

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců Mgr. Ing. Lenky Bursíkové a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Velké Přítočno**
zastoupený advokátem JUDr. Janem Holubem, LL.M.
sídlem Kleinerova 1504/24, Kladno

proti
odpůrci: **obec Velké Přítočno**
sídlem Vítězná 16, Velké Přítočno

o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Navrhovatel se návrhem podaným soudu dne 4. 10. 2022 domáhá podle § 91a odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu konaném ve dnech 23. a 24. 9. 2022 v obci Velké Přítočno o třech otázkách. Návrh napadá pouze neplatnost hlasování o otázce č. 3.
2. Navrhovatel nesouhlasí se způsobem, jakým bylo vypočteno kvorum. Za stěžejní považuje výklad pojmu „oprávněné osoby, které se místního referenda zúčastnily“ obsaženého v § 48 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 296/2021 Sb. (dále jen „zákon o místním referendu“). Počtem osob, které se referenda zúčastnily, dosavadní judikatura [rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 7. 2. 2019, č. j. Ars 4/2018 – 45, dále jen „věc Karlovy Vary“, a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 11. 2021, č. j. 52 A 3/2021 – 89, dále jen „věc Slavonice“] rozumí počet vydaných úředních obálek. Podle navrhovatele tento výklad není správný.
3. Daný pojem je třeba vykládat v kontextu § 37 zákona o místním referendu. Ze zákona nevyplývá, že by se za osobu účastnící se referenda měla považovat i taková osoba, která si pouze převezme příslušnou úřední obálku, a to třeba i mimoděk, aniž by měla vůli se referenda účastnit (např. pokud je jí obálka předána společně s hlasovacími lístky a obálkou pro volby do obecního zastupitelstva, jak tomu bylo v tomto případě). Účast v místním referendu stejně jako ve volbách musí být projevem vůle voliče. Projevem vůle není, pokud si volič nechá ve volební místnosti předat štos obálek. Volič projeví vůli účastnit se

referenda tím, že předepsaným způsobem vhodí úřední obálku do volební urny. Rovněž výsledky referenda o přistoupení ČR k EU na základě ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „zákon o referendu o přistoupení“), byly vypočítávány z počtu osob, které v referendu hlasovaly, nikoli které si převzaly úřední obálku. Z § 48 ani důvodové zprávy k zákonu o místním referendu není zřejmé, že by zákonodárce chtěl kvorum počítat rozdílným způsobem.

4. Pokud bylo kvorum „nadpoloviční většiny oprávněných osob, které se referenda zúčastnily“ vypočteno podle počtu osob, kterým byly vydány úřední obálky (tedy 540), šlo o nezákonný postup. Mezi touto protizákonností a výsledkem referenda je zřejmá souvislost. Pokud by totiž kvorum podle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu bylo počítáno z počtu 496 platných odevzdaných hlasů (tedy ANO, NE nebo bez vyznačení odpovědi), bylo by pro ANO 50,60 %, NE 43,55 % a bez označení 5,85 % voličů. V tom případě by byl výsledek referenda závazný s výsledkem ANO, referendum by tedy dopadlo opačně.

Vyjádření odpůrce

5. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že pojem „účast“ obsažený v § 48 odst. 2 zákona o místním referendu si dne 7. 9. 2022 zapisovatelka komise dotazem na oddělení právního a metodického řízení Ministerstva vnitra nechala písemně vysvětlit. Z odpovědi je patrné, že „účastí oprávněných voličů“ se rozumí počet vydaných úředních obálek, nikoliv počet odevzdaných úředních obálek ani celkový počet platných hlasů. Místní komise se tímto doporučením řídila. Ze zápisu o průběhu a výsledku hlasování je patrné, že u žádné položené otázky nebyla naplněna podmínka závaznosti rozhodnutí, tj. hlasování nadpoloviční většiny oprávněných osob. Navrhovatel uvádí nepodloženou spekulaci, že docházelo k vydávání obálek „mimoděk“ nebo vydávání „štosu“ obálek, což je zcela nepřípustné a zavádějící. K vydání obálky dochází pouze po ztotožnění voliče a odškrtnutí v seznamu voličů určeném pro místní referendum. Pokud volič obálku a hlasovací lístek odmítl, nebyla mu vydána a ani nebyl odškrtnut v seznamu. Během celého dvoudenního hlasování nebyly okrskové volební komisi doručeny žádné stížnosti ani oznámení na postup při ztotožňování voličů a následném vydávání obálek. Pět členek komise zápis řádně podepsalo, dvě členky nominované navrhovatelem nesouhlasily s výpočtem závaznosti otázek a zápis odmítly podepsat pro „nesoulad v tabulkovém výpočtu“. O vydávání obálek „mimoděk“ či „ve štosech“ se tyto členky nezmínily a nic takového se v průběhu hlasování nedělo.

Posouzení návrhu

6. Podle § 91a odst. 1 písm. d) se návrhem u soudu lze za podmínek stanovených zákonem o místním referendu domáhat vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. S citovaným ustanovením koresponduje § 58 odst. 1 zákona o místním referendu, podle něhož návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu může podat u soudu každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že došlo k takovému porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek.
7. Soud konstatuje, že návrh byl podán včas v desetidenní lhůtě po vyhlášení výsledků hlasování podle § 58 odst. 2 zákona o místním referendu (vyvěšením zápisu o výsledku hlasování v místním referendu na úřední desce odpůrce dne 24. 9. 2022), osobou

oprávněnou podle § 58 odst. 1 téhož zákona (navrhovatel je přípravným výborem). Návrh splňuje i další zákonné náležitosti, soud jej proto přezkoumal v souladu s § 91a a § 93 s. ř. s. a dospěl k závěru, že není důvodný.

8. O věci samé rozhodl soud podle § 91a odst. 3 věta druhá s. ř. s. bez jednání, neboť zákon nařízení jednání nepožaduje a soud k jeho nařízení neshledal důvod. V dané věci nebylo třeba provádět dokazování, protože rozhodné skutkové okolnosti nejsou mezi účastníky řízení sporné. Sporná je toliko právní otázka – výklad § 48 odst. 2 zákona o místním referendu.
9. Podle § 48 odst. 2 zákona o místním referendu je rozhodnutí v místním referendu závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.
10. V nyní projednávané věci byl celkový počet osob oprávněných hlasovat v místním referendu 807, hlasovací lístky a úřední obálky byly vydány 540 osobám, odevzdáno bylo 522 úředních obálek. Co se týče otázky č. 3, bylo odevzdáno celkem 496 platných hlasů, z toho 251 hlasů pro odpověď ANO, 216 hlasů pro odpověď NE a 29 osob neoznačilo žádnou odpověď. Podle okrskové volební komise tak pro odpověď ANO hlasovalo 46,48 % oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, místní referendum proto pro otázku č. 3 není závazné.
11. Podstatou navrhovatelovy argumentace je, že počet oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily je nutno odvozovat od počtu platných odevzdaných hlasů, nikoli od počtu vydaných obálek. Pro danou věc by výklad zastávaný navrhovatelem znamenal, že by se počet osob hlasujících kladně vypočítával ze 496 odevzdaných platných hlasů a při 251 odpovědích ANO by tak bylo dosaženo nadpoloviční většiny (50,6 %).
12. Navrhovateli lze přisvědčit pouze potud, že zákon o místním referendu pojem oprávněná osoba, která se místního referenda zúčastnila, nedefinuje. Pro jeho vymezení je nutno určit okamžik, kterým se oprávněná osoba již *účastní* místního referenda. V procesu místního referenda lze vymezit v zásadě tři okamžiky, na které by bylo možno účast oprávněné osoby navázat. Jde o okamžiky, ve kterých oprávněná osoba určitým způsobem aktivně projevuje svou vůli podílet se na místním referendu. Jde o převzetí úřední obálky a hlasovacích lístků po ztotožnění oprávněné osoby a jejím zaznamenání do výpisu ze seznamu oprávněných osob (§ 36 odst. 3 zákona o místním referendu), vložení úřední obálky s hlasovacím lístkem do hlasovací schránky (§ 37 odst. 4 zákona o místním referendu) a vložení „vyšší kvality“, tedy vložení *platného* hlasovacího lístku v úřední obálce do hlasovací schránky.
13. Soud je přesvědčen, že oprávněná osoba se místního referenda *účastní* od okamžiku, kdy si převezme úřední obálku a hlasovací lístek. Prokázáním oprávněnosti hlasovat v místním referendu a převzetím úřední obálky a hlasovacího lístku totiž oprávněná osoba jednoznačně vyjeví vůli podílet se na správě věcí veřejných jednou z forem přímé demokracie, tedy prostřednictvím místního referenda. Soud se neztotožňuje s navrhovatelovým názorem na oprávněné osoby jako na nevědomé subjekty, které se dostaví do hlasovací místnosti, nechají se ztotožnit okrskovou komisí, která jim bez jejich aktivity fakticky *vnutí* hlasovací lístek a úřední obálku. Naopak, je na svobodné volbě každé oprávněné osoby, zda úřední obálku a hlasovací lístek převezme, a tím se do místního referenda zapojí. Podle soudu je přitom z hlediska posouzení otázky *účasti* na

místním referendu nerozhodné, zda oprávněné osoby poté, co úřední obálku a hlasovací lístek převezmou, k hlasování v místním referendu nepřistoupí, a to už z jakéhokoli důvodu. Nelze přitom pominout, že i neodevzdání úřední obálky s hlasovacím lístkem je ve své podstatě také vyjádřením postoje ve vztahu k místnímu referendu a může být motivováno například právě snahou o snížení potřebného kvora pro závaznost výsledku místního referenda.

14. S uvedeným souvisí navrhovatelova námitka, podle které vydávání hlasovacích lístků a úředních obálek pro účast v místním referendu bylo „automatické“. Každému, kdo se dostavil k volbám do obecního zastupitelstva, byly podle navrhovatele vydány i hlasovací lístky k účasti v místním referendu. Uvedené tvrzení, bylo-li by pravdivé, podle soudu neznamená, že úřední obálky a hlasovací lístky pro místní referendum, byly oprávněným osobám (voličům) vydávány (vnuceny) proti jejich vůli. Ostatně ani v zápisu okrskové komise o výsledcích hlasování v místním referendu není o takovém (jistě nepřipustném) postupu nic uvedeno, byť dvě z jejích členek odmítly zápis podepsat. Jako důvod však neurčitě uvedly pouze *„nesoulad v tabulkovém výpočtu Referenda“*, což může svědčit o tom, že dle jejich názoru došlo k pochybení při zjišťování výsledků referenda, např. nesprávným stanovením počtu osob, jež se účastnily místního referenda (hlasujících). V žádném případě však z tohoto vyjádření neplyne, že by k pochybení mělo docházet již v průběhu hlasování při vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků.
15. Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že je při přezkumu místního referenda vázán zásadou zdrženlivosti. Tuto základní tezi zformuloval NSS již v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, č. 2718/2002 Sb. NSS, v němž konstatoval, že *„možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“* Z pouhé skutečnosti, že hlasovací lístky a úřední obálky byly vydány většině oprávněných osob, které se dostavily do volební místnosti nelze dovodit, že by se tak stalo proti jejich vůli. Pouhá pochybnost o tom, že si některé z oprávněných osob mohly převzít hlasovací lístky a úřední obálky, aniž byly rozhodnuty, zda budou v místním referendu hlasovat, ke zpochybnění výsledků místního referenda nepostačuje. Pokud tedy navrhovatel ani netvrdil, že by mezi osoby účastnící se místního referenda (hlasující) byly započítány i osoby, které ať již výslovně nebo jen mlčky daly ve volební místnosti najevo, že se místního referenda zúčastnit nehodlají a takové skutečnosti nejsou zachyceny ani v zápise o výsledcích hlasování v místním referendu, nelze dospět k závěru, že bylo hlasování v místním referendu nebo zjišťování výsledků provedeno protizákonným způsobem.
16. Tvrzení navrhovatele o „automatickém“ vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků navíc vyvrací i veřejně přístupné údaje Českého statistického úřadu (www.volby.cz) o průběhu voleb do Zastupitelstva obce Velké Přítočno, ze kterých vyplývá, že se obecních voleb účastnilo 554 voličů (počet vydaných obálek). Pokud tedy bylo vydáno 540

úředních obálek pro hlasování v místním referendu, není pravda, že tyto obálky byly automaticky vydány každému, kdo se dostavil k volbám do zastupitelstva (existuje totiž rozdíl v počtu vydaných obálek pro volby a pro referendum). Poukazuje-li navrhovatel na e-mailové vyjádření Magistrátu města Kladna, konstatuje soud, že z něj plyne pouze to, že koná-li se místní referendum společně s volbami do zastupitelstva, plní okrskové komise rovněž úkoly okrskových komisí pro místní referendum, a nelze proto okrskovou komisi rozdělit na dvě poloviny a určit jim různou náplň práce. Dané vyjádření nijak neprokazuje, že by voličům byly vydány úřední obálky pro místní referendum proti jejich vůli.

17. Směřuje-li navrhovatelova (výslovně nevyslovená) kritika ke skutečnosti, že místní referendum se konalo ve stejné volební místnosti jako komunální volby, před komisí v totožném složení, je nutno konstatovat, že takový postup je souladný se zákonem o místním referendu, který v § 27a zákona o místním referendu řeší souběh místního referenda a voleb tak, že okrskovým volebním komisím zřízeným podle příslušného volebního zákona ukládá rovněž úkoly okrskových komisí pro místní referendum. Koná-li se místní referendum na návrh přípravného výboru, může přípravný výbor delegovat do okrskové volební komise jednoho člena, případně náhradníka. Citované ustanovení řeší dále společné informování voličů a oprávněných občanů, úpravu hlasovacích lístků a úředních obálek a zejména pak jako pravidlo zavádí společnou volební místnost a místnost pro hlasování v referendu, stejně tak společné hlasovací a volební schránky. Opačný přístup, kdy by nebylo možno konat volby a místní referendum ve stejných místnostech a před stejnou komisí, by byl jednak ekonomicky a organizačně neúčelný a především pro hlasující občany matoucí (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, čj. Ars 2/2013 – 59).
18. Soud pak s ohledem na shora uvedené nevidí žádný rozumný důvod, proč by měla být za osobu účastnicí se místního referenda považována pouze taková osoba, která nakonec vhodí úřední obálku s hlasovacím lístkem do hlasovací urny, či dokonce jen taková osoba, která odevzdá platný hlas. Jak již totiž soud vyslovil shora, již samotným převzetím úřední obálky a hlasovacího lístku oprávněná osoba vyjadřuje vůli podílet se na místním referendu (buť i způsobem, který spočívá v neodevzdání úřední obálky s hlasovacím lístkem). Tím spíše je pak nutno za osobu účastnicí se místního referenda považovat osobu, která v něm hlasovala, buť byl její hlas (z jakéhokoli důvodu) následně vyhodnocen jako neplatný.
19. Navrhovatel ostatně sám připouští, že jím zastávaný výklad § 48 odst. 2 zákona o místním referendu již judikatura odmítla. Ve věci *Karlovy Vary* (bod 55) vyslovil ve vztahu k výkladu pojmu *účast* v § 48 odst. 1 zákona o místním referendu, že z hlediska potřebného 35% kvora se účast v místním referendu odvíjí od počtu vydaných hlasovacích lístků a úředních obálek, nikoliv od počtu platných hlasů. Výkladem § 48 odst. 2 zákona o místním referendu a zde obsaženým pojmem *osoby, které se zúčastnily referenda*, se zabýval Krajský soud v Českých Budějovicích ve věci *Slavonice*. Zde v bodu 38 zdůraznil, že v oblasti voleb se také uplatňuje přístup, podle kterého je volební účast určována nikoli dle počtu odevzdaných platných hlasů, ale naopak se odvíjí od počtu osob, jimž byla ve volební místnosti vydána úřední obálka. Postup určování kvora ve věcech místního referenda podle počtu osob, kterým byla vydána úřední obálka, tak je podle tohoto soudu zcela legitimní a odůvodněný, a to i se zřetelem k požadavku jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Krajský soud ve věci *Slavonice* poukázal též na to, že uvedený výklad

podporuje i náhled odborné veřejnosti (srov. RIGEL, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011. komentář k § 48). Uvedený závěr Krajského soudu v Českých Budějovicích pak potvrdil NSS v rozsudku ze dne 13. 10. 2022, č. j. Ars 4/2021 – 36, v němž vyslovil (bod 62), že účast oprávněných osob v místním referendu, a tedy i závaznost přijatého rozhodnutí, obdobně jako ve volbách nezávisí na počtu platně odevzdaných hlasů, ale *odvíjí se výhradně od počtu vydaných hlasovacích lístků a úředních obálek*.

20. Navrhovatel nepřináší argumentaci, která by mohla přístup judikatury k dané otázce zpochybnit. Ani soud pak neshledal žádný důvod, proč by se od ní měl odchýlit.
21. Nepřípadný je poukaz navrhovatele na § 37 zákona o místním referendu. Ten upravuje způsob hlasování v místním referendu, nikoli to, jak vykládat pojem účasti v referendu. S navrhovatelem nelze souhlasit, že na základě tohoto ustanovení je pro účast v místním referendu nezbytné vhodit úřední obálku do hlasovací urny a hlasovací lístek označit ANO/NE nebo se zdržet hlasování tím, že nebude označena žádná odpověď (resp. volební lístek zneplatnit). Dané ustanovení toliko upravuje, jakým způsobem má oprávněná osoba provést hlasování tak, aby její hlas bylo možno považovat za platný. V případě, že úřední obálka nebude vhozena do hlasovací urny, hlasovací lístek bude nesprávně označen (současným označením odpovědí ANO i NE), případně bude hlasováno na jiném než obcí vydaném hlasovacím lístkem, způsobí to „pouze“ neplatnost takového hlasovacího lístku, avšak tato skutečnost nepovede k závěru, že se daná oprávněná osoba pro nenaplnění zákonných požadavků na platnost hlasovacího lístku místního referenda vůbec nezúčastnila.
22. Navrhovatelova argumentace zákonem o referendu o přistoupení je také nepřipadná, a to již jen proto, že jde o *ad hoc* normu vytvořenou pro jedno konkrétní, nadto celostátní, referendum. Jedná se o „vyhaslý“ právní předpis, který obsahoval speciální pravidla odpovídající specifičnosti daného celostátního referenda. Tento zákon na rozdíl o zákona o místním referendu výslovně navázal důsledek spočívající ve schválení přistoupení České republiky k Evropské unii na kladnou odpověď nadpoloviční většiny *hlasujících* (viz čl. 5 odst. 1 cit. ústavního zákona). Jak již soud poznamenal shora, inspiraci v nyní posuzované věci je nutno hledat spíše v rámci běžnějších procesů, než je všelidové hlasování o přistoupení České republiky k EU, a to zejména v oblasti voleb, kde je volební účast odvozována také z počtu vydaných úředních obálek. Nadto nelze pominout, že i v případě referenda o přistoupení k Evropské unii byla volební účast zjišťována z celkového počtu vydaných obálek [viz webové stránky Českého statistického úřadu (<https://www.volby.cz/pls/ref2003/re13?xjazyk=CZ>), ze kterých vyplývá volební účast 55,21 % oprávněných voličů; pakliže by byla volební účast počítána z počtu odevzdaných obálek, činila by jen 55,18 %].

Závěr a náklady řízení

23. Soud se shora uvedených důvodů neshledal návrh důvodným, a proto jej podle § 91a odst. 3 věty první s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 7 s. ř. s. *per analogiam* usnesením zamítl.
24. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož v řízení ve věci místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

25. Usnesení bude doručeno účastníkům řízení, tedy zástupci navrhovatele a odpůrci. Současné 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 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.

Praha 20. října 2022

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu