



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudkyně zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **A. K.**, zastoupeného advokátem Mgr. Pavlem Baťkem, sídlem T. G. Masaryka 142, Příbram, proti odpůrkyni: **obec Tuchoměřice**, sídlem V Kněžívce 212, Tuchoměřice, zastoupené advokátem JUDr. Luděkem Krajhanzlem, sídlem Revoluční 7, Praha 1, o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17. října 2023, čj. 37 A 24/2023-42,

takto:

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Popis věci

[1] Zastupitelstvo obce Tuchoměřice vyhlásilo místní referendum, aby zjistilo politický názor občanů obce na případný provoz hazardních her na území obce. Referendum se konalo dne 15. září 2023 a hlasovalo se v něm o těchto 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] Referenda se zúčastnil dostatek občanů obce: účast hlasujících činila přes 61 %, a referendum tedy bylo platné. Občané odpověděli na obě otázky „ne“; podíl hlasujících pro tyto odpovědi činil více než 51 % (u první otázky) a více než 38 % (u druhé otázky) z celkového počtu občanů obce, a referendum tedy bylo i závazné.

[3] S výsledkem místního referenda však nesouhlasil jeden z občanů obce a podal u Krajského soudu v Praze návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, případně na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

[4] Krajský soud návrh zamítl z těchto důvodů:

- První otázku položenou v tuchoměřickém referendu bylo třeba vykládat tak, že obec zjišťovala názor občanů na regulaci hazardu na území obce pro účely vydání obecně závazné vyhlášky. To ostatně plyne i z usnesení o vyhlášení referenda. Referendum se tedy vedlo o otázce spadající do samostatné působnosti obce, a tak bylo přípustné.
- Obě otázky byly formulovány jednoznačně. Nehraje roli, že se první otázka týkala dvou pozemků nebo že hovořila o provozu hazardních her „na pozemku“, a ne „v herním prostoru“. Matoucí nebyla ani druhá otázka, neboť provoz hazardních her je často provázen negativními společenskými jevy, a je proto oprávněné se občanů ptát i na to, zda požadují zřízení obecní policie.
- O otázkách spojených s provozem hazardních her byli občané před referendem dostatečně informováni.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (*stěžovatel*) kasační stížnost. Stěžovatel nesouhlasí s výkladem krajského soudu, podle kterého obec zjišťovala první otázkou názor občanů na provoz hazardních her pro účely vydání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti. Otázka totiž zněla tak, zda má obec povolit provoz hazardních her na konkrétních pozemcích. Je přitom veřejně známo, že na těchto pozemcích mají být provozována kasina. Obec se tedy ve skutečnosti občanů ptala, zda má povolit provoz těchto kasin. To je ovšem rozhodnutí spadající do výkonu přenesené působnosti obce, a otázka tedy mířila na to, jak má obec rozhodnout při výkonu přenesené působnosti. Referendum o věcech spadajících do přenesené působnosti obce však zákon nedovoluje, a proto bylo nepřípustné.

pokračování

[6] Krajský soud neposoudil správně ani jednoznačnost první otázky. Nevzal totiž v úvahu, že je otázku možné vykládat dvěma způsoby: buď jako obecný dotaz na regulaci hazardu v obci, nebo jako konkrétní dotaz, zda povolit provoz hazardních her na vymezených pozemcích. V prvním případě by šlo o rozhodnutí v samostatné působnosti obce, ve druhém případě ale o rozhodnutí v působnosti přenesené. Nejednoznačnost otázky byla přitom natolik intenzivní, že mohla běžného hlasujícího občana zmást. To je další důvod, pro který bylo referendum o této otázce nepřipustné.

[7] První otázka je nejednoznačná také proto, že spojovala dvě odlišné provozovny hazardních her. Na stavebním pozemku parcelního čísla 292 mělo být otevřeno kasino ve stávajícím obchodním centru POP Airport, jehož dopad na občany Tuchoměřic by byl zanedbatelný. Naopak na pozemku parcelního čísla 197 mělo být postaveno nové velké kasino.

[8] Znění první otázky nepřipustně zasahuje do vlastnického práva majitelů pozemků parcelního čísla 292 a parcelního čísla 197. Otázka je totiž formulována tak, že může vést k zákazu provozu hazardu jen na těchto pozemcích, ne v celé obci.

[9] Druhá otázka pak navozovala dojem, že se v obci zhorší bezpečnostní situace, pokud bude provoz hazardních her povolen, a že tedy bude nutné zřídit obecní policii. Šlo tedy o nepovolenou otázku, o které nebylo přípustné konat referendum.

[10] Krajský soud nepřihlédl ani k tomu, že občané nebyli informováni natolik, aby se o sporné otázce mohli svobodně rozhodnout. Museli tedy hlasovat podle neúplných a zavádějících informací, které obec uvedla v odůvodnění referenda.

Vyjádření ke kasační stížnosti

[11] Obec Tuchoměřice souhlasí se závěry krajského soudu. Běžný občan nerozlišuje mezi zákazem provozu hazardních her na území obce v podobě obecně závazné vyhlášky a povolením k umístění herního prostoru. Naopak běžnému občanu bylo jasné, na co se obec v referendu ptala – zda si hazard v obci přeje, nebo ne. Není tedy pravda, že by byla první otázka položena nejednoznačně. Referendum navíc jasně ukazuje, že občané si hazard v obci nepřejí.

[12] Tento závěr je pro obec závazný, a obec jej proto musí respektovat. Obec však chce výsledek referenda respektovat i tehdy, pokud by soud shledal, že je referendum neplatné, a to s ohledem na motivaci hlasujících osob a velkou volební účast. Zastupitelstvo obce proto už přijalo obecně závaznou vyhlášku, kterou zakázalo provoz hazardních her na celém území obce. Zasedání zastupitelstva se také zúčastnilo mnoho občanů zastávajících názor, že hazard do obce nepatří.

[13] Námitku o matoucí či tendenční kampani stěžovatel nijak nedokazuje. Obec referendum vyhlásila po vášnivých diskusích o hazardu na území obce. Své občany ale nijak nemanipulovala, jak naznačuje stěžovatel. Sama obec pak žádnou kampaň nevedla a ani vést nemusela.

3. Právní hodnocení

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] V místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce (§ 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu). Otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět „ano“ nebo „ne“ (§ 8 odst. 3 zákona o místním referendu). Místní referendum nelze konat, pokud by otázka položená v místním referendu odporovala právním předpisům nebo pokud by právním předpisům odporovalo rozhodnutí přijaté v místním referendu [§ 7 písm. d) zákona o místním referendu].

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry krajského soudu, podle kterých byly otázky položené v místním referendu přípustné a jednoznačné a občané Tuchoměřic byli dostatečně informováni.

[17] Místní referendum je jednou z forem přímé demokracie. Umožňuje tedy občanům vyjádřit se k otázkám rozvoje své obce, a tak uplatnit své ústavně zaručené základní politické právo podílet se přímo na správě veřejných věcí. Hodnocení, zda bylo konání místního referenda přípustné a zda je v něm přijaté hodnocení platné, by proto nemělo být přísné či formalistické. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovit jeho neplatnost jen tehdy, pokud se jednoznačně prokáže, že referendum proběhlo nezákonně, případně je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno (rozsudek NSS ve věci *lesíku Bělka v Břežanech* ze dne 29. srpna 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, body 12 až 14).

[18] Podobně by měly soudy hodnotit i formulace otázek pokládaných v referendech a jejich smysl by měly posuzovat ve všech souvislostech případu (například rozsudky NSS ve věci *změny územního plánu Černolic* ze dne 17. března 2016, čj. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, bod 58; nebo ve věci *bytové výstavby v Řevnicích* ze dne 1. září 2021, čj. Ars 6/2020-85, bod 16).

[19] V Tuchoměřicích probíhala veřejná debata s občany o regulaci hazardu na území obce. Protože se ukázalo, že jde o citlivou otázku, přistoupilo zastupitelstvo k vyhlášení místního referenda. V první otázce zastupitelstvo odkázalo na pozemky, na nichž se provoz hazardních her v té době zvažoval. V usnesení o vyhlášení místního referenda pak zastupitelstvo uvedlo, že vyhlásilo místní referendum, aby zjistilo názor občanů na provoz hazardu na území obce a aby podle něj regulovalo hazard obecně závaznou vyhláškou. Před samotným referendem se občané mohli také setkat s provozovateli hazardních her, kteří jim přednesli finanční výhody provozu hazardních her na území obce.

[20] Při vědomí těchto skutkových okolností je třeba vykládat první otázku položenou v tuchoměřickém referendu tak, že jejím prostřednictvím obec zjišťovala názor občanů na regulaci hazardu pro účely vydání obecně závazné vyhlášky. To plyne jak z usnesení o vyhlášení referenda, tak z vyjádření obce o veřejné diskusi (jehož obsah stěžovatel nepopřel). V samotné otázce se pojem obecně závazné vyhlášky neobjevil, to však Nejvyšší správní soud v této konkrétní věci nepokládá za natolik podstatnou vadu, aby mohla zmařit výsledek

pokračování

celého referenda. Namísto je pohled opačný: otázka mířila ve své podstatě k regulaci hazardu – a tuto činnost obec vykonává prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vydávaných v samostatné působnosti (§ 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 12 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách). Referendum se tak nevymykalo z okruhu otázek spadajících do samostatné působnosti obce, a bylo tedy přípustné.

[21] Stěžovatelův výklad, podle kterého se v referendu ve skutečnosti rozhodovalo o činnosti obce v přenesené působnosti, tj. o tom, zda má obecní úřad vydat provozovatelům hazardních her povolení k umístění herního prostoru (*dříve § 97, nyní § 104b zákona o hazardních hrách*), tedy nedává s ohledem na okolnosti referenda smysl. Není ani důvod se domnívat, že by si běžný hlasující občan, který své povědomí o věci nabyt právě z diskuse proběhlé v obci, takto otázku vykládal. Odpověď těch, kdo hlasovali „ne“, vyjadřovala přání, aby se v oněch dvou potenciálně vhodných místech hazard neprovozoval – a dosáhnout tohoto cíle může obec jen obecně závaznou vyhláškou. První otázku proto nelze v kontextu celého místního referenda považovat za nejednoznačnou.

[22] První otázka není nejednoznačná ani proto, že spojuje dvě odlišné provozovny hazardních her. Nejvyšší správní soud považuje za přesvědčivé vysvětlení, že otázka zmiňuje konkrétní pozemky z toho důvodu, že provoz hazardních her byl zvažován právě na nich. Bylo přitom nepodstatné, o jaký druh provozoven šlo (budoucí samostatné kasino, či menší hernu v existujícím obchodním centru), protože v referendu se obec ve skutečnosti ptala na to, zda hazard na území obce regulovat, nebo ne. Kromě toho je vždy na uvážení iniciátora referenda, zda otázku vztáhne k jedné věci, nebo více věcem zároveň. Pokud v otázce zmíní více věcí, riskuje sice nižší účast oprávněných osob nebo nesouhlas s navrženou otázkou jako celkem, nejde však o otázku nezákonnou (Ars 4/2015, body 60 a 61).

[23] Rozhodla-li se obec otázku formulačně zúžit na dvě konkrétní místa, u nichž (jediných) případné „povolení provozu“ přicházelo aktuálně v úvahu, místo aby se občanů zeptala obecně, zda má hazard na svém území znemožnit vydáním obecně závazné vyhlášky, lze to vyložit jako snahu zasadit hlasování v referendu právě do kontextu aktuální místní debaty. Je pravda, že otázku by šlo formulovat i vhodněji (jak na to poukazoval stěžovatel ve své replice před krajským soudem a ostatně i sám krajský soud v bodě 45 svého rozsudku). Přesto však taková formulační nedůslednost nevede k neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, pokud je položená otázka lidem v místě dobře srozumitelná.

[24] Stěžovateli se nepodařilo Nejvyšší správní soud přesvědčit, že by tomu tak nebylo. Nepolemizoval ani s výkladem judikatury, jak jej provedl napadený rozsudek.

[25] Stěžovatel se v návrhu dovolával rozsudku NSS ve věci *větrných elektráren ve Chvalovicích* ze dne 31. října 2012, čj. Ars 4/2012-47, jímž byla vyslovena neplatnost rozhodnutí v místním referendu. Výsledek referenda („občanského“, tj. konaného na návrh přípravného výboru) zavazoval zastupitelstvo obce k tomu, aby *neprodleně zakázalo a nepovolovalo výstavbu větrných elektráren*; to ovšem nebyla otázka, která by – jakkoli vyložena – spadala do samostatné působnosti obce. Navíc v té době už byla účinná změna územního plánu, která naopak výstavbu větrných elektráren umožnila, a zájemce o výstavbu už získal pravomocná rozhodnutí o umístění stavby. Krajský soud však nynější případ od toho chvalovického odlišil: tehdy byla otázka formulována nikoli obcí samotnou a neopírala

se o žádnou výkladovou pomůcku, z níž by občané při hlasování mohli vycházet. I Nejvyšší správní soud má za to, že v obou těchto aspektech je nynější věc jiná.

[26] Krajský soud připomněl i o málo starší rozsudek Ars 1/2012 (*lesík Bělka v Břežanech*), od něž se naopak odlišil samotný rozsudek chvalovický. V Břežanech se obec občanů ptala, zda jsou pro *vybudování výsypek a povolení těžby u lesíku Bělka*. Navrhovatel neplatnosti i tam namítal, že o „povolení“ může obec rozhodovat jen v přenesené působnosti. Soudy mu však za pravdu nedaly, protože referendum proběhlo v souvislosti s přípravou změny územního plánu a obec občanům v usnesení o vyhlášení referenda vysvětlila, že se ptá právě proto, aby případně mohla ve své samostatné působnosti do podoby územního plánu zasáhnout. Podstatná tak nebyla konkrétní textace otázky, ale jednoznačný kontext, v němž byla položena. Nynější věc lze tedy připodobnit k věci břežanské, uzavřel krajský soud – a Nejvyšší správní soud s ním souhlasí.

[27] Námitku, podle které znění první otázky nepřipustně zasahuje do vlastnického práva majitelů v ní zmíněných pozemků, stěžovatel vznesl poprvé až v kasační stížnosti. Jde tedy o nový právní důvod, který stěžovatel neuplatnil před krajským soudem, i když jej uplatnit mohl. Taková námitka je nyní nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[28] Neobstojí námitka, podle které byla druhá otázka návodná. Otázka se dotazovala občanů Tuchoměřic, zda si přejí zřídit obecní policii, pokud bude provoz hazardních her povolen. Jak správně poznamenal krajský soud, je všeobecně známo, že provoz hazardních her provázají významné negativní společenské jevy jako patologické hráčství, kriminalita a jiné sociální problémy. Tyto jevy často ovlivňují veřejný pořádek v obcích, v nichž je hazard provozován. Otázku proto nelze považovat za návodnou či zavádějící, pokud obecně spojuje provoz hazardních her s možným narušením bezpečnosti v obci (rozsudek NSS ze dne 21. března 2018, čj. Ars 3/2018-29, body 18 až 20).

[29] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že občané neměli dostatečné a objektivní informace, na jejichž základě by se mohli svobodně rozhodnout. Je totiž věcí každého hlasujícího, jak si bude vytvářet názor na položenou otázku a odkud získá potřebné informace. Za zveřejnění argumentů pro určité řešení a proti němu obec neodpovídá – může případně jen vyhradit plochu pro prezentaci názorů na řešenou otázku (§ 32 zákona o místním referendu; rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, bod 20).

[30] Občané tedy mohli čerpat informace o referendu odkudkoli: jak z usnesení o vyhlášení referenda, tak třeba z debaty proběhlé na setkání s provozovateli hazardních her. Bylo jen věcí občanů, jak si utvoří názor na otázky předložené v referendu. Obec nebyla povinna vést žádnou kampaň, poskytovat občanům informace ani zdůrazňovat výhody jednotlivých řešení.

4. Závěr a náklady řízení

[31] Kasační stížnost nebyla důvodná, proto ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). Rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého nemá v řízení ve věcech místního referenda žádný z účastníků řízení

pokračování

právo na náhradu nákladů řízení. Toto ustanovení se užije i v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda

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

V Brně dne 24. dubna 2024

Tomáš Langášek
předseda senátu