



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, Ivo Pospíšila a Pavla Molka v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Sudice**, zastoupený Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem, sídlem Purkyňova 6, Ostrava, a účastnice řízení: obec **Sudice**, sídlem náměstí P. Arnošta Jureczky 13, Sudice, zastoupená Mgr. et Mgr. Lukášem Hrabovským, advokátem, sídlem Ó. Lysohorského 702, Frýdek-Místek, týkající se návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda ze dne 17. srpna 2021 nemá nedostatky, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. září 2021 č. j. 21 A 1/2021 - 24

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Usnesením označeným v návěti Krajský soud v Ostravě odmítl pro opožděnost návrh na určení, že návrh na konání místního referenda ze dne 17. srpna 2021 nemá nedostatky. Výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda byla navrhovateli doručena dne 2. září 2021, desetidenní lhůta pro podání návrhu k soudu stanovená v § 57 odst. 2 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“), skončila v sobotu 12. září 2021 v 16:00 hodin (§ 53 odst. 1 zákona o místním referendu). Ustanovení § 40 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podle kterého se konec lhůty, který připadne na sobotu, neděli nebo svátek, posouvá na nejbližší následující pracovní den, se v tomto případě neuplatní. Návrh podaný dne 13. září 2021 byl tedy opožděný.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[2] Proti usnesení krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Nesouhlasí s judikaturou Nejvyššího správního soudu, ze které vyšel i krajský soud a která lhůtu

pro podání návrhu podle § 57 zákona o místním referendu považuje za lhůtu určenou podle hodin, na kterou se neuplatní § 40 odst. 3 s. ř. s. Stěžovatel poukázal na to, že i § 53 odst. 1 zákona o místním referendu označuje lhůtu k podání návrhu podle § 57 tohoto zákona za lhůtu určenou podle dnů. Jejím specifikem je pouze to, že je třeba návrh doručit soudu v poslední den lhůty v 16:00 hodin. Hmotněprávní povaha této lhůty nevylučuje posunutí jejího konce ze soboty, neděle či svátku na nejbližší následující pracovní den. Účelem § 53 odst. 1 zákona o místním referendu je, aby bylo již v poslední den lhůty zřejmé, zda byl podán nějaký návrh, aplikace § 40 odst. 3 s. ř. s. s tímto účelem není v rozporu. Nemožnost prodloužit lhůty určené podle hodin tak, aby skončily až nejbližší následující pracovní den, odráží význam těchto lhůt, které obecně nelze překročit (například lhůty pro omezení osobní svobody). Lhůta k podání návrhu podle § 57 zákona o místním referendu bezesporu počíná běžet ode dne následujícího po rozhodném okamžiku, což potvrzuje, že nemůže jít o lhůtu určenou podle hodin, která začíná běžet bezprostředně po dané události. Z § 57 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, potom vyplývá, že pro stanovení trvání lhůty určené podle hodin je nutné znát její přesný počátek. To však neodpovídá konstrukci lhůt podle § 57 zákona o místním referendu, které se výslovně určují podle dní.

[3] Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že na jeho podrobnou argumentaci ohledně včasnosti návrhu odpověděl pouze stručným odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel nepochybně, že konec lhůty v den pracovního klidu nemusí být protiústavní, od počátku však tvrdil, že správní soudy nesprávně vykládají zákon o místním referendu. Stěžovatelův právní názor nevychází pouze z textu a systematiky zákona, je opřen i o teleologický výklad.

[4] Na závěr stěžovatel odkázal na usnesení ze dne 31. května 2002 sp. zn. II. ÚS 330/02, ve kterém Ústavní soud posunul na nejbližší následující pracovní den konec lhůty podle § 97a odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Pokud k takovému posunu dochází ve volebních věcech, neexistuje udržitelný argument pro jeho vyloučení ve věcech místního referenda.

[5] Účastnice řízení ve vyjádření k návrhu poukázala na specifickou povahu lhůty podle § 53 odst. 1 zákona o místním referendu, která je sice určena podle dní, avšak její konec je ohraničen 16. hodinou desátého dne, a zároveň je lhůtou hmotněprávní. Ustanovení § 40 odst. 3 s. ř. s. se uplatní pouze na procesní lhůty, § 53 odst. 1 zákona o místním referendu je vůči němu navíc *lex specialis*. Řízení ve věcech místního referenda je upraveno v § 91a s. ř. s., který odkazuje na podmínky stanovené zvláštním zákonem, tedy zákonem o místním referendu. I ze systematického hlediska lze dospět k závěru, že § 53 odst. 1 zákona o místním referendu upravuje lhůtu *sui generis* a vztahuje se jak na soudní přezkum, tak na úkony činěné vůči obecnímu úřadu. Ustanovení § 54 zákona o místním referendu vylučuje aplikaci správního řádu, tedy i pravidla pro počítání lhůt. Pokud činí přípravný výbor úkony vůči obecnímu úřadu a poslední den lhůty připadá na den pracovního klidu, musí být podání v tento poslední den doručeno. Totéž musí platit i pro lhůty k podání návrhu k soudu. Účastnice řízení dále odkázala na názor Ústavního soudu, že lhůta pro podání návrhu se počítá výlučně podle § 53 odst. 1 zákona o místním referendu a § 40 s. ř. s. se nepoužije, vyjádřený ve věci sp. zn. III. ÚS 1890/09. Odkazy stěžovatele na pravidla pro počítání času v občanském zákoníku nepovažuje účastnice řízení za přílehavé, zákon o místním referendu je vůči nim ve vztahu speciality. Na závěr účastnice řízení uvedla, že stěžovateli, který byl již v řízení před krajským soudem zastoupen advokátem, nic nebránilo podat návrh včas.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

[7] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval výhradami stěžovatele vůči odůvodnění usnesení krajského soudu, které v zásadě zpochybňují jeho přezkoumatelnost. V tomto směru lze odkázat především na usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. prosince 2017 č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že „nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (osobami zúčastněnými na řízení)“. V projednávaném případě je rozhodnutí krajského soudu sice stručné, avšak opřené o konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která skýtá dostatečnou oporu pro závěr o opožděnosti návrhu. Byť se krajský soud samozřejmě mohl alespoň stručně vyjádřit k polemice stěžovatele s touto judikaturou, to, že tak neučinil, nezakládá nepřezkoumatelnost jeho usnesení. Nejvyššímu správnímu soudu proto nic nebrání posoudit zákonnost jeho rozhodnutí.

[8] Podle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu se může přípravný výbor domáhat ochrany u soudu, jestliže nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad návrhu na konání místního referenda. Tento návrh je třeba podat do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad [§ 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu].

[9] Podle § 53 odst. 1 zákona o místním referendu je lhůta určená podle dnů zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin. Lhůtu nelze prodloužit ani její zmeškání prominout (tamtéž, odst. 2).

[10] Podle § 40 odst. 3 s. ř. s., *případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. To neplatí o lhůtách stanovených podle hodin.*

[11] Nejvyšší správní soud se výkladem citovaných ustanovení zabýval v rozsudku ze dne 4. června 2014 č. j. Ars 2/2014-19. Zdůraznil, že lhůta k podání návrhu podle zákona o místním referendu je hmotněprávní, a poukázal na její specifika s ohledem na potřebu rychlého rozhodování. Její trvání je sice určeno v délce dnů, konec je však určen podle hodin a nevztahuje se na něj pravidlo o posunu na nejbližší následující pracovní den (totéž již dříve dovodil pro lhůty pro podání volebních stížností – viz usnesení ze dne 13. listopadu 2013 č. j. Vol 151/2013-20 a č. j. Vol 152/2013-18).

[12] K totožnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 14. září 2016 č. j. Ars 1/2016-26 ve vztahu ke lhůtě pro podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu [§ 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu] a v rozsudku ze dne 26. srpna 2018 č. j. Ars 5/2018-43 ohledně lhůty pro podání návrhu na vyhlášení místního referenda [§ 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu]. V prvním z nich opětovně odkázal na judikaturu týkající se návrhů ve volebních věcech a poukázal na shodnou úpravu lhůt v zákoně o místním referendu.

[13] Nejvyšší správní soud neupírá stěžovateli výkladu zákona o místním referendu a soudního řádu správního jistou relevanci a logiku, neshledal v něm však dostatečně přesvědčivé a především silné argumenty pro překonání své dosavadní a po mnoho let ustálené judikatury. Jak

vedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 8. ledna 2009 č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, č. 1792/2009 Sb. NSS, „relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Z toho plyne závěr, že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnily právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnily okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody“. Žádná z popsanych situací zde nenastala.

[14] Stěžovatel odkazoval na usnesení ze dne 31. května 2002 sp. zn. II. ÚS 330/02, ve kterém Ústavní soud označil posouvání konce lhůt za obecný výkladový princip a uplatnil je i na lhůtu pro podání návrhu podle zákona o volbách do Parlamentu České republiky, jehož § 97a odst. 3 odpovídá nyní aplikovanému § 53 odst. 1 zákona o místním referendu.

[15] Podobně v usnesení ze dne 6. dubna 2010 sp. zn. I. ÚS 2008/09 Ústavní soud na běh lhůty pro podání návrhu na vyhlášení místního referenda podle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu aplikoval § 40 odst. 3 s. ř. s. a posunul její konec, který by připadl na den pracovního klidu, na nejbližší následující pracovní den.

[16] Nejvyšší správní soud nicméně nepovažuje ani tato dvě usnesení za důvod pro překonání ustáleného výkladu lhůt pro podání návrhu podle zákona o místním referendu a § 91a s. ř. s. (a v širším smyslu pro výklad lhůt obdobně upravených ve volebních zákonech). Ústavní soud totiž v obou případech ústavní stížnosti usneseními odmítl, v prvním částečně pro nepřipustnost, částečně pro zjevnou neopodstatněnost, ve druhém pro zjevnou neopodstatněnost. Usnesení, jimiž Ústavní soud odmítá ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost, přitom nejsou závazná (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. července 2018 č. j. 9 As 79/2016 - 41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 56, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2021 č. j. 4 Afs 253/2020 - 31, č. 4176/2021 Sb. NSS, bod 25, které vycházejí z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465, jež se problematice závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu podrobně věnuje). Navíc i v případě rozhodnutí Ústavního soudu s precedenčními účinky jsou závazné pouze nosné důvody (*ratio decidendi* – srov. posledně citovaný náleze). Nosným důvodem pro rozhodnutí Ústavního soudu v obou citovaných případech však nebyla otázka posouvání konce lhůty pro podání návrhu k soudu stanovené v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky a v zákoně o místním referendu tak, aby nastal v pracovní den, nýbrž skutečnost, že návrhy k obecným soudům byly podány opožděně, a to i v „prodloužené“ lhůtě dle výkladu Ústavního soudu. Posunutí konce lhůty, který připadl na den pracovního klidu, na nejbližší následující pracovní den, tedy v rozhodování Ústavního soudu nehrálo žádnou roli.

[17] V neposlední řadě je třeba zdůraznit, že v projednávané věci jde o výklad „jednoduchého“, podústavního práva, který přísluší primárně Nejvyššímu správnímu soudu (například náleze Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005 sp. zn. III. ÚS 252/04, N 16/36 SbNU 173). Ústavní soud přitom v usnesení ze dne 15. března 2012 sp. zn. III. ÚS 1890/09 (tedy v rozhodnutí novějším než usnesení sp. zn. II. ÚS 330/02 a I. ÚS 2008/09) shledal, že výklad, podle něhož může lhůta pro podání návrhu ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda skončit i v den pracovního klidu, nepředstavuje „interpretační excés, který by byl racionálně neobhájitelný a nacházel se ve zjevném rozporu s obecně uznávanými zásadami právní logiky a argumentace“, a ústavní stížnost proti usnesení krajského soudu postavenému na tomto právním názoru odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud tedy setrvává na svém dosavadním právním názoru, že konec lhůty pro podání návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, může nastat i v den pracovního klidu a neposouvá se na nejbližší následující pracovní den.

[19] Kasační stížnost tedy není důvodná, Nejvyšší správní soud ji proto zamítl podle poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] 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 16. března 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu