

USNESENÍ

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

navrhovatele a): **M.B.**, narozen [REDACTED]
bytem [REDACTED]
zastoupen advokátem Mgr. Karlem Volfem,
sídlem Jindřicha Plachty 28, Praha 5

navrhovatelky b): **M.G.**, narozena [REDACTED]
bytem [REDACTED]
zastoupena advokátem Mgr. Karlem Volfem,
sídlem Jindřicha Plachty 28, Praha 5

navrhovatelky c): **L.V.**, narozena [REDACTED]
bytem [REDACTED]
zastoupena advokátem Mgr. Karlem Volfem,
sídlem Jindřicha Plachty 28, Praha 5

proti

odpůrci: **Statutární město Jablonec nad Nisou**
sídlem Mírové nám. 3100/19, Jablonec nad Nisou

za účasti: **Přípravný výbor pro konání místního referenda**
zastoupen Ing. Jakubem Mackem,
bytem F. L. Čelakovského 4278/7, Jablonec nad Nisou,

o návrzích na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 12. 1. 2018 a 13. 1. 2018 ve Statutárním městě Jablonec nad Nisou

takto:

- I. Návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 12. 1. 2018 a 13. 1. 2018 ve Statutárním městě Jablonec nad Nisou se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Návrhem podaným dne 19. 1. 2018 se navrhovatelé domáhali, aby soud vyslovil, že rozhodnutí o otázce položené v referendu: „*Souhlasíte s tím, aby Město Jablonec nad Nisou, z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě, učinilo veškeré možné kroky ve své samostatné působnosti, k bezodkladnému zamezení provozu výherních hracích přístrojů, interaktivních videoloterních terminálů, centrálních a lokálních loterních systémů a dalších loterií uvedených v § 2 písm. e), g), j), l), m) bod 2 a n) a § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, a totalizátorových her a technických her uvedených v § 3 odst. 2 písm. c) a e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách?*“, je neplatné.
2. Navrhovatelé především namítali, že bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum dle § 7 písm. g) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“), konat nelze. Statutární město Jablonec nad Nisou může v rámci své samostatné působnosti učinit pouze jeden krok k bezodkladnému zamezení provozu loterijních her, a to změnit obecně závaznou vyhlášku města Jablonec nad Nisou č. 3/2015, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her, na území města Jablonec nad Nisou ze dne 18. 6. 2015, respektive zrušit tuto obecnou vyhlášku a přijmout obecnou vyhlášku novou. Bezodkladné zamezení provozu loterijních her je tak možné pouze obecně závaznou vyhláškou a navzdory zastřené formulaci otázky je zjevné, že se ve skutečnosti jedná o otázku v místním referendu o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce ve smyslu § 7 písm. g) zákona o místním referendu, tedy o otázku zákonem zakázanou.
3. Dle navrhovatelů je položená otázka navíc nepřipustně sugestivní a návodná a je tak v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Navrhovatelé s odkazem na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2013, č. j. 30 A 6/2013 - 144, tvrdili, že rozpor s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu je třeba vždy vykládat extenzivně. Navrhovatelé zdůraznili, že v projednávané věci nebylo vedeno řízení o vyhlášení místního referenda a soud tak doposud soulad položené otázky s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu nepřezkoumával. Soulad položené otázky s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu je proto třeba posoudit v tomto řízení, neboť oprávněné osoby nemohou ve věci porušení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu iniciovat jiné řízení, než právě řízení na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu. Navrhovatelé odkazovali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013 - 59, a ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015 - 45. Dle navrhovatelů je problematická zejména část otázky „*z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě*“. Sugestivnost a návodnost položené otázky je dle navrhovatelů zjevná, neboť přípravný výbor formuloval premisu, podle níž pouze kladná odpověď na položenou otázku může představovat volbu ve prospěch „ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě“.
4. Vzhledem k výše uvedeným důvodům navrhovatelé požadovali, aby soud vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu.
5. K návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu se písemně vyjádřil odpůrce, který uvedl, že se zastupitelstvo města právně teoretickou otázkou, zda lze o položené otázce místní referendum konat, zabývalo. Odpůrce zdůraznil, že

respektuje právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41, z něhož jednoznačně vyplývá, že je možné konat místní referenda i o takových otázkách, které jsou řešeny v obecně závazných vyhláškách obcí. Odpůrce dále konstatoval, že se nemůže vyjádřit k tomu, zda položená otázka nebyla příliš sugestivní či návodná, protože toto nebylo nikdy předmětem hodnocení ze strany orgánů města. Orgány města nemají dle platné legislativy s návrhem právo nijak disponovat, mohou konání referenda buď vyhlásit, nebo zůstat nečinné. Odpůrce navrhoval návrh navrhovatelů zamítnout.

6. Přípravný výbor ve svém písemném vyjádření odkázal na dosavadní judikaturu správních soudů, citoval z usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 9. 2014, č. j. 40 A 15/2014 - 42, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014 - 99. Právní názor navrhovatelů, že bylo konáno referendum o otázce, o které ve smyslu § 7 písm. g) zákona o místním referendu, místní referendum konat nelze, dle přípravného výboru ustálenou rozhodovací praxi soudů zcela ignoruje. Přípravný výbor trval na tom, že jím formulovaná otázka splňuje veškeré podmínky zákona o místním referendu. Dle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu musí být otázka, o které se hlasuje v místním referendu jednoznačně položena tak, aby na ní bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo „ne“. Není pochyb o tom, že tento zákonný požadavek otázka formulovaná přípravným výborem splňuje. Přípravný výbor dále zdůraznil, že zákon o místním referendu nesmí být vykládán příliš formalisticky. Dle přípravného výboru by jako sugestivní neměla být hodnocena otázka týkající se hazardních her, která se odkazuje na veřejný pořádek a bezpečnost. I v preambuli stávající obecně závazné vyhlášky Statutárního města Jablonec nad Nisou č. 3/2015 je uvedeno: *„Předmětem vyhlášky je regulace zabezpečení veřejného pořádku při provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her. Cílem této vyhlášky při použití zákonného zmocnění dle § 10 písm. a) zákona o obcích je přispět k omezení provozování některých sázkových her, loterií a jiných podobných her, které často tvoří tzv. předpolí činnosti rozporných s veřejným pořádkem a dobrými mravy.“* Navrhovatelé napadené spojení „z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě“ je tudíž plně v souladu s důvody stávající regulace hazardních her na území Statutárního města Jablonec nad Nisou, která vychází ze zákonného zmocnění obcí pečovat o veřejný pořádek a bezpečnost na svém území. O problematičnosti o provozování hazardních her hovořil také například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 As 32/2006 - 56. Ze všech výše uvedených důvodů přípravný výbor navrhoval návrh navrhovatelů zamítnout.
7. Na vyjádření odpůrce a přípravného výboru reagovali navrhovatelé replikou, v níž uvedli, že výklad, podle něhož lze § 7 písm. g) zákona o místním referendu vztáhnout pouze na případy, kdy je položena otázka představována doslovným zněním obecně závazné vyhlášky, považují za nepřipustně restriktivní, nemající oporu v zákoně. Dle navrhovatelů byl předmětem referenda závazný pokyn odpůrci k přijetí konkrétní obecně závazné vyhlášky. Účelem formulace *„z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě“* bylo umělé navýšení účasti v místním referendu a nepřipustné ovlivnění oprávněných osob při jejich rozhodování. Na území Statutárního města Jablonec nad Nisou přitom již delší dobu platí obecně závazná vyhláška regulující provozování loteriijních her, která stanoví pro jejich provozovatele natolik přísná kritéria, že na území Statutárního města Jablonec nad Nisou v přímé souvislosti s provozováním loteriijních her k žádným zásadním narušením veřejného pořádku, natož bezpečnosti ve městě, nedochází.

8. Z písemností předložených odpůrcem a z úřední desky Statutárního města Jablonec nad Nisou soud ověřil, že místní referendum na území Statutárního města Jablonec nad Nisou bylo vyhlášeno s datem konání ve dnech 12. 1. 2018 v době od 14:00 do 22:00 hodin a 13. 1. 2018 v době od 8:00 do 14:00 hodin. V těchto dnech se referendum konalo, zápis o výsledcích referenda byl vyvěšen na úřední desce statutárního města dne 13. 1. 2018.
9. Krajský soud konstatuje, že byly splněny podmínky řízení (návrh byl podán v zákonné lhůtě dle § 58 odst. 2 zákona o místním referendu, návrh podaly oprávněné osoby dle § 2 tohoto zákona, po splnění poplatkové povinnosti), a proto přistoupil k projednání a rozhodnutí o návrhu podle § 91a a § 93 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
10. Navrhovatelé se domáhali vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu podle § 91a písm. c) s. ř. s., když měli za to, že podle § 58 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat.
11. Dle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech patřících do samostatné působnosti obce. Díkce § 7 téhož zákona pak upravuje nepřípustnost konání místního referenda např. v situacích, kdy by se mělo místní referendum konat (a) o místních poplatcích nebo také (g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky.
12. Do samostatné působnosti obce patří ve smyslu § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, § 85 a § 102 téhož zákona, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém území dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.
13. Podle § 12 odst. 1 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, obec může na základě jiného zákona vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.
14. Podle § 10 zákona o obcích může obec obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti v samostatné působnosti. V oblasti regulace hazardu potvrzují oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky i nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (N 110/61 SbNU 625; 202/2011 Sb.), ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11

(N 169/62 SbNU 489; 328/2011 Sb.), či ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (112/2013 Sb.).

15. Obecně závazná vyhláška je jedním ze základních regulačních nástrojů věcí v samostatné působnosti obce. Pokud by bylo ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu vykládáno tak, že nelze konat místní referendum v záležitostech, které mohou být regulovány obecně závaznou vyhláškou, ztratila by právní úprava místního referenda podstatnou část svého smyslu.
16. Namísto je proto závěr, že § 7 písm. g) zákona o místním referendu zabraňuje pouze konání místního referenda, které by přímo nahrazovalo zastupitelstvo v jeho činnosti přijímání, změn a rušení obecně závazných vyhlášek. Jen taková formulace otázky, která by obsahovala znění obecně závazné vyhlášky, nebo měnila či rušila vyhlášku již existující, je ve smyslu § 7 písm. g) zákona o místním referendu nepřijatelná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014 - 41, nebo ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014 - 99).
17. V posuzované věci je i v případě kladného výsledku referenda stanoven pouze závazný pokyn zastupitelstvu k vydání zákazu. Návrh otázky položené v místním referendu neurčuje, jakou formou by mělo být i při závazném výsledku místního referenda tohoto výsledku dosaženo, a přímo neformuluje ani znění případně přijímané obecně závazné vyhlášky.
18. Navrhovatelé také namítali, že otázka položená v místním referendu byla formulována v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Položenou otázku označili za sugestivní a kapciózní, když brojili zejména proti formulaci „z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě“.
19. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, publ. pod č. 2799/2013 Sb. NSS, uvedl: „*Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá.*“
20. Ani v tomto bodě krajský soud navrhovatelům nepřisvědčil. Lze souhlasit s přípravným výborem, že gamblerství je jednoznačně negativní fenomén, který narušuje veřejný pořádek a zhoršuje bezpečnost, což uznává jak judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 As 32/2006 - 56), tak Ústavního soudu (viz např. nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10). Závěr navrhovatelů, že sporná část položené otázky byla přípravným výborem zvolena záměrně za účelem umělého navýšení účasti v místním referendu a nepřijatelného ovlivnění oprávněných osob, pak považuje soud za čistě spekulativní.
21. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že otázka položená v místním referendu byla formulována jednoznačně a v souladu s § 6, § 7 i § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, a návrh na vyslovení neplatnosti přijetí rozhodnutí v místním referendu proto podle § 91a odst. 3 s. ř. s. usnesením zamítnul.

22. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož na náhradu nákladů řízení ve věcech volebních a ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení
23. Usnesení bude doručeno účastníkům řízení a současně bude vyvěšeno na úřední desce soudu; usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Liberec dne 9. února 2018

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu