



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Velké Přítočno**, zastoupený JUDr. Janem Holubem, advokátem, sídlem Kleinerova 1504/24, Kladno, a účastnice řízení: obec **Velké Přítočno**, sídlem Vítězná 16, Velké Přítočno, týkající se návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. října 2022 č. j. 43 A 75/2022-34

takto:

- I. Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Praze domáhal vyslovení neplatnosti hlasování o jedné z otázek (č. 3), o nichž se ve dnech 23. a 24. září 2022 konalo referendum v obci Velké Přítočno. Všechny otázky se týkaly výstavby komplexu bytových domů na území obce. Navrhovatelem zpochybňovaná otázka nedostala potřebný počet hlasů ani pro odpověď ANO, ani pro odpověď NE, aby bylo rozhodnutí o ní závazné [§ 48 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“)]. Navrhovatel nesouhlasil se způsobem výpočtu kvora pro

závažnost rozhodnutí přijatého v místním referendu. Stanovení počtu oprávněných osob, které se referenda zúčastnily, podle počtu vydaných úředních obálek považoval za nezákonné. Domáhal se toho, aby se vycházelo z počtu odevzdaných hlasů, což by vedlo k výsledku 50,6 % pro odpověď ANO, tedy k závaznému výsledku hlasování o otázce č. 3.

[2] Krajský soud návrh zamítl usnesením označeným v návěti. Dospěl k závěru, že oprávněná osoba se místního referenda účastní od okamžiku, kdy si převezme úřední obálku a hlasovací lístek, neboť v tomto okamžiku jednoznačně projeví vůli podílet se na správě věcí veřejných prostřednictvím místního referenda. Pro posouzení její účasti je nerozhodné, že k samotnému hlasování případně nepřistoupí. I neodevzdání úřední obálky s hlasovacím lístkem je ve své podstatě vyjádřením postoje k místnímu referendu. Z ničeho přitom neplyne, že by okrsková komise oprávněným osobám vnucovala úřední obálky proti jejich vůli, jak uváděl navrhovatel. Současně probíhající voleb do zastupitelstev obcí se zúčastnilo více osob než místního referenda, není tedy pravda, že by okrsková komise vydávala úřední obálky všem, kdo přišli hlasovat ve volbách.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že počet osob, které se místního referenda zúčastnily, je třeba zjišťovat dle počtu hlasovacích lístků (případně úředních obálek) vhozených do hlasovací urny. Pro výklad krajského soudu, opřený i o dosavadní judikaturu, není v textu zákona žádná opora. Závěr krajského soudu, že zákonodárce spojuje účast v místním referendu již s vydáním úřední obálky, zůstal neodůvodněný a neodpovídá reálné situaci ve volebních místnostech. Těžko se lze domnívat, že převzetí úřední obálky je u většiny voličů volným aktem. Krajský soud v tomto směru zkreslil jeho argumentaci, stěžovatel netvrdil, že by úřední obálka byla oprávněným osobám vnucována. Netvrdil ani to, že by osobou účastnicí se referenda měla být pouze osoba, která odevzdala platný hlas. Odkaz krajského soudu na úpravu voleb nepovažuje stěžovatel za přílehlavý, ve volbách není platnost hlasu závislá na počtu osob, které se jich účastní. Z odkazu krajského soudu na jediné odborné dílo nelze dovodit, že jde o převažující odborný názor, jeho závěry považuje stěžovatel za formalistické. Stěžovatel trvá na tom, že krajský soud měl zohlednit úpravu referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. Krajský soud měl vzít v úvahu i § 37 zákona o místním referendu.

[4] Stěžovatel dále uvedl, že pokud by nebylo možné pojem „účast v referendu“ vyložit ani teleologickým výkladem, měla by se uplatnit *analogie iuris*, tedy výklad pomocí právních řádů nejbližších českému právnímu řádu. V tomto směru stěžovatel odkázal na úpravu místního referenda v několika německých spolkových zemích a v Rakousku, kde je výpočet výsledku referenda vždy spojen s odevzdáním hlasu.

[5] Obec Velké Přítočno ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své vyjádření k návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Podle ní postupovaly obecní úřad i okrsková komise v souladu s platnými zákony i metodickým pokynem Ministerstva vnitra.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že by krajský soud dezinterpretoval jeho argumentaci. V bodě 18 odůvodnění svého usnesení krajský soud uvedl, že „nevidí rozumný důvod, proč by měla být za osobu účastnicí se místního referenda považována pouze taková osoba, která nakonec vhodí úřední obálku s hlasovacím lístkem do hlasovací urny, či dokonce jen taková osoba, která odevzdá platný hlas“. V tomto směru je třeba zdůraznit, že z návrhu nebylo zcela zřejmé, kterou z těchto výkladových variant stěžovatel zastává, neboť je v něm uvedeno, že pro účast v místním referendu je „nezbytné vhodit úřední obálku do hlasovací urny a hlasovací lístek označit odpovědí ANO nebo NE nebo se zdržet hlasování tím, že nebude označena žádná odpověď (**resp. volební lístek nezneplatnit**)“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že reagoval na obě v úvahu přicházející argumentační linie.

[8] Dále je pravda, že stěžovatel v návrhu netvrdil, že by okrsková komise osobám, které přišly k současně probíhajícím volbám do zastupitelstev obcí, úřední obálky a hlasovací lístky pro místní referendum vnucovala: poukazoval jen na skutečnost, že komise vydávala obě sady hlasovacích lístků všem automaticky. Nejvyšší správní soud však považuje formulaci užitou krajským soudem za přípustnou nadsázku. Klíčové je, že krajský soud se vypořádal s podstatou stěžovatelovy námitky, neboť shledal, že nic nesvědčí o vydávání úředních obálek pro místní referendum oprávněným osobám (voličům) proti jejich vůli (tj. „automaticky“, aniž konkrétní oprávněná osoba o úřední obálku pro místní referendum stála), a poukázal též na skutečnost, že voleb do zastupitelstva obce Velké Přítočno se dle oficiálních výsledků účastnilo o 14 osob více než hlasování v místním referendu, což tvrzení stěžovatele o automatickém vydávání úředních obálek vyvrací.

[9] Podle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu je rozhodnutí v místním referendu závazné, *hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob*. V projednávané věci je spor o výklad pojmu *nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily*, respektive hlavně slova *zúčastnily*.

[10] Krajský soud při výkladu citovaného ustanovení odkazoval na prejudikaturu (usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. listopadu 2021 č. j. 52 A 3/2021-89 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2022 č. j. Ars 4/2021-36 ve věci *Slavonické sakury*), dle níž je třeba kvorum počítat dle vydaných úředních obálek. Ačkoli Nejvyšší správní soud s tímto výkladem (z dále uvedených důvodů) souhlasí, považuje za nutné zdůraznit, že rozsudek ve věci *Slavonické sakury* se – stejně jako rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2019 č. j. Ars 4/2018-45, *Karlovy Vary* – týkal výkladu § 48 odst. 1 zákona o místním referendu, tedy kvora pro platnost, nikoli závaznost rozhodnutí v místním referendu. Tato drobná nepřesnost však nemá vliv na správnost závěrů krajského soudu, neboť kvora dle § 48 odst. 1 i odst. 2 zákona o místním referendu se odvíjejí od počtu oprávněných osob, které se zúčastnily místního referenda (byť každé z uvedených ustanovení používá poněkud odlišnou formulaci).

[11] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od tohoto výkladu v projednávané věci odchýlit.

[12] Krajský soud správně dovodil, že pojem *účast* v místním referendu je třeba vykládat širěji než pojem *hlasování* v místním referendu. Oprávněná osoba jednoznačně projeví vůli hlasovat v místním referendu již v okamžiku, kdy prokáže své právo hlasovat a převezme si úřední obálku a hlasovací lístek (§ 36 odst. 3 zákona o místním referendu). Již tímto jednáním začíná její účast v místním referendu. Argumentu stěžovatele, že převzetí úřední obálky není u průměrného voliče volným aktem, nelze přisvědčit. Aby si oprávněná osoba úřední obálku převzala, musí se nejprve dostavit do hlasovací místnosti a prokázat svou totožnost, respektive právo hlasovat. Není příliš pravděpodobné, že by se většina oprávněných osob teprve po tomto procesu začala rozhodovat, zda se vůbec hodlá referenda účastnit.

[13] Jiná situace by samozřejmě byla, kdyby při místním referendu probíhajícím paralelně s volbami vydávaly okrskové (volební) komise osobám dostavivším se do volební (hlasovací) místnosti obálky pro volby i místní referendum společně, aniž by ověřovaly, zda si konkrétní osoba skutečně přeje účastnit se na správě věcí veřejných oběma těmito formami (či zda je dokonce oprávněna hlasovat v obou – okruh osob oprávněných hlasovat v místním referendu je širší než okruh osob s aktivním volebním právem například ve volbách do Parlamentu ČR). Avšak jak již bylo uvedeno výše, v projednávaném případě se tvrzení, které stěžovatel v tomto směru uplatnil, neprokázalo, přesněji řečeno krajský soud je vyvrátil na základě porovnání účasti v komunálních volbách a v místním referendu, odvozované v obou případech z počtu vydaných úředních obálek, viz bod [8] tohoto rozsudku a bod 16 usnesení krajského soudu; v kasační stížnosti přitom stěžovatel tyto závěry krajského soudu nezpochybňuje.

[14] Nejvyšší správní soud zcela přisvědčuje i argumentu krajského soudu, že účastí na správě věcí veřejných prostřednictvím místního referenda může být i to, že oprávněná osoba, ačkoli si od okrskové komise přebere úřední obálku, nakonec nehlasuje. Důvody, které ji k takovému postupu vedou, mohou být rozličné, nicméně stále platí, že i touto formou se místního referenda účastní.

[15] Pokud by chtěl zákonodárce odvíjet kvorum pro závaznost (či platnost) hlasování v místním referendu od počtu odevzdaných hlasů, mohl to jednoznačně vyjádřit v textu zákona – ostatně tak učinil v § 48 odst. 3 zákona o místním referendu, který upravuje přijetí rozhodnutí v místním referendu o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, pro něž musí *hlasovat* nadpoloviční většina oprávněných osob. Zákonodárce tedy zjevně mezi hlasováním a účastí v místním referendu rozlišuje, což vylučuje, aby se mezi tyto pojmy položilo rovnítko.

[16] Nejvyšší správní soud dále poukazuje na odlišnou formulaci § 48 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu oproti čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož bylo přistoupení České republiky k Evropské unii v referendu schváleno, *odpověděla-li na otázku pro referendum kladně nadpoloviční většina hlasujících*. To, že zákonodárce v zákoně o místním referendu, který byl přijat později než uvedený ústavní zákon, formuloval kvorum pro platnost a

závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu odlišně, jednoznačně podporuje výklad, že účast v místním referendu nelze ztotožňovat pouze se samotným hlasováním.

[17] Případný proto není ani odkaz stěžovatele na § 37 zákona o místním referendu, který, jak uváděl již krajský soud, upravuje způsob hlasování v místním referendu (úprava hlasovacího lístku, jeho vložení do úřední obálky a vložení úřední obálky s hlasovacím lístkem do hlasovací schránky). Toto ustanovení však nemůže být určující pro výklad pojmu *účast v místním referendu*.

[18] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že volební zákony s pojmem *volební účast* nijak nepracují, jde pouze o statistický ukazatel, který není pro výsledek voleb – na rozdíl od výsledku hlasování v místním referendu – nijak určující (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2013 č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS). S prejudikaturou, kterou v tomto směru krajský soud citoval (viz výše bod [10]), však lze souhlasit v tom, že pojmy *volební účast* a *účast v místním referendu* by se měly vykládat shodně – pokud není důvod k odlišnému výkladu (například usnesení Ústavního soudu ze dne 31. července 1996 sp. zn. III. ÚS 124/96, U 14/5 SbNU 585), což v tomto případě není. Porovnání volebních zákonů a zákona o místním referendu (popřípadě též zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů), ukazuje, že způsob, jakým se oprávněné osoby (voliči) dostavují do hlasovací (volební) místnosti, přebírají úřední obálky a hlasovací lístky a následně vyjadřují své stanovisko (vložním obálky s hlasovacím lístkem do schránky), je prakticky totožný. Odvíjí-li se za takové situace účast ve volbách již od vydání (převzetí) úřední obálky a hlasovacích lístků, není důvod nahlížet na účast v referendu odlišně. Samotná skutečnost, že v místním referendu je určitá míra účasti podmínkou platnosti a závaznosti hlasování, a ve volbách nikoli, k opačnému závěru nepostačuje.

[19] Pochybení nelze spatřovat ani v tom, že krajský soud na podporu svého právního názoru citoval komentář k zákonu o místním referendu (RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 193–194 a 197). Přesněji řečeno krajský soud odkazoval na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ve věci *Slavonické sakury* (viz výše), který tento komentář citoval. Poukazy na odbornou literaturu jsou běžnou součástí argumentace soudů. Stěžovatel namítal, že z odkazu na tuto publikaci nelze dovodit, že názor v ní vyjádřený je převažující, neuvedl však nic konkrétního, z čeho by bylo možné dovodit, že jde o názor menšinový. Nejvyšší správní soud k tomu jen pro úplnost uvádí, že komentář od jiného autora (KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016) skutečně podporuje spíše stanovisko stěžovatele, neboť dospívá k závěru, že účast v místním referendu se odvíjí od počtu oprávněných osob, které v referendu platně hlasovaly, a oprávněných osob, které se zdržely hlasování tak, že neoznačily křížkem žádnou odpověď, a odmítá výklad, že by se do okruhu oprávněných osob pro účely dosažení kvora měly řadit všechny oprávněné osoby, kterým okrsková komise vydala úřední obálku a hlasovací lístek, „*neboť do této skupiny mohou patřit i osoby, které v místním referendu platně nehlasovaly*“ (cit. dle ASPI, § 48). Ani tento názor však podle všeho není převažující. Jiná díla, která by se posuzovanou otázkou zabývala, nejsou soudu známa, což znamená, že mezi předestřenými názory panuje obrazně řečeno remíza. Nejvyšší správní soud přitom setrvává na dosavadním soudním výkladu zákona, jakož i na výše uvedeném názoru, že i neplatné hlasování, popřípadě to, že oprávněná osoba po převzetí úřední obálky a hlasovacího lístku nakonec vůbec nehlasuje, lze považovat za

určitou formu vyjádření postoje k otázkám řešeným v místním referendu. Není tedy důvod oprávněnou osobu, která se do správy věcí veřejných zapojila tímto způsobem, nezapočítat do okruhu osob účastnících se referenda.

[20] Proto je třeba jako neopodstatněný odmítnout i návrh stěžovatele na inspiraci v německé a rakouské právní úpravě pomocí *analogie iuris*. Takový postup není namístě ze dvou důvodů. Za prvé, analogie je metoda, která slouží k vyplňování mezer v právu. V zákoně o místním referendu však žádná mezera není, spor se v projednávaném případě vedl výlučně o výklad pojmu účast v referendu. A za druhé, užije-li soud *analogii iuris* (která je ve veřejném právu obecně nežádoucí, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011 č. j. 9 As 47/2011 - 105), aplikuje obecné právní zásady či normu upravenou v jiné části českého právního řádu. Zahraniční úprava může být maximálně inspirací pro výklad či součástí komparativní argumentace, nelze ji však přímo aplikovat prostřednictvím analogie. Úprava v některých německých spolkových zemích navíc nepoužívá pro platnost rozhodnutí v místním referendu kvorum účasti, se kterým pracuje § 48 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu, ale kvorum schvalovací, odvíjí tedy platnost rozhodnutí od počtu hlasujících pro většinovou odpověď (RIGEL, op. cit., s. 199). Nelze ji proto brát v úvahu při výkladu zcela odlišně konstruovaného kvora dle zákona o místním referendu.

[21] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že přijatý výklad je „ústavně konformnější“ než výklad zastávaný stěžovatelem, neboť zvyšuje šance na platné rozhodnutí v místním referendu (srov. čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Je zřejmé, že pojem *účast v místním referendu* je třeba vykládat stejně v režimu § 48 odst. 1 (platnost rozhodnutí v místním referendu) i § 48 odst. 2 zákona o místním referendu (závaznost rozhodnutí v místním referendu) – k opačnému přístupu není důvod. Zároveň není pochyb o tom, že odvíjení účasti v místním referendu od počtu vydaných úředních obálek a hlasovacích lístků povede k vyšší účasti, než pokud by se za osobu, která se zúčastnila referenda, považovala pouze oprávněná osoba, která vložila úřední obálku s hlasovacím lístkem do hlasovací schránky (počet hlasujících osob nikdy nemůže být vyšší než počet osob, kterým byla vydána úřední obálka – taková situace by byla důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu – může však být nižší právě proto, že ne všechny osoby, kterým byla vydána úřední obálka, nakonec skutečně hlasují). Vyšší účast pak sice vyžaduje více hlasů pro jednu z odpovědí na otázku, o které se hlasuje (má-li být rozhodnutí v místním referendu závazné, musí pro ně hlasovat nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily), to je však logickým důsledkem této konstrukce, která bere v úvahu i názor těch, kteří se z rozličných důvodů rozhodli nevložit úřední obálku s hlasovacím lístkem do hlasovací schránky.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl podle poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá v řízení ve věcech místního referenda žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení a který Nejvyšší správní soud aplikuje i na řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda.

P o u č e n í: Rozsudek nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 3. ledna 2023

Tomáš Langášek
předseda senátu