

USNESENÍ

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Ladislava Vaško a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

navrhovatelky: **H. F.**, narozená X,
bytem X,

a

účastníků řízení: **1) Obec Dobkovice**,
sídlem Dobkovice 101, 407 03 Dobkovice,
2) Přípravný výbor pro konání místního referenda,
jednající zmocněnkyní L. H.,
bytem X,

o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu a neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 24. 5. 2024 v obci Dobkovice,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Navrhovatelka se návrhem podaným soudu v zákonem stanovené lhůtě domáhala podle § 91a odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu a neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 24. 5. 2024 v obci Dobkovice. V daném místním referendu se hlasovalo o následující otázce: „*Souhlasíte s tím, aby obec Dobkovice učinila veškeré kroky vedoucí k zákazu provozování hazardních her, zejména totalizátorových her, technických her, živých her a turnajů malého rozsahu uvedených v § 3 odst. 2 písmene c), e), f) a h) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, a to na celém svém území?*“. Podle výsledků hlasování v předmětném místním referendu pak byl celkový počet oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, 301 z celkového počtu 529 oprávněných osob zapsaných ve výpisu ze seznamu oprávněných osob; tj. celková účast oprávněných osob na dotčeném místním referendu byla 56,89 %. Počet platných hlasů pro odpověď „ANO“ přitom byl 165 hlasů oprávněných osob, což činilo 54,81 % z těch, kteří se hlasování v daném místním referendu zúčastnili a zároveň 31,19 % z celkového počtu oprávněných osob

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

zapsaných ve výpisu ze seznamu oprávněných osob. Současně byl počet platných hlasů pro odpověď „NE“ 133 hlasů oprávněných osob, což činilo 44,18 % z těch, kteří se hlasování v daném místním referendu zúčastnili a 25,14 % z celkového počtu oprávněných osob zapsaných ve výpisu ze seznamu oprávněných osob.

Návrh

2. V podaném návrhu navrhovatelka předně uvedla, že v rámci sčítání hlasů v místním referendu došlo k porušení zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), které mohlo ovlivnit výsledek referenda, v důsledku čehož je dle navrhovatelky hlasování v daném referendu nezákonné a neplatné. I pokud by samotné hlasování v referendu bylo zákonné, podle názoru navrhovatelky bylo rozhodováno o věci, o níž místní referendum nebylo možné konat, resp. která nepatřila do samostatné působnosti obce, v důsledku čehož je rozhodnutí přijaté v tomto referendu nezákonné a neplatné. Účastník řízení 1) tak dle navrhovatelky porušil relevantní ustanovení zákona o místním referendu a zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hazardních hrách“), jakož i zejména právo navrhovatelky na výkon samosprávy ve smyslu čl. 21 Listiny základních práv a svobod.
3. K tomu navrhovatelka poukázala na § 41 zákona o místním referendu a Zápis o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu ze dne 24. 5. 2024, v němž bylo uvedeno, že celkový počet odevzdaných úředních obálek činil 300, že celkový počet platných hlasů byl 298, že celkový počet neplatných hlasů byl 3 a že celkový počet oprávněných osob, které se zdržely hlasování, činil 0. Ačkoliv byl tedy celkový počet odevzdaných úředních obálek dle nadepsaného zápisu 300, celkový počet platných a neplatných hlasů dle něj činil 301. Tento rozdíl přitom v poukazovaném zápisu nebyl nijak vysvětlen. Podle navrhovatelky tedy nebylo možno vyloučit, že byl celkový počet odevzdaných úředních obálek jiný, popř. že byl rozdílný i celkový počet platných a neplatných hlasů a konečně, že jiný mohl být také počet hlasů „ANO“ a „NE“. Vzhledem k uvedenému proto navrhovatelka považuje hlasování v řešeném místním referendu za nezákonné a neplatné.
4. Dále navrhovatelka upozornila na dikci § 6 a § 7 písm. d) zákona o místním referendu, přičemž namítla, že otázka, o které bylo v posuzovaném referendu rozhodováno, jakož i samotné rozhodnutí přijaté v tomto referendu, byly v rozporu s právními předpisy, a to konkrétně se zákonem o hazardních hrách. V tomto ohledu pak navrhovatelka blíže zmínila § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), a § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Z výše popsanych ustanovení je přitom dle jejího tvrzení zřejmé, že obec může v rámci samostatné působnosti na svém území regulovat pouze 4 druhy hazardních her, které jsou zakotveny konkrétně v § 3 odst. 2 písm. d), e), f) a h) zákona o hazardních hrách, z celkem 8 druhů hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 zákona o hazardních hrách, tj. nikoliv všechny hazardní hry dle zákona o hazardních hrách. Nadto, v případě 4 druhů hazardních her vyjmenovaných jako příklad hazardních her, jejichž provozování na území účastníka řízení 1) by mělo být ve smyslu rozhodnutí přijatého v místním referendu zakázáno, se nejednalo o 4 druhy hazardních her, u kterých zákon o hazardních hrách připouští regulaci na základě obecně závazné vyhlášky přijaté v rámci samostatné působnosti obce. Zohledněna současně nebyla ani další omezení

možnosti regulovat provozování hazardních her obcí, plynoucí např. z § 12 odst. 2 zákona o hazardních hrách. Dle názoru navrhovatelky tak byla otázka položená v daném místním referendu v přímém rozporu s § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách, neboť nepatřila v celém svém rozsahu do samostatné působnosti obce, a tudíž o ní nemohlo být konáno místní referendum. Jinými slovy, rozhodnutí, které má být pro orgány obce dle § 49 zákona o místním referendu závazné, zavazuje orgány účastníka řízení 1) k jednání, které jde dalece nad rámec toho, k čemu jsou orgány obce v rámci své samostatné působnosti oprávněny. Rozhodnutí přijaté v projednávaném referendu je proto dle navrhovatelky i z tohoto důvodu nezákonné a neplatné.

Vyjádření účastníků řízení 1) a 2) k návrhu

5. Účastník řízení 2) k předmětnému návrhu ve vyjádření ze dne 9. 6. 2024 nejprve zrekapituloval, že počet vydaných obálek i celkový počet oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky, byl 301, přičemž byl stejný i počet odevzdaných hlasů. Neplatné hlasy pak byly 3 a počet odevzdaných obálek byl 300. V Zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu ze dne 24. 5. 2024 přitom byla tato skutečnost dle účastníka řízení 2) popsána srozumitelně, a tudíž z něj jasně vyplývá, že jedna obálka nebyla odevzdána. První neplatný hlas byl tedy z důvodu, že byl hlasovací lístek pro odpověď „NE“ do urny vhozen bez obálky. V případě druhého neplatného hlasu byly v hlasovacím lístku zaškrtnuty obě možnosti „ANO“ i „NE“. Ve třetím případě neplatného hlasu byla v hlasovacím lístku zaškrtnuta odpověď „NE“, avšak daný hlasovací lístek byl zároveň podepsán. Dle účastníka řízení 2) tak sčítání hlasů v místním referendu proběhlo v pořádku, a předmětné referendum proto nelze shledat v rozporu se zákonem o místním referendu. Položená otázka byla dle účastníka řízení 2) rovněž v pořádku. Účastník řízení 2) poté stručně popsal i důvody vedoucí k vyvolání předmětného referenda.
6. V doplnění vyjádření ze dne 13. 6. 2024 účastník řízení 2) znovu konstatoval, že otázka položená v rámci místního referenda byla v pořádku a občané obce v tomto ohledu byly už dříve informovány prostřednictvím informačních letáků. Sami zastupitelé obce také mohli dané referendum navrhnout a zajistit, avšak tuto variantu odmítli. Podle účastníka řízení 2) zastupitelé obce současně neberou v potaz (nerespektují) důležitost hlasů občanů stran jejich nesouhlasu s provozováním hazardu v obci.
7. Účastník řízení 1) pak ve vyjádření ze dne 12. 6. 2024 k předmětnému místnímu referendu zmínil, že byla jeho otázka položena „dost nešťastně“ a že „z některých úst zaznělo, že obec na lidi ušila habadůru a vlastně ani neví co mají zakřížkovat“, přičemž v obci již dříve proběhla „bouřlivá debata“. Dále doplnil, že zastupitelstvo obce postupovalo plně v souladu se zákonem, přičemž vnímá obavy občanů z provozu kasina.

Dokumentace k místnímu referendu

8. Soud si od účastníka řízení 1) vyžádal kompletní spisovou dokumentaci k dotčenému místnímu referendu, z níž mj. zjistil, že dle Zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu ze dne 24. 5. 2024 celkový počet oprávněných osob zapsaných ve výpisu ze seznamu oprávněných osob činil 529 osob a celkový počet oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, činil 301 osob. Celkový počet odevzdaných úředních obálek byl poté 300. Celkový počet platných hlasů byl 298 a celkový počet neplatných hlasů činil 3. Žádná z oprávněných osob neoznačila křížkem žádnou odpověď na otázku, a nezdržela se tak hlasování. Místní komise pak uvedla, že v rámci hlasování nebyla přijata žádná oznámení ani stížnosti a komise také nepřijala žádná usnesení. Dále tato komise popsala, že k platnosti rozhodnutí v místním referendu bylo třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, přičemž počet 301 oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, z celkového počtu 529 oprávněných osob zapsaných ve výpisech ze seznamu oprávněných osob, je 56,89 % (tj. celková účast). Místní komise tak konstatovala, že místní referendum je platné. Počet platných hlasů pro odpověď

„ANO“ přitom byl 165 hlasů oprávněných osob, což činilo 54,81 % z těch, kteří se hlasování v místním referendu zúčastnili a zároveň 31,19 % z celkového počtu oprávněných osob zapsaných ve výpisu ze seznamu oprávněných osob. Zároveň byl počet platných hlasů pro odpověď „NE“ 133 hlasů oprávněných osob, což činilo 44,18 % z těch, kteří se hlasování v daném místním referendu zúčastnili a 25,14 % z celkového počtu oprávněných osob zapsaných ve výpisu ze seznamu oprávněných osob. Místní komise proto uvedla, že je místní referendum závazné. Z předmětného zápisu je dále zřejmé, že z celkového počtu 4 členů místní komise bylo v době vyhotovení daného zápisu přítomno 4, tj. nadpoloviční většina. Zápis byl za účasti těchto členů komise také přečten a schválen, přičemž jej žádný ze členů neodmítl podepsat. Nadepsaný zápis o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu byl poté vyvěšen účastníkem řízení 1) ještě téhož dne (tj. dne 24. 5. 2024).

9. Ve spisové dokumentaci je obsažena i listina Místní referendum – Informace pro občany (osoby oprávněné hlasovat v místním referendu) uvádějící datum a čas uskutečnění předmětného místního referenda, otázku, ke které bylo referendum vyhlášeno, jakož i poučení o způsobu hlasování (resp. výklad relevantních ustanovení zákona o místním referendu). Současně se v ní nachází výpis ze stálého seznamu voličů pro dané místní referendum, ve kterém bylo jednoznačně označeno (zaškrtnuto) 301 oprávněných osob (mj. i navrhovatelka), kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, z celkového počtu 529 oprávněných osob zapsaných v tomto výpisu. Ve spisové dokumentaci jsou založeny též odevzdané úřední obálky, a to konkrétně v počtu 300. Stejně tak jsou zde obsaženy platné hlasovací lístky v počtu 165 pro odpověď „ANO“ a 133 pro odpověď „NE“ (tj. celkem 298 platných hlasů), jakož i 3 neplatné hlasovací lístky – tj. jeden s označením obou odpovědí „ANO“ i „NE“, jeden s označenou odpovědí „NE“, ale za současné úpravy lístku, resp. s připsáním slova či podpisu, a jeden s označenou variantou „NE“, avšak vložen do hlasovací schránky bez toho, aniž by byl zároveň vložen do úřední obálky, jak plyne z doloženého počtu odevzdaných úředních obálek (300) ve spojení s informací o počtu oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky (301) a počtem platných hlasů pro jednotlivé odpovědi (varianta „ANO“ 165 a varianta „NE“ 133).

Posouzení věci soudem

10. V posuzovaném případě soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny procesní předpoklady pro to, aby mohlo být přistoupeno k meritornímu projednání věci. S ohledem na skutečnost, že se jedná o řízení ve věci návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu a neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, jsou tyto předpoklady upraveny vedle zákona o místním referendu i v s. ř. s. Soud tedy úvodem zkoumal ve smyslu § 92 s. ř. s. svou věcnou a místní příslušnost k projednání podaného návrhu a dospěl k závěru, že je věcně a místně příslušný k jeho projednání.
11. Soud zároveň konstatuje, že návrh byl podán včas, protože výsledky hlasování v místním referendu byly vyhlášeny vyvěšením na úřední desce obecního úřadu dne 24. 5. 2024 (§ 46 odst. 1 zákona o místním referendu), přičemž navrhovatelka soudu podala návrh osobně dne 3. 6. 2024, tj. ve lhůtě do 10 dnů po vyhlášení výsledků hlasování dle § 58 odst. 2 zákona o místním referendu.
12. 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 a) došlo k takovému porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, b) bylo konáno místní referendum o věci, která nepatří do samostatné působnosti obce, 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59)]. Oprávněnou osobou je přitom podle § 2 zákona o místním referendu každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce, přičemž podle § 4 zákona č. 491/2001 Sb., volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, 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 navrhovatelka je občankou České republiky starší 18 let a ke dni konání místního referenda byla přihlášena k trvalému pobytu v obci Dobkovice (viz výpis ze stálého seznamu voličů pro dané místní referendum), svědčí jí aktivní volební právo do zastupitelstva obce Dobkovice, z čehož plyne, že je oprávněnou osobou podle § 58 odst. 1 zákona o místním referendu. Soud pak ve smyslu § 91a odst. 2 s. ř. s. jednal jako s účastníky řízení vedle navrhovatelky též s Obcí Dobkovice jako účastníkem řízení 1) a Přípravným výborem pro konání místního referenda jako účastníkem řízení 2).

13. Podaný návrh pak dle soudu splňuje i další zákonné náležitosti, a proto jej přezkoumal v souladu s § 91a a § 93 s. ř. s. Soud přitom dle § 91a odst. 3 s. ř. s. ve věci rozhodl bez jednání, neboť ve svém hodnocení vycházel pouze z obsahu předložené spisové dokumentace k referendu, jak už tato byla shora rekapitulována. Soud tak podle § 52 odst. 1 s. ř. s. v daném řízení neprovedl navrhovatelkou navržené dokazování dokumentem Místní referendum – Informace pro občany (osoby oprávněné hlasovat v místním referendu) a Zápisem o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu na území obce Dobkovice konaného dne 24. 5. 2024 včetně informace o vyvěšení tohoto zápisu na úřední desce obce Dobkovice dne 24. 5. 2024, neboť tyto listiny byly již obsahem předložené spisové dokumentace k místnímu referendu, přičemž obsah takového spisu (tj. všechny jeho součásti) nelze považovat bez dalšího za důkaz. Vychází-li totiž soud ve správním soudnictví z údajů a listin obsažených ve spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu nadepsaného ustanovení s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75). Stejně tak soud neprovedl dokazování kopií občanského průkazu navrhovatelky včetně údajů o jejím trvalém pobytu, a to pro jeho zjevnou nadbytečnost, neboť pro věc relevantní informace ve vztahu k navrhovatelce vyplynuly již z obsahu výpisu ze stálého seznamu voličů pro dané místní referendum, který byl rovněž součástí předložené spisové dokumentace.
14. Východiskem pro samotné posouzení otázky referenda je poté 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. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, uvedl, že „[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. (...) Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.“

15. Obecně by proto správní soudy měly přistupovat k návrhům na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu a 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 referenda odráží názor obyvatel územního celku na určitou veřejnou otázku. Požadavek zdrženlivosti a přiměřenosti zásahu orgánů státní moci (soudů) do výsledků voleb, což lze dle zdejšího soudu vztáhnout i na problematiku výsledků místního referenda, vyjádřil též Ústavní soud (srov. např. nález ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 74/04).
16. Jak přitom už bylo popsáno, zákon o místním referendu v § 58 odst. 1 upravuje tři důvody podání návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. V rozsudku ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, současně Nejvyšší správní soud dovodil, že z následné soudní kontroly místního referenda dle § 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. nejsou vyňata žádná porušení zákona. Pokud půjde o situaci 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.
17. 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 (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004-12, přičemž

judikatura ve věcech místního referenda odkazuje na tuto volební judikaturu; např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013-29, a ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59). 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 [srov. Kopecký, M.: *Zákon o místním referendu: Komentář*, Wolters Kluwer (ASPI), k § 58]. Nejvyšší správní soud v této souvislosti hovoří o zatemnění volebních výsledků, tedy o jejich zásadním zpochybnění (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, 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 zjištěné nezákonnosti (srov. také Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní – komentář*. 3. akt. vyd., C. H. Beck, Praha: 2016, k § 90).

18. Pro řádné posouzení návrhu je dále podstatné, že Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 17. 3. 2016, 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, ale i proces zjišťování výsledků hlasování. Uvedená porušení odpovídají zpravidla § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu (došlo-li 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 zákona o místním referendu), nebo se jí sice týkalo, ale jeho konání je zákonem vyloučeno (§ 7 téhož zákona). V případě vad způsobujících neplatnost rozhodnutí přijatého v místním 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.
19. Zdejší soud tak posuzoval důvodnost podaného návrhu právě ve světle výše uvedených judikатурních závěrů; tedy zda předmětné místní referendum proběhlo v souladu se zákonem.
20. Nejprve se soud zabýval námitkou navrhovatelky, že ačkoliv celkový počet odevzdaných úředních obálek dle Zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu ze dne 24. 5. 2024 byl 300, celkový počet platných a neplatných hlasů činil 301. Podle navrhovatelky tudíž nebylo možno vyloučit, že byl celkový počet odevzdaných úředních obálek jiný, popř. že byl rozdílný i celkový počet platných a neplatných hlasů a konečně, že jiný mohl být také počet hlasů „ANO“ a „NE“. K tomu zdejší soud ve stručnosti odkazuje na již shora provedenou rekapitulaci dokumentace k danému místnímu referendu, která ve svém obsahu sama o sobě v úplnosti odpovídá na předmětnou námitku, která byla navrhovatelkou založena na selektivním vytržení toliko určitých (jednotlivých) informací a jejich neodpovídajícím (izolovaném) výkladu,

aniž by tak byly řádně a komplexně vnímány veškeré skutečnosti plynoucí z dokumentace k místnímu referendu (popř. z nadepsaného zápisu).

21. Soud pak pouze pro úplnost na tomto místě znovu uvádí, že ze Zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu ze dne 24. 5. 2024 jasně vyplývá, že celkový počet oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky, činil 301 osob, přičemž celkový počet odevzdaných úředních obálek byl 300. Celkový počet platných hlasů byl 298 a celkový počet neplatných hlasů činil 3 (tj. celkem 301). Současně bylo ve výpisu ze stálého seznamu voličů pro dané místní referendum jednoznačně zaškrtnuto 301 oprávněných osob (mj. i navrhovatelka), kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky. Ve spisové dokumentaci pak byly založeny též odevzdané úřední obálky, a to konkrétně v počtu 300. Obsaženy zde byly i platné hlasovací lístky v počtu 165 pro odpověď „ANO“ a 133 pro odpověď „NE“ (tj. celkem 298 platných hlasů) a 3 neplatné hlasovací lístky – konkrétně jeden s označením obou odpovědí „ANO“ i „NE“, jeden s označenou odpovědí „NE“, ale za současné úpravy hlasovacího lístku, resp. s připsáním slova (či podpisu osoby) a jeden s označenou variantou „NE“, avšak vložen do hlasovací schránky zjevně bez toho, aniž by byl zároveň vložen do úřední obálky, jak plyne z doloženého počtu odevzdaných úředních obálek (300) ve spojení s informací o počtu oprávněných osob, kterým byly vydány hlasovací lístky a úřední obálky (301) a počtem platných hlasů pro jednotlivé odpovědi (varianta „ANO“ 165 a varianta „NE“ 133), (§ 41 odst. 9 zákona o místním referendu). Tato (faktická) zjištění tedy plně odpovídají obsahu už dříve odkazovaného Zápisu o průběhu a výsledku hlasování v místním referendu ze dne 24. 5. 2024, přičemž za daných okolností nelze jakkoliv shledat či dovozovat, že by byl nesprávně zjištěn (sečten) celkový počet odevzdaných úředních obálek, popř. celkový počet platných a neplatných hlasů, nebo počet hlasů „ANO“ a „NE“. Taková okolnost soudu z předložené dokumentace k místnímu referendu nevyplývala.
22. Ke třem neplatným hlasovacím lístkům přitom zdejší soud doplňuje, že dle § 37 odst. 2 zákona o místním referendu platí, že oprávněná osoba v prostoru určeném pro úpravu hlasovacího lístku označí křížkem v příslušném rámečku předtištěnou odpověď "ANO" nebo "NE", pro kterou hlasuje, a vloží tento hlasovací lístek do úřední obálky. K jiné úpravě hlasovacího lístku se nepřihlíží. Označily-li tudíž oprávněné osoby ve dvou případech hlasovací lístek jinak než zaškrtnutím předtištěné odpovědi buď „ANO“, nebo „NE“, tedy právě jedné odpovědi, a nevložila-li oprávněná osoba v jednom případě hlasovací lístek do úřední obálky, byly jejich hlasy shledány v souladu se zákonem za neplatné [§ 41 odst. 5 písm. b) a odst. 7 písm. b) a c) zákona o místním referendu].
23. Vzhledem k uvedenému proto zdejší soud nepřisvědčil námitce navrhovatelky, že hlasování v řešeném místním referendu bylo nezákonné a neplatné [§ 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť soud v kontextu uplatněného návrhového tvrzení nenalezl žádné porušení ustanovení zákona o místním referendu [§ 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu]. Navrhovatelka ostatně v této části uvedla pouze strohá, spekulativní tvrzení, přičemž tak neprokázala jakýkoliv (relevantní) vliv jí zmíněných okolností na výsledek hlasování v místním referendu.
24. Následně se soud zabýval také argumentací navrhovatelky týkající se toho, že otázka, o které bylo v posuzovaném referendu rozhodováno, jakož i samotné rozhodnutí přijaté v tomto referendu, byly v rozporu s právními předpisy, a to konkrétně se zákonem o hazardních hrách. Dle názoru navrhovatelky tak byla otázka položena v daném

místním referendu v přímém rozporu s § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách, neboť nepatřila v celém svém rozsahu do samostatné působnosti obce, a tudíž o ní nemohlo být konáno místní referendum.

25. K tomu soud předně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2024, č. j. Ars 7/2023-35, v němž bylo vysloveno, že místní referendum „*[u]možňuje 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26). Podobně by měly soudy hodnotit i formulace otázek pokládaných v referendech a jejich smysl by měly posuzovat ve všech souvislostech případu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, nebo ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020-85).*“
26. Podle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce.
27. Podle § 7 zákona o místním referendu nelze místní referendum 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.
28. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, k uvedeným ustanovením zákona o místním referendu konstatoval, 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*“.
29. Podle § 35 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří 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 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).

30. Podle § 10 zákona o obcích 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 zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, d) stanoví-li tak zvláštní zákon.
31. Podle § 12 odst. 1 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.
32. Podle § 3 odst. 2 zákona o hazardních hrách upravuje tento zákon tyto druhy hazardních her: a) loterii, b) kursovou sázku, c) totalizátorovou hru, d) bingo, e) technickou hru, f) živou hru, g) tombolu, h) turnaj malého rozsahu.
33. Z výše citovaných ustanovení zákona o obcích a zákona o hazardních hrách je poté patrné, že úprava hazardních her (konkrétně binga, technické hry, živé hry a turnaje malého rozsahu) je přenechána samostatné působnosti obce a jejich regulace je možná prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Svoboda podnikání totiž 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. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 As 32/2006-56, a ze dne 24. 2. 2015 č. j. 6 As 285/2014-32). 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.
34. Nutno podotknout, že v oblasti regulace hazardu potvrzují oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky i nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, či ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13. Rovněž tak je z judikatury Nejvyššího správního soudu zřejmé (srov. např. rozsudek ze dne 21. 3. 2018, č. j. Ars 3/2018-29), že místní referendum lze konat o otázkách týkajících se provozu hazardních her, byť zákon počítá s jeho regulací pouze ve formě obecně závazné vyhlášky (§ 12 zákona o hazardních hrách). Otázka položená v rámci řešeného místního referenda se proto nepochybně týkala věci, která patří do samostatné působnosti obce, a nebyla tedy v rozporu s § 6 zákona o místním referendu.

35. Výsledek takového místního referenda přitom představuje pokyn obyvatel obce zastupitelstvu k řešení určitého problému, jinými slovy vytyčuje cíl, jehož je třeba dle názoru obyvatel obce dosáhnout (§ 49 zákona o místním referendu). To ostatně odráží právě formulace otázky položené v nyní posuzovaném místním referendu, která účastníka řízení 1) – resp. jeho zastupitelstvo – vybízí k „*učinění veškerých kroků vedoucích k zákazu provozování hazardních her na celém území obce*“, přičemž mu neukládá přímo přijetí obecně závazné vyhlášky v určitém znění – byť se v dané souvislosti jedná o jediný právní nástroj, který má zastupitelstvo obce k regulaci hazardu na základě zákona k dispozici. Hlasování v místním referendu však mělo zjevně za cíl pouze dát zastupitelstvu obce jasný signál o tom, zda si obyvatelé obce přejí či nepřejí regulaci (zákaz) hazardu; nešlo tedy primárně o hlasování o přijetí konkrétní obecně závazné vyhlášky v určitém znění. Namísto je proto závěr, že jen taková formulace otázky, která by obsahovala samotné znění obecně závazné vyhlášky, by byla ve smyslu § 7 zákona o místním referendu nepřipustná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41, ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99, nebo ze dne 21. 3. 2018, č. j. Ars 3/2018-29). V projednávané věci byl nicméně v případě kladného výsledku referenda stanoven toliko závazný pokyn zastupitelstvu obce k učinění veškerých kroků vedoucích k zákazu provozování hazardních her na celém území obce. Otázka položená v předmětném místním referendu tudíž neurčuje, jakou formou by mělo být při závazném výsledku místního referenda tohoto výsledku dosaženo, a přímo neformuluje ani znění případně přijímané obecně závazné vyhlášky.
36. Soud tedy neshledal, že by bylo dotčené místní referendum o dané otázce konáno nepřipustně ve smyslu § 7 zákona o místním referendu, neboť samotná otázka mířila ve své podstatě k regulaci (zákazu) hazardu na území obce, přičemž tuto činnost obec vykonává prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vydávaných v samostatné působnosti (§ 10 zákona o obcích ve spojení s § 12 zákona o hazardních hrách). Posuzované místní referendum se tak dle názoru zdejšího soudu nijak nevymykalo z okruhu otázek spadajících do samostatné působnosti obce, a bylo tedy přípustné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43).
37. Navrhovatelka se proto mylně domnívá, že otázka položená v místním referendu, a tudíž i rozhodnutí vzešlé z tohoto místního referenda, jsou v rozporu s právními předpisy. Skutečnost, že byla předmětná otázka formulována tak, že má účastník řízení 1) učinit veškeré kroky vedoucí k zákazu provozování hazardních her na území obce, totiž v kontextu veškerých nadepsaných závěrů, její rozpor s právními předpisy podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu zjevně nezpůsobuje, neboť je z dříve popsanych úvah soudu najisto zřejmé, že obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky hazard na svém území regulovat může.
38. Na učiněném hodnocení pak nemůže nic změnit ani příkladné uvedení určitých hazardních her v položené otázce. Být si je soud plně vědom toho, že § 12 odst. 1 zákona o hazardních hrách neumožňuje obci regulovat prostřednictvím vydání obecně závazné vyhlášky konkrétně v nadepsaném výčtu uvedené totalizátorové hry dle § 3 odst. 2 písmene c) zákona o hazardu (oproti ostatním v otázce vyjmenovaným hazardním hrám), podstatným v řešeném případě zůstává to, že nešlo přímo o hlasování o přijetí určitého znění obecně závazné vyhlášky, ale pouze o vytyčení cíle, jehož má být dle názoru obyvatel obce (v souladu se zákonem) dosaženo, jak už bylo dříve v podrobnostech vyloženo. Dle hodnocení zdejšího soudu tak ve věci nejsou dány ani

důvody k tomu, aby soud podle § 91a odst. 1 písm. c) s. ř. s. vyslovil neplatnost rozhodnutí přijatého v místním referendu [§ 58 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu].

39. V návaznosti na vše už dříve uvedené soud v projednávaném případě neshledal důvodným ani naprosto povšechně tvrzení (resp. toliko odkaz) stran porušení práva navrhovatelky na výkon samosprávy podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod, přičemž sama navrhovatelka v tomto kontextu neuvedla žádnou (relevantní) argumentaci. Soudu tudíž není naprosto zřejmé, jakým způsobem mělo být toto její právo dotčeno, přičemž soud není povinen ani oprávněn domýšlet za navrhovatelku argumenty, či dohledávat důkazní prostředky svědčící v její prospěch.
40. Pouze pro úplnost soud doplňuje, že v řešeném případě bylo též třeba, aby v místním referendu položená otázka byla jednoznačná – tj. aby měla v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy nesměla být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní nebo neurčitá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43). Zdejší soud pak i v tomto ohledu dospěl k závěru, že otázka položená v místním referendu byla formulována tomu odpovídajícím způsobem a v souladu s § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. Ars 3/2018-29). V dané věci tedy byla položená otázka zformulována natolik jednoznačně, že odpovídala shora uvedeným zákonným a judikturním požadavkům, přičemž na ni bylo možno nepochybně odpovědět pouze způsobem „ANO“ či „NE“.
41. Vzhledem ke všemu shora konstatovanému proto soud uzavřel, že žádná z uplatněných námitek navrhovatelky není důvodná, přičemž tak neshledal žádnou vadu, jež by měla vést k vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu a neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu konaném dne 24. 5. 2024 v obci Dobkovice, a tudíž daný návrh podle § 91a odst. 3 s. ř. s. výrokem I. usnesení zamítnul.
42. Výrok II. usnesení o náhradě nákladů řízení se poté 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.
43. Usnesení bude doručeno účastníkům řízení a současně bude vyvěšeno na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Usnesení nabývá právní moci dnem jeho 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 (více) 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.

Ústí nad Labem 25. června 2024

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
předseda senátu