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 Tomáše Langáška, soudkyně zpravodajky Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda ve městě Milovice**, jednajícího zmocněnkyní D. B., a účastníka řízení: **město Milovice**, sídlem náměstí 30. června 508, Milovice, zastoupeného advokátem JUDr. Jiřím Brožem, sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3, o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, o kasační stížnosti účastníka řízení proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. července 2022, čj. 43 A 50/2022-58,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Přípravný výbor chtěl dosáhnout místního referenda ve městě Milovice o dalším využití Hakenova stadionu (nyní slouží jeho plocha ke sportu a k akcím pro veřejnost, město však uvažuje o tom, že pozemek prodá pro bytovou výstavbu). Dne 17. května 2022 podal proto výbor návrh na konání místního referenda. Městský úřad vyzval výbor dne 30. května 2022 k odstranění nedostatku návrhu (*první výzva*) spočívajícího v nízkém počtu podpisů oprávněných osob. Celkem městský úřad vyřadil 422 podpisů pro různé vady, a v důsledku toho poklesla podpora návrhu pod nutnou zákonnou mez (§ 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu). Nejvíce podpisů bylo vyřazeno proto, že sice

bylo uvedeno příjmení osoby, ale chybělo jméno; příjmení osoby bylo nečitelné; bylo neúplně uvedeno bydliště; nebo osoba nebyla nalezena v evidencích.

[2] Výbor se pokusil některé z vytčených vad odstranit; vedle toho shromáždil i další podpisy. Opravené i nové podpisové archy předložil městskému úřadu dne 6. června 2022. Městský úřad reagoval další výzvou ze dne 20. června 2022 (*druhá výzva*), protože i v opraveném návrhu shledal typově podobné vady jako v tom původním. Nyní vyřadil 500 podpisů, takže počet bezvadných podpisů opět klesl pod zákonné minimum. Proti této výzvě se výbor bránil návrhem ke krajskému soudu, jímž se domáhal jednak určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, jednak vyhlášení referenda.

[3] Krajský soud vyhověl prvnímu z návrhů a vyslovil, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Návrh na vyhlášení místního referenda odmítl jako předčasný. K vyhovujícímu výroku jej vedly tyto důvody:

- Městský úřad při opětovné kontrole petičních archů nijak nereagoval na doplnění (opravu) chybějících (nečitelných) údajů, které vytkl v první výzvě, a bez jakéhokoli ověřování zahrnul tytéž vady i do druhé výzvy. Postupoval tak proto, že nově byly údaje dopsány cizí rukou (tedy rukou členek výboru), a ne rukou konkrétní oprávněné osoby. V tomto způsobu opravy však krajský soud neviděl žádný problém – ani zákon totiž vlastnoruční opravu nevyžaduje. Protože městský úřad nevyužil možnost věcně zkontrolovat opravené údaje, musí být podle krajského soudu uznáno všech 95 takto vyřazených podpisů.
- Ve druhé výzvě městský úřad nově vyřadil 18 podpisů, které ale při první kontrole považoval za bezvadné. Tento postup krajský soud neschválil, protože opakovaná výzva může vytýkat jen nedostatečné odstranění vad vytčených již dříve. I těchto 18 podpisů je tak třeba uznat.
- Při vyřazení dvou podpisů kvůli nesprávně či nedostatečně uvedenému jménu postupoval městský úřad formalisticky. Nenašel totiž v evidencích muže, u nějž byla v archu (vedle příjmení a dalších potřebných údajů) uvedena jen zkratka jeho jména *Lad.* (právě tuto zkratku úřad do evidencí zadal), a dalšího, který byl na archu označen jménem *Vladimir*, ačkoli správně se jmenuje *Vladimír*. Krajský soud tak uznal i tyto podpisy.

[4] Celkově krajský soud dospěl k počtu 1 791 řádných podpisů. Protože v Milovicích bylo třeba ke konání místního referenda získat 1 773 podpisů oprávněných osob, byl shromážděný počet dostatečný, a návrh tak v tomto ohledu netrpěl nedostatky.

2. Kasační řízení

[5] Město nyní podává kasační stížnost proti výroku, podle nějž nemá návrh na konání místního referenda nedostatky. Namítá jednak nesprávné posouzení právní otázky, jednak vady řízení před soudem, které mohly způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[6] Město je přesvědčeno, že podpisové archy nelze měnit či doplňovat bez vědomí oprávněných osob. I pokud by připustilo, že při prvotním sběru podpisů může některé povinné údaje vyplnit někdo jiný (třeba rodinný příslušník) a osoba se pak jen podepíše, nelze to srovnávat s opravou podpisů již úředně zpochybněných. Výklad krajského soudu,

který dává za pravdu postupu zvolenému výborem, nemá oporu v zákoně (srov. § 11 odst. 2 zákona o místním referendu), jde proti jeho smyslu a je absurdní. Manipulace s podpisovými archy může mít i své trestněprávní důsledky (ostatně proto městský úřad poté, co obdržel doplněné podpisové archy, učinil trestní oznámení na neznámého pachatele).

[7] Krom toho město nepokládá za možné, aby krajský soud jen typově označil celou skupinu 95 podpisů a všechny je uznal bez další kontroly. Pokud už soud akceptoval změny učiněné rukou třetí osoby, byl povinen překontrolovat totožnost osoby u každého z takto doplněných podpisů. Neučinil-li to a podpisy uznal i bez toho, překročil svou pravomoc. Na to město upozorňuje i proto, že samotný návrh k soudu konkrétně namítal jen neuznání podpisu osob jménem *Lad.* a *Vladimir*; ve zbytku byla námitka neuznání podpisů jen obecná. Město pro jistotu před podáním kasační stížnosti zkontrolovalo všechny doplněné podpisy a zjistilo, že i kdyby byla přípustná oprava údajů rukou třetí osoby, nepředložil výbor podpisů dostatek. Konkrétně přetrvávají vady u 31 podpisů (k tomu město přiložilo tabulku), takže výboru by stejně k dosažení zákonného limitu chybělo ještě 33 podpisů.

[8] Krajský soud se podle města zmýlil i v připočtení dalších 18 podpisů, které městský úřad neuznal až ve druhé výzvě. Kontrolu je i napodruhé nutné provádět komplexně a shodou okolností procházela určité archy při druhé kontrole jiná úřední osoba než při kontrole první. Tak se stalo, že jako nečitelné byly označeny i údaje, které byly napoprvé přečteny (a naopak). Města se však dotýká, že to krajský soud označil za svévoli – jde o normální lidskou chybu. Ta je pochopitelná tím spíše, že se podobné chyby dopustil i krajský soud, protože do skupiny 18 podpisů zahrnul i jeden podpis, který nebyl uznán už napoprvé.

[9] Konečně město nesouhlasí ani s uznáním dvou podpisů u osob jménem *Lad.* a *Vladimir*. Za správnost návrhu na konání místního referenda je zodpovědný výbor: toto břemeno tak nelze přenášet na městský úřad a požadovat, aby zadával do evidencí všemožné varianty jmen.

[10] Město vytýká krajskému soudu i nezákonný procesní postup, jímž soud porušil právo města na spravedlivý proces – konkrétně zásadu rovnosti stran, resp. zásadu, podle níž má být slyšena i druhá strana. Krajský soud překročil svou pravomoc tím, že do výzvy pro výbor uvedl doslovnou formulaci návrhového žádání (městu se takového zacházení nedostalo). Výboru soud přeposílal veškerá podání města, zatímco městu všechna podání protistrany nepřeposlal. Město se tak nemohlo vyjádřit ke všem nepravdivým tvrzením uváděným výborem (viz podání na č. l. 9 spisu krajského soudu), přitom i tato tvrzení převzal krajský soud do svého usnesení. Dále není zřejmé, proč soud telefonicky kontaktoval zmocněnkyni výboru, navíc přímo v osobě předsedy senátu (hovor nebyl monitorován), a výzvu k odstranění vad návrhu jí nestandardně doručil e-mailem (městu obdobný komfort poskytnut nebyl). Krajský soud zkrátil město i na jeho právu nahlížet do spisu. Termín nahlížení byl dohodnut na 20. července, ovšem již téhož dne bylo vyhotoveno rozhodnutí ve věci.

3. Právní hodnocení

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Krajský soud při projednávání věci procesně nepochybil a i jeho hmotněprávní závěry jsou správné. Podle Nejvyššího správního soudu mělo být k počtu shromážděných podpisů, k němuž dospěl městský úřad, připočteno 111 podpisů (92 + 17 + 2), nikoli 115 podpisů (95 + 18 + 2), jak uvedl krajský soud. Na výsledku to však nic nemění, protože i po této změně přesahuje celkový počet oprávněných osob (1787) zákonné minimum (1773).

3.1 *Údaje o oprávněných osobách na podpisových arších může opravit i samotný přípravný výbor a městský úřad měl takto opravené údaje věcně posoudit*

[13] Ve své hlavní námitce město nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle nějž nemusely oprávněné osoby opravovat nečitelné či chybějící údaje o sobě samých osobně, ale mohl je za ně opravit i výbor. Krajský soud vyložil § 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*) tak, že vlastnoruční musí být právě jen podpis, nikoli i všechny další údaje. To podle něj platí jak při prvotním vyplňování archů, tak při případné opravě.

[14] Nejvyšší správní soud tento závěr považuje za správný. Úvahy krajského soudu ctí jak význam místního referenda coby významného prvku přímé demokracie, tak i ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která klade důraz na to, aby místnímu referendu nebyly kladeny do cesty přespříliš formální překážky (rozsudky ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, *referendum o těžbě kaolínu v Březanech*, bod 14; ze dne 31. října 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, *referendum o radnici městské části Praha 7*, body 29 až 35, nebo ze dne 22. října 2014, čj. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS, *referendum o zákazu automatů v Ústí nad Labem*, body 32 až 36).

3.1.1 *Požadavek vlastnoručního vyplnění všech údajů na petičním archu jednoznačně neplyne ani z dosavadní judikatury krajských soudů, ani z výkladové literatury*

[15] Město se na podporu svého názoru dovolává několika usnesení krajských soudů. Ta nejsou pro Nejvyšší správní soud nijak závazná; podstatnější ale je, že jejich argumentace buď není příliš přesvědčivá, nebo se sporné otázce přímo nevěnuje.

[16] Totéž platí o doktrinálním názoru, který město cituje. Město se mýlí v tom, že by výklad krajského soudu byl v rozporu s komentářem Martina Kopeckého k zákonu o místním referendu (Wolters Kluwer, 2016). Komentář upozorňuje pouze na to, že je nepřípustně formalistické vyřazovat podpisy jen kvůli předtištěnému (nikoli ručně vyplněnému) názvu města. Dál nic nedodává. Není od města příliš korektní vyvozovat z tohoto mlčení, že vyřazovat podpisy kvůli *jiným* nevlastnoručním údajům podle komentáře formalistické není.

[17] Z judikatury město upozorňuje na usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. září 2014, čj. 40 A 14/2014-24. (Nejvyšší správní soud zde vychází jen z citací v kasační stížnosti a v navazujícím usnesení téhož soudu, protože jemu samotnému není usnesení z 15. září 2014 dostupné.) Krajský soud zde zdůraznil odpovědnost přípravného výboru za pravost podpisů a správnost sdělených údajů. Je na výboru, aby upozornil oprávněné osoby na nutnost uvádět do podpisových archů úplné a správné údaje – jen tak lze totiž zjistit relevantní podporu záměru uspořádat místní referendum. Ve svém navazujícím usnesení (ze dne 23. září 2014, čj. 40 A 14/2014-29) pak krajský soud nastínil několik možností, které se přípravnému výboru nabízejí, jestliže mu byl vytčen nedostatek podpisů oprávněných osob. Buď lze obstarat nové podpisy, nebo lze opravit stávající údaje již podepsaných osob. Město zvláště podtrhlo citaci, podle níž „*odstraňování vad může být realizováno i opětovnou výzvou jednotlivých oprávněných osob, aby vady zhojily. Pokud by některé údaje byly obecním úřadem (magistrátem) považovány za nečitelné, avšak přípravnému výboru by bylo zřejmé, které osoby údaje jsou, mohla by být tato osoba vyzvána k opětovnému podpisu petice*“.

[18] O odpovědnosti výboru za řádné vyplnění podpisových archů není sporu a ani jinak nelze proti těmto pasážím nic namítnout – jen to, že nepodporují argumentaci města. Krajský soud v Ústí nad Labem zde píše o *možnostech*, jak odstranit vady (oprávněná osoba může opravit vadné údaje; oprávněná osoba může znovu připojit svůj podpis, tentokrát již vedle správných údajů). Z ničeho neplyne, že by takové způsoby byly jediné myslitelné nebo že by snad jiné způsoby byly zapovězeny.

[19] Dále město cituje Krajský soud v Plzni a jeho usnesení ze dne 3. února 2022, čj. 57 A 4/2022-24. (Tímto usnesením krajský soud zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda ve městě Horšovský Týn nemá nedostatky. Usnesení napadl přípravný výbor kasační stížností, evidovanou pod sp. zn. Ars 2/2022, o níž Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.) Krajský soud zde formou *obiter dictum* vyslovil, že pokud jsou údaje na podpisových arších nečitelné, není formalismem žádat vlastnoruční opravu. Podle krajského soudu by měla oprava probíhat tak, že člen přípravného výboru vyhledá oprávněnou osobu. Popřípadě lze dosavadní údaje vyškrtnout a uvést je na novém řádku s novým vlastnoručním podpisem.

[20] Protože toto usnesení krajského soudu je právě přezkoumáváno v jiném kasačním řízení, nebude nyní Nejvyšší správní soud hodnotit správnost jeho závěrů. Jistě se lze ale k usnesení vyjádřit dílčím způsobem jen se zřetelem k tomu, nakolik je způsobilé zaštítit postoj města v této věci.

[21] Je třeba ještě dodat, že Krajský soud v Plzni ve svém usnesení zkoumal více typů vad, které přípravnému výboru vytkl městský úřad. V nosných důvodech usnesení (zejména v bodech 62 až 65), které se týkaly kategorie *nesprávné či neúplné údaje*, se krajský soud – poté, co zvážil i argumenty města – postavil za méně formální posuzování podpisů oprávněných osob na podpisových arších a výslovně uvedl, že vyjma podpisu nemusejí být ostatní údaje uvedeny vlastnoručně. Jen ve vztahu ke kategorii *nečitelné údaje* uvedl na okraj a dvěma větami, že požadavek vlastnoruční opravy není formalistický, naopak tento způsob je nejvhodnější.

[22] V nynější věci se obě kategorie vadných údajů (*neúplné* × *nečitelné*) ve výsledku prolínají. Městský úřad v Milovicích je sice ve svých výzvách zvlášť vyčlenil, ale při hodnocení, zda vady byly řádně odstraněny, k nim přistupoval stejně – tj. neuznával jakoukoli snahu o úplnost či o čitelnost, pokud jejím nástrojem byla (domněle) cizí ruka. Bez ohledu na to, zda měl Krajský soud v Plzni v oné pasáži *obiter dictum* pravdu, nebo ne, tedy nemůže ani jeho usnesení městu Milovice prospět. Krajský soud v Plzni totiž usiloval o strukturovanější pohled, který ovšem město Milovice přehlíží a úzce cílené vyjádření paušalizuje. Takto ale usnesení Krajského soudu v Plzni vykládat nelze.

[23] Není jasné, jak město myslelo svou poznámku, podle níž jeho městský úřad „*prováděl kontrolu podpisových archů s vědomím tohoto zcela aktuálního rozhodnutí* (tj. plzeňského ve věci 57 A 4/2022), *které nebylo nikým z účastníků zpochybněno*". Jsou-li míněni účastníci plzeňského řízení, je toto sdělení nesprávné, protože proti usnesení byla podána kasační stížnost (jak o tom informují webové stránky Nejvyššího správního soudu). Jsou-li míněni účastníci nynější, nedává věta příliš smysl (plzeňským usnesením argumentovalo město již ve svém čtrnáctistránkovém vyjádření před krajským soudem, které však bylo výboru doručeno jen pět dní před vydáním rozhodnutí ve věci; těžko tak o celém vyjádření, natož o jednom z judikátů v něm zmíněných, mohla být vedena nějaká diskuse).

[24] Pokud však město zdůrazňuje, že se snažilo dbát požadavků zákona a řídilo se judikaturou, není zřejmé, proč se neinspirovalo jinými usneseními krajských soudů, zrovna tak dostupnými. Například usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. března 2006, čj. 10 Ca 37/2006 - 19, *referendum o dopravě v Táboře* (jehož právní věta zní: *Na podpisové listině u oprávněné osoby podporující konání místního referenda musí být v souladu s § 11 zákona o místním referendu uvedeno jméno, příjmení, datum narození, adresa, oprávněná osoba se musí pouze vlastnoručně podepsat*) nebo usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. ledna 2022, čj. 24 A 2/2021 - 22, *referendum o větrných elektrárnách v Sudicích.* V jeho bodech 14 a 15 vyslovil krajský soud, že vlastnoruční musí být jen podpis, nikoli další údaje.

3.1.2 *Zákon o místním referendu nepodmiňuje řádnost podpisu vlastnoručním vyplněním podpisového archu a takový požadavek není opodstatněný ani z pohledu právního řádu jako celku*

[25] Nejnověji se spornou otázkou zabýval i Nejvyšší správní soud, který svým rozsudkem ze dne 4. srpna 2022, čj. Ars 1/2022-30, *referendum o větrných elektrárnách v Sudicích,* zamítl kasační stížnost proti právě citovanému usnesení Krajského soudu v Ostravě. Jeho závěry jsou jednoznačné a popírají východiska, o něž se opírá argumentace města v nynější věci.

[26] Podle rozsudku plyne to, že identifikační údaje oprávněné osoby nemusejí být vyplněny vlastnoručně, nejen z jazykového výkladu (bod 24), ale i ze srovnání s požadavky, které kladou na formální podobu petic jiné zákony: zákon o právu petičním, zákon o volbě prezidenta republiky (petice na podporu kandidáta na prezidenta), zákon o volbách do Parlamentu ČR (petice na podporu volby nezávislého kandidáta do Senátu)

i zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích (petice podporující registraci politické strany či hnutí; body 26 až 32 rozsudku).

[27] Požadavek na vlastnoruční vyplňování identifikačních údajů by byl nepřiměřený i z pohledu občanského práva. Tam zpravidla (až na výjimku tzv. holografní závěti) stačí k písemnému projevu vůle pouhý podpis jednajícího. Není rozumný důvod k tomu, aby to ve veřejném právu bylo jinak, pokud to výslovně nevyplývá z právního předpisu (body 34 až 38 rozsudku).

3.1.3 *Nemusejí-li být údaje vyplněny vlastnoručně při prvotním sběru podpisů, není nutné vlastnoručně provádět ani opravu podpisových archů*

[28] V nynější věci tak zbývá odpovědět jen na otázku, zda by se doplňování (oprava) údajů na výzvu úřadu mělo řídit jinými formálními pravidly než prvotní vyplňování údajů.

[29] K takovému rozlišování neshledal Nejvyšší správní soud důvod – ostatně ani městu se nepodařilo v kasační stížnosti takový důvod vyjádřit. Město tvrdí, že při samotném podpisu jsou lidé seznámeni s tím, že vyjadřují podporu místnímu referendu, zatímco u následné opravy údajů tomu tak není. Proto je podle města legitimní žádat, aby podporovatelé prokázali dostatečný zájem o referendum tím, že zhojí vady svých údajů osobně.

[30] S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Město tím klade na proces iniciace referenda právě takové nepatřičné požadavky, před nimiž judikatura (bod [14] výše) varuje. Je v pořádku, že si úřad vyžádá doplnění údajů, které v rozporu se zákonem na podpisových arších chybějí. Snaha o nápravu by se však neměla zvrhnout ve formalitu, která by zásadně komplikovala možnost shromáždit potřebný počet podpisů v rozumném čase a za vynaložení přiměřeného úsilí. Je-li přípustné, aby již původní údaje vyplnil někdo jiný a oprávněná osoba dala svou vůli najevo jen vlastnoručním podpisem, nic nebrání tomu, aby i opravu provedla jiná osoba (bez ohledu na to, zda původní údaje vyplnil podepisující, jako v tomto případě, nebo někdo jiný). Projev vůle – podpis – byl totiž již učiněn a opravy jednotlivých formálně nutných údajů jej nijak nemění, natož aby jej oslabovaly (opět viz body 38 a 40 právě citovaného rozsudku o *větrných elektrárnách v Sudicích*).

[31] Město ostatně nedalo najevo, že by snad pochybovalo o totožnosti podepsaných osob (tedy o tom, že ten, kdo se podepsal, je současně tím, jehož údaje jsou – byť jen neúplně – v řádku uvedeny) a o jejich vůli podpořit referendum. Jeho výhrady vtělené do obou výzev byly čistě formálního rázu.

[32] Nejvyšší správní soud také považuje za potřebné se vymezit proti zkreslování skutkového stavu (jak jej vzal za svůj krajský soud, viz bod 33 jeho rozsudku), jehož se město v kasační stížnosti na více místech dopouští. Podle města není mezi ním, výborem a krajským soudem sporné, že „*změny byly činěny bez vědomí petentů, bez jejich kontaktování, jakož i bez sebemenší snahy dostát zákonným ustanovením normujícím proces sběru podpisů*“. Krajský soud prý schválil výboru postup, při němž lze vady podpisových archů odstraňovat „*lapidárně řečeno z pohodlí domova*, *aniž by byl petent jakkoli kontaktován*“. Město pokládá za absurdní výklad, podle nějž by mohl být až za několik

týdnů nebo měsíců po podpisu „*podpisový řádek doplněn členem přípravného výboru bez vědomí oprávněné osoby*“. Nelze přehlížet, že „*oprávněné osoby nevěděly, že údaje, které parafovaly, byly ex post a bez jejich vědomí měněny*“. Město si klade otázku, „*zda je v právním státě vůbec myslitelné, aby bez vědomí původních petentů byly prováděny takto zásadní manipulace s prvotními údaji v podpisových arších*“. A tak podobně.

[33] Tento způsob argumentace není městu ke cti. Z ničeho ve spisu totiž neplyne, že by výbor opravoval podpisové archy bez vědomí oprávněných osob. Samotný výbor ke svému postupu uvedl, že „*obešel všechny petenty, které znal, a údaje, které městský úřad měl za nečitelné, doplnil hůlkovým písmem vedle záznamu o podpisu*“. Takový popis se jeví jako logický; ostatně není moc pravděpodobné, že by členky výboru znaly u téměř stovky podepsaných osob, jejichž údaje se rozhodly opravit, nejen jejich jména, ale i přesnou adresu či datum narození. (Jediné, co mohl výbor spolehlivě opravit bez součinnosti s oprávněnými osobami, byly údaje jen o něco hůře čitelné, které se sice nepodařilo přečíst městskému úřadu, ale výboru při následné snaze ano.)

[34] Jako důkaz pro své tvrzení, že výbor opravoval údaje bez vědomí oprávněných osob, uvedlo město dva příklady, a to jen ve vyjádření k žalobě (na jeho straně 10). Jeden se však vztahuje k archu č. 209 předloženému až v reakci na první výzvu; spor, který soud nyní řeší, se této novější skupiny archů vůbec netýká. Ve druhém příkladu (arch č. 172) jde o nahrazení původně čitelně uvedeného jména „Markéta“ jménem „Mária“. Lze souhlasit s tím, že taková náhrada je zvláštní, ovšem ani s touto informací nemohl krajský soud nijak procesně pracovat: ze seznamu vadných podpisů, který byl připojen ke druhé výzvě, je totiž zřejmé, že městský úřad setrval na čtení „Markéta“ a nebral zřetel ani na čitelně přepsané příjmení.

[35] Úvahy města o manipulaci s podpisovými archy, která by mohla dosahovat až trestněprávní intenzity, pokládá Nejvyšší správní soud v této věci za nadbytečné. Město předalo věc k řešení policii, a ta se jí tedy bude zabývat i z tohoto pohledu. Při soudním přezkumu náležitostí návrhu na konání místního referenda však nevyšlo najevo, že by se výbor dopustil nějakého nekalého jednání. Podstata sporu mezi ním a městem spočívala v tom, že město hodnotilo jako hrubé porušení zákona už samotný fakt, že údaje na podpisových arších byly doplněny cizí rukou. To ale, jak bylo vysvětleno, nezákonné není.

3.1.4 *Krajský soud nepřekročil svou pravomoc ani konkrétním přezkumem podpisových archů, ani paušálním započtením vyřazených podpisů*

[36] Město namítlo, že se krajský soud neměl pouštět do podrobnější kontroly podpisů, protože výbor vznesl svou námitku jen velmi obecně. Ani zde ale není krajskému soudu co vytknout.

[37] Krajský soud připustil, že výbor byl při formulaci návrhu stručný („*na poznámky usnadňující přečtení údajů, které úřad napoprvé nedokázal přečíst, nebyl brán zřetel*“) – a lze dodat, že ani ne úplně přesný. Problém v původních arších nepředstavovala jen nečitelnost, ale i neúplnost údajů. Přesto však tato námitka vystihuje podstatu sporu: výbor nesouhlasil

s tím, že městský úřad nijak nezareagoval na jeho snahu o nápravu. Nebylo nutné, aby výbor ve svém návrhu konkrétně vypisoval ty podporovatele referenda, jejichž podpisy úřad ani napodruhé neuznal. Námitka mohla být obecná právě proto, že úřad ani po opravě nijak věcně nezkoumal oprávněnost jednotlivých podpisů (tedy odmítl se zabývat skupinou opravených podpisů jako celkem). Krajskému soudu pak stačilo – poté, co obdržel správní spis – seznámit se s přílohou k první výzvě, kam výbor do seznamu vadných podpisů vepsal chybějící údaje (současně s tím provedl opravu i v podpisových arších). Tento seznam pak porovnal s přílohou ke druhé výzvě, a tak ověřil oprávněnost tvrzení výboru, podle nějž úřad znovu vytkl stejné vady jako napoprvé.

[38] Krajský soud nejen že nemusel, ale ani nemohl individuálně přezkoumávat, zda byly osoby z této skupiny opravdu k podpisu oprávněny. To proto, že jeho úkolem je hodnotit správnost postupu městského úřadu, nikoli se sám stavět na jeho místo a dělat jeho práci. Zkoumat jednotlivé podpisy by krajský soud mohl až poté, co by totožnost jednotlivých podepsaných osob přezkoumal úřad; to se ale nestalo.

[39] Svou předešlou nečinnost nemůže město zhojit až v kasačním řízení. Za pomoci nově vytvořené tabulky město nyní tvrdí, že z celkových 95 podpisů, které uznal krajský soud, jich nelze uznat 31, a to ani s přihlédnutím k údajům doplněným výborem po první výzvě. S touto úvahou ovšem město přichází pozdě, protože svůj závěr mohlo učinit už mezi první a druhou výzvou. (Pro představu: jde o případy, kdy bylo první výzvou vytčeno nečitelné či chybějící jméno. Výbor jména dopsal, druhá výzva však setrvala na tom, že jméno je nečitelné či chybí – což už nebyla pravda. Teprve před podáním kasační stížnosti město u těchto podpisů zjišťuje, že jejich autoři nebyli nalezeni v evidencích, nejsou občany EU nebo nemají trvalý pobyt v Milovicích. Z toho ale mělo vyvodit důsledky už dříve, aby na to výbor mohl reagovat shromážděním nových podpisů.)

[40] Závěry krajského soudu o neoprávněném vyřazení skupiny 95 podpisů ovšem mohou obstát jen tehdy, pokud se městský úřad skutečně dopustil toho pochybení, které mu návrh vytkl – tedy že ignoroval snahu výboru dopsat chybějící údaje a i druhou výzvu formuloval tak, jako by této snahy nebylo.

[41] Protože i krajský soud zkoumal dostatečnost jednotlivých oprav, ačkoli námitka výboru byla jen obecná, zabýval se také Nejvyšší správní soud z popudu kasační stížnosti tím, zda městský úřad opravdu pochybil ve všech 95 případech. Zjistil přitom, že ve třech případech se krajský soud zmýlil (u osob L. M. a H. V. z archu č. 132 a u osoby T. ?. z archu č. 170).

- U osoby L. M. výbor v podpisovém archu v reakci na první výzvu připsal příjmení, které ale bylo už původně (stejně jako jméno a všechny další údaje) dobře čitelné – a úřad v obou výzvách vytkl nenalezení v evidencích, nikoli nedostatečné údaje o osobě. Tuto vadu nebylo možné odstranit zopakováním již známých údajů. Výbor se vadu ve skutečnosti nepokusil odstranit, a nelze tedy vytýkat úřadu, že setrval na svém zjištění z první výzvy.
- U osoby H. V. úřad vytkl nečitelné jméno, výbor ale v archu jen zopakoval příjmení, které bylo pro úřad už i napoprvé čitelné, a na problém nečitelného jména

nezareagoval. Úřad proto i ve druhé výzvě správně setrval na tom, že jméno je nečitelné.
- U osoby T. ?. úřad vytkl nečitelné příjmení. Tuto vadu se výbor nepokusil nijak opravit, úřad proto právem zopakoval svou výhradu i ve druhé výzvě.

[42] Všechny ostatní případy (popsané výše v bodě [39]) zhodnotil krajský soud správně. K počtu podpisů uznaných městským úřadem tedy mělo být z této skupiny přičteno nikoli 95, ale jen 92 podpisů.

3.2 *Městský úřad nemohl v druhé výzvě vyřadit podpisy, kterým v první výzvě nic nevytkl*

[43] V námitce, která se týkala vyřazení 18 podpisů, město vysvětlovalo okolnosti tohoto svého kroku. Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že různé úřednice posuzovaly čitelnost některých údajů různě. Právě riziko odlišného čtení by ale mělo vést městský úřad k větší obezřetnosti. Ostatně samo město nyní připouští, že úřad udělal chybu (ohradilo se jen proti důraznému slovu „svévole“, které použil krajský soud).

[44] Obecné pravidlo zní, že údaj z původního návrhu, který nebyl označen za nedostatečný už při první výzvě, se po uplynutí třiceti dnů od podání návrhu považuje za bezvadný (§ 12 odst. 3 zákona o místním referendu). Tato doba třiceti dnů uplynula ke dni 16. června 2022. Výbor logicky v reakci na první výzvu nijak neopravoval údaje, na jejichž nedostatečnost ho úřad v této výzvě neupozornil. Druhá výzva, kterou úřad učinil dne 20. června 2022, pak už nemohla zvrátit domněnku bezvadnosti údajů, které nebyly předmětem výzvy první. Zákon je nastaven tak, aby výbor mohl začít odstraňovat vady co nejdříve a pokud možno komplexně; tak se nebude zbytečně oddalovat věcné posouzení návrhu v zastupitelstvu a případné vyhlášení referenda (usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. září 2012, čj. 50 A 17/2012-63, č. 2759/2013 Sb. NSS, *referendum o pétanquovém hřišti v Pavlově*).

[45] Město má ovšem pravdu v tom, že krajský soud chybně zařadil do této skupiny podpisů i podpis A. H. z archu č. 88. U tohoto podpisu vytkl městský úřad už v první výzvě, že osoba nebyla nalezena, a ve druhé výzvě to jen zopakoval. Tento podpis tedy neměl být přičten k celkovému počtu platných podpisů.

3.3 *Městský úřad neměl vyřazovat osoby, jejichž jména byla na arších uvedena v podobě „Lad.“ a „Vladimir“*

[46] Krajský soud městu vytkl přílišnou formálnost při posuzování jmen uvedených v podobě *Lad.* (místo *Ladislav*) a *Vladimir* (místo *Vladimír*). Přiléhavě přitom odkázal na rozsudek o zákazu *automatů v Ústí nad Labem* (výše v bodě [14]), bod 43, podle nějž by ze skupiny platných podpisů neměly být vyřazovány ty, jejichž autoři uvedli své jméno v běžné domácké podobě, protože při hledání v evidencích stačí zadat úřední podobu jména.

[47] Město se proti tomu brání argumentací, kterou Nejvyšší správní soud hodnotí jako dílem nepřesnou, dílem zbytečně vypjatou.

[48] Je poněkud nadnesené tvrdit, že město „*prokázalo existenci*“ více jmen začínajících na *Lad*. Ve vyjádření k žalobě se město zmínilo o tom, že úřednice matričního odboru městského úřadu vědí (díky známé publikaci Miloslavy Knappové *Jak se bude vaše dítě jmenovat?*) o minimálně pěti takto začínajících jménech, která lze v ČR použít. Kromě *Ladislava* však město konkrétně označilo jen *Ladoméra*. Toto jméno je ale natolik neobvyklé, že nemůže konkurovat desetitisícům českých, moravských a slezských Ladislavů. Kdyby hypotetický podporovatel referenda jménem *Ladomér* vyplnil do podpisového archu jen zkratku *Lad.*, nemohl by nikdo úřadu vyčítat, že ho jen podle této zkratky nenašel: znalost jména *Ladomér* totiž není běžná a ani u matričních úřednic automatická. To ovšem neplatí u *Ladislava*. Právě toto mužské jméno, a žádné jiné, se v českém prostředí vyjadřuje všem známou zkratkou *Lad.* (jen pro úplnost lze dodat, že muž takto v archu označený měl i obvyklé české příjmení). Krajský soud tak právem žádal od úřadu, aby při ověřování totožnosti muže označeného jako *Lad.* zadal do evidencí plnou podobu jména *Ladislav*, které tato zkratka zpravidla vyjadřuje.

[49] Město tvrdí, že při kontrolování archů musel městský úřad vzít v potaz i jména vyskytující se v dalších členských státech EU. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Nic takového od úřadu nebylo možné žádat a nikdo to od něj také nežádal. Z úvah krajského soudu plyne jen to, že by úřad měl postupovat v souladu s běžnou životní zkušeností – nikoli prozkoumávat veškeré myslitelné možnosti včetně těch nepravděpodobných. Ani před krajským soudem, ani nyní město neupřesnilo ona tři další mužská jména začínající na *Lad.* Nelze tak posoudit, zda jsou reálné obavy města z rozsáhlého vyhledávání mnoha dalších běžných variant jména.

[50] Přístup krajského soudu podle města zakládá „*nebezpečný precedent*“: napříště by totiž mohly oprávněné osoby uvádět jen první písmena křestních jmen, což by zvýšilo náročnost kontroly podpisových archů. Ani v tom se Nejvyšší správní soud s městem neshodne. Za *precedent* se obvykle označuje rozhodnutí, podle nějž se postupuje v *obdobných případech*. Není jasné, jakou obdobu zde město vidí. Jediné písmeno může znamenat desítky různých jmen; naopak zkratky jako *Lad., Jos., Ant., Růž.* vedou prakticky jen k jedinému výsledku. (A opět: pokud by se nejednalo o Ladislava, Josefa, Antonína či Růženu, nemusel by už úřad zkoumat nic dalšího a mohl by osobu označit za neztotožněnou.)

[51] Podobně město zkresluje právní názor krajského soudu i ve vztahu ke jménu *Vladimir*. Krajský soud podle něj tvrdí, že by městský úřad měl ověřovat, zda náhodou není *Vladimirem* myšlen „*Karel, Jan, nebo třeba Vladimír*“. Nejvyšší správní soud chápe, že účastník řízení se může proti rozhodnutí, které mu neprospívá, bránit jakkoli. Přesto je vhodnější, aby se argumentace držela toho, co bylo v řízení skutečně řečeno a napsáno, a nebyla založena na smyšlenkách, které lze snadno vyvrátit nahlédnutím do napadeného rozhodnutí. Zvláště v případě, že je účastník zastoupen advokátem, by soud očekával spíše racionální polemiku než nepodložená tvrzení. K úloze advokáta patří – kromě toho, že do sporu vnáší svou znalost práva – i to, aby argumentoval uměřeně, s profesionálním odstupem od věci, a aby se pokud možno distancoval od emocí, které by po soudní prohře snad mohl pociťovat jeho klient. Ačkoliv obsah podání může být výrazně ovlivněn klientovými pokyny, je úkolem advokáta poučit klienta o tom, že jím činěná podání mají

být věcná, střízlivá, a nikoliv vědomě nepravdivá. Pokud by chtěl klient tuto hranici překročit, je advokát povinen jeho pokyn odmítnout [§ 16 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii; čl. 4 odst. 3 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ČAK, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex)].

[52] Krajský soud od městského úřadu nechtěl, aby zadával do evidencí cokoli. Nežádal ani, aby úřad u *Vladimira* prověřoval existenci třeba *Vladislava, Vladivoje, Vladana* či *Vlada.* Šlo mu jen o to nebrat běžnou chybu v diakritice (nebo možná jen nedbale napsanou čárku) jako důvod pro vyřazení podpisu.

[53] Městský úřad se v této věci ani nepokusil ověřit, zda zkratkou *Lad.* není míněn *Ladislav* a zda se za podobou *Vladimir* (opět šlo o muže s běžným českým příjmením) neskrývá *Vladimír.* Krajský soud mu to vytkl právem. I tyto dva podpisy tak měly být zahrnuty do celkového počtu oprávněných osob.

3.4 *Krajský soud neporušil zásadu rovnosti stran a nedopustil se ani jiných procesních vad, které by mohly způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí*

[54] Město namítá několik procesních pochybení krajského soudu. Soud podle něj vložil výboru potřebný petit návrhu téměř do úst a s jeho zmocněnkyní byl v kontaktu telefonicky i e-mailem; naproti tomu městu neposlal veškerá podání protistrany a neumožnil mu ani včas nahlédnout do spisu.

[55] Je-li pravda nejen to, že soud umožnil zmocněnci města nahlížení do spisu až na poslední chvíli (v den, kdy vydal rozhodnutí), ale i to, že zmocněnec žádal o nahlížení v dostatečném předstihu, nejde o situaci žádoucí – ať už byla způsobena nedostatečnou koordinací mezi jednotlivými soudními osobami, nebo zkrátka jen časovou tísní, kvůli níž potřeboval rozhodující senát mít spis u sebe právě v posledních dnech před rozhodnutím. V nynější věci se jedná ale spíš o procesní nevstřícnost než o procesní vadu – natož takovou, která by mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí. Ani z žádného z podání města, ani ze zbylého obsahu spisu totiž není patrné, že by součástí spisu byla nějaká listina, kterou město do okamžiku nahlížení neznalo a jehož neznalost jej současně mohla argumentačně znevýhodnit. Jediná listina, o níž to město tvrdí, je na č. l. 9 spisu krajského soudu (k ní viz body [61] až [63] níže). Jiné listiny, o nichž by město před vydáním usnesení krajského soudu objektivně nevědělo, ve spisu nejsou.

[56] Zbylé procesní námitky pak už vůbec neobstojí.

[57] Výbor se ve svém návrhu domáhal „*určení, že návrh přípravného výboru* (na konání místního referenda) *nemá vady a že má být místní referendum vyhlášeno*“. Krajský soud jej vzápětí usnesením vyzval, aby jednak zaplatil soudní poplatek a jednak uvedl návrh výroku rozhodnutí soudu. V odůvodnění upřesnil, že petit směřující k výroku o bezvadnosti návrhu je v pořádku. Ve vztahu k vyhlášení referenda však výbor neuvedl, jak konkrétně má soud rozhodnout. Soudu tak nebylo zřejmé, zda výbor chce, aby o vyhlášení referenda rozhodlo zastupitelstvo odpůrce, nebo aby o něm rozhodl on sám. Platí-li to druhé, měl by navrhovatel do petitu zahrnout celé znění navrhovaných otázek pro místní referendum

a konkrétní termín, kdy se má místní referendum konat [např. „*Vyhlašuje se místní referendum ve městě Milovice o otázkách: (...). Místní referendum se bude konat ve dnech (...).*“].

[58] Za takto návodně pojaté poučení je naopak třeba krajský soud ocenit, a ne jej kritizovat. Soud měl co do činění s navrhovatelem, jehož členové byli podle všeho právní laici. Pouhé upozornění, že petit musí být formulován v souladu se zákonem, by nemuselo mít ten správný účinek. Na rozhodnutí měl navíc soud jen několik málo týdnů a bylo v zájmu obou procesních stran, aby se spor o konání referenda vyřešil v rozumném čase. Svou poučovací povinnost tedy soud splnil úměrně okolnostem věci a osobám účastníků.

[59] Nejvyššímu správnímu soudu není ani jasné, co konkrétně na tom městu vadí. Samo město být poučováno nemuselo, protože jeho vyjádření k návrhu mělo všechny potřebné náležitosti, včetně bezvadně formulovaného petitu. Tato námitka je o to nepochopitelnější, že návodná výzva krajského soudu se vztahovala k té části návrhu výboru, kterou soud posléze *odmítl* pro předčasnost. Je vyloučeno už z povahy věci, aby se formulace výzvy v takové situaci jakkoli dotkla města na právech.

[60] Podobně Nejvyšší správní soud nerozumí výtce města vůči zrychleným způsobům kontaktu, které krajský soud v počátku řízení zvolil vůči zmocněnkyni výboru. Nabízí se přitom racionální vysvětlení takového postupu: krajský soud zde mohl jednat v zájmu rychlého rozhodnutí věci (zmocněnkyně neměla datovou schránku, blížily se státní svátky a letní prázdniny), nikoli nutně proto, že by výboru nějak stranil. Město svou námitkou vlastně naznačuje, že pokud zmocněnkyni telefonoval samotný předseda senátu, a hovor navíc nebyl monitorován, je to podezřelé samo o sobě. Takový postoj podle Nejvyššího správního soudu sice výmluvně dokládá apriorní nedůvěru, kterou účastníci vůči soudcům leckdy chovají, ale neukazuje na žádné pochybení, které by krajskému soudu bylo možné vytknout. Ani zde Nejvyšší správní soud neví, kam město svou námitkou míří. Průběh řízení o návrhu je zachycen v soudním spisu, veškeré právní úvahy krajského soudu jsou pak sepsány v jeho usnesení. Město neříká, že by soud svým „nestandardním“ kontaktem s výborem získal nějakou informaci, která pak ovlivnila jeho rozhodnutí.

[61] Tím se Nejvyšší správní soud dostává k poslední procesní námitce. V ní si město stěžuje, že nedostalo všechna podání učiněná výborem; přitom v nich třeba byla i nepravdivá tvrzení, která pak krajský soud převzal. Jako jediný konkrétní příklad uvedlo město podání na č. l. 9 krajského spisu (a Nejvyšší správní soud potvrzuje, že toto podání krajský soud městu skutečně neposlal). Je vhodné citovat jej doslovně:

> „Ve věci návrhu na rozhodnutí o místním referendu v Milovicích přikládám písemnosti vzniklé bezprostředně po podání návrhu. Jedná se o
> - fotokopii žádosti z 27. června 2022, kterou se přípravný výbor dotazuje Městského úřadu v Milovicích, jak odstranit vady návrhu na místní referendum, k jejichž odstranění byl petiční výbor městským úřadem vyzván;
> - fotokopii odpovědi na tuto žádost, opět ze dne 27. června 2022, kde úřad sděluje, že není oprávněn uvádět závazné pokyny petičnímu výboru.
>
> Jelikož pak není petičnímu výboru nijak zřejmé, jak lze vady návrhu napravit tak, aby ho městský úřad mohl pokládat za bezvadný, nevidí petiční výbor jiné řešení než připojit tyto písemnosti ke svému předchozímu návrhu jako další důkazy korespondující se skutečností předestřenou v návrhu.“

[62] K podání jsou připojeny slíbené přílohy, proti těm město nic nenamítá. Není ale jasné, jaká „*nepravdivá tvrzení*“ má město na mysli. Ve svém podání výbor opravdu jen shrnul obsah připojených příloh, které město pochopitelně zná, neboť bylo buď jejich adresátem, nebo autorem. Podání je čistě popisné; jediný subjektivní postoj, který zde výbor vyjádřil, je patrný ze slov „*výboru není nijak zřejmé, jak lze vady návrhu napravit*“. Jak ale v tom může město spatřovat protiargumentaci, která mu neprospívá, zůstává Nejvyššímu správnímu soudu skryto.

[63] Pokud by fakt, že krajský soud neposlal městu podání na č. l. 9, přece jen měl dopad na obsah napadeného usnesení (tedy že krajský soud neměl dost informací i od protistrany, a proto vedl svou úvahu špatně), mohlo to město konkrétně namítnout v kasační stížnosti a ukázat, jaké důsledky z toho pro něj plynou. To neudělalo.

4. Závěr a náklady řízení

[64] Kasační stížnost města nebyla důvodná, proto ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního). Město podalo současně s kasační stížností i návrh na přiznání odkladného účinku; o něm však soud nerozhodoval, neboť přednostně rozhodl o věci samé.

[65] Rozhodnutí o nákladech řízení o kasační stížnosti se opírá o § 93 odst. 4 soudního řádu správního, podle nějž nemá v řízení ve věcech místního referenda žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Toto ustanovení se užije i v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2022

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu