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, a soudců a soudkyň Michaely Bejčkové, Pavla Molka, Petra Mikeše, Miloslava Výborného, Tomáše Foltase a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelky: **A. J.**, zast. Mgr. Ivem Kroužkem, advokátem se sídlem Washingtonova 1599/17, Praha 1, proti odpůrcům: **1) Přípravný výbor pro konání místního referenda ve Statutárním městě Jablonec nad Nisou** ve složení: Bc. A. S., Ing. J. M., Mgr. J. Š., a **2) Statutární město Jablonec nad Nisou,** se sídlem Mírové náměstí 3100/19, Jablonec nad Nisou, o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 9. 2. 2018, č. j. 64 A 5/2018-66,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1] Navrhovatelka se v řízení před krajským soudem domáhala vyslovení neplatnosti hlasování a neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném na území statutárního města Jablonec nad Nisou ve dnech 12. a 13. 1. 2018. Neplatnost hlasování a rozhodnutí ve smyslu § 58 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, spatřovala v tom, že se místní referendum konalo ve dvou dnech. Tato skutečnost je podle

navrhovatelky porušením § 5 odst. 1 věta první zákona o místním referendu, neboť volby prezidenta republiky nejsou uvedeny v taxativním výčtu § 5 odst. 1 věta druhá zákona o místním referendu. V důsledku tohoto porušení zákona hlasovaly oprávněné osoby o položené otázce ve 2 dnech, což mělo vliv na účast v referendu i výsledek hlasování.

[2] Krajský soud napadeným usnesením návrh zamítl. Své rozhodnutí opřel zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil, že „*je-li místní referendum vyhlášeno společně s volbami, které se konají po dva dny, pak se i místní referendum koná ve dvou dnech a ve stejnou dobu jako volby*". Nezařazení prezidentských voleb do výčtu v § 5 odst. 1 věta druhá zákona o místním referendu je pouhým opomenutím zákonodárce, ze smyslu ustanovení je však zřejmé, že se uplatní i pro případ voleb prezidentských. Tento teleologický výklad § 5 odst. 1 zákona o místním referendu přijal i Ústavní soud, který ústavní stížnost proti shora citovanému rozsudku NSS odmítl. Krajský soud zároveň poukázal i na praxi krajských soudů, které při rozhodování o vyhlášení místního referenda v době konání volby prezidenta republiky vyhlašují termín referenda též ve dvou dnech.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[3] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka") podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. S kasační stížností spojila žádost o přiznání odkladného účinku, neboť by odpůrce 2, vázán výsledkem referenda, mohl před rozhodnutím o kasační stížnosti přijmout takovou právní regulaci, která by z rozhodnutí o kasační stížnosti udělala záležitost akademickou bez reálného dopadu.

[4] V odůvodnění kasační stížnosti stěžovatelka zopakovala výhradu proti konání referenda v průběhu dvou dnů, čímž bylo jednoznačně porušeno ustanovení § 5 odst. 1 věta první zákona o místním referendu. Ve dvou dnech se referendum může konat pouze v případech uvedených v § 5 odst. 1 věta druhá zákona o místním referendu. Tento výčet je taxativní a po jazykové stránce nepřipouští jiný výklad než, že na prezidentské volby se toto ustanovení nevztahuje. Stěžovatelka poukázala na konstantní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího soudu, ze které plyne, že při aplikaci právního ustanovení je nutné nejprve vycházet z jeho doslovného znění a teprve v případě nejasnosti, nesrozumitelnosti nebo rozporu s jeho smyslem a účelem lze upřednostnit výklad teleologický před výkladem gramatickým. Pokud by zákonodárce prezidentské volby pouze opomněl v citovaném ustanovení uvést, lze předpokládat, že by toto své pochybení napravil, což se však do dnešního dne nestalo. Z jednání zákonodárce (nenovelizování zákona) je naopak možné dovodit, že vynechání prezidentských voleb z taxativního výčtu bylo jeho záměrem. Tomuto teleologickému výkladu svědčí i skutečnost, že zatímco při novelizaci zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, zákonem č. 58/2014 Sb. zákonodárce neváhal zákon o místním referendu novelizovat, při přijímání zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, k tomuto kroku nepřistoupil.

[5] Výše uvedené porušení zákona o místním referendu nepochybně ovlivnilo účast ve volbách a mělo tedy vliv i na splnění podmínek § 48 zákona o místním referendu. Zápis

o výsledcích referenda a výsledky referenda jsou proto nepřezkoumatelné a hlasování a rozhodnutí v referendu jsou postiženy nezhojitelnou vadou a tudíž neplatné. Závěry krajského soudu nerespektují rovnost práva občanů a porušují právo stěžovatelky podílet se na správě veřejných věcí, neboť do výsledku byly započteny i hlasy osob, které hlasovaly mimo termín předvídaný zákonem o místním referendu. Napadené usnesení je zároveň nepřezkoumatelné, neboť krajský soud konkrétně nezdůvodnil, jakým způsobem došel k závěru, že je možné referendum konat ve dvou dnech, jestliže takovou interpretaci jazykový výklad § 5 zákona o místním referendu nepřipouští. Odvolával-li se krajský soud na praxi některých obcí a krajských soudů, které vyhlásily v několika případech referendum na dva dny v době konání prezidentských voleb, je nutné zdůraznit, že praxe obcí ani krajských soudů není v České republice pramenem práva.

[6] Odpůrce 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal v plném rozsahu na vyjádření, které zaslal k původnímu návrhu krajskému soudu. Odpůrce 1) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná a jsou v ní namítány důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti.

[8] Napadené usnesení je přezkoumatelné. Z usnesení je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak hodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudil. Krajský soud přezkoumatelně a srozumitelně objasnil, proč považoval konání místního referenda ve dvou dnech společně s prezidentskými volbami za zákonné, a odkázal na relevantní judikaturu. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry usnesení nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163, a ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30).

[9] Nejvyšší správní soud se zabýval dalšími kasačními námitkami. Stěžovatelka spatřuje podstatu sporné otázky v úpravě § 5 odst. 1 zákona o místním referendu, podle které se hlasování v místním referendu koná v jednom dni, pokud se referendum nekoná současně s volbami do zastupitelstev obcí či krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky nebo do Evropského parlamentu. V těchto případech se místní referendum koná ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání uvedených voleb. Podle výkladu stěžovatelky nelze akceptovat konání místního referenda ve dvou dnech, pokud prezidentské volby v citovaném ustanovení § 5 odst. 1 zákona o místním referendu nejsou uvedeny.

[10] Jak správně uvedl krajský soud, spornou otázku již Nejvyšší správní soud řešil a dospěl k závěru, že je nutné s ohledem na účel zákona o místním referendu upřednostnit rozšiřující výklad a pravidlo uvedené v § 5 odst. 1 zákona o místním referendu analogicky aplikovat i na případ konání voleb prezidentských. Smysl citovaného ustanovení spočívá v tom, aby voliči, kteří volí ve volbách i v místním referendu, mohli svůj projev vůle učinit

při jedné návštěvě volební místnosti. Zásadní je i aspekt informovanosti a připravenosti občanů, pro které je společný termín srozumitelný a příhodný (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013, bod 80 a tam uvedená odborná literatura). Z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů je proto vhodné konat místní referendum společně s prezidentskými volbami v obou jejich dnech (cit. rozsudek NSS publ. pod č. 2799/2013, bod 82). K rozšiřující interpretaci § 5 odst. 1 věta druhá o místním referendu se vyjádřil i Ústavní soud, který ve svém usnesení ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4908/12, uvedl, že „[t]*akto řádně a vyčerpávajícím způsobem odůvodněný závěr Nejvyššího správního soudu je třeba považovat za prvek nezávislého soudního rozhodování, kterému nemá Ústavní soud z pozice ústavnosti čeho vytknout*“.

[11] Tyto závěry nezpochybňuje ani judikatura citovaná stěžovatelkou, neboť i v ní je jednoznačně řečeno, že teleologický výklad je třeba upřednostnit před výkladem jazykovým v případě „*rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem*“. Nejvyšší správní soud má za to, že takovým případem je právě i neuvedení prezidentských voleb v § 5 odst. 1 větě druhé zákona o místním referendu. Pasivita zákonodárce, který citované ustanovení doposud nenovelizoval, nemůže výše uvedený účel ustanovení změnit.

[12] Zatímco pro rozšiřující výklad citovaného ustanovení s ohledem na jeho účel je možné předložit výše uvedené argumenty, Nejvyšší správní soud neshledal žádné důvody pro opačný závěr, tedy že účel citovaného ustanovení spočívá v rozlišení voleb v ustanovení vyjmenovaných a voleb prezidenta republiky. Ani stěžovatelka v kasační stížnosti nenabízí, vyjma mlčení zákonodárce a striktního jazykového znění, žádný argument, který by vysvětloval rozdílný režim v případě voleb prezidenta a voleb uvedených v citovaném ustanovení.

[13] Stěžovatelka dále uvedla, že závěry krajského soudu v napadeném usnesení jsou v rozporu se základními principy ústavního pořádku České republiky, neboť nerespektují rovnost práva občanů a porušují právo stěžovatelky podílet se přímo na správě věcí veřejných. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Stěžovatelka především nijak nevysvětlila, jak její základní práva a rovnost občanů narušilo konání referenda ve dvou dnech. Stěžovatelce bylo umožněno se referenda zúčastnit a samotné konání referenda ve dvou dnech nevytváří žádnou neodůvodněnou nerovnost mezi občany – všichni občané jsou nadále ve stejném postavení. Ke stejnému závěru došel i Ústavní soud, který v již citovaném usnesení ve věci sp. zn. I. ÚS 4908/12 uvedl, že „[s]*kutečnost, že § 5 odst. 1 zákona č. 22/2004Sb. výslovně neuvádí, že hlasování v místním referendu lze konat současně také s volbami prezidentskými, nečiní napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu protiústavním*“.

[14] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené závěry neshledal důvod, pro který by se odchýlil od své dřívější judikatury, podle které je konání místního referenda v termínu dvou dnů prezidentských voleb v souladu se zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Kasační stížnost není důvodná, proto ji Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. Vzhledem k bezodkladnému vynesení rozsudku již NSS nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[16] Soud v souladu s § 93 odst. 4 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. března 2018

Tomáš Langášek
předseda senátu