



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Petra Mikeše, JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda ve městě Lovosice**, proti odpůrci: **Město Lovosice**, se sídlem úřadu Školní 407/2, Lovosice, zastoupenému JUDr. Vladimírem Formánkem, advokátem se sídlem Hradiště 96/6-8, Ústí nad Labem, o vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 9. 2014, čj. 40 A 8/2014 – 45,

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 k rukám zástupce odpůrce JUDr. Vladimíra Formánka.

O d ů v o d n ě n í :

- I.
Vymezení věci

[1] Návrhem doručeným odpůrci dne 7. 7. 2014 se navrhovatel domáhal vyhlášení místního referenda o otázce „[s]ouhlasíte s tím, aby město Lovosice 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 21. 8. 2014, č. 124/MZM/2014, zastupitelstvo města Lovosice vyhlásilo místní referendum o předložené otázce ve znění požadovaném navrhovatelem, ale stanovilo, že referendum se bude konat dne 20. 9. 2014 od 7:00 hod. do 22:00 hod., tedy v jiném termínu než navrhovatel požadoval.

[3] Navrhovatel napadl vyhlášení místního referenda u Krajského soudu v Ústí nad Labem [§ 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.], který usnesením ze dne 11. 9. 2014, čj. 40 A 8/2014 – 45, vyhlásil místní referendum o shora formulované otázce a určil, že se bude konat současně s volbami do městského zastupitelstva města Lovosice ve dnech 10. a 11. 10. 2014. Tím krajský soud nahradil usnesení zastupitelstva města Lovosice č. 124/MZM/2014 o vyhlášení referenda a termínu jeho konání (§ 57 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů).

II. Kasační stížnost

[4] Odpůrce (stěžovatel) brojil proti usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[5] Stěžovatel vyjádřil pochybnost, zda předmětná otázka je v souladu se zákonem o místním referendu. Své pochyby dovořil z metodického pokynu, který obdržel od Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, podle kterého o předmětné otázce nelze konat místní referendum. Podle metodického pokynu je otázka nepřipustná, pokud by na jeden z možných výsledků referenda mohlo město reagovat pouze přijetím obecně závazné vyhlášky. V místním referendu proto není možné požadovat zákaz heren, k němuž by mohlo dojít pouze vyhláškou, ale je možné požadovat např. konání kroků směřujících k omezení hazardu. Touto argumentací se krajský soud vůbec nezabýval, přestože jde o klíčovou otázku, od níž se teprve mohou odvíjet další kroky. Usnesení krajského soudu je tedy nepřezkoumatelné.

[6] Dále stěžovatel popsal důvody, pro které považuje za problematické konání místního referenda současně s volbami do obecního zastupitelstva. Tyto dva samostatné procesy se řídí odlišnými zákony, které obsahují zvláštní úpravu způsobu hlasování a zjišťování výsledku. Komise by neměly být personálně propojeny a jejich činnost by neměla být směřována. Z dotčených právních předpisů podle stěžovatele vyplývá požadavek na striktní oddělení konání voleb a místního referenda po technické stránce. Pokud by se referendum a volby konaly společně, stěžovatel by musel pro každý z těchto procesů zvlášť zajistit prostory, technické vybavení a okrskové komise. Zákon č. 128/2000

Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, předpokládá pouze souběžné konání různých druhů voleb. Stěžovatel jako orgán veřejné moci může činit pouze „to, co zákon stanoví“.

[7] Ještě před jednáním zastupitelstva si stěžovatel nechal spočítat přibližné náklady na konání místního referenda v době konání voleb do zastupitelstva. Technické a provozní náklady by činily částku zhruba o 50 000 Kč vyšší, než pokud by se referendum konalo v termínu schváleném zastupitelstvem. Důvody pro konání místního referenda dne 20. 9. 2014 byly srozumitelně objasněny na zasedání zastupitelstva, nejednalo se tedy o odchýlení od racionálního návrhu přípravného výboru. Navrhovatel uvedl jako důvod pro konání místního referenda současně s komunálními volbami úsporu finančních prostředků stěžovatele. Tento předpoklad však byl lichý.

III.

Vyjádření navrhovatele

[8] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zastupitelstvo odpůrce odchýlilo od navrženého termínu pro konání místního referenda na základě nepravdivých a zavádějících argumentů. Tento postup byl také v rozporu s ustálenou judikaturou, nemohl proto obstát. Ve vztahu k námitce nepřipustnosti otázky kladené v referendu navrhovatel poukázal na skutečnost, že odpůrce sám shledal návrh na vyhlášení referenda bezvadným. Návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti navrhovatel považoval za zjevně neopodstatněný.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

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

[10] 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.

[11] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce, že napadené usnesení bylo nepřezkoumatelné, protože krajský soud neposoudil, zda otázka, o níž vyhlásil referendum, byla přípustná.

[12] 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 podle 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.

[13] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud doplňuje, že přípustností shodně formulované otázky se zabýval v rozsudku ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014 – 41 a uzavřel, že předmětná otázka je přípustná. Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu zabráňuje 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. Pokud by byl § 7 písm. g) zákona o místním referendu vykládán tak, že nelze konat místní referendum v oblastech, 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).

[14] 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.

[15] Stěžovatel se také mýlil, domníval-li se, že právní předpisy neumožňují konat místní referendum ve shodném termínu jako volby do obecního zastupitelstva. Tato možnost vyplývá již ze samotného znění § 5 odst. 1 zákona o místním referendu, podle kterého „[k]oná-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 voleb“.

[16] Také Nejvyšší správní soud se ve své předchozí judikatuře přiklonil k závěru, že konání místního referenda současně s nejbližšími volbami je vhodné zejména z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů (viz rozsudek ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012 – 43, nebo rozsudek ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014 – 41). Smysl takového postupu spočívá v tom, aby občané, kteří chtějí volit ve volbách i hlasovat v místním referendu, nemuseli eventuálně vážit do volebního objektu dvojí cestu.

[17] 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).

[18] Má-li referendum splnit svůj účel a nebýt pouhou Potěmkinovou vesnicí, předstírající prvky přímé demokracie při jejich 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 zájem 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.

[19] Z tohoto důvodu nemohou obstát ani námitky stěžovatele poukazující na zvýšené náklady v částce přibližně 50 000 Kč. Zájem na co nejširší účasti občanů při hlasování převažuje nad zájem 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 (srov. znovu výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014 – 41).

[20] Krajský soud správně uzavřel, že zastupitelstvo musí mít závažné a racionální důvody, aby se mohlo odchýlit od navrhovaného termínu. Obecné argumenty stěžovatele o vyšších nákladech referenda nebo případné organizační náročnosti v termínu voleb krajský soud závažnými a racionálními důvody neshledal a uzavřel, že v posuzované věci převažuje zájem na co největší účasti občanů na hlasování před stěžovatelem tvrzenými důvody o finanční úspoře. Odůvodnění krajského soudu je v souladu s výše nastíněnými východisky Nejvyššího správního soudu a stěžovatel nevznesl v kasační stížnosti argumenty, které by odůvodňovaly odlišné posouzení.

[21] 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

[22] 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.).

[23] Soud samostatně nerozhodl o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, proto vrátil stěžovateli přeplatek na soudním poplatku ve výši 1000 Kč za tento návrh.

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

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. října 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu