ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

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, soudců a soudkyň Michaely Bejčkové, Tomáše Foltase, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj), Miloslava Výborného a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelky: **D. F.**, zastoupena Mgr. Ivem Kroužkem, advokátem se sídlem Washingtonova 1599/17, Praha 1, proti odpůrcům: **1) obec Všenory,** se sídlem U Silnice 151, Všenory, **2) Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Všenory,** zastoupen zmocněncem Ing. M. M., v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2018, č. j. 54 A 12/2018 - 16,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatelka podala ke Krajskému soudu v Praze návrh na vyslovení neplatnosti hlasování a neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu v obci Všenory, které se konalo ve dnech 12. a 13. 1. 2018 a týkalo se otázek vymezení druhu výstavby v některých lokalitách na území obce. Navrhovatelka spatřovala nezákonnost v tom, že podle § 5 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu"), se místní referendum má zásadně konat v jednom dni, přesto se dané místní referendum konalo ve dvou dnech, aniž by s tím zákon o místním referendu pro případ souběhu s volbami prezidenta republiky výslovně počítal tak, jako s tím počítá v případě souběhu s některými jinými volbami.

II.

[2] Krajský soud návrh zamítl usnesením ze dne 14. 2. 2018. Konstatoval, že zastupitelstvo obce Všenory skutečně vyhlásilo usnesením č. 19 ze dne 24. 11. 2017 pod bodem V. předmětné místní referendum na dobu konání prvního kola volby prezidenta republiky ve dnech 12. a 13. 1. 2018. Ze zápisu o průběhu a výsledku hlasování ze dne 13. 1. 2018 dále vyplývá, že předmětné místní referendum v uvedených dnech skutečně též proběhlo a rozhodnutí v něm přijaté je platné a závazné.

[3] Krajský soud dále přitakal žalobkyni, že § 5 odst. 1 zákona o místním referendu skutečně výslovně s možností konání místního referenda ve dvou dnech souběžně s volbou prezidenta republiky nepočítá. Nejvyšší správní soud ovšem již v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, publ. pod č. 2799/2013 Sb. NSS., možnost konání místního referenda během obou dnů volby prezidenta republiky připustil a na takové dva dny místní referendum sám vyhlásil. Krajský soud se ztotožnil s tímto rozšiřujícím výkladem, který vztahuje možnost dvoudenního hlasování podle druhé věty § 5 odst. 1 zákona o místním referendu i na dny, v nichž se koná přímá volba prezidenta republiky. Návrh proto zamítl.

III.

[4] Proti usnesení městského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka setrvala na názoru, že došlo k porušení zákona o místním referendu způsobem, který ovlivnil výsledek místního referenda, a to tím, že místní referendum probíhalo ve dvou dnech. Pro případ souběhu s volbami prezidenta republiky přitom zákon o místním referendu nepočítá s tím, že by byla prolomena zásada, že místní referendum probíhá v jednom dni. Výčet druhů voleb v § 5 odst. 1 zákona o místním referendu je taxativní a konání jiných voleb neodůvodňuje možnost konání místního referenda ve dvou dnech místo v jednom dni. Prioritu má přitom právě jazykový výklad, a teprve pokud je znění vykládaného ustanovení nejednoznačné, lze využít teleologického výkladu. Stěžovatelka také nesouhlasila s názorem krajského soudu, že neuvedení voleb prezidenta republiky ve výčtu obsaženém v § 5 odst. 1 zákona je pouhým opomenutím. Pokud by totiž šlo o opomenutí, zákonodárce by je jistě napravil a uvedené ustanovení novelizoval, což však od roku 2012 až dosud neudělal, přestože v souvislosti se zavedením přímých voleb prezidenta republiky novelizoval celou řadu jiných právních předpisů.

[6] Není přitom pochyb, že v důsledku tohoto porušení zákona oprávněné osoby hlasovaly chybně ve dvou dnech namísto jednoho, což mělo vliv na počet osob, které se místního referenda zúčastnily, a tedy i na splnění podmínek § 48 zákona o místním referendu z hlediska platnosti a závaznosti rozhodnutí přijatého v místním referendu. Výsledky místního referenda jsou proto nepřezkoumatelné, neboť není jasné, kolik osob hlasovalo ve kterém dni a jak hlasovaly. Byly tak započteny i hlasy osob, které hlasovaly

mimo termín předvídaný zákonem o místním referendu. Usnesení krajského soudu je proto podle stěžovatelky nezákonné, neboť jeho závěry jsou v rozporu s textem zákona. Je navíc i nepřezkoumatelné, neboť krajský soud své závěry konkrétně nezdůvodnil.

[7] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a rozhodl, že hlasování v místním referendu v obci Všenory konané ve dnech 12. a 13. 1. 2018 a rozhodnutí o položených otázkách přijaté v tomto místním referendu jsou neplatná.

[8] Stěžovatelka zároveň požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť usnesení krajského soudu je pravomocné a obec Všenory je výsledkem místního referenda vázána, takže by mohla v mezidobí do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu přijmout taková opatření a takovou regulaci, že by následné vyhovění kasační stížnosti již nemělo žádný reálný dopad.

IV.

[9] Zmocněnec přípravného výboru se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu a připomněl, že tento názor je souladný s dosavadní judikaturou i s komentářovou literaturou. Nelze podle něj dospět k závěru, že by byl zákon porušen konáním místního referenda ve dvou dnech, kdy probíhala volba prezidenta republiky, a že by hlasování v místním referendu bylo z toho důvodu neplatné. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Zároveň vyjádřil nesouhlas s tím, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, neboť by přiznání odkladného účinku mohlo obyvatelům Všenor způsobit větší újmu než by respektování výsledků místního referenda mělo pro majitele pozemků, jichž se týkaly otázky místního referenda.

[10] Obec Všenory se ke kasační stížnosti ve lhůtě nevyjádřila.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžovatelka opírá svou kasační stížnost, stejně jako předtím žalobu, o jedinou námitku, byť způsob, jakým na ni krajský soud odpověděl, podle ní zakládá souběžně nesprávné posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nepřezkoumatelnost jeho usnesení ve smyslu jeho písm. d) a chybné přitakání vadě samotného vyhlášení a průběhu místního referenda ve smyslu písm. b). Fakticky jde však o jedinou námitku spočívající ve tvrzení, že místní referendum nesmělo být vyhlášeno na dva dny volby prezidenta republiky.

[14] Tato námitka je opřena o text § 5 odst. 1 zákona o místním referendu: „*Hlasování v místním referendu se koná v jednom dni. Koná-li se hlasování v místním referendu současně s*

volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu, koná se ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb."

[15] V citovaném ustanovení je vyjádřeno obecné pravidlo, že se místní referendum koná v jednom dni. Stěžovatelka má pravdu, že výjimka z tohoto pravidla, v podobě konání místního referenda ve dvou dnech, je v citovaném ustanovení připuštěna pouze pro volby do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu. Nejsou zde tedy výslovně uvedeny volby prezidenta republiky.

[16] Nejvyšší správní soud se však zcela ztotožňuje s krajským soudem v závěru, že jde o pouhé legislativně-technické opomenutí zákonodárce, který v souvislosti s přijetím zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), opomněl do výčtu voleb obsaženého v citovaném ustanovení uvést i volby prezidenta republiky. Skutečnost, že jde o pouhé opomenutí, které je třeba překlenout výkladem, je však zjevná ze smyslu citovaného ustanovení.

[17] Tím nesporně je zakotvit, že místní referendum se zásadně koná v jediném dni, ovšem pokud se má konat v době, kdy jsou vyhlášeny volby, pak je praktické a úsporné tuto zásadu prolomit, aby občané mohli současně odevzdat hlas ve volbách i v místním referendu. Jak správně upozornil krajský soud, zákonodárce zde vyjmenoval všechny volby zakotvené v právním řádu v době přijímání zákona o místním referendu. Pokud by namísto jejich výčtu poukázal prostě na „volby" nebo pokud by po zakotvení přímé volby prezidenta republiky tyto volby do výčtu doplnil, stěžovatelčiny pochybnosti by nemohly vzniknout. Akceptovat toto zákonodárcovo opomenutí a vnímat výčet druhů voleb v § 5 odst. 1 zákona o místním referendu jako taxativní, jak navrhuje stěžovatelka, by však bylo jednak absurdní, jednak rozporné se smyslem právní úpravy.

[18] Vzhledem k tomu, že všechny volby v České republice se konají ve dvou dnech, a to v pátek a sobotu, je pochopitelné, že pro případ souběhu hlasování v místním referendu s volbami rozhodl zákonodárce tak, že i místní referendum se bude konat v těchto dvou dnech. Nedávalo by totiž mnoho smyslu, pokud by voliči, kteří přijdou volit v pátek, mohli odevzdat pouze hlas ve volbách, zatímco voliči, kteří přijdou v sobotu, by jako jakýsi „bonus" mohli hlasovat i v místním referendu; popřípadě naopak. Žádný smysl by pak nedávalo akceptovat, že toto prolomení zásady jediného dne se uplatní ve všech volbách, ale nikoli ve volbách prezidentských. K takovému rozlišování není žádný racionální důvod a odporovalo by to i smyslu zákonné úpravy místního referenda.

[19] Smyslem místního referenda je totiž umožnit účast na správě obecních záležitostí přímo občanům. Tento smysl více naplňuje taková úprava, která tuto účast umožní větší části občanů. To je samozřejmě třeba vyvažovat s finančními a organizačními omezeními, proto zákonodárce obecně stanovil, že se místní referendum koná zásadně v jednom dni. Pokud jsou však souběžně organizovány volby, umožňuje konání místního referenda souběžně s nimi, tedy po dobu dvou dnů, zapojení většího množství občanů, aniž by to bylo spojeno s vyššími finančními či organizačními nároky. Jinak řečeno, se stejnými náklady je umožněn výkon politického práva podílet se na správě věcí veřejných většímu

množství občanů. I Nejvyšší správní soud musí přitakat výkladu, který je příznivější pro naplnění politických práv občanů obce, aniž by kohokoliv jakkoliv omezoval; takovým omezením jistě není to, pokud jeden z názorových táborů v hlasování prohrál a tato prohra je pro zastupitelstvo závazná, protože se místního referenda zúčastnila dostatečně velká část oprávněných osob. Nemohl by naopak přitakat výkladu, který by zhoršoval možnost uplatnění tohoto politického práva a zároveň zvyšoval možnost, že místní referendum bude neplatné z důvodu nedostatečné účasti občanů při hlasování (viz § 48 zákona o místním referendu).

[20] Zároveň je takový výklad plně souladný i s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, publ. pod č. 2799/2013 Sb. NSS, sám takový výklad akceptoval a místní referendum v městské části Praha 7 vyhlásil právě na dva dny prvních přímých voleb prezidenta republiky, tedy na dny 11. a 12. 1. 2013, přičemž uvedl: „*Co se týče doby a termínu hlasování v místním referendu, odborná literatura se přiklonila k názoru, že je-li místní referendum vyhlášeno společně s volbami, koná se po oba dva dny voleb. Zatímco jazykový výklad § 5 odst. 1 zákona o místním referendu nevylučuje obě varianty, teleologický výklad § 5 odst. 1 vede k jednoznačnému upřednostnění místního referenda ve dvou dnech. Smysl ustanovení totiž spočívá v tom, aby voliči, kteří chtějí volit ve volbách i v místním referendu, nemuseli eventuálně vážit do volebního objektu dvojí cestu. Při omezujícím výkladu by však došlo k naprosto nerovnovážnému rozložení mezi dvěma dny voleb, v důsledku čehož by den voleb spojený s místním referendem byl výrazně atraktivnější než ten druhý. Zásadní je i aspekt informovanosti a připravenosti občanů, pro které je společný termín srozumitelný a příhodný (blíže viz Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, Praha: Leges, 2011, s. 50-51). (...) Z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů v referendu považuje soud v souladu se zákonnými podmínkami za vhodné uspořádat místní referendum současně s nejbližšími volbami, tedy v termínu prvního kola prezidentských voleb v lednu 2013 - tedy v pátek 11. 1. a v sobotu 12. 1. 2013.*“

[21] Tento přístup pak aproboval i Ústavní soud, když ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítl usnesením ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12, a uvedl: „*Ústavní soud má tedy za to, že pokud Nejvyšší správní soud vyhlásil místní referendum v Městské části Praha 7 současně s prvním kolem prezidentských voleb ve dnech 11. a 12. ledna 2013, nijak tím nezasáhl do práva stěžovatele na samosprávu. (...) Skutečnost, že § 5 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb. výslovně neuvádí, že hlasování v místním referendu lze konat současně také s volbami prezidentskými, nečiní napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu protiústavním. Ústavní soud v této souvislosti poukazuje ve skutečnosti, že v době přijetí zákona č. 22/2004 Sb., nebyl prezident volen přímou volbou, ale Parlamentem ČR, takže se volby a místní referendum nemohly konat společně.*“

[22] Lze tedy uzavřít, že se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s názorem krajského soudu. Stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti nepřinesla oproti svému předchozímu návrhu žádné nové argumenty, jimiž by závěry krajského soudu účinně zpochybnila.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v

souladu s § 91a odst. 3 s. ř. s., podle něhož ve věcech místního referenda není třeba nařizovat jednání.

[24] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto na základě § 93 odst. 4 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[25] Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o odkladném účinku kasační stížnosti, neboť rozhodl ve věci samé bezodkladně po provedení nezbytných procesních úkonů a zároveň před uplynutím třicetidenní lhůty pro rozhodnutí o samotném odkladném účinku. Opačný postup, tedy samostatné rozhodování o odkladném účinku, by navíc znamenal, že by Nejvyšší správní soud musel stěžovatelku vyzvat, aby kromě dosud zaplaceného soudního poplatku za podání samotné kasační stížnosti zaplatila také soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za rozhodnutí o odkladném účinku (položka č. 20 sazebníku soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích), čímž by se řízení jenom prodloužilo.

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

V Brně dne 21. března 2018

Tomáš Langášek
předseda senátu