



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců Mgr. Michaely Bejčkové, JUDr. Filipa Dienstbiera, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Petra Mikeše, JUDr. Pavla Molka a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor na konání místního referenda o koupi zámeckého areálu a převedení do vlastnictví města Napajedla** ve složení: J. B., M. H., Z. H., S. C., zast. Mgr. Evou Štauderovou, advokátkou se sídlem Stráže 3662, Zlín, proti odpůrci: **Město Napajedla**, se sídlem Masarykovo náměstí 89, Napajedla, zast. JUDr. Drahomírem Fusem, advokátem se sídlem Kvítková 4703, Zlín, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2016, č. j. 65 A 5/2016 - 53,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) shora označené usnesení, jímž Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda na území města Napajedla nemá nedostatky. Otázka navržená pro rozhodnutí v místním referendu zněla: *„Chcete, aby město Napajedla uzavřelo kupní smlouvy a převedlo tak do svého vlastnictví, v termínu do konce roku 2016, zámecký areál se zámkem, otevřelo a zprůchodnilo park pro občany a dále pak zprovoznilo své objekty v areálu?“*

[2] Krajský soud v napadeném usnesení vyšel z § 11 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„zákon o místním referendu“). Dle daného ustanovení musí každý podpisový arch vedle dalšího obsahovat znění otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu a dále jména a příjmení členů přípravného výboru společně s jejich adresou.

[3] Dle krajského soudu je klíčové, aby bylo najisto postaveno, že každý petent měl reálnou možnost seznámit se se zněním otázky, která má být rozhodnuta v místním referendu, a kdo je chce vyvolat. Z toho důvodu musí být obsahové náležitosti podpisového archu dle § 11 zákona o místním referendu společně s podpisy umístěny na jednom listě.

[4] Dle napadeného usnesení jsou akceptovatelné i vícelisté petiční archy. To však pouze za podmínky, že je z nich zřejmé, že byly způsobilé zajistit základní informovanost petentů, a zároveň, že byla vyloučena možnost manipulace s nimi, např. pevným spojením listů a jejich překrytím nálepkou s podpisem a vyznačeným datem podpisu s určitou formou jeho ověření.

[5] Krajský soud v dané věci posuzoval předložené podpisové archy, které byly koncipovány jako pětelisté (listy byly označeny jako „1/5“, „2/5“ atd.), byť pouze jediný z nich obsahoval celých pět listů. Pouze na prvním listu pak bylo uvedeno znění otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu a dále jména a příjmení členů přípravného výboru společně s jejich adresami. Krajský soud poukázal na řadu nesrovnalostí ohledně předložených archů (absence listů 2/5 až 4/5 v jednom z archů, přerušená řada podpisů v jiném archu, opakované spojování a rozpojování archů). Dospěl přitom k závěru, že se jeví, že podpisové archy nebyly od počátku koncipovány jako spojené, nýbrž jako volné listy, které byly až po sesbírání podpisů spojeny dohromady. Krajský soud pak uzavřel, že petiční archy neobsahují předepsané náležitosti, jelikož na nich chybí znění otázky a údaje o členech přípravného výboru (a to s výjimkou listů „1/5“, na kterých jako jediných tyto náležitosti uvedeny byly a které soud za bezvadné uznal). Po odečtení podpisů na vadných arších nebyla splněna minimální hranice podporovatelů vyhlášení referenda nezbytná pro jeho vyhlášení.

[6] V případě druhé vady, k jejímuž odstranění odpůrce stěžovatele vyzval a proti níž se stěžovatel vymezoval v žalobě, tj. nutnosti vlastnoručního uvedení požadovaných údajů o své osobě u každého petenta, krajský soud shledal neurčitost výzvy k odstranění této vady. Odpůrce totiž nespecifikoval, které z podpisů z daného důvodu vyřadil. S ohledem na neurčitost výzvy se krajský soud druhou vadou již blíže nezabýval z věcného hlediska.

[7] Jelikož u první vady (absence znění otázky a údajů o členech přípravného výboru na některých podpisových arších) krajský soud shledal, že je zcela zjevné, ke kterým podpisům se výzva vztahuje, shledal, že ohledně první vady výzva neurčitá není a že podpisové archy skutečně trpí vytýkanou vadou, která nebyla odstraněna. Z tohoto důvodu zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatel se v kasační stížnosti zaměřil na pojem „podpisový arch“ a namítl, že podpisový arch nemusí sestávat pouze z jednoho listu papíru. Dodal, že sám krajský

soud připustil, že zákon o místním referendu nedefinuje ani podpisovou listinu ani podpisový arch.

[9] Stěžovatel zdůraznil, že podpisové archy splňovaly všechny zákonné náležitosti, jelikož nezbytné náležitosti byly obsaženy na listu „1/5“ každého z archů. V případě, že se na jeden podpisový arch nepodepsal dostatek lidí, aby bylo zaplněno všech jeho 5 stran, byly prázdné stránky vyřazeny, proto některé archy nemají souvislou řadu listů „1/5“ až „5/5“. Proškrtnutá místa pro podpisy na některých listech vznikla tak, že podpisy sbíralo více lidí, kteří si archy předávali mezi sebou. Byli domluveni tak, že při předání archu dalšímu vždy proškrtnou zbývající list jejich archu a další „sběrač“ bude pokračovat až na novém listu podpisového archu.

[10] Krajský soud sice uznal, že vícelisté podpisové archy jsou za určitých podmínek přípustné (srov. bod [4] shora), nicméně stěžovateli stále není jasné, jakou formu ověření podpisu na přelepce přes spojení jednotlivých listů má soud na mysli. Za přílišný formalismus stěžovatel považuje i požadavek na opatření, která mají zamezit manipulaci s jednotlivými listy archu u vícelistých podpisových archů.

[11] Nemohlo dojít k situaci, kdy by některý z petentů nevěděl, čeho přesně se listina s podpisy týká, jelikož na každé z těchto listin bylo uvedeno: „*Návrh na konání referenda na území města Napajedla, ve dnech 7. a 8. října 2016*“. Žádné jiné místní referendum nebylo v daném termínu v Napajedlech organizováno. K záměně za jiné referendum nemohlo dojít též z toho důvodu, že stěžovatel pořádal den otevřených dveří zámeckého areálu Napajedla ve dnech 30. 10. 2016 až 31. 10. 2016 a veřejnou diskuzi k referendu ve dnech 12. 10. 2016 a 19. 10. 2016. Příprava referenda byla řešena i mediálně, k čemuž stěžovatel poukázal na řadu novinových článků. Připustil, že šlo o skutečnosti, které se odehrály až po sběru podpisů, ale vzhledem k tomu, že se u každého petenta dodatečně dopisovalo jeho datum narození, mohl si svůj podpis rozmyslet a svůj podpis vyškrtnout.

[12] I v případě, že se petent nepodepisoval na první list podpisového archu, na němž bylo znění otázky a údaje o přípravném výboru, měl možnost se na první list podívat, jelikož jednotlivé listy byly po celou dobu sběru podpisů pevně spojeny. K rozdělování jednotlivých archů došlo až po skončení sběru podpisů s ohledem na potřebu jednotlivé listy kopírovat. Jednotlivé archy byly rozpojeny, okopírovány a poté opět spojeny.

[13] Stěžovatel se dovolává toho, aby Nejvyšší správní soud při interpretaci a aplikaci zákona o místním referendu nepostupoval příliš přísně, jinak hrozí, že se zákon stane mrtvým předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat.

[14] Krajský soud shledal, že výzva k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda byla neurčitá, co se týče odpůrcem dovozované vady v podobě absence vlastnoručního uvedení požadovaných údajů o své osobě ze strany každého petenta. V takovém případě měl krajský soud shledat návrh na konání místního referenda bezvadným, což neučinil.

[15] Jelikož se krajský soud věcně nezabýval požadavkem odpůrce na vlastnoruční uvedení požadovaných údajů o své osobě ze strany každého petenta, považuje stěžovatel za důležité, aby se touto otázkou zabýval Nejvyšší správní soud. Stěžovatel navrhl, aby

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření odpůrce

[16] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zmínil, že z § 10 odst. 2 zákona o místním referendu jednoznačně vyplývá, že podpisová listina je tvořena souhrnem podpisových archů. Každý podpisový arch pak musí dle § 11 odst. 1 písm. b) daného zákona obsahovat znění otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu. Jde o jednoznačný požadavek, k jehož splnění byl stěžovatel vyzván.

[17] Odpůrce odmítl, že by z jeho strany šlo o obstrukční či formalistický přístup. Šlo pouze o svědomitý postup, který reflektuje ustanovení zákona o místním referendu. Otázka určená k rozhodnutí v místním referendu směřuje k tomu, zda má být do konce roku 2016 uzavřena smlouva, proto považuje odpůrce kasační stížnost za obsoletní a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu potvrdil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou – i v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda [§ 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] se uplatní podmínka řízení podle § 105 odst. 2 s. ř. s.; § 93 odst. 1 s. ř. s. míří pouze na řízení před krajským soudem a vzhledem k tomu, že v něm povinné advokátní zastoupení předepsáno není, jde o ustanovení obsoletní. Byla splněna též poplatková povinnost, která se na toto řízení vztahuje, neboť osvobozeny od soudního poplatku jsou pouze věci volební, nikoli věci místního referenda [§ 11 odst. 1 písm. i) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s marginální rubrikou dílu 4 hlavy II části třetí s. ř. s. (§ 88 a násl. s. ř. s.), rozlišující „věci volební“ a „věci místního referenda“]. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Projednání kasační stížnosti nebrání skutečnost, na kterou poukázal odpůrce, a to že v roce 2017 je již neaktuální otázka navržená pro místní referendum, která je časově ohraničena rokem 2016 (otázka zněla: „*Chcete, aby město Napajedla uzavřelo kupní smlouvy a převedlo tak do svého vlastnictví, v termínu do konce roku 2016, zámecký areál se zámkem, otevřelo a zprůchodnilo park pro občany a dále pak zprovoznilo své objekty v areálu?*“). Pro Nejvyšší správní soud je rozhodné, že existuje usnesení krajského soudu napadené kasační stížností a že proti němu byla podána kasační stížnost splňující zákonné náležitosti. Neaktualnost otázky navržené pro místní referendum není důvodem, který by mohl odůvodnit neprovedení meritorního posouzení kasační stížnosti. Jde spíše o otázku, kterou

si musí zvážit samotný stěžovatel z toho hlediska, zda a případně jaký význam má pro něj podání kasační stížnosti.

[20] Dle § 10 odst. 2 zákona o místním referendu musí být přílohou návrhu na konání místního referenda podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z uvedeného ustanovení lze dovodit, že podpisová listina představuje zastřešující pojem pro souhrn všech podpisových archů.

[21] V nynější věci je veden spor o to, zda stěžovatel vyhověl požadavkům stanoveným v § 11 odst. 1 písm. b) a c) zákona o místním referendu, které se týkají podpisových archů.

[22] Dle § 11 odst. 1 daného zákona platí: „Každý podpisový arch musí obsahovat

- a) označení území, na němž se má místní referendum konat,
- b) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu,
- c) jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu,
- d) upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda tohoto znění: „Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč.“

[23] Dle § 11 odst. 2 zákona o místním referendu: „Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.“

[24] V nynější věci stěžovatel dokládal podporu oprávněných osob pro návrh na konání místního referenda následujícím způsobem. Předložil podpisovou listinu členěnou na 51 očíslovaných částí. Jednotlivé části sestávaly z různého počtu listů papírů o formátu A4, počet těchto listů se v jednotlivých částech pohyboval od jednoho až po pět. Obsahovala-li příslušná část podpisové listiny více listů papíru, byly listy spojeny sešivací sponou.

[25] Každá první strana (tj. strana „1/5“) příslušné části podpisové listiny obsahovala následující:

- text „Návrh na konání referenda na území města Napajedla, ve dnech 7. a 8. října 2016“;
- znění otázky k rozhodnutí pro místní referendum (ke znění otázky viz bod [1] shora);
- text „Podpisový arch č.“ doplněný číslem od 1 do 51;
- jména a příjmení členů přípravného výboru s jejich adresami;
- vyplněnou tabulku pro podpisy petentů, tabulka měla kolonky pro pořadové číslo, jméno a příjmení, adresu a podpis; do části č. 38 podpisové listiny bylo vedle tabulky dopsáno též datum narození, od části č. 39 byla v tabulce kolonka i pro datum narození;
- upozornění s textem uvedeným v § 11 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu.

[26] Navazující strany (tj. strany označené jako „2/5“ až „5/5“) příslušné části podpisové listiny obsahovaly následující:

- text „*Návrh na konání referenda*“;
- tabulku pro podpisy petentů, tabulka měla kolonky pro pořadové číslo, jméno a příjmení, adresu a podpis; do části č. 38 podpisové listiny bylo vedle tabulky dopsáno též datum narození, od části č. 39 byla v tabulce kolonka i pro datum narození;
- upozornění s textem uvedeným v § 11 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu.

[27] Odpůrce vydal ve vztahu ke stranám 2/5 až 5/5 (každou takto označenou stranu považoval za samostatný podpisový arch) výzvu k odstranění vad návrhu, jelikož shledal, že neobsahují znění otázky navržené pro místní referendum a jména a příjmení členů přípravného výboru s jejich adresami.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro zodpovězení otázky týkající se naplnění náležitostí pro podpisový arch, která je mezi stranami sporná, je nejprve nutné vyhodnotit, zda podpisový arch ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o místním referendu může být tvořen vždy jen jedním listem papíru, nebo zda lze za podpisový arch považovat i více listů papíru vzájemně spojených. Naznačené posuzování má význam v těch případech, kam spadá i nynější věc, kdy jsou podpisy petentů umístěny na více listech papíru vzájemně spojených, přičemž ze spojených listů jsou všechny náležitosti dle § 11 odst. 1 zákona o místním referendu situovány jen na některých listech a na jiných všechny tyto náležitosti nejsou.

[29] Z hlediska jazykového lze konstatovat, že slovo „arch“ má význam list papíru. Slovník spisovné češtiny slovo „arch“ vymezuje jako: „(větší) list papíru“ (viz Černá V. a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. 3. opravené vydání. ACADEMIA. 2003. s. 21), akademický slovník cizích slov jako „list papíru různ. velikosti, jednou nebo vícekrát přeložený, případně jako dvoulist nebo jednoduchý list papíru (Petráčková V., Kraus J. a kol., *Akademický slovník cizích slov*. 1. vydání. ACADEMIA. 2000. s. 69); k dvoulistu Nejvyšší správní soud poznamenává, že vzniká přeložením papíru o větším formátu. Čistě jazykový výklad nasvědčuje tomu, že v případě pojmu „podpisový arch“ nemá jít o více samostatných listů papíru, ale o jeden list, který může být (i vícekrát) přeložený.

[30] Nejvyšší správní soud se zaměřil i na smysl regulace v § 11 odst. 1 zákona o místním referendu. Účel zákonného vymezení náležitostí podpisového archu lze spatřovat v tom, aby jednotliví petenti byli jednoznačně a srozumitelně informováni o nejdůležitějších náležitostech návrhu na konání místního referenda, kterému mohou svým podpisem vyjádřit podporu, a o odpovědnosti za přestupek dle zákona o místním referendu. Dále lze smysl stanovení náležitostí podpisového archu dle § 11 odst. 1 písm. a) až c) zákona o místním referendu vidět v umožnění co nejsnazší kontroly (dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu) ze strany obecního úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu ohledně toho, zda se podpisy petentů na jednotlivých arších vztahují k podání právě toho návrhu na konání místního referenda, který byl nakonec podán. Nutnost umožnění co nejjednodušší kontroly lze dovodit z poměrně krátké 15denní lhůty, kterou má dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu k posouzení návrhu na konání místního referenda.

[31] Uvedenému smyslu úpravy náležitostí podpisového archu nejlépe vyhovuje stav, kdy náležitosti dle § 11 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu jsou uvedeny na jednom listu papíru. V takovém případě si může každý petent nejsnáze přecíst, o jaký návrh jde, a

zejména se důkladně seznámit s konkrétním zněním otázky k rozhodnutí pro místní referendum. Současně je v takovém případě obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu nejlépe umožněna kontrola, zda se podpisy petentů na podpisových arších vztahují k tomu návrhu na konání místního referenda, který byl skutečně podán.

[32] Jakkoli významu slova „arch“ a smyslu právní regulace v § 11 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu nejvíce vyhovuje výklad, že podpisový arch má být tvořen jedním listem papíru, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že za určitých okolností je možné akceptovat i podpisový arch sestávající z více listů. Nejvyšší správní soud totiž setrvale zastává stanovisko, že k aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nelze přistupovat příliš přísně, jelikož rigorózní posuzování otázek spojených s možností konání, průběhu či výsledku referenda by mohlo kolidovat se základním smyslem zákona o místním referendu, jímž je umožnit oprávněným osobám svým rozhodnutím v místním referendu ovlivnit výkon samosprávy. Jakkoli není přísné posuzování na místě, je současně nezbytné bezvýhradně trvat na tom, aby ve všech fázích přípravy a konání místního referenda byly naplněny základní požadavky na řádnost jeho konání a průběhu, které se staly důvodem pro přijetí jednotlivých ustanovení zákona o místním referendu.

[33] Z tohoto důvodu je možné vícelisté podpisové archy akceptovat za podmínek, které zaručí, že byl naplněn smysl regulace v § 11 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu (k tomu viz bod [30] shora). Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem, že akceptovat lze vícelisté petiční archy tehdy, když je z nich patrné, že byly schopny zajistit informovanost petentů o skutečnostech uvedených v § 11 odst. 1 zákona o místním referendu, a zároveň dávají pro účely přezkoumání návrhu dle § 12 zákona o místním referendu záruku, že se podpisy petentů vztahují k podání právě toho návrhu na konání místního referenda, který byl nakonec podán. Vícelisté petiční archy je tak možno připustit tehdy, jsou-li jednotlivé jejich listy pevně spojeny, přičemž na jejich podkladě musí být též možno ověřit, že k jejich spojení došlo před sběrem podpisů a že nedošlo k manipulaci s těmito listy. Rozhodne-li se přípravný výbor využít vícelistých petičních archů, je na jeho volbě, jakým konkrétním způsobem zajistí naplnění právě zmíněných požadavků.

[34] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou neurčitosti zmíněných požadavků vázících se k vícelistým podpisovým archům. Jednak jde o jasné a srozumitelné požadavky a jednak je již v napadeném usnesení krajský soud doplnil ilustrativním příkladem pevného spojení při překrytí spojení nálepkou s podpisem, datem podpisu a určitou formou jeho ověření. Nejvyšší správní soud k tomu může dodat, že jako ověření může např. sloužit to, že nálepka překrývající spojení může být situována tak, aby přes ní byla následně při sběru podpisů uvedena část údajů vyplňovaných rukou u (části) petentů, a to z obou stran přelepky.

[35] Požadavky vázané na spojení jednotlivých listů vícelistých podpisových archů nepředstavují přílišný formalismus, jak namítl stěžovatel. Nejde totiž o požadavek „formy pro formu“, ale jde o požadavek vyvěrající z věcně podloženého zájmu na informovanosti petentů a proveditelnosti kontroly spojené se znemožněním manipulace s archy.

[36] Nejvyšší správní soud následně přikročil k posouzení jednotlivých částí stěžovatelem předložené podpisové listiny, které vznikly spojením dříve samostatných listů

papíru. Každou z těchto částí (vzniklou spojením listů) stěžovatel považuje za samostatný podpisový arch. Nejvyšší správní soud přitom zhodnotil, že na základě předložených spojených listů nelze spolehlivě ověřit, zda petenti měli možnost se při podpisu seznámit se všemi informacemi o návrhu vymezenými v § 11 odst. 1 zákona o místním referendu. Navíc spojené listy nesou zjevné známky manipulace, jelikož u nich došlo k rozpojení a dodatečnému spojení.

[37] Manipulaci s jednotlivými listy stěžovatel v kasační stížnosti vysvětloval tak, že jednotlivé listy byly po celou dobu sběru podpisů pevně spojeny a že k jejich rozdělení došlo až po skončení sběru podpisů s ohledem na potřebu jednotlivé listy kopírovat. Jednotlivé archy byly dle jeho vyjádření rozpojeny, okopírovány a poté opět spojeny. Takové vysvětlení Nejvyšší správní soud považuje za nevěrohodné.

[38] V tabulce pro podpisy se na jednotlivých listech petenti podepisovali pod sebe, nicméně např. na straně 3/5 u části podpisové listiny č. 1 je vyplněno jen jedno jméno, zbytek tabulky je proškrtnut, aniž by sem bylo cokoli vyplněno, a podpisy pokračují na listu 4/5 odshora. Nevyčerpání míst pro podpisy v tabulce na předchozí straně a započetí s podpisy na straně další se kromě části podpisové listiny č. 1 vyskytuje též u jejích částí č. 25, 30, 43, 47 a 49. Pokud by měly být jednotlivé listy při sběru podpisů neustále spojeny, nedává smysl, aby byla vynechána místa pro podpisy. Naopak jde o skutečnost, která zakládá důvodnou domněnku, že jednotlivé listy nebyly v době sběru podpisů spojeny.

[39] Stěžovatel přerušenou řadu podpisů vysvětloval tím, že podpisy sbíralo více lidí, kteří si archy předávali mezi sebou a kteří byli domluveni tak, že při předání archu dalšímu vždy proškrtnou zbývající list jejich archu a další „sběrač“ bude pokračovat až na novém listu podpisového archu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani takové vysvětlení nemá racionální jádro. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmá motivace pro takový postup, ani stěžovatel ji ostatně neuvádí. Naopak takový nehospodárný postup se jeví pro „sběrače podpisů“ nevýhodný z toho hlediska, že je spojen s rizikem dřívějšího vyčerpání míst pro podpisy a nutností obstarat další listy.

[40] O stěžovatelově vysvětlení přerušené řady podpisů lze pochybovat dále na podkladě části č. 43 podpisové listiny, kde po straně 1/5 následuje strana 5/5 (jiné strany zde nebyly). Pokud by byly jednotlivé listy části č. 43 skutečně pevně spojeny již v době sběru podpisů, pak by po zaplnění strany 1/5 následovaly podpisy na straně 2/5, nikoli na straně 5/5, jak tomu bylo v předložené podpisové listině.

[41] Pochybnosti vzbuzuje i číslování stran u částí č. 13, 14, 18 a 47 podpisové listiny. Části č. 13 a č. 14 obsahují dvakrát stranu 2/5, druhé strany 2/5 byly rukou přepsány na 3/5, u jiných částí jsou přitom zařazeny strany 3/5, kde je číslo strany 3/5 předtištěno. U části č. 18 následuje po straně 1/5 strana 5/5, jejíž číslo je rukou přepsané na 2/5. U části č. 47 následuje po straně 1/5 strana 3/5 rukou přepsaná na 2/5. Přepisování čísel stran jen utvrzuje pochybnosti o tom, zda v době sběru podpisů byly jednotlivé listy pevně spojeny.

[42] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatele, že petenti museli vědět, jakému návrhu na konání místního referenda vyjadřují podporu, jelikož stěžovatel pořádal den otevřených dveří zámeckého areálu Napajedla ve dnech 30. 10. 2016 a 31. 10. 2016 a veřejnou diskuzi k referendu ve dnech 12. 10. 2016 až 19. 10. 2016 a jelikož se tématice

věnovaly i novinové články, na které poukázal. Ani den otevřených dveří, veřejná diskuze či novinové články nemohou zhojit případné vady návrhu na konání místního referenda, které spočívají v chybějících náležitostech podpisového archu. Každému petentovi, tj. i tomu, který se nezajímá o dny otevřených dveří, veřejné diskuze či noviny, se musí dostat možnost, aby se prostřednictvím náležitostí podpisového archu dle § 11 odst. 1 zákona o místním referendu seznámil s podstatou návrhu na konání místního referenda, kterému může svým podpisem vyjádřit podporu. Jde také o pojistku, která brání dodatečné úpravě návrhu na konání referenda (např. co se týče položené otázky), s níž by petent nemusel souhlasit. Jelikož veřejná diskuze ani novinové články neměly pro hodnocení věci význam, Nejvyšší správní soud neprováděl ani dokazování pozvánkou k veřejné diskuzi či kopiemi novinových článků, jak navrhoval stěžovatel.

[43] Nejenže v nynější věci panují důvodné pochybnosti o tom, zda v době sběru podpisů byly jednotlivé vícelisté části podpisové listiny spojeny a zda tak byla zaručena nezbytná informovanost petentů, navíc došlo i ke zjevné manipulaci s listy v rámci jednotlivých částí podpisové listiny. Vícelisté části podpisové listiny byly spojeny sešivací sponou, přičemž je zjevné, že byly minimálně jedenkrát spojeny jinou sponou, která byla odstraněna. Stěžovatel v kasační stížnosti rozdělení spojených listů připustil, ale uvedl, že k jejich rozdělení došlo až po ukončení sběru podpisů z důvodu nutnosti listy okopírovat. Současně uvedl, že pokud nebylo zaplněno všech 5 stran, vyřadil ty strany, na nichž podpisy již nebyly. Tím zdůvodňuje to, že mnohdy předložil neúplnou sadu stránek (např. tak, že předložil jen strany 1/5 a 2/5 bez stran 3/5 až 5/5).

[44] Nejvyšší správní soud konstatuje, že bez rozsáhlého dokazování (výslechu desítek či spíše stovek svědků z řad petentů) není v nynější věci možno postavit najisto, jak vypadaly jednotlivé části podpisové listiny v době, kdy je petenti opatřovali svými podpisy. Bez takto rozsáhlého dokazování není možné zjistit, zda byly jejich listy spojené či ne, případně pokud byly spojené, zda údaje o otázce pro místní referendum a další náležitosti podpisového archu odpovídaly těm údajům, které jsou na předložených prvních stranách jednotlivých částí podpisové listiny.

[45] Při přezkumu návrhu na konání místního referenda dle § 12 zákona o místním referendu ze strany obecního úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu však zákon o místním referendu nepočítá s tím, že by mohlo být prováděno dokazování. Důvodem je, že dle § 54 zákona o místním referendu se na postupy dle zákona o místním referendu neužije správní řád s výjimkou řízení o přestupcích. Obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu tak nemá zákonný podklad pro to, aby vyžadoval předložení listiny k provedení důkazu listinou (k tomu by bylo třeba aplikovat § 53 odst. 1 správního řádu, což není možné), po vlastníku nebo uživateli věci nelze bez zákonného podkladu žádat, aby strpěl ohledání na místě nebo aby věc vydal (k tomu by bylo třeba aplikovat § 54 odst. 1 správního řádu), bez zákonného podkladu nelze nikoho nutit, aby se dostavil před správní orgán a vypovídal zde, navíc pravdivě a nic nezamlčel (k tomu by bylo třeba aplikovat § 55 odst. 1 správního řádu).

[46] Ostatně lhůta 15 dní, kterou má obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu k provedení přezkumu dle § 12 zákona o místním referendu je natolik krátká, že reálně neumožňuje provést zejména důkaz svědeckou výpovědí. V obecním správním řízení se lhůta k vydání rozhodnutí prodlužuje až o 30 dnů na základě § 71 odst. 3 písm. a)

správného řádu, je-li třeba nařídit ústní jednání (výslech svědka probíhá u ústního jednání). Zákodárce tak předpokládá, že k úspěšnému provedení důkazu svědeckou výpovědí je třeba až 30 dnů, takový časový prostor však při přezkumu návrhu na konání místního referenda dle § 12 zákona o místním referendu dán není. Ve vztahu k nynější věci lze dále poznamenat, že zjištění, jak vypadaly jednotlivé části podpisové listiny v době, kdy je petenti opatřovali svými podpisy, by vyžadovalo rozsáhlé dokazování pomocí svědků, které není vůbec možné realizovat v 15 dnech.

[47] Při přezkumu návrhu na konání místního referenda dle § 12 zákona o místním referendu není třeba provádět dokazování, jelikož to není třeba vzhledem k povaze takového přezkumu. Obecní úřad, úřad městské části nebo městského obvodu zkoumá, zda návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, ověřuje, zda má náležitosti dle § 10 a § 11 zákona o místním referendu a zda obsahuje správné a úplné údaje. Pro ověření správnosti a úplnosti údajů je podkladem samotný návrh na konání místního referenda a základní registr obyvatel, informační systém evidence obyvatel a informační systém cizinců (§ 12 odst. 6 až 8 zákona o místním referendu). Prostřednictvím naplnění požadavku vázícího se k náležitostem návrhu na konání místního referenda a podpisové listiny přípravný výbor mj. dokládá, že pro návrh na konání místního referenda v podobě, v jaké byl podán, existuje potřebná podpora oprávněných osob a že petenti byly náležitě informováni o nejdůležitějších náležitostech návrhu na konání místního referenda, kterému svým podpisem vyjádřili podporu. Zákon o místním referendu vychází z logiky, že již samotný návrh, jehož součástí je podpisová listina, má být dostatečným dokladem v daném směru.

[48] Jde-li o jednolisté podpisové archy, náležité informování petentů a doklad jejich podpory pro konkrétní znění návrhu na konání místního referenda lze bez dalšího seznat ze samotného podpisového archu, jelikož nemohou vznikat žádné pochybnosti o tom, že podpis petenta se vztahuje k náležitostem, které jsou umístěny na listu, který podepsal. Uvedené souvisí s tím, že jednolisté podpisové archy nejvíce respektují smysl zákona a jazykový výklad pojmu „podpisový arch“ (viz body [29] až [31] shora). U vícelistých podpisových archů je pak třeba trvat na naplnění požadavků na spojení jednotlivých listů (k nim viz bod [33] shora), aby z hlediska dokladování informování petentů a dokladování jejich podpory pro návrh na konání místního referenda konkrétního znění měly stejnou hodnotu jako jednolisté podpisové archy.

[49] Nejsou-li jednotlivé listy, které přípravný výbor hodlal pojmout jako vícelistý podpisový arch, pevně spojeny či není-li na jejich podkladě možno ověřit, že k jejich spojení došlo před sběrem podpisů a že nedošlo k manipulaci s těmito listy, není možné je akceptovat jako jeden podpisový arch. Podpisový arch má být sám o sobě dostatečným dokladem o náležitém informování petentů a o tom, jakému konkrétnímu návrhu na místní referendum petenti vyjádřili podporu. K náhradnímu doložení těchto skutečností prostřednictvím dokazování, které by muselo být pravidelně velmi rozsáhlé, totiž není prostor při přezkumu návrhu dle § 12 zákona o místním referendu.

[50] Části podpisové listiny, které sestávají z více listů a které stěžovatel považuje za podpisové archy, požadavků na spojení listů papíru u vícelistých podpisových archů ani zdaleka nevyhovují. Nejenže na jejich podkladě není možno ověřit, že k jejich spojení došlo před sběrem podpisů, navíc vykazují jasné známky toho, že s listy bylo

manipulováno (k tomu viz bod [43] shora). To vše za situace, kdy jsou dány důvodné pochybnosti o tom, zda v době sběru podpisů byly jednotlivé listy spojeny a zda se tak jednotliví petenti mohli seznámit s nejdůležitějšími náležitostmi návrhu na konání místního referenda a zda svým podpisem tak vyjadřovali podporu návrhu na konání místního referenda v té podobě, jak byl stěžovatelem podán (k těmto pochybnostem viz body [38] až [41] shora).

[51] Z tohoto důvodu za podpisový arch není možno považovat jednotlivé očíslované části podpisové listiny, které jsou tvořeny více spojenými listy, ale za podpisový arch je nutno považovat každý z listů zvlášť. Více spojených listů by bylo možno za jeden podpisový arch považovat tehdy, pokud by byly naplněny požadavky na spojení jednotlivých listů (k nim viz bod [33] shora), což však v nynější věci nebylo splněno. Nejsou-li tyto požadavky naplněny, je třeba jako podpisový arch hodnotit každý jednotlivý list.

[52] Listy označené jako „2/5“ až „5/5“, z nichž každý Nejvyšší správní soud hodnotí jako samostatný podpisový arch (k jejich obsahu viz bod [26]), neobsahují náležitosti dle § 10 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu (tj. znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu) a dle § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu (tj. jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresy). Všechny náležitosti podpisového archu splňují jen listy označené jako „1/5“, které tak vystupují jako bezvadné podpisové archy. Jak však zhodnotil krajský soud, počet podpisů na stranách 1/5 nedosáhl minimálního počtu oprávněných osob, které podporují návrh na konání místního referenda, stanoveného v § 8 zákona o místním referendu.

[53] Nejvyšší správní soud shrnuje, že se plně ztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož listy označené jako „2/5“ až „5/5“, které tvoří součást jednotlivých částí podpisové listiny, neobsahují veškeré náležitosti podpisového archu. K odstranění této vady byl stěžovatel odpůrcem bezvýsledně vyzván.

[54] Pro hodnocení Nejvyššího správního soudu nemělo význam tvrzení uvedené v kasační stížnosti, že stěžovatel věnoval referendu velké úsilí (tiskl a roznášel letáčky, pořádal den otevřených dveří, několikrát žádal o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím apod.). Zmíněné aktivity totiž nemají souvislost s náležitostmi podpisových archů. Danou souvislost nemá ani tvrzení o obstrukčních aktivitách odpůrce (spočívajících v udělení slova na jednání zastupitelstva až v 21.55 hod., zpoplatnění žádaných informací či ochotě ke zpřístupnění zámku až po vyhlášení referenda). S ohledem na irelevantnost popsaných tvrzení pro řešení věci Nejvyšší správní soud neprováděl ani navržené dokazování k těmto tvrzením.

[55] Nejvyšší správní soud konstatuje, že výzva k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda ze dne 3. 11. 2016, č. j. 4316/MěÚ-9, směřovala jednak k odstranění nedostatků vztahujících se k otázce navržené pro rozhodnutí v místním referendu a jménům a příjmením členů přípravného výboru s jejich adresami, jednak k odstranění nedostatků, které odpůrce spatřoval v tom, že veškeré uváděné údaje o své osobě (jméno, příjmení, datum narození, adresa) petenti neuvedli vlastnoručně. Krajský soud vyhodnotil výzvu jako neurčitou v části, která se týkala vlastnoručního uvedení údajů

o své osobě ze strany petentů. Důvodem bylo, že z výzvy nebylo patrné, u kterých petentů konkrétně považuje podpisovou listinu odpůrce za vadnou.

[56] Krajský soud tak shledal vadnost pouze části výzvy (ohledně vlastnoručního uvedení údajů o petentech), přičemž zbylá část výzvy byla v pořádku (a to ohledně chybějící otázky a údajů o přípravném výboru). Nejvyšší správní soud konstatuje, že týkala-li výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda více oddělitelných vad, je třeba výzvu ohledně každé oddělitelné vady posuzovat zvlášť. Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, pak může být úspěšný jen tehdy, když výzva neobstojí ve vztahu k žádné z vytykaných vad. Pokud by však obecní úřad či úřad městské části nebo městského obvodu důvodně a v souladu se zákonem vytkl byť jedinou (z více) vad, kterou by přípravný výbor neodstranil, nemůže být vyhověno návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

[57] Z tohoto důvodu krajský soud postupoval správně, když zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Návrh na konání místního referenda totiž měl nedostatky, jelikož podpisové archy neměly všechny předepsané náležitosti.

[58] Nejvyšší správní soud se věcně nezabýval hodnocením, zda oprávněná osoba musí na podpisovém archu uvést vlastnoručně údaje o své osobě (jméno, příjmení, datum narození a adresu), nebo zda postačí, že vlastnoručně připojí podpis k údajům o své osobě, které do archu vyplnil někdo jiný. Jde o výklad § 11 odst. 2 zákona o místním referendu, dle něhož: *„Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.“* Tuto otázku krajský soud v napadeném usnesení nehodnotil a ani hodnotit nemusel, jelikož výzvu v daném ohledu shledal neurčitou. Jelikož je řízení o kasační stížnosti opravným prostředkem proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), nezabýval se Nejvyšší správní soud otázkami, které krajský soud v napadeném usnesení nehodnotil. Pokud by se totiž Nejvyšší správní soud vyjadřoval v nynější věci ke zmíněné otázce, kterou krajský soud nehodnotil, nešlo by o přezkum napadeného soudního rozhodnutí, ale o prvotní posouzení dané otázky u Nejvyššího správního soudu, což není slučitelné s povahou řízení o kasační stížnosti. Z tohoto důvodu nebylo vyhověno ani důkazním návrhům, které ve vztahu k otázce vlastnoručního vyplnění údajů stěžovatel navrhoval.

V. Závěr a náklady řízení

[59] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou žádnou z kasačních námitek, kasační stížnosti je proto nedůvodná a byla zamítnuta dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[60] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto na základě § 93 odst. 4 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení; obecná ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. o rozhodování o náhradě nákladů řízení podle procesního úspěchu, ve spojení s § 120 s. ř. s., se zde neuplatní, neboť nelze připustit odlišné režimy pro rozhodování o nákladech řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem, nota bene když by o nákladech obou řízení rozhodoval jeden a tentýž soud (např. krajský soud v dalším řízení dle § 110 odst. 3, věty první, s. ř. s. poté, co bylo jeho předchozí

rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno, anebo Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s.). Kromě toho procesní úspěch či neúspěch se vztahuje ke konečnému výsledku řízení před správními soudy, nikoli jen ve vztahu k dílčímu řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.

[61] Vzhledem k tomu, že v řízení o kasačních stížnostech ve věcech místního referenda je podle § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud oprávněn kromě kasace rozhodnutí krajského soudu též rozhodnout způsobem uvedeným v § 91a s. ř. s., tj. např. vyhlásit místní referendum, uplatní se v důsledku přímého odkazu na § 91a odst. 1 s. ř. s. kontextuálně i ustanovení § 93 odst. 5 s. ř. s., resp. jeho smysl a účel, jímž je rychlost, s jakou má v obecnou známost vejít rozhodnutí směřující k vyhlášení místního referenda nebo naopak zneplatňující hlasování nebo rozhodnutí přijatého v místním referendu. Nejvyšší správní soud tedy v tomto typu řízení vyhláší plné znění rozhodnutí na úřední desce soudu a rozhodnutí nabývá právní moci dnem vyvěšení.

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

V Brně dne 20. dubna 2017

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu