resp. o legitimitě rozhodnutí volenými orgány vydaných.

Druhý z uvedených požadavků, tedy požadavek rychlosti soudního rozhodování, v daném případě má podle názoru Nejvyššího správního soudu přednost, a proto nelze považovat za protiústavní, pokud zákonodárce ve specifickém případě řízení ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, jež svojí četností patří ke spíše méně častým řízením před správními soudy, přípustnost kasační stížnosti vyloučil. Zásadním argumentem ve prospěch tohoto závěru je ostatně i skutečnost, že i za situace, kdy přípustnost kasační stížnosti je ve věcech volebních a ve věcech místního referenda zákonem vyloučena, existuje podle nové úpravy správního soudnictví sjednocovací mechanismus, který může, a to dostatečně účinně, žádoucí jednoty judikatury i v těchto věcech docílit. Takovým mechanismem je možnost zaujetí stanoviska podle ustanovení § 19 s. ř. s., která – právě vzhledem k relativní vzácnosti a jisté výjimečnosti řízení ve věcech volebních a ve věcech místního referenda – k zajištění žádoucí jednoty a správnosti správní judikatury v těchto věcech zcela postačuje.

Nejvyšší správní soud konečně připomíná, že podřazení soudního přezkumu rozhodnutí o zániku mandátů pod volební soudnictví koresponduje rovněž s prvorepublikovou právní úpravou a odkazuje v tomto směru např. na monografii V. Hory „Volební soudnictví“ (Praha 1938, zejm. str. 137 a násl.).

Ze všech shora předestřených důvodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka podala v projednávané věci kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byl odmítnut její návrh v řízení o ochraně ve věcech zániku mandátu podaný podle ustanovení § 91 s. ř. s., a tato kasační stížnost proto je nepřípustná, neboť byla podána ve věcech volebních. Proto ji Nejvyšší správní soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 104 odst. 1 s. ř. s. a § 120 s. ř. s. odmítl. Samotným obsahem kasační stížnosti se za této situace Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť by tak mohl učinit pouze za splnění nutného vstupního předpokladu, že by kasační stížnost byla přípustná, tzn. procesně projednatelná.

Jako *obiter dictum* Nejvyšší správní soud ke shora uvedenému dodává, že za této situace se nemohl ani zabývat otázkou případné protiústavnosti ustanovení § 92 s. ř. s., podle něhož je návrh ve věcech volebních a ve věcech místního referenda nepřípustný též tehdy, byl-li podán u věcně nebo místně nepřislušného soudu. Nejvyšší správní soud totiž uvedené ustanovení při svém rozhodnutí o odmítnutí kasační stížnosti vůbec neaplikoval (zkoumání souladnosti každého zákona, který má při své rozhodovací činnosti aplikovat, s ústavním pořádkem obecný soud provádí z úřední povinnosti v intencích čl. 95 odst. 2 Ústavy). Nejvyšší správní soud proto ani nemohl případně uvažovat o předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení tohoto ustanovení, neboť nutnou podmínkou takového kroku podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, je, že se musí jednat o zákon, jehož má být při řešení věci použito. Takový krok mohl učinit toliko krajský soud, který právě o ustanovení § 92 s. ř. s. opřel své rozhodnutí; tento soud však zjevně k závěru o protiústavnosti zmíněného ustanovení nedospěl.

Podle ustanovení § 60 odst. 3, § 120 s. ř. s. nemá při odmítnutí žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 18. dubna 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu