

17. 5. 2023

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Vivat referenda! K otázce náležitostí podpisových archů

Místní referenda iniciovaná občany se v uplynulých letech stala nástrojem participace místních komunit na společenském dění v daných obcích. Rok, co rok, jsou místními společenstvími (tzv. přípravnými výbory) iniciovány desítky referend. Jaká jsou úskalí sběru podpisů pod petice na podporu zamýšleného místního referenda? A jak se k náležitostem podpisových archů staví správní soudy?

Právní úprava místního referenda je obsažena v zákoně č. [22/2004](#) Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“). Zákon upravuje dvě formy místního referenda – referendum iniciované zastupitelstvem obce (§ 14 zákona) a referendum iniciované obyvateli dané obce (§ 8 a násl. zákona). Referendum iniciované občany musí být v dané obci podporováno zákonem stanoveným minimálním počtem obyvatel, kdy výše minimální podpory je stanovena v závislosti na velikosti obce (§ 8 odst. 2 zákona), přičemž se pohybuje mezi 6 % a 30 %.

V tomto článku se blíže zaměříme na problematiku náležitostí podpisových archů, které přípravný výbor pro konání místního referenda předkládá obecnímu úřadu, ve kterém se má místní referendum konat. Náležitosti podpisového archu stanoví ustanovení § 11 zákona. Každý podpisový arch musí obsahovat označení území na němž se má místní referendum konat, znění otázky, popřípadě otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu, jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu, upozornění pro oprávněné osoby podporující konání referenda v tomto znění: *„Ten, kdo podepíše vícekrát tentýž návrh na konání místního referenda nebo kdo podepíše podpisovou listinu, ač není oprávněnou osobou podle zákona o místním referendu, nebo kdo v podpisové listině uvede nepravdivé údaje, dopouští se přestupku, za který mu může být uložena pokuta do výše 3 000 Kč“*.

Nejvíce problematickou se nicméně jeví otázka, jaké náležitosti musí splňovat každý podpisový řádek reprezentující vůli jednotlivých petentů na iniciaci místního referenda. Tyto náležitosti jsou taxativně vyčteny v ustanovení § 11 odst. 2 zákona, které stanoví, že *„Oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis.“* Ačkoli by se mohlo zdát, že je nutné trvat na vlastnoručním uvedení vyčtených údajů, jelikož předmětné ustanovení doslova stanoví, že *„oprávněná osoba uvede ...“*, je tato skutečnost do jisté míry relativizována rozhodovací praxí správních soudů.

V této souvislosti lze poukázat na vývoj judikatury v otázce naplnění zákonných náležitostí jednotlivých podpisových archů. Významným vodítkem je usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích (č.j. 10 Ca 37/2006-19 ze dne 31.3.2006), kdy tento soud judikoval, že *„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.“* Na toto rozhodnutí navázala i další rozhodovací praxe správních soudů, kdy správní soudy konstantně judikují, že postačí vlastnoruční podpis petenta, ostatní náležitosti však mohou být vyplněny jinou osobou, případně mohou být i předtištěny (typicky název obce, jelikož ten se u jednotlivých petentů neliší).

Zajímavá je nicméně otázka, zda lze analogicky postupovat i v případě oprav vad podaného návrhu.

Z ustanovení § 12 odst. 2 zákona totiž vyplývá, že „nemá-li návrh přípravného výboru náležitosti stanovené podle § 10 a 11 nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, obecní úřad nebo magistrát statutárního města neprodleně písemně vyzve zmocněnce, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dnů, odstranil. Současně obecní úřad nebo magistrát statutárního města návrh přípravného výboru zmocněnci podle potřeby vrátí a o tomto postupu učiní zápis a přiloží k němu kopii návrhu přípravného výboru.“ Obecní úřad tak návrh na konání místního referenda formálně neodmítá (jakož ani nezamítá), avšak v případě nedostatků a vad návrhu se postupuje tak, že tento návrh přípravnému výboru vrátí, a to s konkrétní specifikací vytýkaných vad. Často se jedná o vady spočívající v neuvedení všech stanovených náležitostí pro identifikaci daného petenta (§ 11 odst. 2 zákona), případně se jedná o nečitelné údaje. Správní soudy se zabývaly tím, zda změny na podpisových arších mohou být činěny třetí osobou (např. členem přípravného výboru), či musí být znovu provedeny s vědomím petenta, který jejich provedení (opravu nesprávné adresy, doplnění neúplných údajů) autorizuje vlastnoručním podpisem.

Správní soudy až do roku 2022 trvaly na vlastnoruční opravě vad návrhu, resp. opravě s vědomím petenta, tj. po jeho opětovném kontaktování s žádostí o podporu iniciovaného místního referenda. V této souvislosti lze kupříkladu poukázat na rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem usnesením č.j. 40 A 14/2014-29, který k otázce způsobu zhojení vad návrhu doslova judikoval, že „odstraňování vad může být realizováno i **opětovnou výzvou jednotlivých oprávněných osob**, aby vady zhojily (např. v případě neuvedení některého z povinných údajů). 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, aniž by došlo k duplicitě podpisu**, která je přestupkem (§ 56 odst. 1 zákona o místním referendu).“

K po právní stránce identickému posouzení předmětné otázky přistoupil i Krajský soud v Plzni v usnesení č.j. 57 A 4/2022-24 z 3.2.2022. Soud v tomto usnesení doslova judikoval: „**Obiter dictum je tak možno uvést, že v případě opravy nečitelných údajů soud nepovažoval za formalismus žádat vlastnoruční opravu.** Při prvotním připojení vlastnoručního podpisu oprávněná osoba tímto popisem stvrdila, že údaje uvedené v předcházejících kolonkách jsou správné. **Jakýkoli následný zásah do podpisového archu a údajů konkrétní oprávněné osoby, vyjma jejího úplného vyškrtnutí členem přípravného výboru, by tak dle soudu měl skutečně probíhat vlastnoručně poté, co ji někdo ze členů přípravného výboru vyhledá na (čitelné) adrese, popřípadě vyškrtnutím a zcela novým uvedením na novém řádku s novým vlastnoručním podpisem.**“

Tato rozhodovací praxe však byla zvrácena precedenčním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (NSS), který v rozsudku č.j. Ars 3/2022-54 ze dne 31.8.2022 akcentoval, že konání místního referenda by neměly být kladeny přílišné formální překážky, protože je třeba akceptovat, že zhojení (právem) vytýkaných vad u jednotlivých petentů může být provedeno i bez opětovného kontaktování tohoto petenta. Přípravný výbor tak může chybějící údaje doplnit sám, případně může přistoupit k opravě nesprávně uvedených údajů, resp. údajů nečitelných, a to vše bez vědomí petenta. Platí tedy, že podepíše-li petent daný podpisový arch, avšak následně bude zjištěno, že s nesprávnými nebo neúplnými údaji, může i několik měsíců poté dojít ke zhojení této vady ze strany přípravného výboru. NSS v tomto rozsudku doslova judikoval, že „**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.**“

Jakkoli je přípravnému výboru optikou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (NSS) č.j. Ars 3/2022-54 ze dne 31.8.2022 dáno oprávnění provádět změny na podpisových arších, nelze bez

dalšího doporučit, aby případné vytýkané nedostatky podpisových archů zhojili členové přípravných výborů bez kontaktování jednotlivých petentů, jak by mohlo vyplývat z výše citovaného rozhodnutí. Členové přípravného výboru v případě změn podpisových archů totiž přebírají garanci nad správností těchto změn.

Lze si například snadno představit situaci, že na stejné adrese bydlí dva lidé s křestním jménem začínajícím na stejné písmeno. V případě vytýkaného nedostatku v uvedení křestního jména zkratkou (např. M. Novák) musí přípravný výbor správně určit, zda se jedná o v domě bydlícího Michala, nebo jeho bratra Martina. Bude-li oprava učiněna nesprávně, vystavují se členové přípravného výboru riziku, že toto jednání může naplňovat skutkovou podstatu trestného činu maření přípravy a průběhu voleb a referenda ve smyslu ustanovení § 351 alinea třetí zákona č. 40/2009 SB., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že „*kdo padělá údaje v dokladu o počtu členů politické strany nebo na petici pro volební účely nebo v jiném dokumentu souvisejícím s volbami nebo referendem anebo vědomě použije takového dokumentu jako pravého bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.*“ Odborná literatura ke skutkové podstatě tohoto trestného činu doslova uvádí^[1], že paděláním se přitom v souvislosti s tímto trestným činem rozumí „*zásahy mající charakter pozměnění **obsahu** daného volebního dokumentu. Může tak jít o provedení změn v již existujícím volebním dokumentu, ať už nahrazení části obsahu jiným obsahem, **přidáním obsahu, který v něm původně nebyl**, či vymazáním obsahu, který v něm původně byl. Typicky se může jednat o připisování fiktivních jmen na volební petice či návrhy na vypsání místního či krajského referenda.*“

Závěr:

Přestože se může na první pohled zdát výklad ustanovení § 11 odst. 2 zákona jednoznačný, přinesla rozhodovací praxe správních soudů spíše množství interpretačních nejasností vystavující jak přípravný výbor, tak i úředníky kontrolující podpisové archy značné právní nejistotě. Za této situace by bylo na místě, aby zákonodárce zvážil, zda nepřistoupit k novele předmětného ustanovení, jelikož toto ustanovení je stále častěji vykládáno v rozporu se standardními metodami výkladu právních norem.

Mgr. Martin Dolejš

JUDr. Jiří Brož, LL.M.



Advokátní kancelář Brož, Sedlatý s.r.o.

Atrium Flora
Budova A
Vinohradská 2828/151
130 00 Praha 3

Tel.: +420 246 028 028
Fax: +420 246 028 029

e-mail: info@broz-sedlaty.cz

[1] DRAŠTÍK, A., DURDÍK, T., FREMR, R., RŮŽIČKA, M., SOTOLÁŘ, A. Trestní zákoník: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-4-23]. ASPI_ID KO40_2009CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Další články:

- [Metropolitní plán schválen. je váš projekt v bezpečí?](#)
- [Posouzení shody dle AI Act - zkušenosti z praxe](#)
- [Začínají soudy zohledňovat náklady podnikatelů při plnění právních povinností v oblasti e-commerce?](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 35: Ručení za dluhy z podnikání u OSVČ a s.r.o.](#)
- [Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty](#)
- [Nefungující rozsah péče o dítě. Cesta přes využití terapie a dalších opatření podle ustanovení § 503 zákona o zvláštních řízeních soudních](#)
- [De iure traktor, de facto nákladní vozidlo, už ne tolik výhodná dualita](#)
- [Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?](#)
- [Pokuta 32 mil. EUR pro Dacia/Renault - evropské soutěžní úřady tvrdě došlapují na no-poaching. Měla by Vaše společnost být na pozoru?](#)
- [Rozdělení společného jmění manželů v případech výdělečné činnosti pouze jednoho z manželů](#)
- [Oběť znásilnění má nárok na peněžitou satisfakci](#)