

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Lichovníka, soudce Jaromíra Jirsy a soudce Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti **Statutárního města Jihlavy**, se sídlem Masarykovo náměstí 97/1, 586 28 Jihlava, zastoupeného JUDr. Michalem Bortelem, advokátem se sídlem Jakubské náměstí 580/4, 602 00 Brno 2, **proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 3/2015-30 ze dne 25. 8. 2015, č. j. Ars 9/2014-98 ze dne 1. 4. 2015 a č. j. Ars 5/2014-21 ze dne 8. 10. 2014 a usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 67 A 6/2014-118 ze dne 29. 4. 2015, č. j. 67 A 6/2014-56 ze dne 26. 9. 2014 a č. j. 67 A 5/2014-53 ze dne 5. 9. 2014, t a k t o:**

Ústavní stížnost s e o d m í t á .

O d ů v o d n ě n í

Ústavní stížností, která splňuje formální náležitosti ustanovení § 34 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, jimiž mělo dojít zejména k porušení ustanovení čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky.

Z napadených rozhodnutí Ústavní soud zjistil, že v záhlaví označeným rozsudkem ze dne 25. 8. 2015 Nejvyšší správní soud zamítl jako nedůvodnou dle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“) kasační stížnost stěžovatele směřující proti shora citovanému usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2015, jímž tento soud vyhlásil místní referendum na celém území statutárního města Jihlavy o otázkách specifikovaných ve výroku usnesení krajského soudu, přičemž stanovil, že místní referendum se bude konat souběžně s volbami do zastupitelstev krajů v roce 2016. Současně rozhodl i o náhradě nákladů řízení. Takto rozhodl krajský soud poté, co jeho předchozí usnesení o vyhlášení místního referenda ze dne 26. 9. 2014 bylo vpředu uvedeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015 zrušeno a věc vrácena krajskému soudu k opětovnému rozhodnutí. V záhlaví citovaným usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2014 bylo v samostatném řízení, vztahujícím se k téže věci, na návrh příslušného přípravného výboru určeno, že návrh na konání místního referenda ze dne 21. 7. 2014 ve znění jeho doplnění ze dne 11. 8. 2014 nemá nedostatky, přičemž samotný návrh na vyhlášení předmětného místního referenda ve dnech 10. a 11. 10. 2014 byl tehdy jako předčasný odmítnut. Ke kasační stížnosti stěžovatele bylo toto usnesení krajského soudu vpředu označeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014 co do určení, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky, zrušeno a návrh na toto určení zároveň též odmítnut jako opožděně podaný; ve zbývající části zůstalo napadené usnesení krajského

soudu nedotčeno. Podrobnější rekapitulaci dosavadního vývoje sporu mezi stěžovatelem a přípravným výborem pro dané místní referendum v Jihlavě zde netřeba uvádět, neboť účastníkům řízení o ústavní stížnosti je tento vývoj dobře znám, širší veřejnosti jsou pak všechna touto ústavní stížností napadená rozhodnutí, z nichž se rozhodné události podávají, k dispozici na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu na adrese www.nssoud.cz.

Proti rozhodnutím správních soudů brojí stěžovatel ústavní stížností, domáhaje se jejich kasace. Stěžovatel uvedl, že Nejvyšší správní soud se dopustil zásadní nekonzistentnosti a nepředvídatelnosti, kdy nejprve vyložil otázku řízení o bezvadnosti návrhu na vyhlášení referenda upravenou v § 52 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu jako samostatné řízení, a to ve spojení s ustanovením § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., avšak následně došlo k zásadnímu obratu v úvaze Nejvyššího správního soudu, protože ten svým rozsudkem ze dne 1. 4. 2015 zcela popřel svůj předchozí rozsudek, kdy v rámci úvahy uvedl, že soudy mohou otázku bezvadnosti návrhu na konání místního referenda řešit jako otázku předběžnou bez toho, aniž by byl ze strany přípravného výboru podán samostatný návrh na určení bezvadnosti návrhu na konání místního referenda, což odporuje jasné dikci právní úpravy a současně popsaná rozhodovací praxe zakládá zásadní nejistotu stran předvídatelnosti soudních rozhodnutí a dle názoru stěžovatele jde proti základním principům právního státu a zasahuje do práva územního samosprávného celku na samosprávu. Jako druhou stěžejní námitku stěžovatel uvedl dle něj nezákonné určení termínu konání místního referenda. V této souvislosti podotkl, že Krajský soud v Brně a Nejvyšší správní soud se svým postupem dopustily jasné soudní libovůle, když aprobovaly vyhlášení místního referenda v termínu souběžně s konáním voleb do zastupitelstev krajů v roce 2016, aniž by byl takový návrh ze strany přípravného výboru existoval. Dle přesvědčení stěžovatele tímto svým postupem soudy změnilly vůli všech, kteří byli pod peticí za konání místního referenda v termínu 10. a 11. října 2014 podepsáni, přičemž pro takové rozhodnutí soudní moci neexistuje zákonná opora. Tyto své argumenty stěžovatel v ústavní stížnosti blíže rozvedl. Závěrem navrhl, aby Ústavní soud napadená soudní rozhodnutí zrušil.

Ústavní soud se podaným návrhem zabýval nejprve z hlediska procesních podmínek jeho přijatelnosti, tedy zda vyhovuje požadavkům zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), na takový návrh kladeným, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je v části, v níž směřuje proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 5/2014-21 ze dne 8. 10. 2014 a jemu předcházejícímu usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 67 A 5/2014-53 ze dne 5. 9. 2014, opožděně podaná. Ústavní soud konstatuje, že uvedený rozsudek kasačního soudu nabyl právní moci stejného dne, tj. 8. 10. 2014, a proto již od tohoto data počala stěžovateli plynout dvouměsíční lhůta k podání ústavní stížnosti, která tak již samozřejmě dávno uplynula. Řízení ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 67 A 5/2014 bylo samostatným řízením před správními soudy, na které řízení vedené u téhož soudu pod sp. zn. 67 A 6/2014 (vyhlášení místního referenda) již instančně (ani jinak) nenavazuje, a proto ze zachování lhůty k podání ústavní stížnosti proti poslednímu rozhodnutí v tomto řízení – rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 3/2015-30 ze dne 25. 8. 2015 – nelze dovozovat též zachování lhůty proti dříve uvedenému rozsudku kasačního soudu.

K přezkumu jsou tak způsobilá toliko zbývající ústavní stížností dotčená rozhodnutí správních soudů ve věci vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 67 A 6/2014, avšak nikoli z hlediska všech stěžovatelem uplatněných námitek. Pokud jde totiž o námitku vztahující se k výkladu otázky řízení o bezvadnosti návrhu na vyhlášení referenda, jde o námitku, která byla vypořádána již v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 9/2014-98 ze dne 1. 4. 2015 a poté promítnuta do následného rozhodnutí krajského soudu ze dne 29. 4. 2015. Jak Nejvyšší správní soud ve svém posledním rozsudku uvedl, „[d]ůvody, jež stěžovatel v kasační stížnosti argumentačně proti nezákonnému usnesení přednesl, mohl však Nejvyšší správní soud podrobit věcnému přezkumu jen zčásti, neboť některé z nich byly ... předloženy nepřipustně“ (bod 24 rozsudku ze dne 25. 8. 2015). Obecně totiž dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. platí, že kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž (krajský) soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem, je nepřipustná, ledaže je jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. O takový případ se ovšem co do námítky „dvojího“ posouzení bezvadnosti návrhu na konání místního referenda nejedná. Zpochybnění správnosti předcházejícího názoru Nejvyššího správního soudu a následného postupu krajského soudu, na jejichž základě byla bezvadnost návrhu zkoumána v řízení sp. zn. 67 A 6/2014 jako otázka předběžná, se stěžovatel v poslední kasační stížnosti ze zákona domáhat nemohl, a takový prostředek (tj. opětovná kasační stížnost) proto objektivně nemohl představovat poslední procesní prostředek k ochraně práva, jak má na mysli ustanovení § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Jinými slovy, tím, že stěžovatel obrazně řečeno „přečerpal“ nabízející se (leč v předmětném rozsahu nezpůsobilé) procesní prostředky v podobě druhé kasační stížnosti, sám si přivodil zmeškání lhůty k podání ústavní stížnosti, v níž by danou námitku mohl vznést, neboť posledním procesním prostředkem k ochraně práva bylo vzpomínané usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2015, a nikoli až další rozsudek kasačního soudu z 25. 8. 2015.

Sama o sobě skutečnost, že stěžovatel v druhé kasační stížnosti uplatnil též námitky přípustné, s nimiž se Nejvyšší správní soud také věcně vypořádal (a proto kasační stížnost jako celek zamítl, a nikoli jako celek coby nepřipustnou odmítl), se ovšem nemůže stát jakýmsi „zastřešujícím“ prvkem, z něhož by bylo možno dovodit zachování lhůty k podání ústavní stížnosti ve vztahu k instančně předcházejícím rozhodnutím v celém rozsahu, v celé šíři právní argumentace. Jak již dal Ústavní soud v minulosti najevo, účelem ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. „je nepochybně skutečně to, aby Nejvyšší správní soud znovu se nemusel zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor na výklad hmotného práva závazný pro nižší soud vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by bylo zcela nesmyslné, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by totiž kasační soud setrval na svém původním právním názoru (takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele naprosto žádný význam), nebo by vyslovil právní názor jiný (takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí)“ (nález sp. zn. IV. ÚS 136/05 ze dne 8. 6. 2005, N 119/37 SbNU 519).

Ústavní soud se tak mohl zabývat pouze druhým okruhem námitek, které dle stěžovatele směřují proti nezákonnému určení termínu konání místního referenda, nicméně žádný protiústavní zásah do výkonu samosprávy či jinou nezákonnost

neshledal. Z § 15 zákona o místním referendu je zřejmé, že místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Stěžovatel tvrdí, že soudy byly oprávněny rozhodnout výlučně o podobě návrhu na vyhlášení místního referenda ze dne 21. 7. 2014 ve znění doplnění ze dne 11. 8. 2014, v němž bylo datum konání místního referenda stanoveno na dny 10. a 11. 10. 2014. Pakliže soud pravomocným rozhodnutím posunul termín konání referenda až do roku 2016 a současně jej spojil s blíže neurčeným termínem voleb do zastupitelstev krajů, měl tím dle mínění stěžovatele zasáhnout do jeho práv na (nerušený) výkon samosprávy. Takový pohled Ústavní soud nesdílí.

Především je Ústavní soud nucen poukázat na neudržitelnost takového výkladu. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že zákon poskytuje soudní ochranu přípravnému výboru pro jím podaný návrh a že celá právní úprava soudní ochrany (jak v zákoně o místním referendu, tak i v soudním řádu správním) je zde (zejména prostřednictvím poměrně krátkých lhůt) koncipována tak, aby se přípravný výbor soudně domohl konání místního referenda pokud možno v termínu jím navrženém nebo alespoň do 90 dnů od vyhlášení místního referenda. Taková úprava zajisté sleduje faktické naplnění základního politického práva přímo se podílet na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Nelze však současně přehlédnout, že ani sebedokonalejší právní úprava soudní ochrany zajišťující realizaci daného základního politického práva nemůže z podstaty věci zcela garantovat konání místního referenda v předem stanoveném (navrženém) pevném termínu. Je tomu tak proto, že rozhodnutí soudu o (ne)vyhlášení místního referenda podléhá oprávněnému prostředku, kterým je konkrétně kasační stížnost dle § 102 s. ř. s., pro jejíž vyřízení není stanovena, na rozdíl od rozhodování krajského soudu poskytujícího ochranu ve věcech místního referenda, pevně určená lhůta pro vyřízení. Podání kasační stížnosti v této věci sice s sebou bez dalšího nenese odkladný účinek napadeného rozhodnutí krajského soudu, Nejvyšší správní soud jej však může na návrh přiznat (§ 107 odst. 1 s. ř. s.), čímž může dojít k nikoli zanedbatelné časové prodlevě, v jejímž důsledku původně zamýšlený (navržený) termín konání místního referenda takřkajíc „propadne“ (v nyní posuzované věci k tomu také došlo, když Nejvyšší správní soud usnesením č. j. Ars 9/2014-71 ze dne ze dne 30. 10. 2014 přiznal první kasační stížnosti stěžovatele na jeho žádost odkladný účinek, a proto se místní referendum, původně vyhlášené krajským soudem na den 13. 12. 2014, v tento den nekonalo). Obdobně může k (dalšímu) zpoždění přispět i případná ústavní stížnost (a Ústavním soudem odložená vykonatelnost napadených rozhodnutí), který rovněž pro své rozhodnutí nemá stanovenu žádnou pevnou lhůtu, jak je stěžovateli ostatně známo.

Bez povšimnutí pak nelze ponechat ani samotnou třicetidenní lhůtu, stanovenou v § 91a odst. 3 s. ř. s. a určenou soudem k vyřízení návrhů ve věcech místního referenda (§ 91a odst. 1 s. ř. s.) a její poměr k ustanovení § 15 zákona o místním referendu o dni konání místního referenda, kdy místní referendum může být plánováno na pevné datum, které dokonce může předcházet dni uplynutí zákonné třicetidenní lhůty dle § 91a odst. 3 s. ř. s., ve které je soud povinen o návrhu na vyhlášení referenda rozhodnout. Ke stejné problematice, byť posunutě do jiné roviny, se již Ústavní soud vyjádřil, a to v usneseních sp. zn. IV. ÚS 2810/14 a IV. ÚS 2823/14 (dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), kde se zabýval dopadem právní úpravy ochrany voleb na pozadí „preventivní“ role krátkých lhůt určených soudem k vyřízení volebních stížností na legitimitu právních aktů přijatých voleným orgánem veřejné moci v případě, kdy k započetí činnosti tohoto nově zvoleného orgánu dojde dříve, než je volební soud

schopen, resp. povinen o stížnostech rozhodnout, přičemž dospěl ke stejným závěrům jako v tomto usnesení, tedy že absolutní garance neexistuje.

Z uvedeného je tedy dobře patrné, že plánovaný den konání místního referenda se může v důsledku soudních pří stát nerealizovatelným, poněvadž jednoduše v mezidobí uplyne. To však neznamená, jak snad nepřímou dovozují stěžovatel, že se místní referendum již nemůže v důsledku takové nastalé skutečnosti konat. Taková interpretace by nutně vedla k popření smyslu soudní ochrany ve věcech místního referenda, a tím i vyprázdnění základního práva obsaženého v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť využití prostředků soudní ochrany by bylo za daných okolností stejně neefektivní, se stejným výsledkem, jako kdyby se přípravný výbor byl na soud vůbec neobrátil. Je tudíž nevyhnutelné, aby soud, vyhláší-li svým usnesením místní referendum, zvažil krom dalších otázek nejen to, zda přípravným výborem navržený termín jeho konání mezitím již neuplynul, nýbrž i to, jak, resp. v jakých souvislostech byl tento termín plánován či zamýšlen. Z uvedeného tak plyne, že k „deformaci“ vůle petentů plédujících pro uskutečnění místního referenda, o jejíž nepřijatelnosti stěžovatel v ústavní stížnosti obsáhle pojednává, musí nevyhnutelně dojít, avšak neděje se tak na základě libovůle soudu či přípravného výboru, jak je o tom mylně stěžovatel přesvědčen, nýbrž na základě prosté skutečnosti v podobě plynutí času.

Stěžovatel ve spojitosti s námitkou nezákonně určeného termínu konání místního referenda zpochybnil jeho spojení s volbami do zastupitelstev krajů v roce 2016, maje za to, že nemá oporu v návrhu přípravného výboru ze dne 21. 7. 2014 ve znění jeho doplňku ze dne 11. 8. 2014, ale ani oporu v zákonné právní úpravě § 15 zákona o místním referendu či v § 57 téhož zákona. Ani tyto výhrady Ústavní soud nevyšlehl. Z původního návrhu, jeho textu, je především zcela zřejmé, že termín konání byl stanoven na dva dny, a to 10. a 11. 10. 2014. Podle § 5 odst. 1 zákona o místním referendu přitom platí, že hlasování v místním referendu se koná zásadně v jednom dni. Pouze 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 těchto voleb, to jest s ohledem na rozhodnou právní úpravu hlasování v těchto volbách ve dvou dnech. Odtud pak plyne, že jednak místní referendum lze pořádat současně s volbami do zmíněných volených orgánů, jednak, a to je zejména podstatné, záměrem iniciátorů předmětného místního referenda nebyl jeden konkrétní den, nýbrž právě spojení tohoto místního referenda s volbami, původně konkrétně s volbami do zastupitelstva statutárního města Jihlavy v roce 2014, o čemž svědčí právě stanovení dvou hlasovacích dnů.

Za nezákonnou či neústavní proto není možné pokládat situaci, kdy soud, shledav, že původně navržený termín konání místního referenda již dávno uplynul, upřednostní vůli přípravného výboru (a tím i vůli petentů přejících si vyhlášení referenda) uspořádat referendum společně s volbami, poněvadž původní návrh v sobě tento požadavek obsahoval, byť i nebyl výslovně vyjádřen, podával se totiž z určených hlasovacích dnů, které odpovídaly volbám do obecního zastupitelstva. Takto vyjádřené datum konání nebylo lze ve světle zákonné úpravy interpretovat jinak. Tato otázka navíc byla v soudním řízení o vyhlášení místního referenda najisto postavena. Nešlo tedy o situaci, kdy soud vyhlásil místní referendum na podkladě návrhu, z něhož by úmysl uspořádat místní referendum ve spojení s volbami vůbec nevyplýval, deformuje

přítom vůli petentů, přípravného výboru a zasahuje do výkonu místní samosprávy v rozporu se zákonem. Naopak, tento úmysl byl z návrhu zcela zřejmý. Protože ustanovení § 15 zákona o místním referendu výslovně umožňuje uskutečnit místní referendum v době pozdější než 90 dnů ode dne jeho vyhlášení, vyplývá-li to z návrhu přípravného výboru, nepostupoval krajský soud (a potažmo kasační soud) ústavně nekonformním způsobem, pakliže spojil místní referendum s dalšími volbami v roce 2016 (když ty předchozí se již uskutečnily bez referenda). K tomu je zapotřebí poznamenat, že návrh termínu konání místního referenda nelze vždy vykládat jen jako fixní údaj, ale je možné a za určitých okolností i nutné na něj pohlížet jako na proměnnou, která tak není vázána na konkrétní datum, ale spojena s konkrétními událostmi (skutečnostmi, okolnostmi), připouští-li to její povaha i povaha těchto událostí.

Ústavní soud tedy v rozhodných závěrech správních soudů učiněných v dané věci žádný ústavně nesouladný zásah státu (moci soudní) do výkonu územní samosprávy stěžovatele nezjistil. Důvod k zásahu tedy není dán. Za daných okolností tudíž Ústavnímu soudu nezbylo, než aby ústavní stížnost v části směřující proti v záhlaví uvedenému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014 a usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2014 odmítl dle § 43 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako návrh opožděně podaný, ve zbývajících částech dle § 43 odst. 2 písm. a) téhož zákona jako návrh zjevně neopodstatněný. O návrhu na odklad vykonatelnosti napadených rozhodnutí, pro který ze stejných důvodů nenašel oporu, pak již Ústavní soud nerozhodoval, neboť přijetím tohoto usnesení pozbyl význam.

P o u ě n í : Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné (§ 43 odst. 3 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 12. listopadu 2015

Tomáš Lichovník v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Matulová