



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Petra Mikeše, JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro místní referendum ve městě Štětí**, proti odpůrci: **město Štětí**, se sídlem Mírové náměstí 163, Štětí, zast. JUDr. Jiřím Rajchlem, advokátem se sídlem Jungmannova 1010, Roudnice nad Labem, o vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 8. 2014, č. j. 40 A 6/2014 – 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1.000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

- I.
Vymezení věci

[1] Přípravný výbor pro místní referendum ve městě Štětí (dále též „navrhovatel“) doručil dne 10. 6. 2014 Městskému úřadu Štětí návrh na vyhlášení místního referenda o

otázce „[s]ouhlasíte s tím, aby město Štětí zakázalo provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, tj. zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů, lokálních i centrálních loterijních systémů a jiných obdobných přístrojů na celém svém území, a to s právní účinností nejpozději do 31. 12. 2015?“ Současně požadoval, aby se termín konání místního referenda shodoval s termínem konání voleb do zastupitelstva obce na podzim 2014.

[2] Usnesením ze dne 7. 8. 2014, č. 2014/26/374, zastupitelstvo města Štětí vyhlásilo místní referendum o této otázce. Usnesením z téhož dne č. 2014/26/375 však stanovilo termín pro konání referenda na den 5. 9. 2014, tedy jiný než požadoval navrhovatel.

[3] Navrhovatel napadl toto vyhlášení referenda u Krajského soudu v Ústí nad Labem [§ 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Ten posoudil návrh jako důvodný, usnesením ze dne 26. 8. 2014, č. j. 40 A 6/2014 – 33, vyhlásil místní referendum a určil, že se bude konat současně s volbami do městského zastupitelstva města Štětí ve dnech 10. a 11. 10. 2014. Tím krajský soud nahradil usnesení zastupitelstva města Štětí o vyhlášení referenda a termínu jeho konání.

II. Kasační stížnost

[4] Město Štětí (dále též „stěžovatel“) brojilo proti usnesení krajského soudu č. j. 40 A 6/2014 – 33 kasační stížností, jejíž důvody podřadilo § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Současně požádalo o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[5] Stěžovatel byl přesvědčen, že místní referendum vyhlásil v souladu se zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), a že se odklonil od požadovaného termínu hlasování až po uvedení racionálních důvodů. Krajský soud proto neměl pravomoc přezkoumat jeho rozhodnutí.

[6] Krajský soud dostatečně nevypořádal argumenty stěžovatele, týkající se nákladů organizace místního referenda souběžně s volbami do zastupitelstev obcí. Soud nevyvrátil ani argumentaci stěžovatele, podle níž by účast hlasujících v místním referendu byla vyšší dne 5. 9. 2014 – soud pouze konstatoval, že v době konání voleb do zastupitelstva města bude účast oprávněných osob na hlasování v místním referendu zřejmě vyšší.

[7] Stěžovatel se ohradil i vůči tomu, že by provedení potřebných opatření na základě výsledků hlasování v místním referendu ještě ve stávajícím volebním období bránil § 13 odst. 3 zákona o místním referendu. Domníval se, že rozhodování o odpovědích na otázku v referendu je v rámci zastupitelské demokracie jeho nezadatelným právem.

[8] Závěrem stěžovatel vytkl krajskému soudu, že neposoudil přípustnost otázky pro hlasování v místním referendu, která byla navržena přípravným výborem.

III. Vyjádření navrhovatele

[9] Navrhovatel zpochybnil právní konstrukci stěžovatele, směřující k povinnosti krajského soudu vždy posuzovat přípustnost otázky kladené v místním referendu - zejména za situace, kdy zastupitelstvo stěžovatele samo rozhodovalo o bezvadnosti navržené otázky a místní referendum s danou otázkou vyhlásilo.

[10] Krajský soud navíc usnesením ze dne 15. 9. 2014, č. j. 40 A 15/2014 - 42, rozhodl o právní bezvadnosti návrhu na konání místního referenda o analogické otázce v Ústí nad Labem. Navrhovatel poukázal i na usnesení krajského soudu ze dne 11. 9. 2014, č. j. 40 A 8/2014 - 45, o vyhlášení místního referenda v Lovosicích, které rovněž potvrdilo právní názor uvedený v nyní přezkoumávaném usnesení.

[11] Navrhovatel nepovažoval za podstatné, kolik zastupitelů stěžovatele hlasovalo pro nebo proti návrhu rady stěžovatele vyhlásit konání referenda na den 5. 9. 2014. Posuzovaná věc i další obdobné případy byly navrhovateli příkladem toho, jak obce a města nezřídka diskreditují místní referendum jako účinný nástroj lokální přímé demokracie.

[12] Návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebyl podle navrhovatele důvodný, protože výrok napadeného usnesení nezpůsobuje stěžovateli žádnou újmu s výjimkou dílčích nákladů organizace místního referenda. Stěžovatel se snaží přesunout termín referenda tak, aby se snížil počet oprávněných hlasujících a tedy i pravděpodobnost, že referendum bude prohlášeno za platné. Přiznání odkladného účinku by naopak vedlo k závažné újmě na právech přípravného výboru a oprávněných hlasujících, kteří souhlas s uspořádáním místního referenda stvrdili svým podpisem.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost, vázán jejím rozsahem a důvody (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Věc přitom rozhodl v zákonné lhůtě pro rozhodnutí o návrhu na odkladný účinek (§ 73 odst. 4 s. ř. s. za použití § 107 s. ř. s. odst. 1 s. ř. s.), proto nebylo potřebné o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti rozhodovat samostatně.

[15] Klíčovou otázkou posuzované věci je, zda krajský soud mohl a měl vyhlásit místní referendum v jiný den či dny než zastupitelstvo stěžovatele.

[16] Stěžovatel v této souvislosti zdůraznil, že o vyhlášení místního referenda a dni jeho konání rozhodl v souladu s § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Postupoval přitom podle § 5 odst. 1 téhož zákona, neboť místní referendum se koná v jednom dni, a dodržel i podmínky § 15 zákona, protože místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po jeho vyhlášení (není-li v návrhu přípravného výboru uvedena pozdější doba). Právní

závěry Krajského soudu v Praze, vyslovené v usnesení ze dne 30. 7. 2010, č. j. 44 A 62/2010 - 19, č. 2158/2010 Sb. NSS, nejsou podle stěžovatele použitelné v nyní posuzované věci. Krajský soud v Praze zrušil rozhodnutí o vyhlášení místního referenda, v němž zastupitelstvo města neuvedlo důvody vyhlášení místního referenda v jiném termínu, než bylo navrženo přípravným výborem a navíc je vyhlásilo na období prázdnin. Stěžovatel ovšem nevyhlásil místní referendum v období prázdnin a zároveň důkladně odůvodnil, proč je vhodné místní referendum organizovat právě dne 5. 9. 2014. Krajský soud proto nebyl oprávněn přezkoumat rozhodnutí stěžovatele.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal námitku důvodnou, přičemž vyšel z následujících úvah a závěrů.

[18] Krajský soud dovodil svou pravomoc rozhodovat o návrhu navrhovatele z § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. ve spojení s § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. Izolovaným gramatickým výkladem těchto ustanovení je možné dospět i k závěru, že soudní přezkum ve věci vyhlášení referenda je možný jen když zastupitelstvo obce o návrhu přípravného výboru nerozhodlo vůbec, nebo rozhodlo o tom, že se místní referendum nevyhlásí. Takový výklad by se však přičil smyslu a účelu soudní ochrany.

[19] Krajský soud v Praze již v usnesení č. j. 44 A 62/2010 - 19 uzavřel, že má pravomoc přezkoumávat i rozhodnutí zastupitelstva obce o vyhlášení referenda za situace, kdy zastupitelstvo formálně vyhlásilo místní referendum o navržené otázce, ale v rozporu s návrhem konat referendum souběžně s volbami do zastupitelstev obcí stanovilo termín jeho konání v období prázdnin. Nejvyšší správní soud se s argumentací obsaženou v usnesení č. j. 44 A 62/2010 - 19 ztotožnil a pro stručnost na ni na tomto místě odkazuje.

[20] Doplnit lze tolik, že soudní ochrana ve věci vyhlášení místního referenda má svůj účel. Z textu právního předpisu se bez dalšího podává existence soudní ochrany tehdy, pokud by zastupitelstvo obce bránilo výkonu tohoto občanského práva nečinností nebo úplným nevyhlášením referenda. Je ovšem zřejmé, že stejného výsledku může být dosaženo i výběrem takového termínu konání referenda, který podstatným způsobem ovlivní nebo může ovlivnit účast oprávněných osob a povede tak s vyšší mírou pravděpodobnosti k neplatnosti rozhodnutí v místním referendu (srov. § 48 odst. 1 zákona o místním referendu) – jako byl ve věci posuzované Krajským soudem v Praze termín v období prázdnin. Za použití teleologického výkladu § 57 odst. 1 zákona o místním referendu je proto třeba dospět k závěru, že aktivní procesní legitimace přípravného výboru je dána i tehdy, když zastupitelstvo obce vyhlásí místní referendum, ale učiní tak v termínu odlišném od návrhu.

[21] Tento výklad zákona o místním referendu přitom nezkracuje zastupitelstvo obce na pravomoci rozhodovat o návrhu přípravného výboru pro konání místního referenda. Umožňuje však, aby v případech, kdy zastupitelstvo nevyhoví návrhu na vyhlášení místního referenda nejen úplně, ale i jen částečně (co do navrženého termínu konání referenda), bylo jeho rozhodnutí podrobeno nezávislému soudnímu přezkumu.

[22] Pokud v nyní posuzované věci stěžovatel tvrdil, že jeho zastupitelstvo odůvodnilo, proč se odchýlilo od návrhu přípravného výboru a vyhlásilo s ohledem na místní

pokračování

podmínky referendum až po období letních prázdnin, jedná se o tvrzení, která mohou být předmětem věcného posouzení, nikoliv však důvodem nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele.

[23] Z hlediska takového věcného posouzení je třeba připomenout, že stěžovatel se podle svého tvrzení řádně zabýval otázkou předpokládané účasti oprávněných osob na hlasování v místním referendu a vysvětlil, proč by účast oprávněných osob na hlasování v místním referendu byla v jím vyhlášeném termínu vyšší. Uvedl také, že po analýze místních podmínek a se znalostí místních poměrů místní referendum vyhlásil tak, aby se hlasování o nastolené otázce účastnilo co nejvíce oprávněných voličů. Nadstandardně umožnil propagaci místního referenda ve svém zpravodaji a v centru města instaloval plochu pro kampaň. Zastupitelstvo stěžovatele mělo v souladu s principy zastupitelské demokracie právo určit jiný než navrhovatelem navržený termín místního referenda. Pro termín 5. 9. 2014 přitom hlasovalo 19 z celkově 20 přítomných zastupitelů stěžovatele. Krajský soud tuto argumentaci nevyvrátil - pouze konstatoval, že v době konání voleb do zastupitelstva města by mohla být účast oprávněných osob na hlasování v místním referendu vyšší, neboť to poskytuje pro oprávněné osoby větší komfort.

[24] Z napadeného usnesení vyplynulo, že krajský soud skutečně nevyvracel celou linii argumentace stěžovatele co do vhodnosti vyhlásit referendum právě na den 5. 9. 2014 od 9.00 do 21.00 hod. To však neznamená, že krajský soud nenastínil své pochybnosti o stěžovatelem zvoleném termínu, a neodůvodnil, proč mělo být místní referendum vyhlášeno dle původního návrhu navrhovatele, tj. v termínu konání voleb do zastupitelstva stěžovatele. Krajský soud nahradil důvody, na jejichž základě stěžovatel určil den hlasování v místním referendu, přesvědčivěji podloženým datem pro konání místního referenda. Krajský soud přitom správně konstatoval, že zákon o místním referendu výslovně počítá se souběžným konáním místního referenda a voleb, neboť navrhovatel má právo do návrhu zahrnout i požadovaný termín konání místního referenda (srov. § 5 odst. 1 nebo § 15 zákona o místním referendu). Požadavky navrhovatelů na vyhlášení referenda na určitý termín se obvykle promítají i do rozhodnutí soudů, jimiž jsou místní referenda vyhlášována (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, č. 2799/2013 Sb. NSS, bod 82, usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2012, č. j. 50 A 15/2012 - 71, a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 9. 2014, č. j. 40 A 8/2014 - 45 a ze dne 15. 9. 2014, č. j. 40 A 15/2014 - 42).

[25] Jakkoliv zastupitelstvo stěžovatele uvedlo důvody, na jejichž základě se hodlalo odchýlit od navrhovaného termínu referenda, krajský soud neshledal tyto důvody dostatečně přesvědčivými. Správně přitom vyšel z předpokladu, že blízký časový horizont nastávajících voleb významně ovlivňuje jednotlivé možnosti výběru termínu konání místního referenda. Pokud se místní referendum koná souběžně s volbami, lze očekávat, že účast hlasujících oprávněných osob bude vyšší. Podobně lze uzavřít, že možnost účastnit se místního referenda ve dvou dnech dává oprávněným osobám větší výběr v tom, kdy budou hlasovat. I podle rozsudku č. j. Ars 2/2012 - 43 vede teleologický výklad § 5 odst. 1 zákona o místním referendu k možnosti konání místního referenda ve dvou dnech. Smysl ustanovení spočívá v tom, aby voliči, kteří chtějí volit ve volbách i v místním referendu, nemuseli eventuálně vážit do volebního objektu dvojí cestu. Zásadní je také 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*, s. 50 - 51).

[26] Zastupitelstvo obce, které uvažuje o vhodném termínu pro konání místního referenda, musí vždy pečlivě vážit, ve kterém z možných termínů hlasování nejspíše obstojí z hlediska jeho platnosti, a to zejména s ohledem na účast alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (§ 48 zákona o místním referendu). S přihlédnutím k aktuální krizi politické kultury a nedostatku zájmu o veřejné dění (viz např. volební účast 18,2 % oprávněných voličů ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 nebo volební účast ve volbách do zastupitelstev obcí, která ani v jednom z řádných termínů voleb v letech 2002, 2006 a 2010 nedosáhla 50 %) by nemělo docházet k tříštění termínů hlasování ve volbách či referendech. Lze totiž předpokládat, že podobné zacházení s možnostmi oprávněných osob vyjádřit svůj politický názor stávající situaci nijak nezlepší.

[27] Krajský soud tedy uvedl specifické důvody svědčící pro organizaci místního referenda současně s nastávajícími komunálními volbami. Mezi nimi je třeba na prvním místě připomenout názor vycházející z usnesení Krajského soudu v Praze č. j. 44 A 62/2010 – 19. Podle něj zájem na co nejširší účasti občanů při hlasování převažuje nad zájmem na úspoře finančních prostředků, jakkoliv i ten může být významný. Při poměrování významu těchto dvou hodnot je třeba upřednostnit zájem na tom, aby občané hlasovali v termínu, kdy lze očekávat jejich vyšší účast.

[28] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem bezesbytku ztotožňuje. Má-li referendum splnit svůj účel a nebýt pouhou Potěmkinovou vesnicí, předstírající prvky přímé demokracie při její faktické neexistenci, je třeba podříditi organizaci referenda včetně volby termínu snaze o to, aby výsledky referenda byly platné. Jen takový výklad vede k naplnění smyslu a účelu právní úpravy. Tím není právo občanů vymoci si organizaci referenda, nýbrž možnost vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor. To ovšem nastane pouze tehdy, je-li hlasování platné mimo jiné z hlediska minimální účasti v hlasování. Přístup bez dalšího nadřazující náklady organizace referenda nad zájmem na co nejvyšší účasti občanů by pak mohl vést k tomu, že nižší finanční prostředky směřované k termínu s pravděpodobně menší účastí budou vynaloženy zcela vniveč. Taková situace je jistě nežádoucí.

[29] Navrhovatelé místního referenda budou zpravidla směřovat jeho organizaci k termínu, u kterého lze očekávat účast hlasujících naplňujících požadavky na platnost referenda. Pravidlem by proto mělo být vyhlášení referenda v termínu požadovaném navrhovatelem a stanovení jiného termínu naopak výjimkou. Tento závěr sám o sobě nevylučuje, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo referendum v jiném termínu. Pokud tak ovšem učiní, musí své rozhodnutí odůvodnit dostatečně přesvědčivými a závažnými důvody. V souladu se zásadou proporcionality pak bude třeba vážit, zda takto vyjádřené důvody zastupitelstva převáží nad explicitně vyjádřenými nebo implicitními, ale zjevnými důvody navrhovatele pro uspořádání místního referenda v určitém termínu.

[30] Krajský soud v souladu s takovouto hodnotovou argumentací uvedl, že zastupitelstvo musí mít závažné a racionální důvody, aby se mohlo odchýlit od

pokračování

navrhovaného termínu. Obecné argumenty odpůrce o vyšších nákladech referenda v termínu voleb krajský soud závažnými a racionálnímu důvody neshledal. Ve světle této základní úvahy pak vypořádal jednotlivé argumenty stěžovatele týkající se termínu referenda, přičemž v podrobnostech lze pro stručnost odkázat na odůvodnění napadeného usnesení.

[31] Vyhlásilo-li zastupitelstvo stěžovatele místní referendum s odkazem na jeho předpokládané náklady pouze pět týdnů před termínem komunálních voleb, nejví se takový krok vzhledem k výše uvedeným argumentům racionálním a důvodným.

[32] Vzhledem k této argumentaci neobstála ani námitka, kterou stěžovatel zpochybnil závěry krajského soudu týkající se vlivu termínu konání místního referenda na výši jeho nákladů.

[33] Stěžovatel uvedl, že podrobil návrh na souběžné uspořádání referenda s volbami ekonomické, personální a technické analýze a dospěl k závěru, že by k úspoře nákladů nedošlo. Zabýval se přitom otázkou zajištění volebních místností a technickým vybavením. Zákon nezakazuje souběžné konání místního referenda a voleb do zastupitelstva obce v jedné hlasovací místnosti. Není to ovšem vhodné vzhledem k odlišnému složení komisí, rozdílné proceduře počítání hlasů po skončení hlasování a plnění jiných zákonem stanovených povinností. Navrhovatel nenavrhл potřebný počet členů všech okrskových komisí. Pro starostu stěžovatele je přitom vzhledem k personálnímu nedostatku a nezájmu o tyto funkce obtížné delegovat členy okrskových komisí pro souběžné konání místního referenda a voleb do zastupitelstva obce. Problémem je rovněž omezená velikost některých volebních místností. Stěžovatel byl přesvědčen, že se krajský soud s touto argumentací dostatečně nevypořádal.

[34] Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než znovu odkázat na svou předchozí argumentaci. V kontextu konkrétních skutkových okolností posuzované věci krajský soud správně dovodil přednost zájmu na co největší účasti občanů na hlasování před stěžovatelem tvrzenými důvody o finanční úspoře. Zastupitelstvo obce by mělo znát názor co největšího počtu občanů na to, v jak uspořádané obci chtějí žít, zejména pokud samo vyhlásilo místní referendum a muselo tak počítat s náklady na jeho konání – třebaže stěžovatel tvrdí, že s nižšími. Krajský soud jednoznačně uvedl, proč dospěl ke svým závěrům. Vzhledem k základnímu výchozímu poměření dvou již zmiňovaných hodnot přitom nepochybil, pokud se podrobně nezabýval jednotlivými náklady stěžovatele na organizaci místního referenda souběžně s volbami do zastupitelstva obce. Krajský soud, třebaže ne v rámci explicitně provedeného testu proporcionality, přesvědčivě poměřil naplnění účelu místního referenda, tj. přímou správu věcí veřejných náležejících do samostatné působnosti obce občany (srov. § 6 zákona o místním referendu nebo čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), které po zvážení skutkových okolností posuzované věci (blízkost termínu komunálních voleb) jasně převážilo nad stěžovatelem tvrzeným ušetřením části nákladů organizace místního referenda.

[35] V této souvislosti krajský soud mj. zmínil, že by argumentace stěžovatele o vyšších nákladech na souběžné konání místního referenda a komunálních voleb (v porovnání s náklady na samostatně organizované místní referendum) zřejmě vedla k úplné

nemožnosti vyhlásit místní referendum v termínu s volbami. Tím by byl popřen předpoklad zákonodárce, že je možné konat tato hlasování souběžně. Obstál i další argument krajského soudu, že případný nákup dvojího technického vybavení pro souběžnou organizaci místního referenda a voleb (zástěny, hlasovací urny, atp.) představuje zvýšený náklad pouze při první organizaci souběžného hlasování. Zabezpečení vhodných volebních místností v jednotlivých volebních okrscích je věcí stěžovatele, který je povinen tyto místnosti vybrat, zařídit, resp. vůbec obstarat pro účel souběžného hlasování v místním referendu a v komunálních volbách. Přes rozdílné složení komisí pro místní referendum a pro volby a přes odlišná procedurální pravidla, jimiž se tyto komise řídí, je však vítané, aby hlasování v místním referendu a v komunálních volbách probíhalo v jedné místnosti, kterou za tímto účelem stěžovatel přiměřeně upraví. Co do namítaného nedostatku členů volebních komisí již pro samostatně konané volby, Nejvyšší správní soud dodává, že je věcí stěžovatele (resp. jeho starosty), aby motivoval dostatečný počet občanů k výkonu funkce člena okrskových komisí.

[36] Dále stěžovatel namítl, že krajský soud nepřipustně zasáhl do principu zastupitelské demokracie argumentací „... *pokud ve smyslu ustanovení § 13 odst. 3 zákona o místním referendu o otázce stěžovatel sám nerozhodl, nemůže si nárokovat možnost zareagovat svými rozhodnutími na výsledek hlasování konaného místního referenda.*“. Stěžovatel také tvrdil, že se dlouhodobě a pečlivě věnuje problematice hazardu ve městě, který mj. reguloval vyhláškou č. 1/2014 o regulaci provozování a propagace sázkových her, loterií a jiných podobných her. Jeho postoj proto nebyl účelový. Zastupitelstvo stěžovatele i s ohledem na své dosavadní úsilí deklarovalo zájem na provedení potřebných opatření na základě závazného výsledku hlasování v místním referendu. Provedení těchto opatření ještě ve stávajícím volebním období nebránil ani § 13 odst. 3 zákona o místním referendu. Vyhlášení místního referenda na den 5. 9. 2014 stěžovateli umožňovalo tato opatření realizovat, pozdější vyhlášení nikoliv.

[37] Úkolem správních soudů nebylo hodnotit všechny aktivity stěžovatele, směřující k regulaci hazardu. Samotný Nejvyšší správní soud pak v mezích stížních námitek posuzoval pouze to, zda krajský soud nevyhlásil místní referendum na jiný než stěžovatelem vyhlášený termín nezákonně.

[38] Podstata námitky vychází z jediné věty, vytržené z kontextu celého odstavce odůvodnění. Jím se krajský soud dostatečně vypořádal s tvrzením stěžovatele, že stávající zastupitelstvo stanovilo termín referenda tak, aby ještě stihlo reagovat na jeho výsledek. Krajský soud vysvětlil, že zastupitelský sbor nemůže přímo zavazovat ten zastupitelský sbor, který po nastávajících volbách nastoupí na jeho místo. Přitom analogicky poukázal i na § 15 zákona o místním referendu, dle něhož nesmí být den konání místního referenda vyhlášeného z rozhodnutí zastupitelstva obce stanoven tak, aby připadl do následujícího funkčního období zastupitelstva obce. V podrobnostech lze odkázat na zmíněný odstavec napadeného usnesení, s jehož konkrétní argumentací předmětná stížní námitka nijak nepolemizuje. Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by krajský soud svými závěry nepřipustně zasáhl do principu zastupitelské demokracie nebo nezákonně omezil práva stěžovatele.

pokračování

[39] Konečně stěžovatel krajskému soudu vytkl, že se vůbec nezabýval posouzením přípustnosti otázky položené v návrhu na konání místního referenda, a to zejména zda se formulace položené otázky nepříčí § 7 písm. g) zákona o místním referendu. Napadené usnesení proto mělo být nepřezkoumatelné.

[40] Nejvyšší správní soud připomíná, že v daném typu věci soud může rozhodnout o zamítnutí návrhu, nebo vyhlásit místní referendum. Nemůže však vrátit věc odpůrci k dalšímu řízení. To vyplývá zejm. z § 57 odst. 3 zákona o místním referendu, podle kterého rozhodnutí soudu o návrhu podle § 57 odst. 1 písm. b) téhož zákona nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. V této souvislosti soud zkoumá, zda lze o předložené otázce konat místní referendum. Při přezkumu rozhodnutí, kterým zastupitelstvo nevyhovělo navrhovateli nebo při posuzování nečinnosti zastupitelstva spočívající v nedostatku úkonů směřujících k projednání návrhu referenda, má *ex lege* povinnost posoudit veškeré podmínky pro vyhlášení místního referenda, jež posuzuje zastupitelstvo. Jelikož nahrazuje původní rozhodnutí či nerozhodnutí zastupitelstva, musí své rozhodnutí založit na důvodech odpovídajících kritériím přípustnosti konání referenda dle zákona o místním referendu. Současně je ovšem soud v situaci, kdy rozhoduje na základě návrhu, a pozornost, resp. explicitně vyjádřené odůvodnění věnuje především otázkám, které jsou mezi účastníky sporné. V této souvislosti je podstatné, že samotný stěžovatel plně vyhověl navrhovatelem předložené formulaci otázky, kterou sám jako referendovou otázku vyhlásil. Pokud tedy nebylo znění otázky mezi účastníky sporné, krajský soud mohl dovodit přípustnost otázky implicitně a nebyl povinen zabývat se jejím zněním výslovně.

[41] Již nad rámec nutného odůvodnění se Nejvyšší správní soud krátce zmiňuje o důvodech, pro něž je místní referendum o navržené otázce přípustné.

[42] Dle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech patřících do samostatné působnosti obce. Dikce § 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.

[43] 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.

[44] Podle § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry

dle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) zákona o loteriích a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázané, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.

[45] 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.).

[46] Obecně závazná vyhláška je jedním ze základních regulačních nástrojů věci 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. Obsoletním by se tak stal např. i § 7 písm. a) zákona o místním referendu, podle kterého místní referendum nelze konat o místních poplatcích. Místní poplatky jsou totiž stanovovány vždy obecně závaznou vyhláškou (srov. § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

[47] Namístě 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 nepřipustná.

[48] 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.

[49] Kasační soud neshledal ani jiné překážky bránící vyhlášení místního referenda o shora uvedené otázce. Ta je formulována jednoznačně a v souladu s § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu.

V.

Závěr a náklady řízení

[50] Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[51] Soud samostatně nerozhodl o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, proto vrátil stěžovateli přeplatek na soudním poplatku ve výši 1.000 Kč za tento návrh.

[52] Podle § 93 odst. 4 s. ř. s. nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 2. října 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu