

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka v právní věci

navrhovatelů: **a) Přípravný výbor pro konání místního referenda ve statutárním městě Kladno**

zastoupený Mgr. Adélou Šípovou, advokátkou
sídlem Kleinerova 1504, 272 01 Kladno

b) T. K.
bytem X

proti

odpůrci:

Statutární město Kladno

sídlem náměstí starosty Pavla 44, 272 52 Kladno

zastoupený JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem
sídlem Vodičkova 699/30, 110 00 Praha

o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu konaném ve dnech 13. a 14. 1. 2023 ve Statutárním městě Kladno a na vyhlášení místního referenda,

takto:

- I. Hlasování v místním referendu konaném ve dnech 13. a 14. 1. 2023 ve Statutárním městě Kladno o otázce: *„Souhlasíte s tím, aby Statutární město Kladno na celém svém území, z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě, učinilo veškeré možné kroky ve své samostatné působnosti k bezodkladnému zamezení provozu hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách?“*, je neplatné.
- II. Ve zbytku se návrh zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Navrhovatelé se návrhem podaným soudu dne 23. 1. 2023 domáhají 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 v termínu 1. kola volby prezidenta republiky ve dnech 13. a 14. 1. 2023 ve Statutárním městě Kladno (dále též jen „město Kladno“) o následující otázce: *„Souhlasíte s tím, aby Statutární město Kladno na celém svém území, z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě, učinilo veškeré možné kroky ve své samostatné působnosti k bezodkladnému zamezení provozu*

hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách?“. Podle navrhovatelů došlo k takovým porušením zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), že mohla ovlivnit výsledek místního referenda. V té souvislosti požadují jeho opětovné vyhlášení v termínu dalších voleb.

2. Podle vyhlášených výsledků není uskutečněné místní referendum platné, neboť se jej nezúčastnilo alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, jak vyžaduje § 48 odst. 1 zákona o místním referendu. Podle zápisu místní komise o výsledku hlasování v místním referendu se z celkem 51 880 oprávněných osob zapsaných v příslušných seznamech místního referenda zúčastnilo 13 848 oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, tj. 26,69 % z celkového počtu. Z toho bylo 10 340 platných hlasů pro kladnou odpověď na položenou otázku a 2 045 platných hlasů pro zápornou odpověď.

Obsah návrhu na zahájení soudního řízení

3. Navrhovatelé tvrdí, že odpůrce od samého počátku činí vše pro to, aby realizaci místního referenda zmařil. Navrhovatel a) se proto musel domáhat vyhlášení místního referenda soudní cestou, což také zdejší soud učinil (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 29. 11. 2022, č. j. 59 A 38/2022-206 – pozn. soudu). Podle navrhovatelů se odpůrce následně dopouštěl záměrných a systematických porušení zákona o místním referendu, a to ve snaze snížit informovanost oprávněných osob o konání místního referenda. Svým postupem odpůrce zcela popřel smysl zákona o místním referendu, jímž je uskutečnění ústavně garantovaného prvku přímé demokracie. Podle navrhovatelů dosáhla namítaná pochybení takové intenzity, že ovlivnila výsledek místního referenda. Vytýkané vady navrhovatelé rozčlenili do čtyř oblastí: 1) porušení zásad pro vedení kampaně, 2) znemožnění účasti oprávněných osob hlasovat v místním referendu, 3) vady v seznamech oprávněných osob a 4) další vady (např. nedostatečné zapečetění volebních schránek).
4. V rámci první oblasti návrhových bodů, navrhovatelé zdůrazňují, že i kampaň vedená v souvislosti s konáním místního referenda musí splňovat požadavky vyplývající ze zásad rovnosti a neutrality veřejné moci. Odpůrce těmto principům nedostal. Naopak poskytl prostor jednomu z názorových uskupení (zastáncům zachování současného stavu), jehož zájmy prostřednictvím primátora otevřeně obhajoval, aniž by provozovatelé heren museli na obhajobu svého podnikání cokoli podotýkat a aniž by stejnou příležitost měl i navrhovatel a), tj. přípravný výbor, který je vždy v postavení slabší strany, pokud jde o mediální prostor a finanční, personální a jiné materiální prostředky pro vedení kampaně. Tím odpůrce porušil princip rovnosti vyjádřený v § 32 odst. 1 zákona o místním referendu [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS].
5. Navrhovatelé brojí i proti mediální kampani odpůrce hrazené z veřejných prostředků, kterou vyzýval občany k neúčasti v místním referendu, neboť jej považoval za vnucené a zbytečné. Oproti volbám je přitom celková účast oprávněných osob v místním referendu klíčová. Tímto svým postupem odpůrce nejen porušil povinnost informovat o konání místního referenda, ale současně jednal v rozporu se zásadami poctivého a čestného vedení kampaně. Odpůrce by neměl z pozice orgánu veřejné moci prezentovat žádný názor tak, aby manipuloval s vůlí občanů (osob) oprávněných hlasovat v místním referendu (dále též jen „oprávněné osoby“). Odpůrce občany města na jedné straně informoval o konání

místního referenda vyhláškou, na straně druhé vyzýval k neúčasti v něm, a to v rozporu s jeho povinnostmi zajistit řádný průběh a konání místního referenda.

6. Konkrétně odpůrce financoval tisk letáků a prezentaci svého postoje v médiích. Názor primátora (navrhovatelé odkazují na část rozhovoru s primátorem odpůrce na webových stránkách XN) byl vysílán na mnoha dalších kanálech a otištěn v lokálních periodických, u nichž odpůrce zadává reklamu. Primátor současně pravidelně účelově dehonestuje členku přípravného výboru A. G. Navrhovatelé a) bylo prokazatelně znemožněno zveřejnění svého stanoviska v Měsíčníku Kladno (dále též jen „měsíčník“), byť si o vyhrazení prostoru požádal. Letáky s logem města (vytištěné za veřejné prostředky) vyzývaly k neúčasti v hlasování, čímž odpůrce porušil zásadu neutrality veřejné moci. Letáky byly rozváženy přímo z radnice brigádníkům. Ti byli v několika případech dokonce v objektu s hlasovací místností v den konání referenda, což není podle § 32 odst. 2 zákona o místním referendu přípustné. V jednom případě se tento leták nacházel i na stolku za plentou, tedy v místě určeném pro úpravu hlasovacích lístků.
7. Odpůrcem hrazená kampaň vyzývající k neúčasti v místním referendu byla vedena ve všech pro odpůrce dostupných médiích. Byla založena webová stránka XO s oficiálním logem města a zavádějícími informacemi jednostranně propagující zachování hazardních her ve městě. Navrhovatelé uvedenou webovou stránku považují za dezinformační. Dále navrhovatelé rozvádějí, že odpůrce porušil § 4a zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „tiskový zákon“), když odmítl uveřejnit v jím vydávaném periodickém tisku Měsíčník Kladno článek A. G. (členky zastupitelstva statutárního města Kladna a členky přípravného výboru) ohledně důvodů a okolností pořádání místního referenda. Odpůrce tím znemožnil opoziční zastupitelce prezentovat svůj názor.
8. Navrhovatelé dále namítají, že odpůrce bez zdůvodnění odmítl v rámci informační kampaně pro místní referendum vydat povolení navrhovatelé a) k záboru veřejného prostranství ke zveřejnění informací k organizaci a důvodům konání místního referenda.
9. V rámci druhého okruhu námitek navrhovatelé tvrdí, že oprávněné osoby nebyly dostatečně informovány způsobem obvyklým o místě konání místního referenda přímo v hlasovací místnosti (u kterého stolku a kde mají prokázat svou totožnost). Odpůrce prostřednictvím okrskových volebních komisí zajistil prioritně viditelnost prezidentských voleb a záměrně potlačil viditelnost místa, které bylo určeno pro ztotožnění oprávněných osob, přestože okrsková volební komise má plnit svou působnost i ve vztahu k hlasování v místním referendu podle § 27a odst. 1 zákona o místním referendu. Dle navrhovatelů však pro takový postup nebyl žádný důvod. K oběma hlasováním by se mělo přistupovat obdobně. Navrhovatelé míní, že se odpůrce obával vysoké účasti v místním referendu, a proto postupoval tak, aby co nejvíce občanů nevědělo, kde lze získat hlasovací lístek, který jinde než v hlasovací místnosti dostupný nebyl. Tím byla podstatně zmařena možnost oprávněných osob účastnit se místního referenda, neboť v kombinaci s tím, že ve většině případů nebyly vydávány obě obálky automaticky a v jeden moment ihned po ztotožnění hlasujícího, neměli občané možnost dostat se ke svému hlasovacímu lístku.
10. Pokud by okrskové volební komise postupovaly v souladu se zákonem o místním referendu a se stanoviskem Ministerstva vnitra ze dne 9. 1. 2023, č. j. MV-5677-2/OV-2022 (dále jen „stanovisko MV“), celková účast by byla zásadně vyšší. Tuto skutečnost navrhovatelé

dokládají účastí v okrscích, v nichž se občané museli ztotožnit pouze jednou, načež jim byly vydány automaticky obě úřední obálky (jak pro prezidentské volby, tak pro místní referendum). Tento postup dle navrhovatelů neomezuje v rozhodnutí, zda se účastnit jen jednoho nebo obou volebních aktů. Avšak komisi, které postupovaly tímto způsobem, byla menšina. Tím došlo k porušení jednotné organizace hlasování v místním referendu, neboť seznamy voličů pro prezidentské volby a seznamy oprávněných osob pro místní referendum měly být rozděleny stejně podle abecedního pořadí jednotlivým členům okrskové volební komise. Právě rozdělení míst pro ztotožnění osob vedlo k podstatným rozdílům v účasti v místním referendu a volbě prezidenta republiky. Nutnost legitimovat se dvakrát je nejen nelogická, ale zároveň i zatěžující a kladoucí zbytečné překážky ve výkonu volebního a hlasovacího práva oprávněných osob. Stanovisko MV nebylo známo všem okrskovým volebním komisím, jelikož nebylo v časových možnostech navrhovatele a) jej včas distribuovat, což ale ani nebylo jeho povinností. Nicméně odpůrce je povinen znát právo. Okrskové volební komise měly zajišťovat působnost okrskových komisí podle § 27a odst. 1 zákona o místním referendu a postupovat tak, jak jim ukládá příslušný volební zákon. Okrsková volební komise nemohla při souběžném konání prezidentských voleb a místního referenda vykonávat svou působnost jinak, než dílčí úkony vůči oprávněným voličům a hlasujícím činit od okamžiku jejich ztotožnění stejně, protože mohla jako „dvě komise v jedné“ činit jen úkony coby okrsková volební komise. To je dle navrhovatelů jediný možný výklad § 27a odst. 1 zákona o místním referendu, který byl do tohoto zákona doplněn zákonem č. 38/2019 Sb. právě i v reakci na judikaturu NSS (viz rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2019, č. j. Ars 4/2018-45), která do té doby na jedné společné komisi v jedné volební místnosti netrvala.

11. Vzhledem k vysokému zájmu voličů účastnit se prezidentských voleb docházelo ve volebních místnostech k tvorbě dlouhých front. Z velkého množství výpovědí občanů vyplývá, že ve většině hlasovacích místností nejprve museli vyčkat ve frontě na prezidentskou volbu, identifikovat se, převzít úřední obálku a dále čekat frontu před plentou. Následně museli absolvovat celý proces opětovně za účelem hlasování v místním referendu. Takový postup je v naprostém v rozporu s požadavkem na efektivní zajištění průběhu voleb spojených s referendem.
12. O nezákonném průběhu hlasování svědčí i několik zvukových a fotografických nahrávek, např. J. K. a M. H. ve volebním okrsku č. 50. V tomto okrsku nebylo žádné viditelné označení toho, že se koná místní referendum k hazardu, na což byla okrsková komise upozorněna. V té době však nepřijala žádná nápravná opatření. Komise rovněž nevydávala automaticky obě obálky (k volbě prezidenta a k hlasování v referendu). Na telefonický dotaz předsdkyně komise odpověděla M. B. (vedoucí odboru správního statutárního města Kladna), že není třeba automaticky vydávat obě obálky. Předsdkyně komise nakonec sdělila, že se budou dotazovat voličů, ale J. K. může doložit, že při vstupu dalších voličů do volební místnosti tak vůbec nečinili.
13. Členům okrskových volebních komisí byly poskytovány rozporuplné a často protichůdné informace. Na školení konaném dne 5. 1. 2023 bylo M. B. sděleno, že člen komise vydá obálku bez omezení. Jak ale vyplývá ze zjištění J. K. a M. H. tato svá slova v průběhu hlasování popřela a členům komise poskytla protichůdný pokyn. Tyto protichůdné informace způsobily značné rozdíly v jednotlivých volebních místnostech. Navrhovatelé nadto poukazují na skutečnost, že M. B. ve spolupráci se členy komisí získávala z pozice nadřízené osoby a zaměstnankyně odpůrce informace o účasti, v čemž spatřují porušení §

26 zákona o místním referendu. Zákaz poskytování informací se přitom vztahuje v případě místního referenda i na údaje o účasti, neboť jde o zásadní údaj. Pokud takové informace unikají, vzniká prostor pro manipulaci s průběhem hlasování v jiných hlasovacích místnostech, např. laxním dodáváním chybějících hlasovacích lístků. Navrhovatelé mají informace, že v určitou dobu nebylo možno na některých místech hlasovat vůbec, a to právě pro nedostatek hlasovacích lístků.

14. Dalším důkazem o odpůrcově nezákonném působení na komise je svědectví předsedy volební komise J. V. Volební komise, které předsedal, vyžadovala po voličích ztotožnění pouze jednou a následně vydala obálky jak pro volbu prezidenta republiky, tak pro místní referendum. Účast v této hlasovací místnosti byla výrazně vyšší než v ostatních (místní referendum by zde bylo platné i závazné). M. B. pravděpodobně vědoma si rizika vysoké účasti tuto místnost častěji navštěvovala. Ve dvou případech tomu bylo také proto, že komise neměla dostatek hlasovacích lístků a úředních obálek. Při otevření místnosti jich bylo k dispozici pouze 600, přitom v okrsku bylo 1 241 oprávněných osob. Až na základě žádosti předsedy komise bylo doručeno nejprve 50 a poté 80 dalších hlasovacích lístků. Je otázkou, zdali docházející hlasovací lístky neměly vliv na vydávání obálek, neboť členové komise jimi mohli „šetřit“. V tomto jednání navrhovatelé spatřují snahu o zmaření referenda v případě, že by účast dosahovala nadpoloviční většiny. Nezajištění dostatečného množství hlasovacích lístků pro všechny oprávněné osoby je zásadním porušením § 34 odst. 1 zákona o místním referendu a důkazem o odpůrcově manipulaci s průběhem hlasování.
15. Ohledně vad v seznámech oprávněných osob navrhovatelé uvádějí, že od jedné oprávněné osoby mají informaci o tom, že v seznamu byl uveden i její již 5 let zesnulý otec. Dále byla v seznamu uvedena i žena s rokem narození 1910. Navrhovatelům zajímavým se o dění ve svém městě není známo, že by v Kladně žil někdo takového věku. Dále měla v seznamu v rozporu s § 4 písm. b) zákona o místním referendu figurovat i osoba s omezenou svéprávností. Navrhovatelé mají proto pochybnosti, zdali nedošlo k nadhodnocení počtu oprávněných osob, což by mělo vliv na stanovení minimálního kvora nezbytného pro platnost místního referenda.
16. V posledku navrhovatelé poukazují na další nedostatky. Některé úřední obálky dle nich nebyly orazítkovány a na určitých místech chyběl vzor pro úpravu hlasovacího lístku či byly zaznamenány nevěrohodné přelepy s podpisy na hlasovacích schránkách.
17. Všechna tvrzená pochybení dle navrhovatelů umožňují učinit závěr o tom, že došlo k porušení zákona, které mělo vliv na výsledek hlasování v místním referendu. Z toho důvodu žádají, aby soud prohlásil hlasování v místním referendu za neplatné a určil, že opakované místní referendum se bude konat současně s termínem bezprostředně nadcházejících voleb.

Vyjádření odpůrce

18. Odpůrce ve vyjádření k návrhu předně podotkl, že podaný návrh je nedůvodný a že v průběhu hlasování v místním referendu nebyl z jeho strany porušen zákon o místním referendu ani jiné právní předpisy. Zároveň má za to, že nedošlo k žádné nezákonnosti v takové intenzitě, která by mohla zásadně ovlivnit výsledek konaného místního referenda. Proto navrhuje zamítnutí návrhu v celém rozsahu. K jednotlivým námitkám uvádí následující:

19. Veškeré povinnosti vyplývající ze zákona o místním referendu, které se vztahují k přípravě hlasování, byly splněny. Primátor odpůrce podle § 31 odst. 1 zákona o místním referendu oznámil více než 15 dnů přede dnem konání místního referenda dobu a místo jeho konání na úřední desce. Oznámení splňovalo zákonem vyžadované náležitosti a bylo vyvěšeno i na všech objektech, kde hlasování probíhalo a které byly viditelně označeny. Ve všech hlasovacích místnostech byl dle informací odpůrce vyvěšen na viditelném místě hlasovací lístek označený nápisem „vzor“. Oprávněné osoby proto měly k dispozici o referendu dostatečné informace. Navíc každý měl možnost opatřit si další informace na úřední desce, v médiích, na internetu na sociálních sítích nebo od spoluobčanů. Navrhovatelé se mylí, pokud tvrdí, že je nutno prokázat seznámení všech oprávněných osob s informacemi o místním referendu. Členové přípravného výboru byly ohledně vyhlášení místního referenda i formulace příslušné otázky velice mediálně aktivní, a to jak v klasických médiích, tak na sociálních sítích. Odpůrce v té souvislosti poukázal na pasáže z rozsudku NSS ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, a nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04. Odpůrce konstatuje, že oprávněné osoby nelze k účasti v místním referendu nutit. Právo podílet se na správě věcí veřejných není povinností.
20. Podle odpůrce není správný názor navrhovatelů, že okrskové volební komise měly vydávat automaticky hlasovací lístky jak pro volbu prezidenta republiky, tak pro místní referendum. Odpůrce navzdory nepodloženým tvrzením navrhovatelů žádný pokyn komisím jak postupovat při souběhu voleb a referenda při vydávání lístků nevydal. Nicméně odpůrce je přesvědčen, že lístky mají být vydávány odděleně. Předně se liší seznamy voličů a oprávněných osob, jelikož prezidentské volby a místní referendum mají odlišnou voličskou základnu. Dále oddělené vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků umožňuje, aby se volič svobodně rozhodl, kterého hlasování se chce zúčastnit. Zároveň se předejde možným pochybením při ztotožňování voličů. Pokud by se místní referendum konalo samostatně, uvedený problém by nenastal. K hlasování by dorazily pouze ty oprávněné osoby, které mají skutečný zájem v referendu hlasovat. Oprávněné osoby, které se k hlasování nedostaví, mohou vyjadřovat nejen nezájem nad řešenou otázkou, ale též svůj negativní postoj k ní. V tomto případě došlo k vyhlášení místního referenda ve společném termínu s prvním kolem volby prezidenta republiky, tedy voleb, které dlouhodobě vykazují největší zájem voličů (jak celorepublikově, tak na území města Kladna).
21. Je podstatné, aby možnost hlasování byla právem voličů a oprávněných osob, ale zároveň jim nebyla vnucována. Pokud by úřední obálky a hlasovací lístky byly oprávněným osobám vydávány (vnuceny) proti jejich vůli, šlo by o nezákonný postup, jak dovodil Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 20. 10. 2022, č. j. 43 A 75/2022-34. Odpůrce dodává, že na školeních pro členy okrskových volebních komisí nebyl řešen způsob, jakým mají být úřední obálky a hlasovací lístky vydávány. Toto bylo ponecháno na jednotlivých komisích, jejichž přístup se lišil, jak vyplývá i z tvrzení navrhovatelů. Automatické obdržení obou úředních obálek by ale omezilo autonomii rozhodování oprávněných osob a voličů. Lze totiž předpokládat, že průměrná oprávněná osoba nebude seznámena se zákonem o místním referendu do té míry, že by věděla, že již převzetím úřední obálky a hlasovacího lístku se místního referenda účastní. Toto tvrzení odpůrce dokládá prohlášením jedné z oprávněných osob. Lze též usuzovat, že by málokterá oprávněná osoba vydaný hlasovací lístek odmítla a vrátila jej zpět okrskové komisi. Zmíněný postup by dle odpůrce nepřipustně zasahoval do ústavně zaručených politických práv občanů, zejména do práva volebního.

22. Odpůrce upozorňuje na to, že okrskové ani místní komise nejsou jeho orgány a že jejich složení se řídí § 21 odst. 3 a § 27a odst. 1 zákona o místním referendu ve spojení s § 18 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbě prezidenta“). Okrskové komise jsou zásadně složeny ze zástupců nominovanými politickými stranami a přípravným výborem. Místní komise je složena ze zástupců města a přípravného výboru. Nejsou proto ovládány odpůrcem a odpůrce v nich ani neuplatňoval svůj vliv (technicky ani nemohl).
23. Nedošlo ani k porušení § 32 zákona o místním referendu, jenž upravuje kampaň pro místní referendum. Dané ustanovení dává starostovi obce možnost (nikoli povinnost) vyhradit plochu pro představení otázky navržené pro rozhodnutí v místním referendu. Primátor odpůrce této možnosti nevyužil, přičemž rada města Kladna přijala na své 3. schůzi dne 19. 12. 2022 obecné usnesení, kterým nesouhlasila s využitím pozemků odpůrce pro umístění informačních bannerů a dalších prezentačních prostředků v souvislosti s konáním místního referenda. Z uvedeného plyne, že nesouhlas s pronájmem pozemků byl vysloven jak organizátorům místního referenda, tak jeho odpůrcům.
24. Odpůrce dodává, že nevedl žádnou rozsáhlou kampaň, jak tvrdí navrhovatelé. Pouze prostřednictvím primátora informoval o tom, proč je otázka položená v místním referendu v zásadě překonaná. K tomu odpůrce rekapituluje důvody pro zastávané stanovisko. Je přesvědčen, že jeho informační činnost je přiměřenou protivahou intenzivní kampaně organizátorů referenda, kteří prostřednictvím různých prostředků přesvědčovali o důležitosti dané problematiky. Odpůrce poukázal na právní závěry vyslovené v rozsudku NSS ze dne 7. 2. 2019, č. j. Ars 4/2018-45. Odpůrce dále odmítá nepodložená tvrzení, že by najímal brigádníky pro distribuci letáků či že by je měl rozvážet do objektů s hlasovacími místnostmi. Odpůrci není známo, kdo letáky rozvážel, ale nelze vyloučit, že se v kampani angažovali i někteří provozovatelé kasin na území města Kladna. Za činnost jiných osob není odpůrce odpovědný.
25. Odpůrce se neztotožňuje s navrhovateli, že je nelogické, aby se osoba mající zájem hlasovat jak ve volbách, tak v místním referendu musela ztotožnit nadvakrát. Naopak jde o postup správný, neboť vzhledem k existenci různých seznamů je nutné ověřit totožnost dané osoby pro účely záznamu do každého z nich. Předejde se tím případným chybám a umožní, aby se každý svobodně rozhodl, jakého aktu se zúčastní. Odpůrce odmítá, že by se oprávněné osoby nedokázaly zorientovat ve volební místnosti a nepřemístit se k vedlejšímu stolku s nápisem „místní referendum“.
26. Není pravdou, že by odpůrce nezajistil dostatečný počet hlasovacích lístků. Odpůrce objednává vždy takový počet, který je podle zkušeností dostatečný pro ten který druh hlasování. Hlasovací lístky se běžně do volebních místností doplňují, pokud dochází. Případně odpůrce zajistí dotisk hlasovacích lístků přes noc na druhý den hlasování. V posuzovaném případě bylo vytištěno 35 000 hlasovacích lístků pro místní referendum, tj. 67,5 % z celkového počtu oprávněných osob. Vzhledem k tomu, že se místního referenda zúčastnilo pouze 13 848 oprávněných osob, byl počet hlasovacích lístků více než dostačující.
27. V případě vad v seznamech oprávněných osob šlo jen o ojedinělé případy, které nebyly způsobilé významně ovlivnit výsledek hlasování v místním referendu. Nadto seznamy nesestavuje odpůrce. Vychází z centrální evidence obyvatel, kterou vede Ministerstvo vnitra. Zapečetění volebních schránek spadá do pravomoci okrskových volebních komisí a

odpůrce za ně proto neodpovídá. Případné nedostatky by měly být popsány v zápisu příslušné komise. Odpůrce nemá informace o závažnějších narušeních průběhu hlasování v jednotlivých místnostech. Možné nesrovnalosti jsou uvedeny v zápisu komise. Odpůrce upozorňuje např. na zápisy z okrsků č. 19 a 36, v nichž je uvedeno, že se do volebních místností dostavovaly osoby, které obtěžovaly hlasující, odmítaly se legitimovat a nezákonně zasahovaly do činnosti těchto komisí udělováním různých rad, jak by volby a místní referendum měly probíhat. Evidentně šlo o osoby spjaté s přípravou místního referenda. Odpůrce poukazuje na vyjádření B. R. o případech různých způsobů opakovaného přemlouvání k hlasování v místním referendu aktivisty v rozporu s § 32 odst. 2 zákona o místním referendu. Zásahy J. K. a M. H. je nutno vnímat i z toho pohledu, že nejsou osobami oprávněnými k hlasování v místním referendu.

28. Členové místní komise M. H. a A. G. překročili svou pravomoc, jež je místní komisi svěřena podle § 19 zákona o místním referendu, když v 10 případech objížděli okrskové volební komise a předávali jim stanovisko MV ke způsobu vydávání obálek. Jejich postup (stejně jako v případě aktivistů udělujících rady jak vydávat úřední obálky) odpůrce považuje za nepřipustné zasahování a ovlivňování průběhu místního referenda. Organizace a příprava kampaně pro místní referendum představuje spíše pokračování volebního boje než iniciativu občanské společnosti. Všichni členové přípravného výboru jsou členy významných politických stran a hnutí zastoupených v zastupitelstvu. Odpůrce vyjmenoval, s jakým volebním subjektem jsou členové přípravného výboru, případně někteří navržení svědci, spojeni.
29. Přípravný výbor se snažil využít voličský potenciál plynoucí ze souběhu s prezidentskými volbami. Automatické vydávání obálek představuje omezení autonomie vůle voličů a oprávněných osob. Jakékoli směšování voleb a místního referenda vede k matení voličů, kterým je odepřena reálná možnost se při automatickém vydání obálek v krátkém intervalu svobodně rozhodnout. S ohledem na výše uvedené není dán žádný důvod, aby soud vyslovil neplatnost hlasování v místním referendu.
30. Návrh navrhovatelů na opakované vyhlášení místního referenda je nepřipustný, neboť žádná taková pravomoc soudu podle zákona o místním referendu a s. ř. s. nepřísluší. Případy, kdy soud může nahradit rozhodnutí zastupitelstva obce o vyhlášení místního referenda, jsou taxativně uvedeny. V nyní projednávané věci nenastala žádná ze situací předpokládající opětovné vyhlášení referenda soudem, který by tím nepřipustně zasáhl do ústavně zaručeného práva odpůrce na samosprávu. Odpůrce argumentuje právním názorem vyjádřeným v nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dle něhož soud musí vážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé. Podle komentářové literatury vyslovení neplatnosti hlasování samo o sobě nevede ke konání nového místního referenda – to by muselo být vyhlášeno nově, ať už z iniciativy přípravného výboru nebo z vlastního rozhodnutí zastupitelstva. Nadto výrok II. navrženého petitu je neurčitý, jelikož z něj není patrný termín, kdy by se mělo opakované referendum konat.
31. Odpůrce soudu navrhuje, aby pro nedůvodnost návrhu jej v obou výrocích zamítl, případně ve výroku I. zamítl a ve výroku II. jako nepřipustný odmítl.

Replika navrhovatele a)

32. V den konání ústního jednání byla soudu doručena replika navrhovatele a), s níž byl krátkou cestou při jednání odpůrce seznámen a v níž navrhovatel a) v první řadě poukazuje na prodlení odpůrce s předložením vyjádření a dokumentace vyžadované soudem. Nadto odpůrce nedoložil ani všechny vyžadované listiny. Zápisy okrskových volebních komisí č. 7, 8 a 38 neobsahují texty stížností. Navrhovatel a) má proto pochybnosti, zda s protokoly nebylo dodatečně manipulováno. Upozornil též na to, že odpůrce po uplynutí zákonné lhůty dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) odmítl poskytnout výsledky místního referenda dle jednotlivých volebních okrsků. Navrhovatel a) dále na základě pořízené videonahrávky popisuje průběh hlasování v okrsku č. 24, v němž mělo absentovat označení o konání místního referenda a v němž měla okrsková komise vydávat hlasovací lístky a úřední obálky nesprávně. Tvrdí-li odpůrce, že automatickým vydáváním obou obálek by volič byl uměle donucován k hlasování v místním referendu, logicky tak připouští, že k volbě prezidenta být donucen může. K takovému výkladu navrhovatel a) neshledává žádný podklad. Navrhovatel a) dále rozvíjí argumentaci ohledně nedůvodného upřednostňování prezidentských voleb oproti hlasování v místním referendu. Závěrem navrhovatel a) shrnuje výsledky aktualizované analýzy ohledně vlivu způsobu vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků na účast v místním referendu.

Splnění procesních podmínek

33. Podle § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s. 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.
34. Soud konstatuje, že návrh byl podán včas, a to osobami oprávněnými podle § 58 odst. 1 téhož zákona [navrhovatel a) je přípravným výborem a navrhovatel b) je oprávněnou osobou, což soudu potvrdil Magistrát města Kladna a soud tuto skutečnost ověřil ze seznamu oprávněných osob]. Návrh splňuje i další zákonné náležitosti, soud jej proto přezkoumal v souladu s § 91a a § 93 s. ř. s.

Ústní jednání, dokazování a skutková zjištění

35. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích a konstatovali jejich podstatné body. Navrhovatel a) shrnul zejména obsah repliky rekapitulované v bodě 32 výše. Navrhovatel b) nad rámec návrhu dodal, že je nezvyklé, že do okrskových volebních komisí byly ve velké míře jmenovány osoby spojené s magistrátem odpůrce a jeho organizacemi (zaměstnanci a jejich rodinní příslušníci). Dle navrhovatele b) se tak vytvořil prostor pro ovlivnění činnosti komisí ze strany odpůrce. Odpůrce zejména zdůraznil, že okrskové volební komise postupovaly při vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků správně. Je věcí občanů, aby se sami rozhodli, zda se chtějí místního referenda zúčastnit. Místa pro vyzvednutí úřední obálky pro místní referendum byla označena. Proto není třeba hlasovací lístky automaticky nabízet nebo vydávat.

36. Soud nejprve účastníkům vysvětlil, že nebude provádět dokazování dokumentací zachycující průběh a výsledky hlasování v místním referendu (dále jen „referendová dokumentace“), neboť ji lze připodobnit k volební dokumentaci, kterou není třeba provádět dokazování (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 26/14, bod 33), ale že z referendové dokumentace bude vycházet jako z podkladu pro své rozhodnutí (obdobně jako ze správního spisu) a její obsah v potřebném rozsahu zkonstatuje (blíže viz např. bod 91., 92., 112., 113., 116., 140. a 154.). Soud si takto od odpůrce vyžádal zápisy místní komise a okrskových volebních komisí o průběhu a výsledku hlasování a jejich činnosti (jejichž přílohou jsou i uplatněné stížnosti na průběh hlasování nebo stanoviska či vyjádření okrskových komisí) a dále výpisy ze seznamu oprávněných osob. Soud v této souvislosti uvádí, že vzhledem k obsahu referendové dokumentace již nepovažoval za nutné trvat na předložení vyjádření předsedů okrskových volebních komisí, jak původně požadoval, neboť z dokumentace mohl zjistit pro projednávanou věc podstatné skutečnosti. Soud z předložené referendové dokumentace zevrubně konstatoval obsah zápisu místní komise a těch okrskových komisí, k nimž byly připojeny stížnosti oprávněných osob nebo vyjádření okrskové komise.
37. V rámci dokazování provedl soud následující důkazy:
38. Navrhovatelé přiložili k návrhu listinu s názvem „*Datová analýza vlivu způsobu vydávání hlasovacích lístků na účast v místním referendu*“ obsahující tabulku, z níž má dle navrhovatelů vyplývat vliv způsobu vydávání hlasovacích lístků a úředních obálek na průměrnou účast v místním referendu dle okrsků. Při ústním jednání pak soudu předložili aktualizované závěry poskytnuté analýzy podle oficiálních výsledků místního referenda dle jednotlivých okrsků. Autoři analýzy [J. K. a navrhovatel b)] zvolili dvě srovnávací kritéria pro dosaženou účast v jednotlivých okrscích, a to způsob vydávání obálek a dotazování na účast v referendu. Podle navrhovatelů analýza dokazuje, že nebýt nezákonného postupu většiny okrskových volebních komisí, dosáhla by celková účast v místním referendu přibližně 46 %. Soud níže uvádí toliko aktualizovanou tabulku z předložené analýzy:

Způsob vydávání obálek	Dotazování na účast v referendu	Průměrná účast	Počet okrsků
dohromady prez. volba i referendum	neptali - automaticky vydali obě obálky	49,62 %	5 (okrsky č. 43, 40, 11, 55, 6)
zvlášť	neptali - po prezidentské volbě posílali k dalšímu stolku	42,84 %	6 (okrsky č. 48, 2, 26, 49, 45, 53)
dohromady	ptali se	29,54 %	3 (okrsky č. 13, 23, 34)
zvlášť	ptala se část komise	23,59 %	12 (okrsky č. 15, 30, 56, 42, 25, 28, 50, 3, 41, 9, 57, 17)

zvlášť – stůl s referendem, ale blíží ke dveřím	neptali	22,84 %	3 (okresy č. 35, 8, 31)
zvlášť – stůl s referendem dál od dveří	neptali	20,00 %	28 (okresy č. 16, 32, 19, 12, 5, 14, 10, 52, 29, 39, 20, 38, 4, 54, 44, 33, 36, 47, 51, 1, 37, 27, 21, 24, 18, 22, 46, 7)

39. Navrhovatelé navrhli důkaz také tabulkou výsledků v jednotlivých okrscích, kterou však do dne konání jednání nepředložili. Avšak údaje o dosažené účasti v jednotlivých okrscích soud zjistil ze zápisů okrskových volebních komisí o průběhu a výsledku hlasování.
40. Z článku „Kladno se spojilo s hazardní firmou, bude přemlouvát lidi, ať jsou proti zákazu heren“ dostupným na webu Hospodářských novin (XP) vydaným dne 13. 1. 2023 a založeným v soudním spisu, soud zjistil, že se v tomto článku mj. uvádí: „Radnice plánuje, že před třicátkou volebních místností budou najatí brigádníci nabádat příchodí, aby umožnili pokračování hazardu ve městě. V rámci přesvědčování budou rozdávat letáky s argumenty proti konci heren.“ V návaznosti na tuto informaci je citován tiskový mluvčí odpůrce V. H., který podotkl, že „[l]etáky platí město a vyjdou na 30 tisíc korun. Na deset tisíc pak vyšly informační webové stránky Kladno s rozumem“ Pokračoval, že „[b]rigádníky zaplatí soukromá společnost Euro Queen“. V článku se dále konstatuje, že „[i]nzerát shánějící brigádníky byl například na sociálních sítích a firma v něm slibovala každému zaplatit 180 korun na hodinu za rozdávání letáků v pátek i sobotu, tedy celkem 2520 korun.“ K tomu navrhovatelé přiložili náhled příspěvku ve skupině „PRÁCE BRIGÁDY Kladno a okolí“ na sociální síti Facebook, v němž je poptávána brigáda „na tento víkend“ spočívající v rozdávání letáků u volebních místností (lokalita Kladno). Následuje náhled konverzace, v níž neidentifikovaná osoba shrnuje informace v inzerátu a v další zprávě sděluje, že „jde o informační referendum od starosty... víc Vám k tomu v současné chvíli neřeknu, sám nemám podrobnější info. Prosím řešme zde jen pracovní věci a nezahlcujme toto zbytečnými otázkami. děkuji“.
41. Z vydání č. 01/2023 Měsíčníku Kladno (periodického tisku, jenž je vydáván odpůrcem o nákladu 32 000 výtisků a jehož neadresná distribuce je zdarma) ze dne 2. 1. 2023 soud zjistil, že se v něm na straně 1 v černém rámečku místnímu referendu věnuje úvodní slovo primátora odpůrce, který se staví proti úplnému zákazu hazardu a upozorňuje, že odpůrce by přišel o přibližně 100 milionů korun ročně z daně z hazardních her. Strany 2 a 3 daného vydání dále obsahují články s titulky zvýrazněnými nejprve červenou barvou („Neřešme neexistující problém, neberme městu stovky milionů: Vnucené referendum je nejlepší ignorovat, bezduché zákazy a prohibice nikdy nic nepřinesly, naopak!“) a poté zelenou barvou („Vyčpělé argumenty aktivistů jsou dávno mimo realitu. Přísný zákon změnil herní svět a kasina patří mezi nejlíbenější místa v republice“). V první polovině strany 3 se pak nachází tabulka s červeným podkladem a bílým písmem upozorňující, co by pro město mohla znamenat ztráta 100 milionů korun ročně (např. rapidní zdražení poplatků a služeb, konec vrcholového sportu, včetně hokeje a volejbalu, omezení provozu sportovišť, omezení investic do škol a školek...). V prvním článku na straně 2 jsou vyjmenovány argumenty pro zachování současného stavu a proti zákazu provozování hazardních her. Článek obsahuje i citaci primátora odpůrce: „Pokud byste chtěli reagovat na zmíněné referendum a hlasovat pro „NE“, je mnohem lepší, když nebudete hlasovat vůbec a nenavýšíte tak kvórum. Nejlepší možnou

cestou je celé referendum ignorovat.“ V druhém článku na straně 3 je obhajována regulace hazardu před jeho zákazem na území města. Autor článků na stranách 2 a 3 měsíčníku není uveden. Na dotaz soudu, zda je měsíčník vkládán občanům Kladna do schránek či je k dispozici i na jiných místech, zástupce odpůrce odpověděl, že přesně neví, ale že chodí do schránek občanům. Navrhovatel b) dodal, že příslušné periodikum je měsíčně distribuováno přímo do poštovních schránek občanům, byť distribuce není příliš dobrá, avšaklepší se vždy před volbami.

42. Navrhovatel a) doložil návrh textu, který chtěla v Měsíčníku Kladno publikovat členka přípravného výboru a zastupitelstva města A. G. Z navrhovaného textu soud zjistil, že jmenovaná v něm upozornila na konání místního referenda a podmínky jeho platnosti a závaznosti. Dále uvedla, že v okolí heren je dle statistik Policie ČR dvakrát až třikrát vyšší počet protiprávních jednání a že roční příjmy města „z automatů“ se pohybují mezi 2,5 - 6,5 % z celkových příjmů, tj. mezi 35 – 86 milionů (dle monitoru Ministerstva financí). Dle vyjádření odboru úřadu vlády jde o nejrizikovější formu hraní. Gamblerství je klasifikováno jako závislost. Závěrem konstatuje, že na Kladně je závislých hráčů odhadem cca 1 000 a dopady závislosti zatěžují zpravidla jejich blízké okolí. Soud z dalších předložených listin zjistil, že žádost o zveřejnění byla dle doručky doručena odpůrci dne 12. 12. 2022. Magistrát města Kladna (oddělení kanceláře primátora) na žádost odpověděl přípisem ze dne 27. 12. 2022 s tím, že článek není možné v současné době otisknout, neboť se nepodařilo ověřit a potvrdit správnost v něm uváděných skutečností a ani nalézt ověřitelné a důvěryhodné zdroje k tvrzením v něm obsaženým. Magistrát města Kladna poukázal na odpovědnost a povinnosti vydavatele dle § 4a tiskového zákona. Dále měly být uváděné skutečnosti v příkrém rozporu s veřejně dostupnými zdroji (Situační zprávou Městské policie Kladno, statistikami Policie ČR, územního odboru Kladno, a Souhrnnou zprávou o závislostech v ČR). A. G. byla požádána o upřesnění a vyvrácení četných rozporů, jakož i o uvedení transparentních zdrojů.
43. Z navrhovateli předloženého letáku soud zjistil, že vyzývá k neúčasti v místním referendu (viz sdělení v něm obsažená: *„referendum je nejlepší ignorovat nehlasujte!“* nebo *„pokud chcete říct „ne“ této škodlivé iniciativě, nevhazujte vůbec lístek a nezvedejte tak účast v referendu – děkujeme!“*). Dále jsou v něm uvedeny důvody k podpoře těchto tvrzení. Na letáku je vytištěné i logo odpůrce a dále odkaz na webové stránky XO. Navrhovatelé v té souvislosti přiložili dvě fotografie znázorňující tyto letáky rozmístěné na stolcích, u nichž se nachází list papíru (směrovka) s nápisem *„volební místnost“* a šipkou znázorňující směr. Na jedné fotografii je zachycena sedící osoba za stolem s letáky. Dle navrhovatelů byly fotografie pořízeny v objektu volební místnosti č. 17.
44. Z článků (zachycujících obsah dále odkazované webové stránky), které vyšly v lednovém čísle roku 2023 v regionálním časopisu Kamelot (dle informací na webových stránkách XQ vychází kladenský Kamelot v počtu 13 000 ks výtisků měsíčně), soud ověřil, že jsou v nich obsaženy obdobné variace článků, který byly publikovány v Měsíčníku Kladno (viz bod 41. výše).
45. Z webových stránek XO soud zjistil, že jde o informační web odpůrce ke konání místního referenda ve dnech 13. a 14. 1. 2023, jak je na nich výslovně uvedeno. Zároveň obsahují i logo odpůrce. Jsou na nich shrnuty argumenty proti zákazu provozování hazardních her na území Statutárního města Kladna a zdůvodnění, proč referendum „ignorovat a vůbec nehlasovat“. Dále se na nich nachází i Situační zpráva Městské policie Kladno ke stavu

veřejného pořádku, rušení nočního klidu a dalších negativních společenských jevů v blízkosti heren a kasin na území města Kladna.

46. Soud při jednání přehrál i část rozhovoru s primátorem odpůrce, který byl zveřejněný na webové stránce XN, a to konkrétně pasáž týkající se jeho názoru na konání místního referenda a na otázku v něm položenou (viz X. Jde o podcast nazvaný *Muž na radnici: M. V.*, který publikovala volební strana Volba pro Kladno, jíž je primátor odpůrce členem. Primátor odpůrce v něm uvedl, že stoprocentní zákazy nefungují a že lepší cestou je regulace hazardu. Pozitivem jím zastávaného přístupu mají být příjmy z provozování hazardních her. Navíc nový loterijní zákon má negativní jevy spojené s hazardem eliminovat. Dále primátor odpůrce konstatoval, že „skupina lidí“ napojených na Piráty a STAN šest let sbírala podpisy ke konání místního referenda. Aniž by dali příležitost k rozhodnutí, kdy se má referendum uskutečnit, rovnou „ho dali k soudu“. Primátor odpůrce se domnívá, že místní referendum řeší neexistující problém, a proto nedělají ani žádnou „antikampaň“. Nakonec radí místní referendum ignorovat. Pokud bude na základě místního referenda zakázán hazard, přijde město o více než sto milionů korun v letošním roce.
47. Soud provedl dokazování i 1. vydáním lokálního periodika Kladenský měsíc v roce 2023, jehož vydavatelem je společnost KAMELOT Production s.r.o. a jehož tisk a distribuci zajišťuje společnost improx print s.r.o. Toto periodikum soudu předložil při jednání navrhovatel b), který v té souvislosti poukázal i na vazbu majitele „tiskárny“ na radního města, kdy oba mají být uvedeni v „rejstříku u jedné firmy společně“. Na titulní stránce předmětného vydání začíná článek *„Kladeňáci, postavte se proti útoku na vaše město – nehlasujte v referendu!“*, který se staví proti zákazu hazardu a který upozorňuje na dopady, jež by tento krok přinesl. Podle poznámky v závěru pokračování textu na straně 3 jde o článek redakce. Na straně 4 se dále nachází komentář M. K., marketingového ředitele Rebuy Stars Group (provozovatele jednoho z kasin na území Statutárního města Kladna). Autor v něm argumentuje ve prospěch stávajícího stavu a nesouhlasí především s názory a postoji A. G. Odpůrce k tomuto důkazu uvedl, že se jedná o soukromý časopis a že se nelze divit, že se k tématu místního referenda vyjadřuje zástupce kasina. Podle odpůrce proto není pro další posouzení věci tento časopis relevantní.
48. Ze zápisu z 3. schůze Rady Statutárního města Kladna konané dne 19. 12. 2022 plyne, že rada města zamítla žádost A. G. o využití pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE v k. ú. K. a pozemků parc. č. XF, XG, XH (správně pravděpodobně parc. č. XH – pozn. soudu), XCH, XI v k. ú. K. pro umístění informačních bannerů v termínu od 1. 1. do 15. 1. 2023. Dále v navazujícím usnesení rada konstatovala, že nebude souhlasit s využitím pozemků města pro umístění informačních bannerů, dalších reklamních prezentačních poutačů, konstrukcí či obdobných zařízení v souvislosti s konáním místního referenda. Dne 2. 1. 2023 Magistrát města Kladna rozhodl, že po provedení šetření, posouzení vhodnosti lokality a po projednání radou města Kladna nepovoluje dočasné užívání veřejného prostranství – částí vyjmenovaných pozemků.
49. Ze stanoviska MV, vydaném na žádost zástupkyně navrhovatele a), soud zjistil, že je v něm obsažen pokyn, aby v případě souběhu voleb a hlasování v místním referendu byly činěny kroky pro volby a místní referendum v zásadě společně a zároveň voličům byly vydávány obě obálky. Stanovisko MV nedoporučuje, aby se členové komisí dotazovali voličů, „co chtějí“, ale vydali obě obálky. Jen v situaci, kdy volič při prokazování totožnosti jednoznačně sdělí, že si nepřeje v referendu hlasovat, má člen komise vzít tento projev vůle na vědomí a ve vztahu k místnímu referendu nečinít žádné kroky.

50. Z navrhovatelů předložených zvukových nahrávek týkajících se okrsku č. 4 plyne, že osoba oprávněná hlasovat v místním referendu obdržela hlasovací lístek a úřední obálku až po výslovném upozornění a po opětovném ztotožnění. Členové komise k tomu uvedli, že jim bylo vysvětleno, že volič musí sám požádat a že „místní referendum nemohou ani nabízet“ bez žádosti hlasujícího. Oprávněná osoba se dožadovala sepsání zápisu o průběhu hlasování, ale po telefonátu s M. B. bylo uzavřeno, že dotčená osoba sepiše zápis sama a následně jej komisi donese. Obdobná zjištění plynou i z nahrávky z okrsku č. 10, v níž hlasující na nahrávce musel též dvakrát prokázat svou totožnost, aby obdržel hlasovací lístek k místnímu referendu. Poté podal okrskové komisi na tento postup stížnost, jejíž členové poznamenali, že byli takto proškoleni. Na zvukové nahrávce z okrsku č. 24 hlasující po vydání volebních lístků k prezidentským volbám požádal ještě o hlasovací lístek k místnímu referendu a tázal se, zdali je komise vydává automaticky, načež mu člen komise odpověděl, že je tam má k dispozici. Z video nahrávky z okrsku č. 29 je patrné, že hlasující nejprve obdržel úřední obálku k volbě prezidenta a u vedlejšího stolku hlasovací lístek a úřední obálku k místnímu referendu. Navrhovatel a) k této nahrávce uvedl, že prokazuje, že u vstupu do budovy se nacházelo pouze označení „volební místnost“, nikoliv označení hlasovací místnosti, a dále že nebyl označen stůl pro místní referendum. Na nahrávce není označení místního referenda patrné, avšak záběr nepokrýval celý stůl, kde by se dané označení mohlo nacházet. Dále soud přehrál nahrávky z okrsků č. 31, 32, 33, 34, 35 a 36. Ve dvou případech (dle navrhovatelů okrsky č. 34 a 31 nebo 32) komise vydávala hlasovací lístky k místnímu referendu společně s volebními lístky pro prezidentské volby. Na další nahrávce z okrsku č. 36 se oprávněná osoba domáhala sepsání stížnosti na průběh hlasování z toho důvodu, že hlasovací lístky k místnímu referendu nebyly vydávány společně s těmi pro prezidentskou volbu. Členové komise podotýkali, že konání místního referenda je ve volební místnosti označeno a že je záležitostí voliče, zdali ví a zda chce v referendu hlasovat. Na posledních dvou nahrávkách z okrsku č. 50 členové komise sdělují, že automaticky se obě obálky nevydávají a že volič volí, „na co chce“. Autoři nahrávky jim sdělili, že dle Ministerstva vnitra to je ale povinnost. Členové komise proto telefonovali M. B., která měla sdělit, že se členové komise mají ptát, zdali chce volič hlasovat i v referendu (nikoli toto nabízet). Poslední videonahrávka byla pořízena v objektu s hlasovacími místnostmi pro okrsky č. 22, 23 a 24. Na dveřích jednotlivých volebních (hlasovacích) místností se nachází pouze číslo okrsku. Ve volební místnosti pro okrsek č. 24 autorka nahrávky po předložení občanského průkazu obdržela úřední obálku pro prezidentskou volbu a po dotazu na místní referendum byla odkázána k další člence komise. U stolu, kde jí členka komise vydávala hlasovací lístek a úřední obálku pro místní referendum, nebylo žádné označení s nápisem referendum. Před členkou komise byl čelem k přichozím položen hlasovací lístek pro místní referendum. Na nástěnce byly dle slov členky komise vyvěšeny vzory hlasovacích lístků.
51. Navrhovatelé k dokazování navrhli také e-mailové zprávy, které byly zaslány v průběhu hlasování a po jeho skončení na e-mailové adresy: XL a XM a které navrhovatelé ve většině případů opatřili číslem okrsku, jehož se zachycené sdělení týká, a jménem a kontaktem na autora. Došlé e-maily jsou zachyceny na 91 listech (povětšinou po jednom), v nichž se v zásadě shodně uvádí, že okrskové volební komise vydávaly primárně úřední obálku a volební lístky pro volbu prezidenta republiky. Hlasovací lístek a úřední obálku pro místní referendum autoři zpráv obdrželi až po výslovné žádosti a případně opětovném ztotožnění. V e-mailových zprávách se však vyskytují i svědectví o tom, že okrskové volební komise vydávaly rovnou obě úřední obálky (např. okrsky č. 11 a 45). V několika případech zprávy

obsahují informace, že členům okrskových volebních komisí bylo na školení sděleno, že referendum nesmí propagovat (např. zpráva z okrsku č. 4), případně členové komisí hlasujícím sdělovali, že hlasovací lístky a obálky pro místní referendum nabízet nesmějí (např. zpráva z okrsku č. 7). V některých okrscích autoři dále namítají nedostatečné označení konání místního referenda, neuvedení informace o způsobu úpravy hlasovacího lístku či oddělené stoly pro místní referendum a volbu prezidenta republiky. Dle předsedkyně okrskové volební komise v okrsku č. 6 druhý den hlasování docházely hlasovací lístky a úřední obálky pro místní referendum. V 10:03 o ně požádali, ale do 14:00 je nikdo nepřivezl, proto si je vzali z okrsku č. 4. Dále se měla v „seznamu voličů“ nacházet i osoba s datem narození 1. 11. 1910. V případě okrsku č. 7 měla být v seznamech zapsána osoba, která již 5 let nežije, a v okrsku č. 40 zase osoba omezená ve svéprávnosti. V okrsku č. 10 měl být za plentou v místě pro úpravu hlasovacích lístků leták propagující neúčast v referendu. Obdobná sdělení jako v rekapitulovaných e-mailech navrhovatelé doložili i zprávami z aplikace Messenger a komentáři na sociální síti Facebook. Odpůrce se při jednání k e-mailovým zprávám vyjádřil tak, že je nepovažuje za relevantní, neboť je mohl napsat kdokoliv, a to i sám sobě.

52. Soud provedl dokazování i písemným prohlášením a e-mailovou komunikací P. B. Z prohlášení vyplývá, že P. B. měl okrskovou volební komisi v okrsku č. 17 upozornit na nutnost vydávání hlasovacích lístků pro místní referendum současně s obálkami pro prezidentskou volbu. Okrsková volební komise neměla příchozím ani sdělovat, že v referendu mohou hlasovat. Cedulky o formátu A4 s nápisem „referendum“ si určitě většina lidí nemohla všimnout. Následně ale již okrsková volební komise každému sdělovala, že v referendu může hlasovat u dalšího stolu. P. B. se dále e-mailem odeslaným na adresy: XJ a XK, dotazoval, jak bude členům okrskových volebních komisí uvedena na pravou míru mylná informace sdělená na školení dne 20. 12. 2022 o tom, že nesmějí voličům nabízet hlasovací lístky a obálku pro referendum a že volič musí sám požádat. Podle připojeného vyjádření měla M. B. autorovi vzápětí telefonicky sdělit, že nic takového neřekla. Na námitku P. B., že to slyšeli všichni účastníci školení, se měla tázat, zda to mají nahrané.
53. Soud provedl dokazování i 9 fotografiemi, na kterých jsou znázorněny volební schránky ve volebních místnostech okrsků č. 2, 30, 33, 48, 49 a 50, dále 14 fotografiemi zobrazujícími uspořádání volebních místností v okrscích č. 1, 2, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 31, 32, 33, 34, 35 a 36 a 5 fotografiemi zachycujícími označení objektů, v nichž se nacházely volební místnosti okrsků č. 17, 22, 23 a 24.
54. Z prezentace promítané na školení pro okrskové volební komise konaném dne 20. 12. 2022 a na metodickém školení pro zapisovatele, předsedy a místopředsedy okrskových volebních komisí konaném dne 5. 1. 2023 soud zjistil, že se v těchto prezentacích nacházela následující informace: „na žádost voliče vydá OVK voliči novou sadu hlasovacích lístků pro volbu prezidenta a pro místní referendum“, na což poukazovali navrhovatelé. Dále z tří příložených e-mailových zpráv se podává, že na prvním školení bylo účastníkům sdělováno, že okrskové volební komise nesmějí/nemají hlasovací lístek pro místním referendem aktivně nabízet, ale že by si o něj hlasující měl říci sám.
55. Soud dále provedl dokazování:
 - oznámením primátora odpůrce o době a místě konání místního referenda vyhotoveným podle § 31 zákona o místním referendu a vyvěšeným na úřední desce dne 28. 12. 2022,

které informuje o položené otázce k rozhodnutí, o termínu konání místního referenda, o adresách hlasovacích místností pro jednotlivé okrsky a dále poučuje oprávněné osoby, za jakých podmínek jim bude umožněno hlasování,

- prohlášením oprávněné osoby A. K. ze dne 31. 1. 2023, jež popisuje průběh hlasování v okrsku č. 26 a které byly vydány dvě úřední obálky, přičemž si nebyla vědoma toho, že již převzetím úřední obálky a hlasovacího lístku se místního referenda účastní; pokud by tuto informaci od okrskové volební komise získala, obálku pro referendum by jistě odmítla; soud jmenovanou nepředvolal ke svědecké výpovědi, jak navrhl odpůrce, protože k posouzení věci si vystačil s obsahem přiloženého prohlášení,
 - sdělením B. R. ze dne 26. 1. 2023, v němž popisuje, že před objektem s hlasovací místností byla upozorněna a aktivně podporována „nějakým pánem“, aby se zúčastnila místního referenda, možnost hlasovat v místním referendu jí byla nabízena i při čekání ve frontě pro úpravu volebních lístků za plentou, po opuštění místnosti jí byl opětovně „pánem“ položen dotaz na referendum, tento nátlak jí byl nepříjemný. Ani tuto navrženou svědkyni soud nepředvolal, neboť za dostačující považuje písemné vyjádření,
 - volebními výsledky (zejména dosaženou volební účastí) pro Statutární město Kladno, a to ve volbách: prezidenta republiky v roce 2013 (účast 54,34 %), do zastupitelstev krajů v roce 2016 (účast 27,63 %), prezidenta republiky v roce 2018 (účast 55 %), do zastupitelstev krajů v roce 2020 (účast 34,54 %), do Evropského parlamentu v roce 2014 (účast 15,16 %) a v roce 2019 (23,91 %), do zastupitelstev obcí v roce 2022 (účast 37,13 %) a prezidenta republiky v roce 2023 (účast 62,19 %),
 - informacemi pro občany ohledně místního referenda, v nichž byly oprávněné osoby informovány o položené otázce v místním referendu, o době jeho konání a dalších skutečnostech vyplývajících z jednotlivých ustanovení zákona o místním referendu.
56. Soud pro nadbytečnost neprováděl výslechy osob (šlo o členy a zapisovatele okrskových volebních komisí a místní komise a M. B.), které odpůrce navrhl slyšet jako svědky. Skutečnosti, k nimž byly výpovědi těchto svědků navrženy, soud dostatečně zjistil z předložené referendové dokumentace k průběhu a výsledku hlasování a z dalších provedených listinných důkazů. Obdobně soud zamítl návrh navrhovatelů na výslech J. K. a M. H., neboť všechny skutečnosti nutné pro posouzení věci vyplývají z jimi pořízených nahrávek z okrsku č. 50. I proto soud nepovažoval za nutné dokazovat, k jaké politické straně mají tito dva navržení svědci vztah či že nejsou oprávněnými osobami, jak tvrdil odpůrce. Pro posouzení věci by to bylo i nerozhodné. Soud dále neprováděl dokazování ani žádostí o informace A. G. ze dne 16. 1. 2023 a rozhodnutím o odmítnutí části žádosti Magistrátu města Kladna ze dne 8. 2. 2023, č. j. OKPI/34/23-3, jelikož nejsou pro posouzení věci relevantní. Soudu v tomto řízení nepřísluší přezkoumávat postupy odpůrce podle zákona o svobodném přístupu k informacím.
57. Neprovedení dalších důkazů navržených účastníky soud odůvodňuje ve věcně související části odůvodnění.

Posouzení návrhu

Obecná východiska

58. Úvodem věcného posouzení návrhu soud předesílá, že místní referendum představuje jeden ze základních projevů přímé demokracie. Jeho prostřednictvím se občané obce, resp. oprávněné osoby ve smyslu zákona o místním referendu, mohou vyjadřovat k otázkám majícím podstatný dopad na rozvoj místní samosprávy a obecně k otázkám spadajícím do oblasti veřejného zájmu. Zákon o místním referendu tudíž naplňuje ústavně zaručené politické právo podílet se na správě věcí veřejných přímo podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Tato zákonná úprava a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (viz čl. 22 Listiny). Judikatura NSS z toho 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.“* (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, bod 14). Obecně by proto správní soudy měly přistupovat k návrhům na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu zdrženlivě, neboť lze vycházet z vyvratitelné domněnky, že zjištěný výsledek hlasování v místním referendu odpovídá vůli osob oprávněných v referendu hlasovat. Občané obce mají právo, aby se na základě zejména veřejné debaty, vedené kampaně a informací zjištěných z dalších zdrojů svobodně rozhodli, jaký postoj k otázce položené v místním referendu zaujmou. K zásahům soudní moci by mělo dojít toliko v případech, kdy jsou zjištěna závažná pochybení, která mohla mít vliv na výsledek hlasování v místním referendu [srov. § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu].
59. Na druhou stranou z odkazovaného rozsudku NSS v návaznosti na čl. 22 Listiny plyne, že v pochybnostech je třeba rozhodnout ve prospěch konání místního referenda. Soud musí v rozsahu vymezeném v návrhu posuzovat, zdali při přípravě, konání nebo zjišťování výsledků hlasování v místním referendu byly naplněny předpoklady pro to, aby se občané mohli svobodně rozhodnout a vyjádřit. V návrhu tvrzené vady proto soud posuzuje z hlediska toho, zdali nezakládají nezákonné překážky buď pro samotné konání místního referenda, nebo pro dosažení platnosti rozhodnutí v místním referendu. Oproti volbám sehrává dosažená účast oprávněných osob klíčovou roli, neboť při nedostatečné účasti není výsledné rozhodnutí vůbec platné (viz § 48 odst. 1 zákona o místním referendu). Soud nevyklučuje, že se někteří rozhodnou demonstrovat svůj postoj k místnímu referendu tím, že se jej vůbec nezúčastní, a to s cílem nepomáhat k dosažení potřebného kvora. Za legitimní soud považuje i vedení kampaně právě tímto směrem. Avšak je třeba zhodnotit, zdali přitom není omezována názorová pluralita a svobodná soutěž politických sil, resp. názorových uskupení. Zároveň je nepřipustné, aby kdokoliv bránil, či dokonce mařil konání místního referenda. Zejména v případě, kdy se do kampaně, potažmo celého procesu předcházejícímu hlasování v místním referendu, zapojí obec jakožto stoupenkyně jedné z protichůdných stran názorových proudů, je striktní posuzování namítaných vad zcela namístě. Jinými slovy, soud na základě podaného návrhu zkoumal, zdali se v případě proběhlého místního referenda nevykytla taková porušení právního řádu, která by ve svém důsledku mohla mít vliv na účast oprávněných osob a platnost rozhodnutí v místním referendu.
60. Při posuzování návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu lze přiměřeně vyjít z algoritmu přezkumu, který se užívá ve věcech volebních (viz např.

rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, bod 37.). Dle tohoto přezkumného algoritmu soud v první řadě zjišťuje, zdali došlo k protizákonnosti, tj. k porušení ustanovení zákona o místním referendu, případně i jiného právního předpisu vážícího se k procesu organizace, konání a zjišťování výsledků místního referenda (viz usnesení NSS ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 36/2006-21, č. 960/2006 Sb. NSS). Následně soud analyzuje vztah mezi zjištěnou protizákonností a celkovými výsledky referenda (jinými slovy, souvislost s výsledky místního referenda). Konečně ve třetím kroku soud posuzuje, zdali konstatovaná nezákonnost dosahuje takové intenzity, že ve svém důsledku přinejmenším výrazně zpochybňuje výsledky místního referenda (NSS v té souvislosti hovoří o *zatemnění volebních výsledků*, tedy o jejich zásadním zpochybnění - viz usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS).

61. Na rozdíl od volebních zákonů nezpřísnila novela provedená zákonem č. 322/2016 Sb. podmínky pro vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Dle tohoto ustanovení může návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu podat každá oprávněná osoba nebo přípravný výbor, mají-li za to, že došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které **mohlo ovlivnit** jeho výsledek. S účinností od 1. 1. 2017 však volební zákony stanovují jako podmínku důvodnosti návrhu porušení příslušného volebního zákona způsobem, který **hrubě ovlivnil** výsledek voleb. Mezi zněním příslušných ustanovení volebních zákonů [srov. např. § 60 odst. 2 až 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“)] a § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu je dle současné právní úpravy významový rozdíl, jehož podstatu vystihl NSS v usnesení ze dne 15. 2. 2018, č. j. Vol 16/2018 – 33, č. 3717/2018 Sb. NSS, v bodě 22, tak, že *„zákonodárce opustil předpoklad pouhé potenciality vlivu porušení zákona na výsledek volby a zákonem č. 322/2016 Sb. zavedl požadavek, aby porušení zákona výsledek volby skutečně ovlivnilo. Jinými slovy, nyní již bude pro vyhovění volební stížnosti nutné, aby bylo v řízení podle § 90 s. ř. s. prokázáno, že došlo k porušení některého zákonného ustanovení upravujícího průběh volebního procesu a že tato protizákonnost ovlivnila (nikoli pouze mohla ovlivnit) výsledek voleb, a to hrubým způsobem.“* Na uvedené závěry navázal Ústavní soud, dle něhož došlo ke změně míry důkazu vyžadované k prokázání skutkových tvrzení o hrubém ovlivnění voleb. Po zmíněné novele nepostačuje důkazy podložená pravděpodobnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18, bod 76). Z uvedeného vyplývá, že soud může vycházet při posuzování důvodnosti návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu z volební judikatury reflektující znění volebních zákonů účinné do 31. 12. 2016 (tj. ve znění shodném s nyní účinnou právní úpravou v zákoně o místním referendu) v tom směru, že v řízení podle § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s. postačí prokázat potencialitu vlivu zjištěných nezákonností na celkové výsledky místního referenda (není třeba prokazovat, že protizákonnosti skutečně hrubě ovlivnily výsledky referenda).
62. Nelze však pominout, že i do konce roku 2016 mohla zásah volebního soudu dle judikatury vyvolat pouze porušení zákona způsobila ovlivnit výsledky voleb v určité intenzitě. NSS k tomu podotkl, že i po provedené novele je možné z dosavadní judikatury vycházet, neboť pojem „*hrubé ovlivnění*“ výsledků voleb lze co do intenzity považovat za zákonodárcem zvolený ekvivalent jejich „*zatemnění*“ (viz usnesení ze dne 15. 2. 2018, č. j. Vol 16/2018 – 33, č. 3717/2018 Sb. NSS, bod 22). O zatemnění volebního výsledku jde tehdy, pokud je možno se důvodně domnívat, že by volby dopadly odlišně, pokud by nedošlo ke zjištěné

nezákonnosti (viz usnesení NSS ze dne 10. 11. 2016, č. j. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS, bod 63; či též BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ, V.; ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. akt. vyd.. Praha: C. H. Beck, 2016, § 90).

63. U vědomí výše uvedených východisek přistoupil soud k posouzení důvodnosti návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu. Nejprve zkoumal, zdali navrhovateli tvrzená pochybení představují porušení zákona o místním referendu, případně souvisejících právních předpisů.

Porušení zásad pro vedení kampaně

64. V prvním okruhu návrhových bodů navrhovatelé namítají porušení zásad pro vedení kampaně. Tu zákon o místním referendu upravuje velice stroze v § 32, jenž v prvním odstavci stanovuje: „*Starosta obce nebo primátor může vyhradit plochu pro představení otázky, popřípadě otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu, a to nejméně 10 dnů před dnem konání místního referenda. Koná-li se místní referendum společně podle § 16 odst. 2, musí možnost využívání vyhrazené plochy odpovídat zásadě rovnosti.*“ Dle druhého odstavce je v den hlasování „*zakázána kampaň v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost.*“
65. Nicméně jak dovodil NSS, ani v případě kampaně pro místní referendum nelze opomíjet ústavní dimenzi politické soutěže, proto se i na ni vztahují principy ústavního práva, konkrétně zásady svobodné politické soutěže a neutrality veřejné moci podle čl. 5 Ústavy a čl. 2 odst. 1, čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny (viz rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, bod 35). Současně musí být dodržena i zásada rovnosti zbraní, neboť kampaň pro místní referendum se ve své podstatě neliší od kampaně vedené před volbami. V jejím rámci probíhá přesvědčování voličů, resp. zde oprávněných osob hlasovat v místním referendu, jejich mobilizace a utvrzení v názoru na řešenou otázku. Názorovým uskupením umožňuje představit své argumenty na podporu svých stanovisek. Aby však kampaň pro místní referendum byla vedena řádně v souladu s principem rovnosti, je třeba mimo jiné zajistit, aby se podporovatelům a odpůrcům zejména ze strany obce, na jejímž území se má místní referendum uskutečnit, dostalo rovného zacházení a přiměřeného prostoru k prezentaci svých postojů, a to zejména ve sdělovacích prostředcích, kterými obec disponují.
66. K otázce využití zpravodajů a dalších komunikačních kanálů v dispozici obcí ve volební kampani se vyjádřil Ústavní soud následovně: „*Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého práva. Neznamená to sice jejich povinnost zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé kandidující strany a osoby, i zde se však musí uplatnit pravidlo možnosti rovného „přístupu“. Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Pokud již zákonodárce použití takových sdělovacích prostředků nezakazuje, musí být jejich využití pro účely volební agitace měřeno pravidly rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit. Nelze však souhlasit s navrhovatelkou, podle které platí pravidlo čl. 2 odst. 3 Listiny, že co není zakázáno, je dovoleno. Pro tyto tiskoviny v případě jejich zpřístupnění volebním stranám platí zásada rovnosti šancí, která plyne z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny), jak správně dovodil Nejvyšší*

správní soud. Jiný postup by mohl voličům naznačovat, že obec jako veřejnoprávní korporace preferuje jen určité volební strany.“ (nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04).

67. Uvedené závěry lze vztáhnout i na kampaň vedenou před konáním místního referenda, byť účelem voleb a místních referend není dosažení stejného cíle. Ve volbách totiž voliči rozhodují o tom, kdo by dle jejich mínění měl zastávat obsazovanou veřejnou funkci. Kdežto v případě místního referenda je občanům umožněno, aby se vyjadřovali k otázkám spadajícím do samostatné působnosti obce (viz § 6 zákona o místním referendu). Za splnění zákonných podmínek je rozhodnutí přijaté v místním referendu pro zastupitelstvo a další orgány obce závazné (§ 49 zákona o místním referendu). Společné oběma kampaním (volební i pro místní referendum) je ale to, že se dotýkají záležitostí veřejného života a otázky v nich řešené jsou předmětem veřejného zájmu. V obou případech jde o prezentaci určitých názorů a stanovisek. Díky tomu si voliči ve volbách a hlasující v místním referendu mohou učinit úsudek, na jehož základě se rozhodnou, jak se svým hlasem naloží. Není proto namístě v tomto ohledu rozlišovat mezi předvolební a „předreferendovou“ kampaní, neboť v každém případě se zastáncům určitého názorového proudu musí dostat rovného zacházení. Jedině tak lze dostat požadavkům vyplývajícím z čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.
68. Dále platí, že do kampaně před referendem by veřejná moc v zásadě (až na zjevné excesy) neměla zasahovat (viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, bod 20; nebo rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, bod 33). Ústavní soud v již citovaném nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, v této souvislosti podotkl, že *„tiskoviny, vydávané jako obecní zpravodaje, tím, že jsou v rukou veřejné moci, musí zachovávat korektnost a neutralitu.“* Zde se Ústavní soud vyjádřil i k vystupování starostů a jiných funkcionářů obecní samosprávy v obecních sdělovacích prostředcích a dovodil, že pozici starosty nelze využít pro svoji volební kampaň ani pro volební kampaň někoho jiného. Ústavní soud ale dále pokračoval, že *„[t]o však neznamená, že jako straničtí funkcionáři nebo jako fyzické osoby nemohou ve volební kampani vystupovat nebo dokonce kandidovat, stejně tak jim ale nic nezakazuje, aby při tomto vystupování uváděli svou funkci. To, že starosta vystupuje v politickém nebo jiném sporu jako politik (nikoli jako úřední osoba), neznamená, že nebude moci uvést skutečnost, která je občanům obce obvykle notoricky známá. Absurdní by bylo upřít starostům a jiným veřejným činitelům a úředním osobám angažovat se ve volební kampani. I to by bylo porušením rovnosti šancí těchto funkcionářů jako kandidátů a jejich stran a narušením ústavního principu svobodné soutěže, která logicky vyžaduje možnost účasti soupeřících stran. Za odlišující kritérium proto lze považovat jen to, že starosta může jako úřední osoba a činitel obce z titulu své funkce používat prostředky, které jiný občan použít nemůže (rozpočtové prostředky, telefon, počítač, služební automobil, úřední deska obecního úřadu, projevy spjaté s jeho úřadem, tiskopisy s úřední hlavičkou obce nebo obecního úřadu, dodávající jeho vystupování punc oficiality atd., což může ovlivnit zejména starší voliče). Použití takových prostředků je ve volební kampani nepřípustné.“* (zvýraznění přidal zdejší soud). Stejně tak NSS akcentoval, že *„skutečnost, že daný politik je aktuálně součástí vedení města, ještě neznamená, že na konkrétní otázku položenou v referendu nemůže veřejnosti sdělit svůj názor a účastnit se kampaně k místnímu referendu. Podstatné je však, aby byla zachována ústavní zásada svobodné politické soutěže.“* (rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2019, č. j. Ars 4/2018-45).
69. Podle soudu nemůže být sporu o tom, že důsledky přijatého rozhodnutí v referendu mohou být pro obec jakožto územní samosprávný celek s právem na samosprávu (čl. 99 a 100 odst.

1 Ústavy) naprosto zásadní. V místním referendu lze rozhodovat například o věcech dotýkajících se rozvoje obce, výstavby na jejím území, o územním plánování či jako v projednávaném případě o regulaci určitých činností na území obce (zde o regulaci hazardu). Demonstrativně vypočtené záležitosti se tak obce (veřejnoprávní korporace) a jejich zájmů bytostně dotýkají. Zasahují i do oblasti jejího hospodaření a obecního rozpočtu (viz argumentace odpůrce v kampani pro místní referendum). Z uvedeného lze dovodit, že obec jako samostatná entita může mít zájem na tom, aby se oprávněným osobám před jejich hlasováním v referendu dostalo potřebných informací ke kvalifikovanému rozhodnutí. Soud proto považuje za legitimní, pokud by na základě požadavku obce, resp. jejího vedení, vyšel kupříkladu v obecním zpravodaji článek, v němž by byla vysvětlena podstata otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu se zasazením do potřebného kontextu. Na takovém postupu by soud nespátroval žádnou vadu, pokud by svým provedením odpovídal a nasvědčoval zájmu pouze informovat občany obce o konání místního referenda s tím, že jim zároveň poskytne objektivní informace. Ostatně, na organizaci místního referenda musí obec vynaložit nemalé prostředky, pročez zdejší soud v usnesení ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 20/2012-81, č. 2901/2013 Sb. NSS, dovodil, že ze smyslu a účelu konání místního referenda a z obecných povinností obce pečovat o všestranný rozvoj obce včetně účelného vynakládání finančních prostředků z obecního rozpočtu plyne povinnost obce informovat oprávněné osoby objektivním a dostatečným způsobem o konání místního referenda, přičemž současně by měla dát oprávněným osobám prostor pro vedení kampaně. Soud v citovaném usnesení ale rozvedl, že tím „nemá na mysli, že by sama obec měla vést volební kampaň a přesvědčovat oprávněné občany k zaujetí určitého názoru. Jde pouze o to, aby obec nebránila stoupencům a odpůrcům nabízených řešení, aby se snažili spoluobčany přesvědčit o správnosti svých názorů.“ Byť soud tyto závěry dovodil v souvislosti s přezkumem návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu vyhlášeném z rozhodnutí zastupitelstva obce, lze je aplikovat i v nyní posuzované věci. Je-li referendum vyhlášeno na návrh přípravného výboru, nemůže obec takové místní referendum mařit či jeho přípravu ztěžovat, a to jen proto, že s ním nesouhlasí. Přeje-li si určitá část občanů, aby o navržené otázce bylo v místním referendu rozhodnuto, je povinností obce konání místního referenda zajistit, s čímž souvisí i její povinnost oprávněné osoby řádně informovat a k podporovatelům a odpůrcům přistupovat vyváženě a umožnit jim využití srovnatelného prostoru v obecních sdělovacích prostředcích. V návaznosti na výše rozvedenou zásadu neutrality veřejné moci by obec zároveň neměla zvýhodňovat ani jednu ze stran, aniž by druhá strana požívala stejných výhod a dobrodiní od územního samosprávného celku. Jinak by nebylo možné hovořit o svobodné politické soutěži.

70. Soud má přitom za prokázané, že před konáním místního referenda byl vydán Měsíčník Kladno, tj. periodický tisk odpůrce – územního samosprávného celku, jehož obsah (relevantní pro projednávanou věc) soud shrnul v bodě 41. výše. Podstatné je, že na stranách 2 a 3 předmětného vydání se nachází zjevná agitace proti zamezení provozování hazardních her na území města. Dokladem toho je tučně zvýrazněný červený titulek na 2. stránce, který zdůrazňuje, že „(...) Vnucené referendum je nejlepší ignorovat (...)“. Stejně tak dle přímé citace vyzývá primátor odpůrce, aby lidé, kteří by chtěli hlasovat pro „ne“, v referendu vůbec nehlasovali a nezvyšovali tak kvorum. Dle úvodního odstavce mělo být referendum „Kladeňákům vnuceno ojedinelým soudním rozhodnutím“. Dále lze poznamenat, že v člancích se objevují argumenty pro zachování současného stavu, např. že město v opačném případě přijde v následujících letech o stovky milionů korun, vzniknou šedé zóny, podhoubí pro trestnou činnost a nelegální herny. Dokladem těchto negativních jevů

mají být příběhy z měst, v nichž k plošnému zákazu „kasin a heren“ přistoupili. Následuje citace primátora odpůrce obhajujícího cestu zásadní regulace a kontroly před úplným zákazem. Závěrem prvního článku se primátor odpůrce řečnický táže iniciátorů referenda, zda po „zrušení kamenných provozoven budou prosazovat zákaz internetu na území města“ nebo zda „budeme lidem sbírat počítače a mobily, aby jim znemožnili brát on-line“. Třetí strana měsíčníku obsahuje již rekapitulovanou tabulku s červeným podkladem a dle autora možnými dopady zákazu provozování hazardních her. V druhé polovině třetí strany článek argumentuje ve prospěch regulace hazardu a pokazuje na závěry Situační zprávy Městské policie Kladno. Dle tohoto článku není pravdou, že by v okolí provozoven s hazardními hrami byla vyšší kriminalita či že by klesaly ceny nemovitostí.

71. Na základě provedené rekapitulace je dle soudu zjevné, že v lednovém vydání Měsíčníku Kladno byla vedena kampaň proti samotnému konání místního referenda, resp. vyzývající k neúčasti v něm. Texty nelze označit za čistě informační a vyvážené, neboť v nich zcela absentují protiargumenty či vyjádření druhé strany. Není patrné, kdo je autorem a zadavatelem daných článků. Odpůrce ve vyjádření k návrhu obecně konstatoval, že o místním referendu s uvedením argumentů informoval primátor odpůrce. Nicméně, rekapitulované texty vyvolávají dojem a působí tak, že jejich zadavatelem, resp. autorem byl přímo odpůrce. Naopak texty nevyznívají tak, že by je napsal ze svého pohledu pouze primátor odpůrce (coby politik vyslovující soukromý názor), protože v nich nelze přehlédnout jeho přímé citace, leda by primátor odpůrce citoval sám sebe. V úvodním slovu na první stránce měsíčníku primátor odpůrce odkazuje na následující strany, kde se čtenáři o tématu místního referenda dočtou více, avšak neuvádí, že by on sám byl autorem. Nicméně, i kdyby dané texty psal primátor odpůrce, lze je bezpochyby přičíst samotnému odpůrci, za kterého primátor navenek vystupuje. Zároveň v tomto případě primátor odpůrce vystupoval z pozice úřední osoby, tedy nositele veřejné funkce, k čemuž využil periodikum územního samosprávného celku vydávané na náklady odpůrce. Zcela očividně tak byl měsíčník využit pro „předreferendovou“ agitaci ve prospěch jednoho z názorových proudů, a to navíc ze strany samotného odpůrce (nikoliv např. provozovatelů hazardních her na území města). O to podstatnější je skutečnost, že v celém lednovém vydání měsíčníku chybí jakýkoliv pohled podporovatelů místního referenda a zákazu provozování hazardních her na území města. Jak dovodila judikatura zmíněná výše, v případě tiskoviny vydávané obcí musí být dodržena zásada rovného přístupu, není-li kampaň v takovém periodiku zcela vyloučena. Z dokazování přitom vyplynulo, že vydavatel Měsíčníku Kladno odmítl zástupkyni navrhovatele a) zveřejnění článku podporujícího konání místního referenda a kladnou odpověď na položenou otázku.
72. Členka přípravného výboru a současně zastupitelka A. G. 12. 12. 2022 požádala o publikaci navrženého textu. Ze strany Magistrátu města Kladno jí bylo odpovězeno (přípisem ze dne 27. 12. 2022), že požadovaný článek není možné otisknout, neboť obsahuje neověřené informace bez uvedení potřebných zdrojů. Žadatelka byla požádána o upřesnění a vyvrácení čtených rozporů a o uvedení pramenů, z nichž čerpala. Soud považuje odmítnutí zveřejnění požadovaného článku za nezákonné a za rozporné s principem rovnosti. Umožnil-li odpůrce jako vydavatel, aby v jím vydávaném periodickém tisku byla vedena referendová kampaň (a kterou vedl dle názoru soudu sám odpůrce), je nepřípustné, aby neuveřejnil text zástupkyně přípravného výboru na podporu zamezení provozu hazardních her. Odpůrce se v kampani jednoznačně přiklonil na stranu odmítačů místního referenda a z veřejných prostředků z městského rozpočtu tuto agitaci financoval. Navrhovateli a) byl naopak zamezen přístup do obecního zpravodaje. Současně je zřejmé, že navrhovatel a) nemohl

disponovat takovými prostředky jako odpůrce k vedení kampaně na podporu jeho stanoviska a byl odkázán na toliko vlastní (soukromé) prostředky.

73. Zdůvodnění zamítnutí žádosti o zveřejnění článku přitom dle soudu nemůže obstát. V přípisu bylo argumentováno povinnostmi vydavatele podle § 4a tiskového zákona. Dle tohoto ustanovení je vydavatel periodického tisku územního samosprávného celku *„povinen poskytovat objektivní a vyvážené informace o územním samosprávném celku a poskytnout přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva územního samosprávného celku, týkající se tohoto územního samosprávného celku.“*
74. Je očividné, že vydavatel naopak postupoval v rozporu s § 4a tiskového zákona, neboť byl povinen poskytnout A. G. jakožto čence zastupitelstva města přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, jež vyjadřovalo její názor ohledně místního referenda. Rozsah článku vůbec nebyl excesivní, neboť jeho rozsah činil čtvrt strany A4, což lze porovnat s dvojstranou na podporu opačného názorového uskupení odmítající místní referendum. Vydavateli nepříslušelo hodnotit názory autorky vyjádřené v článku z hlediska jejich objektivity, neboť sdělení členů zastupitelstva územního samosprávného celku mají sloužit k vyjádření názorů, tedy hodnotících soudů, které nepodléhají testu pravdivosti. Pokud jde o vyjádření názoru člena zastupitelstva, vydavateli nepřísluší právo podle výsledku jeho hodnocení takové sdělení odmítnout (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2019, sp. zn. 25 Cdo 675/2019). V odkazovaném rozsudku Nejvyšší soud zdůraznil, že *„[n]ázorová vyváženost obsahu regionálního periodika nemá být dosažena publikováním názorů, které pokládá vydavatel za žádoucí, ale publikováním rozdílných názorů ve vzájemně odpovídajícím rozsahu.“* Lze uzavřít, že vydavatel nebyl oprávněn posuzovat názory autorky z hlediska jejich objektivity, snad s výjimkou tvrzení, která jsou ověřitelná a která autorka textu uvedla např. v souvislosti s údaji o příjmech města z daně z hazardních her či o četnosti protiprávních jednání v okolí heren. Avšak nelze přehlédnout, že autorka v textu zdroje pro svá tvrzení dokládala (byť poměrně obecně). V přípisu ze dne 27. 12. 2022 naopak nebyla autorka informována, jaké jí uváděné skutečnosti se nepodařilo ověřit a které informace jsou v rozporu se zdroji, na něž poukázal vydavatel. Takový postup navíc kontrastuje s tím, že články zveřejněné odpůrcem v Měsíčníku Kladno (srov. např. článek na straně 2) zdaleka neobsahují řádně uvedené podklady pro tvrzení v nich se nacházející. Podle soudu byl proto v tomto případě aplikován „dvojí metr“, a to ve snaze znemožnit zástupcům přípravného výboru publikování jejich stanoviska v městském periodiku. Nadto si nelze nevšimnout, kdy bylo autorce odmítnutí článku sděleno, stalo se tak 27. 12. 2022. Lednové vydání Měsíčníku Kladno přitom vyšlo již dne 2. 1. 2023. Soud považuje za nepravděpodobné, že by i v případě rychlé reakce autorky na tuto odpověď bylo možné upravený článek v lednovém vydání, které vyšlo před konáním místního referenda ve dnech 13. a 14. 1. 2023, ještě otisknout. Odmítnutí zveřejnění článku s uvedeným odůvodněním proto soud považuje za účelové, a to s cílem minimalizovat výskyt argumentů zastánců místního referenda ve veřejném prostoru.
75. Výstižně se vyjádřil NSS, když důrazně připomněl, že *„radniční noviny nesmí být monopolním mocenským nástrojem momentální obecní vlády, ale mají poskytovat vyvážené zpravodajství o životě v obci, a to včetně názorů, které se neslučují s aktuální politikou rady obce. Pro veřejný život v obci, otevřený demokratický diskurs a férovou politickou soutěž je zcela zásadní, aby byla vyslyšena i druhá strana a byly připuštěny i kritické, často nepohodlné oponentní názory. Důležitým požadavkem zůstává tedy i poskytnutí veřejného prostoru oponentním názorům či opozičním zastupitelům. Nepostačuje tedy, aby proběhla negativní*

i pozitivní kampaň financovaná ze soukromých prostředků. Taková kampaň může nepochybně doplnit (a zpravidla doplní) informace z veřejně placených informačních prostředků, to však nemůže znamenat, že z kampaně z obecních prostředků mohou být vytlačeny opačné postoje a radniční noviny, úřední deska nebo obecní web se stanou monologem vládnoucí obecní většiny. Z čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze totiž dovodit zásadu neutrality státu, a to i ve vztahu k některé z politických ideologií, které reprezentují politické strany. Přitom je zřejmé, že stát, stejně jako obce a města, představují jednu z forem veřejnoprávních korporací a není dán žádný rozumný a legitimní důvod, pro který by se tento princip politické neutrality neměl vztahovat i na ne-státní veřejnoprávní korporace, disponující veřejnou mocí a veřejnými prostředky.“ (rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, bod 39). Lze proto učinit závěr, že odpůrce v případě lednového vydání Měsíčníku Kladno nerespektoval princip rovnosti a neutrality veřejné moci, neboť publikoval nevyvážené články podporující jednak jednu ze stran v kampani a jednak i neúčast v místním referendu, a to aniž by byl poskytnut odpovídající prostor podporovatelům vyhlášení místního referenda.

76. Porušení zásady neutrality veřejné moci soud spatřuje i v postupu odpůrce, který nechal z městských finančních prostředků vytisknout letáky vyzývající k ignorování místního referenda s uvedením důvodů „proč nehlasovat v referendu“ a dále financoval zřízení webových stránek XO s podobným vyzněním. Jak na letácích, tak na uvedených webových stránkách se nachází oficiální logo odpůrce. V případě webových stránek je v dolní části výslovně uvedeno, že se jedná o „informační stránku Statutárního města Kladna na konání místního referenda ve dnech 13. a 14. ledna 2023“. Opětovně lze uvést, že letáky ani webové stránky nesplňují požadavky vyváženosti a neutrality a nelze je označit za čistě informační a objektivní (ve smyslu nestrannosti). Soud neposuzoval, zdali jsou informace na uvedených stránkách pravdivé či zda jsou dezinformační, jak tvrdí navrhovatelé. Podstatné je to, zdali odpůrce postupoval nestranně a oběma názorovým uskupením poskytl přiměřený prostor k prezentaci svých argumentů. V obou případech je však zcela zjevný odmítavý postoj odpůrce k místnímu referendu a k otázce v něm položené. Odpůrce se zřetelně staví proti jeho konání a vyzývá občany, aby jej ideálně ignorovali. Z vyjádření mluvčího odpůrce uveřejněného v článku Hospodářských novin vyplývá, že za letáky odpůrce zaplatil 30 000 Kč a za zmíněné webové stránky 10 000 Kč, což odpůrce nezpochybňuje. Přitom jde o finanční prostředky z městského rozpočtu. Soud nemůže aprobovat jednání odpůrce, jenž se zásadním způsobem do kampaně před místním referendem zapojil a podpořil jednu ze stran, aniž by k druhé přistupoval obdobným způsobem. Odpůrcům konání místního referenda se tak dostalo od územního samosprávného celku disponujícího veřejnými prostředky zcela nepřiměřené a nedůvodné výhody oproti podporovatelům místního referenda, zejména přípravnému výboru, jenž si musel vystačit s vlastními zdroji. V návaznosti na citovanou judikaturu Ústavního soudu lze konstatovat, že odpůrce v kampani nepřipustně využil prostředky, které ostatním nebyly dostupné – peníze z městského rozpočtu, logo města dodávající punc oficiality a věrohodnosti a také městské periodikum.
77. O nikoliv nestranném přístupu odpůrce svědčí i fakt, že na 3. schůzi Rada Statutárního města Kladna dne 19. 12. 2022 zamítla žádost A. G. o využití pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE v k. ú. K. a pozemků parc. č. XF, XG, XH, XCH, XI v k. ú. K. pro umístění informačních bannerů v termínu od 1. 1. do 15. 1. 2023 v souvislosti s konáním místního referenda. Odpůrce poukázal na navazující usnesení rady, kterým rada nesouhlasila s využitím pozemků města pro umístění různých propagačních zařízení v souvislosti s konáním místního referenda. Nicméně soud hodnotí tento postup odpůrce jako zjevně

účelový a namířený proti podporovatelům konání místního referenda. Odpůrcem odkazované usnesení rady totiž není možné posuzovat izolovaně bez potřebného kontextu. Odpůrce se otevřeně zapojil do kampaně místního referenda na straně odpůrců jeho konání. Publikoval články vyzývající k neúčasti v referendu a podporoval zachování současného stavu, co se týče provozování hazardních her ve městě. Dále financoval propagační materiály (letáky v hodnotě několika desítek tisíc korun) a vznik webových stránek. To vše se svými oficiálními logy, která tomu všemu dodávala punc oficiality a která svědčí o tom, že se jednalo o oficiální propagační materiály města, tedy veřejnoprávní korporace disponující veřejnou mocí. Nebýt těchto skutečností, dalo by se na zmiňované usnesení rady pohlížet skutečně jako na legitimní, neboť by nasvědčovalo tomu, že odpůrce chtěl zůstat stranou politického soupeření mezi příznivci a odpůrci místního referenda. Tak tomu ale v projednávaném případě nebylo, čímž odpůrce popřel zásady svobodné politické soutěže a neutrality veřejné moci, neboť navrhovateli a) žádným způsobem neumožnil, aby své argumenty prezentoval i na veřejných prostranstvích na pozemcích ve vlastnictví odpůrce a v komunikačních prostředcích v držení odpůrce. Naproti tomu odpůrce sám kampaň aktivně vedl, což mimo další skutečnosti osvědčuje i publikování článků proti místnímu referendu obdobných jako v Měsíčníku Kladno v soukromém místním periodiku Kamelot, který vydává společnost KAMELOT production s.r.o. (viz lednové vydání tohoto periodika dostupné zde: XQ, a jehož relevantní pasáže soud provedl jako důkaz).

78. Na základě dokazování má soud též za prokázané, že letáky, jejichž obsah rekapituloval v bodě 43., se v určitý okamžik ve dnech konání místního referenda nacházely v objektu, v němž byla volební místnost okrsku č. 17. Podle § 32 odst. 2 zákona o místním referendu je přitom kampaň v den hlasování v takovém objektu zakázána. Na pořízených fotografiích je možné zřetelně vidět předmětné letáky umístěné na stolku s cedulkou označující směr k volební místnosti a osobu sedící za stolem. Z článku uveřejněném v Hospodářských novinách, provedeného k důkazu, rovněž vyplynulo, že letáky měli distribuovat před volebními místnostmi brigádníci placení společností Euro Queen, což uvedl mluvčí odpůrce. Podle soudu chrání zákaz v § 32 odst. 2 zákona o místním referendu občany před ovlivňováním jejich rozhodnutí alespoň v objektu, kde se nachází volební, resp. hlasovací místnost. Tento prostor by měl zůstat v den konání hlasování apolitický (RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-85-1. Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS®, § 32). Na přítomnost letáků v objektu s volební (hlasovací) místností byla v průběhu hlasování upozorněna i místní komise, na základě čehož učinila ve večerních hodinách dne 13. 1. 2023 kontrolu v příslušném okrsku. Členové místní komise však letáky na místě již nezachytili a dle zápisu o činnosti místní komise je neměla upozorovat ani M. B., jež v daný den objekt navštívila přibližně sedmkrát až osmkrát. Nicméně, soudu k závěru, že byl porušen § 32 odst. 2 zákona o místním referendu, postačují doložené fotografie (pořízené dvěma různými osobami) a zápis místní komise (obsahující informaci o upozornění na přítomnost letáků), na základě nichž lze konstatovat, že letáky vyzývající k nehlasování v místním referendu a k zachování současného stavu (tedy zcela jistě jde o agitaci ve prospěch jedné ze stran) se v příslušném objektu skutečně nacházely. O porušení zákazu kampaně v den hlasování v objektu s volební (hlasovací) místností tak nemůže být pochyb. Navrhovatelé netvrdili, že si brigádníky pro rozvoz letáků objednal přímo odpůrce a že by je přímo odpůrce měl zanechat dokonce ve volebních (hlasovacích) místnostech. Navrhovatelé toliko uvedli, že letáky byly distribuovány z radnice těmito brigádníkům, které měla financovat soukromá společnost, jak uvedl mluvčí odpůrce. Sám odpůrce přitom nezpochybňuje, že by letáky

nenechal zhotovit či že by jejich tisk neplatil. Tutu skutečnost proto může mít soud za nespornou. Je též nepochybné, že se letáky do objektu s volební místností nějakým způsobem dostaly. Soud blíže nezjišťoval, zda letáky do uvedené volební místnosti dodal či rozdával odpůrce, resp. jeho zaměstnanci. Zákaz vedení kampaně v objektu s hlasovací místností podle § 32 odst. 2 zákona o místním referendu se totiž nevztahuje jen na odpůrce, nýbrž na každého, kdo by kampaň na daném místě prováděl.

79. Naopak soud nedovodil porušení zákona o místním referendu ani jiného právního předpisu v důsledku rozhovoru, na který odkázali navrhovatelé a který je v příslušné části zveřejněn na webové adrese: X. Jedná se o podcast nazvaný *Muž na radnici: M. V.*, který publikovala volební strana primátora odpůrce (Volba pro Kladno) na svém kanálu na serveru XN, a jehož relevantní obsah pro projednávanou věc soud shrnul již v bodě 46. Soud podotýká, že zásada neutrality veřejné moci ve svém důsledku neznamená, že by se v současnosti v čele obce stojící politik nemohl vyjádřit k veřejnému dění – v tomto případě k problematice místního referenda. Rozhovor byl pořízen a zveřejněn volební stranou primátora odpůrce, tedy nikoliv prostřednictvím oficiálních komunikačních prostředků města. Ani primátorům a starostům nelze upřít jejich právo svobodně vyjádřit svůj názor. Jak plyne z judikatury Ústavního soudu, rozhodné je, zdali přitom nezneužívají prostředky jim dostupné z titulu výkonu jejich funkce, které nejsou ostatním subjektům v kampani přístupné. Na předmětném rozhovoru nelze v tomto směru shledat nic protiprávního, neboť v něm primátor odpůrce prezentuje svůj pohled na regulaci hazardu ve městě a na konání místního referenda, aniž by přitom byly použity oficiální prostředky odpůrce. Na druhou stranu tento rozhovor potvrzuje, jaké stanovisko ve vztahu k místnímu referendu primátor odpůrce zastává, a svým vyzněním plně koresponduje s články a letáky, které odpůrce nechal vydat a vytisknout (viz primátorovo nabádání místní referendum ignorovat a jeho argumentace).
80. Obdobně soud nehodnotí jako protiprávní články, které byly publikovány v časopisu Kladenský měsíc, jelikož v tomto případě nemá soud za prokázané, že by se na nich odpůrce podílel či že by je financoval. I kdyby navrhovatel b) svá tvrzení prokázal, což neučinil, tak skutečnost, že člen rady odpůrce a majitel společnosti zajišťující tisk tohoto časopisu figuruje v další společnosti jako společníci, nijak nedokládá, že by za podobou lednového vydání stál přímo odpůrce. Kladenský měsíc je vydáván soukromou obchodní společností KAMELOT Production s.r.o. a úvodní článek stavící se proti zákazu hazardu připravila (dle poznámky v závěru) redakce časopisu. Autorem dalšího článku, na který navrhovatelé poukázali a který se vyjadřuje kriticky k tvrzením A. G., je marketingový ředitel společnosti provozující kasino na Kladně. Je přirozené, že se do kampaně pro místní referendum zapojí i zastánci současného stavu (zde např. provozovatelé heren a kasin). V kampani by měli vedle přípravného výboru a dalších podporovatelů konání místního referenda vystupovat právě zástupci z opačného konce názorového spektra, a to aniž by jedna ze stran byla nepřipustně podporována veřejnou mocí (zde představované městem – veřejnoprávní korporací). Probíhala-li by kampaň tímto způsobem, nebyl by důvod k zásahu soudu. Nicméně z provedeného dokazování vyplynulo, že to byl především odpůrce, jenž vedl kampaň proti samotnému místnímu referendu a účasti v něm.
81. Lze shrnout, že soud ve vztahu k „předreferendové“ kampani shledal porušení ústavních principů rovnosti, neutrality veřejné moci a svobodné soutěže politických sil vyplývajících z čl. 5 Ústavy a čl. 2 odst. 1, čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny, jakož i porušení ustanovení zákona o místním referendu upravujících kampaň pro místní referendum.

Informování oprávněných osob o konání místního referenda a průběh hlasování

82. Navrhovatelé dále namítali, že oprávněné osoby nebyly dostatečně informovány způsobem obvyklým o místě konání referenda v hlasovací místnosti, v níž měl odpůrce prostřednictvím okrskových volebních komisí záměrně potlačit viditelnost místa pro ztotožnění oprávněných osob k hlasování v místním referendu.
83. Podle § 27a odst. 1 věty první zákona o místním referendu „[k]oná-li se místní referendum společně v tytéž dny s volbami do některé z komor Parlamentu České republiky, do Evropského parlamentu, do zastupitelstev krajů, do zastupitelstev obcí nebo s volbou prezidenta republiky, plní okrskové volební komise zřízené podle příslušného volebního zákona rovněž úkoly okrskových komisí pro místní referendum.“ Podle třetího odstavce citovaného ustanovení platí, že v případě souběhu voleb a místního referenda „probíhá informování voličů a oprávněných občanů podle příslušného zvláštního zákona a podle tohoto zákona.“ Dále dle šestého odstavce citovaného ustanovení platí, že „[p]ři souběhu voleb nebo krajského referenda s místním referendem jsou společně a) volební místnost a místnost pro hlasování vybavená podle příslušného zvláštního zákona a tohoto zákona, b) hlasovací schránka a volební schránka, c) přenosná hlasovací schránka a přenosná volební schránka.“
84. Podle § 31 odst. 1 zákona o místním referendu zveřejní starosta obce „nejpozději 15 dnů přede dnem konání místního referenda oznámení o době a místě konání místního referenda, a to způsobem v místě obvyklým. Je-li na území obce více hlasovacích okrsků, uvede územní vymezení jednotlivých hlasovacích okrsků a oznámení zveřejní na území každého z nich. Zároveň starosta obce v oznámení uvede adresy hlasovacích místností a otázky položené k rozhodnutí v místním referendu.“
85. Podle § 34 odst. 1 zákona o místním referendu musí být hlasovací místnost „pro každý hlasovací okrsek vybavena hlasovací schránkou, přenosnou hlasovací schránkou, dostatečným množstvím hlasovacích lístků, prázdných obálek opatřených razítkem obce (dále je "úřední obálka"), psacími potřebami, výpisem ze seznamu oprávněných osob a textem tohoto zákona, který musí být hlasujícím na jejich žádost zapůjčen k nahlédnutí.“ Podle třetího odstavce citovaného ustanovení platí, že „[v] hlasovací místnosti musí být na viditelném místě vyvěšen hlasovací lístek označený nápisem "vzor".“ Podle pátého odstavce citovaného ustanovení platí, že „[o]bjekt, ve kterém se nachází hlasovací místnost, musí být viditelně označen.“
86. V předmětné věci se místní referendum uskutečnilo v termínu prvního kola volby prezidenta republiky. Okrskové volební komise zřízené podle zákona o volbě prezidenta, proto plnily úkoly okrskových komisí pro místní referendum podle § 27a odst. 1 zákona o místním referendu. Zákon ukládá, aby při souběhu voleb a hlasování v místním referendu byly společné mimo jiné volební místnost a místnost pro hlasování a hlasovací a volební schránky. Informování voličů a oprávněných osob probíhá podle zákona o volbě prezidenta i zákona o místním referendu.
87. Navrhovatelé pochybení spatřovali v tom, že místa pro hlasování v místním referendu nebyla dostatečně viditelná. Netvrdí však, že by hlasování v místním referendu a v prezidentské volbě probíhalo v odlišných místnostech. Poukazují na to, že ve společných volebních (hlasovacích) místnostech nebyla zajištěná dostatečná viditelnost míst pro hlasování v referendu. Na scházející či nedostatečné označení konání místního referenda ve volebních (hlasovacích) místnostech poukazovaly i některé oprávněné osoby v e-mailových zprávách, které navrhovatelé přiložili k návrhu, a to v případě okrsků č. 4, 10, 11 (zde ale měla komise vydávat úřední obálky automaticky), 17, 18 (zde však autorka jedné

ze zpráv uvedla, že informaci o konání místního referenda neviděla mezi ostatními oznámeními a vývěskami na první pohled, jelikož dle komise se taková informace ve volební místnosti měla nacházet), 20 (označení „referendum“ se zde nacházelo, ale nemělo být v době přítomnosti autora zprávy viditelné z důvodu jeho překrytí jiným „papírem“), 21 (zde se dle dvou zpráv označení nacházelo pouze na dveřích objektu, v němž byla volební místnost, dle další pak i ve volební místnosti, byť „malou cedulkou formátu A4 nadepsanou černým fixem“, dle dalších zpráv se ani tato cedulka v místnosti nenacházela), 24, 25 (zde jsou dvě svědectví protichůdná), 27, 36 (zde se měl nacházet malý nápis „místní referendum“ na posledním stolku), 44-47 (navrhovatelé neuvedli, kterého okrsku přesně se svědectví týká – stůl zde měl být rozdělen na polovinu pro referendum a polovinu pro prezidentské volby), 54 (zde měl být označen toliko objekt zvenčí). Dále jedna zpráva zmiňovala i chybějící vyvěšení vzoru hlasovacího lístku pro místní referendum, a to v některém z okrsků č. 12 – 14. Soud považuje za vhodné na tomto místě podotknout, že doložené e-mailové zprávy na rozdíl od odpůrce za relevantní považuje. A to zejména s ohledem na to, že navrhovatelé svá tvrzení a tvrzení obsažená v e-mailech dokládají i dalšími důkazy a skutečnostmi vyplývajících z dokumentace o průběhu hlasování, například zvukovými a obrazovými nahrávkami či stížnostmi připojenými k zápisům okrskových volebních komisí. Lze proto uzavřít, že v situaci, kdy navrhovatelé soudu poskytl i další důkazní materiály, které odpovídají tvrzením obsaženým v e-mailových zprávách, lze tyto e-maily považovat za relevantní důkazní prostředky, na základě nichž si soud může učinit úsudek o skutkovém stavu věci. Samozřejmě je však nutné hodnotit předložené e-maily i ve vzájemné souvislosti, a to i s ostatními důkazy. Soud nadto poznamenává, že odpůrce jednotlivá tvrzení ve zprávách ani nezpochybňoval.

88. K označení volební (hlasovací) místnosti o konání místního referenda soud předně podotýká, že podle § 34 odst. 5 zákona o místním referendu musí být viditelně označen objekt, v němž se nachází hlasovací místnost. Z § 34, § 27a ani z jiného ustanovení zákona o místním referendu neplyne povinnost označení konání místního referenda přímo v hlasovací místnosti. Podle § 34 odst. 3 téhož zákona musí být v hlasovací místnosti na viditelném místě vyvěšen hlasovací lístek označený nápisem „vzor“. Na druhou stranu, při souběhu voleb a místního referenda je třeba trvat na požadavku, aby se oprávněné osoby mohly dozvědět, kde své hlasovací právo mohou vykonat. Nelze připustit, aby se příchozím do volební (hlasovací) místnosti dostalo informace toliko o probíhajících volbách, nikoliv již o místním referendu. Z pohledu okrskové volební komise, která plní i úkoly okrskové komise pro místní referendum, není mezi volbami a místním referendem žádný rozdíl v tom smyslu, že k oběma těmto aktům musí přistupovat rovnocenně. Okrsková volební komise by proto měla stejným způsobem přistoupit k označování míst pro vydávání úředních obálek a volebních a hlasovacích lístků jak pro volby, tak pro místní referendum. Sama absence zvláštního označení stolu, u něhož si oprávněné osoby mohly vyžádat hlasovací lístky a úřední obálky pro místní referendum, však není na závadu, pokud se oprávněným osobám této informace dostane jiným způsobem, například alespoň od členů okrskové volební komise.
89. Soud ověřil, že odpůrce zveřejnil na webových stránkách a na úřední desce oznámení primátora o době a místě konání místního referenda v souladu s § 31 odst. 1 zákona o místním referendu [viz XR] s adresami volebních (hlasovacích) místností všech okrsků a další požadované náležitosti. V tomto směru primátor odpůrce svým povinností dle § 31 zákona o místním referendu dostál.

90. Dále z doložených fotografií znázorňujících uspořádání volebních (hlasovacích) místností v okrscích č. 1, 2, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 31, 32, 33, 34, 35 a 36 soud zjistil, že na stolcích, u nichž mělo probíhat ztotožnění oprávněných osob k hlasování a k vydání hlasovacího lístku a úřední obálky, byly umístěny ať už tištěné, nebo ručně psané cedulky s nápisy „referendum“ či „místní referendum“ (nicméně podle přílohy k zápisu okrskové volební komise v okrsku č. 36 byla komise na nedostatečné označení upozorněna ze strany členky místní komise, přičemž fotografie zjevně zachycuje stav po nápravě, protože označení stolku k vydávání hlasovacích lístků pro místní referendum odpovídá tomu, jak mělo být dle upozornění označení upraveno). Obdobně byla označena místa pro hlasování v prezidentských volbách. V okrsku č. 34 dle fotografie probíhalo vydávání lístků a obálek pro volbu prezidenta i pro místní referendum společně (nebyla zde oddělená místa/stolky). Soud na takovém označení míst pro hlasování v místním referendu ve vypočtených okrscích neshledal nic závadného. Ani z tohoto uspořádání nelze dovodit, že by byla prioritně zajištěna viditelnost míst pro hlasování v prezidentských volbách, protože okrskové volební komise podle fotografií označovaly místa shodně. Z fotografií dle soudu plyne, že volič přicházející do volební místnosti mohl rozpoznat, kam se má vydat, pakliže se chce zúčastnit prezidentských voleb či hlasovat v místním referendu.
91. Za problematické však soud považuje, pokud ve volební (hlasovací) místnosti absentovalo jakékoliv označení místa, kde si oprávněná osoba mohla vyzvednout hlasovací lístek a úřední obálku pro místní referendum, a současně okrsková volební komise na tuto skutečnost nijak neupozornila a ani se přichozích nedotázala, zdali si přejí volit v prezidentských volbách či hlasovat v místním referendu. Zprávy a zvukové nahrávky doložené navrhovateli přitom obsahují právě tato zjištění. Např. ve volební místnosti okrsku č. 4 se informace o konání místního referenda měla nacházet na nástěnce zády k oprávněným osobám, které přicházely k okrskové volební komisi. Ta již neměla označeno konkrétní místo, kde si oprávněná osoba mohla vyžádat hlasovací lístek a úřední obálku pro místní referendum (nepočítaje v to označení „referendum“ na výpisu ze seznamu oprávněných osob). Komise nadto bez dalšího vydávala úřední obálky pro volbu prezidenta, k hlasování v místním referendu si je oprávněné osoby musely výslovně vyžádat (viz zprávy z průběhu hlasování v okrsku č. 4 a příslušná zvuková nahrávka). Obdobně ze zvukových nahrávek pořízených ve volební (hlasovací) místnosti v okrsku č. 50 plyne, že okrsková volební komise neměla samostatně označený stůl pro místní referendum. Vydávala-li tato okrsková volební komise úřední obálku a hlasovací lístky pro místní referendum pouze na vyžádání, nemohl být jen vyvěšený vzorový hlasovací lístek dostatečnou informací o tom, kde je možné hlasovací lístky od komise obdržet. Shodně postupovaly okrskové volební komise i v dalších okrscích, přičemž i tam nebylo místo pro ztotožnění a k převzetí hlasovacího lístku a úřední obálky alespoň po určitou dobu dostatečně označeno [srov. např. doložené e-mailové zprávy z okrsků č. 10, 24 (zde i příslušnou audionahrávku, dle které byla informace pouze na nástěnce) a č. 54 a dále přílohy k zápisům okrskových volebních komisí v okrscích č. 18, 36 a 54, dle nichž byly příslušné okrskové volební komise upozorněny ze strany A. G. jakožto členky místní komise na nedostatečné označení místa pro vyzvednutí hlasovacích lístků pro místní referendum]. Uvedené soud hodnotí jako nesprávný postup i vzhledem k tomu, že v případě okrsku č. 24 bylo zjištěno pochybení i při označení samotného objektu zvenčí (viz následující odstavec), případně objekty označeny byly, ale nacházelo se v nich vícero volebních (hlasovacích) místností pro různé okrsky – např. na Základní škole Kladno (X) se nacházely volební místnosti pro okrsky č. 4, 5 a 6. V této situaci lze po okrskových volebních

komisích požadovat, aby dostatečným způsobem informovaly oprávněné osoby o tom, kde mohou hlasovat. Tato skutečnost totiž může mít vliv na jejich případnou účast v místním referendu, jak soud rozvede dále při vypořádání návrhového bodu ohledně způsobu vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků pro místní referendum.

92. Navrhovatelé soudu doložili i fotografie, které znázorňují označení objektů, v nichž se nacházely volební (hlasovací) místnosti okrsků č. 17, 22, 23 a 24. Na nich je zachyceno pouze oznámení o době a místě konání volby prezidenta republiky. Označení o konání místního referenda na nich chybí. Odpůrce sice tvrdí, že všechny objekty měly být viditelně označeny, nicméně v tomto případě má soud za prokázaný opak, neboť na fotografiích, které uceleně zachycují vstupní prostory do objektu, skutečně zcela absentuje jakékoliv oznámení o konání místního referenda v těchto objektech. K zápisu okrskové volební komise okrsku č. 24 je přiložena i stížnost navrhovatele b) právě na chybějící označení objektu. Ze zápisu nevyplývá, že by komise učinila kroky k nápravě. Soud proto musí konstatovat porušení § 34 odst. 5 zákona o místním referendu, neboť předmětné objekty nebyly zjevně viditelně označeny, jak zákon vyžaduje. Stejně tak se v doložených e-mailových zprávách vyskytují poznatky o chybějícím vyvěšení hlasovacího lístku s nápisem „vzor“ ve volební (hlasovací) místnosti. Nicméně k tomu soudu uvádí, že neshledal důvod provádět k tomuto tvrzení další dokazování, neboť i pokud by shledal, že „vzorový“ hlasovací lístek skutečně vyvěšen nebyl, šlo by toliko o ojedinělý případ formálního pochybení bez dalšího vlivu na výsledek hlasování.
93. Podle navrhovatelů byly v rozporu s § 27a odst. 1 zákona o místním referendu nedůvodně rozděleny úkoly mezi jednotlivé členy okrskové volební komise, která přitom měla svou působnost plnit jako celek. Ztotožnění voličů a hlasujících v místním referendu totiž mělo probíhat na různých místech (ale v rámci jedné volební místnosti), a to zvláště jak pro prezidentské volby, tak pro účely hlasování v místním referendu. Hlasovací lístky zároveň nebyly ve většině případů oprávněným osobám vydávány automaticky společně s hlasovacími lístky a úředními obálkami pro volby prezidenta.
94. Soud dává navrhovatelům zapravdu potud, že podle § 27a odst. 1 zákona o místním referendu plní okrsková volební komise při souběhu voleb a místního referenda i úkoly okrskové komise pro místní referendum, která se samostatně nezřizuje.
95. Účel dodatečně vloženého § 27a do zákona o místním referendu lze nalézt v principu hospodárnosti a ve snaze zjednodušit přípravu a organizaci místního referenda v případě souběhu s volbami. Není rozumného důvodu trvat na nutnosti zřídit různé okrskové komise, zajistit pro ně odlišné hlasovací a volební místnosti a další vybavení (např. více hlasovacích a volebních schránek). NSS absenci této úpravy kritizoval, jelikož vedla „*k nepraktickým, nevhodným a z pohledu voličů absurdním situacím, kdy se hlasování ve volbách a místním referendu koná před různými volebními komisemi, v jiných místnostech či dokonce jiných budovách na území obcí.*“ (usnesení NSS ze dne 20. 11. 2014, č. j. Vol 23/2014 - 110, bod 28). K odděleným místnostem a zvláštním okrskovým komisím se NSS před změnou zákona o místním referendu vyjádřil např. i v rozsudku ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, v bodě 48, tak, že jde o uspořádání velmi ekonomicky a organizačně neúčelné a pro hlasující občany matoucí. Zákonodárce proto i v návaznosti na citovanou judikaturu vložil zákonem č. 38/2019 Sb. do zákona o místním referendu § 27a. Nicméně dle soudu jej nelze vykládat tak, že by si okrsková volební komise plnící úkoly i okrskové komise pro místní referendum nemohla zorganizovat svou činnost tím způsobem, že bude (v jedné místnosti) část členů komise ztotožňovat voliče za účelem vydání úřední

obálky pro účast ve volbách a zbývající část členů komise zase zajišťovat po ztotožnění oprávněných osob vydávání hlasovacích lístků a úředních obálek pro místní referendum. Zákon nestanoví, že by všichni členové okrskové volební komise při souběhu voleb a místního referenda museli participovat na vydávání obálek a ztotožnění hlasujících současně a společně.

96. Jak § 18 odst. 1 zákona o místním referendu, tak § 17 odst. 1 zákona o volbě prezidenta ukládají okrskové komisi a okrskové volební komisi zajištění hlasování (a jeho průběhu) jako celku. Avšak to neznamená, že by si členové komise nemohli svou činnost rozdělit mezi sebe, např. tím, že jeden člen komise bude zapisovat voliče hlasující na voličské průkazy a další bude ztotožňovat určitou část voličů zapsaných ve stálém seznamu voličů podle abecedního pořadí. Stejně tak se okrsková volební komise může usnést na tom, že určitá část členů bude obstarávat seznamy oprávněných osob hlasovat v místním referendu. Podle soudu může být takový postup v případě větších okrsků s vyšším počtem hlasujících i členů okrskové volební komise praktický z toho pohledu, že se členové komise vyvarují zbytečných chyb. Totiž i v případě souběhu voleb prezidenta republiky a místního referenda musí mít okrskové volební komise k dispozici seznamy voličů podle § 29 zákona o volbě prezidenta i seznam oprávněných osob podle § 29 zákona o místním referendu. Soud si dovede představit, že zejména v případě přítomnosti většího počtu voličů ve volební místnosti by člen komise zapisující ztotožněné hlasující jak do seznamu voličů, tak do seznamu oprávněných osob mohl udělat chybu a omylem hlasujícího označit do nesprávného seznamu. Takovým situacím lze rozdělením práce mezi jednotlivé členy komise předejít. S tím poté souvisí i nutnost voliče ztotožnit nadvakrát, jelikož příslušný člen komise musí ověřit, že oprávněná osoba je zapsána v obou seznamech (oprávnění zúčastnit se voleb prezidenta republiky a hlasovat v místním referendu se liší – srov. § 4 zákona o volbách prezidenta a § 2 zákona o místním referendu ve spojení s § 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Na druhou stranu je pravdou, že z hlediska voličů není takový postup komfortní a v některých případech může být vnímán jako obtěžující, jelikož se v případě zájmu účastnit se obou aktů musí volič dostavit na dvě různá místa a čekat třeba ve dvou frontách (byť v jedné volební místnosti). Nelze ale bez dalšího dovodit jeho nezákonnost. Soud se nedomnívá, že by pro občany, kteří se aktivně chtějí podílet na správě věcí veřejných a svou účastí ve volbách a v místním referendu se hodlají vyjádřit k veřejnému dění, znamenala tato skutečnost nepřekonatelnou zátěž. Podle soudu není nepřiměřené po občanech požadovat, aby volbám a místnímu referendu věnovali několik (možná i více) minut svého času. Uvedené však platí za podmínky, že oprávněné osoby měly možnost se dozvědět, kde hlasovací lístky k místnímu referendu obdrží. Případné zefektivnění práce okrskové volební komise nemůže v konečném důsledku znamenat překážku pro výkon hlasovacího práva. Osoba přicházející do volební (hlasovací) místnosti by proto měla být schopna bez obtíží rozpoznat, kde si může vyžádat hlasovací lístky a úřední obálku pro místní referendum a kde tyto obdrží pro souběžně se konající volby. Neoznačí-li okrsková volební komise jednotlivá místa např. viditelnými cedulkami, je nutné po ní požadovat, aby voličům sdělovala, že u jiných členů komise mohou obdržet i úřední obálku pro volby nebo místní referendum. Nelze též zapomínat na fakt, že hlasovací lístky pro místní referendum nejsou oprávněným osobám předem doručovány, nýbrž je obdrží až v hlasovací místnosti. Proto je třeba klást důraz na řádné informování oprávněných osob i přímo ve volebních (hlasovacích) místnostech. K tomu soud poznamenává, že upozornění voliče na konání místního referenda ze strany okrskové volební komise není nepřipustné a ani nezákonné. Naopak organizace místního referenda

(včetně zajištění a průběhu hlasování) musí být podřízena snaze, aby rozhodnutí přijaté v místním referendu bylo platné, a to mimo jiné i z hlediska minimální účasti podle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41). Okrsková volební komise se musí zdržet výzev k tomu, jak má oprávněná osoba v místním referendu hlasovat, ale např. pouhou otázkou, zdali si osoba přeje hlasovat ve volbách či v místním referendu, naopak plní svou povinnost řádně zajistit hlasování v místním referendu, potažmo ve volbách.

97. V bodě 91. soud uvedl příklady pochybení některých okrskových volebních komisí, které nezajistily dostatečné označení místa pro vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků pro místní referendum, přichozích se ani nedotazovaly, zda se chtějí zúčastnit i místního referenda, a bez dalšího předpokládaly jejich účast v prezidentských volbách, přičemž jim po legitimaci vydaly úřední obálku pro prezidentské volby. Přitom zmíněné okrskové volební komise svou činnost zorganizovaly tak, že někteří členové komise zajišťovali pouze ztotožňování voličů a vydávání úředních obálek pro volbu prezidenta republiky. Došel-li volič právě k těmto členům komise, byly mu automaticky vydány pouze hlasovací lístky pro prezidentskou volbu, ale již se bez aktivního projevení zájmu nedozvěděl, že hlasovací lístky pro místní referendum obdrží u jiných členů komise. Soud hodnotí takový postup jako nezákonný, neboť v jeho důsledku je účast v prezidentské volbě a v místním referendu do jisté míry závislá na jednání člena okrskové volební komise.
98. Zdejší soud v usnesení ze dne 20. 10. 2022, č. j. 43 A 75/2022-34, dovodil, že oprávněná osoba (obdobně jako volič ve volbách) se místního referenda účastní od okamžiku převzetí úřední obálky a hlasovacího lístku. Přistoupí-li proto osoba k okrskové volební komisi, jež se jí nezeptá, zdali si přeje hlasovat v místním referendu nebo volit ve volbách, a bez dalšího jí vydá úřední obálku pro prezidentské volby, založí tím účast této osoby pouze ve volbách a zároveň předjímá její neúčast v místním referendu. Účast voliče/oprávněné osoby je tak v takovém případě přímo odvislá od jednání člena okrskové volební komise, protože bez jeho upozornění či dostatečného rozlišení míst pro výdej úředních obálek pro prezidentské volby a pro místní referendum nemůže příslušný člen okrskové volební komise předem vědět, jakého aktu se chce přichozí zúčastnit. Nadto, člen okrskové volební komise v takovém případě bez opory v zákoně upřednostňuje jeden typ hlasování před druhým. Z tohoto důvodu soud konstatuje, že shledal postup některých okrskových volebních komisí (viz bod 91. výše) jako nezákonný. Soud ovšem dodává, že takto nepostupovaly všechny okrskové volební komise. Z fotografií doložených navrhovatelem například plyne, že místa pro vydávání hlasovacích lístků byla v zachycených volebních (hlasovacích) místnostech dostatečně označena. V těchto případech mohla přichozí osoba seznat, kde úřední obálku a hlasovací lístek pro místní referendum obdrží.
99. Na druhou stranu se soud neztotožnil s argumentací navrhovatelů podporující závěr, že okrskové volební komise měly automaticky bez dalšího vydávat úřední obálky pro volbu prezidenta i místní referendum současně. Pokud by soud přistoupil na tento výklad, pak by mohlo naopak docházet k „umělému“ a neodpovídajícímu zvyšování účasti v místním referendu. Ta je přitom zásadní při posuzování platnosti a závaznosti rozhodnutí přijatého v místním referendu.
100. Podle § 36 odst. 3 zákona o místním referendu vydá okrsková komise oprávněné osobě hlasovací lístek a úřední obálku poté, co oprávněná osoba prokáže své oprávnění v místním referendu hlasovat a člen okrskové komise učiní záznam do výpisu ze seznamu oprávněných osob. Podle daného ustanovení je tedy člen okrskové komise oprávněn vydat hlasovací

lístek a úřední obálku až po ztotožnění oprávněné osoby a po zápisu její účasti ve výpisu ze seznamu oprávněných osob.

101. V již zmíněném usnesení zdejšího soudu ze dne 20. 10. 2022, č. j. 43 A 75/2022-34, v bodě 13, soud výslovně uvedl, 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 náhledem 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.*“ S tímto právním názorem se následně ztotožnil i NSS, který rozsudkem ze dne 3. 1. 2023, čj. Ars 5/2022-44, zamítl kasační stížnost proti odkazovanému usnesení zdejšího soudu a dodal, že „*[j]iná situace by samozřejmě byla, kdyby při místním referendu probíhajícím paralelně s volbami vydávaly okrskové (volební) komise osobám dostavivším se do volební (hlasovací) místnosti obálky pro volby i místní referendum společně, aniž by ověřovaly, zda si konkrétní osoba skutečně přeje účastnit se na správě věcí veřejných oběma těmito formami (či zda je dokonce oprávněna hlasovat v obou – okruh osob oprávněných hlasovat v místním referendu je širší než okruh osob s aktivním volebním právem například ve volbách do Parlamentu ČR).*“ (viz bod 13).
102. Na základě uvedeného lze zopakovat, že již samotným převzetím hlasovacího lístku a úřední obálky se oprávněná osoba účastní místního referenda, a tedy se započítává do potřebného kvora pro jeho platnost a závaznost. Navrhovatelé přitom požadují, aby okrskové volební komise vydávaly hlasovací lístky a úřední obálky automaticky, což dle jejich názoru nemá omezovat vůli každého se rozhodnout, zda se zúčastní jen prezidentské volby, či místního referenda, nebo obou těchto aktů. Soud tento názor navrhovatelů nesdílí, protože (jak uvedeno shora) oprávněná osoba se místního referenda účastní již v okamžiku, kdy převezme hlasovací lístek a úřední obálku. To, zda následně vhodí platný hlas do volební (hlasovací) schránky na její účasti již nic nemění. Převezme-li hlasovací lístek s úřední obálkou, aniž by poté i hlasovala, bude do celkové účasti i tak započítána a její hlas bude považován za neplatný. Z toho důvodu je nutné, aby oprávněná osoba nejprve projevila vůli, zda chce v místním referendu hlasovat, a to například i tím, že přistoupí ke stolku s označením „místní referendum“ a předloží doklad totožnosti, nebo aby se při neoznačení míst pro vydávání úředních obálek pro souběžně konané volby a místní referendum okrsková volební komise dotázala, jakého aktu se chce příchozí osoba zúčastnit, a až v návaznosti na to byla okrskovou volební komisí zaznamenána do výpisu ze seznamu oprávněných osob a byly jí předány hlasovací lístek a úřední obálka. V tomto směru je nesprávné stanovisko MV, o něž se navrhovatelé opírají. Členové komise jsou oprávněni vydat hlasovací lístek a úřední obálku až poté, co oprávněnou osobu zaznamenají do výpisu ze seznamu oprávněných osob. Tak ale mohou učinit až v návaznosti na jednoznačný projev vůle oprávněné osoby. Okrskové volební komise se proto měly nejprve příchozí osoby dotázat, zdali si přeje volit ve volbě prezidenta i hlasovat v místním referendu, případně jen v některém z těchto aktů, a na základě toho následně osobu ztotožnit, zapsat do příslušného seznamu a vydat jí příslušné hlasovací lístky a úřední obálku.

103. V návaznosti na výše uvedené proto musí soud stejně odmítnout praxi, kdy by se příchozí osoby nikdo nezeptal na její vůli účastnit se voleb a místního referenda a rovnou by jí byly vydány úřední obálky a hlasovací a volební lístky jak pro volby, tak pro místní referendum. Tímto postupem by totiž okrsková volební komise založila účast osoby v obou typech hlasování, což v případě rozhodnutí v místním referendu má vliv na jeho platnost a závaznost. V každém případě je nutné zajistit, aby se místního referenda účastnily pouze osoby, které tak učinit chtějí. Prolomení jejich vůle nemůže ospravedlnit ani zájem na co možná nejvyšší účasti v místním referendu. Proto před vydáním úřední obálky a hlasovacího lístku musí okrsková komise zjistit, zdali si oprávněná osoba přeje místního referenda zúčastnit. V posuzované věci přitom existují náznaky, že rozdílný postup okrskových volebních komisí skutečně mohl mít vliv na míru účasti v místním referendu. K tomu soud odkazuje na tabulku (viz bod 38.), jež je součástí datové analýzy předložené navrhovateli, neboť z ní lze vyvodit jistý vztah mezi přístupem okrskových volebních komisí a dosaženou mírou účasti v jednotlivých okrscích. Na druhou stranu podle mínění soudu nelze s jistotou určit, že by na dosaženou účast měl vliv toliko způsob vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků. Podstatné jsou i další faktory, např. zda obvod daného okrsku zahrnuje oblasti, v nichž mohou obyvatelé pociťovat větší naléhavost řešené problematiky, jelikož bydlí v dosahu místa, kde dochází k provozu hazardních her apod.
104. Poukázal-li odpůrce na prohlášení A. K., soud podotýká, že přímo v prohlášení se uvádí, že na otázku, proč jsou vydávány dvě úřední obálky, komise odpověděla, že jedna je pro volbu prezidenta a druhá pro místní referendum. Okrsková volební komise tedy jednoznačně vysvětlila, pro jaký účel vydané úřední obálky slouží. Apeluje-li odpůrce na oprávněné osoby, aby si samy získávaly informace o místním referendu, musí stejný přístup volit i v tomto případě. Avšak soud se shoduje s odpůrcem, že automatické vydávání úředních obálek bez dalšího není správným postupem, neboť musí být před tím postaveno najisto, zdali se oprávněná osoba chtěla místního referenda zúčastnit, jak soud vyložil výše. V případě A. K. ale nic nebránilo tomu, aby hlasovací lístek s úřední obálkou odmítla, pokud se referenda nechtěla účastnit, jak v úvodu prohlášení konstatuje. Za situace, kdy si sama za plentou vyhledávala informace o místním referendu, aby poté projevila svůj názor hlasováním, nelze hovořit o tom, že by jí bylo hlasování v referendu „vnuceno“. Ostatně soud nezjistil žádné další indicie o tom, že by oprávněným osobám byly hlasovací lístky a úřední obálky pro místní referendum vydávány proti jejich vůli (k tomu více níže).
105. Odpůrce dále upozornil na případy, kdy se do volebních (hlasovacích) místností dostavovaly osoby, které „poučovaly“ okrskové volební komise o tom, jak mají při vydávání úředních obálek postupovat. Je pravdou, že tyto skutečnosti vyplývají i z některých zápisů okrskových volebních komisí. Ostatně, i z příloh k návrhu lze dovodit, že se podporovatelé konání místního referenda snažili okrskové komise upozornit na to, jak dle jejich názoru, který byl podpořený stanoviskem MV, mají úřední obálky s hlasovacími lístky automaticky vydávat. Dle odpůrce měli svou pravomoc překročit i členové místní komise M. H. a A. G., kteří komisím předávali doporučující stanovisko MV. Soud však neshledává, že by některé z těchto jednání založilo exces, který by podstatně narušil průběh hlasování. Dále odpůrce sám uváděl, že okrskové volební komise si rozhodovaly o způsobu vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků autonomně. Zároveň soud nemá za to, že by některá z oprávněných osob byla v důsledku toho zkrácena na svých právech hlasovat v místním referendu či naopak se jej nezúčastnit. Odpůrce dokládá i prohlášení B. R., která měla být opakovaně vyzývána k účasti v místním referendu před i v objektu, v němž byla volební (hlasovací) místnost okrsku č. 17. Soud konstatuje, že sama

výzva k účasti v místním referendu není protiprávní, neboť by mělo být objektivním zájmem, aby byla účast v této formě výkonu přímé demokracie co možná nejvyšší a tím i reprezentativní. Jiná situace by nastala, pokud by oprávněná osoba byla přemlouvána k tomu, jakým konkrétním způsobem by měla hlasovat. Nic takového ale z přiloženého vyjádření nelze zjistit (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, bod 48). Soud nicméně konstatuje, že přímo v objektu s hlasovací místností je nutno se v návaznosti na § 32 odst. 2 zákona o místním referendu přemlouvání k účasti zdržet.

106. Soud též musí v návaznosti na argumentaci odpůrce podotknout, že není rozhodující, zdali členové přípravného výboru byli či jsou politicky aktivní. Místní referendum bylo vyhlášeno, protože jej svými podpisy podpořil dostatečný počet oprávněných osob, které si přály, aby o navržené otázce rozhodli přímo občané Statutárního města Kladna. Zákon nerozlišuje mezi místními referendy, za nimiž stojí politicky aktivní lidé, a mezi referendy vyvolanými třeba jen nezávislými osobami. V každém případě je třeba k místnímu referendu přistupovat stejně a v případě nutnosti požívá i právní ochrany. Soud proto neprováděl dokazování listinami, které měly prokazovat politickou příslušnost členů přípravného výboru a jejich případnou politickou aktivitu. Pro posouzení věci to není podstatné.
107. Soud nepomíjí, že z vyjádření účastníků školení pro členy okrskových volebních komisí konaném dne 20. 12. 2022 vyplynulo, že se příchozím do volební (hlasovací) místnosti nemá hlasovací lístek pro místní referendum nabízet, ale že si jej aktivně mají vyžádat. Naproti tomu ale měla školitelka M. B. na školení konaném dne 5. 1. 2023 uvést, že člen komise má úřední obálku vydat bez nabízení. To je ovšem v rozporu s tím, co sdělila podle členky okrskové volební komise v okrsku č. 50 této komisi při telefonickém hovoru (viz zvuková nahrávka z okrsku č. 50). Soud souhlasí s tím, že poskytování protichůdných informací okrskovým volebním komisím nepřispívá k řádnému průběhu hlasování v místním referendu, v důsledku čehož mohou postupovat rozdílně i jednotlivé okrskové volební komise. Zároveň na základě četných sdělení doložených soudem lze vyvozovat, že na školeních pro členy okrskových komisí byly poskytovány určité informace, jak při vydávání hlasovacích lístků a úředních obálek postupovat. Nicméně soud podotýká, že praxe části okrskových volebních komisí, které hlasovací lístky a úřední obálky nevydávaly bez dalšího (automaticky) byla souladná se zákonem. Pochybení soud shledal v těch případech, kdy okrskové volební komise nezajistily řádné označení místa pro vydávání hlasovacích lístků a úředních obálek pro místní referendum a zároveň se příchozích ani nedotazovaly, zda se chtějí zúčastnit prezidentské volby či místního referenda, a rovnou předpokládaly účast voliče toliko ve volbě prezidenta. Soud se neztotožňuje s odpůrcem, že by na činnost okrskových volebních komisí nemohl uplatňovat svůj vliv. Magistrát odpůrce a jeho zaměstnanci, za jejichž činnost je odpůrce odpovědný, např. organizoval školení pro členy komisí, a lze proto předpokládat, že členové komise budou ve své praxi postupovat dle pokynů jim sdělených. Zároveň z dokazování vyplynulo, že členové komisí se v nejednom případě obraceli na M. B. s žádostí o informaci, jak postupovat v konkrétní situaci. Byť se tedy komise usnášely na různém způsobu vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků dle svého uvážení, nelze zpochybnit, že k pokynům poskytnutým jim na školení přihlížely. Na druhou stranu soud nevyhodnotil jako důvodnou námitku navrhovatele b), že v okrskových volebních komisích působili lidé napojení na magistrát odpůrce. V praxi může být poměrně obtížné zajistit obsazení 57 okrskových volebních komisí, proto není výjimkou, že starosta obce deleguje do okrskové komise např. i

zaměstnance obecního úřadu (popř. magistrátu), což zákon nevylučuje. V projednávaném případě plnily úkoly okrskových komisí okrskové volební komise zřízené podle zákona o volbě prezidenta. Je potom na každém z členů okrskových volebních komisí, aby dostal svému slibu, že bude vykonávat svou funkci svědomitě a nestranně podle právních předpisů České republiky (viz § 18 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky).

108. Podle navrhovatelů došlo dále k porušení i § 26 zákona o místním referendu, neboť M. B. ve spolupráci s členy okrskových volebních komisí zjevně získávala informace o účasti v místním referendu.
109. Soud souhlasí s navrhovateli, že zákaz poskytování informací o dílčích výsledcích hlasování podle § 26 zákona o místním referendu se vztahuje i na informace o dosahované účasti v jednotlivých okrscích, neboť účast v místním referendu má zcela zásadní vliv na jeho platnost a závaznost (viz rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS). Avšak již nemůže přisvědčit navrhovatelům, že by někteří členové okrskových volebních komisí takové informace M. B. poskytovali a porušili tak zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti, resp. navrhovatelé toto své tvrzení ničím nedokládají, a proto jej soud nemůže mít ani za prokázané. Tato námitka není důvodná. Navrhovatelé nadto toliko spekulují, pokud uvádějí, že v důsledku úniku informací o účasti se vytváří prostor pro manipulaci s průběhem hlasování, např. laxním dodáváním chybějících hlasovacích lístků.
110. Ostatně další námitka směřuje právě k nedostatku hlasovacích lístků a úředních obálek ve volebních (hlasovacích) místnostech.
111. Podle § 34 odst. 1 zákona o místním referendu musí být každá hlasovací místnost vybavena mimo jiné dostatečným množstvím hlasovacích lístků. Smysl daného požadavku je nutno spatřovat v tom, aby každá oprávněná osoba, která projeví zájem, se mohla místního referenda zúčastnit a ve výkonu jejího hlasovacího práva jí nebránil právě nedostatek hlasovacích lístků ve volební (hlasovací) místnosti. Z toho důvodu je obec, v tomto případě odpůrce, povinna zajistit jejich dodání tak, aby mohly být před zahájením hlasování předány všem okrskovým volebním komisím (viz § 33 odst. 3 zákona o místním referendu). Při zajištění dostatečného množství hlasovacích lístků musí obec vycházet z toho, že hlasovací lístek a úřední obálka musejí být k dispozici všem oprávněným osobám zapsaným v seznamu oprávněných osob pro příslušný okrsek. Opatřit by přitom měla množství o něco vyšší než je takto zjištěný počet, neboť v okrsku mohou hlasovat i osoby na hlasovací průkaz pro místní referendum dle § 30 zákona o místním referendu. Zákon též požaduje, aby hlasovací lístky byly okrskovým volebním komisím předány před zahájením hlasování. Jde o požadavek logický, protože se nelze spoléhat na to, že v případě nedostatku budou okrskovým volebním komisím hlasovací lístky postupně dodávány. Nelze vyloučit, že by v krátkém časovém intervalu byly veškeré dostupné hlasovací lístky již vydány, načež pro následně příchozí by nebyly k dispozici. Je povinností obce zajistit tisk a dodání dostatečného množství hlasovacích lístků, proto dle soudu není pádného důvodu, aby nebyly v potřebném počtu předány okrskovým volebním komisím již před zahájením hlasování. Odpůrce sám uvádí, že předem zajistil tisk toliko pro 67,5 % oprávněných osob. Soud nesporně, že místního referenda se zúčastnilo méně hlasujících, ale postup odpůrce skýtá úskalí v tom, že předem nemůže zcela jistě vědět, jaká bude účast v každém okrsku. Vytiskl-li méně hlasovacích lístků, než kolik by bylo třeba při plné účasti, zákonitě musel hlasovací lístky distribuovat v menším množství poměrně do volebních (hlasovacích) místností, což není žádoucí.

112. Navrhovatelé poukazují na nedostatek hlasovacích lístků a úředních obálek konkrétně v okrsku č. 11, v němž byl předsedou okrskové volební komise J. V. Pro celkem 1 241 oprávněných osob zapsaných v seznamu měla okrsková volební komise při zahájení hlasování k dispozici pouze 600 hlasovacích lístků. Předseda komise dle navrhovatelů v dostatečném předstihu informoval M. B. o tom, že hlasovací lístky brzy dojdou, načež komisi bylo doručeno nejprve 50 a po opětovné žádosti 80 hlasovacích lístků. Toto potvrzuje i vyjádření předsedy okrskové volební komise přiložené k zápisu o průběhu a výsledku hlasování v daném okrsku. Soud proto nevyslychal J. V. jako svědka, neboť rozhodné skutečnosti vyplývají přímo ze zápisu okrskové volební komise. Z téhož důvodu soud považoval za nadbytečné provádět výslech všech předsedů okrskových volebních komisí.
113. Odpůrce se dle mínění soudu zjevně spoléhal na to, že v případě nedostatku hlasovacích lístků bude schopen je dostatečně rychle komisi dodat. Nicméně soud považuje tuto praxi za rozpornou s § 33 odst. 3 a § 34 odst. 1 zákona o místním referendu, jelikož odpůrce byl povinen zajistit dostatečné množství hlasovacích lístků již před zahájením hlasování. Z důvodu toho, že hlasovací lístky nejen v této volební (hlasovací) místnosti docházely, je zřejmé, že odpůrce jejich dostatečné množství před zahájením hlasování nezajistil. Nadto se lze domnívat, že odpůrce takto postupoval i u dalších okrsků. Podle vyjádření předsedkyně okrskové volební komise v okrsku č. 6 si v druhý den hlasování komise musela hlasovací lístky opatřit z okrsku č. 4, jelikož odpůrce i přes žádost učiněnou v 10:03 další hlasovací lístky již nedodal, jak potvrzuje i zápis o průběhu a výsledku hlasování v tomto okrsku. Odpůrce na tuto skutečnost ve vyjádření nikterak nereagoval. Soud ze zpráv doložených k návrhu zjistil, že nedostatek hlasovacích lístků měl (třebaže jen v určitý okamžik) nastat i u okrsků č. 26 a 55. Námitka je tudíž důvodná.
114. Soud shrnuje, že shledal pochybení v označování objektů, v nichž se nacházely volební (hlasovací) místnosti, dále v postupu některých okrskových volebních komisí, jež bez oprávněného důvodu předpokládaly účast příchozích osob jen ve volbě prezidenta republiky, aniž by zjišťovaly vůli voličů, zda mají zájem účastnit se i hlasování v místním referendu, a konečně i porušení povinností odpůrce zajistit dostatečné množství hlasovacích lístků před zahájením hlasování.

Vady v seznamech oprávněných osob

115. Navrhovatelé z e-mailových zpráv získali informace o třech vadách v seznamech oprávněných osob. Proto vyjadřují pochybnosti, zdali nedošlo k nadhodnocení počtu oprávněných osob, což by mohlo mít vliv na stanovení minimálního kvora hlasujících nezbytného pro platnost referenda.
116. Soud z příloh k návrhu zjistil, že hlasující A. P. zahlédla ve výpisu ze stálého seznamu oprávněných osob údaje o svém otci, který ale již 5 let nežije. P. S. navrhovatelům zase sdělil, že ve výpisu ze seznamu v okrsku č. 40 byl zaznamenán „nesvéprávný člověk“ bez jakéhokoliv upozornění u jeho jména. Tuto informaci měla P. S. sdělit matka osoby omezené ve svéprávnosti, která s sebou přinesla i dokumenty toto potvrzující. V seznamu oprávněných osob měla být zaznamenána i žena s rokem narození 1910, přičemž navrhovatelům není známo, že by občankou Kladna byl někdo takového věku (uvedení této osoby v seznamu vyplývá i ze zápisu okrskové volební komise z okrsku č. 6).
117. Lze uvést, že stanovení celkového počtu oprávněných osob účastnit se místního referenda je rozhodující pro určení kvor pro platnost a závaznost rozhodnutí v místním referendu.

Pokud by se navrhovatelům podařilo prokázat, že celkový počet oprávněných osob byl vzhledem k vadám v seznamech stanoven nesprávně, a to v míře ovlivňující celkový výsledek referenda, bylo by to důvodem pro prohlášení neplatnosti hlasování v místním referendu bez dalšího. Navrhovatelé však poukázali toliko na tři případy, které měly být v seznamech oprávněných osob uvedeny chybně. I za situace, kdy by se soudu podařilo ověřit pravdivost uváděných tvrzení, nemělo by odečtení těchto tří osob z celkového počtu, z něhož se počítala kvora pro platnost a závaznost, vůbec žádný vliv, a to vzhledem k dosaženému a zjištěnému výsledku. Z toho důvodu soud ani nezjišťoval, zdali jsou navrhovatelé uváděné skutečnosti opodstatněné, neboť by to výsledné rozhodnutí soudu nemohlo nijak ovlivnit. Zároveň na základě těchto tří případů nelze dovozovat, že by v seznamech byly uváděny nesprávné údaje v míře zpochybňující zjištěný výsledek místního referenda, neboť k tomu soud nemá žádné další indicie. Tato námitka proto není důvodná.

Ostatní namítané vady

118. Navrhovatelé namítají, že přelepky na hlasovacích schránkách s podpisy v některých volebních (hlasovacích) místnostech nepůsobily věrohodně. Podpisy se nacházely buď uprostřed přelepky, aniž by zasahovaly přes její okraj, jiné zase neměly působit souvisle. K doložení svého tvrzení přiložili fotografie volebních (hlasovacích) schránek.
119. Podle § 35 odst. 1 zákona o místním referendu „[p]řed zahájením hlasování předseda zkontroluje, zda je hlasovací místnost vybavena podle § 34 a zda jsou hlasovací schránka a přenosná hlasovací schránka prázdné; poté před ostatními členy okrskové komise tyto hlasovací schránky zapečetí.“
120. Podle § 41 odst. 1 zákona o místním referendu „[p]o ukončení hlasování předseda soustředí nepoužité hlasovací lístky a nepoužité úřední obálky a zapečetí je. Poté dá otevřít hlasovací schránku.“
121. Předseda okrskové komise je povinen po kontrole, že je hlasovací schránka prázdná, tuto zapečetit. Dle citovaných ustanovení musí být hlasovací schránka zapečetěna po celou dobu hlasování, jelikož se otevírá až po jeho ukončení. Zákon nestanovuje, jakým způsobem má být hlasovací schránka zapečetěna. Lze ale dovodit, že zapečetění hlasovací schránky musí umožňovat následné zjištění, že hlasovací schránka byla otevřena. Naopak smyslem zapečetění není, aby hlasovací schránku nebylo možné žádným způsobem otevřít, což by byl požadavek těžko splnitelný. Hlasovací schránku je nutné zapečetit z toho důvodu, aby nebylo možné nepozorovaně či tajně manipulovat s vhozenými hlasovacími lístky (srov. usnesení NSS ze dne 6. 11. 2018, č. j. Vol 76/2018-105, body 69-71).
122. Navrhovatelé doložili fotografie volebních (hlasovacích) schránek z okrsků č. 2, 30, 33, 48, 49 a 50. Okrskové volební komise schránky zapečetily pomocí přelepky, které na různých místech podepsaly, jak je to ostatně v praxi obvyklé. Soud shledal, že požadavku na řádné zapečetění nemůže vyhovět zabezpečení volební (hlasovací) schránky v okrsku č. 33, jelikož z fotografie vyplývá, že byla opatřena toliko jednou přlepkou z jedné strany a jedním podpisem. V takovém případě nelze vyloučit, že by víko volební schránky mohlo být pootevřeno způsobem, který již umožní s hlasovacími lístky manipulovat, např. vyjmout je, a to aniž by došlo k poškození této přelepky. Nebylo by tak možné zjistit, zdali nebylo do obsahu této schránky zasahováno. Z toho důvodu je v tomto případě nutné konstatovat porušení § 35 odst. 1 zákona o místním referendu.

123. V ostatních případech se však na volebních schránkách viditelně nacházejí vždy minimálně dvě přelepky z různých stran s podpisy, což dle mínění soudu postačuje k tomu, aby při pokusu volební schránku otevřít došlo k porušení některé z přelek. Stejně tak se na přelepkách nacházejí podpisy, které až na případ jedné přlepky na volební schránce v okrsku č. 30 zasahují přes okraj. Soud se neztotožňuje s navrhovatelem, že by podpisy na okraji nepůsobily souvisle. Naopak je dle soudu zřejmé, že jde o tentýž podpis. Pokud jde o podpisy nepřesahující přes okraj na přelepce na schránce v okrsku č. 30, je možné konstatovat, že jde o toliko formální pochybení, neboť by jistě bylo vhodnější, aby byl podpis přes okraj veden. Avšak sama přlepka působí věrohodně, resp. nevykazuje žádné známky manipulace či poškození. To platí i o přelepce na druhé straně předmětné volební schránky, na níž jeden z podpisů přes okraj zasahuje. Nic proto nenásvědčuje tomu, že by s touto volební schránkou bylo manipulováno a volební schránka nebyla řádně zapečetěna.
124. Navrhovatelé dle svých slov též zaznamenali dílčí nedostatky, když nebyly všechny úřední obálky orazítkovány. K tomu přiložili přílohu k zápisu okrskové volební komise z okrsku č. 26, dle něž byly vinou okrskové volební komise hlasujícím vydávány bílé obálky bez otisku úředního razítka. Tuto chybu okrsková volební komise měla napravit po cca 1 hodině hlasování, když vyřadila neorazítkované obálky. Okrsková volební komise se jednomyslně usnesla, že hlasovací lístky v neorazítkovaných obálkách na dně volební urny bude započítávat jako platné hlasy, protože dobrá víra hlasujících převáží nad úředním postupem komise, která by tyto odevzdané hlasy svou vinou považovala za neplatné.
125. Úřední obálka musí být podle § 34 odst. 1 zákona o místním referendu opatřena razítkem obce.
126. Podle § 36 odst. 3 *in fine* zákona o místním referendu „[p]o prokázání oprávněnosti hlasovat v místním referendu a záznamu do výpisu ze seznamu oprávněných osob okrsková komise vydá oprávněné osobě hlasovací lístek a úřední obálku.“
127. Podle § 37 odst. 4 věty první zákona o místním referendu „[o]právněná osoba hlasuje tak, že po opuštění prostoru určeného pro úpravu hlasovacího lístku vloží úřední obálku s hlasovacím lístkem před okrskovou komisí do hlasovací schránky.“
128. Podle § 41 odst. 3 zákona o místním referendu při sčítání hlasů „okrsková komise nejprve vyloučí neúřední obálky, poté spočítá úřední obálky a porovná počet úředních obálek s počtem oprávněných osob, které hlasovaly v okrsku.“
129. Podle § 41 odst. 5 písm. b) zákona o místním referendu „[n]eplatné jsou hlasovací lístky, které nejsou v úředních obálkách.“
130. Zákon výslovně určuje, že oprávněná osoba hlasuje v místním referendu tak, že do hlasovací schránky vloží úřední obálku s hlasovacím lístkem. Úřední obálka přitom musí být bezpodmínečně opatřena razítkem obce. Až vložením hlasovacího lístku v úřední obálce do hlasovací schránky se takový lístek stává platným hlasem. Jedině tak lze ověřit, že hlasovací lístek byl do schránky vhozen osobou, která byla skutečně oprávněna hlasovat, neboť úřední obálka s hlasovacím lístkem je oprávněné osobě vydána až po ověření jejího oprávnění se místního referenda zúčastnit (srov. usnesení NSS ze dne 6. 11. 2018, č. j. Vol 76/2018-105, bod 56).
131. Podle přílohy k zápisu okrskové volební komise v okrsku č. 26 komise ztotožněným oprávněným osobám vydávala neorazítkované obálky, ve kterých hlasující vhazovali

hlasovací lístky do volební (hlasovací) schránky. Okrsková volební komise tyto hlasy považovala za platné, neboť pochybení vzniklo její vinou.

132. Soud musí konstatovat, že uvedeným postupem se okrsková volební komise dopustila porušení jak § 36 odst. 3, tak § 41 odst. 5 písm. b) zákona o místním referendu. První pochybení soud spatřuje již v samotném vydávání neorazítkovaných obálek, neboť je povinností okrskové volební komise zajistit řádný průběh hlasování v okrsku a zejména dozírat na správné odevzdávání hlasovacích lístků oprávněnými osobami [viz § 18 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu]. Okrsková volební komise porušila svou povinnost, pokud oprávněným osobám vydávala neorazítkované obálky nesplňující požadavky § 34 odst. 1 zákona o místním referendu. Pokud si oprávněné osoby aktivně nevšimly, že na obálce, kterou k hlasování převzaly, absentuje razítko obce, nemohly do hlasovací urny vhodit platný hlas. Hlasující se přitom mohou oprávněně domnívat, že okrsková volební komise jim vydá hlasovací lístky a úřední obálky splňující zákonné požadavky.
133. Zároveň však tato dobrá víra, jak o ní hovoří okrsková komise v příloze k zápisu, nemůže dle mínění soudu ospravedlnit následné započítání hlasovacích lístků v obálkách bez razítka obce mezi platné hlasy. Zákon určuje, že neplatné jsou hlasovací lístky, které nejsou v úředních obálkách, tj. i v obálkách nesplňujících požadavky § 34 odst. 1 zákona o místním referendu. Byť si okrsková volební komise byla svého pochybení vědoma a po hodině vyřadila neorazítkované obálky, nemohla hlasovací lístky v nich vložené „na dně volební urny“ započítat mezi platné hlasy. Obecně totiž nelze mít jistotu, že vedle osob, které jednaly v dobré víře v zákonný postup okrskové volební komise, nevhodila do volební schránky hlasovací lístek v neoznačené obálce i osoba, jež své oprávnění hlasovat v místním referendu okrskové volební komisi neprokázala. Okrsková volební komise nemá možnost, jak by zpětně zjistila, kým byly hlasovací lístky v neoznačených obálkách, které považovala za platné hlasy, do volební schránky vhozeny. Proto zákon jednoznačně stanovuje, že neplatné jsou hlasovací lístky, které nejsou v úředních obálkách. Námitka je důvodná.

Souvislost zjištěných nezákonností s výsledky místního referenda a jejich intenzita

134. Jelikož soud dospěl k závěru, že v průběhu kampaně pro místní referendum a při hlasování a zjišťování jeho výsledků došlo k porušení některých ústavních zásad a zákona o místním referendu, postupoval podle dalších kroků výše vymezeného přezkumného algoritmu.
135. V druhém kroku je třeba zkoumat vztah mezi zjištěnými vadami a celkovými výsledky místního referenda, přičemž podle soudu je v posuzovaném případě tento příčinný vztah založen.
136. Kampaně před místním referendem napomáhá k seznámení občanů s argumenty jednotlivých názorových uskupení na otázku položenou v místním referendu, díky čemuž si vytvářejí úsudek, jak budou v místním referendu hlasovat. Jedním z hlavních účelů kampaně je zároveň mobilizovat potenciální hlasující k účasti, na jejíž dosažení výši závisí samotný výsledek místního referenda – zda bude platné a rozhodnutí v něm přijaté závazné. Dospěl-li soud k tomu, že se odpůrce do „předreferendové“ kampaně zapojil a působil v ní v rozporu s ústavními principy rovnosti, neutrality veřejné moci a svobodné politické soutěže, nemůže být o souvislosti zjištěných pochybení s výsledky místního referenda pochyb. Přitom i u dalších shledaných vad [nedostatečné označení objektů s volebními (hlasovacími) místnostmi, pochybení některých okrskových volebních komisí při vydávání úředních obálek a hlasovacích lístků, nedostatek hlasovacích lístků, nezákonně započítané

neplatné hlasovací lístky mezi platné hlasy, pochybení při zapečetění hlasovací schránky] existuje potenciální souvztažnost s konečnými výsledky v tom smyslu, že mohly negativně ovlivnit účast v místním referendu či správnost a legitimitu výsledků. Z těchto důvodů soud považuje i druhou podmínku algoritmu za splněnou.

137. Po uvážení o všech okolnostech projednávané věci má soud za splněnou i třetí podmínku, neboť je přesvědčen, že zjištěné nezákonnosti dosahují takové intenzity, že přinejmenším mohly ovlivnit výsledek místního referenda, a je tedy namístě se důvodně domnívat, že pokud by k nim nedošlo, byl by výsledek místního referenda odlišný.
138. Soud činí tento závěr s vědomím, že rozhodnutí osob oprávněných v místním referendu hlasovat má být změněno jen tehdy, pokud dojde k takovým pochybením v průběhu místního referenda, která způsobila, nebo alespoň mohla prokazatelně způsobit, že by hlasující rozhodli jinak, než kdyby těchto chyb nebylo (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14, bod 82). Současně platí, že judikatura nezná absolutní vady, jež by měly za následek automatické zrušení voleb, resp. místního referenda. Všechny možné vady je nutné považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat s dopadem na výsledek hlasování v místním referendu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 105/15). Z důvodu respektu k vůli vyjádřené oprávněnými osobami v místním referendu musí soud postupovat zdrženlivě. Na druhou stranu je soud povinen zkoumat, zdali byly dodrženy pokyny ústavodárce, tedy zda ve volbách, případně v místním referendu, rozhodla vůle většiny při respektování menšiny a zda nebyla účelovými kroky předem deformována vůle oprávněných osob a rovnost jejich hlasů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 44).
139. Soud přitom dospěl k závěru, že zejména v důsledku „předreferendové“ kampaně odpůrce a jeho postupu vůči navrhovatelům, potažmo příznivcům konání místního referenda, mohlo dojít k deformaci vůle občanů města Kladna, neboť odpůrce se zjevně snažil o to, aby oprávněné osoby místní referendum zcela ignorovaly a zároveň aby navrhovatelé neměli možnost, jak o místním referendu informovat zejména v komunikačních prostředcích v držení odpůrce, resp. představit občanům města Kladna svůj pohled na otázku řešenou v místním referendu.
140. Ze zápisu místní komise o výsledku hlasování plyne, že se z celkem 51 880 oprávněných osob zapsaných v příslušných seznamech místního referenda zúčastnilo 13 848 oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, tj. 26,69 % z celkového počtu. Rozhodnutí v místním referendu tudíž není platné, jelikož se jej nezúčastnilo aspoň 35 % oprávněných osob podle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu. K dosažení stanoveného kvora by se místního referenda muselo zúčastnit minimálně 18 158 oprávněných osob, tedy o 4 310 více, než činí dosažená účast. Zároveň 19,93 % z celkového počtu oprávněných osob se vyjádřilo na položenou otázku kladně. K závaznosti rozhodnutí by však bylo třeba, aby pro něj hlasovalo alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob (viz § 48 odst. 2 zákona o místním referendu). Vzhledem k protiprávnímu a neústavnímu způsobu, jakým odpůrce vedl kampaň ohledně místního referenda, má soud za to, že se nejedná o tak markantní rozdíl, tedy pokud by ke zjištěnému nezákonnému jednání nedošlo, mohl být celkový výsledek místního referenda odlišný. K tomuto závěru vedly soud následující úvahy:
141. Odmítavý postoj odpůrce ke konání místního referenda lze dovozovat již jen z toho faktu, že navrhovatel a) se musel u zdejšího soudu domáhat nejenom určení, že návrh na

konání místního referenda ve městě Kladno nemá nedostatky, ale i jeho samotného vyhlášení. Zdejší soud usnesením ze dne 29. 11. 2022, č. j. 59 A 38/2022-206, navrhovateli a) vyhověl a místní referendum vyhlásil, jelikož magistrát odpůrce dospěl k nezákonnému závěru, že návrh má nedostatky. Bylo povinností odpůrce (a jeho orgánů), aby v návaznosti na rozhodnutí soudu místní referendum zrealizoval. Nelze opomenout, že s konáním a organizací místního referenda jsou spojené též nemalé náklady, které je odpůrce povinen účelně vynaložit ze svého rozpočtu (viz § 51 odst. 1 zákona o místním referendu). Vyhlášení místního referenda svědčí o tom, že minimálně část z celkového počtu oprávněných osob, které svým podpisem podpořily návrh přípravného výboru na jeho konání, pokládá otázku v něm položenou za palčivou a hodnou veřejné debaty. Potřebný počet oprávněných osob se vyslovil, že má zájem na tom, aby o zamezení provozování hazardních her na území jejich města rozhodli všichni občané města ve všeobecném hlasování. Přitom obce, tedy i odpůrce, jsou právě územními společenstvími občanů, v jejichž zájmu a v zájmu samotné obce musí být postupováno při výkonu samostatné působnosti (srov. § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů). Odpůrce byl proto povinen postupovat tak, aby místní referendum uspořádal, jak mu zákon ukládá, a aby o něm i dostatečným způsobem informoval, jak v souvislosti s účelným vynakládáním veřejných prostředků dovodil zdejší soud již v minulosti. Soud nepomíjí, že odpůrce tuto svou povinnost formálně splnil (viz zveřejnění oznámení o době a místě konání místního referenda na webových stránkách a úřední desce odpůrce), avšak z materiálního hlediska se choval tak, aby oprávněné osoby nemohly být dostatečně informovány i ze strany přípravného výboru, resp. aby se oprávněné osoby místního referenda vůbec neúčastnily.

142. Soud má za prokázané, že odpůrce s konáním místního referenda zjevně nesouhlasil. V tomto směru postačí odkázat na články v Měsíčníku Kladno, v nichž se píše i o tom, že místní referendum bylo „*Kladeňákům vnuceno ojedinelým soudním rozhodnutím*“ a že nejlepší je místní referendum ignorovat. Odpůrce se tímto svým postojem snažil podřývat legitimitu místního referenda, snižoval jeho význam a očividně jednal s cílem odradit oprávněné osoby od účasti. Jeho povinností však bylo, aby místní referendum zrealizoval tak, aby se občané města Kladna mohli svobodně k položené otázce vyjádřit. Odpůrce naopak svým jednáním flagrantně porušil ústavní principy rovnosti zbraní, neutrality veřejné moci a svobodné politické soutěže, což v demokratickém právním státě nelze připustit. Podstatnou pro výsledné rozhodnutí soudu je však ta skutečnost, že v důsledku nezákonného a neústavního postupu odpůrce přinejmenším mohla být deformována vůle osob oprávněných se místního referenda zúčastnit, což významným způsobem zpochybňuje dosažený výsledek hlasování. Vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu nelze brát jako trest za porušení příslušných předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimního výsledku místního referenda (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04).
143. Zákon o místním referendu nezakazuje vést kampaň pro místní referendum, naopak v § 32 předpokládá, že v rámci vyhlášeného místního referenda bude prováděna kampaň pro představení otázky navržené k rozhodnutí (viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 10. 2009, čj. 15 Ca 141/2009-59, č. 2005/2010 Sb. NSS). Právě prostřednictvím kampaně si mohou jednotlivá názorová uskupení zajišťovat a utvrzovat podporu pro svá stanoviska a přesvědčovat oprávněné osoby o správnosti svých postojů. Soud v kampani pro místní referendum spatřuje další důležitý aspekt, jenž v případě klasické volební kampaně absentuje, a to kampaní oprávněné osoby vůbec informovat o konání místního referenda. Samozřejmě že i v kampani před volbami se kandidující

subjekty snaží mobilizovat své voliče a dosáhnout co největší účasti znamenající v ideálním případě hlas pro ně samotné. Avšak platnost voleb nezáleží na dosažené účasti. Kandidát může být zvolen i při minimálním zájmu voličů, dosáhne-li většiny (byť z malého vzorku všech oprávněných voličů). Naopak pro platnost a závaznost rozhodnutí v místním referendu, a tedy i jeho reálný dopad a význam, je dosažená účast rozhodující. Názorová uskupení, typicky podporovatelé kladné odpovědi na položené otázky, se proto musejí zaměřit vedle přesvědčování o svém pohledu na věc i na dostatečnou informovanost oprávněných osob, že se místní referendum koná. V místním referendu se povětšinou řeší otázky vzbuzující zájem občanů dané obce, ale nelze odhlédnout od faktu, že se jedná o toliko místní témata, která zpravidla nemají výraznějších regionálních přesahů. Z toho důvodu se místním referendům typicky nevěnuje tolik mediálního prostoru a pokrytí (na rozdíl od voleb). Celostátní média o místních referendech informují povšechně, případně jedním článkem o konkrétním místním referendu, bez bližších podrobností, a to často až po jejich uskutečnění. Pro informovanost oprávněných osob proto zastávají klíčovou roli lokální média, místní periodika a v neposlední řadě též komunikační prostředky obcí. Obecní zpravodaje se často dostávají zdarma do rukou všech obyvatel na území příslušné obce. Totéž platí ve vztahu k městem provozovaným webovým stránkám, kdy rubriky věnované životu ve městě a otázkám místní samosprávy budou z povahy věci častěji navštěvovat spíše občané města než jiné osoby, podobně tomu bude i u městem spravovaných profilů na sociálních sítích. Právě prostřednictvím těchto regionálních mediálních platforem se občané o připravovaných místních referendech dozvídají a právě v nich se tudíž povede kampaň pro místní referendum. O to více je důležité, že v přístupu k nim bude dodržován princip rovnosti zbraní a vyváženosti, případně úplné neutrality, a že nebudou zneužívány k podpoře toliko jednoho z názorových proudů, případně k odrazování od účasti v místním referendu.

144. V nyní posuzovaném případě bylo místní referendum vyhlášeno zdejším soudem usnesením ze dne 29. 11. 2022 s tím, že se bude konat společně s prvním kolem volby prezidenta republiky ve dnech 13. a 14. 1. 2023. Není sporu o tom, že souběžné konání s volbami napomáhá ke zvýšení účasti v místním referendu. Podle soudu je však nezbytným předpokladem, aby voliči, kteří k prezidentské volbě přišli, měli o místním referendu a o otázce v něm položené alespoň nějaké povědomí, aby se mohli sami rozhodnout, zda se jej zúčastní a případně jak v něm budou hlasovat. Z toho důvodu soud pokládá za velmi důležitou předcházející veřejnou debatu, prostřednictvím níž se občané o referendu mohou dozvědět a v níž mohou zaznít argumenty z obou pólů názorového spektra. Podporovatelé a odpůrci mohou díky ní a související kampani občany vybudit k účasti v místním referendu. A pokud by kampaň nevedla na straně oprávněných osob přímo k rozhodnutí se místního referenda zúčastnit, přinejmenším přispěje k širšímu povědomí o samotném místním referendu a problematice v něm řešené. Přejde-li takto nerozhodnutý volič, který si je ale konání místního referenda vědom, do volební místnosti odevzdat svůj hlas, je větší pravděpodobnost, že se místního referenda nakonec i zúčastní. Nelze totiž vyloučit, že pro některé občany by účast pouze v místním referendu nebyla dostatečně motivující, ale když už se do volební místnosti dostaví, budou hlasovat i v místním referendu. Předpokladem však je, že o místním referendu vůbec vědí a že před hlasováním získávali informace z veřejné diskuze a kampaně. V projednávané věci však odpůrce veřejné debaty v komunikačních prostředcích jím držení zamezil a znemožnil navrhovateli a), aby těmito prostředky o místním referendu informoval a povzbuzoval k účasti. Soud souhlasí s odpůrcem, že je podstatná i iniciativa každé oprávněné osoby, která by měla projevovat

zájem o místní dění a získávat informace z různých zdrojů. V projednávané věci však nelze přehlížet to, že odpůrce na občany působil prostřednictvím letáků, městského zpravodaje a dalšího místního periodika o nákladech několika desítek tisíc kusů (opět nutno zdůraznit, že financovaných z městských prostředků). Přitom odpůrce navrhovateli a) nezákonně přístup do měsíčníku odepřel. Je třeba též poznamenat, že „ostrá fáze“ kampaně nastává až po vyhlášení místního referenda, jelikož je zřejmé, kdy se místní referendum bude konat. V tomto případě zbýval od právní moci usnesení, jímž soud referendum vyhlásil, zhruba jeden a půl měsíce, a to včetně vánočního období, kdy se politické aktivity obecně utlumují. A v tomto krátkém časovém období odpůrce zamezil veřejné debatě v jeho zpravodaji, čímž navrhovateli a) značně ztížil prezentaci jeho pohledu na věc.

145. Na základě provedeného dokazování soud zjistil, že se odpůrce před konáním místního referenda v rozporu se zásadou neutrality veřejné moci zapojil do kampaně. Aniž by poskytl oběma stranám možnost využít stejného prostoru, sám neoprávněně vedl kampaň vyzývající k neúčasti a k ignorování místního referenda. Odpůrce se neomezil pouze na jím vydávaný měsíčník, ale publikoval i v dalším lokálním periodiku Kamelot. Dohromady měly tyto tiskoviny náklad 45 000 výtisků a vyšly na začátku ledna 2023, tedy v závěrečné fázi kampaně, která hraje v mobilizaci hlasujících zásadní roli. Proto soud hodnotí odpůrcovo nezákonné jednání jako závažnější, protože v období těsně předcházejícímu konání místního referenda nemohl navrhovatel a) zveřejnit v měsíčníku svůj článek podporující jeho stanovisko. Naopak v měsíčníku vedl kampaň sám odpůrce. Soud zdůrazňuje, že měsíčník byl distribuován občanům Kladna zdarma. Tímto způsobem mohl odpůrce výrazně působit na oprávněné osoby a ovlivňovat je v jejich úsudku ohledně místního referenda a otázky v něm řešené. Navrhovateli a) se stejné příležitosti nedostalo. Odpůrce navíc financoval výrobu a tisk letáků v hodnotě 30 000 Kč a zřídil propagační webové stránky na podporu svého postoje v hodnotě 10 000 Kč. Letáky byly následně distribuovány ve dnech konání místního referenda, čímž mohly přispět k odrazení potenciálních hlasujících od účasti. Soud má též za prokázané, že se letáky v určitý okamžik nacházely i přímo v objektu, v němž probíhalo hlasování. Tam se však mohly dostat i bez přičinění odpůrce, protože mu tuto skutečnost nelze klást k tíži. Avšak zachycená přítomnost letáků ve volebním objektu dokládá, že letáky byly distribuovány ve velkém množství a že v posledních chvílích mohly potenciální hlasující ovlivňovat. Odpůrce výše uvedenými skutečnostmi popřel zásadu neutrality veřejné moci a nepokrytě se připojil na jednu stranu názorového spektra, na jejíž podporu vynaložil veřejné prostředky. Jeho stanovisko rezonovalo v desítek tisících kusech vydání lokálních periodik v období bezprostředně předcházejícím konání místního referenda. Nejinak tomu bylo i na městem spravovaných webových stránkách (zejm. www.kladnosrozumem.cz). Jak uvedl soud výše, místní média a komunikační prostředky obcí jsou přitom v kampani pro místní referendum a pro tvorbu názoru na řešenou otázku klíčové. Lze proto konstatovat, že odpůrce vedl kampaň v takovém rozsahu, který měl potenciál ovlivnit mínění oprávněných osob, a to aniž by se v souladu se zásadou svobodné soutěže politických sil dostalo stejné možnosti i navrhovateli a). K dosažení potřebné účasti pro platnost rozhodnutí v místním referendu dle mínění soudu nescházelo takové množství oprávněných osob, které by nebylo možné přesvědčit k účasti v místním referendu, probíhala-li by kampaň řádným způsobem. Z toho důvodu má soud za to, že zjištěné nezákonnosti minimálně mohly ovlivnit výsledek hlasování.
146. K roli médií a nezbytnosti přístupu k nim v období volební kampaně se vyjádřil NSS již v usnesení ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 66/2006-105, č. 948/2006 Sb. NSS: „*Média jako televize,*

rozhlás či tisk patří v současnosti jistě k důležitým nástrojům, jimiž se utváří veřejné mínění; to platí jak pro běžný každodenní život (srov. např. působení reklamy), tak i pro předvolební období, v němž se v rámci volební kampaně snaží kandidující politické strany přesvědčit potenciální voliče o přednostech volebního programu, s nímž přicházejí, a naopak o záporech řešení předkládaných jejich politickými soky. Na utváření veřejného mínění působí nejenom samotné strany, ale i jejich podporovatelé, političtí komentátoři atd.; výraznou roli v tomto směru hrají i různé publicistické, ale též zpravodajské pořady. **K tomu, aby kandidující politická strana mohla účinně vstoupit do volebního klání se svými politickými soupeři, a aby tedy vůbec mohla ovlivňovat veřejné mínění ve svůj prospěch, je nezbytné, aby měla přístup k médiím, v nichž by mohla prezentovat svůj volební program, své postoje k aktuálním i dlouhodobým tématům, a aby mohla o těchto problémech diskutovat před zraky voličů se zástupci jiných kandidujících politických stran.** Předpokladem skutečné soutěže politických stran je tedy i jejich přístup k médiím, aniž je však nutno jejich roli přeceňovat, neboť v soutěži politických sil jsou k dispozici i další účinné prostředky a soutěžitelé je využívají. Jde např. o různé kontaktní formy (mítinky, předvolební setkání, letáky, placená inzerce, billboardy...). Účinnou formou přesvědčování voličů bývá také poukaz na splnění volební sliby v předchozích volbách, úspěchy na komunální či krajské úrovni apod.“ (pozn. -zdůraznění přidal zdejší soud). Odpůrce naproti tomu přístup do místního média, městského zpravodaje, navrhopateli a) znemožnil a současně ztížil navrhopateli a) využití dalších účinných prostředků komunikace na veřejných prostranstvích (viz níže). Soud nepomíjí, že navrhopatelé a obecně podporovatelé konání místního referenda měli možnost svůj postoj prezentovat i jinými způsoby, např. pomocí vlastních letáků, webových stránek či příspěvků na sociálních sítích. V kontextu projednávané věci je ale třeba připomenout, že odpůrce ke kampani použil veřejné prostředky z městského rozpočtu a obecní komunikační kanály, kterými navrhopatelé disponovat nemohou. Již tím byla založena značná nerovnováha v možnostech, jak účinně oslovovat občany města Kladna s nabízenými argumenty. Odpůrce dále argumentoval tím, že každá oprávněná osoba měla možnost si opatřit další informace sama (např. z médií, internetu, od svých spoluobčanů apod.). Podle odpůrce nic nenásvědčuje tomu, že by všechny oprávněné osoby nebyly o referendu informovány. Avšak v projednávané věci podle soudu nelze přehlížet to, že odpůrce – statutární město s nemalými zdroji z územního rozpočtu – podstatně zasáhl do veřejné debaty tím, že se snažil vyloučit podporovatele místního referenda a jejich názory z platformy pro informování o dění ve městě v držení odpůrce. Přitom ve vztahu k lokálním tématům mají právě tyto komunikační prostředky zásadní vliv pro informování občanů. Na oprávněné osoby v důsledku postupu odpůrce působily toliko jednostranně zaměřené články, které je vyzývaly k ignorování místního referenda. A to navíc způsobem, který v nich jistě mohl vzbudit obavu o vyhlídku příjemného žití v jejich městě, pokud by k zamezení provozu hazardních her skutečně došlo. Soud poukazuje např. na tabulku na straně 3 Měsíčníku Kladno, v níž je vypočteno, „co by mohla znamenat“ ztráta příjmu z daně z hazardních her – rapidní zdražení služeb a poplatků, konec vrcholového sportu na Kladně (včetně hokeje a volejbalu), omezení provozu sportovišť, konec kulturních akcí, návrat a zdražení poplatků za komunální odpad, omezení investic do škol a školek a ztrátu až 200 pracovních míst navázaných na legální herny a kasina. Soud nehodnotí, zdali by k těmto následkům skutečně došlo, pokud by se občané města Kladna v místním referendu rozhodli pro zamezení provozování hazardu. Avšak je patrné, že tyto informace (podávané nadto na červeném podkladu) mají velký potenciál skutečně působit na oprávněné osoby. Odpůrce přitom neposkytl žádný rovnocenný prostor podporovatelům referenda, aby se do debaty v obecním zpravodaji

mohli zapojit a třeba na zmíněné skutečnosti reagovat. Nelze pominout, že tyto informace byly občanům města Kladna podávány „oficiálním“ způsobem ze strany odpůrce, což obecně může vyvolávat pocit vyšší věrohodnosti a relevance. Oprávněné osoby proto sice mohly získávat další informace, ale zároveň byly ovlivněny rozsáhlou kampaní odpůrce, která dle mínění soudu pokrývala rovné podmínky a příležitosti a vůči veřejnému mínění působila manipulativně.

147. Úmysl odpůrce znesnadnit navrhovateli a) informovat o konání místního referenda dokládá i zamítnutí žádosti členky přípravného výboru o využití pozemků na veřejných prostranstvích ve vlastnictví odpůrce k umístění informační bannerů v termínu od 1. 1. 2023 do 15. 1. 2023 radou města. V kampani se běžně užívají různé billboardy, bannery a další propagační materiály zejména na místech, kde se shromažďuje či vyskytuje větší počet lidí. Odpůrce zcela jistě vědom si této skutečnosti prostřednictvím rady zamezil, aby navrhovatel a) mohl vést kampaň na odpůrcových pozemcích. Pokud by se odpůrce rozhodl zachovat neutralitu a neumožnil vedení kampaně v jeho komunikačních prostředcích, resp. sám ji nijak nevedl, bylo by zamítnutí žádosti o zábor veřejného prostranství legitimně zdůvodnitelné tak, že žádné prostředky v dispozici města nebudou ke kampani využívány. Avšak odpůrce se do kampaně otevřeně zapojil a poskytl výhodu jedné ze stran, jelikož kampaň sám financoval (zde je třeba zohlednit i tisk a distribuci Měsíčníku Kladno, jehož vydavatelem je odpůrce). Soud proto hodnotí krok odpůrce jako účelový a opět rozporný se zásadou neutrality veřejné moci, byť odpůrce tvrdí opak. Tím, že odpůrce nepřipustil, aby navrhovatel a) využil veřejných prostranství k vedení kampaně, přišly oprávněné osoby o další možnost, jak se o místním referendu a o pohledu podporovatelů na jeho konání dozvědět, a tedy i vyhodnotit řešenou otázku v kontextu znalosti argumentů obou názorových uskupení. Podle soudu proto i tento fakt přispěl k ovlivnění vůle hlasujících.
148. Soud opět připomíná, že v případě místního referenda sehrává významnou roli komunikační aktivita na místní úrovni. Jelikož se v místním referendu typicky rozhoduje o lokálním tématu jako v projednávané věci, celostátní média o něm podstatnou měrou nereferují. Proto soud hodnotí postup odpůrce, který navrhovateli neumožnil vyvíjet propagační činnost v městském periodiku a na pozemcích odpůrce pomocí informačních bannerů, jako zcela zásadní a mající vliv na výsledky hlasování. Byla-li by kampaň pro místní referendum vedena v souladu se zásadou rovné a svobodné politické soutěže, lze se domnívat, že by výsledek hlasování v něm mohl být odlišný. Pochybení nadto nastala v závěrečné fázi kampaně, jež byla sama o sobě krátká, tedy v období, v němž měli podporovatelé a odpůrci místního referenda poslední možnost získat hlasující na svou stranu. Odpůrce tedy v rozporu s hodnotami demokratického právního státu politickou soutěž odehrávající se v rovných podmínkách vyloučil. Pokud odpůrce tímto způsobem kampaň negativně omezil, musela se tato skutečnost negativně projevit na celkovém výsledku referenda a účasti v něm, neboť oprávněné osoby byly ve značné míře ovlivňovány ze strany odpůrce, kdežto navrhovatel a) byl v příležitostech přesvědčit občany Kladna limitován a odkázán toliko na soukromé prostředky. Pluralitní společnost se vyznačuje veřejnou diskuzí, reflexí různých názorů a respektem k svobodné debatě. Veřejná moc by až na zjevné excesy měla zůstat stranou a do kampaně nezasahovat.
149. Soud shrnuje, že odpůrce zásadním způsobem zasáhl do „předreferendové“ kampaně, v níž se přiklonil k jednomu z názorových proudů, když navrhovateli a) zcela odepřel možnost užít k politické propagaci i komunikační prostředky a pozemky v držení odpůrce,

a to zejména v období bezprostředně předcházejícímu konání místního referenda. Současně odpůrce vedl výraznou kampaň s cílem přesvědčit oprávněné osoby o neúčasti v místním referendu, k čemuž využil místní periodika, která vyšla o nákladu několika desítek tisíc kusů, a letáky s webovými stránkami, na které z městského rozpočtu vynaložil desítky tisíc korun. Současně se dopustil dalších dílčích pochybení (viz níže), která svědčí ve prospěch přijatého rozhodnutí soudu. Všechny tyto skutečnosti ve svém souhrnu vedou soud k závěru, že nebýt zjištěného nezákonného jednání odpůrce, výsledek místního referenda (včetně účasti) mohl být odlišný. Konstatovaná pochybení dosahují takové intenzity, že se lze důvodně domnívat, že mohla ovlivnit výsledek hlasování v místním referendu. Proto soud prohlásil hlasování v místním referendu za neplatné.

150. Podle názoru soudu již jen pochybení v kampani před místním referendem postačovala k prohlášení hlasování v místním referendu za neplatné. Z toho důvodu soud podrobněji nezjišťoval, jaký konkrétní vliv mohly mít na výsledky hlasování v místním referendu ostatní nezákonnosti. Vzhledem k učiněnému závěru by nadto posuzování vlivu dalších vad na celkové výsledky bylo nepřesné a nevypovídající. Soud je totiž přesvědčen, že nezákonně vedená kampaň odpůrce mohla výsledky hlasování ovlivnit do té míry, že jednoduše nelze porovnávat dosažené míry účasti v jednotlivých okrscích, neboť i v těch okrscích, kde okrskové volební komise postupovaly zcela správně a současně bylo konání místního referenda i řádně označeno (na objektu s hlasovací místností a případně i v ní), mohly být celkové výsledky zkresleny nepřipustnou kampaní odpůrce. Nicméně, v případě zjištěného nedostatku hlasovacích lístků v některých okrscích, nezákonného postupu části okrskových volebních komisí při vydávání úředních obálek a volebních (hlasovacích) lístků a nedostatečného označování objektů s hlasovacími místnostmi musí soud konstatovat, že přispívají k závěru o možném ovlivnění výsledků hlasování v místním referendu. Zejména v případě části okrskových volebních komisí, které své úkoly plnily tak, že bez zákonného důvodu upřednostnily volbu prezidenta republiky před místním referendem [tj. předpokládaly účast příchozích osob toliko v prezidentských volbách a předem se nezajímaly o to, zdali volič nechce hlasovat i v místním referendu, aniž by ve volební (hlasovací) místnosti zajistily řádné rozlišení míst pro volby a místní referendum], dospěl soud k závěru, že jejich postup mohl v konečném důsledku mít vliv na výsledky hlasování v jednotlivých okrscích. Pro příklad soud uvádí účast v některých okrscích, kde okrskové volební komise postupovaly nesprávně, a to v okrscích č. 4 (účast 20,54 %), 10 (účast 22,78 %), 24 (účast 15,37 %) a 54 (20,27 %). Ve vypočtených případech nebylo ve volebních (hlasovacích) místnostech řádně označeno konání místního referenda a komise současně přednostně vydávala úřední obálky a hlasovací lístky pro prezidentskou volbu, aniž by se dotazovala na účast v místním referendu. V okrsku č. 24 nebyl viditelně označen ani objekt s hlasovací místností. Porovnal-li by soud (s výhradou zkreslení výsledků nezákonnou kampaní) tyto údaje s průměrnou mírou účasti v okrscích, kde se dle analýzy navrhovatelů komise dotazovala, zdali si volič přeje hlasovat i v místním referendu (29,54 %), případně kde komise voliče poslala ke stolku, u něhož se vydávaly hlasovací lístky pro místní referendum (42,84 %), je patrné, že postup komise mohl mít na výslednou účast ve zmíněných okrscích vliv. Soud činí tento závěr i s vědomím, že postup komise a označení volební (hlasovací) místnosti nemusely být jedinými faktory ovlivňujícími účast, jak uvedl již výše. Nicméně jistá korelace je zřejmá.
151. Soud dále dovodil, že nesprávným postupem bylo i automatické vydávání hlasovacích lístků a úředních obálek. Dle údajů navrhovatelů takto postupovaly okrskové volební komise v pěti okrscích a průměrná účast v nich měla činit 49,62 %. Z hlediska posouzení

nezákonnosti je však rozhodující, zdali úřední obálku obdrželi pouze ti, kteří ji chtěli, resp. že ji komise „nevnutila“ žádné oprávněné osobě proti její vůli. Na základě srovnání s účastí v prezidentské volbě je ale zjevné, že v okrscích č. 6, 11, 40, 43 a 55, v nichž měly komise hlasovací lístky automaticky vydávat, zdaleka ne všichni voliči se zúčastnili i místního referenda. Toto zjištění lze učinit již jen na základě průměrné míry volební účasti v městě Kladno, jež činila 62,19 %. Ve vypočtených okrscích však účast v místním referendu dosáhla těchto hodnot (postupně podle jednotlivých okrsků): 41,30 %, 51,49 %, 53,55 %, 48,09 % a 51,37 %. Konkrétněji volební účast dosáhla v okrscích č. 6, 11, 40, 43 a 55 těchto výší: 60,99 %, 76,82 %, 64,09 %, 63,39 % a 72 %. Z toho na první pohled vyplývá, že voliči se v těchto okrscích zjevně mohli svobodně rozhodnout, zdali úřední obálku a hlasovací lístek k místnímu referendu přijmou, přičemž velká část z nich ji očividně odmítla. Soud z toho dovozuje, že přímé vydání úřední obálky a hlasovacího lístku i k místnímu referendu mohlo vést k vyšší účasti, ale je nutné trvat na tom, aby okrskové volební komise nejprve ověřily, že se přichozí skutečně účastnit místního referenda chce. Avšak údaje o účasti v místním referendu v těchto pěti okrscích svědčí ve prospěch toho, že okrsková volební komise může svým přístupem a organizací činnosti do jisté míry ovlivnit celkovou dosaženou účast v místním referendu. O to závažněji soud hodnotí pochybení okrskových volebních komisí popsáná v předchozím odstavci, jelikož jimi mohly přispět k ovlivnění výsledků místního referenda.

152. Nedostatek hlasovacích lístků, který prokazatelně nastal v okrscích č. 6 a 11 (zde však byly hlasovací lístky následně doplněny), tj. v okrscích s poměrně vysokou účastí (viz předchozí odstavce), dále nasvědčuje tomu, že odpůrce nečinil vše, co mu zákon ukládá, aby zajistil organizaci a řádný průběh hlasování v místním referendu. Opětovně soud připomíná, že bylo povinností odpůrce, aby zorganizoval a připravil místní referendum tak, aby byly vytvořeny podmínky pro platnost rozhodnutí v něm přijatém, a to zejména z hlediska dosažené účasti. Oproti tomu odpůrce před začátkem hlasování nezajistil dostatečné množství hlasovacích lístků, jak mu zákon ukládá, a v případě okrsku č. 6 je v druhý den hlasování ani nezvládl doplnit. Okrsková volební komise tak byla odkázána jen na svou iniciativu, když si chybějící hlasovací lístky musela opatřit z jiného okrsku. Tato skutečnost dokresluje fakt, že odpůrce vybočil ze své role organizátora místního referenda, a naopak konal tak, aby rozhodnutí v místním referendu nebylo platné. Uvedená zjištění posilují intenzitu zjištěných nezákonností.
153. K nedostatečně zapečetěné volební (hlasovací) schránce v okrsku č. 33 soud konstatuje, že v průběhu řízení nezjistil, že by k nějaké manipulaci s obsahem předmětné schránky došlo. Ostatně ani navrhovatelé v souvislosti s námitkami ohledně vad v zapečetění uren již netvrdí, že by k následným nezákonnostem spočívajícím v pozměnění obsahu volebních (hlasovacích) schránek docházelo. Soudu tedy ani neposkytli důkazy, které by o tomto závěru svědčily. Soud sám žádné pochybnosti nepojal. V zápisu o průběhu a výsledku hlasování v příslušném okrsku nelze najít žádnou zmínku o nestandardním průběhu hlasování a sčítání hlasů. Soud zároveň ověřil, že příslušný výpis ze seznamu oprávněných osob, s nímž pracovala okrsková volební komise, nevykazuje žádné známky dodatečných úprav. Počet osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, vycházející z výpisu, se shoduje s počtem odevzdaných hlasovacích lístků a úředních obálek uváděným v zápisu okrskové volební komise. Soud proto toto pochybení považuje za formální bez vlivu na výsledek hlasování v místním referendu.

154. Soud dále vyslovil, že okrsková volební komise v okrsku č. 26 postupovala nesprávně, pokud mezi platné hlasy započítávala i hlasovací lístky v obálkách bez razítka obce. Soud nepovažoval za nutné si vyžádat hlasovací lístky s úředními obálkami z tohoto okrsku, aby mohl hlasy přepočítat. Hlasování v místním referendu je neplatné pro nedostatečnou účast, a tedy ani případné započítání neplatných hlasů navíc by na tomto výsledku nemohlo ničeho změnit. Nadto ze zápisu o průběhu a výsledku hlasování v příslušném okrsku vyplývá, že celkový počet platných hlasů v daném okrsku činil 333, z nichž 276 bylo pro odpověď „ano“ a 49 pro odpověď „ne“. I kdyby soud všechny tyto hlasy započítal jako neplatné (což by bylo absurdní, jelikož komise své pochybení napravila poměrně brzy po začátku hlasování), pokud by byly odevzdány v neorazítkované obálce, nezměnilo by se nic ani na výsledném rozhodnutí v místním referendu o navržené otázce, neboť celkově hlasovalo pro odpověď „ano“ 10 340 a pro odpověď „ne“ 2 045 oprávněných osob. Tedy ani pochybení spočívající v nesprávném započítání hlasů mezi platné hlasy nemohlo mít vliv na výsledek místního referenda.

Opakované hlasování v místním referendu

155. Soud se závěrem musel zabývat tím, zdali je vzhledem k zjištěným vadám nutné opakování hlasování v místním referendu a případně zda sám může opětovně místní referendum vyhlásit, jak požadují navrhovatelé. Zákon o místním referendu ani s. ř. s. výslovně neupravují, jaké důsledky jsou s rozhodnutím soudu o neplatnosti hlasování v místním referendu spojeny, resp. jak se má následně postupovat. K této otázce se částečně vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, když uvedl, že „[v] případě, že bude rozhodnuto o neplatnosti hlasování v místním referendu, bude se jednat o vady ovlivňující hlasování či zjišťování výsledků hlasování. V tomto druhém případě půjde o období neplatnosti voleb podle § 90 odst. 1 s. ř. s. Bylo by zcela absurdní dovozovat z právní úpravy, že i v případě tohoto druhu chyb by muselo být vyhlášeno zcela nové referendum, pokud by vada spočívala například v chybném spočítání výsledků hlasování. S ohledem na značnou kusost právní úpravy se bude muset v takových situacích soud vypořádat s tím, nakolik bude možné využít analogie s volebními předpisy a se kterými, nicméně v tuto chvíli je předčasné se k těmto otázkám vyjadřovat.“ (viz bod 36 citovaného rozsudku). Soud proto dále zkoumal, zdali je možné analogicky postupovat podle některého z volebních předpisů. Dle mínění soudu je takovým předpisem zákon o volbách do zastupitelstev obcí, neboť vzhledem k předmětu úpravy má ze své podstaty k zákonu o místním referendu a k problematice v něm řešené nejblíže.
156. Podle § 60 zákona o volbách do zastupitelstev obcí se lze domáhat vyslovení neplatnosti hlasování, voleb, případně volby kandidáta. Shledá-li soud oprávněným návrh na neplatnost hlasování nebo na neplatnost voleb, nedojde ke zvolení zastupitelstva (§ 54 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí) a ministr vnitra vyhlásí opakované volby nebo opakované hlasování do 30 dnů poté, kdy mu bylo oznámeno usnesení soudu (§ 54 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).
157. Charakter vad, které soud zjistil a které mohly ovlivnit výsledek místního referenda, je takový, že zjištěná pochybení nelze zpětně zhojit ani napravit zásahem soudu (např. tím, že by soud pouze přepočítal odevzdané hlasovací lístky a vyhlásil správný výsledek). Nezákonně totiž byla vedena již samotná kampaň před místním referendem a dále byly oprávněné osoby v některých okrscích nedostatečně zpraveny o konání místního referenda ve volebních (hlasovacích) místnostech. Jedná se proto o pochybení, která předurčila nutnost konání opakovaného hlasování v místním referendu. Jedině tak bude možné zjistit,

jaká je skutečná a nedeformovaná vůle občanů města Kladna (byť každé hlasování je jedinečné a odehrávající se za specifických okolností, které při opakovaném hlasování nemusí být přítomny).

158. Zároveň soud dospěl k závěru, že není třeba, aby bylo opětovně místní referendum vyhlášeno, nýbrž postačí, pokud bude zopakováno toliko hlasování v místním referendu v novém termínu. K vyhlášení místního referenda v projednávaném případě totiž došlo již usnesením zdejšího soudu ze dne 29. 11. 2022, č. j. 59 A 38/2022-206, v němž soud zároveň určil, že návrh na konání místního referenda na území města Kladna podaný návrhovatelem a) dne 27. 9. 2022 nemá nedostatky. Na základě bezvadného návrhu mohl soud následně rozhodnout i o vyhlášení místního referenda o navržené otázce. Soud nynějším usnesením v souladu se zákonem o místním referendu vyslovil, že toliko hlasování v uskutečněném místním referendu je neplatné. Není proto třeba, aby bylo místní referendum znovu vyhlášováno a celý proces se navracel do stádia před jeho vyhlášením. To však neznamená, že by se před opakovaným hlasováním nemohla vést referendová kampaň, právě naopak. K jejímu průběhu ale není třeba nové místní referendum vyhlášovat. Pro nové vyhlášení místního referenda není důvod ani proto, že nemusí být opětovně zkoumán návrh přípravného výboru z hlediska jeho náležitostí či přípustnost navržené otázky, jelikož v posuzované věci již bylo postaveno soudem najisto, že návrh přípravného výboru na konání místního referenda je bezvadný a že o navržené otázce lze místní referendum konat. Samotný zákon o místním referendu nadto explicitně rozlišuje mezi vyhlášením místního referenda a stanovením dne jeho konání. Zastupitelstvo obce je totiž povinno za zákonem stanovených podmínek rozhodnout o vyhlášení místního referenda a zároveň stanovit den jeho konání [viz § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], a to v souladu s pravidly v § 15 zákona o místním referendu. I zákon o volbách do zastupitelstev obcí v § 54 umožňuje, aby se konalo pouze opakované hlasování, vyhoví-li soud návrhu na neplatnost hlasování ve volbách. Z toho důvodu soud výrokem II. zamítl návrh návrhovatelu na vyhlášení místního referenda. Nelze ani odhlédnout od faktu, že zákon o místním referendu ani s. ř. s. soudu neumožňují, aby v návaznosti na vyslovení neplatnosti hlasování dalším výrokem opětovně místní referendum vyhlásil. Podle zákona o místním referendu přichází v úvahu vyhlášení místního referenda soudem jen v případě, že zastupitelstvo obce nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) odkazovaného zákona. Jen v popsanych případech rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce (viz § 57 odst. 3 zákona o místním referendu). Jinak ale zákon svěřuje rozhodnutí o vyhlášení místního referenda a stanovení dne jeho konání zastupitelstvu obce, do jehož kompetencí by soud nepřípustně zasahoval, vyhlásil-li by nyní místní referendum, případně stanovil den jeho konání.
159. S ohledem na shora uvedené je proto dle soudu nutné analogicky postupovat podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Soud se tudíž omezil na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu, přičemž přímým důsledkem jeho rozhodnutí je povinnost stanovit nový termín (viz níže), v němž se hlasování v místním referendu o totožné otázce uskuteční. Ke stejnému závěru dospívá i komentář k § 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. (viz MIKEŠ, P. § 91a Ochrana ve věcech místního referenda. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.).

160. Podle § 54 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí vyhlašuje opakované hlasování ve volbách do zastupitelstva obce ministr vnitra do 30 dnů od oznámení usnesení soudu. Jelikož právní úprava neurčuje, kdo je povinen stanovit den konání nového hlasování v místním referendu, je soud přesvědčen, že tato pravomoc náleží zastupitelstvu obce, které je tím orgánem, jenž primárně dle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu místní referendum vyhlašuje a stanovuje den jeho konání. Není důvodu, aby v případě vyslovené neplatnosti hlasování v místním referendu termín jeho opakovaného konání určoval jiný orgán obce, či dokonce správní orgán mimo dotčenou obec nebo sám soud. Analogicky podle § 54 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí bude zastupitelstvo odpůrce povinno stanovit den opakovaného konání místního referenda do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení, jež nastává vyvěšením na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.). Lhůta 30 dnů se soudu jeví jako dostatečně dlouhá pro případné svolání zastupitelstva odpůrce, jehož úkolem bude toliko určit termín konání opakovaného hlasování (již nebude posuzovat přípustnost konání místního referenda o navržené otázce). Při svém rozhodování by se mělo zastupitelstvo řídit § 5 a § 15 zákona o místním referendu, tedy by mělo určit den konání místního referenda tak, aby se konalo nejpozději do 90 dnů po dni vyvěšení usnesení zastupitelstva na úřední desce magistrátu odpůrce, nebude-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Soud se domnívá, že přípravný výbor má i za této situace právo na to, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum v termínu dle jeho návrhu (obecně je tomuto právu přípravného výboru poskytována soudní ochrana – viz rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41). Dále v zásadě platí, že je třeba upřednostnit takový termín, který zvýší pravděpodobnost, že výsledky místního referenda budou vzhledem k účasti platné (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014-42, č. 3211/2015 Sb. NSS, bod 33). Jen pro přesvědčivé důvody se může zastupitelstvo obce od návrhu přípravného výboru odchýlit. Proto, má-li zastupitelstvo odpůrce rozhodovat o dni konání místního referenda, mělo by primárně vyjít z návrhu navrhovatele a), jenž by měl být v případě zájmu učiněn bezodkladně, aby zastupitelstvo odpůrce mělo dostatečný čas na jeho posouzení v 30denní lhůtě od právní moci tohoto usnesení.
161. K případnému návrhu přípravného výboru ohledně termínu nového hlasování v místním referendu soud upozorňuje na závěry posledně odkazovaného rozsudku NSS, dle něhož je „*obecně přípustné, aby přípravný výbor ve svém návrhu termínoval místní referendum na dobu souběžného hlasování ve volbách, o nichž víme, že v budoucnosti nastanou, jen nevíme přesně kdy (dies certus an, incertus quando). Pokud se však má tento termín odehrát v ne příliš blízké budoucnosti, jako je tomu v nyní posuzovaném případě (příští řádné volby do zastupitelstev obcí se mají konat na podzim roku 2018, příští řádné volby do Poslanecké sněmovny na podzim roku 2017, do Senátu ve volebním obvodu 47 na podzim roku 2018), musí brát zastupitelstvo obce ohled nejen na platnost místního referenda, ale též na jeho aktuálnost, resp. realizovatelnost rozhodnutí, jež má být v místním referendu přijato.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014-42, č. 3211/2015 Sb. NSS, bod 34).

Závěr a náklady řízení

162. Soud se shora uvedených důvodů shledal návrh důvodným, a proto usnesením podle § 91a odst. 3 věty první s. ř. s. prohlásil hlasování v místním referendu za neplatné. Zároveň ale dovedl, že v posuzovaném případě nebylo namístě, aby došlo k opětovnému vyhlášení místního referenda a stanovení termínu jeho konání soudem, a proto ve zbývajícím rozsahu návrh navrhovatelů výrokem II. zamítl. Nicméně zastupitelstvo odpůrce je do 30 dnů od

právní moci tohoto usnesení povinno rozhodnout o termínu opakovaného hlasování v místním referendu o totožné otázce.

163. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož v řízení ve věci místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
164. Usnesení bude doručeno účastníkům řízení. 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 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 16. února 2023

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu