



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, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj) a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **J. H.**, zastoupena JUDr. Tomášem Opletalem, advokátem se sídlem Dlouhá 714/36, Praha 1, proti odpůrci: **obec Opatovice nad Labem**, se sídlem Pardubická 160, Opatovice nad Labem, zastoupena Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Opatovice nad Labem**, jednající zmocněncem D. Ch., o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 9. 2. 2023, č. j. 52 A 5/2023 - 38,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V obci Opatovice nad Labem proběhlo ve dnech 13. a 14. 1. 2023 místní referendum o otázce: „*Požadujete, aby orgány obce Opatovice nad Labem učinily v samostatné působnosti veškeré možné kroky k tomu, aby zabránily výstavbě průmyslové, výrobní, logistické, montážní nebo skladové haly na pozemcích parc. č. 2129, 2124, 2126, 2120, 2127, 2119/2, 2118/2, 2116, 2115/1 a stp. č. 521/1, vše v k. ú. Opatovice nad Labem?*“ Dne 24. 1. 2023 ve 21:09 hodin byl Krajskému soudu v Hradci Králové - pobočce v Pardubicích doručen do datové schránky návrh navrhovatelky na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu,

podle § 91a odst. 1 písm. c) zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Krajský soud návrh odmítl pro opožděnost nyní napadeným usnesením. Vyšel z toho, že zápis o výsledku hlasování v místním referendu byl na úřední desce Obecního úřadu obce Opatovice nad Labem zveřejněn již dne 14. 1. 2023, takže počátek běhu lhůty stanovené podle § 58 odst. 2 a § 53 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“), se odvozoval právě od zveřejnění dne 14. 1. 2023, jak ostatně uváděla v návrhu i sama navrhovatelka. Lhůta tedy začala běžet dne 15. 1. 2023 a uplynula dne 24. 1. 2023 již v 16:00, takže návrh doručený až ve 21:09 hodin téhož dne byl opožděný. Zápis o výsledku hlasování v místním referendu byl sice dne 16. 1. 2023 doplněn o datum a o zatržení alternativy, zda je referendum platné, či neplatné. To jsou však pouze údaje, které nejsou uvedeny v § 44 odst. 3 zákona o místním referendu, a jejich doplnění tudíž nemohlo mít vliv na běh lhůty k podání návrhu k soudu v této věci.

II. Kasační stížnost navrhovatelky a vyjádření k ní

[3] Proti usnesení krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou založila na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka zdůrazňuje, že ze zákona o místním referendu neplyne, že by zveřejnění zápisu místní komise o výsledku hlasování bylo totéž jako vyhlášení výsledku hlasování, od něž se počítá lhůta k podání návrhu podle § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s. K vyhlášení výsledků může teoreticky dojít i jiným zveřejněním, pokud při něm budou sděleny výsledky hlasování. Podstatné je, aby byly srozumitelně a jasně vyhlášeny úplné a správné výsledky hlasování. Až od takového vyhlášení výsledků totiž může běžet desetidenní lhůta. K tomu dne 14. 1. 2023 nedošlo, neboť zápis zveřejněný toho dne vykazoval závažné nesprávnosti. Uváděl totiž, že bylo odevzdáno 1188 platných hlasů, přestože součet hlasů ANO a NE činil pouze 1156, což neodpovídá ani při zohlednění 47 osob, které se zúčastnily hlasování, ale neoznačily žádnou odpověď nebo se zdržely hlasování. Ze zveřejněného zápisu také nevyplývalo, zda bylo místní referendum platné, neboť položka „je platné“ nebyla zaškrtnuta. Tento nedostatek byl spolu s doplněním data odstraněn až dne 16. 1. 2023, v upravené verzi zápisu, která byla zveřejněna dne 17. 1. 2023 v 11:57:44. Naopak podle původní podoby vyhlášení se mohlo zdát, že místní referendum nebylo platné, protože položka platnost nebyla zaškrtnuta. Ze zápisu navíc vyplývá, že místní komise měla pouze tři členy, přestože podle § 21 odst. 2 zákona o místním referendu má mít alespoň čtyři členy.

[5] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, že toto zveřejnění opraveného zápisu o výsledcích hlasování již nemohlo mít vliv na běh lhůty pro podání návrhu, neboť doplnění se netýkalo údajů uvedených v § 44 odst. 3 zákona o místním referendu. Podle ní nejsou relevantní zákonné náležitosti zápisu o výsledku hlasování, ale pouze srozumitelnost, úplnost a správnost vyhlášení výsledků hlasování. Tyto požadavky nebyly ke dni 14. 1. 2023 splněny, takže od tohoto dne nelze lhůtu k podání jejího návrhu počítat. Navíc ani opravený zápis o výsledku hlasování, zveřejněný dne 17. 1. 2023, nenapravuje všechny závažné vady vyhlášení výsledků místního referenda, protože stále neodpovídají počty odevzdaných hlasů. Lhůta tedy měla běžet minimálně do 27. 1. 2023 a vzhledem

k tomu, že výsledky stále nebyly řádně vyhlášeny, je možné, že běží dosud. Nelze totiž stanovit, kolik chyb může být obsaženo v zápise o vyhlášení výsledků místního referenda či jaká je akceptovatelná míra nesprávnosti uveřejněných výsledků. Stěžovatelka trvá na tom, že pokud vyhlášení výsledků není správné a řádné, nemůže vyvolat zákonem předvídané důsledky.

[6] Podle stěžovatelky navíc na běh lhůty pro podání návrhu podle § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s. nelze použít § 53 odst. 1 zákona o místním referendu, podle nějž je lhůta určená podle dnů zachována pouze při učinění úkonu u příslušného orgánu do 16:00 hodin. Toto ustanovení je obsaženo již v hlavě IX, takže se dá použít pouze na lhůty obsažené v předcházejících hlavách, nikoli na lhůtu v následující hlavě XI, upravující soudní přezkum. Navíc se § 53 zákona o místním referendu vztahuje jen na lhůty hmotněprávní, ovšem lhůta pro podání návrhu je ze své povahy procesní. Z důvodové zprávy k § 53 zákona o místním referendu ostatně plyne, že měl zohlednit, že na sebe jednotlivé kroky navazují a provedení místního referenda by již nemělo být blokováno. Na návrh na vyslovení neplatnosti hlasování však již žádné další kroky nenavazují, takže uplatnění pravidla o konci lhůty v 16:00 hodin nedává smysl. Zkrácení uvedené lhůty tak představuje nepřipustně rozšiřující výklad omezující stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[7] Krajský soud navíc pochybil, když návrh posoudil jako opožděný, aniž dal účastníkům řízení příležitost se k tomuto svému stanovisku vyjádřit, jak plyne např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 Afs 63/2010 - 65. Stěžovatelka tak nemohla navrhnout provedení důkazů, které by vyvrátily pochybnosti krajského soudu o včasnosti návrhu.

[8] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření učiněné v řízení před krajským soudem, kde popsal okolnosti vyhlášení výsledků místního referenda. Doplnil, že zápis místní komise obsahoval veškeré potřebné informace a bylo z něj možno seznat celkový výsledek. Stěžovatelka se podle něj pouze snaží napravit své zmeškání lhůty pro podání návrhu.

[9] Krajský soud při předložení svého spisu Nejvyššímu správnímu soudu připomněl, že stěžovatelce doručil dne 3. 2. 2023 vyjádření odpůrce, který se v něm výslovně vyjádřil k datu řádného vyhlášení výsledků hlasování. O odmítnutí návrhu pak rozhodl až dne 9. 2. 2023, takže stěžovatelka měla dostatečnou možnost podat repliku, což však nevyužila. Nebylo přitom povinností krajského soudu poučovat stěžovatelku, jež byla navíc zastoupena advokátem, o tom, že svůj návrh podala opožděně, a to i s přihlédnutím ke specifickým soudního přezkumu ve věcech místního referenda. Sama stěžovatelka navíc v bodě 9 svého návrhu uvedla, že výsledky místního referenda byly vyhlášeny dne 14. 1. 2023. Krajský soud tak při stanovení počátku běhu lhůty vycházel ze skutečností, které uvedla sama stěžovatelka. Její procesní neúspěch byl tedy důsledkem její neznalosti, že se jedná o hmotněprávní lhůtu, nikoli důsledkem procesního pochybení krajského soudu. Krom toho byl ve věci téhož místního referenda podán i další návrh na vyslovení neplatnosti, jež krajský soud meritorně posoudil a zamítl rozsudkem ze dne 22. 2. 2023, č. j. 52 A 4/2023-29. Rekapitulovaný přípis krajského soudu byl zaslán účastníkům řízení na vědomí.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že byl-li návrh odmítnut, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s., včetně písm. d) uváděného stěžovatelkou (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[13] Kasační stížnost lze shrnout do tří okruhů. Stěžovatelka nejprve zpochybňuje určení okamžiku, od něž začala běžet lhůta k podání návrhu; dále zpochybňuje aplikovatelnost § 53 odst. 1 zákona o místním referendu na určení jejího konce; a konečně zpochybňuje, že mohl krajský soud její návrh odmítnout, aniž ji vyzval k vyjádření názoru na opožděnost návrhu.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Určení počátku běhu lhůty pro podání návrhu

[15] Stěžovatelka podala návrh ve smyslu § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s. a § 58 odst. 1 zákona o místním referendu. Podle jeho § 58 odst. 2 platí: *Návrh je třeba podat nejpozději do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování.*

[16] Vyhlášení výsledků hlasování se řídí § 46 odst. 1 zákona o místním referendu, který zní: *Místní komise vyhlásí výsledky hlasování v místním referendu v obci zveřejněním na úřední desce obecního úřadu neprodleně po vyhotovení zápisu o výsledku hlasování podle § 44 po dobu 15 dnů.*

[17] Ve věci není sporu o tom, že zápis místní komise o průběhu a výsledku hlasování byl na úřední desce Obecního úřadu Opatovice nad Labem vyvěšen již dne 14. 1. 2023, jak je zjevné z dokladu o vyvěšení, který krajskému soudu doložila sama stěžovatelka (č. 1. 7 spisu krajského soudu). Spor mezi účastníky není ani o tom, že již k tomuto dni obsahoval zápis všechny náležitosti vyjmenované v § 44 odst. 3 zákona o místním referendu. I sama stěžovatelka ostatně v bodě 9 svého návrhu výslovně uvedla: *„K vyhlášení výsledků místního referenda došlo dne 14. 01. 2023.“*

[18] Stěžovatelka však nyní v kasační stížnosti zdůrazňuje, že ke dni 14. 1. 2023 ještě nebyl takto vyhotovený zápis bezvadný, neboť obsahoval jednak nesprávnosti v počtech hlasů, jednak v něm sama místní komise provedla ještě dne 16. 1. 2023 opravy. Na zápise je skutečně rukou dopsáno: *„Dne 16. 1. 2023 byla provedena oprava (doplnění datumu), nebylo zaškrtnuto platnost místního referenda.“*

[19] Podle názoru Nejvyššího správního soudu však ze znění § 46 odst. 1 zákona o místním referendu jasně plyne, že k platnosti zápisu o výsledku hlasování postačuje, že obsahuje všechny náležitosti podle § 44 zákona o místním referendu. Ty zápis obsahoval již ke dni 14. 1. 2023, což nezpochybňuje ani stěžovatelka. Není naopak žádná zákonná opora pro stěžovatelčino tvrzení, že lhůta podle § 58 odst. 2 zákona o místním referendu počne běžet znovu po každém dopsání dalších údajů, které zákon výslovně nepožaduje.

[20] Nelze pak vůbec přitakat názoru stěžovatelky, že tato lhůta nemůže běžet, dokud nejsou údaje ve zveřejněném zápisu „správné a řádné“. Stěžovatelčin výklad by totiž vedl k tomu, že za včasný by musel být pokládán každý návrh ve smyslu § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s., který by úspěšně zpochybňoval právě „správnost a řádnost“ zveřejněných údajů. Pokud by takový návrh byl věcně důvodný, tedy prokázal by, že k okamžiku zveřejnění zápisu nebyly v něm uvedené údaje „správné a řádné“, pak by z toho podle stěžovatelčina výkladu plynulo, že od zveřejnění zápisu nemohla začít běžet lhůta k podání takového návrhu, takže by byl takový návrh vždy včasný, bez ohledu na to, kdy byl podán. Jinak řečeno, i zjevně opožděný návrh by se stal včasným, pokud by byl věcně důvodný. Vázání včasnosti návrhu na jeho důvodnost však odporuje tomu, že nejprve je třeba mít postavenu najisto přípustnost návrhu a pak lze teprve posuzovat jeho věcnou důvodnost. Stěžovatelčina argumentace tuto logiku obrací.

[21] I podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy začala desetidenní lhůta podle § 58 odst. 2 zákona o místním referendu běžet dne 15. 1. 2023, tedy v den následující po vyhlášení výsledků hlasování, k němuž došlo dne 14. 1. 2023. Skončila tedy dne 24. 1. 2023.

III.b K aplikovatelnosti § 53 odst. 1 zákona o místním referendu

[22] Stěžovatelka dále zpochybňuje, že se na konkrétní určení konce běhu této lhůty mohl použít § 53 odst. 1 zákona o místním referendu, podle nějž platí: *Lhůta určená podle dnů je zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin.*

[23] Uvedená otázka byla jednoznačně vyřešena již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. Ars 1/2016 - 26, kde soud řešil totožnou situaci, tedy odmítnutí pro opožděnost návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu, který byl krajskému soudu doručen posledního, tj. desátého, dne lhůty ve 21:32 hodin. Nejvyšší správní soud zde použil svou judikaturu k totožně určenému konci této hmotněprávní lhůty ve volebních věcech (zejména usnesení ze dne 13. 11. 2013, č. j. Vol 152/2013 - 18, konkrétně k místnímu referendu viz též rozsudek ze dne 28. 6. 2018, č. j. Ars 5/2018 - 43, shrnutí dosavadní judikatury a potvrzení jejích závěrů viz též v rozsudku ze dne 16. 3. 2022, č. j. Ars 3/2021-32) a odmítl obdobnou argumentaci tehdejšího stěžovatele systematickým zařazením § 53 zákona o místním referendu před úpravu soudního přezkumu: *„Ustanovení § 53 zákona o místním referendu je zařazeno do hlavy IX - Společná ustanovení, nepoužitelnost zde uvedených ustanovení na následující části zákona nelze dovodit pouze z označení kapitoly a jejího zařazení v rámci zákona. Ustanovení o posuzování běhu lhůt jsou běžnou součástí zákonů, jsou formulována obecně v různých částech a předpokládá se jejich použití pro lhůty určené tímto zákonem, není-li určeno jinak – což v případě ustanovení § 57 zákona o místním referendu není.“* Stejně tak není zvláštní úprava konce lhůt obsažena ani v nyní aplikovaném § 58 zákona o místním referendu.

V citovaném judikátu, stejně jako v nyní posuzovaném případě, šlo o návrh podaný až po proběhnutí místního referenda, takže neobstojí ani stěžovatelčin argument, že ukončení lhůty již v 16:00 hodin platí jen u návrhů zasahujících do souslednosti kroků při přípravě místního referenda.

[24] Krajský soud tedy návrh podaný do datové schránky soudu až ve 21:09 hodin (záznam o doručení na č. 1. 15 spisu krajského soudu) správně označil za opožděný z důvodu podle § 53 odst. 1 zákona o místním referendu.

III.c K procesnímu postupu krajského soudu

[25] V poslední námitce stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že její návrh odmítl, aniž jí předtím dal příležitost se vyjádřit k jím shledané opožděnosti. Takový postup podle ní odporuje právnímu názoru vyjádřenému v rozsudku č. j. 7 Afs 63/2010 - 65.

[26] Uvedený rozsudek se však na nynější situaci nedá použít. Nejvyšší správní soud v něm sice skutečně kritizoval krajský soud za to, že nedal účastníkům řízení příležitost vyjádřit se k jím shledané opožděnosti žaloby. Bylo to však za situace, kdy žalobkyně uváděla v žalobě, že napadené rozhodnutí jí bylo doručeno dne 15. 3. 2008, což nezpochybňovali ani ostatní účastníci řízení, zatímco krajský soud nově označil za den doručení, od něž se odvozoval běh lhůty pro podání žaloby ve správním soudnictví, již den 4. 3. 2008. Za této situace Nejvyšší správní soud konstatoval, že bylo „*povinností krajského soudu, pokud došel k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno (oznámeno) ve skutečnosti v jiný den, než tato výslovně deklarovala v žalobě, aby jí spolu s řádným poučením (§ 37 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 43 o. s. ř.) umožnil se k této okolnosti vyjádřit a předložit k tomuto svému skutkovému tvrzení relevantní důkazy. (...) Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že je povinností správního soudu, pokud dospěje oproti žalobci k závěru, že napadené rozhodnutí bylo doručeno (oznámeno) žalobci v jiný den, než jak bylo uvedeno v žalobě, a tato okolnost by měla mít za následek odmítnutí žaloby pro opožděnost, umožnit žalobci vyjádřit se k této okolnosti a navrhnout na podporu svých tvrzení důkazní prostředky. Teprve poté lze uvážit otázku včasnosti podané žaloby*“ (zvýraznil soud nyní).

[27] V nyní přezkoumávaném řízení před krajským soudem však k takovému rozporu mezi názorem stěžovatelky a krajského soudu ohledně dne rozhodného pro začátek běhu lhůty k podání návrhu vůbec nedošlo. Jak bylo citováno výše, stěžovatelka v návrhu jasně uvedla, že za den vyhlášení výsledků místního referenda pokládá den 14. 1. 2023. Krajský soud za něj pokládal totožný den, takže neměl žádný důvod dávat stěžovatelce příležitost vyjádřit se k tomu, že právě tento den je rozhodným dnem.

[28] K jinému určení rozhodného dne dospěla stěžovatelka teprve v kasační stížnosti, zjevně ve snaze napravit své pozdní podání návrhu. Ze všech výše uvedených důvodů je však tato snaha neúspěšná.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl.

[30] 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 použije i v 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 5. května 2023

Tomáš Langášek
předseda senátu