



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 a Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda**, jednající zmocněncem J. J., proti účastníkovi řízení: **statutární město Prostějov**, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 130/14, Prostějov, o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, v řízení o kasační stížnosti účastníka řízení proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2025, č. j. 66 A 5/2025-23,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda neuvedení adres členů přípravného výboru na podpisových arších [§ 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon

o místním referendu“)] a jejich následné doplnění až před podáním návrhu je vadou způsobující nepoužitelnost takových archů a nedostatek návrhu na konání místního referenda.

[2] Navrhovatel podal účastníkovi řízení návrh na vyhlášení místního referenda v Prostějově, které se mělo týkat výstavby nového plaveckého bazénu ve městě. K tomu přiložil 230 podpisových archů. Magistrát města Prostějova vydal výzvu, v níž návrhu vytknul tři nedostatky. Zaprvé šlo o chybějící odhad nákladů spojených s referendem, zadruhé o neuvedení dat narození členů přípravného výboru, a zatřetí podpisové archy neobsahovaly v době sběru podpisů adresy členů přípravného výboru. Adresy totiž byly na podpisových archích obsaženy v otiscích razítka, které navrhovatel připojil až později (což navrhovatel nepopřel). Tato vada byla podle magistrátu natolik závažná, že požadoval předložení zcela nových podpisových archů.

[3] Právě s posledním vytýkaným nedostatkem navrhovatelé nesouhlasili a obrátili se na krajský soud. Ten jim napadeným usnesením vyhověl a určil, že návrh neobsahuje vady v podobě neuvedení adres členů přípravného výboru. Krajský soud totiž dovodil, že uvedení identifikačních údajů členů přípravného výboru slouží k informování o osobách zodpovědných za iniciaci referenda. Uvedení adresy je v tomto ohledu údajem spíše orientačním a její absence na podpisovém archu v době podepisování „*rozhodně nezpůsobuje znehodnocení podpory*“ (bod 22 napadeného usnesení). Krajský soud tak účastníkovi řízení vytknul příliš formalistický a nepřiměřený postup s tím, že označení chybějících adres v době sběru podpisů za vadu by bylo v rozporu s účelem zákona o místním referendu a související judikaturou (bod 23 tamtéž). Ta totiž vyslovila požadavek, aby místnímu referendu nebyly kladeny do cesty příliš formální a nepřiměřené překážky, jež by znemožňovaly jeho konání (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2022, č. j. Ars 3/2022-52, bod 14).

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Účastník řízení (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel poukázal na to, že při posuzování náležitostí návrhu na vyhlášení místního referenda a jeho nedostatků nemůže postupovat na základě správního uvážení a nemá možnost hodnotit, zda nedostatky jsou podstatné, či nikoliv. Jelikož návrh neobsahoval zákonem požadované náležitosti, neměl jinou možnost než vydat výzvu k nápravě. Případné úpravy požadavků stanovených zákonem náleží zákonodárci, případně Ústavnímu soudu, nikoliv krajskému soudu anebo obcím. Judikatura Nejvyššího správního soudu se přitom touto situací ještě nezabývala a odkazy krajského soudu jsou nepřiléhavé.

[6] Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal usnesení krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti,

včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **není důvodná**.

[8] Jedinou spornou otázkou v projednávané věci je, zda podpisové archy musí obsahovat adresy členů přípravného výboru [§ 11 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu] již v okamžiku podepisování archů oprávněnými osobami. Dle stěžovatele tomu tak je s poukazem na znění zákona. Námitka není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud připomíná s poukazem na čl. 22 Listiny základních práv a svobod, že *„otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda“* (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, bod 14; totožně pak ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS, bod 42). Při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nesmí orgány postupovat příliš přísně, aby se zákon nestal „mrtvým právním předpisem“ znemožňujícím referendum konat (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS, bod 35 a judikatura tam citovaná).

[10] Právě proto volební senát pravidelně nahlíží na zákon o místním referendu a jeho jednotlivá ustanovení optikou jejich smyslu a účelu (rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2022, č. j. Ars 1/2022-30, bod 33; ze dne 20. 4. 2017, č. j. Ars 1/2017-44, body 30 a 31; ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41, body 18 a 28; či ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99, bod 43). Stejně tak činí i Ústavní soud (nálezy ÚS ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09; ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 873/09; či usnesení ÚS ze dne 24. 7. 2018, sp. zn. I. ÚS 1802/18).

[11] Ke smyslu náležitostí podpisové listiny stanovených v § 11 odst. 1 zákona o místním referendu již Nejvyšší správní soud uvedl, že jde především o to, *„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.“* Uvedení informací požadovaných zákonem také vede k usnadnění kontroly ze strany úřadu, zda se vyjádřená podpora oprávněných osob na arších vztahuje skutečně k podanému návrhu (rozsudek NSS č. j. Ars 1/2017-44, bod 30).

[12] S ohledem na tato východiska se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit s výkladem stěžovatele, a naopak považuje za správné závěry krajského soudu. U petičních archů platí, že *„klíčová je především otázka, která se oproti otázce na podpisovém archu nemůže změnit, a jedinou důvěru [vůči členům přípravného výboru], kterou podepisující volič svým podpisem vyjadřuje, může spojovat jen s tím, že očekává, že uvedení členové přípravného výboru budou řádně činit kroky směřující k vyhlášení místního referenda“* (usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 59 A 38/2022-206, č. 4633/2024 Sb. NSS, bod 28). Ostatně i proto je možné složení přípravného výboru po dobu jeho činnosti měnit (bod 32 tamtéž). Důležitost zejména konkrétního znění otázky na podpisovém archu vyzdvihnul i kasační soud (rozsudek NSS č. j. Ars 1/2017-44, bod 31).

[13] Krajský soud zcela správně dovodil (bod 22 napadeného usnesení), že uvedení identifikačních údajů členů přípravného výboru je formálním požadavkem. Jedním z cílů

zákonem požadovaných informací je zpravení petentů o základních náležitostech toho, čemu mohou vyjádřit podporu. Neuvedení adresy členů přípravného výboru na arších při sběru podpory není způsobilé jakkoliv znatelně rozhodování petentů ovlivnit. Pro rozhodování o podpoře je totiž klíčová zejména položená otázka a až druhotně, pokud vůbec, to, kdo je členem přípravného výboru. Tím spíše je pro relevantní informování oprávněných osob nepodstatná adresa trvalého bydliště jednotlivých členů výboru, která fakticky o referendu jako takovém ničeho nevypovídá. Nejvyšší správní soud proto zcela souhlasí s krajským soudem, že nemůže jít o „*takovou vadu, která by mohla vést k vyřazení podpisových archů a ve výsledku k zneplatnění dosud shromážděné podpory*“ (bod 23 tamtéž).

[14] Pokud jde o druhý účel, který sleduje § 11 odst. 1 zákona o místním referendu a jímž je usnadnění kontroly návrhu, resp. podpisových listin ze strany úřadu, kasační soud uvádí, že ten byl v projednávané věci naplněn. Pro kontrolu totiž postačuje, pokud podpisové archy obsahují adresy v okamžiku jejich odevzdání jako přílohy návrhu. Ostatně návrh samotný musí adresy obsahovat [§ 10 odst. 1 písm. f) zákona o místním referendu].

[15] Konečně identifikační údaje členů přípravného výboru jsou také relevantní pro to, aby oprávněné osoby mohly později odvolat svou podporu. Jeden z možných způsobů odvolání podpory vůči přípravnému výboru je totiž právě doručení na adresu uvedenou na podpisovém archu (rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2025, č. j. Ars 1/2025-55, bod 40). Neuvedení adres na archu v okamžiku podpisu oprávněnou osobou proto může komplikovat možnost jeho odvolání. Na druhou stranu je nutné zohlednit, že členové výboru se mohou měnit (viz bod [12] tohoto rozsudku), pročez v některých případech ani uvedení adres na podpisovém archu nezaručuje, že oprávněné osoby je budou moci využít pro odvolání podpory. V nyní projednávaném případě je podstatné to, že odvolání podpory obecně nebylo znemožněno – v tomto ohledu považuje Nejvyšší správní soud za klíčové, že podpisové archy obsahovaly odkazy na stránky TJ Prostějov, kde se všichni členové přípravného výboru angažují (viz bod 25 napadeného usnesení). Zároveň z ničeho nevyplývá (např. z tvrzení účastníka řízení, vůči kterému je podporu také nutné odvolat – viz rozsudek NSS č. j. Ars 1/2025-55, bod 40), že by některé oprávněné osoby – či snad jejich relevantní počet – svoji podporu skutečně chtěli odvolat.

[16] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že neuvedení adresy členů přípravného výboru na podpisových arších v době sběru podpory a jejich následné doplnění až před podáním návrhu nemůže být samo o sobě vadou, která by takové archy znehodnotila a představovala nedostatek návrhu na konání místního referenda.

[17] Podpisové archy, které přípravný výbor předložil spolu s návrhem na konání místního referenda, již splňovaly všechny zákonem předpokládané náležitosti. To je mezi stranami nesporné, stejně jako pozdější doplnění adres členů přípravného výboru (body 20 a 21 napadeného usnesení). Jak ale Nejvyšší správní soud vyložil výše, to zde nebyla vada způsobující nepoužitelnost takových archů. Krajský soud tak správně konstatoval, že návrh nemá odpůrcem vytknuté nedostatky ve smyslu § 11 odst. 1 písm. c) zákona o místním referendu.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Kasační soud uzavírá, že neuvedení adres členů přípravného výboru na podpisových arších v době sběru podpory není vadou, která by způsobovala nepoužitelnost takových archů. Tuto vadu proto stěžovatel vytknul navrhovatelům nedůvodně.

[19] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá v řízení ve věcech místního referenda žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení a který se uplatní i v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda.

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

V Brně dne 11. srpna 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu