



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Milana Podhrázkého (soudce zpravodaj) a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda**, jednající zmocněncem J. K., zast. Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Krátký lán 138/8, Praha 6, za účasti: **obec Statenice**, se sídlem Statenická 23, Statenice, zast. Mgr. Lukášem Nohejlem, advokátem se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a o návrhu na vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti účastníka řízení proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2024, čj. 37 A 81/2024-55,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2024, čj. 37 A 81/2024-55, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval v pořadí již třetím návrhem na konání místního referenda v obci Statenice o následujících otázkách:

1) „Požadujete, aby orgány obce Statenice v samostatné působnosti učinily veškeré možné kroky k tomu, aby v rámci developerských projektů v obci vznikla adekvátní občanská vybavenost (zejména základní škola)?“

2) „Požadujete, aby orgány obce Statenice v samostatné působnosti učinily veškeré možné kroky k tomu, aby zahájení rezidenční výstavby v rozvojových plochách Z02, Z13a, Z13b územního plánu obce Statenice bylo podmíněno předchozí kolaudací Přeložky silnice II/240 (D7-D8) - úsek mezi dálnicí D7, dálnicí D8 a silnicí II. třídy č. II/101?“

[2] V pořadí poslední návrh na konání místního referenda podal navrhovatel dne 4. 11. 2024. V reakci na tento návrh jej obec (dále „stěžovatel“) vyzvala podle § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, k odstranění nedostatků návrhu, které ve výzvě specifikovala (výzva ze dne 19. 11. 2024, čj. STAT-2548/2024). Spor se tedy v nynějším případě týká toho, zda uvedený návrh na konání místního referenda má nedostatky.

[3] Nejvyšší správní soud již rozhodoval i v případě prvního návrhu na konání místního referenda o uvedených otázkách (v pořadí druhý návrh na konání referenda vzal navrhovatel zpět), a to rozsudkem ze dne 28. 11. 2024, čj. Ars 3/2024-43, *Statenice I*. Tímto rozsudkem zamítl kasační stížnost navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2024, čj. 54 A 48/2024-18, kterým krajský soud odmítl jak návrh, kterým se navrhovatel domáhal určení, že jeho návrh (ze dne 19. 6. 2024) nemá nedostatky, tak návrh na vyhlášení místního referenda. Pro úplnost pak lze dodat, že krajský soud usnesením ze dne 11. 4. 2025, čj. 37 A 26/2025-38, v jiném řízení místní referendum o uvedených otázkách na základě v pořadí posledního návrhu navrhovatele již vyhlásil (a to současně s volbami do Poslanecké sněmovny). Toto usnesení je též předmětem kasačního přezkumu, a to v řízení vedeném u tohoto soudu pod sp. zn. Ars 2/2025.

## II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] V reakci na shora označenou výzvu k odstranění nedostatků návrhu podal navrhovatel ke krajskému soudu návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, spojený s návrhem na vyhlášení místního referenda soudem. Krajský soud v záhlaví označeným usnesením určil, že tento návrh na konání místního referenda nemá nedostatky (výrok I). Současně však jako nepřípustný odmítl návrh na vyhlášení místního referenda (výrok II), a to pro nesplnění podmínek řízení (zastupitelstvo musí mít možnost návrh na vyhlášení referenda posoudit a rozhodnout, zda jej vyhlásí; teprve poté je do jeho pozice oprávněn vstoupit správní soud).

[5] Pro posouzení, zda návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, krajský soud v návaznosti na obsah výzvy identifikoval tři sporné okruhy otázek. Konkrétně se zabýval tím, 1) zda podání návrhu bránilo probíhající soudní řízení ve věci předchozího návrhu na konání referenda, 2) zda návrh na konání referenda a přiložené podpisové listiny mohly být podány v elektronické podobě a 3) zda navrhovatel předložil společně s návrhem podpisovou listinu obsahující dostatečný počet podpisů oprávněných osob. Úvodem současně zdůraznil princip, podle něhož je nutno přiklonit se v pochybnostech ve prospěch konání místního referenda. Krajský soud nejprve s odkazem na judikaturu vyšel z toho, že zůstává-li zachována totožnost otázky i přípravného výboru

a zároveň nedošlo k jiným relevantním změnám, je možné archy s podpisy použít jako přílohu k návrhu i opakovaně. Z toho dovodil, že řízení o kasační stížnosti ve věci předchozího návrhu na konání referenda nepředstavovalo překážku podání třetího návrhu. Jednalo se o přípustný (nový) návrh na konání místního referenda. Navrhovatel jej tedy mohl podat a stěžovatel měl povinnost jej v souladu se zákonem vypořádat.

[6] Za specifických podmínek dané věci nevadilo, pokud navrhovatel podal třetí návrh a podpisové listiny v elektronické podobě. Měl právo archy použít znovu a je přitom stěžejní, že originály podpisových listin (č. 1–57) s vlastnoručními podpisy měl v souvislosti s prvním a druhým návrhem stěžovatel k dispozici. Navrhovatel fakticky na tyto listiny odkázal, což s ohledem na nemožnost s listinami disponovat plně postačovalo (navíc provedl jejich autorizovanou konverzi). Stěžovatel nevznáší žádné pochybnosti ohledně pravosti podpisů ani ohledně toho, že by konvertované dokumenty nebyly dostatečně kvalitní. Především nenamítá, že by se dokumenty v elektronické podobě jakkoli odlišovaly od originálních. Námitka stěžovatele týkající se nesprávného provedení autorizované konverze je technicistní. Trvat na podání návrhu a podpisových listin v listinné podobě s originálními vlastnoručními podpisy by představovalo přepjatý formalismus; autorizovanou konverzi navíc provedla advokátka. Za těchto okolností nebylo podstatné, zda byly dodrženy technické náležitosti autorizované konverze, neboť shoda listinných originálů s výstupem autorizované konverze nebyla zpochybněna.

[7] Originálem podpisových listin č. 58–60 stěžovatel nikdy nedisponoval a krajský soud se pro nadbytečnost nezabýval tím, zda jejich konverze byla přípustná. I bez započítání těchto podpisů má návrh dostatečnou podporu. Není sporné, že počet oprávněných osob je 1 097, a návrh tedy potřebuje podporu alespoň 330 platných podpisů (30 %). Podpisové listiny č. 1–60 obsahují 361 podpisů (z toho 8 podpisů je na listinách č. 58–60). Stěžovatel dle výzvy k odstranění vad považoval za uznatelných 262 podpisů (z toho je 5 na listinách č. 58–60). K 257 nesporným uznatelným podpisům lze připočíst 11 podpisů členů navrhovatele v návrhu. Stěžovatel těmto podpisům nic nevytkl, avšak nezapočítal je mezi uznatelné podpisy, i když ve skutečnosti obsahují veškeré náležitosti dle § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Zůstalo tak sporných 96 podpisů, přičemž pro závěr o bezvadnosti návrhu stačí, pokud stěžovatel alespoň 62 z nich vyloučil nedůvodně.

[8] K otázce, zda stěžovatel nedůvodně vyloučil podpisy osob, které je odvolaly, krajský soud předeslal, že možnost takového odvolání není v zákoně ani judikatuře řešena. Podle judikatury se však v řízeních týkajících se referenda má postupovat ve prospěch jeho konání. V souladu s tím krajský soud hodnotil též otázku odvolání podpisů a dospěl k závěru, že jednou udělené podpisy podporující konání referenda posléze odvolat nelze. Umožnění takového postupu totiž zasahuje do právní jistoty přípravného výboru, který shromáždil určitý počet podpisů a podal návrh v domnění, že disponuje potřebnou podporou, načež zjistil, že část podpisů byla odvolána, aniž to mohl předvídat. Soud tedy upřednostnil právní jistotu přípravného výboru, který zpravidla hodlá řešit určitou otázku odlišně od politické reprezentace obce. Vzhledem k tomu se orgány obce mohou snažit referendum zmařit (v posuzovaném případě stěžovatel vyzval občany k tomu, aby konání referenda svými podpisy nepodpořili, či dokonce aby udělený souhlas odvolali). Všechny podpisové listiny obsahují zákonem požadované náležitosti i informaci o tom, že

se osoba svým podpisem připojuje k návrhu na vyhlášení místního referenda. Stěžovatel může vést kampaň ohledně navržených otázek poté, co se referendum vyhlásí, nemůže však bránit samotnému iniciování referenda. Zákon odvolání (zpětvzetí) podpisu nezná, nepředepisuje ani žádné lhůty či způsob, jakým by k němu mělo docházet. Lze si tedy představit i množství praktických problémů, které by jeho umožnění mohlo přinést. Navíc by dávalo signatáře všanc (slovy rozsudku *Statenice I*) „nečestným a nesportovním“ praktikám představitelů obcí k nátlaku na odvolání dříve přijatého názoru. Těm, kteří změnili svůj postoj, není upřena možnost projevit svou vůli tím, že budou v referendu hlasovat proti navrženým otázkám, případně se hlasování nezúčastní, aby nebyl dosažen potřebný počet hlasujících. Krajský soud tedy uzavřel, že jednou udělené podpisy podporující konání referenda nelze odvolat (s ohledem na to stěžovatel 15 podpisů vyloučil nedůvodně).

[9] Co se týče ostatních vad podpisů, stěžovatel navrhovateli vytkl jak závažné nedostatky (např. trvalý pobyt mimo území stěžovatele, chybějící občanství, úmrtí apod.), tak i vady, které bylo možné odstranit doplněním údajů, nebo jen zjevné chyby v psaní, použití zkratk či nečitelné údaje, které bylo možné „rozluštit“. Krajský soud shledal, že stěžovatel nedůvodně vyloučil minimálně dalších 47 podpisů. Z toho 14 náleželo oprávněným osobám, které stěžovatel ve výzvě označil za neoprávněné, a dalších 29 soud považoval na rozdíl od stěžovatele za čitelné a osoby podepisujících za snadno identifikovatelné. V případě dalších 4 bylo jejich neuznání přepjatě formalistické. Krajský soud tedy celkem shledal 62 neoprávněně neuznaných podpisů a uzavřel, že po jejich přičtení navrhovatel shromáždil minimálně 330 podpisů oprávněných osob podporujících návrh na konání místního referenda, což je z hlediska § 8 odst. 2 zákona o místním referendu dostatečné. Dodal, že neoprávněně neuznaných podpisů bylo ještě více (stěžovatel měl započítat též podpisy obsahující formální vady spočívající ve zjevných chybách v psaní či se nabízí uznání podpisů osob, které opomněly uvést své druhé příjmení, avšak byly zjevně identifikovatelné). Podpisové listiny nebyly prosty vad, nicméně při jejich přezkumu je třeba postupovat bez přehnaného formalismu a rigidity, a to zejména v těch případech, kdy je s vysokou mírou pravděpodobnosti zřejmé, o jakou oprávněnou osobu se jedná, tím spíše v případě malé obce čítající 1 097 oprávněných osob.

### III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

[10] Usnesení krajského soudu napadl **stěžovatel** kasační stížností, a to v rozsahu jeho výroku I. Kasační argumentaci stěžovatel člení do dvou základních okruhů – první se týká elektronického podání návrhu, druhý pak otázky nedostatečné podpory konání místního referenda.

[11] K možnosti elektronického podání návrhu na konání místního referenda (včetně podpisových listin) stěžovatel předně namítá, že závěr krajského soudu v bodě 32 nemá oporu ve spise. Neplyne z něj totiž, že by navrhovatel jakkoli odkázal na původní podpisové listiny předchozích návrhů. Naopak svá původní podání považoval za vyřízená, tedy stěžovatel tato podání neměl důvod znovu přezkoumávat. Navrhovatel nově podal návrh i podpisové listiny v elektronické formě, kterou považoval za dostatečnou, což stěžovatel posoudil z pohledu § 12 zákona o místním referendu, a shledal, že podání zákonem vyžadovanou formu nemá. Podpisové listiny jsou kompilátem různých fotografií

a nemůže jít o kopie podpisových listin přiložených k předchozím návrhům; podpisové listiny prvního návrhu byly ve spisu Nejvyššího správního soudu a není zřejmé, zda byly podkladem pro elektronickou konverzi. I kdyby byla konverze provedena z původních podpisových listin, byla by evidentně provedena v rozporu se zákonem. Elektronickou konverzi není možné pro účely podání provést, jelikož jde o dokumenty v listinné podobě, jejichž jedinečnost nelze konverzí nahradit ve smyslu § 24 odst. 4 písm. b) zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Navíc jsou v dokumentech (zejména podpisových listinách) změny, doplňky, vsuvky a škrty, které zeslabují jejich věrohodnost ve smyslu § 24 odst. 4 písm. c) téhož zákona. Krajský soud se v napadeném usnesení těmito podmínkami nezabýval, přestože to stěžovatel namítal. Je tak dán důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel pokládá za žádoucí, aby se k uvedeným otázkám vyjádřil Nejvyšší správní soud, k čemuž připojil argumentaci týkající se výkladu některých ustanovení zákona č. 300/2008 Sb. (obdobně jako ve svém vyjádření v řízení před krajským soudem). Stěžovatel je též přesvědčen, že při posouzení přípustnosti elektronického podání návrhu a podpisových listin krajský soud nesprávně aplikoval právní předpisy.

[12] I kdyby podpisové listiny byly předloženy ve správné formě, návrh nebyl podpořen dostatečným počtem podpisů. Krajský soud se v jejich hodnocení dopustil několika pochybení. Předně považoval „vlastní přehled“ stěžovatele za dokument, který napravuje část vytčených nedostatků ve výzvě. Jde ale o zjevné nepochopení. Uvedený dokument je pracovním podkladem a porovnává stanovisko stěžovatele s tzv. komentářem navrhovatele k jednotlivým podpisovým řádkům. Soud mylně vyložil komentář na dotčeném řádku jako nápravu vady podpisové listiny stěžovatelem. To, že stěžovatel stanovisko navrhovatele zanesl do pomocného dokumentu, neznamená, že se s ním ztotožnil. Nic takového ostatně nevyplývá ze samotného souboru či vyjádření stěžovatele. Ten navíc výslovně odkázal ve vyjádření v řízení před krajským soudem na své závěry (o neuznání podpisů) uvedené ve výzvě.

[13] Jde-li pak o samotnou uznatelnost podpisů, stěžovatel poukazuje v reakci na závěry krajského soudu na to, že zákon mu neukládá, aby provedl napříč obcí šetření s cílem zjistit, která osoba arch podepsala. To není ani reálně proveditelné. Jestliže jsou údaje evidentně nečitelné, chybí či jde o jiný rozpor s požadavky zákona, pak podpis nelze uznat. Obezřetnost stěžovatele a pečlivost při přezkumu podpisů byla v tomto případě dána také způsobem, jakým byly podpisy „sbírány“. Vyskytly se podpisy osob mrtvých či nežijících ve Statenicích i zcela nečitelné údaje. Stěžovatel se vymezuje i vůči „dvojímu metru“, který krajský soud použil při hodnocení jednání občanů (kteří měli detailně prostudovat jimi podepsovanou listinu) a obecního úřadu (který měl „investigací“ napravit chyby přípravného výboru) na jedné straně a přípravného výboru (kterému jsou závažná pochybení tolerována) na straně druhé. Stěžovatel zpochybňuje i závěry krajského soudu k nedostatkům jednotlivých podpisů, považuje je za nesprávné a bez opory ve spisu. Stěžovatel nepostupoval formalisticky, nýbrž pečlivě a důkladně, snažil se osoby dohledat a k vyloučení podpisu se uchýlil pouze v krajních případech. Ve výzvě uznal 262 podpisů a na tomto závěru trvá. Celkový počet uznatelných podpisů (včetně členů navrhovatele) je tedy 273.

[14] Krajský soud též nesprávně uzavřel, že podpis není možné odvolat. Jeho argument zásahem do právní jistoty navrhovatele nemá oporu ve spisu, neboť ten v nynější věci mohl odvolání podpisů velmi dobře předvídat (dozvěděl se o něm prokazatelně nejpozději v rámci přezkumu prvního návrhu). Jakákoliv polemika nad praktickými problémy odvolání podpisů je nadbytečná. Obec se nachází z pohledu zákona v podobném postavení jako přípravný výbor (má na přezkum velmi krátké lhůty). K odvolání podpisů nedošlo po přezkumu nynějšího návrhu, ale mnohem dříve, a to poté, co stěžovatel obdržel stížnosti na netransparentní sběr podpisů. Praktické problémy nemohou vést k popření práva svobodně projevit svou vůli a podpis odvolat. Závěr o nemožnosti podpis odvolat nemá oporu ani v zákoně o místním referendu, ani v jiných právních předpisech a je v přímém rozporu s ústavním pořádkem (odvolání představuje implicitně dovolené jednání každé osoby). Každý občan totiž může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Přípustnost odvolání podpisů lze také jednoduše dovodit analogií, třeba principem autonomie vůle dle občanského zákoníku či prostřednictvím institutu elektronické petice, kde je odvolání podpisu umožněno. Má-li občan pochybnosti o motivech přípravného výboru (např. uvedení v omyl při sběru podpisů), z logiky věci pak bude své odvolání podpisu adresovat obci.

[15] Pochybení týkající se hodnocení podpisových listin stěžovatel spatřuje i v tom, že krajský soud reflektoval tvrzení navrhovatele, podle něhož jednání stěžovatele týkající se místního referenda a schvalování smluv s třetími osobami „vyšetřuje“ příslušný odbor Ministerstva vnitra. Šlo však o šetření zahájené na podnět advokáta navrhovatele, navíc šetření bylo ukončeno se závěrem, že stěžovatel nijak nepochybil. Krajský soud též v rozporu se spisem vyšel z toho, že stěžovatel vedl proti navrhovateli kampaň. Stěžovatel však pouze slušně a věcně (v návaznosti na stížnosti a dotazy občanů) prezentoval možné řešení, pokud některý občan bude chtít podpis odvolat. Toto řešení konzultoval i s Ministerstvem vnitra, které v něm neshledalo žádné pochybení. Je zcela žádoucí, aby v návaznosti na stížnosti občanů obec vedla určitou vysvětlovací kampaň svých dalších kroků a možného postupu.

[16] **Navrhovatel** ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Jde jen o další z kroků stěžovatele, který se snaží všemožně referendu zabránit. V případě všech tří návrhů se snažil najít jakékoliv formální vady, aby referendum nemusel vyhlásit. Na možnost elektronické formy podání návrhu se navrhovatel dotazoval Ministerstva vnitra, které mu (stejně jako stěžovateli) sdělilo, že tato forma je standardně přípustná. Stěžovatel pak především neuvádí, v čem by se situace lišila, pokud by byl návrh podán v listinné formě. Úkolem stěžovatele je pouze ověřit, zda se jedná o existující osobu. Stěžovatel měl originály podpisových archů několikrát k dispozici a vytkl navrhovateli totožné domnělé vady. Bylo by tomu tak i tehdy, pokud by soudy rozhodly, že elektronická forma podání možná není, a navrhovatel by obratem podal návrh v listinné formě. Námitky stěžovatele jsou čistě formalistické. Návrh obsahuje i dostatečné množství podpisů oprávněných osob, a to včetně rezervního „polštáře“. Navrhovatel předložil stěžovateli opakovaně materiál obsahující identifikaci osob. Stěžovatel neuvádí, že by určitá osoba neexistovala, ale vytýká jen formalistické vady. Obec Statenice je doposud malou obcí, ve které se občané ve velké míře osobně znají.

[17] K otázce odvolávání podpisů navrhovatel předně odkázal na rozsudek *Statenice I*, který již označil jednání stěžovatele za „*nečestné a nesportovní*“. K závěrům krajského soudu navrhovatel dodal, že stěžovatel začal distribuovat všem občanům obce do poštovních schránek letáky vyzývající ke zpětvzetí podpisů. Přestože navrhovatel prozatím s jistotou neví, zda se tak dělo z obecních peněz, je zřejmé, že stěžovatel vystoupil z role, která mu v tomto ohledu náleží. Ještě problematičtější pak je to, že všechna zpětvzetí podpisů byla doručena stěžovateli osobně (s danými osobami tedy zjevně někdo „osobně mluvil“) a nebyla činěna vůči navrhovateli, ale vůči třetí osobě. Pokud by byl takový postup právem aprobován, mohl by nastat absurdní ping-pong mezi obcí a přípravným výborem, kdy by petent mohl opakovaně „odvolat, co odvolal“.

#### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných (přípustných) důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Jak již bylo shora uvedeno, stěžovatel kasační stížnost rozdělil do dvou základních argumentačních okruhů. V rámci prvního z nich zpochybňuje závěry krajského soudu týkající se možnosti elektronického podání návrhu (včetně podpisových listin). Druhý okruh je pak zaměřen na (ne)dostatečnost podpory místního referenda, resp. na spornou otázku, zda byl návrh na konání místního referenda podpořen dostatečným počtem podpisů oprávněných osob. Tomu odpovídá i systematika odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu, který se ještě před věcným vypořádáním námitek zabývá též přípustností některých částí uplatněné kasační argumentace.

##### IV.1 Nepřípustné kasační námitky

[20] Nejvyšší správní soud považuje za nutné předně připomenout požadavek, podle něhož má-li určitá argumentace vůbec představovat kasační námitku, musí být dostatečně konkrétní (rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59, či usnesení NSS ze dne 25. 8. 2023, čj. 8 As 5/2022-44). Kasační stížnost je navíc oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě jeho závěry (rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, nebo ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351). Pokud tak neučiní, je kasační stížnost nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s.

[21] V části kasační stížnosti týkající se nedostatečné podpory konání místního referenda stěžovatel mimo jiné uplatnil a systematicky od ostatních námitek oddělil argumentaci spočívající jednak v tom, že krajský soud reflektoval tvrzení navrhovatele o „vyšetřování“ jednání stěžovatele ze strany Ministerstva vnitra, a jednak v tom, že krajský soud nesprávně vyšel ze závěru, podle něhož stěžovatel vedl „kampan“ proti navrhovateli [viz části (iii) a (iv) bodu 29 kasační stížnosti shrnující danou část kasační stížnosti].

[22] Jde-li o zmíněné „vyšetřování“, stěžovatel v kasační stížnosti nijak blíže neupřesňuje, v jaké části odůvodnění napadeného usnesení měl krajský soud související tvrzení „reflektovat“. Z části odůvodnění usnesení krajského soudu týkající se dostatečnosti podpory konání místního referenda (viz body 38 a násl. usnesení) pak není (a to ani nepřímo) zřejmé, že by krajský soud uvedené tvrzení vzal za relevantní východisko. Odkaz na zmíněné „vyšetřování“ se ani jakkoliv jinak neprojevuje v nosných závěrech napadeného usnesení. Proto tuto část kasační argumentace nelze považovat za přípustnou kasační námitku, kterou by se mohl Nejvyšší správní soud jakkoli blíže zabývat.

[23] Totéž platí i pro část kasační argumentace týkající se toho, zda stěžovatel vedl proti navrhovateli „kampan“, či nikoliv. V tomto ohledu samozřejmě Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení skutečně zmiňuje i to, že aktivity stěžovatele týkající se možného odvolání podpory konání místního referenda byly „*velice problematické*“, resp. že stěžovatel v této fázi „*vykročil ze své role*“ (viz bod 42 napadeného usnesení). Stejně tak si je tento soud vědom, že již v rozsudku *Statenice I* (v bodě 27) označil výzvy stěžovatele k odvolávání podpisů za „*nečestné a nesportovní*“. V tomto řízení, jehož předmětem je posouzení nedostatků návrhu na konání místního referenda, však s ohledem na podobu odůvodnění napadeného usnesení není namístě, aby se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda postup stěžovatele byl „*slušným a věcným návodem*“ pro případné odvolání podpisu pro ty, kterým nebyly poskytnuty dostatečné (pravdivé) informace, či nikoliv. V tomto ohledu je především určující, že krajský soud své závěry o nemožnosti odvolat podpis podporující konání místního referenda, v souvislosti s nimiž uvedené zmínky použil, nevztahuje přímo a výlučně k okolnostem dané věci (či „kampani“ stěžovatele). Závěry krajského soudu jsou naopak obecné a zjevně mají dopadat i na situaci, v níž by stěžovatel (obec) žádnou aktivitu ve vztahu k odvolávání podpisů nevyvíjel (viz zejména body 40, 43 a 44 napadeného usnesení). Vedle toho, že daná část kasační argumentace míří mimo podstatu závěrů krajského soudu, lze navíc dodat, že je i značně kusá a obecná. I ve vztahu k této části kasační stížnosti je tedy namístě závěr o její nepřipustnosti.

#### *IV.2 Podání návrhu na konání místního referenda elektronicky*

[24] První okruh (přípustných) kasačních námitek se týká možnosti podat návrh na konání místního referenda elektronicky. Zde stěžovatel krajskému soudu vytýká nepřezkoumatelnost napadeného usnesení, neboť nereagoval na konkrétní argumentaci stěžovatele týkající se nemožnosti provést elektronickou konverzi návrhu, v důsledku čehož se dopustil u uvedené otázky i nesprávného právního posouzení. Podle stěžovatele pak závěry krajského soudu nemají oporu ani ve správním spisu (návrh na konání místního referenda neodkazuje na původní podpisové listiny). Tato část kasační argumentace není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud se předně nemůže ztotožnit se stěžovatelem v tom, že by závěry krajského soudu neměly oporu ve spisu. Stěžovatel to dovozuje ve vztahu k bodu 32 napadeného usnesení z toho, že ze spisu není zřejmé, že by navrhovatel odkázal na podpisové listiny předchozích návrhů. V tomto ohledu však stěžovatel předně přehlíží, že krajský soud úvodem odkazovaného bodu odůvodnění svého usnesení zdůrazňuje specifické okolnosti dané věci, které spočívají v existenci předchozích návrhů na konání

referenda o týchž otázkách i v tom, že navrhovatel nemohl s některými listinami v době podání v pořadí posledního návrhu disponovat. Především pak krajský soud v odkazovaném bodě usnesení výslovně vychází z toho, že navrhovatel na dané listiny odkázal fakticky. Jinak řečeno, krajský soud provedl obsahové vyhodnocení podaného návrhu (který je samozřejmě součástí spisu) a již z povahy věci lze jen obtížně očekávat, že zmíněná fakticita bude mít ve spisu výslovný odraz. Krajský soud současně vysvětlil, proč v této věci (a v jejích specifických podmínkách) považoval za dostačující elektronické podání návrhu i připojených podpisových archů. Lze dodat, že východisko krajského soudu, podle něhož lze za splnění dalších podmínek použít archy obsahující podpisy jako přílohu k návrhu i opakovaně, stěžovatel v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje. Nejvyšší správní soud ostatně nemá pochybnost o tom, že stěžovateli muselo být jasné, že podpisové archy přiložené k poslednímu návrhu vycházejí z těch, které již měl k dispozici, resp. že se jedná o další návrh téhož přípravného výboru o totožných otázkách. Lze dodat, že zmínku o tom, že je „evidentní“, že nemůže jít pouze o kopie podpisových listin přiložených k předchozím návrhům, pak stěžovatel nijak nerozvíjí.

[26] Ve vztahu k další části související kasační argumentace je nutno předně upozornit na její určitou vnitřní nelogičnost. Stěžovatel totiž na jedné straně tvrdí, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné, neboť se krajský soud vůbec nezabýval částí jeho argumentace, na druhou stranu ovšem ve vztahu k téže otázce s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. dovozuje, že krajský soud nesprávně aplikoval právní předpisy, a považuje za žádoucí, aby se k výkladu jím předestřených ustanovení zákona č. 300/2008 Sb. vyjádřil Nejvyšší správní soud. Takový požadavek se však přičí logice kasačního přezkumu i smyslu řízení o kasační stížnosti, jak byl i s odkazem na judikaturu již popsán shora (viz část IV.1). Pokud podle stěžovatele krajský soud opomenul určitou část jeho argumentace, která je pro posouzení dané věci podstatná, jistě je úkolem Nejvyššího správního soudu zhodnotit, zda tomu tak skutečně bylo, či nikoliv. Nelze ovšem současně žádat, aby Nejvyšší správní soud vedle toho provedl i výklad ustanovení, jímž se (i podle samotného stěžovatele) krajský soud doposud vůbec nezabýval.

[27] Stěžovatel tedy předně namítá, že se krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení nezabýval jeho argumentací, podle níž nelze připustit konverzi (a elektronické podání) návrhu na konání místního referenda včetně podpisových archů. V tomto ohledu je třeba připustit, že stěžovatel již ve vyjádření ze dne 16. 12. 2024 k návrhu v řízení před krajským soudem uplatnil podrobnou argumentaci týkající se nemožnosti provést elektronickou konverzi návrhu na konání místního referenda (tuto část argumentace pak převzal i do kasační stížnosti), nicméně krajský soud na ni výslovně nereagoval. I v případě argumentace obsažené ve vyjádření protistrany v referendových věcech pak podle Nejvyššího správního soudu v obecné rovině platí závěry judikatury, podle níž nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek správního orgánu (např. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41).

[28] Ani tato část kasační argumentace ovšem není důvodná. Předně lze v této souvislosti opětovně upozornit na to, že možnost podat návrh na konání místního referenda elektronicky krajský soud hodnotil v rámci jím opakovaně zmiňovaných specifických okolností této věci. Vedle toho dále zdůraznil (viz bod 33 a 34 usnesení), že stěžovatel

nevznesl žádné pochybnosti ohledně pravosti či kvality (čitelnosti) konvertovaných dokumentů ani nenamítal, že by se elektronické dokumenty odlišovaly od originálních podpisových listin (naopak podle krajského soudu stěžovatel ve svých vyjádřeních potvrdil, že jde obsahově o totožné listiny). Krajský soud též uvedl, že ani sám v elektronických konverzích a originálech listin žádné obsahové rozpory neshledal. Pouze pro úplnost závěrem dodal, že součástí správního spisu jsou doložky o provedené konverzi, a byť nemá podklady pro závěr, že autorizovaná konverze proběhla technicky správně, za daných okolností to není podstatné (viz bod 36 napadeného usnesení). Poukázal též na to, že autorizovanou konverzi dokumentů provedla dle připojené doložky advokátka. Součástí podkladů, které měl krajský soud k dispozici, pak bylo stanovisko Ministerstva vnitra (ze dne 27. 11. 2024), podle něhož obecně lze elektronicky zkonvertovaný návrh na konání místního referenda přijmout. Za těchto okolností považuje Nejvyšší správní soud výše reprodukované odůvodnění z hlediska přezkoumatelnosti za dostatečné. K tomu je třeba dodat, že dle ustálené judikatury je k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost třeba přistupovat obezřetně. Není totiž porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161).

[29] Přestože tedy krajský soud výslovně nereagoval na argumentaci stěžovatele týkající se aplikace (a výkladu) konkrétních ustanovení zákona č. 300/2008 Sb., je z odůvodnění napadeného usnesení zřejmé, proč tuto část argumentace nepovažoval za podstatnou. Pokud stěžovatel nesouhlasil s tím, že by pro posouzení otázky podání návrhu a podpisových listin v elektronické podobě mohly být významné zdůrazňované (specifické) okolnosti dané věci či snad že nebylo nutné, aby poukazoval na rozdíly mezi dříve předloženými podpisovými archy a těmi konvertovanými (a na jejich případnou technickou nekvalitu), jistě tak mohl v kasační stížnosti učinit. Stěžovatel však místo toho i v kasační stížnosti setrval na argumentaci uplatněné ve vyjádření k návrhu a vůbec nenapadá samotné stěžejní východisko krajského soudu, podle něhož v nyní projednávané věci není otázka technického průběhu konverze významná. Jde-li pak o úvahy krajského soudu ke konverzi, ty krajský soud zcela zjevně provedl pouze nad rámec rozhodovacích důvodů. Lze k tomu ostatně doplnit, že podle existující judikatury ani nemůže být z povahy věci důvodná kasační stížnost, pokud rozhodnutí krajského soudu ob stojí i pouze na důvodech, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá (např. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, čj. 9 Azs 84/2016-22, body 11 až 14).

#### *IV.3 Dostatečnost podpory místního referenda*

[30] Ve vztahu k okruhu (přípustných) kasačních námitek týkajících se (ne)dostatečnosti podpory místního referenda je třeba předně vyjít z toho, že krajský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, podle něhož navrhovatel shromáždil minimálně 330 podpisů oprávněných osob, čímž naplnil podmínku dle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu (30 % oprávněných osob). Krajský soud oproti stěžovateli konkrétně přičítal 62 podle něj neoprávněně neuznaných podpisů, k čemuž nadto bez bližšího vyčíslení dodal, že neoprávněně neuznaných podpisů bylo ještě více. Krajský soud konkrétně uzavřel, že 15

podpisů bylo neoprávněně vyloučeno z důvodu jejich odvolání, u 13 podpisů měl stěžovatel sám napravit svoji chybu, 1 osobu krajský soud oproti stěžovateli našel v seznamu stálých voličů, 29 podpisů bylo nedůvodně vyloučeno jako nečitelných a 4 podpisy podle krajského soudu byly vyřazeny jen v důsledku příliš formálního postupu stěžovatele.

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti v první řadě zpochybňuje to, že by se měl u některých podpisů ztotožnit s navrhovatelem z hlediska jejich uznatelnosti. Zatímco stěžovatel v kasační stížnosti v této souvislosti hovoří o „vlastním“ („pracovním“) přehledu, krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení v tomto ohledu vychází z *„vlastního přehledu uznatelných podpisů z hlediska trvalého pobytu“*. Nejvyšší správní soud k této otázce předně z předloženého soudního spisu a další dostupné dokumentace k místnímu referendu ověřil, že součástí příloh vyjádření stěžovatele v řízení před krajským soudem je mimo jiné dokument obsahující k jednotlivým podpisovým listinám údaj o *„počtu uznatelných podpisů – splňující náležitosti oprávněné osoby (mají zde TP nebo pochází ze země EU a mají zde TP)“*. Ze závěrů, které krajský soud ve vztahu k jednotlivým řádkům podpisových listin dovodil (viz bod 47 napadeného usnesení), pak lze usuzovat, že právě uvedený dokument hodnotil společně s poznámkami vepsanými ručně do podpisových listin v rámci příloh předložených stěžovatelem a porovnával je s výhradami stěžovatele formulovanými v jeho výzvě k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda.

[32] Přestože má Nejvyšší správní soud pochopení pro postup krajského soudu, který nejen s ohledem na povahu dané věci a zákonnou lhůtu pro rozhodnutí byl zjevně veden snahou o návrhu včas rozhodnout a přihlížet přitom k tomu, co lze zjistit z předložených podkladů, v této části napadené usnesení nemůže obstát. Stěžovatel své podklady zařadil do spisu (i když nemusel) a výslovně je neoznačil jako pracovní (i když mohl). V důsledku toho nebylo objektivně zřejmé, kdo, kdy a proč tento dokument či poznámky vyhotovil; proto z nich krajský soud ani nemohl automaticky vycházet. Z hlediska kasačního přezkumu nezbyvá než postup krajského soudu, resp. příslušnou část odůvodnění napadeného usnesení, označit předně jen za obtížně přezkoumatelné. Bod 47 odůvodnění napadeného usnesení totiž nedává zcela jednoznačnou odpověď již vůbec na to, z jakých podkladů v této souvislosti krajský soud přesně vychází. Současně se jeví, že krajský soud zde vychází z dokumentu předloženého stěžovatelem, který se týká (jen) trvalého pobytu osob či jejich občanství některého ze států EU, nicméně závěry krajského soudu odvozující se od nápravy vlastních chyb stěžovatele se zřejmě týkají i čitelnosti či existence podpisu na podpisových arších. Popsané pochybnosti nemůže napravit ani zmínka krajského soudu v daném bodě usnesení, podle níž *„soud tyto osoby rovněž našel v předložených seznamech“*. Není totiž zřejmé, jaké konkrétní seznamy zde má krajský soud na mysli a co z nich ve vztahu k oprávněnosti podpisů plyne. Popsaný postup krajského soudu (a jeho hodnocení obsahu a významu uvedených podkladů včetně v nich existujících poznámek) je pak ve vztahu k účastníkům i do značné míry překvapivý. Lze ostatně dodat, že byť v případech soudních řízení ve věcech referend není třeba jednání nařizovat (§ 91a odst. 3 s. ř. s.) a podklady, které jsou součástí správního spisu, se dle ustálené judikatury neprovádí dokazování, i v takovém řízení může mít soudní jednání svůj význam, a to typicky právě v situaci, kdy není jisté, zda určité podklady vůbec byly součástí spisové dokumentace, či při nejasnostech, co z takových podkladů vlastně plyne.

[33] Krajský soud však pochybil především v tom, že v této souvislosti nezohlednil vyjádření stěžovatele k návrhu. Ten v něm totiž výslovně (a obecně) uzavřel, že setrvává na svých závěrech o neuznání podpisů (viz bod [40] vyjádření ze dne 16. 12. 2024). Napadené usnesení však i přesto bez vyjasnění výše naznačených pochybností ohledně uvedených podkladů vychází z toho, že sám stěžovatel uznal některá svá pochybení ve vztahu k výzvě k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda. Za výše popsanych okolností však bez dalšího nebylo možno mít za to, že zmíněný dokument a poznámky napravují předchozí postup stěžovatele, tedy že stěžovatel tímto postupem fakticky korigoval svoji výzvu dle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Tato kasační námitka je tedy důvodná.

[34] Další kasační námitka, uplatněná v témže okruhu kasační argumentace, se týká možnosti odvolání podpisu oprávněné osoby podporující konání místního referenda z podpisové listiny. Zatímco krajský soud v tomto ohledu zdůraznil právní jistotu přípravného výboru (navrhovatele) a princip, podle něhož se má v pochybnostech postupovat ve prospěch konání místního referenda, stěžovatel má za to, že odvolání podpisů nemohlo být pro navrhovatele při podání v pořadí posledního návrhu překvapivé a krajský soud svým výkladem omezil právem dovolené jednání.

[35] Ve vztahu k této sporné otázce lze předeslat, že zákon o místním referendu s odvoláním podpisu oprávněné osoby podporující konání místního referenda skutečně nepočítá. Podobné jednání (tedy odvolání podpory nezbytné k výkonu určitého politického práva) pak výslovně nepředpokládá ani související úprava volební (srov. např. § 61 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, či § 25 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky) či úprava sdružování v politických stranách (§ 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích).

[36] Krajskému soudu je jistě třeba dát za pravdu v tom, že připuštění možnosti odvolat podporu konání místního referenda do určité míry narušuje právní jistotu navrhovatele (přípravného výboru), a stejně tak nelze v obecné rovině vyloučit ani to, že by odvolání podpisů mohlo být v praxi zneužito k paralýze aktivit přípravného výboru či přinejmenším k oddalování konání referenda (podání návrhu). Přesto má však Nejvyšší správní soud za to, že možnost odvolat podporu místního referenda lze v obecné rovině připustit, byť je k tomu již na tomto místě nutno dodat, že takovou možnost je třeba považovat za dosti výjimečnou. Již projevenou podporu totiž není možné odvolat kdykoliv, jakoukoliv formou, a především bez zohlednění klíčové role přípravného výboru v procesu iniciace místního referenda.

[37] Možnost odvolat podporu místnímu referendu však na druhou stranu nelze absolutně popřít. Právní řád totiž obecně předpokládá, že právní jednání odvolat lze, a to do doby, než dojde adresátovi. To plyne předně z § 572 občanského zákoníku (k tomuto pravidlu jako obecnému východisku právního řádu v ČR viz např. Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1–654), 2. vydání, Praha: Nakladatelství C. H. Beck, s. 1829–1830). Platí-li toto pravidlo pro právní jednání, nic nebrání tomu vztáhnout jej analogicky i na projev vůle oprávněné osoby dle zákona o místním referendu. Zmíněné pravidlo se přitom použije i ve veřejném právu, a to i tehdy, pokud (časově omezená)

možnost odvolat určité jednání není v příslušném zákoně výslovně upravena (viz např. Zemanová, D. *Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2022, komentář k § 95, str. 156-158). Stejně tak je toto pravidlo vlastní i procesním předpisům (§ 41a odst. 4 o. s. ř.). V této souvislosti Nejvyšší správní soud upřesňuje, že za adresáta projevené vůle podporovatele místního referenda nelze považovat přípravný výbor. Ten totiž podle zákona o místním referendu s obdrženými podpisy nijak dále nenakládá a podpisové archy k návrhu na konání místního referenda pouze přiloží (§ 10 odst. 2 zákona o místním referendu). Jinak řečeno, přípravný výbor svým postupem toliko zprostředkovává vůli určitého počtu oprávněných osob rozhodovat o určité otázce územní samosprávy přímo. Je to teprve obec, která pak v souladu s § 12 zákona o místním referendu náležitosti návrhu (včetně hodnocení předložených podpisů) přezkoumává, z formálního hlediska hodnotí a posuzuje, zda lze v procesu přípravy místního referenda pokračovat. Takový náhled na adresáta projevené vůle má svůj odraz i v tom, že platnost údajů obsažených v podpisových listech by měla být z logiky věci zkoumána až ke dni podání návrhu na konání místního referenda, a nikoli ke dni připojení podpisu na podpisovou listinu (viz např. krajským soudem v jiné souvislosti odkazované usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 9. 2014, čj. 40 A 7/2014-44). Uvedené platí v nyní projednávané věci tím spíše, že zde navrhovatel k podpoře referenda a podání aktuálního návrhu využil podpisy získané pro dřívější návrh již před delší dobou (před několika měsíci).

[38] I další zásady právního řádu vedou k závěru, že nelze úplně (obecně) bránit možnosti odvolat již projevenou podporu konání místního referenda, a naopak je třeba tuto možnost za určitých podmínek připustit. Uplatní se tu jednak respekt k autonomii vůle jednotlivce, jednak ústavní požadavek, podle něhož výklad právní úpravy musí být obecně ve prospěch svobodného výkonu politických práv (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Proto by mělo mít přednost individuální rozhodnutí oprávněné osoby odvolat podporu konání místního referenda před očekáváním přípravného výboru, že z projevené podpory takové osoby může v určitý moment vycházet. Nelze ostatně odhlédnout ani od toho, že úvaha oprávněné osoby o tom, zda návrh přípravného výboru podpoří, může být v případě místního referenda z povahy věci dost komplexní. V tomto ohledu lze poukázat na rozličné způsoby sběru podpisů (např. na ulici) ve spojení například s obsahovými náležitostmi návrhu na konání místního referenda (viz § 10 odst. 1 zákona o místním referendu), které spočívají třeba i v hodnocení nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu apod. Proto i z čistě lidského hlediska lze pochopit, pokud oprávněná osoba svůj postoj k podpoře konání místního referenda po určité době zváží a přehodnotí.

[39] Byť tedy Nejvyšší správní soud v obecné rovině připouští možnost odvolat podporu konání místního referenda, vedle toho již shora taktéž zdůraznil, že taková (ze své podstaty spíše výjimečná) možnost musí být srozumitelně a předvídatelně definována, resp. omezena. Mělo by tak tomu být minimálně z hlediska formy, adresáta takového odvolání i doby, po kterou lze dříve projevenou podporu konání místního referenda odvolat (a samozřejmě i v případě odvolání podpory místního referenda musí jít o svobodně projevenou vůli oprávněné osoby). Je totiž nutné zajistit, aby možnost odvolat podporu konání místního referenda nemohli zneužít ti, kdo si referendum nepřejí. Treba tak, že by nejprve záměrně podpořili jeho konání a po určité době to naopak znemožnili tím, že by

hromadně svoji podporu odvolali. Stejně tak je nutno zohlednit i jistou míru očekávání (právní jistoty) přípravného výboru, který při svých úvahách o tom, kdy návrh na konání referenda podá, může v určitý moment vycházet z toho, že má dostatek podpisů oprávněných osob.

[40] Předně je proto nutno trvat na tom, aby odvolání podpisu svou formou odpovídalo požadavkům na vyjádření podpory místního referenda ve smyslu § 11 odst. 2 zákona o místním referendu. Tedy kromě označení místního referenda, o které se jedná, by především z odvolání souhlasu mělo být zřejmé jméno, příjmení a adresa osoby odvolávající podpis (aby nemohlo dojít k její záměně s jinou osobou). Současně musí být zřejmá autenticita takového projevu (kterou lze zajistit typicky vlastnoručním podpisem, byť v tomto směru není ani vyloučeno využít tomu odpovídající elektronické prostředky). Zásadní otázkou pak také je, komu takové odvolání podpory adresovat. Nejvyšší správní soud má za to, že aby byla zachována funkčnost procesu přípravy místního referenda a co nejvíce omezena možnost zneužít odvolávání podpisů, je třeba trvat na tom, aby oprávněná osoba odvolala svou podporu místního referenda jak vůči přípravnému výboru [jména a adresy jeho členů musí obsahovat každý podpisový arch, viz § 11 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu], tak i vůči příslušné obci (obecnímu úřadu), tedy orgánu, jenž bude návrh na konání místního referenda přezkoumávat. Tímto požadavkem se docílí toho, že přípravný výbor bude mít aktuální přehled o tom, kolik podpisů oprávněných osob má k dispozici. Současně se tím předejde možnému riziku spočívajícímu v tom, že by přípravný výbor odmítl takové odvolání podpisu uznat a z odvolané podpory i nadále vycházel (při podání návrhu odvolání podpory zamlčel).

[41] Stejně důležité je i časové hledisko. Odvolat podporu místního referenda by tak mělo být možné jen do určitého (předem jasného) okamžiku, a to nejen s ohledem na obecné pravidlo, podle něž lze právní jednání odvolat jen do doby, než dojde jeho adresátovi. Ostatně již i volební judikatura Ústavního soudu zdůraznila jasně daný časový rámec volebního procesu (viz náleze ze dne 10. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 37/22, jehož obecná východiska lze přiměřeně použít ve věcech referend). V případě místního referenda by tímto rozhodným okamžikem mělo být podání návrhu na jeho konání obecnímu úřadu (§ 12 odst. 1 zákona o místním referendu). Takový okamžik jednak odpovídá pravidlu, podle něž lze odvolat právní jednání do doby, než dojde adresátovi. Jednak nelze připustit, aby bylo možné odvolat podporu referendu i po podání návrhu: tím by se popíral smysl právní úpravy, která umožňuje přípravnému výboru iniciovat konání místního referenda. Došlo by k tomu totiž až v době, kdy by přípravný výbor nemohl případný nedostatek počtu podpisů (v důsledku jejich odvolání) jednoduše zohlednit a napravit. Nejvyšší správní soud si je vědom i toho, že případné zneužívání možnosti odvolat svou podporu nelze úplně vyloučit (jak o tom byla řeč výše). Už z povahy věci ale půjde o hrozbu omezenou. Podporovatelé místního referenda totiž nikdy nebudou přesně vědět, kdy přípravný výbor podá svůj návrh na konání místního referenda obecnímu úřadu (či do kdy jej musí podat). Výše popsání omezení a nutné předpoklady odvolání podpisů by též pak měly výrazně minimalizovat praktické problémy, kterých se v napadeném usnesení krajský soud obává.

[42] Nejvyšší správní soud se proto nemohl ztotožnit se závěry napadeného usnesení, které jsou ve svém důsledku obecné a ve své podstatě zcela zapovídají možnost odvolat

(vzít zpět) již jednou projevenou podporu konání místního referenda. V tomto směru tedy ani nebylo možno přitakat obecnému závěru krajského soudu, podle něhož ti, kteří změnili svůj postoj k referendu, mohou projevit svůj názor jen neúčastí v referendu (a snížením počtu hlasů nutných pro jeho závaznost). Nic takového neplyne ani z odkazu krajského soudu na bod 38 rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99, který se týká pouze toho, že podpisem se petent nezavazuje k účasti v místním referendu. Pro úplnost lze dodat, že na shora uvedeném nic nemůže změnit ani poukaz krajského soudu na historickou zkušenost s totalitní mocí nutící občany k odvolávání dříve vysloveného politického názoru. Jak již ostatně bylo uvedeno výše, o odvolání podpory lze uvažovat pouze ze svobodné vůle oprávněné osoby. Jakkoliv je třeba setrvat na krajským soudem zdůrazňovaném a judikaturou opakovaně stvrzeném principu „v pochybnostech ve prospěch konání místního referenda“, nelze tento princip chápat absolutně a ve svém důsledku popírat jeho prostřednictvím jiné (obecné) principy (zde možnost odvolat do určitého okamžiku svůj projev vůle).

[43] V nyní projednávané věci pak především nelze odhlédnout od toho, že první návrh na konání místního referenda zde byl podán již 19. 6. 2024 a právě podpory tohoto návrhu se sporná odvolání podpisů týkají (dle předložených podkladů byla odvolání podpory konání místního referenda stěžovateli doručena právě již během června 2024). Navrhovatel nicméně s využitím původně získaných podpisů podal další dva návrhy na konání místního referenda o týchž otázkách. Jinak řečeno, podpisy zde byly odvolány zjevně ještě pod podáním návrhu, který je nyní předmětem soudního přezkumu. Přestože krajský soud akceptoval možnost navrhovatele využít podpisových archů určených k podpoře předchozích návrhů na konání místního referenda (a stěžovatel toto východisko nezpochybnil), důsledkem takového postupu pro navrhovatele může být právě to, že některé podpisy na podpisových arších již nemusí být aktuální (či právě mohou být odvolány).

[44] Stejně tak Nejvyšší správní soud z předložených podkladů ověřil, že ač bylo odvolání podpory místního referenda v dané věci doručeno pouze stěžovateli, ten již ve výzvě navrhovateli k odstranění nedostatků právě u prvního z návrhů (výzva ze dne 4. 7. 2024, čj. STAT-1405/2024) v rámci přehledu jednotlivých vad podpisových listin též výslovně u konkrétních osob uvedl, že „*svůj podpis následně písemně odvolaly*“. Otázce odvolání podpisů v této výzvě věnoval i samostatnou část, v níž mimo jiné navrhovatele upozornil na to, že originály prohlášení jsou založeny do spisu a jsou mu (jeho zmocněnci) k dispozici k nahlédnutí. Tím je podle Nejvyššího správního soudu materiálně naplněn i výše předestřený požadavek, aby byl s odvoláním podpory místnímu referendu seznámen také přípravný výbor (navrhovatel). V projednávané věci tomu tak zjevně bylo a navrhovatel na to mohl reagovat. Odvolání podpisů v dané věci pak nevyvolávají ani žádné pochybnosti z hlediska formálního (obsahují jméno, příjmení, adresu i podpis osob odvolávajících podpis). Za těchto okolností by v nyní projednávané věci výklad přijatý krajským soudem nejen popřel shora popsaná obecná východiska, ale fakticky by zamezil občanům obce (oprávněným osobám) změnit v průběhu (třeba i delšího) času svůj pohled na konání referenda o týchž otázkách. Lze přitom předpokládat, že občané svým podpisem vyjádřili podporu konkrétnímu návrhu na konání místního referenda v konkrétním okamžiku – a že v důsledku plynutí času mohli změnit svůj pohled na okolnosti, jichž se navrhované otázky týkají. S výkladem, který takovou změnu názoru nepřipouští, se však

Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuvedl jiné důvody, pro které by k odvolání podpisů v projednávané věci nebylo možno přihlédnout, je nutno uzavřít, že i tato část kasační stížnosti je důvodná.

[45] Zbývající (přípustná) část kasační argumentace se pak týká vyhodnocení jednotlivých podpisů ze strany krajského soudu, který shledal, že stěžovatel vyřadil celkem dalších 33 podpisů nedůvodně. K tomu považuje Nejvyšší správní soud úvodem za nutné zdůraznit, že tyto podpisy a údaje s nimi související krajský soud v dané části odůvodnění napadeného usnesení hodnotil pouze z hlediska jejich čitelnosti a formálnosti jejich hodnocení. Proto i kasační přezkum ze strany Nejvyššího správního soudu musí být zaměřen právě tímto směrem a již se nemůže zabývat tím, že stěžovatel (poměrně překvapivě z hlediska jeho tvrzení o jejich nečitelnosti) u několika podpisů „pro případ“ jejich čitelnosti nabízí i další důvody jejich neuznatelnosti (např. podpis neoprávněné osoby). Stejně tak lze dodat, že stěžovatel v kasační stížnosti nebrojí proti všem podpisům, které krajský soud oproti němu v napadeném usnesení za čitelné považoval.

[46] Z existující judikatury (viz např. již shora zmíněný rozsudek čj. Ars 4/2014-99) lze v této souvislosti dovodit obecné východisko, podle něhož v rámci kontroly podpisů na podpisových listinách si obecní úřad musí být naprosto jist existencí zákonného důvodu pro vyškrtnutí každého jednotlivého podpisu. Stejně tak z odkazovaného rozsudku mimo jiné plyne (viz např. jeho bod 43), že není namístě hodnotit všechny podpisy „důsledně a přísně“, přičemž údaje uvedené na listinách je namístě porovnávat s údaji plynoucími z evidence obyvatel. Jak Nejvyšší správní soud v uvedeném bodě zmíněného rozsudku výslovně zdůraznil, *„není žádný důvod být ... přísný při vyřazování podpisů pod peticí, jejímž smyslem je pouze indikace dostatečného zájmu voličů o danou problematiku“*. Z obdobných východisek odmítajících formalistické nahlížení na hodnocení podpisů (a souvisejících údajů) ostatně vychází i judikatura tohoto soudu týkající se kontroly petic k podpoře kandidátní listiny pro volbu prezidenta republiky (viz např. usnesení NSS ze dne 13. 12. 2022, čj. Vol 9/2022-38). V této souvislosti je dále nutno odmítnout tezi stěžovatele, podle níž po něm krajský soud v napadeném usnesení požaduje v případě hůře čitelných údajů nereálnou investigativní činnost. Správní soudy jistě nebrání stěžovateli v tom, aby důsledně kontroloval oprávněnost podepsaných osob např. z hlediska jejich trvalého pobytu v obci. Napadené usnesení jen zdůrazňuje, že ručně psaný text je třeba číst a hodnotit s určitou shovívavostí, zvláště jde-li jeho obsah snadno ověřit v nepřiliš rozsáhlé evidenci obyvatel. Toho by měl být ostatně každý orgán veřejné moci i v omezeném čase bez problémů schopen.

[47] Krajský soud oproti stěžovateli konkrétně shledal, že 29 podpisů bylo vyřazeno z důvodu nečitelnosti údajů (dle bodu 51 usnesení jde o podpisy na listině č. 4 řádku 9; listině č. 6 řádku 1 a 8; listině č. 7 řádku 2; listině č. 9 řádku 4; listině č. 13 řádku 5; listině č. 14 řádku 4, 5 a 8; listině č. 15 řádku 3, 4 a 10; listině č. 16 řádku 5 a 6; listině č. 18 řádku 1; listině č. 21 řádku 2; listině č. 22 řádku 1; listině č. 23 řádku 9; listině č. 29 řádku 10; listině č. 33 řádku 1; listině č. 34 řádku č. 3, 6 a 9; listině č. 35 řádku 6; listině č. 36 řádku 4; listině č. 37 řádku 6, 7 a 8; a listině č. 50 řádku 5). Nedůvodně pak byly s ohledem na příliš formální posouzení podle krajského soudu vyřazeny též další 4 podpisy (dle bodu 52 usnesení podpisy na listině č. 2 řádku 9; listině č. 13 řádku 2; listině č. 32 řádku 5; a listině

č. 37 řádku 1). Nadto pak krajský soud uvedl, že neoprávněně neuznaných podpisů bylo ještě více, konkrétně zde zmínil příklady dalších 3 podpisů, které stěžovatel měl započítat (dle bodu 54 usnesení podpisy na listině č. 2 řádku 6; listině č. 5 řádku 7; a listině č. 6 řádku 9).

[48] Stěžovatel ve vztahu k uznatelnosti jednotlivých podpisů v kasační stížnosti nejprve vysvětluje, proč podle něj nemohou být uznány podpisy zmiňované krajským soudem v bodě 47 napadeného usnesení. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí pouze tolik, že podpisy označené v této části usnesení krajský soud uznal s odkazem na to, že stěžovatel sám své chybné posouzení těchto podpisů napravil. Tento závěr však (jak je shora vysvětleno) nemůže obstát. Krajský soud v daném bodě sice u některých z těchto podpisů připojuje i poznámku ve vztahu k čitelnosti (úplnosti) některých údajů, nicméně z odůvodnění napadeného usnesení nelze nijak dovodit, že by snad krajský soud dané osoby považoval za osoby oprávněné ve smyslu § 12 zákona o místním referendu a z čeho takovou skutečnost dovozuje.

[49] Jde-li o čitelnost údajů v podpisových arších, zde se stěžovatel nejprve v bodě 35(iii) kasační stížnosti zabývá podpisem na listině č. 6 řádku 9. Ten sice krajský soud v bodě 51 odůvodnění napadeného usnesení zmínil, ovšem mezi 29 započítatelných podpisů jej nezařadil. Zmínil jej dále i v bodě 54 usnesení (tedy v části nad rámeček rozhodovacích důvodů), proto se jím Nejvyšší správní soud zabýval a v souladu s výše uvedenými východisky se zde ztotožňuje s krajským soudem v tom, že přes pochybení v adrese („Stenická“ místo „Statenická“) bylo možno danou osobu ve spojení se stálým seznamem voličů (evidencí obyvatel) snadno dohledat. I v případě listiny č. 13 řádku 5 pak platí, že čitelnost příjmení uvedené osoby ve spojení s její adresou byly dostatečné k tomu, aby ji stěžovatel snadno ztotožnil. Podpisy na listině č. 13 řádku 8 a č. 49 řádku 2 pak krajský soud v bodě 51 usnesení sice zmínil, nicméně nezapočítal je mezi uznatelné podpisy.

[50] I v případě čitelnosti podpisů a s nimi souvisejících údajů zpochybňovaných stěžovatelem v další části kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem v hodnocení jím zohledněných podpisů. I v případě podpisů, u nichž je skutečně horší čitelnost některých částí vyplněných údajů, bylo totiž možno v návaznosti na další uvedené údaje (případně ve spojení s výpisem z evidence obyvatel) ztotožnit podepsané osoby. Ve shodě s krajským soudem tedy konkrétně Nejvyšší správní soud považuje za čitelné údaje na listině č. 4 řádku 9; č. 6 řádku 1; č. 7 řádku 2; č. 9 řádku 4; č. 14 řádku 4, 5 a 8 (zde lze akceptovat i patrnost podpisu); č. 15 řádku 3, 4 a 10; č. 16 řádku 6 a 7 (krajský soud v odůvodnění usnesení – zjevně chybou v psaní – uvedl řádky 5 a 6, pozn. NSS); č. 21 řádku 1; č. 22 řádku 1; č. 29 řádku 10; č. 34 řádku 3, 6 a 9; č. 35 řádku 6; i č. 36 řádku 4.

[51] Jde-li o pochybnosti stěžovatele týkající se podpisu na listině č. 18 a řádku 1, u něhož stěžovatel oproti jiným podpisům výslovně namítá nečitelnost příjmení a zdůrazňuje svoji snahu dohledat různé varianty příjmení (uvádí výslovně příjmení „Řeláčová“ a „Řeháčová“), zde Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než upozornit stěžovatele na to, že i kdyby snad skutečně byly dány pochybnosti o čitelnosti písmene „z“ uprostřed uvedeného příjmení, adresa dané osoby byla uvedena čitelně, a především v evidenci obyvatel se nachází pouze jediná osoba, jejíž příjmení začíná písmeny „Ře“ (Řezáčová). Nejvyšší správní soud nechce jakkoli spekulovat o důvodech stěžovatele

ke zvolenému postupu a argumentaci; jeho způsob vyhodnocení tohoto podpisu (který navíc sám zdůraznil podrobnější kasační argumentací) však svědčí minimálně o značné libovůli a zjevných nedostacích při jeho činnosti podle zákona o místním referendu. Uvedené platí i pro podpisy na listině č. 37 a řádku 6 a 7, kde se stěžovatel snaží dovozovat různé varianty příjmení „Uduš“, aniž by zohlednil možnost číst příjmení „Vališ“, které odpovídá adresou i křestním jménem stálému seznamu voličů (a to navíc v kombinaci s čitelným příjmením a totožnou adresou na vedlejším řádku). Stejně tak podpis na řádku 8 téže listiny je čitelný a je až absurdní argumentace stěžovatele poukazující na to, že varianty příjmení „Kasrová“ nejsou v „seznamech obce“, v situaci, v níž jsou ve stálém seznamu voličů pouze 3 ženy s počátkem příjmení „Kas“ a jedna z nich je M. Kastlová, jejíž adresa je čitelná, a navíc odpovídá čitelným údajům (příjmení i adresa) osoby uvedené i o řádek níže. Se závěrem o čitelnosti údajů se pak lze ztotožnit s krajským soudem i v případě podpisu na listině č. 50 a řádku 5 a na listině č. 13 řádku 2 (a to včetně toho, že v kontextu posuzované podpisové listiny je použití značky „-||-“ zcela srozumitelné a zjevně míří k užití téhož údaje o adrese z řádku výše). Nejvyšší správní soud se pak s ohledem na výše uvedená obecná východiska přezkumu údajů na podpisových listinách ztotožňuje s krajským soudem i v tom, že použití údajů z podpisových listin v dané věci nebránilo ani použití zkratky křestního jména „Mir.“ (listina č. 37 řádek 1) ani jeho upravená podoba „Jarka“ (listina č. 32 řádek 5). Ostatně obdobně na drobné úpravy křestních jmen nahlížel Nejvyšší správní soud již ve shora opakovaně zmiňovaném rozsudku čj. Ars 4/2014-99 (bod 43). Je třeba připustit, že údaje na listině č. 6 řádku 8 jsou čitelné jen se značnými potížemi (pro obtížnou čitelnost příjmení i adresy), nicméně i v tomto případě se jednalo o údaje čitelné v takové míře, že ve spojení se stálým seznamem voličů byly ještě poměrně jednoduše ověřitelné.

[52] Ve vztahu k argumentaci stěžovatele týkající se vyhodnocení jednotlivých podpisů (a k nim uvedených údajů) lze tedy uzavřít, že tuto část kasační stížnosti Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. V této části tedy ob stojí důvody krajského soudu, na základě kterých shledal některé podpisy (údaje) čitelnými a u kterých se vymezil proti jejich příliš formálnímu hodnocení ze strany stěžovatele.

#### *IV.4 Shrnutí*

[53] S ohledem na výše uvedené lze tedy shrnout, že byť některé části kasační argumentace jsou nepřijatelné (a věcně se jimi tedy Nejvyšší správní soud ani nezabýval) a další nedůvodné, některým námitkám stěžovatele bylo třeba přisvědčit.

[54] Krajský soud výrok napadeného usnesení postavil na tom, že navrhovatel shromáždil 330 uznatelných podpisů pro návrh na konání místního referenda, tedy že přesně naplnil minimální nutnou hranici počtu oprávněných osob ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o místním referendu (viz bod 53 napadeného usnesení). Pouze pro úplnost pak v bodě 54 poukázal na další podle něj neoprávněně neuznané podpisy, učinil tak ovšem jen s odkazem na 3 konkrétní případy (podpisy). Nejvyšší správní soud dal stěžovateli v tomto rozsudku za pravdu v tom, že nemohou obstát jednak důvody, na základě kterých krajský soud uznal podpisy osob, u jejichž vyhodnocení údajně své pochybení napravil sám stěžovatel, a jednak důvody, na základě kterých krajský soud uznal podpisy odvolané. V návaznosti na to tedy nyní nelze mezi osoby podporující konání místního referenda

započíst minimálně 32 osob, u nichž tak krajský soud chybně učinil (odvolaných podpisů bylo celkem 19, u 13 podle krajského soudu stěžovatel svou chybu napravil). I přes započítání 3 podpisů zmíněných krajským soudem v bodě 54 usnesení (ty stěžovatel zpochybnil jen zčásti, a navíc nedůvodně) je tedy zřejmé, že popsaná pochybení krajského soudu mají vliv na výrok napadeného usnesení, podle něhož návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

[55] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom nutné zdrženlivosti při rušení usnesení krajských soudů ve věcech referend (např. rozsudek ze dne 17. 3. 2016, čj. Ars 4/2015-45). Na druhou stranu však ani v tomto typu soudního řízení nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu zcela nahrazovat činnost krajského soudu (např. rozsudek ze dne 18. 10. 2024, čj. Ars 2/2024-48). Pochybení, jichž se v napadeném usnesení krajský soud dopustil, nelze jak z hlediska jejich povahy, tak ani z hlediska jejich významu pro danou věc označit pouze za dílčí a snadno odstranitelná v řízení o kasační stížnosti (význam zde ostatně musí hrát i povaha řízení o kasační stížnosti a možnost případné obrany účastníků proti závěrům krajského soudu).

[56] V nynější věci je podstatné především to, že krajský soud se v napadeném usnesení nezabýval všemi spornými podpisy, a dokonce ani všemi podpisovými listinami, jež byly součástí v pořadí posledního návrhu na konání místního referenda, a v této souvislosti neřešil ani obecnější otázku jejich možné konverze a elektronického podání (zde lze zdůraznit, že body [28] a [29] tohoto rozsudku, podle nichž krajský soud takovou otázku zkoumat nemusel, se týkají podpisových listin č. 1–57, a nikoliv listin č. 58–60). Nelze tedy nyní spekulovat, k jakým závěrům případně krajský soud může v tomto směru dospět (shledá-li vůbec řešení otázky konverze pro věc relevantní, neboť na listinách č. 58–60 je pouze celkem 8 podpisů). Z odůvodnění napadeného usnesení pak není ani zřejmé, jak krajský soud hodnotil oprávněnost některých osob podpořit konání místního referenda (právě v tomto ohledu chybně vyšel z tvrzeného napravení chyby ze strany stěžovatele a z podkladů předložených Nejvyššímu správnímu soudu ani nelze oprávněnost těchto jednotlivých osob vyhodnotit). Není ostatně vyloučeno, že v projednávané věci může krajský soud do svých závěrů promítnout i v návrhu popsanou a zpochybňovanou „kampaň“ stěžovatele (doposud ale nebylo zřejmé, že by od této „kampaně“ nějaké konkrétní závěry odvodil). Taktéž z úvah krajského soudu v bodě 54 lze sice dovozovat, že podle něj existují ještě další podpisy, které by bylo možno považovat za uznatelné, není však zřejmé, v jakém množství a přesně z jakého důvodu. Nejvyšší správní soud tedy tímto rozsudkem nezavazuje krajský soud v tom směru, že návrh podaný k soudu musí být zamítnut (resp. že posuzovaný návrh na konání místního referenda má nedostatky). Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem pouze vyjasnil některé sporné právní otázky a současně se vyjádřil ke konkrétním podpisům, jejichž uznání bylo v kasační stížnosti zpochybněno. Na krajském soudu nicméně v dalším řízení především bude, aby jasně vymezil rámec svého přezkumu (z hlediska přezkoumávaných podpisů a údajů o oprávněných osobách) a současně si význam shora zmíněných (ale třeba i některých dalších) okolností dané věci pro vypořádání podaného návrhu vyhodnotil. V návaznosti na závěry plynoucí z tohoto zrušujícího rozsudku uváží, které ze zmíněných okolností jsou (a v jaké míře) relevantní, a které nikoliv. Teprve poté může určit, zda návrh na konání místního referenda má, či nemá nedostatky.

## V. Závěr a náklady řízení

[57] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Zrušil proto usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[58] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 2. července 2025

Vojtěch Šimíček  
předseda senátu