

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

navrhovatele: **A. K.**, narozený X
bytem X

proti
odpůrkyni: **obec Tuchoměřice**
sídlem V Kněžívce 212, Tuchoměřice
zastoupená advokátem JUDr. Luděkem Krajhanzlem
sídlem Revoluční 724/7, Praha 1

o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 15. 9. 2023 v obci Tuchoměřice,

takto:

- I. Návrh se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Navrhovatel se návrhem podaným soudu dne 22. 9. 2023 domáhá podle § 91a odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, eventuálně vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu konaném dne 15. 9. 2023 v obci Tuchoměřice (dále též jako „obec“ či „odpůrkyně“), o jehož konání rozhodlo zastupitelstvo odpůrkyně na zasedání dne 21. 6. 2023 usnesením č. 6/5/2023. V místním referendu se hlasovalo o následujících otázkách:

[1] „Souhlasíte s tím, aby obec Tuchoměřice povolila na pozemku stavební parcele parc. č. st. 292 a pozemku pozemkové parcele parc. č. 197, oba pozemky v katastrálním území Kněžívka, provoz hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. d) až t) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, tj. bingo, technická hra a živá hra?“

[2] „Souhlasíte s tím, aby obec Tuchoměřice zřídila obecní policii, pokud bude v obecním referendu odsouhlasen na pozemku stavební parcele parc. č. st. 292 a pozemku pozemkové parcele parc. č. 197, oba pozemky v katastrálním území Kněžívka provoz hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. d) až t) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, tj. bingo, technická hra a živá hra?“

2. Podle vyhlášených výsledků voleb se místního referenda účastnilo 714 z 1 163 občanů obce Tuchoměřice (oprávněných osob), tj. 61,4 %, kteří v referendu hlasovali níže uvedeným způsobem:

Otázka č. 1	počet hlasů	podíl z hlasujících	podíl ze všech
ANO	109	15,3 %	9,4 %
NE	603	84,5 %	51,8 %
Otázka č. 2	počet hlasů	podíl z hlasujících	podíl ze všech
ANO	230	32,2 %	19,8 %
NE	444	62,2 %	38,2 %

Návrh na zahájení řízení

3. Navrhovatel namítá, že otázky nebyly formulovány v souladu se zákonem. V otázce č. 1 byly spojeny dva různé podnikatelské záměry (v otázkách místního referenda jsou tyto podnikatelské záměry odlišeny parcelními čísly pozemků nacházejícími se v katastrálním území Kněžívka), přičemž každý z nich je v jiné fázi realizace a má i jiný charakter. Na pozemku parc. č. st. 292 se již nachází dokončené a funkční obchodní a zábavní centrum POP Airport. Provozování hazardních her by tedy v tomto případě nevyžadovalo budování samostatného a nového objektu. Obci a jejím obyvatelům tímto podnikatelským záměrem nehrozí žádné negativní dopady. Oproti tomu pozemek parc. č. 197 je nezastavěný a pokud by na něm měla být umístěna provozovna hazardních her, stala by se samostatnou dominantou. Podle navrhovatele byla matoucí i samotná formulace otázek, protože neumožňovala zvolit tu variantu, podle níž by občané mohli souhlasit pouze s jedním z projektů. V místním referendu bylo přípustné hlasovat pouze o obou z nich společně. Otázka č. 2 podle navrhovatele vyvolává dojem, že povolení provozu hazardních her v obci způsobí narušení pořádku, a vyvolá proto potřebu zřízení obecní policie. Otázka č. 2 tak podle navrhovatele svou formulací negativně ovlivňuje postoj občanů k otázce č. 1. Nadto se o zřízení obecní policie hlasovalo na zasedání zastupitelstva dne 14. 4. 2021.
4. Podle navrhovatele občané ani nedostali ze strany obce dostatečné informace o finančních přínosech provozování hazardních her, a proto výsledek referenda není podle navrhovatele v souladu se zájmy obce a jejích občanů. To platí zejména v případě nesouhlasu s umístěním provozovny na parc. č. st. 292 v obchodním centru, protože zástupce provozovatele hazardních her, jenž měl o tuto lokalitu zájem, má k dispozici všechna potřebná povolení a mohl zahájit svoji podnikatelskou činnost již v průběhu posledního čtvrtletí roku 2023. Obec by tedy již v roce 2023 obdržela významnou finanční částku jako podíl z výnosu daně z hazardních her. Na setkání s občany byla podle navrhovatele zmiňována částka 15 000 000 Kč. Podle vyjádření zástupců obou projektů by roční příjem obce z hazardních her byl přibližně 30 000 000 Kč. Obdržené finanční prostředky podle navrhovatele mohly být účelně využity ve prospěch obce a jejích občanů, tj. nejenom k podpoře sportu, kultury a zájmové činnosti obce, ale i k podpoře občanů – na příspěvky rostoucích životních nákladů v různých oblastech (úhrada energií, odvozu odpadů apod.) či zvelebení obce. Budoucí provozovatel navíc nabídl, že obci bude každý rok dobrovolně přispívat minimálně částku 1 000 000 Kč, jež by mohla být rozdělena mezi obecní organizace.

5. Rozhodnutí v místním referendu je podle navrhovatele též v rozporu s § 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Navrhovatel poukazuje na to, že provozování hazardních her je povoleno na celém území obce, protože zde není vydána tzv. zákazová vyhláška podle § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, a proto nelze z povahy věci rozhodovat o povolení něčeho, co není zakázáno. Otázka č. 1 tak podle navrhovatele vyvolala mylný dojem, že obec Tuchoměřice musí hazardní hry na svém území aktivně povolit, ačkoli tomu tak ve skutečnosti není. Otázka č. 1 je tak podle navrhovatele matoucí. Další rozpor otázky č. 1 se zákonem navrhovatel shledává v tom, že hazardní hry nelze provozovat „na pozemku“, ale pouze v „herním prostoru“ podle § 65 a násl. zákona o hazardních hrách. Je podle navrhovatele nepřipustné, aby předmětem otázky č. 1 bylo něco, co nelze v souladu s právními předpisy povolit. Navrhovatel dále dovozuje, že formulací v otázce č. 1 „povolením provozu hazardních her“ bylo pravděpodobně myšleno (znění otázky č. 1 je podle navrhovatele nejednoznačné), zda má být na daných pozemcích povoleno umístění herního prostoru podle § 97 zákona o hazardních hrách. To ovšem nemůže být předmětem otázky místního referenda, protože v něm podle § 6 zákona o místním referendu může být rozhodováno pouze o věcech patřících do samostatné působnosti, avšak o povolení umístění herního prostoru podle § 97 zákona o hazardních hrách se rozhoduje v přenesené působnosti.
6. Navrhovatel uzavírá, že občané obce Tuchoměřice neměli od vedení obce dostatek informací, a proto výsledek referenda není v zájmu obce a jejích občanů. Otázka č. 1 nebyla formulována srozumitelně a korektně. Došlo k porušení zákona o místním referendu takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na jeho výsledek. Referendum bylo navíc konáno ve věci, o níž místní referendum nelze konat, protože nepatří do samostatné působnosti obce.

Vyjádření odpůrkyně

7. Podle odpůrkyně patří regulace hazardu a její rozsah na území obce Tuchoměřice mezi velice palčivá témata, o níž mezi občany a obcí probíhá diskuze. Jelikož o výstavbě a provozu zařízení sloužících k provozování her bylo uvažováno na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197, zastupitelstvo obce se rozhodlo vyhlásit referendum, v němž by byl zjištěn názor kvalifikované většiny obyvatel. Odpůrkyně si je vědoma toho, že dosud nevyužila svého práva na regulaci provozu hazardních her na svém území, nicméně k vyhlášení referenda přistoupila právě proto, aby ověřila náhled občanů obce na povolení hazardu na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197 a podle výsledku následně vydala obecně závaznou vyhlášku. Povolení k umístění herního prostoru totiž není možné vydat tam, kde to obecně závazná vyhláška obce zakazuje. Úmyslem odpůrkyně bylo promyslet regulaci hazardu tak, jak jí umožňuje § 12 zákona o hazardních hrách. Takový postup je podle odpůrkyně seriózní, protože se s vůlí občanů mohou seznámit i subjekty, které mají v úmyslu v obci hazardní hry provozovat.
8. Pokud odpůrkyně v otázce č. 1 omezila provozování hazardních her jen na pozemky parc. č. st. 292 a parc. č. 197, nejednala nezákonně, jelikož o provozování hazardních her je aktuálně uvažováno právě na těchto pozemcích. Poukázala na § 12 zákona o hazardních hrách, podle něhož je obec oprávněna provozování hazardních her omezit co do místa a času. Výsledek referenda obci poskytl jasné a závazné stanovisko k tomu, jak má při přípravě obecně závazné vyhlášky postupovat. Kvalifikovaná většina občanů obce si podle výsledků referenda nepřejí, aby byl na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197 hazard provozován. To pro odpůrkyni znamená závazné rozhodnutí, jehož důsledkem bude vydání obecně

závazné vyhlášky, která provozování hazardu na pozemcích parc. č. st.292 a parc. č. 197, resp. na celém území obce, neumožní.

9. Podle odpůrkyně je lhostejné, o jaké podnikatelské záměry se na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197 jedná a v jaké fázi realizace se nacházejí. Otázka č. 1 splňuje požadavek, aby se jednalo o otázku svěřenou obci do samostatné působnosti. Formulace otázky č. 2 podle odpůrkyně nijak nemohla ovlivnit občany obce při hlasování o otázce č. 1. Obdobně jako navrhovatel lze podle odpůrkyně namítat, že otázka č. 2 naopak mohla podpořit občany obce v hlasování odpovědi „ANO“, protože obec uvažuje i o zřízení obecní policie k zajištění veřejného pořádku. Otázka č. 1 nemohla být podle odpůrkyně ani matoucí, pokud se hlasovalo o obou pozemcích současně. Nebylo na hlasujících občanech, aby rozhodovali, pro který z těchto pozemků se hlasuje, neboť dané pozemky byly pro regulaci hazardu pojaty jako jeden celek na periferii obce. Není v rozporu se zákonem, pokud obec v referendu stanoví v jedné otázce více lokalit určených k omezení provozu hazardních her.
10. Z hlediska platnosti referenda je nepodstatné, zda je jeho výsledek v zájmu obce a jejích občanů. Navíc nelze brát v potaz pouze ekonomický zájem, protože v referendu byl zjišťován i osobní vnitřní postoj občanů k provozování hazardních her v obci. Nelze vyloučit, že tento zájem převažuje nad ekonomickými zájmy. Nelze rovněž odhlížet od toho, že jsou projednávány změny zákonů týkající se zdaňování hazardních her a není zcela zřejmé, jaká část výnosů z těchto daní může obci připadnout.
11. Odpůrkyně opětovně poukázala na to, že úmyslem obce bylo provoz hazardních her regulovat obecně závaznou vyhláškou podle § 12 zákona o hazardních hrách, která výslovně počítá s možností provozování hazardních her pouze na místech a v čase v ní určených (se stanovením dalších omezení), resp. prostřednictvím ní lze stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno. Je tak v souladu s právními předpisy, pokud by byl v obci Tuchoměřice hazard povolen (za splnění dalších podmínek) pouze na určitých místech či naopak na určitých místech zcela zakázán. Nejedná se ani o matoucí otázku, protože odpovídá požadavkům na realizaci úkolů svěřených do samostatné působnosti obce. Pokud navrhovatel namítá, že hazardní hry nelze provozovat na pozemku, ale v herním prostoru, odpůrkyně uvedla, že stavba je součástí pozemku, z čehož je zřejmé, že rozlišování mezi stavbou a pozemkem není relevantní.
12. Odpůrkyně uzavřela, že otázka č. 1 byla položena podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu jednoznačně a v souladu s požadavky judikatury, podle níž je třeba předloženou otázku posuzovat nikoliv „rigorózním právnickým okem“, ale zohlednit pohled běžného hlasujícího občana. V rámci přezkumu místního referenda je třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázce jednoznačnosti respektovat jejich význam pro občany, kteří v místním referendu rozhodují. Případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace již při prvním čtení. Otázka č. 1 podle odpůrkyně byla položena správným způsobem a pro běžného občana, který byl oprávněn v referendu hlasovat, byla zcela srozumitelná. Při prvním čtení ji nebylo možno interpretovat jinak než tak, že obec v referendu zjišťuje, zda občané obce Tuchoměřice podporují provoz hazardu na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197. Na tuto otázku bylo možno odpovědět jednoznačně.

Replika navrhovatele

13. V replice navrhovatel zopakoval, že podle jeho názoru se místní referendum konalo ve věci, jež nespadá do samostatné působnosti obce. Otázky byly položeny v rozporu se zákonem

a požadavky judikatury NSS, přičemž tato nezákonnost měla vliv na výsledek místního referenda.

14. Podle navrhovatele povolení provozování hazardních her vůbec nemůže být předmětem místního referenda. Obec Tuchoměřice totiž může jen udělit povolení k umístění herního prostoru podle § 97 odst. 1 zákona o hazardních hrách, o čemž rozhoduje obecní úřad v přenesení působnosti. Podle zákona o místním referendu lze však rozhodovat pouze o věcech patřících do samostatné působnosti obce. Bylo tedy rozhodováno o něčem, o čemž podle navrhovatele rozhodovat nelze. Pokud odpůrkyně namítá, že ve skutečnosti nebylo předmětem místního referenda povolení umístění herního prostoru, ale nezakázání provozování hazardních her podle § 12 zákona o hazardních hrách, nelze tomu přisvědčit, protože otázka č. 1 je podle navrhovatele formulována zcela jednoznačně. Rozhodnutí přijatému v místním referendu tak nelze přičítat význam, který jde nad rámec položené otázky nebo je v přímém rozporu s jejím zněním. To plyne též z toho, že rozhodnutí v místním referendu je podle § 49 zákona o místním referendu závazné pro zastupitelstvo obce a její orgány. Překroucení významu otázky č. 1 by bylo v rozporu s jejím zněním a představovalo by nepřipustný zásah do právní jistoty zastupitelů obce a členů jejích orgánů, protože by nemuseli vědět, co je vlastně předmětem místního referenda. K vysvětlení odpůrkyně ve vyjádření k návrhu nelze podle navrhovatele přihlížet, protože otázky bylo možné formulovat dostatečně určitě. K tomu ovšem nedošlo. Obec nemůže v rámci samostatné působnosti udělit jakékoliv povolení k provozování hazardních her, a proto byly položené otázky přijaty v záležitosti, o níž podle § 6 zákona o hazardních hrách nelze rozhodovat.
15. Podle navrhovatele je dále v rozporu se zákonem (§ 8 odst. 3 zákona o místním referendu) i formulace položených otázek. Otázka č. 1 se týká záležitosti mimo rámec samostatné působnosti, a je tudíž podle navrhovatele matoucí, dezinformační a kapciózní. Matoucí je tato otázka, protože v ní jsou uvedeny nepravdivé informace. Jelikož obec v souladu s § 12 zákona o hazardu provozování hazardních her na svém území nezakázala, nemůže povolit něco, co není zakázáno. Otázky rovněž nepřipustně spojují dva podnikatelské záměry a neumožňují se k nim vyjádřit samostatně, aniž by pro to byl legitimní důvod. Z výsledků referenda podle navrhovatele nelze zjistit skutečný postoj občanů obce k jednotlivým záměrům, což způsobuje vadu mající vliv na výsledek hlasování. Navrhovatel jako občan obce Tuchoměřice zdůraznil, že osobně je pro umístění provozovny hazardních her v obchodním centru, ale nesouhlasí s vybudováním nového projektu. Uvedl, že občanů Tuchoměřice, kteří zastávají totéž stanovisko, je vysoký počet. Formulace otázky č. 1 jej tedy zaskočila a zmátla, protože nevěděl, jak má svůj postoj vyjádřit. Též otázka č. 2 je nezákonná, protože zřízení obecní policie s otázkou č. 1 nijak nesouvisí. Navíc působí návodně, protože vyvolává dojem, že provozování hazardních her povede k nárůstu kriminality. To mělo podle navrhovatele vliv na výsledek referenda.
16. Navrhovatel požaduje, aby soud vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu, eventuálně aby podle § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s. vyslovil neplatnost hlasování v místním referendu.

Skutková zjištění vycházející z obsahu dokumentace k referendu

17. Dne 26. 6. 2023 bylo vydáno usnesení č. 6/5/2023 o vyhlášení místního referenda (č. j. TUCH-711/2023). V něm je uvedeno, že se zastupitelstvo obce Tuchoměřice na zasedání 21. 6. 2023 usneslo na vyhlášení místního referenda pro oblast pozemků parc.

č. st. 292 a parc. č. 197, v němž budou položeny otázky podle bodu 1 tohoto rozsudku [pozn. soudu – s rozdílem, že otázky odkazují na § 3 odst. 2 písm. d) až f) zákona o hazardních hrách, nikoliv na § 3 odst. 2 písm. d) až t) zákona o hazardních hrách]. V usnesení je výslovně uvedeno, že důvodem vyhlášení místního referenda je zjištění politického názoru občanů obce Tuchoměřice na případnou výstavbu zařízení určených k provozu hazardních her na dotčených pozemcích. Obec má podle usnesení v úmyslu realizovat rozhodnutí občanů vyplývající z místního referenda přípravou a vydáním obecně závazných vyhlášek. Pro přijetí usnesení hlasovali všichni přítomní zastupitelé (7 hlasů) a místní referendum bylo naplánováno na den 15. 9. 2023. Usnesení bylo na úřední desce obce vyvěšeno dne 26. 6. 2023 a sejmuto dne 15. 9. 2023, tj. v den konání místního referenda.

18. Podle zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu obce Tuchoměřice celkový počet oprávněných osob činil 1 163 osob a celkový počet oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, činil 714 osob. Celkový počet odevzdaných úředních obálek a platných hlasů byl 714. Celkový počet platných hlasů pro odpověď na otázku č. 1 činil 712 hlasů. Celkový počet platných hlasů pro odpověď na otázku č. 2 činil 674 hlasů. Žádná z oprávněných osob neoznačila žádnou odpověď na otázku, a zdržela se tak hlasování. Místní komise uvedla, že k platnosti rozhodnutí v místním referendu bylo třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, přičemž 714 hlasujících osob z celkového počtu 1 163 oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob, je 61,4 %. Místní komise tak konstatovala, že místní referendum je platné. Na otázku č. 1 pro odpověď „ANO“ hlasovalo 109 oprávněných osob (15,3 % z těch, co se hlasování v místním referendu účastnily, a 9,4 % z celkového počtu oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob). Pro odpověď „NE“ hlasovalo 603 oprávněných osob (84,5 % z těch, co se hlasování v místním referendu účastnily, a 51,8 % z celkového počtu oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob). Na otázku č. 2 pro odpověď „ANO“ hlasovalo 230 oprávněných osob (32,2 % z těch, co se hlasování v místním referendu účastnily, a 19,8 % z celkového počtu oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob). Pro odpověď „NE“ hlasovalo 444 oprávněných osob (62,2 % z těch, co se hlasování v místním referendu účastnily, a 38,2 % z celkového počtu oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob). Místní komise tak konstatovala, že místní referendum je závazné. Zápis o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu byl vyvěšen na úřední desce obce Tuchoměřice dne 16. 9. 2023.

Splnění procesních podmínek

19. Soud konstatuje, že návrh byl podán včas, protože výsledky hlasování v místním referendu byly vyhlášeny vyvěšením na úřední desce obecního úřadu dne 16. 9. 2023 (§ 46 odst. 1 zákona o místním referendu), přičemž navrhovatel soudu osobně podal návrh dne 22. 9. 2023, tj. ve lhůtě 10 dnů podle § 58 odst. 2 zákona o místním referendu.
20. Dále soud uvádí, že podle § 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. se návrhem u soudu lze za podmínek stanovených zákonem o místním referendu domáhat vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nebo 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. Oprávněnou osobou je ve smyslu § 2 zákona o místním referendu každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce, přičemž podle § 4 zákona 491/2001 Sb., volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, se aktivní volební právo do zastupitelstva obcí v případě občanů České republiky odvozuje od místa, kde je občan přihlášen k trvalému pobytu (a nejsou u něho dány překážky ve výkonu volebního práva). Vzhledem k tomu, že navrhovatel je občanem České republiky starším 18 let a ke dni konání místního referenda byl přihlášen k trvalému pobytu v obci Tuchoměřice, svědčí mu aktivní volební právo do zastupitelstva obce Tuchoměřice, z čehož plyne, že je oprávněnou osobou podle § 58 odst. 1 zákona o místním referendu. Dále platí, že místní referendum bylo vyhlášené z rozhodnutí zastupitelstva obce podle § 14 zákona o místním referendu. Soud tak jednal jako s účastníkem řízení vedle navrhovatele již jen s odpůrkyní (obcí Tuchoměřice).
21. Návrh splňuje i další zákonné náležitosti, soud jej proto přezkoumal v souladu s § 91a a § 93 s. ř. s.
22. Soud podle § 91a odst. 3 s. ř. s. rozhodl bez jednání, protože vycházel jen z obsahu dokumentace k referendu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Dokazování soud neprováděl.

Posouzení věci soudem

23. Východiskem pro posuzování otázky referenda je ústavní princip suverenity lidu a právo podílet se na správě věcí veřejných. 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 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“). NSS k tomu v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS (dále jen „Lesík Bělka“) uvedl: „[R]eferendum představuje jednu z forem přímé demokracie. Přímou demokracii je třeba vykládat ve dvou významech: (1.) jako institucionální výraz principu suverenity lidu, umožňující rozhodování věcí veřejného zájmu a (2.) jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí. Tomuto dvojímu vnímání odpovídá ústavní úprava, která v čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR na straně jedné umožňuje zakotvení ústavního zákona, který by stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo, a v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. (...) [M]ožnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní

politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“

24. Obecně by proto správní soudy měly přistupovat k návrhům na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu zdrženlivě, neboť lze vycházet z vyvratitelné domněnky, že zjištěný výsledek 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. Bude třeba vycházet zásadně z toho, že výsledek místního
25. Zákon o místním referendu upravuje tři důvody podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu:
 - a) došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek,
 - b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, nebo
 - c) bylo konáno místní referendum o věci, o níž místní referendum nelze podle § 6 konat [pozn. soudu – jde o zjevný legislativně technický omyl, neboť je zřejmé, že má jít o § 7 (viz bod 26 rozsudku NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS)].
26. V rozsudku 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, NSS dovodil, že z následné soudní kontroly referenda podle § 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. nejsou vyňata žádná porušení zákona. Pokud půjde o situace nepředvídané výslovně § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu, pak bude muset soud zkoumat, zda se jedná o porušení, která mohla mít vliv na výsledek referenda [§ 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu]. Pokud ano, bude muset rozhodnout, zda toto porušení bude mít za následek neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu nebo neplatnost hlasování v místním referendu.
27. Rozhodovací praxe soudů vychází i ve věcech posuzování platnosti hlasování a rozhodnutí přijatého v místním referendu podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu z tzv. algoritmu přezkumu platnosti hlasování a platnosti voleb (viz např. usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS, přičemž judikatura ve věcech místního referenda odkazuje na tuto volební judikaturu; např. rozsudky NSS ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, bod 42, č. j. Ars 2/2013-59, bod 37). Důvodem vyhovění návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování či rozhodnutí přijatého v místním referendu podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu bude situace, kdy *zaprvé* došlo k porušení zákona, *zadruhé* toto porušení mělo vztah mezi protizákonností a celkovými výsledky referenda a *zatřetí* je dána zásadní intenzita této zjištěné nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že by referendum dopadlo opačně. NSS v té souvislosti hovoří o *zatemnění volebních*

výsledků, tedy o jejich zásadním zpochybnění (viz usnesení NSS č. j. Vol 6/2004-12). O zatemnění volebního výsledku jde tehdy, pokud je možno se důvodně domnívat, že by volby dopadly odlišně, pokud by nedošlo ke zjištění nezákonnosti (viz 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). Soud jen pro úplnost dodává, že v případě přezkumu místního referenda nedošlo ke zpřísnění třetího bodu algoritmu novelou volebních zákonů provedenou zákonem č. 322/2016 Sb., která nově požaduje, aby se již nejednalo o pouhou potencialitu ovlivnění výsledku voleb, ale aby se jednalo o hrubé porušení zákona, které výsledek voleb skutečně ovlivnilo.

28. Pro řádné posouzení návrhu je dále podstatné, že NSS v již citovaném rozsudku č. j. Ars 4/2015-45 rozlišoval mezi vadami, které mohou způsobit neplatnost přijatého rozhodnutí podle § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s., a vadami, které mohou způsobit neplatnost hlasování podle § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s. Neplatnost hlasování se zjevně musí vztahovat k porušení těch pravidel, která upravují průběh samotného hlasování, případně s ním souvisí, jako je například vedení kampaně pro místní referendum (tedy zejména část první, hlava V.), ale i proces zjišťování výsledků hlasování (část první, hlava VI.). Uvedená porušení odpovídají zpravidla § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu (došlo k takovému porušení ustanovení tohoto zákona, které mohlo ovlivnit jeho výsledek). Oproti tomu neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu se bude týkat zejména situací, kdy se referendum vůbec nemělo uskutečnit, neboť se netýkalo samostatné působnosti obce (§ 6), nebo se jí sice týkalo, ale jeho konání je zákonem vyloučeno (§ 7). V případě vad způsobujících neplatnost rozhodnutí přijatého v referendu bude nové hlasování vyloučeno, protože pro zjištěnou vadu se nemělo vůbec uskutečnit, naopak vady způsobující neplatnost hlasování lze zhojit novým hlasováním. Důsledky rozhodnutí soudu o neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a o neplatnosti hlasování jsou tedy odlišné.
29. V nyní projednávané věci se navrhovatel primárně dovolával vad způsobujících neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu, ale namítal i to, že obec nedostatečným způsobem informovala občany obce Tuchoměřice o finančních přínosech provozování hazardních her na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197. Jelikož tyto námitky směřují do řádnosti a férovosti vedení kampaně místního referenda, jejich důvodnost by v souladu s výše uvedeným měla za následek neplatnost hlasování v místním referendu. Pokud by tedy soud shledal, že nejsou dány důvody pro vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, může v případě důvodnosti námitek vyslovit neplatnost hlasování.
30. S vědomím výše uvedených úvah soud posuzoval důvodnost návrhu a to, zda místní referendum proběhlo v souladu se zákonem:
31. Navrhovatel namítal, že otázka č. 1 je podle § 7 písm. 1 písm. d) zákona o místním referendu v rozporu s právními předpisy, protože nelze povolit něco, co není zakázáno (obecně závazná vyhláška omezující provozování hazardních her nebyla v obci Tuchoměřice vydána). Povolení umístění herního prostoru podle § 97 zákona o hazardních hrách je rozhodnutí vydané v přenesené působnosti a místní referendum se o něm podle § 6 zákona o místním referendu vůbec nemohlo konat.
32. Podle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce.
33. Podle § 7 zákona o místním referendu referendum není možné konat: a) o místních poplatcích a o rozpočtu obce, b) o zřízení nebo zrušení orgánů obce a o jejich vnitřním

uspořádání, c) o volbě a odvolání starosty, místostarosty, členů rady města a dalších členů zastupitelstva obce, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce, d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy, e) v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení, f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti, nebo g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

34. NSS v rozhodnutí Lesík Bělka k uvedeným ustanovením vyslovil, že: „(...) z citovaných ustanovení plyne přípustnost konání místního referenda ve všech věcech spadajících do samostatné působnosti obce s výjimkou taxativně uvedených případů. Samostatnou působnost obce blíže vymezuje ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ...“.
35. Podle § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon (odst. 1). Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku (odst. 2).
36. Podle § 10 obecního zřízení obec může povinnosti ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleně“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, d) stanoví-li tak zvláštní zákon.
37. Podle § 12 zákona o hazardních hrách obec může na základě jiného zákona vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno.
38. Podle § 3 odst. 2 zákona o hazardních hrách upravuje tento zákon mj. tyto druhy hazardních her: d) bingo, e) technickou hru a f) živou hru.
39. Z výše citovaných ustanovení obecního zřízení a zákona o hazardních hrách je patrné, že úprava hazardních her (binga, technických her a živých her) je přenechána samostatné

působnosti obce a jejich regulace je možná prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Svoboda podnikání není neomezená a v oblasti hazardních her se na ni vztahuje regulace zákona o hazardních hrách, neboť se jedná o specifické odvětví, ve kterém nedodržování pravidel může snadno vést k celé řadě negativních společenských jevů, jimž je nutné důsledně předcházet (srov. nálezy ÚS ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12). Proto také zákonodárce v § 12 zákona o hazardních hrách obcím výslovně umožnil, aby tuto citlivou oblast regulovaly podle vlastního uvážení v mezích své samostatné působnosti při zohlednění místních podmínek a vůle demokraticky zvolených obecních zastupitelů. Obecně závaznou vyhláškou lze upravit i způsob místní (obecní) regulace hazardu, neboť je např. umožněno „zastropovat“ počet provozoven hazardních her či stanovit jejich maximální možný počet, pokud pochopitelně obec svůj postup řádně odůvodní (srov. FURKOVÁ, Petra, VESELÝ, Miroslav, CHODÚR, Pavel, ŠTĚPÁNOVÁ, Barbora. *Obecně závazné vyhlášky v praxi obcí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022).

40. Ve vztahu k povolení k umístění herního prostoru, na nějž poukazuje navrhovatel, je obecně závazná vyhláška z hlediska možnosti provozovat na území obce hazardní hry zcela zásadní. Podle zákona o hazardních hrách potřebuje podnikatel nejprve „základní povolení“ podle § 86 zákona o hazardních hrách, na jehož základě obecní úřad (§ 115 zákona o hazardních hrách) vydává „povolení k umístění herního prostoru“ (§ 97 až § 104 zákona o hazardních hrách), tedy konkrétní provozovny, která musí kromě zákonodárcem všeobecně stanovených standardů respektovat i případnou místní regulaci obecně závazné vyhlášky obce [§ 98 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách]. Dokonce platí, že toto povolení lze zrušit i *ex post*, pokud je obecně závazná vyhláška vydána po vydání rozhodnutí o povolení k umístění herního prostoru. *„Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“* (rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2015, č. j. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS). Vyložený § 43 odst. 1 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném do 31. 12. 2016, je totožný s nyní účinnou právní úpravou, a proto je tento závěr stále relevantní.
41. Pakliže se otázka č. 1 místního referenda v obci Tuchoměřice táže na to, zda má obec „povolit“ provozování hazardních her, nelze tuto otázku chápat jinak než tak, že se obec táže, zda má provozování hazardních her v souladu se svými kompetencemi spočívajícími podle § 12 zákona o hazardních hrách ve spojení s § 10 obecního zřízení v podobě vydávání obecně závazných vyhlášek „umožnit“ (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, bod 42). Otázka č. 1 se tudíž zjevně týká věci, která patří do samostatné působnosti obce, a není v rozporu s § 6 zákona o místním referendu. V souladu se závěry Krajského soudu v Praze (usnesení ze dne 17. 4. 2012, č. j. 50 A 3/2012-28) a NSS ve věci Lesík Bělka je namístě uzavřít, že smyslem místního referenda v obci Tuchoměřice bylo získat názor občanů na provozování hazardních her v obci. To ostatně odpovídá i prokázanému záměru obce Tuchoměřice, protože z usnesení o vyhlášení místního referenda výslovně plyne, že obec má v úmyslu realizovat rozhodnutí občanů vyplývající z místního referenda přípravou a vydáním obecně závazných vyhlášek. Soud tak nesouhlasí

s navrhovatelem v tom ohledu, že znění otázky č. 1 nelze domýšlet, protože byla položena jednoznačně. Z judikatury ve věci Lesík Bělka totiž plyne opak, tj. že je třeba brát v úvahu i zřejmý smysl a účel položené otázky, jež je v tomto případě prokazatelně zachycen v usnesení o vyhlášení místního referenda, které bylo zveřejněno na úřední desce obecního úřadu až do dne konání místního referenda. Nikdo tedy o významu této otázky nemohl důvodně pochybovat. Navíc i v případě pochybností platí, že má být rozhodnuto ve prospěch výsledku referenda. Umožňuje-li § 12 zákona o hazardních hrách provozování hazardních her regulovat (i zakázat) jen na určitých místech v obci, lze i vyhovět tomu, aby provoz hazardních her nebyl umožněn jen pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197, třebaže z usnesení o vyhlášení místního referenda lze dovozovat, že obec Tuchoměřice uvažuje o komplexním rozsahu regulace provozování hazardních her. Navrhovatel se tedy mylí v tom ohledu, že v důsledku rozhodnutí přijatého v místním referendu nelze umožnit provozování hazardních her jen pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197, protože položenou otázku je třeba chápat ve veřejně deklarovaných místních souvislostech a v kontextu kompetencí, jež jsou obci při regulaci hazardu svěřeny.

42. Odkaz navrhovatele na rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb., je nepřiléhavý. V něm NSS krajskému soudu vytkl, že ze znění otázky nepřipustně domýšlel její smysl: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo Obce Chvalovice neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren a současně zrušilo, nebo vypovědělo doposud všechny uzavřené smlouvy s firmou Viventy česká s.r.o., IČ: 26918013, se sídlem v Brně, Olomoucká 3419/7?*“. Skutkové okolnosti jsou však v tomto případě zásadně jiné, protože na rozdíl o nyní projednávané věci otázky nebyly formulovány zastupitelstvem obce, ale přípravným výborem. Závěr krajského soudu se pak opíral jen o domnělý záměr iniciátorů místního referenda, tj. přípravného výboru, který však byl podle NSS skryt a ve znění položené otázky neměl oporu. Otázka tak podle NSS implikovala, že o zákazu a nepovolení výstavby má být autoritativně rozhodnuto zastupitelstvem obce, a to v rámci samostatné působnosti obce. Tento požadavek byl navíc podle NSS umocněn i tím, že o zákazu a nepovolení výstavby má být rozhodnuto neprodleně, a to v situaci, kdy nebyla v době konání místního referenda připravována žádná změna územně plánovací dokumentace pro území dané obce, naopak již nabyta účinnosti změna územního plánu, která výstavbu větrných elektráren umožnila, a následně byla vydána a nabyta právní moci příslušná rozhodnutí správních orgánů o umístění stavby větrné elektrárny na příslušných pozemcích na území obce. Podle NSS tak ani případná změna územního plánu nemohla být sama o sobě důvodem ke zrušení rozhodnutí o umístění stavby z moci úřední, případně dalších rozhodnutí v navazujících řízeních podle stavebního zákona, pokud již taková rozhodnutí nabyta právní moci před účinností změny územního plánu.
43. NSS v citovaném rozsudku č. j. Ars 4/2012-47 ostatně sám poukázal na věc Lesík Bělka kladoucí důraz na zřejmý smysl a účel položené otázky. Zdůraznil, že ve věci Lesík Bělka zastupitelstvo obce v souvislosti s přípravou změny územního plánu chtělo znát názor občanů obce, což bylo patrné z odůvodnění vyhlášení místního referenda. I v případě obce Tuchoměřice je pak vůle jejího zastupitelstva jakožto iniciátora referenda prokazatelně zřejmá z usnesení o vyhlášení místního referenda. Důležité též je, že i podle názoru NSS vyjádřeného ve věci č. j. Ars 4/2012-47 nebylo vadou, pokud položené otázky ve věci Lesík Bělka obsahovaly výraz „povolení“, přestože obec v samostatné působnosti žádné povolení vydat nemohla, neboť podstatné bylo znát názor občanů, zda umožní těžbu a s ní spojené vybudování výsypek či nikoliv. I v tom je nyní projednávaná věc obdobná jako věc Lesík Bělka, protože i v tomto případě má obec Tuchoměřice (její zastupitelstvo) kompetenci

umožnit či zakázat na konkrétních pozemcích provozování hazardních her. Není ani pochyb o tom, jakými právními prostředky tak má učinit, aby dostála své povinnosti podle § 49 zákona o místním referendu („*Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné.*“), protože podle § 12 zákona o hazardních hrách je tímto prostředkem obecně závazná vyhláška. Ta může (ale nemusí) provozování hazardních her omezovat (mj.) na určitá místa (či místo). V souladu s vyjádřeným projevem vůle občanů tak může vydáním obecně závazné vyhlášky zastupitelstvem obce dojít k přímému, bezprostřednímu a bezodkladnému „zákazu“ („povolení“ či „umožnění“) provozování hazardních her na jejím území. I tímto se tato věc liší od věci vedené NSS pod č. j. Ars 4/2012-47. Opomenout nelze ani ten rozdíl spočívající v tom, že vydaná obecně závazná vyhláška může mít vliv i na již existující provozovny hazardních her, jak soud uvedl v bodě 40 tohoto rozsudku. Nejedná se tedy o neplatně formulovanou otázku jako v případě věci vedené před NSS pod č. j. Ars 4/2012-47.

44. Soud zároveň neshledal, že by bylo nepřípustné konat o navržené otázce místní referendum ve smyslu § 7 zákona o místním referendu. Nejedná se podle písm. a) o úpravu místních poplatků nebo rozpočtu obce (v tomto směru může mít zodpovězení otázky jen druhotné dopady), podle písm. b) o zřízení nebo rušení orgánů obce či o jejich vnitřní uspořádání, a ani se nejedná o volbu nebo odvolání osob uvedených v § 7 písm. c) zákona o místním referendu. Též se nejedná o případ podle písm. f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti ani podle písm. h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.
45. Navrhovatel se mylně domnívá, že otázka č. 1 (a rozhodnutí vzešlé z místního referenda) je v rozporu s právními předpisy. To, že obec Tuchoměřice otázku č. 1 formulovala tak, že má „povolit“ provozování hazardních her, její rozpor s právními předpisy podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu zjevně nezpůsobuje. Z výše podrobně popsanych úvah (body 39 až 43 tohoto rozsudku) je patrné, že obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky hazard na svém území regulovat může. O jejím významu pak není pochyb (bod 41 tohoto rozsudku). Lze pouze do budoucna doporučit, aby obce své otázky formulovaly důsledněji tak, jak tomu bylo např. ve věci Statutárního města Kladno „*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?*“ (viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 59 A 38/2022-206). Nezákonnost otázky č. 1 či rozhodnutí z ní vzešlé není dána.
46. Rovněž se nejedná o případ, že by se o položené otázce rozhodovalo ve zvláštním řízení podle § 7 písm. e) zákona o místním referendu, neboť podstata místního referenda v obci Tuchoměřice směřovala k zajištění podkladů (zjištění vůle občanů obce) pro vydání obecně závazné vyhlášky obce, nikoliv k vydání povolení k umístění herního prostoru podle § 97 zákona o hazardních hrách (bod 41 tohoto rozsudku). Soud nepochybně, že o povolení k umístění herního prostoru podle § 97 zákona o hazardních hrách může rozhodovat obecní úřad v samostatném správním řízení, jehož výsledek (rozhodnutí) nebude moci být nahrazen ani rozhodnutím obyvatel obce v místním referendu, ani rozhodnutím příslušného zastupitelstva. Jak již ovšem bylo výše nastíněno, smyslem konání referenda v dané věci nebylo v žádném případě jakkoliv nahrazovat činnost příslušných orgánů státní správy, ale naopak zjistit názor občanů obce na regulaci hazardu v obci. Ostatně konání místního referenda nemůže případně podle judikatury bránit ani skutečnost, že určitá věc je či bude

předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, č. j. 58 Ca 23/2005-41, č. 661/2005 Sb. NSS). Totéž konstatoval NSS v rozsudku ve věci Lesík Bělka: „Výsledek místního referenda nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů. O samotném povolení [...] proto samozřejmě rozhodují příslušné orgány státní správy v samostatném správním řízení. Smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení jejich činnosti, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Konání místního referenda proto nemůže bránit samotná skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.“

47. Na nyní projednávanou věc nedopadá ani výluka týkající se schválení, změny nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, neboť jak bylo řečeno v rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS „Nejvyšší správní soud vykládá § 7 písm. g) o místním referendu tak, že činí nepřipustným referendum o obecně závazné vyhlášce přípravným výborem přímo formulované v ‚paragrafovém‘ znění právního předpisu. (...) Místní referendum je tak přípustné o otázce, která formuluje konkrétní věcný dotaz. Naopak nelze konat referendum o konkrétně formulované obecně závazné vyhlášce.“
48. Nejsou tedy dány důvody, aby soud vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v referendu podle § 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu.
49. Dále navrhovatel namítá, že položené otázky nebyly jednoznačné. K tomu soud poukazuje na § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, podle něhož „[o]tázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem ‚ano‘ nebo slovem ‚ne‘.“ Soud má pak za to, že v daném případě byly obě položené otázky zformulovány natolik jasně, že odpovídaly dikci citovaného ustanovení. Občané totiž hlasováním odpovídali na otázky, na které bylo možno odpovědět pouze způsobem „ano“ či „ne“. Překážkou rozhodování v místním referendu není to, že se otázka č. 1 týkala dvou pozemků. Občan hlasující v místním referendu se mohl pro zápornou odpověď rozhodnout nejenom z důvodu nesouhlasu provozování hazardních her na jednom pozemku, ale i z důvodu nesouhlasu provozování hazardních her na obou pozemcích. To, že hlasující občan nemohl projevit nesouhlas pouze s jedním pozemkem, ale jeho odpověď se musel vztahovat na oba pozemky, není v rozporu se zákonem. Ten totiž vyžaduje jen to, zda lze na otázku odpovědět „ano“ či „ne“, což v projednávané věci je splněno. Je na uvážení iniciátora referenda, zda bude otázka vztažena pouze k jedné či k více věcem zároveň. Pochopitelně tím může riskovat případný nesouhlas s navrženou otázkou, právě proto, že hlasující se mohou neztotožnit byť i jen s dílčí částí otázky. To však neznamená její nezákonnost. Nezákonná by mohla být pouze tehdy, pokud by nebyla jednoznačná. Nadto platí, že by se jednalo o vadu podle § 58 písm. 1 písm. a) zákona o místním referendu, na niž se uplatní algoritmus přezkumu. Musela by tedy být splněna podmínka, že je možno se důvodně domnívat, že by referendum dopadlo opačně. K tomu však navrhovatel uvedl jen dosti obecná tvrzení, aniž by je čímkoli doložil, natož pak tak, že by prokázal relevantní vliv na výsledek hlasování v místním referendu. To však není pro vyhovění návrhu zjevně dostačující.
50. Případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení (viz rozsudek NSS č. j. Ars 2/2012-43, bod 43). Pokud navrhovatel na tuto judikaturu odkazuje, soud uvádí, že její požadavky jsou splněny, protože na otázku č. 1 lze odpovědět „ano“ či „ne“. Otázka č. 1 není vnitřně rozporná a neumožňuje konkurující výklad (bod 41 posledně citovaného rozsudku NSS). Není ani matoucí, jak soud podrobně vysvětlil v bodě 39 až 43 tohoto rozsudku.

Pokud by soud argumentaci navrhovatele připustil, naopak by postupoval v rozporu s tímto rozhodnutím, protože podle NSS restriktivní výklad vede k citelnému zúžení prostoru pro vyjádření vůle občanů o místních záležitostech a nepřípustné destrukci samotného účelu institutu místního referenda. V rámci přezkumu místního referenda je třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázkách jednoznačnosti respektovat jejich význam pro jejich běžného adresáta-voliče, který v místním referendu rozhoduje. Principy aktivního občanství a participace v rámci obce, v aristotelském smyslu *polis*, by neměly být podemílány výkladem, který jejich naplňování prakticky znemožňuje (bod 77 posledně citovaného rozsudku NSS).

51. Vliv na nejednoznačnost tak zjevně nemá ani to, že hazardní hry mají být podle otázek provozovány „na pozemku“, a nikoli v „herním prostoru“, jak se snaží namítat navrhovatel. Pro účely místního referenda je totiž podstatné, že hlasující občané věděli, co je předmětem otázky (umožnit provozování hazardních her na určitých místech), proč je irelevantní, jak je toto místo v otázce označeno.
52. Stejně tak je bez významu, že v otázkách je uvedený nesprávný výčet zákona o hazardních hrách „§ 3 odst. 2 písm. d) až t)“ [správně má být „§ 3 odst. 2 písm. d) až f)“], k čemuž soud přihlédl z úřední povinnosti, neboť v obou otázkách jsou konkrétní druhy her, jež mají být regulovány, výslovně (a správně) vyjmenovány. Není tedy pochyb o tom, jaké hry obec Tuchoměřice zamýšlela regulovat (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2022, č. j. 51 A 64/2022-15, bod 7).
53. Je třeba připustit, že otázka č. 2 je formulována poněkud návodně, protože z ní lze dovozovat, že provozování hazardních her způsobí z důvodu ochrany veřejného pořádku potřebu zřídit obecní policii. To však není v rozporu se zákonem. Nelze totiž odhlížet od toho, že „[p]rovozování výherních hracích přístrojů a obdobných zařízení se nachází v zásadě na samém okraji společensky akceptovaných aktivit a je doprovázeno významnými negativními externalitami. Zátěž plynoucí z těchto externalit ovlivňuje sociální situaci obyvatel v obcích, v nichž jsou výherní hrací přístroje (či podobná zařízení) provozovány, a veřejný pořádek v těchto obcích.“ (viz nálezy ÚS ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12). Je proto podle soudu zcela legitimní se v souvislosti s otázkou, zda se na území obce, resp. na dvou pozemcích na jejím území, umožní provozování hazardních her, současně tázat i na to, zda občané obce požadují, aby projevy těchto „významně negativních externalit“ kontrolovala obecní policie. Ostatně, v řadě případů jsou otázky, v nichž je souvislost mezi provozováním hazardních her a ohrožením veřejného pořádku a bezpečnosti, bez dalšího akceptovány (viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 59 A 38/2022-206, ze dne 16. 2. 2023, č. j. 51 A 5/2023-70, a ze dne 27. 4. 2023, č. j. 54 A 25/2023-42). Navíc i v tomto případě je třeba připomenout, že by se jednalo o vadu podle § 58 písm. 1 písm. a) zákona o místním referendu, u níž se uplatní algoritmus přezkumu. Musela by tedy být splněna podmínka, že je možno se důvodně domnívat, že by výsledek místního referenda dopadl opačně, pokud by se např. o otázce č. 2 vůbec nehlasovalo. O tom však v tomto případě nic nesvědčí a ani navrhovatel v této souvislosti na nic konkrétního nepoukazuje (tím méně neprokazuje). Naopak, je namístě vycházet z předpokladu racionality chování hlasujících osob (rozsudek NSS č. j. Ars 2/2013-59, bod 50). Pokud navrhovatel namítá, že o zřízení obecní policie bylo hlasováno na zasedání zastupitelstva obce dne 14. 4. 2021, není soudu zřejmé, jakou to má souvislosti s nyní projednávanou věcí. Pouze obecně k tomu lze dodat, že ode dne 14. 4. 2021 se poměry v obci mohly zásadním způsobem změnit, a to mj. z důvodu zvažovaného umožnění provozování hazardních her na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197. Zákon o

místním referendu omezuje konání referenda o věci, o které již bylo referendem rozhodnuto. Naopak nebrání – a je to naopak běžné – tomu, aby občané obce v referendu vůli svých zvolených zastupitelů potvrdili, nebo změnili.

54. Důvodem nezákonnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nemůže být ani to, že jeho výsledek je podle navrhovatele v rozporu se zájmy obce a jejích občanů. Soud připomíná, že místní referendum představuje jednu z forem přímé demokracie jako základního práva občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje jejich obce představuje ústavně zaručené základní politické právo. Byli to tedy právě občané obce Tuchoměřice, kdo v místním referendu v souladu se zákonem hlasoval o tom, co je v zájmu obce a jejích občanů. Rozhodli, že v jejich zájmu je, aby na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197 nebylo umožněno provozování hazardních her. Zjevně tak před finančními zájmy upřednostnili jiné (lhostejno jaké) zájmy. Bylo by pak v hrubém rozporu s principy dělby moci, pokud by měl nyní soud jejich volbu z hlediska její „správnosti“ posuzovat a přehodnocovat. Občané obce Tuchoměřice v souladu se zákonem projeví vůli, co je podle nich v zájmu jejich obce, a soud tuto úvahu nesmí přezkoumat, ledaže by se jednalo o zjevné excesy tak, jak předvídá § 7 zákona o místním referendu. Tyto podmínky však v tomto případě splněny nejsou.
55. Lze tedy konstatovat, že vady, na něž poukazoval navrhovatel, nezpůsobují neplatnost rozhodnutí přijatého v referendu podle § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s.
56. Navrhovatel dále namítal, že občané od obce Tuchoměřice neobdrželi dostatečné informace o tom, jaké by provozování hazardních her na pozemcích parc. č. st. 292 a parc. č. 197 mělo finanční výhody. Tyto námitky tedy směřují do vedení kampaně, jež může souviset s hlasováním v místním referendu, a proto tyto námitky mohou způsobit jen neplatnosti hlasování v místním referendu (bod 28 tohoto rozsudku).
57. Hlasování v referendu je formou politického rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si bude vytvářet názor na položenou otázku a odkud získá potřebné informace. Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitých řešení je především věcí kampaně, vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Kampaně prováděná před hlasováním ve volbách a také v místním referendu je zcela legitimní, odpovídající principu svobody hlasování a není ničím jiným než realizací některých ústavně zaručených základních práv (zejména svobody projevu a práva na šíření informací). Do této kampaně, která by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně neměla zasahovat. Ze samotné podstaty místního referenda (tj. rozhodování o sporné otázce) vyplývá existence protichůdných názorových proudů obyvatel určité obce ohledně předmětné otázky. Je proto zcela logické, že od osob a jejich seskupení, která provádějí kampaně, lze očekávat snahu pozitivně i negativně ovlivnit oprávněné osoby v tom, zda a případně jak mají v místním referendu hlasovat (rozsudek NSS č. j. Ars 2/2013-59 a ve věci Lesík Bělka).
58. Z toho plyne, že nebylo odpovědností obce, jejího zastupitelstva či vedení, aby o výhodách hazardních her poskytovala informace v takovém rozsahu, v němž by si navrhovatel představoval. Naopak ničemu nebrání, aby vedení obce zastávalo jeden z možných názorů, přičemž v rozporu se zákonem je to, pokud je zastáncům druhého názoru ve vedení jejich kampaně bráněno. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo, protože již z návrhu navrhovatele je zřejmé, že před hlasováním v místním referendu v obci Tuchoměřice proběhlo mj. setkání s občany a zástupci provozovatelů hazardních her měli možnost

prezentovat výhody provozování hazardních her, jež mají pro obce vyplývat. Sám navrhovatel v návrhu uvádí, že zástupci provozovatelů měli možnost občany informovat, že roční příjem obce z hazardních her by byl přibližně 30 000 000 Kč a pokud by byly hazardní hry provozovány ještě v roce 2023, tak za poslední čtvrtletí by obec získala až 15 000 000 Kč. Zástupci provozovatelů hazardních her rovněž měli možnost občanům nabídnout, že obci každoročně budou přispívat finanční částkou ve výši minimálně 1 000 000 Kč. Z toho pak nelze dovozovat, že obec Tuchoměřice (její zastupitelstvo nebo vedení) jakkoliv bránila ve vedení kampaně zastáncům hazardu, přičemž navrhovatel žádá další konkrétnější tvrzení a důkazy k nim v tomto ohledu soudu nenabídl. Naopak, již z jeho tvrzení lze dovozovat, že obec zajistila pro obě zájmové skupiny férové podmínky. Má-li navrhovatel dojem, že tyto informace nebyly pro občany obce Tuchoměřice dostatečné, měli zastánci realizace projektů jistě možnost vést intenzivnější kampaň a všechny tvrzené výhody podrobněji a efektivněji vysvětlit. Pakliže se tomu však dostatečně efektivně nestalo, nelze to klást k tíži obci Tuchoměřice, ale těm, kteří usilovali o opačný výsledek hlasování.

59. Též tato námitka tak není důvodná, a proto není dán důvod ani pro vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu podle § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s.
60. Soud uzavírá, že žádná z námitek navrhovatele není důvodná a ani neshledal žádnou vadu, jež by měla vést k vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu v obci Tuchoměřice či k vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu v obci Tuchoměřice.

Závěr a náklady řízení

61. Soud se shora uvedených důvodů návrh navrhovatele jako nedůvodný zamítl.
62. 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.

Poučení:

Toto usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 17. října 2023

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu