



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 Janem Kozákem, bytem Račanská 463, Statenice, zast. Mgr. Rebekou Mot'ovskou 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 14. 8. 2025, čj. 37 A 81/2024-163,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předchozí soudní řízení

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá opakovanou kasační stížností týkající se v pořadí již třetího návrhu 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] Tento (v pořadí poslední) návrh na konání místního referenda podal navrhovatel dne 4. 11. 2024. V reakci na tento návrh jej obecní úřad účastníka řízení vyzval podle § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, k odstranění nedostatků návrhu, které ve výzvě specifikoval (výzva ze dne 19. 11. 2024, čj. STAT-2548/2024). V reakci na tuto výzvu podal navrhovatel ke Krajskému soudu v Praze návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky (spojený s návrhem na vyhlášení místního referenda soudem).

[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 již bylo též předmětem kasačního přezkumu (Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto usnesení zamítl rozsudkem ze dne 3. 9. 2025, čj. Ars 2/2025-63, *Statenice III*).

[4] K tomu, zda (v pořadí poslední) návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, se již krajský soud vyslovil ve svém prvním usnesení v nyní projednávané věci (ze dne 30. 12. 2024, čj. 37 A 81/2024-55). Určil jím, že tento návrh nedostatky nemá. Ke kasační stížnosti účastníka řízení (dále „stěžovatel“) však Nejvyšší správní soud toto usnesení zrušil rozsudkem ze dne 2. 7. 2025, čj. Ars 1/2025-55, *Statenice II*. Shledal, že kasační námitky stěžovatele jsou zčásti nepřipustné (míjely se s odůvodněním krajského soudu) a zčásti nedůvodné (námitky týkající se podání návrhu na konání místního referenda elektronicky a vyhodnocení podpisů, resp. souvisejících údajů na podpisových listinách). Dal však stěžovateli za pravdu předně v tom, že krajský soud nemohl bez dalšího vyjít z toho, že sám stěžovatel uznal některá svá pochybení ve vztahu k výzvě k odstranění nedostatků návrhu (body 31–33 rozsudku *Statenice II*). Oproti krajskému soudu pak především dospěl k závěru, že odvolat podporu návrhu na konání místního referenda je v principu možné (body 33–44 rozsudku *Statenice II*). Vzhledem k tomu, že popsaná pochybení krajského soudu měla vliv na výrok napadeného usnesení, zároveň se nejednalo o pochybení dílčí ani snadno odstranitelná a krajský soud se navíc ani nezabýval všemi podpisovými archy (bez upřesnění též uvedl, že uznatelné mohou být i některé „další“ podpisy), vrátil Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

II. Napadené rozhodnutí krajského soudu

[5] Krajský soud v dalším řízení provedl ve věci jednání a po provedení dokazování v záhlaví označeným usnesením opětovně určil, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky (výrok I). Současně jako nepřipustný odmítl návrh na vyhlášení místního referenda (výrok II), a to pro překážku věci pravomocně rozhodnuté (místní referendum o totožných otázkách již v jiném řízení vyhlásil).

[6] Krajský soud předně shrnul skutečnosti zjištěné ze správního spisu a z provedeného dokazování. V rámci svého právního posouzení pak úvodem opět připomněl princip, podle něhož

pokračování

je v pochybnostech nutné přiklonit se ke konání referenda, přičemž místnímu referendu nemají být kladeny do cesty formální překážky. Pro posouzení, zda návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, i v tomto rozsudku 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. Vyšel z toho, že zůstává-li zachována totožnost otázky i přípravného výboru a nedošlo k jiným relevantním změnám, je možné archy s podpisy použít jako přílohu k návrhu i opakovaně. Řízení o kasační stížnosti ve věci předchozího návrhu na konání referenda tak nepředstavovalo překážku podání třetího návrhu. Za specifických podmínek dané věci pak nevadilo ani to, že navrhovatel podal třetí návrh (včetně podpisových listin) v elektronické podobě. Bylo totiž prokázáno, že podpisové listiny existují i v listinné podobě a obsahují všechny zákonné náležitosti. Pravost připojených vlastnoručních podpisů nebyla zpochybněna. Pouze nad rámec krajský soud dodal, že obecně nelze podat návrh na konání místního referenda s podpisovými archy elektronicky ve formě autorizované konverze.

[7] Ve shodě s účastníky dále vyšel z toho, že počet oprávněných osob je 1 097 a návrh tedy potřebuje podporu alespoň 330 (30 %) oprávněných osob. Podpisové listiny obsahují 361 podpisů. Stěžovatel ve výzvě i vyjádření k návrhu uvedl, že 262 podpisů uznal. K těm krajský soud připočetl 11 podpisů členů navrhovatele, kteří uvedli své údaje a podpisy v návrhu na konání referenda (stěžovatel jim nic nevytkl, avšak nezapočítal je mezi uznatelné, ač obsahují veškeré náležitosti podle zákona). Nezpochybněných podpisů je tak 273. Pro závěr o bezvadnosti návrhu postačovalo, pokud stěžovatel alespoň 57 podpisů vyloučil nedůvodně (výzvou jich zpochybnil 99). Sporné podpisy soud rozdělil do 4 okruhů. Do prvního spadají podpisy, které stěžovatel vyloučil, neboť je měl za nečitelné. Druhý tvoří podpisy neuznané pro formální nedostatky (neúplné či nepřesné údaje, zjevné chyby). Třetí okruh představuje podpisy osob, které stěžovatel nedohledal v registrech, resp. je nepovažoval za oprávněné osoby ve smyslu zákona. Čtvrtý okruh zahrnuje odvolané podpisy.

[8] K prvním dvěma okruhům krajský soud připomněl, že při kontrole by obec měla postupovat tak, aby byl šetřen smysl zákona. Výkon práva na přímý podíl občanů na veřejné moci by neměl být znesnadňován rigidním postupem orgánů místní samosprávy ani jejich formalistickými požadavky. Obecní úřad by se měl při kontrole vždy zabývat tou nejpravděpodobnější alternativou, která se jeví zjevnou či vysoce pravděpodobnou, a to tím spíše v případě malé obce. Nečitelnost údajů sice představuje do jisté míry subjektivní hledisko kontrolujícího, nicméně nesmí se stát nástrojem zjevné svévole. Tu však stěžovatel projevil v několika případech. Krajský soud dospěl k závěru, že celkem 29 podpisů označených za nečitelné stěžovatel vyřadil nedůvodně (odkázal přitom i na závěry rozsudku *Statenice II*). Vysvětlil, že oproti předchozímu usnesení nezapočítal čitelný podpis na listině č. 13, řádku 5 (náleží osobě, která svůj podpis odvolala), naopak na základě rozsudku *Statenice II* započítal podpis na listině č. 16, řádku 7. Co se týče formálních nedostatků, stěžovatel navrhovatel v několika případech vytkl vady, které bylo možné odstranit doplněním údajů, případně jen zjevné chyby v psaní či použití zkratk. Takto stěžovatel nedůvodně vyloučil minimálně 15 podpisů (odvolaný podpis na listině č. 13, řádku 2, zde krajský soud nezapočítal). Účelem přezkoumání návrhu není kontrola správného psaní, ale posouzení, zda má návrh dostatečnou podporu. K podpisům osob ze třetího okruhu, které „*nejdou v příslušných registrech obce*“, resp. nejsou oprávněnými osobami, krajský soud v návaznosti na spisové podklady (stálý seznam voličů, dodatek stálého seznamu voličů, dokument „Referendum č. 3 - přehled uznatelných podpisů v závislosti na trvalém pobytu“, evidence obyvatel k 4. 11. 2024 a k 28. 7. 2025 a přípis odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie Středočeského kraje

ze dne 28. 7. 2025) ověřil, že 12 podpisů náleží oprávněným osobám, přestože stěžovatel navrhovateli mylně vytkl, že takovými nejsou.

[9] Ke čtvrtému okruhu krajský soud předeslal, že možnost odvolat podporu návrhu na konání místního referenda rozsudek *Statenice II* obecně připustil. Odvolání podpory je však ze své podstaty výjimečné, musí být vykládáno restriktivně a předvídatelně definováno z hlediska formy, adresáta odvolání i doby, po kterou lze podporu odvolat. Musí se rovněž jednat o svobodně projevenou vůli. Obecné podmínky pro odvolání podpory návrhu na konání místního referenda byly v daném případě splněny. To však neplatí ohledně dalších odvolání předložených stěžovatelem při jednání (k těm došlo až po podání návrhu na vyhlášení referenda, tedy opožděně). Správní spis obsahuje odvolání 22 podpisů. Stěžovatel však výzvou neuznal z tohoto důvodu pouze 19 z nich. Podpis na listině č. 49, řádku 2, není uznatelný z důvodu chybějících identifikačních údajů. U zbývajících 18 podpisů se pak krajský soud zabýval právě tím, zda se jednalo o svobodně projevenou vůli. Krajský soud v tomto směru připomněl, že vedení stěžovatele aktivně vyzývalo občany obce, aby konání referenda nepodpořili, či dokonce aby udělený souhlas odvolali. Činilo tak jménem obce prostřednictvím veřejného dopisu (zveřejněného na webových stránkách obce). Podle dopisu konání referenda může vážně poškodit obec. Na jeho konci byl formulář, jehož vyplněním bylo možné podporu referendu odvolat. Celkem 11 osob takto podporu odvolalo. Dalších 8 osob odvolalo podporu dopisem adresovaným starostovi stěžovatele. Obsah všech těchto dopisů byl totožný. Krajský soud provedl výslech šesti z těchto osob. Ty uvedly, že listiny obsahující odvolání podpisu jim přinesl a též si je odnesl pan Cechel, který je zastupitelem stěžovatele. S ohledem na další postup a stanovisko stěžovatele tak činil zjevně v koordinaci s dalšími jeho představiteli.

[10] Zákon upravuje jen kampaň pro již vyhlášené referendum a nepředpokládá kampaň proti jeho samotnému konání. Krajský soud označil vedení takové kampaně za problematické, neboť jde proti samotnému institutu referenda. Požadavek na 30 % podporu návrhu zabraňuje zbytečnému konání referenda o méně podstatných otázkách. Nesmí však být zneužíván jako nástroj obce, která fakticky brojí proti navrženým otázkám tím, že občanům znemožní o nich rozhodnout. V projednávané věci přitom vedení obce proti navrženým otázkám zjevně brojilo. Až výsledek hlasování by mohl (slovy stěžovatele) „*vážně poškodit obec*“. I pokud by bylo přípustné vést kampaň před vyhlášením referenda, vztahovala by se na ni pravidla, která však nebyla dodržena. Dle judikatury je hlasování v referendu formou politického rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jak si bude vytvářet názor a odkud získá informace. Do kampaně by veřejná moc zásadně neměla zasahovat. Ustanovení § 32 zákona o místním referendu je zároveň třeba vykládat v souladu s ústavními zásadami rovnosti zbraní a svobodné politické soutěže. Stěžovatel (jeho vedení) pravidla kampaně porušil několika způsoby. Nabádal občany k odvolání podpory jménem obce. Svá stanoviska prezentoval na svých webových stránkách, aniž by dodržel zásadu rovnosti a poskytl navrhovateli prostor k propagaci referenda (jedná se navíc o oficiální stránky obce, které mají velký dosah a vyvolávají důvěru ve svůj obsah). Postup stěžovatele neopravňovalo ani tvrzení o stížnostech ohledně sběru podpisů. Svědci neuvedli, jakým způsobem byli uvedeni v omyl při sběru podpisů. Pokud si nepřčetli podepisované listiny, nejednali obezřetně s péčí, kterou lze od průměrného voliče očekávat. Ani dopisy nespecifikují, v čem konkrétně byl sběr podpisů zavádějící. Všechny podpisové listiny obsahují informaci o tom, že se osoba podpisem připojuje k návrhu na vyhlášení místního referenda, a v souladu se zákonem obsahují též přesné znění otázek. I pokud by při sběru podpisů došlo ke sdělování zavádějících informací, mohly dotyčné osoby zjistit, za jakým účelem jsou podpisy sbírány. Krajský soud dále vyslovil pochybnost, zda všechny informace týkající se referenda poskytované občanům ze strany stěžovatele byly úplné a pravdivé. Stěžovatel nepřipustně vykročil ze své neutrální role a svou názorově vyhraněnou kampaň prokazatelně pohnul větší množstvím petentů k odvolání podpory. Za těchto specifických podmínek nelze k takovému jednání přihlížet a je třeba započítat 18 odvolaných podpisů. Nad rámec toho krajský

pokračování

soud dodal, že u odvolání nebyl dodržen požadavek formy (šlo jen o skeny podpisů) a jedna svědkyně u soudu popřela, že by odvolání sama podepsala.

[11] Krajský soud tedy uzavřel, že po přičtení celkem 74 neoprávněně neuznaných podpisů navrhovatel shromáždil 347 podpisů, což je z hlediska § 8 odst. 2 zákona o místním referendu dostatečné. Pro úplnost pak dodal, že teze o tom, že odpůrce je povinen vytknout případné vady podpisům ve výzvě, se uplatní i na další později nastalé skutečnosti, které stěžovatel při jednání uvedl (pokud tedy po vydání výzvy některý z petentů zemřel, odstěhoval se či z jiného důvodu přestal být oprávněnou osobou, není to důvodem pro dodatečné neuznání jeho podpory).

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatele

[12] Usnesení krajského soudu napadl **stěžovatel** kasační stížností a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jeho výrok I. Odkázal na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. s tím, že krajský soud pomínul jeho zásadní argumentaci, založil usnesení na skutečnostech nemajících oporu ve spisu a též nesprávně posoudil právní otázky. Z hlediska obsahu námitky rozčlenil do 3 okruhů: v prvním uplatnil tvrzení, podle nichž návrh nemá dostatečnou podporu, druhý okruh věnoval otázce odvolání podpisů (podpory referenda) a ve třetím se zaměřil na nedostatky podpisových listin.

[13] Návrh na konání místního referenda nemá dostatečnou podporu. Od celkového počtu podporovatelů tvrzeného navrhovatelem (372) je třeba odečíst 18 podpisů osob, které nebyly ke dni 4. 11. 2024 v seznamu voličů; 19 podpisů osob, které postupem dle rozsudku *Statenice II* podpis odvolaly; 15 podpisů osob v případě zcela nečitelných podpisových řádků či řádků se zásadní vadou a 1 duplicitní podpis. Zbývá tedy jen 319 podpisů. Na stěžovatele se obrátili a obrací další občané s tím, že podpisové listiny nepodepsali (jejich dopisy předložil již krajskému soudu a další předkládá NSS). To se týká 8 podpisů. Při jednání u krajského soudu též upozornil na to, že některé osoby (celkem 5) uvedené v podpisových listinách se z obce později odstěhovaly nebo zemřely. Stěžovatel při jednání navrhl provedení dokazování ke každému neuznanému podpisovému řádku, který ve výzvě uvedl. To však krajský soud odmítl. V tomto směru vytýká stěžovatel odůvodnění napadeného usnesení, že směřuje jen k nově neuznaným podpisům.

[14] Odvolání podpisů splňují všechny požadavky rozsudku *Statenice II*. Proběhla svobodně a vážně, šlo o vědomý projev vůle. Z výslechu svědků vyplynulo, že při sběru podpisů docházelo k manipulaci s podepisujícími (poskytování zavádějících informací). To krajský soud bagatelizoval s tím, že si měl podpisovou listinu každý přečíst. Bez jakékoliv logické opory pak dovodil, že svědecké výpovědi jsou méně věrohodné, neboť „*popis událostí se nápadně podobá*“. Podobal se však „modus operandi“ osob sbírajících podpisy (kontaktovaly občany v nevhodnou dobu s manipulativní výzvou, podepisující spoléhali na poskytnuté zavádějící informace). V době sběru podpisů neexistovaly webové stránky navrhovatele ani jiná prezentace. Tuto netransparentnost krajský soud neřešil. Popsaný postup je zjevně nepoctivým jednáním ve smyslu § 6 odst. 1 občanského zákoníku. Pokud 6 ze 7 svědků uvedlo, že jim byly poskytnuty klamavé informace, a další osoby to potvrdily písemně, jsou podpisové listiny jako celek stíženy zásadní vadou. Stěžovatel žádnou kampaň nevedl. Všichni svědci vypověděli, že se rozhodli sami. Závěr krajského soudu o vedení kampaně nemá oporu v provedeném dokazování. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by vedení kampaně při sběru podpisů bylo zakázáno. Vedení diskuse v době sběru podpisů zákon neomezuje ani neukládá obcím být v tomto období pasivní. Stěžovatel nijak nepřekročil svou pravomoc ani neupřednostnil žádný názorový proud (pouze reagoval na nepoctivý sběr podpisů). I kdyby ze své role přece jen vykročil, musela by být kampaň zcela zásadní intenzity. Pokud by měl zákonodárce za to, že v době sběru podpisů není možné se k aktivitě přípravného výboru vyjadřovat, takové omezení by do zákona promítl. To by navíc představovalo omezení práva

na samosprávu. Stěžovatel (na rozdíl od osob sbírajících podpisy) neuvedl žádnou nepravdivou skutečnost. Pouze věcně prezentoval možné řešení, pokud některý z občanů bude chtít odvolat svůj podpis, a tento postup konzultoval i s Ministerstvem vnitra. V řízení vyšlo najevo, že do procesu sběru podpisů se zapojili i někteří zastupitelé (byli a jsou aktivními podporovateli navrhovatele). Jiný zastupitel se pak měl zapojit do informování občanů o zpětvzetí podpisu (spekulace, že „sbíral zpětvzetí“ pro stěžovatele, nebyla prokázána). Zastupitelé mají ze zákona hájit zájmy občanů, především ani jeden z nich pak není starostou ani místostarostou, nejedná tedy za obec. Navíc aktivita zastupitelů podporujících referendum byla zřetelně vyšší. V rámci tohoto okruhu kasační argumentace se stěžovatel též ohradil i proti údajnému „prostému skenu“ ve dvou případech odvolání podpisů. Stěžovatel disponuje originály, s nimiž se navrhovatel mohl seznámit. Nikdy nikdo nezpochybňoval pravost dokumentů a údajné nedostatky formy. Pokud má nyní krajský soud za to, že nedisponuje dokumenty v řádné formě, měl stěžovatele poučit a nedostatky vyjasnit (ani nespecifikoval, o které dopisy se jedná, jeho výhrada je tak nepřezkoumatelná). Stěžovatel nedostal prostor se k uvedeným závěrům vyjádřit. Uvedené svědčí o nevyváženém přístupu k oběma stranám, kdy navrhovatel může vše a je chráněn, zatímco stěžovateli jsou přičítány k tíži i snadno vyvrátitelné spekulace. Chybný je předpoklad, podle něhož je přípravný výbor v dnešní době slabší stranou.

[15] Ve vztahu k nedostatkům podpisových listin stěžovatel vymezil kategorie podpisů, které podle něj nelze uznat. Předně uvádí 18 podpisů z kategorie „osoba není v seznamu“. Nejde o osoby oprávněné hlasovat v referendu a k jejich neuznání neměl krajský soud výhrady. Ke kategorii „nečitelných podpisových řádků“ stěžovatel uvádí, že pokud je řádek nečitelný natolik, že jde osoby přiřadit jen na základě spekulace, nelze takový podpis uznat. Jde o podpisové řádky označené ve výzvě a nic nebránilo navrhovateli, aby je vyjasnil (zajistil nový podpis). Celkem jde o 16 podpisů. Stěžovatel polemizuje s vyhodnocením jednotlivých řádků krajským soudem a u některých poukazuje i na nepřezkoumatelnost napadeného usnesení. V rámci kategorie „nepodepsaní a uvedení v omyl“ pak stěžovatel označuje 8 neuznatelných podpisů. Byl upozorněn, že daná osoba buď podpisovou listinu nikdy nepodepsala, nebo prohlásila, že byla při sběru podpisů uvedena v omyl a bere podpis zpět. Dopisy od uvedených osob krajský soud paušálně odmítl s tím, že jsou až z doby po podání návrhu. Nejde však o pouhé „odvolání podpisu“ s limity dle rozsudku *Statenice II*, neboť dané osoby výslovně uvedly, že si nejsou vědomy podpisu, resp. že byly uvedeny v omyl. Šlo tedy o zdánlivé právní jednání, k němuž se podle § 554 občanského zákoníku nepřihlíží. V případě, kdy chybí prvotní projev vůle, se neuplatní pravidla o odvolání podpisu. V této souvislosti s odkazem na občanský zákoník poukazuje stěžovatel též na to, že každý je povinen jednat poctivě, zneužití práva nepožívá právní ochrany a výklad právních předpisů nesmí být v rozporu s dobrými mravy. Jestliže se na podpisových listinách objeví evidentně zfalšované údaje, je tento protiprávní stav přičitatelný přípravnému výboru. Vedle toho stěžovatel poukázal na § 583 občanského zákoníku týkající se uvedení v omyl (to se týká dalších dvou dopisů, resp. podpisů). Zde se uvedené osoby aktivně dovolaly neplatnosti a výslovně uvedly, že byly uvedeny v omyl. Podle stěžovatele měl při posuzování dopisů krajský soud zohlednit jím odkazovaná ustanovení občanského zákoníku a měl dospět k závěru, že uvedené podpisy nelze uznat. To však krajský soud nevzal v potaz.

[16] **Navrhovatel** ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovatel opakuje argumenty, které uváděl po celou dobu řízení. Z dané (v zásadě jednoduché) věci se stala roční právní bitva. Stěžovatel se místo toho, aby vedl férovou a čestnou kampaň, rozhodl referendu za každou cenu zabránit. Za nejrelevantnější část kasační stížnosti považuje navrhovatel tu, v níž stěžovatel uvádí chyby v podpisových arších. O postupu soudu zde nemá nejmenší pochybnosti a důvěruje mu v tom smyslu, že dané osoby ztotožnil. Stěžovatel zmínil též zjevnou tendenčnost postupu stěžovatele při kontrole podpisových archů. V řadě případů si stěžovatel protirečí, osoby umí ztotožnit, pouze tak učinit nechce. Navrhovatel se pak podrobněji vyjadřuje k některým

pokračování

konkrétním bodům kasační stížnosti. Zdůraznil především, že k novým odvoláním podpisů nelze přihlídnout. Nemůže na ně již reagovat, obdobně jako již nemůže sbírat nové podpisy. Stěžovatel též překrucuje výpovědi jednotlivých svědků. Po jednání u krajského soudu se navrhovatel navíc dozvěděl o odpovědi stěžovatele na žádost o informace, ze které vyplývá, že stěžovatel distribuoval občanům do schránek minimálně 800 letáků, na což vynaložil 3 500 Kč. Navrhovatel neví, co jiného by kampaň byla. Stěžovatel vedl kampaň v době, kdy mu to nepříslušelo, a vystoupil tak ze své role správního orgánu. Věc je též problematická z hlediska ochrany osobních údajů (stěžovatel má k dispozici seznam těch, kteří podpisové archy podepsali, a z něj tedy může „vybírat“ osoby, které osloví). Vynakládat finanční prostředky k zabránění referenda ani není souladné s péčí řádného hospodáře.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] V nyní projednávané věci se jedná o opakovanou kasační stížnost (stěžovatel napadá usnesení, jímž krajský soud rozhodl znovu poté, kdy jeho předchozí usnesení Nejvyšší správní soud zrušil). Je tedy nejprve třeba zabývat se přípustností této kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je totiž *kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem*. Smyslem tohoto ustanovení je zabránit tomu, aby nedocházelo k řetězení kasačních stížností ve stejné věci. Jak mimo jiné vyslovil rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, pokud Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu, je vysloveným právním názorem v dalším řízení vázán nejen krajský soud, ale také sám kasační soud, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů. Jednoduše řečeno, řízení o kasační stížnosti není druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž (rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, čj. 1 Afs 44/2019-41, bod 20).

[18] V tomto směru nelze považovat nyní podanou kasační stížnost jako celek za nepřijatelnou. Stěžovatel v ní totiž reaguje i na závěry krajského soudu, s nimiž v předchozí kasační stížnosti polemizovat nemohl (viz též usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Již na tomto místě však lze předeslat, že uvedené neplatí pro veškerou nyní uplatněnou kasační argumentaci. Některé její části totiž reagují na závěry již přijaté v rozsudku *Statenice II* (zpochybnují je), a v tomto ohledu tedy nemohou naplňovat shora vymezené požadavky na přípustnost (k tomu viz níže odůvodnění k jednotlivým kasačním okruhům).

[19] Pro posouzení nyní projednávané věci je především podstatné, na základě jakých východisek dospěl krajský soud k závěru, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Stěžovatel předně nijak nezpochybnuje východisko krajského soudu, podle něhož k naplnění podmínky dle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu (podpora 30 % oprávněných osob) musel navrhovatel shromáždit minimálně 330 platných podpisů (viz bod 76 napadeného usnesení). Z toho ostatně vyšel krajský soud i v předchozím (zrušeném) usnesení. Krajský soud pak po sečtení stěžovatelem ve výzvě nezpochybněných podpisů a podpisů členů navrhovatele (které stěžovatel nezapočítal) vyšel dále z toho, že pro závěr o bezvadnosti návrhu postačí zjištění, že 57 podpisů stěžovatel vyloučil nedůvodně (krajský soud tedy vyšel z počtu 273 nezpochybněných podpisů). Ani toto východisko stěžovatel v podané kasační stížnosti nijak nezpochybnuje. Krajský soud pak v nyní napadeném usnesení dospěl k závěru, že stěžovatel neoprávněně neuznal celkem 74 podpisů a navrhovatel tedy shromáždil platných 347 podpisů (bod 105 napadeného usnesení). Konkrétně stěžovatel podle krajského soudu nedůvodně vyřadil 29 podpisů čitelných (bod 79); 15 podpisů obsahujících jen zjevné chyby v psaní, resp. zkratky či snadno odstranitelné formální nedostatky (bod 81); 12 podpisů náležejících oprávněným osobám (bod 89); a 18 podpisů, jež sice byly odvolány, nicméně k takovému jednání nelze přihlížet (bod 104).

[20] Jak již bylo shora uvedeno, stěžovatel kasační stížnost rozdělil do tří základních argumentačních okruhů. První část kasační argumentace („*nedostatečná podpora návrhu*“) jen ve velmi omezené míře reflektuje shora shrnutá východiska napadeného usnesení. Stěžovatel zde sice konstatuje, že počet uznatelných podpisů počtu 330 nedosahuje, nicméně svoje úvahy staví oproti krajskému soudu na tom, že od počtu podpisů předložených navrhovatelem (372) postupně odečítá 18 podpisů neoprávněných osob, 19 podpisů odvolaných, 15 podpisů zcela nečitelných či řádků se zásadní vadou, 1 podpis duplicitní, 8 podpisů osob tvrdících, že archy nepodepsaly (resp. byly uvedeny v omyl), a 5 podpisů osob, které se později odstěhovaly nebo zemřely. Kromě výslovného výčtu osob, které se na něj obrátily před jednáním u krajského soudu a po jeho skončení s tím, že byly uvedeny navrhovatelem v omyl (zmíněných 8 podpisů), nicméně stěžovatel v této části kasační stížnosti neuvádí, které konkrétní podpisy (kterých osob) má na mysli. Tuto část kasační argumentace lze tedy chápat jen jako obecné východisko k dalším částem kasační stížnosti, v níž se stěžovatel podrobněji věnuje některým okruhům zpochybných podpisů a přímo argumentuje ve vztahu k podpisům konkrétních osob.

[21] V návaznosti na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud za potřebné dále zdůraznit, že napadené usnesení může přezkoumávat (vyjma zákonem a judikaturou vymezených výjimek) pouze v rozsahu přípustných důvodů podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Jinak řečeno, závěry napadeného usnesení se může zabývat pouze v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti vymezil. Východisky a otázkami stěžovatelem nezpochybněnými se tedy Nejvyšší správní soud v tomto řízení nezabýval a ani zabývat nemohl (stěžovatel kupříkladu nijak nezpochybňuje přičtení podpisů členů navrhovatele k celkovému počtu započítatelných podporovatelů místního referenda).

[22] Nejvyšší správní soud nepřehlédl poznámku stěžovatele v dané (první) části kasační stížnosti, podle níž krajský soud nerefletoval jeho návrh provádět dokazování ke každému ve výzvě neuznanému řádku. K tomu je však možno pouze pro úplnost dodat, že není nic chybného či dokonce nezákonného na samotném postupu (přístupu) krajského soudu, který si vytyčil různé kategorie sporných podpisů, jimž se podobně věnoval a na základě jejichž vyhodnocení pak dospěl k závěru o dostatečném množství podpisů podporujících konání referenda.

[23] V části kasační argumentace týkající se „*nedostatků podpisových listin*“ se stěžovatel zabývá v prvé řadě kategorií podpisů označenou jako „*osoba není v seznamu*“. Uvádí zde 18 osob, jejichž podpisy podle něj nelze uznat, neboť se nejedná o osoby oprávněné. Jak k tomu však sám výslovně dodává, k jejich neuznání „*neměl krajský soud žádné výhrady*“. Není tedy zcela zřejmé, proč stěžovatel tyto osoby v kasační stížnosti nyní zmiňuje (pokud i podle něj proti neuznání jejich podpisů neměl krajský soud výhrady). Napadené usnesení v části věnované uznání podpisů osob, které stěžovatel mylně označil za neoprávněné, započítává podpisy zcela jiných osob, než kterých se tato část kasační stížnosti nyní týká (srov. bod 53 kasační stížnosti a body 90 a 91 napadeného usnesení). Závěry krajského soudu vztahující se k podpisům 12 oprávněných osob tedy stěžovatel nijak nezpochybňuje a uvedené osoby tedy je třeba započítat mezi podporovatele návrhu na konání místního referenda.

[24] V rámci kategorie „*nečitelné podpisové řádky*“ uvádí stěžovatel 16 podpisů osob, které podle něj nelze uznat. Ani zde předně není možné mít za to, že stěžovatel plně reaguje na příslušnou část odůvodnění napadeného usnesení (srov. bod 79 napadeného usnesení a bod 56 kasační stížnosti). V tomto případě nejenže nijak nezohledňuje rozlišení podpisů nečitelných a z formálních důvodů vyřazených (jak je provedl krajský soud v napadeném usnesení), ale u dvou z nich (listina 52, řádek 1; listina 58, řádek 3) sám v kasační stížnosti připouští, že s jejich neuznáním se krajský soud ztotožnil. V případě některých podpisů, jejichž uznání v této části kasační stížnosti stěžovatel

pokračování

zpochybňuje, je pak třeba upozornit na to, že jejich uznatelností se již zabýval rozsudek *Statenice II*, případně totožný závěr ve vztahu k nim v předchozím usnesení stěžovatel v předchozí kasační stížnosti nenapadl. Námitky stěžovatele, které se těchto podpisů týkají, tedy nyní nemohou být ve smyslu judikatury citované v bodě [17] shora přípustné (listina 15, řádek 4; listina 16, řádky 5 a 7; listina 33, řádek 1; listina 36, řádek 4; listina 37, řádek 1; listina 50, řádek 5). Nejvyšší správní soud v této souvislosti nepřehlédl, že ve vztahu k listině 36 v souvislosti s otázkou čitelnosti podpisů stěžovatel dodal, že „osoba na řádce 5 zemřela“. Neuvádí však, kdy k úmrtí mělo dojít (k otázce „pozdějšího“ úmrtí podporovatelů referenda viz níže).

[25] Oproti předchozímu usnesení krajský soud uznal též 1 podpis, jehož čitelnost nyní stěžovatel v kasační stížnosti v dané části argumentace zpochybňuje (listina 36, řádek 8). V případě 6 podpisů pak stěžovatel považuje oproti krajskému soudu za nedostatečné uvedení křestního jména jednopísmennou zkratkou (listina 7, řádky 5, 6, 7, 8, 9 a 10). V tomto směru Nejvyšší správní soud připomíná, že již v rozsudku *Statenice II* zdůraznil obecná východiska týkající se kontroly podpisů na podpisových listinách připojených k návrhu na konání místního referenda (viz zejména bod 46 uvedeného rozsudku). Na těchto východiscích není třeba cokoli měnit a lze na ně plně odkázat. V návaznosti na to pak Nejvyšší správní soud nemá ve shodě s krajským soudem jakékoliv pochybnosti o čitelnosti údajů (jména a příjmení) u osoby uvedené na listině 36, řádku 8 a jejího započítání mezi podporovatele referenda. Na tom nemůže nic změnit ani to, že tato osoba neuvedla správně svoji adresu trvalého pobytu. Uvedené údaje (vedle jména a příjmení i datum narození) jsou k její nezaměnitelné identifikaci dostatečné. I k otázce používání zkratk u křestních jmen se již Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku v této věci vyslovil, a to i s odkazem na již existující judikaturu (viz bod 51 rozsudku *Statenice II*). Ani zde na těchto východiscích není třeba cokoli měnit, byť nynější výhrady stěžovatele se týkají zkratk jednopísmenných. Nejvyšší správní soud se předně neztotožňuje se stěžovatelem v tom, že by závěry krajského soudu ve vztahu k uznatelnosti výše uvedených řádků listiny 7 nebyly přezkoumatelné (ke skutečnému smyslu institutu nepřezkoumatelnosti viz např. nálezy 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). Podstatné je pak především to, zda jsou údaje uvedené na zmíněných řádcích přiřaditelné ke konkrétním osobám, přičemž krajský soud odpovídajícím způsobem vysvětlil, že tomu tak je. V případě údajů na řádce 5 podpisové listiny 7, jimž se stěžovatel věnuje v kasační stížnosti nejpodrobněji, pak krajský soud v napadeném usnesení jasně předestřel, že zkratka křestního jména tam uvedená je čitelná jako „M.“, přičemž ve spojení s příjmením a adresou lze danou osobu bezpečně identifikovat. Nabízí-li nyní stěžovatel v kasační stížnosti jiné varianty čitelnosti uvedené zkratky křestního jména, zcela přehlíží právě zmíněné další údaje (a to včetně data narození), které nepochybně zabraňují stěžovatelem tolik obávaným „spekulacím“ či nepřipustnému domýšlení toho, které osobě údaje patří. Tato část kasační stížnosti proto není důvodná.

[26] S ohledem na výše uvedené tedy lze učinit dílčí závěr, že ani v případě 44 podpisů započítaných krajským soudem (29 podpisů čitelných a 15 podpisů bezvadných) se stěžovateli závěry napadeného usnesení zpochybnit nepodařilo. I tyto podpisy je tedy namíste považovat za uznatelné (započitatelné) pro podporu konání místního referenda.

[27] V téže části kasační stížnosti stěžovatel dále namítá, že neměly být uznány ani podpisy, které zařadil do kategorie označené jako „nepodepsaní a uvedení v omyl“. Ve vztahu k tomuto okruhu argumentace Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že pokud stěžovatel v této souvislosti ke kasační stížnosti připojil ještě další dopisy, které obdržel od svých občanů až po jednání před krajským soudem, nelze k nim v tomto řízení přihlížet. Povaha kasačního řízení a výslovná právní úprava (§ 109 odst. 5 s. ř. s.) totiž zapovídá uplatňovat v řízení o kasační stížnosti skutkové novoty. Jde-li pak o předchozí dopisy (předložené před jednáním u krajského soudu) a související argumentaci stěžovatele, ta nezohledňuje princip, který zdůrazňuje s odkazem na odbornou literaturu i samotné

napadené usnesení (viz jeho bod 58). Podle tohoto principu soud v řízení podle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. přezkoumává pouze ty vady návrhu, které obecní úřad přípravnému výboru vytkne (u ostatních náležitostí návrhu nastupuje nevyvratitelná právní domněnka bezvadnosti). Pro úplnost pak lze poznamenat, že totéž platí i pro obecnější zmínku stěžovatele o tom, že při jednání u krajského soudu uvedl, že některé osoby uvedené v podpisových listinách se z obce později odstěhovaly nebo zemřely.

[28] Zbývající část kasační argumentace pak stěžovatel věnuje odvolání podpisů podporujících konání místního referenda. Má za to, že 19 podpisů, které byly vzaty zpět před podáním návrhu na konání referenda, nelze započítat. Krajský soud v této souvislosti v napadeném usnesení započítal 18 odvolaných podpisů. Zabýval se zde jednou z podmínek plynoucích z rozsudku *Statenice II*, podle níž odvolání podpory místního referenda musí představovat svobodně projevenou vůli daných osob. Dospěl přitom v návaznosti na provedené dokazování především k závěru, že k odvolání podpisů v dané věci nelze přihlížet, neboť stěžovatel nepřípustně vykročil ze své neutrální role a použil k tomu zákonem nepředpokládanou kampaň. I kdyby taková kampaň byla možná, porušil stěžovatel její pravidla ve smyslu zákona o místním referendu i existující judikatury. Vedle toho krajský soud (nad rámec) upozornil též na to, že u dvou projevů vůle (odvolání podpisů) nebyl dodržen požadavek formy (šlo jen o skeny podpisů) a jedna svědkyně u soudu popřela, že by odvolání sama podepsala (viz bod 104 napadeného usnesení).

[29] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud především nemohl přehlédnout, že zatímco ve vztahu k „vykročení z neutrální role“ a „vedení kampaně“ i pouhých skenů v případě dvou odvolaných podpisů stěžovatel se závěry napadeného usnesení polemizuje a jeho odůvodnění napadá, na popření odvolání podpisu ze strany zmíněné svědkyně nijak nereaguje. Je pravda, že závěry týkající se skenů podpisů i popření podpisu odvolávajícího podporu místního referenda krajský soud učinil (výslovně) pouze „nad rámec“ dalšího odůvodnění. To však neznamená, že by tyto závěry nebyly součástí odůvodnění napadeného usnesení. Ostatně na závěry týkající se skenů stěžovatel výslovně (a poměrně podrobně) reaguje. Navíc je třeba poukázat na to, že povaha řízení a rozhodnutí správního soudu podle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. určujícího, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, je odlišná od standardního (přezkumného) rozsudku ve věci žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. (v něm může být význam právního názoru vysloveného „nad rámec“ z hlediska jeho závaznosti nižší). V nynější věci a tomto typu řízení nicméně krajský soud dospěl k jednoznačnému (byť stručnému) závěru, podle něhož jedna z osob popřela odvolání svého podpisu, a na tento jeho závěr stěžovatel v kasační stížnosti nijak nereaguje. Zde je třeba připomenout, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční a Nejvyšší správní soud je tedy uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán. Proto obsah kasační stížnosti v podstatě předurčuje podobu rozhodnutí soudu. Soud není povinen a ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud (s ohledem na požadavek plynoucí z § 109 odst. 4 s. ř. s.) dodává, že shora uvedený závěr krajského soudu týkající se popření odvolání podpisu je srozumitelný, jednoznačný a v návaznosti na vyhodnocení svědeckých výpovědí i plně přezkoumatelný (viz zejména body 55 a 56 napadeného usnesení).

[30] Nejvyšší správní soud v rozsudku *Statenice II* sice uvedl, že odvolání podpisů v dané věci nevyvolávají pochybnosti z hlediska formálního (viz bod 44), jednalo se však pouze o obecné východisko týkající se připuštění (obecné možnosti) odvolání podpory konání místního referenda. Krajský soud tedy nebyl nijak zavázán v tom smyslu, jak má konkrétní podání konkrétních pisatelů vyhodnotit (viz bod 56 rozsudku *Statenice II*). Krajskému soudu tedy nic nebránilo hodnotit naplnění formálních požadavků u jednotlivých odvolání podpory konání místního referenda (jedním z nich je právě vlastnoruční podpis, viz bod 40 rozsudku *Statenice II*). Nejvyšší správní soud

pokračování

si je samozřejmě vědom toho, že krajský soud prováděl a hodnotil výslech (nejen) uvedené svědkyně primárně z toho hlediska, aby zjistil okolnosti a důvody odvolání jednotlivých podpisů (tímto směrem ostatně také zjevně mířil doplňující návrh stěžovatele v řízení před krajským soudem na provedení výslechu babičky této svědkyně). Napadené usnesení nicméně vychází jednoznačně z toho, že svědkyně „*po předložení listin potvrdila, že podepsala podpisovou listinu. V/, že podepsala jen jeden papír. Naopak podpis na odvolání není její, podepsala se za ni asi babička*“ (bod 55). Krajský soud pak hodnotil výpověď svědkyně jako věrohodnou (bod 56). Lze ostatně dodat, že podpisy na obou listinách se skutečně již na první pohled neshodují. Pro účely nynějšího řízení tedy není podstatné, kdo za uvedenou svědkyni odvolání podepsal, ale že ona jednoznačně popřela autenticitu tohoto odvolání. S ohledem na okolnosti této věci, na poučení svědkyně o významu její výpovědi i na povahu daného řízení (opakované projednání návrhu, o němž je třeba rozhodnout v krátké zákonné lhůtě) není namístě závěr krajského soudu ohledně popření podpisu ze strany uvedené svědkyně jakkoliv zpochybňovat. Ostatně i v této souvislosti je třeba připomenout klíčový princip, podle něhož je třeba se v pochybnostech přiklonit ke konání referenda (rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26). Pro úplnost lze dodat, že si je Nejvyšší správní soud vědom jisté disproporce spočívající v tom, že stěžovatelem předkládaná (další) zpochybnění podpisů nelze zohlednit, zatímco u soudu popřené odvolání podpisu je relevantní. Uvedené však není projevem stěžovatelem opakovaně zmiňovaného principu, podle něhož je mu oproti upřednostňovanému návrhovateli vše „*přičítáno k tíži*“, nýbrž logickým důsledkem toho, že v případě odvolání podpory místního referenda nastává právě až v řízení před soudem reálná možnost vyjasnit, zda lze k určitému odvolání podpisu, byť bylo stěžovateli předloženo zavčasu, skutečně přihlídnout, či nikoliv. Oproti tomu v případě obecním úřadem nezpochybněných podpisů nastala nevyvratitelná domněnka jejich bezvadnosti (bod [27] shora).

[31] S ohledem na výše uvedené je tedy nutno vyjít z toho, že odvolání jednoho z podpisů bylo popřeno, a podpis této osoby (svědkyně) je tedy třeba v souladu s napadeným usnesením stále počítat jako podpis podporující konání místního referenda. V důsledku toho tedy bylo dosaženo počtu 57 podpisů, které stěžovatel nesprávně nezohlednil. Je tedy zjevné, že za těchto okolností ob stojí ve světle uplatněné kasační argumentace výrok napadeného usnesení a závěr krajského soudu, podle něhož návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Již totiž nemůže být zpochybněna podstata závěrů napadeného usnesení, že bylo dosaženo minimálně požadovaného počtu 330 podpisů podporujících konání místního referenda (273 podpisů nezpochybněných, 29 podpisů čitelných, 15 podpisů formálně bezvadných, 12 podpisů oprávněných osob a 1 podpis řádně neodvolaný).

[32] Za těchto okolností by tedy detailní vypořádání zbývajících kasačních námitek (týkajících se vedení „*kampaně*“ ze strany stěžovatele a prostého skenu 2 podpisů na odvolání podpory místnímu referendu) bylo nadbytečné. Ani v případě jejich plné důvodnosti by se totiž na výroku napadeného usnesení i tohoto rozsudku nemohlo nic změnit a detailní vypořádání takové argumentace je tedy nadbytečné (obdobně viz např. usnesení NSS ze dne 3. 11. 2021, čj. Vol 105/2021-17, bod 16). Uvedené platí tím spíše vzhledem k brzkému termínu konání místního referenda v této věci, které již bylo vyhlášeno (viz též závěry rozsudku *Statenice III*).

[33] Přesto Nejvyšší správní soud vzhledem k podobě (obsahu i rozsahu) dalšího odůvodnění napadeného usnesení považuje za nutné reagovat na některá jeho obecnější východiska a v tomto směru též krajský soud do určité míry korigovat. Jak je z výše uvedeného zřejmé, krajský soud totiž mimo jiné vystavěl své závěry o neuznání odvolání podpisů v dané věci na tom, že zákon o místním referendu nepředpokládá kampaň ve věci konání referenda, přičemž vedení takové kampaně označil za problematické. „*Vykročení z neutrální role*“ pak v případě stěžovatele shledal mimo jiné i v návaznosti na to, že odvolávání podpisů podporujících místní referendum organizoval i jeden ze zastupitelů stěžovatele, který tak zjevně činil v koordinaci s jeho dalšími představiteli.

[34] Nejvyšší správní soud v obecné rovině ve vztahu k reakci orgánů obce na aktivity přípravného výboru směřující k podání návrhu na konání místního referenda předně připomíná, že možnost odvolat již vyslovenou podporu návrhu na konání místního referenda předpokládána rozsudkem *Statenice II* vychází z respektu k autonomii vůle jednotlivce a ústavního požadavku, podle něhož výklad právní úpravy musí být obecně ve prospěch svobodného výkonu politických práv (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Proto by především 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. Odvolání podpory konání místního referenda představuje jeden z projevů principu, podle něhož právní jednání odvolat lze, a to do doby, než dojde adresátovi. Nejvyšší správní soud současně zdůraznil výjimečnost využití možnosti takového odvolání. Svázal ji tak s různými formálními i časovými požadavky, jež musí být pro její využití naplněny. Předpokladem účinného odvolání podpory místního referenda pak musí být i to, že se jedná o svobodný projev vůle dané osoby (viz zejména body 37-39 rozsudku *Statenice II*).

[35] V návaznosti na shora uvedené je zřejmé, že dovodit s ohledem na aktivity orgánů obce a jejich představitelů proti konání místního referenda nesvobodný projev vůle – a to navíc ve vztahu k širšímu okruhu osob – vyžaduje skutečně intenzivní ovlivnění vůle občanů dané obce. O takové míře ovlivnění nicméně lze uvažovat skutečně jen zcela výjimečně a v zásadě pouze na základě zjevně excesivního postupu. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že aktivity nynějšího stěžovatele zjevně nepodporující konání místního referenda již dříve označil za „nečestné a nesportovní“ (bod 27 rozsudku *Statenice I*). Vložit rovnítko mezi vedení informační či přesvědčovací kampaně (byť třeba nečestné) ze strany obce (jejích orgánů či konkrétních představitelů) a nesvobodu projevů vůle občanů obce však nelze bez dalšího a automaticky. Je třeba pamatovat na to, že Listina základních práv a svobod vychází ze zdůraznění individuálního práva podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21 odst. 1). To v sobě (ve smyslu rozsudku *Statenice II* a v něm uvedených podmínek) zahrnuje právě i možnost odvolat již vyslovenou podporu konání místního referenda. Soudy by přitom při své rozhodovací činnosti měly k projevu vůle jednotlivců při výkonu jejich politických práv přistupovat s maximálním možným respektem. Touto optikou lze projev vůle týkající se výkonu politických práv nezhlednit jen s vysokou mírou obezřetnosti.

[36] Aniž by Nejvyšší správní soud blíže hodnotil konkrétní okolnosti nyní projednávané věci, lze v obecné rovině dále poznamenat, že i orgány územních samosprávných celků a jejich konkrétní představitelé jsou nezpochybnitelnými aktéry správy věcí veřejných v širším slova smyslu a rozhodně jim není zapovězeno, aby v rámci „správy svých záležitostí“ postupovali aktivně (srov. čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy ČR). Naopak lze považovat za žádoucí, aby v rámci výkonu samostatné působnosti předkládali svým občanům informace týkající se řešení otázek, jež jsou pro daný územní samosprávný celek významné. V tomto směru lze ostatně připomenout též právo svobodně vyjadřovat své názory i právo šířit informace (čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod). Tím spíše lze uvedené očekávat například od jednotlivých členů zastupitelstva, kteří jsou především v menších obcích v dennodenním úzkém kontaktu s občany. I tyto aktivity nicméně mají své limity. Bylo by nepochybně namístě odmítnout postup, jímž by většina (ovládající orgány obce) svého postavení zjevně zneužívala [to by se mohlo projevit například zneužitím obecních tiskovin a dalších komunikačních prostředků, srov. nález ÚS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, část VI. b)].

V. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl

pokračování

s ohledem na povahu věci a termín vyhlášení místního referenda přednostně a bezprostředně po obdržení spisových podkladů. Nerozhodoval tedy již o návrhu stěžovatele na vydání předběžného opatření, který stěžovatel samostatně podal dne 10. 9. 2025.

[38] Na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda nemá právo žádný z účastníků řízení (§ 93 odst. 4 s. ř. s.; rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2017, čj. Ars 1/2017-44).

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

V Brně dne 18. září 2025

Vojtěch Šimíček v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Martina Králíčková