



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 Tomáše Langáška a soudců Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše (soudce zpravodaj), Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Sudice**, zast. Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem se sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, a účastnice řízení: **obec Sudice**, se sídlem náměstí P. Arnošta Jureczky 13, Sudice, zast. Mgr. Lukášem Hrabovským, advokátem se sídlem Ó. Lysohorského 702/0, Frýdek-Místek, o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, o kasační stížnosti účastnice řízení proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2022, čj. 24 A 2/2021-22, ve znění opravného usnesení ze dne 22. 3. 2022, čj. 24 A 2/2021-34,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel dne 3. 11. 2021 navrhl konání místního referenda v obci Sudice k otázce „*Větrné elektrárny v katastru obce? Ano – Ne*“. Jednalo se již o čtvrtý návrh. Předchozí návrhy měly podle účastnice řízení (dále „obec“) vady; navrhovatel se je opakovaně pokusil odstranit. Obec

i tentokrát vyzvala navrhovatele k odstranění vad. Ty měly nyní spočívat v chybějícím odhadu nákladů na realizaci rozhodnutí přijatého v místním referendu a ve vadách podpisových listin. Krajský soud v Ostravě usnesením uvedeným v záhlaví rozhodl, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

[2] Pokud jde o odhad nákladů spojených s uskutečněním rozhodnutí přijatého v místním referendu, vyšel krajský soud z rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2016, čj. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, *platnost referenda Černolice*. Navrhovatel požadavkům v něm vymezeným dostal. Upozornil na možné požadavky společnosti RenoProjekt, a.s. (dříve Max Bögl Ostwind CZ s. r. o.). Ty by mohly vyplýnout z uzavřené smlouvy o spolupráci s obcí, která měla vést k výstavbě větrné elektrárny v jejím katastru. Navrhovatel tedy uvedl elementární úvahu k možným nákladům a nástin, jak je případně řešit. Z uzavřené smlouvy žádné jasné závazky k náhradě škody nevyplývají. Za této situace nelze na navrhovatele klást vyšší požadavky, než že na existenci možných nákladů respondenty referenda upozorní, aby tuto skutečnost při svém rozhodnutí mohli vzít v potaz.

[3] Krajský soud nesouhlasil ani s vytýkanými nedostatky podpisových listin. Ačkoliv se podpisové listiny vztahovaly k dřívějším návrhům, jsou použitelné i pro pozdější návrh, pokud zůstane zachována totožnost otázky a přípravného výboru a v mezidobí mezi prvním a opakovaným návrhem nedojde k podstatné změně. Tyto podmínky byly naplněny. Krajský soud nesouhlasil ani se závěrem obce, že by musely být údaje o podepisujících osobách vyplněny vlastnoručně pouze podepisující osobou. Vyšel opět z rozsudku *platnost referenda Černolice*, který apeloval na to, aby na náležitosti návrhu na konání referenda nebyly kladeny přespráliš formální nároky. Z § 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, vyplývá pouze požadavek na vlastnoruční podpis. Požadavek obce je formalistický a nevyplývá ze zákona ani judikatury. Proto bylo v pořádku i to, pokud některé chybějící údaje doplnil navrhovatel na tzv. oprávněném podpisovém archu. Účelem uvedení údajů je ztotožnit osobu, která arch podepsala, a ověřit jak její existenci, tak to, zda je oprávněnou osobou.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Obec podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost.

[5] Úvodem kasační stížnosti vytkla krajskému soudu vadu při doručování usnesení. Ačkoliv byla obec zastoupena advokátem, bylo v rozporu s § 42 odst. 2 s. ř. s. doručováno přímo jí, a nikoliv jejímu zástupci. Usnesení krajského soudu proto nenabývalo právní moci. Další podání proto obec činí jen z procesní opatrnosti.

[6] Podle § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu je obligatorní náležitostí návrhu uvedení odhadu nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu. Přípravný výbor tak nemůže rezignovat na to, aby uvedl alespoň tento odhad, ten to však vůbec neučinil. Navrhovatel oprávněným osobám zastírá, že případné nároky zhotovitele mohou být v řádech milionů korun. Jde o reálnou možnost, že se investor bude domáhat po obci náhrady škody.

[7] Předvyplnění jména, příjmení, data narození a bydliště jednou osobou, patrně členem přípravného výboru, nelze považovat za dostatečné prokázání toho, že oprávněná osoba skutečně vyhlášení referenda o navržené otázce podporuje. Krajský soud zaujal výklad § 11 odst. 2 zákona o místním referendu, který je neudržitelný a nebezpečný. Otevírá totiž cestu k možnému zneužívání institutu místního referenda. Rozsudek *platnost referenda Černolice* na nynější

věc nedopadá. Krajský soud citoval pouze obecná východiska, ale neprovedl řádný výklad konkrétního ustanovení, které bylo sporné, tedy jak vyložit, že údaje má na podpisovém archu uvést oprávněná osoba.

[8] Případný není ani odkaz krajského soudu na usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2006, čj. 10 Ca 37/2006-19. V dané věci totiž bylo z adresy předtištěno jen město Tábor. Vzhledem k tomu, že návrh mohli podpořit jen občané města Tábor, tento údaj bylo možné předtisknout. Naopak podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2010, čj. 44 A 46/2010-168, slovní spojení „osoba uvede“ je nutné interpretovat tak, že každá jednotlivá osoba, která chce projevit souhlas s konáním místního referenda, musí osobně, vlastnoručně uvést údaje uvedené v § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Oba rozsudky tedy nejsou v rozporu, ale naopak se doplňují. S tímto závěrem souzní i odborná literatura (Rigel, F. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, s. 106-109).

[9] Nelze si tedy vystačit jen s jazykovým výkladem, který svědčí závěrům krajského soudu. Je třeba se zaměřit na účel dané normy. Krajský soud se omezil pouze na jeden účel, tedy identifikaci podepisující osoby. Dalším účelem však je zjistit, zda podepisující osoba skutečně návrh přípravného výboru podporuje. Vlastnoruční podpis nelze považovat za dostačující pro vyjádření podpory. Tím by se totiž otevřel prostor pro manipulaci. Pokud jeden z členů přípravného výboru zná potřebné údaje o oprávněné osobě, může je vyplnit a následně podpis napodobit buď sám, nebo prostřednictvím jiné osoby. Členové přípravného výboru by v takovém případě také mohli tlačit oprávněné osoby k podpisu s odůvodněním, že nic vypisovat nemusí, postačí připojit podpis. To by mohlo být spojeno ještě s odůvodněním, že to soused také podepsal. Pak jde stěžít o svobodné vyjádření vůle. Požadavek na vlastnoruční vyplnění údajů tak nelze považovat za přílišný formalismus, ale naopak za lpění na principech přímé demokracie.

[10] Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o místním referendu je třeba vykládat shodně s obdobnými instituty v jiných právních předpisech. Z § 4 odst. 1 věty druhé zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, plyne požadavek, aby občan vlastnoručně uvedl své identifikační údaje. Toto ustanovení je formulováno lépe než v zákoně o místním referendu. Stejný požadavek plyne i z § 25 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů. Text je obdobný jako v § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Podle krajského soudu by i v případě volby prezidenta republiky mělo stačit jen připojení podpisu. To je však absurdní. Z textace „každý občan (...) uvede na podpisový arch“ implicitně plyne požadavek, aby údaje byly vyplněny osobně. Dovětek „a připojí vlastnoruční podpis“ neumožňuje dospět k závěru, že by předchozí údaje mohly být vyplněny třetí osobou. To vyplývá i z *Manuálu pro vyplňování petice, kterou navrhuje občan připojuje ke kandidátní listině*, který byl zpracován Ministerstvem vnitra. V něm je uvedeno, že je účelné, aby volič vyplnil údaje týkající se jeho osoby hůlkovým písmem. Zjevně je tedy míněno vlastnoruční vyplnění voličem. Pokud je v jednom případě zákon vykládán tak, že občan musí vyplnit údaje o své osobě vlastnoručně, neexistuje důvod, proč by tomu mělo být v případě § 11 odst. 2 zákona o místním referendu jinak. Proto je třeba text ve všech uvedených předpisech vykládat restriktivně tak, že slovo „uvede“ zákonodárce zamýšlel užít ve smyslu „vyplní“.

[11] S argumenty obce uvedenými ve vyjádření k návrhu se krajský soud vůbec nevypořádal, včetně jeho poukazu na usnesení Krajského soudu v Praze ve věci sp. zn. 44 A 46/2010. Soud rezignoval na relevantní zdůvodnění a své závěry opřel o rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, která buď na daný případ vůbec nedopadá, nebo obsahuje pouze obecná východiska.

[12] Závěrem obec navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] V první řadě se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou obce, že usnesení krajského soudu jí nebylo dosud řádně doručeno.

[14] Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že ten skutečně usnesení původně zaslal pouze obci, a nikoliv jejímu zástupci, kterého si v průběhu řízení zvolila.

[15] Podle § 42 odst. 2 s. ř. s. *má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jím.* Pokud si tedy účastník zvolil zástupce a krajský soud doručoval usnesení pouze účastníkovi, nebylo mu řádně doručeno. Nejvyšší správní soud proto vrátil spis krajskému soudu. Krajský soud v návaznosti na toto vrácení spisu vydal opravné usnesení ze dne 22. 3. 2022, čj. 24 A 2/2021-34, kterým doplnil do záhlaví původního usnesení údaje o zástupci obce a toto opravné usnesení spolu s původním usnesením dle doručky na č. l. 34 spisu řádně doručil i jejímu zástupci. Tím byla odstraněna vada v postupu krajského soudu a Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k věcnému projednání kasační stížnosti.

[16] Pokud jde o námitky, že se krajský soud nevypořádal s argumenty obce uvedenými ve vyjádření k návrhu, Nejvyšší správní soud uvádí, že soud nemusí reagovat na všechny námitky, pokud proti nim uvede argumentaci, v jejíž konkurenci tyto námitky jako celek neobstojí (rozsudky NSS ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33, nebo ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Obec ve svém vyjádření k této otázce uvedla, že účelem daného ustanovení je ověřit, že podepisující osoba návrh skutečně podporuje. Toho se má docílit i tím, že musí údaje osobně vyplnit. Poukázala také na usnesení Krajského soudu v Praze čj. 44 A 46/2010-168. Krajský soud k této otázce v bodech 14 a 15 svého usnesení provedl vlastní úvahu o výkladu § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Vyšel z judikatury NSS týkající se obecných východisek pro přezkum otázek týkajících se referenda. Z jazykového výkladu podle něj vyplývá pouze požadavek na vlastnoruční podpis. Požadavek obce proto označil za nedůvodně formalistický. Zjednodušeně řečeno tedy dospěl k závěru, že pokud nevyplývá takový požadavek jasně ze zákona, bylo by v rozporu s judikaturou NSS, aby tyto požadavky výkladem dále rozšiřoval. Jde tak o úvahu, v níž námitky obce jako celek neobstojí. Tato námitka proto není důvodná.

III.A Odůvodnění nákladů

[17] Podle § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu návrh přípravného výboru musí obsahovat též *odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizační rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce.*

[18] V návrhu na konání místního referenda navrhovatel odhadl, že náklady spojené s realizací referenda nepřesáhnou 15 000 Kč, což blíže rozvedl. K odhadu nákladů na realizaci rozhodnutí přijatého v referendu uvedl následující text: *„Otázka větrných turbín v Sudicích je ve stadiu záměru. Obava většiny zastupitelstva je vyvolána rámcovou Smlouvou o spolupráci. Ve fázi záměru nelze ze strany investora hovořit o vymáhání vzniklých nákladů, protože tyto jsou nejisté a nelze je vyčíslit. Pokud by investor přesto nějaké finanční požadavky v důsledku platného rozhodnutí v místním referendu měl, bude jejich existenci a výši řešit soud. Zda vznikne finanční zátěž pro obec v případě odmítnutí výstavby VTE, nelze tedy zcela vyloučit. Pro případ soudně uložené povinnosti uhradit investorovi újmu lze v budoucích rozpočtech obce vytvářet postupnou rezervu pro tento účel. Nesmí se zapomínat, že v případě realizace takové stavby by došlo ke snížení cen nemovitostí všech vlastníků v katastru obce Sudice a pravděpodobně i v přilehlých katastrech.“*

[19] Jak správně uvedl krajský soud, otázkou požadavku na podrobnost odhadu nákladů se NSS podrobně zabýval v rozsudku *platnost referenda Černolice*. V dané věci se jednalo dokonce o

situaci, kdy odhad nákladů nebyl v usnesení zastupitelstva vůbec obsažen. Přesto NSS dospěl v bodě 71 k závěru, že „pokud však podle přesvědčení přípravného výboru či zastupitelstva žádné takové náklady nevzniknou, pak neuvedení takové informace lze považovat pouze za formální pochybení, které však nemůže ovlivnit výsledek referenda ve smyslu § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Je proto třeba se zaměřit na to, zda zastupitelstvo mělo v usnesení o vyhlášení referenda zahrnout do odhadu nákladů i náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v referendu, které tvrdil stěžovatel.“ V bodě 70 pak také uvedl, že „nelze ani požadovat, aby do tohoto odhadu byly zahrnovány náklady, které jsou nejednoznačné, nepřímé, hypotetické či podmíněné přistoupením dalších okolností, nebo dokonce spekulativní a o kterých přípravný výbor či zastupitelstvo na základě racionálních důvodů předpokládá, že nevzniknou“.

[20] Z odůvodnění návrhu na konání místního referenda je zřejmé, že navrhovatel jasně uvedl náklady spojené s provedením referenda, což nezpochybňuje ani obec. Pokud jde o náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, pak tyto náklady považuje za nejednoznačné a do značné míry i spekulativní, protože poukazuje na to, že náklady, které by mohl požadovat investor, jsou ve fázi záměru nejisté. Podle navrhovatele by o nich musel nejprve rozhodnout soud. Teprve pro případ, že by soud investorovi určité plnění přiznal, naznačuje navrhovatel, jak by bylo možné takovou částku uhradit. Krajský soud navíc uvedl, že z uzavřené smlouvy o spolupráci skutečně nevyplývá žádný přímý a jednoznačný závazek obce k úhradě jakýchkoliv požadavků investora. K tomu obec bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění tvrdí, že navrhovatel před oprávněnými osobami zastírá, že nároky mohou být v řádech milionů korun. To však není relevantní zpochybnění jednoznačné úvahy krajského soudu. Navíc už krajský soud obci vytkl, že své tvrzení o údajných milionových pohledávkách investora ani rámcově neodůvodnila, a není tak zřejmé, jak k nim dospěla.

[21] S ohledem na to, že možné náklady spojené s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu jsou nejednoznačné a do jisté míry hypotetické, nemusel navrhovatel jejich odhad provádět. Primárně totiž vycházel z toho, že žádné takové náklady vůbec nevzniknou, pouze jeho další úvahy směřovaly k dalším možným eventualitám. Jeho návrh tak fakticky odhad daných nákladů obsahoval, a to v nulové výši. Jak bylo uvedeno shora, navrhovatel nemá povinnost odhadovat náklady, u kterých se rozumně domnívá, že nemusí vůbec vzniknout. Navazující úvaha byla naopak korektním připuštěním i jiné možné alternativy. Takovéto vymezení nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu pak představuje podklad pro to, aby se jeho (ne)přesnost, (ne)úplnost či (ne)správnost mohla stát předmětem kampaně před hlasováním (rozsudek *platnost referenda Černolice*, bod 70).

III.B Způsob vypsání identifikačních údajů

[22] Podle § 11 odst. 2 zákona o místním referendu platí, že *oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis*.

[23] Z podpisových archů ve správním spisu je zřejmé, že identifikační údaje o některých podepisujících (petentech) jsou skutečně vyplněny jedním typem písma (zejména podpisové archy č. 7, 8 a 9). Zároveň je na všech podpisových archích v adrese předtištěn údaj o obci bydliště „Sudice“. Jednotlivé podpisy se však zdají být výrazně odlišné.

[24] Z jazykového vyjádření je zřejmé, že zákonodárce výslovně požaduje pouze to, aby byl vlastnoručně připojen podpis oprávněné osoby. Pokud jde o identifikační údaje oprávněné osoby, hovoří pouze o tom, že podepisující osoba je uvede. Logický argument opaku (*argumentum a contrario*) vede k přesně opačnému závěru, než tvrdí obec. Pokud by zákonodárce chtěl, aby byly vlastnoručně vyplněny i údaje identifikující petenta, mohl to jednoduše uvést, stejně jako to učinil u podpisu. Tím, že u údajů tento požadavek neuvádí a u podpisu ano, lze naopak dovodit,

že záměrem zákonodárce bylo, aby údaje nemusely být vyplněny vlastnoručně petentem. Požadavek zákona, aby identifikační údaje uvedla podepisující osoba, může být splněn například i tak, že je nadiktuje osobě, která provádí sběr podpisů. Gramatický výklad tedy nepodporuje tvrzení obce, že by i identifikační údaje měla vlastnoručně vyplnit podepisující osoba. Nicméně i obec si je vědoma, že gramatický výklad pro ni není příznivý.

[25] Při výkladu ustanovení právního předpisu však nelze vycházet pouze z jeho textu. Ten je pouze základním východiskem pro pochopení právní normy, která z něj vyplývá. Pro správnou interpretaci ustanovení je třeba zohlednit i další metody výkladu právních předpisů, které ve svém souhrnu vedou zejména ke zjištění účelu a smyslu právní normy. (náleznost Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97).

[26] Obec se dovolává zejména výkladu podporujícího jednotnost a bezrozpornost právního řádu. Tento výklad je nepochybně velmi významný a NSS jej dlouhodobě zastává (viz například již rozsudek rozšířeného senátu NSS, ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, *MILLO tuky*, nebo z poslední doby usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2021, čj. Ars 3/2019-43, č. 4209/2021 Sb. NSS, *Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka*).

[27] Obec se v této souvislosti dovolává v první řadě § 4 odst. 1 věty druhé zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Podle jeho textu *občan nebo petiční výbor může každým způsobem, který neodporuje zákonu, vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili. K podpisu pod petici občan uvede své jméno, příjmení a bydliště. Musí být umožněno, aby se s obsahem petice před podpisem řádně seznámil. K podpisu nesmí být žádným způsobem nucen*. Podle soudu se však text v zákoně o právu petičním, pokud jde o uvedení identifikačních údajů, nijak obsahově neliší od textu § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. I zde se hovoří pouze o tom, že je má občan uvést. Text zákona o právu petičním tedy nepodporuje tvrzení stěžovatelky, že z něj plyne požadavek, aby občan vlastnoručně uvedl své identifikační údaje.

[28] Dále obec odkazuje na § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky. Podle jeho věty třetí *každý občan, podporující kandidaturu kandidáta, uvede na podpisový arch své jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo údaj, že trvalý pobyt na území České republiky nemá, a číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu s údajem, o jaký druh dokladu se jedná, a připojí vlastnoruční podpis*. I v případě tohoto zákona je textace v podstatě shodná s § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Liší se jen v tom, že dalším povinným údajem je číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu.

[29] Ani z textu § 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky nijak nevyplývá, že by i identifikační údaje musely být vyplněny osobně. Obec se v této souvislosti dovolává manuálu pro vyplňování petice zpracovaného Ministerstvem vnitra. K tomu soud uvádí, že manuál správního orgánu nemůže být rozhodný pro výklad prováděný soudem. Navíc ani to, co z manuálu cituje obec, nesvědčí o tom, že by Ministerstvo vnitra bylo přesvědčeno, že údaje musí být vyplněny pouze vlastnoručně, jak tvrdí obec. Ministerstvo pouze doporučuje, aby petent vyplňoval identifikační údaje hůlkovým písmem. Ministerstvo zde zjevně vychází z nejčastější situace, kdy podpis podpisového archu probíhá tím způsobem, který obec považuje za jediný možný. Soud nijak nezpochybnuje, že v naprosté většině případů totiž skutečně petent podpoří petici tak, že se nejen sám vlastnoručně podepíše, ale zároveň i vlastnoručně vyplní požadované údaje. Vzhledem k tomu, že ke kontrole petic v případě prezidentských voleb ministerstvo používá i výpočetní techniku, je zřejmé, že požadavek na vyplnění údajů hůlkovým písmem mířil právě na problém čitelnosti údajů pro výpočetní techniku. Není zřejmé, že by se Ministerstvo vnitra touto jednou větou, věnující se zcela jinému problému, chtělo vyjádřit k tomu, že není možný jiný způsob vyplnění údajů.

[30] Nad rámec příkladů uváděných obcí soud poukazuje též na úpravu petice pro podporu volby nezávislého kandidáta do Senátu. Podle § 61 odst. 2 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, *k přihlášce nezávislého kandidáta se připojí petice podporující jeho kandidaturu, která musí být podepsána alespoň 1 000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje, s uvedením jejich jména, příjmení, data narození a adresy místa trvalého pobytu; chybí-li některý z uvedených údajů nebo je uveden neúplně nebo nepodepsal-li se volič, podpis se nezapočítává;*... I tento zákon jednoznačně hovoří pouze o uvedení údajů.

[31] Totéž platí i o petici podporující vznik politické strany. Podle § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, musí být k návrhu na registraci připojena též petice *alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana a hnutí vznikly. K podpisu pod peticí musí občan uvést své jméno a příjmení, datum narození a bydliště.* I zde jde tedy o obsahově stejné pravidlo.

[32] Ani výklad srovnávající obdobné právní instituty tedy nevede k obcím tvrzenému výkladu, že identifikační údaje musí vlastnoručně vyplnit osoba podporující konání referenda.

[33] Nejvyšší správní soud považuje za klíčové zaměřit se na výklad smyslu daného ustanovení, kterého se ostatně dovolává i obec. Smyslem požadavku na získání dostatečného množství petentů k upořádání místního referenda je to, aby bylo konáno referendum jen o takových otázkách, které jsou podstatné pro významnou část občanů obce (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS, *referendum k zákazů automatů v Ústí nad Labem*, bod 38). Je tedy třeba kvalifikovaně ověřit, že se skutečně o takto významnou otázku jedná. Oprávněné osoby tedy musí projevit vůli, aby se referendum konalo.

[34] Posuzování projevu vůle se věnuje zejména občanské právo. Pro případ písemné formy projevu vůle je k platnosti takového právního jednání vyžadován podpis jednajícího (§ 561 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Rozhodně se tedy nevyžaduje, aby i projev vůle samotný musel být učiněn vlastnoručně. Takováto forma je vyžadována jen zcela výjimečně pro případ sepisu závěti pořízené soukromou listinou bez účasti svědků (§ 1533), tzv. holografní závěti. Tento požadavek je stanoven nikoliv pro potvrzení vážnosti projevu vůle, ale aby bylo možno ověřit, že závěť skutečně sepsal zůstavitel, jehož vůli již nelze zpětně ověřit. Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 3. 4. 2008, sp. zn. 21 Cdo 1744/2007, č. 88/2008 Sb. NS, v této souvislosti uvádí, že právě charakteristické znaky rukopisu pořizovatele závěti jsou určující pro posouzení pravosti holografní závěti, a proto nelze připustit, aby mu pomáhala jiná osoba vedením ruky.

[35] Pro platnost právního jednání v občanském právu tedy téměř vždy postačuje, pokud je text vlastnoručně podepsán, případně je vlastnoruční forma nahrazena některým z dalších zákonem povolených způsobů podepisování (§ 561 až § 563 občanského zákoníku).

[36] Postačí-li v občanském právu k písemnému projevení vůle pouze podpis jednajícího, není důvod se domnívat, že by tomu mělo být v právu veřejném jinak, pokud to výslovně nevyplývá z právního předpisu. Právě požadavek vlastnoručního podpisu uvedený v § 11 odst. 2 zákona o místním referendu tedy má sloužit k ověření projevu vůle petenta. Ostatně pokud jde o obdobnou úpravu v zákoně o volbě prezidenta republiky, lze podpůrně poukázat též na bod 67 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12, *registrace kandidátní listiny Tomia Okamury*. V něm Ústavní soud vyslovil své pochybnosti nad ústavností úpravy, která v případě prezidentských voleb předpokládá pouze kontrolu identifikačních údajů petentů. Neukládá však povinnost kontrolovat pravost jejich podpisu, což by právě umožnilo „ověření skutečného, nezaměnitelného a individualizovaného projevu vůle petenta“.

[37] Identifikační údaje mají z povahy věci sloužit k tomu, aby bylo zřejmé, která osoba svůj podpis připojila. Jde tedy o obdobu údajů identifikujících jednající osobu na soukromoprávních úkonech (tedy typicky označení smluvních stran). Tím je umožněna kontrola, zda je podepisující osobou oprávněnou návrh podpořit. Identifikační údaje mohou sloužit i k tomu, aby obecní úřad ověřil, že podpisový arch uváděná osoba skutečně podepsala, tedy aby se dala kontaktovat a konfrontovat s podpisem na podpisovém archu. Zákon o místním referendu totiž výslovně nestanoví, že obecní úřad má ověřovat jen identifikační údaje vyplněné na podpisovém archu, jako je tomu v případě volby prezidenta republiky (§ 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky). Soud si je nicméně vědom, že ověřování toho, zda uváděný petent podpisovou listinu skutečně podepsal, bude z povahy věci zcela výjimečné. I v případě místního referenda lze totiž předpokládat, že budou ověřovány zejména identifikační údaje petentů prostřednictvím příslušných registrů.

[38] Identifikační údaje tedy nijak neslouží k ověření projevu vůle, neboť jejich uvedení o ničem takovém nevyovídá. Projev vůle se totiž případně vztahuje k úkonu samotnému, kterým je podpora vyhlášení referenda o určité otázce. To by však spíše mělo vést k požadavku, že by podepisující měli projevit svou vůli tak, že kromě podpisu vlastnoručně vypíší například i znění otázky v referendu. Takový požadavek však zjevně ze zákona o místním referendu nevyplývá.

[39] O opaku nepřesvědčilo NSS ani obcí citované usnesení Krajského soudu v Praze čj. 44 A 46/2010-168 (pozn. NSS: usnesení bylo vydáno v době, kdy proti němu nebyla podle § 104 odst. 1 s. ř. s. přípustná kasační stížnost). To skutečně dospělo ke stejnému závěru jako obec. Pro NSS však není toto usnesení jakkoliv závazné. Jeho argumentace ve prospěch tohoto závěru vychází pouze z gramatického výkladu, podle něž sousloví „osoba uvede“ nelze vyložit jinak, než že každý sám vyplní údaje o své osobě. Jak již bylo uvedeno shora v bodě [24], s tímto výkladem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť údaje může podepisující uvést i jiným způsobem než vlastnoručním vyplněním (například tím, že je nadiktuje osobě, která sbírá podpisy na podpisovou listinu).

[40] Odborná literatura citovaná obcí primárně popisuje judikaturní závěry krajských soudů. Své hodnocení pak autor přináší na str. 109 dané publikace. Podle něj by možnost vyplnění jinou osobou otevírala prostor pro manipulaci, protože jediná osoba se znalostí potřebných údajů by je mohla vyplnit a následně snadno napodobit i podpisy. Ani s tímto argumentem se soud neztotožňuje. Stejně jako by bylo možné napodobovat podpisy, by bylo nepochybně možné i měnit styly písma při vyplňování údajů. Navíc kvůli čitelnosti by z povahy věci měly být identifikační údaje vyplňovány hůlkovým písmem, které má mnohem méně charakteristických znaků než písmo psací. Možnost takové manipulace by tedy nijak nevyklučovala ani povinnost vyplnit údaje vlastnoručně. Soud k tomu navíc poznamenává, že pokud by tak kdokoliv činil, dopouštěl by se trestného činu maření přípravy a průběhu voleb a referenda podle § 351 trestního zákoníku (*kdo padělá údaje v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely nebo v jiném dokumentu souvisejícím s volbami nebo referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého*).

[41] Obecně je navíc třeba připomenout, že Nejvyšší správní soud již v minulosti s odkazem na článek 22 Listiny základních práv a svobod dovodil, 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“ (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, *referendum Břežany*, bod 14). Tyto závěry pak výslovně vztáhl i na otázku kontroly konkrétních podpisů na podpisových arších (rozsudek *referendum k zářezům automatů v Ústí nad Labem*, bod 35). Vzhledem k tomu, že pro osobní

vyplňování identifikačních údajů petenta neshledal soud žádné vážné důvody, i toto východisko vede k závěru, že takový požadavek je nezákonný.

[42] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že údaje identifikující oprávněnou osobu na podpisovém archu podle § 11 odst. 2 zákona o místním referendu nemusí oprávněná osoba vyplňovat vlastnoručně.

VI. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[44] Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 93 odst. 4 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. srpna 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu