



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 a soudců Josefa Baxy, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Miloslava Výborného (soudce zpravodaj) v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro vyhlášení místního referenda ve statutárním městě Zlíně**, jednající zmocněncem P. S., zastoupen Mgr. Markétou Vojtáškovou, advokátkou se sídlem Kvítková 124, Zlín, proti odpůrci: **statutární město Zlín**, se sídlem náměstí Míru 12, Zlín, týkající se návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2019, čj. 67 A 2/2019 - 136,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 3. 2019, čj. 67 A 2/2019 - 136, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Navrhovatel se v řízení před krajským soudem domáhal podle § 91a odst.1 písm. b) s. ř. s. vyhlášení místního referenda na území statutárního města Zlín k těmto otázkám:

1. „*Má statutární město Zlín odvolat na nejbližší valné hromadě Vak Zlín stávající členy orgánů Vak Zlín, zvolit nové členy a uložit těmto členům realizovat výsledky referenda?*“
2. „*Má statutární město Zlín jako ovládající osoba Vodovodů a kanalizací Zlín (dále jen ‚Vak Zlín‘) na nejbližší valné hromadě Vak Zlín uložit jeho vedení prosazovat samostatné provozování vodohospodářské infrastruktury Vak Zlín a za tímto účelem neprodleně ukončení smluv s Moravskou vodárenskou a.s.?*“
3. „*Souhlasíte s tím, aby statutární město Zlín při výkonu své samostatné působnosti nepokračovalo ve stávajícím provozním modelu provozování vodohospodářské infrastruktury, kdy je tato infrastruktura pronajímána společnosti Moravská vodárenská a.s.?*“

[2] Navrhovatel uplatnil návrh na konání místního referenda u odpůrce 14. 1. 2019. Zastupitelstvo odpůrce na zasedání dne 7. 2. 2019 vyhlášení místního referenda neschválilo;

usneslo se, že o takto navržených otázkách nelze místní referendum konat, protože otázky jsou v rozporu s právními předpisy nebo by s nimi mohlo být v rozporu rozhodnutí v místním referendu [§ 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen „zákon o místním referendu“)]. Odpůrce drží ve Vodovodech a kanalizacích Zlín, a.s. podíl ve výši 46,27 % a nemá tak nadpoloviční většinu hlasů na valné hromadě, a tedy není sám schopen „realizovat provedení otázek“ č. 1 a č. 2, nota bene v situaci, kdy v případě otázky č. 2 je daná materie svěřena stanovami Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. do pravomoci představenstva, nikoli valné hromady. Podle odpůrce jde o plnění nemožné a otázky jsou formulovány tak, že by mohly vyvolat protiprávní jednání spočívající v zasahování do obchodního vedení Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. V případě otázky č. 3 není zcela jasný její smysl.

[3] Krajský soud napadeným usnesením návrh zamítl. Své rozhodnutí opřel zejména o nemožnost realizovat odpověď na první otázku. Mezi navrhovatelem a odpůrcem bylo nesporné, že odpůrce drží ve Vodovodech a kanalizacích Zlín, a. s. pouze 46,27% podíl. Nemá tak nadpoloviční většinu hlasů na valné hromadě nutných pro odvolání členů představenstva a dozorčí rady. Rozumně uvažující hlasující občan přitom vychází z premisy, že bude-li referendum z pohledu navrhovatele úspěšné, budou stávající členové orgánů odvoláni, budou jmenováni členové noví a těm bude uloženo, aby postupovali tak, aby došlo ke změně modelu provozování vodohospodářské infrastruktury. Tvrzení navrhovatele, že pro odvolání stávajících členů orgánů budou hlasovat i jiní akcionáři, označil krajský soud za spekulaci. Pokud by odpůrce hodlal realizovat výsledek referenda v rámci první otázky (zněla-li by odpověď na ni „ANO“), buď by jej realizovat nemohl, nebo by ho musel realizovat bez toho, že by disponoval dostatečným počtem hlasů na valné hromadě; to by ale postupoval v rozporu se stanovami Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. Rozhodnutí v místním referendu, které by to odpůrci ukládalo, by mohlo být v rozporu s právními předpisy [§ 7 písm. d) zákona o místním referendu].

[4] Krajský soud uzavřel, že v případě závadnosti jedné z dílčích otázek, jež jsou otázkami zřetelně již podle samotného navrhovatele provázanými a evidentně se vztahujícími k jednomu tématu (v daném případě otázky první, která je nehlasovatelná), nelze konat referendum o otázkách jako celku. Jinak by totiž soud zasahoval do vůle navrhovatele dosáhnout konání referenda za konkrétních východisek, za konkrétních okolností a především ke konkrétním otázkám v jejich posloupnosti a vzájemné souvislosti přesně tak, jak pokládá za žádoucí a pro správu věcí veřejných za správné právě ten, kdo konání místního referenda navrhuje a kdo přesně s tímto návrhem dříve neuspěl u zastupitelstva obce.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[5] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že krajský soud postupoval v rozporu s čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud nesprávně vyložil, že všechny tři otázky tvoří jeden celek; u třetí otázky tento svůj závěr nezdůvodnil, byť se týkala v podstatě samostatného problému. Stěžovatel v návrhu uvedl, že třetí otázka se netýká společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s., ale vlastního majetku města Zlín; šlo o smluvní vztah mezi statutárním městem Zlín a Moravskou vodárenskou, a. s., a tedy o otázku, která spadá do samostatné působnosti obce a kterou není nutno řešit na valné hromadě společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s.

[7] Stěžovatel považuje za nepřijatelné, aby krajský soud opřel své rozhodnutí o spekulaci, jaký důsledek pro politickou reprezentaci by mělo případné nesplnění příkazů vzešlých

z referenda. Krajský soud uvedeným zasáhl do soutěže politických sil v demokratické společnosti a zcela evidentně byl ochránářský ke stávající politické reprezentaci.

[8] Stěžovatel namítl, že se krajský soud nevypořádal s argumentací, podle které měl odpůrce na všech posledních valných hromadách většinu hlasů přítomných akcionářů. Zopakoval argumentaci (týkající se způsobu hlasování dalších akcionářů) obsaženou v návrhu na vyhlášení místního referenda a zdůraznil, že mu jsou úmysly akcionářů podrobně známy. Uvedl, že valných hromad se neúčastní všichni akcionáři a zároveň mají někteří akcionáři pozastaven výkon hlasovacích práv a snižují tak kvorum hlasujícím. Jedná se o 13 obcí s počtem hlasů odpovídajících podílu 8,83 % všech hlasů. To je 90 950,59 hlasů z celkového počtu 1 030 018. Bez těchto hlasů je polovina všech možných hlasů 469 533,705. Odpůrce disponuje 476 378 hlasy, což je nadpoloviční většina. Hodnocení podílu odpůrce ve společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s. krajským soudem je proto přepjatě formalistické.

[9] Stěžovatel věnoval precizaci otázek skutečně náležitou péči a byl si plně vědom složitosti problematiky. Jeho úkolem však mimo jiného bylo formulovat otázky tak, aby byly proveditelné, ale zároveň co nejjednodušší pro občany, kterým jsou primárně určeny. Poukázal na právní názor Nejvyššího správního soudu, vyjádřený v rozsudku ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012 - 43, podle kterého je při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek potřeba poměřovat předloženou otázku nikoli „rigorózním právnickým okem“, ale zohlednit pohled běžného hlasujícího. Pro občany je nepochybně srozumitelnější položení otázky ve smyslu toho, co má dotýčný skutečně udělat, a ne o co má pouze usilovat. Hlasující občan má vyjádřit svůj cíl, na odpůrci je, jak tento cíl splní. Odpůrce k tomu má řadu možností a není úkolem stěžovatele, aby v otázce specifikoval všechny možnosti a varianty, jak ke splnění smyslu otázky dojít. Taková otázka by byla složitá, komplikovaná a příliš rozsáhlá, a nesplňovala by tak kritéria, která na ni zákon klade. Mohla by i zasahovat do obchodního vedení společnosti, konkretizovala-li by způsob realizace.

[10] Stěžovatel též namítl porušení čl. 36 Listiny základních práv svobod, protože krajský soud nenařídil jednání, kde by stěžovatel mohl otázku eventuálního vyhlášení referenda pouze k některým z původně navržených otázek vyjasnit.

[11] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s usnesením krajského soudu a odkázal na své vyjádření adresované krajskému soudu. K argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti uvedl, že je zarážející, že si stěžovatel „osobuje právo hovořit, resp. předpokládat vůli obcí“; nepředložil žádný důkaz o plánovaném způsobu hlasování těchto obcí; tímto důkazem nemohou být vedené spory. Překvapivé je rovněž tvrzení o sistaci hlasovacích práv některých akcionářů. Odpůrce zdůraznil, že v současné době nejsou žádnému akcionáři sistována hlasovací práva ve vztahu ke společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s.; plyne to z průběhu několika posledních valných hromad. Dovožoval-li by snad stěžovatel sistaci hlasů dotčených 13 obcí ze skutečnosti, že tyto obce mají uzavřen právní vztah se společností Jižní Vodárenská, a.s., která může namísto nich na valných hromadách vykonávat hlasovací práva spojená s akciemi ve vlastnictví těchto obcí, je takový závěr nesprávný (Vrchní soud v Olomouci sice dovedl sistaci hlasovacích práv Jižní vodárenské, a.s., odpůrce a České spořitelny, a.s. v rozhodnutí sp. zn. 5 Cmo 202/2014 ze dne 22. 11. 2016, po datu 30. 4. 2004 ale sistace hlasovacích práv nadále netrývá). Neexistuje proto důvod, pro který by valné hromady společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s. měly vycházet při výpočtu usnášeníschopnosti valných hromad nebo

výpočtu potřebných většin pro přijetí rozhodnutí z nižšího počtu akcí než je jejich celkový počet. Krom toho se sistance hlasovacích práv týkala také hlasovacích práv odpůrce, tudíž dotčený argument nelze ani hypoteticky racionálně uplatňovat ve prospěch dovození nadpoloviční většiny hlasů právě odpůrce. Tento argument uvedl stěžovatel až v kasační stížnosti. Odpůrce jednoduše nemá nadpoloviční většinu hlasů potřebnou k prosazení odvolání či volby členů orgánů bez dalšího.

[13] Realizace výsledků přijatých v místním referendu je v případě první a druhé otázky nemožná nejen pro nedostatečnou většinu hlasovacích práv, ale i pro nepřípustnost zásahů odpůrce do obchodního vedení společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s., akcionářům nepřísluší udílet pokyny k obchodnímu vedení. Uvedené by též mělo negativní dopad do majetkové sféry společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s. i statutárního města Zlín, a to v podobě vyrovnání mezi společností a externím partnerem a v nutnosti vytvoření nového závodu, který by pokračoval v plnění strategických úkolů společnosti (zásobování cca 170 000 odběratelů pitnou vodou a odvádění vod odpadních).

[14] V případě třetí otázky stěžovatel zcela bez opodstatnění dovozuje určitou míru znalostí veřejnosti, která je ovšem zcela nereálná. Tento fakt v konečném důsledku vede ke zmatečnosti této otázky a tedy její diskvalifikaci. Třetí otázka byla již při sběru podpisů zjevně spjata se zbývajícími dvěma otázkami. Z tohoto důvodu se odpůrce ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že o samostatném hlasování o této otázce nemůže být rozhodováno, neboť by tím s nejvyšší pravděpodobností došlo ke změně významu navrhovaného a podpisy běžných občanů podpořeného referenda.

[15] Stěžovatel podle odpůrce hrubě podceňuje a uráží inteligenci běžného občana. Každý běžný občan si je bezpochyby vědom, že existuje rozdíl mezi „odvoláním člena orgánu“ a „usilováním o odvolání člena orgánu“. Odpůrce se neztotožňuje ani s tvrzením, že rozhodnutí krajského soudu představuje zásah do politických sil v demokratické společnosti nebo že by se ze strany krajského soudu jednalo o „ochranářství“ stávající politické reprezentace, či by snad byly otázky účelově posuzovány „rigorózním právnickým okem“. Napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, a to i ve vztahu k důvodům, pro které nebylo nařízeno ústní jednání.

[16] Odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadené usnesení krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Tu stěžovatel spatřoval v nevyporádání se s jeho argumentací o tom, jak by probíhala nejbližší valná hromada po konání referenda, a také v nedostatečném odůvodnění závěru, že třetí otázka tvoří jeden celek s otázkami předchozími. Shledal přitom, že žádnou z vad zakládající nepřezkoumatelnost ve smyslu judikaturou Nejvyššího správního soudu vytýčených požadavků (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 4. 12. 2013, čj. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne

18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74) naříkané usnesení netrpí.

[19] Krajský soud se s argumentací, podle které měl odpůrce na všech posledních valných hromadách většinu hlasů přítomných akcionářů, i s jeho úvahami o tom, jak by hlasovali jiní akcionáři, vypořádal přezkoumatelným způsobem. Krajský soud vysvětlil z jakých důvodů jsou stěžovatelovy námitky pouhými spekulacemi – z ničeho neplynulo, že by i jiní akcionáři hlasovali pro ukončení stávajícího provozního modelu ani to, zda by se (ne)účastnili nejbližší valné hromady. Stěžovatel v kasační stížnosti také pouze tvrdil, že mu jsou úmysly akcionářů podrobně známy, aniž by toto tvrzení podložil; rovněž neuvedl, z jakých konkrétních důvodů považuje napadený závěr krajského soudu za nepřezkoumatelný.

[20] Vzájemnou provázaností třetí otázky s otázkami předchozími se krajský soud zabýval hlavně v odst. 16. naříkaného usnesení. Krajský soud uvedl, že „*spolu všechny tři položené otázky jasně souvisí a podle vůle navrhovatele mají tvořit jeden celek. Všechny otázky i jejich dílčí části jsou podle samotného odůvodnění návrhu založeny na téže věcném důvodu a téže potřebě (jde o potřebu řešit nespokojenost se stávajícím provozním modelem hospodaření s pitnou vodou a s odpadními vodami na Zlínsku), všechny jsou motivovány týmž (místní politici nebudají situaci řešit), všechny se vzájemně významově doplňují (sám navrhovatel kupř. významovou zkratkou zavedenou až ve druhé otázce vysvětluje použití této zkratky již v první otázce, sám navrhovatel také kupř. výslovně uvádí, že by nemělo žádný význam konat referendum o první otázce bez konání referenda o druhé otázce, význam první otázky podle navrhovatele dotváří druhá otázka a druhou otázku, tu pokud jde o nezasahování do výkonu obchodního vedení, je rovněž podle navrhovatele vnímat v kontextu třetí otázky). Všechny otázky tedy spolu věcně souvisejí a mají tvořit rámec místního referenda jako celku; hlasující občan má v případě konání referenda podle navrhovatele místním politikům určit, co se má odehrávat především na nejbližší valné hromadě, tj. že má odpůrce odvolat a zvolit ‚nové členy‘ (první otázka), těm uložit povinnost odpovídající prosazování samostatného provozování vodohospodářské infrastruktury v jiném než stávajícím modelu (první a druhá otázka), což se nakonec zobecňuje v tom směru, že se to má dít nejen na nejbližší valné hromadě, nýbrž i později, resp. ‚obecně‘ (třetí otázka) na základě ‚výměny členů‘ (první otázka) a uložení prosazování samostatného provozování vodohospodářské infrastruktury (druhá otázka) namísto provozování ‚stávajícího modelu‘, kdy je infrastruktura pronajímána (třetí otázka), včetně konkrétního řešení zahrnujícího ukončení konkrétního smluvního vztahu (druhá otázka).“ Závěr krajského soudu, že i třetí otázka tvoří jeden celek s předchozími otázkami, je přezkoumatelný; úsudek o jeho přezkoumatelnosti není však potvrzením jeho správnosti.*

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti brojil proti závěru krajského soudu, podle kterého by nebylo možné realizovat kladnou odpověď na první otázku, protože odpůrce drží ve Vodovodech a kanalizacích Zlín, a. s. pouze 46,27% podíl. Argumentací, že někteří akcionáři mají pozastaven výkon hlasovacích práv a snižují tak kvorum hlasujících, však uplatnil až v řízení o kasační stížnosti. V řízení před krajským soudem stěžovatel pouze uvedl, že si je vědom výše odpůrcova podílu, a argumentoval, že slovní spojení „uložit těmto členům“ v první otázce lze pohledem běžného občana vykládat, tak „*že statutární město Zlín jako akcionář VaK Zlín bude usilovat o zařazení tohoto bodu na program valné hromady a na této valné hromadě bude hlasovat tak, aby bylo dosaženo požadovaného smyslu a výsledku referenda.*“

[22] Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004-49, publ. pod č. 419/2004 Sb. NSS). Stěžovatel navíc svou kasační argumentací o pozastavení hlasovacích práv některých akcionářů nikterak nedoložil.

[23] Ke kasační námitce, podle které krajský soud nesprávně vyložil, že všechny tři otázky tvoří jeden celek, Nejvyšší správní soud uvádí, že z kasační argumentace je zřejmé, že stěžovatel nezpochybňuje provázanost první a druhé otázky, spornou je (ne)samostatnost třetí otázky.

[24] V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že v návrhu na vyhlášení místního referenda jasně uvedl, že se třetí otázka netýkala společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s., ale vlastního majetku města Zlín. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z kasační námitky není zřejmé, zda měl stěžovatel na mysli návrh na konání místního referenda ve smyslu § 10 zákona o místním referendu, nebo návrh na vyhlášení místního referenda ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. V odůvodnění návrhu podle zákona o místním referendu se tímto stěžovatel nezabýval. V návrhu adresovaném krajskému soudu uvedl: „*Položená otázka č. 3 je sice formulována obecněji, aniž by přesněji označila dotčenou část vodohospodářské infrastruktury a konkrétní smlouvy, avšak podpisové listiny obsahovaly na rubu odůvodnění a vysvětlení jednak významu, ale i stávajícího stavu. V odůvodnění je uvedeno, že statutární město Zlín vlastní vodohospodářský majetek, který nevyhodně pronajímá. Aby tomu tak nebylo, je potřeba, aby se provedly změny ve VaK Zlín, a vodohospodářský majetek statutárního města Zlín byl provozován VaK Zlín. Žalobce v souvislosti s tím také poukazuje na veřejnou debatu, na kterou je odkazováno i v Právním stanovisku zpracovaném JUDr. Bc. M. B. S ohledem na tuto veřejnou debatu dlouhodobě probíhající na území statutárního města Zlína je žalobce přesvědčen, že otázka pro běžného adresáta není matoucí a vyložil by ji tak, že se jedná o to, aby infrastruktura na území města nebyla provozována stávajícím způsobem, prostřednictvím společnosti MORAVSKÁ VODÁRENSKÁ, a.s.*

Hlasující by možná nerozlišoval, o jakou infrastrukturu se jedná (mysleno zda ve vlastnictví statutárního města Zlína, nebo společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s.), ale nepochybně by s ohledem na veřejnou diskusi chápal své hlasování tak, že projevuje vůli ve vztahu k jednání města ve věci způsobu provozování vodohospodářské infrastruktury. Otázka by mu tedy byla srozumitelná a věděl by, o čem rozhoduje. Výsledek rozhodnutí o této otázce by tak podle názoru žalobce byl jasný i statutárnímu městu Zlín. Pokud by bylo o otázce rozhodnuto kladně, statutární město Zlín by při veškerém výkonu své samostatné působnosti mělo činit kroky vedoucí k ukončení provozování vodohospodářské infrastruktury stávajícím způsobem, kdy je provozována společností MORAVSKÁ VODÁRENSKÁ, a.s. (tedy jak infrastruktury vlastněné společností Vodovody a kanalizace Zlín, a.s., tak kanalizace vlastněné statutárním městem Zlín). Za tyto kroky navíc není nutno považovat jen aktivní jednání, kterým budou ukončeny stávající smlouvy, ale například i pasivní jednání, v důsledku kterého nebudou stávající smlouvy na dobu určitou po uplynutí doby nájmu prodlouženy.“

Z citovaného je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že stěžovatel spornou třetí otázkou nesměřoval pouze na majetek statutárního města Zlín, ale i na vodohospodářskou infrastrukturu ve vlastnictví společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s. Kasační námitka, podle které se třetí otázka netýkala společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a.s., proto není důvodná. To samo však nic nevypovídá o správnosti závěru krajského soudu, podle kterého spolu všechny otázky souvisejí natolik úzce, že nebylo možné konat místní referendum odděleně pouze o třetí otázce.

[25] Podstata a hlavní účel místního referenda „*spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek.*“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, N 27/64 SbNU 285). Výsledek referenda proto zavazuje orgány místní samosprávy k požadované činnosti případně k cíli, kterého se mají snažit dosáhnout. Obdobně Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že „*smysl existence místního referenda spočívá v možnosti občanů vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor*“ (právní věta k rozsudku NSS ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014-41). S tím koresponduje skutečnost, že místní referendum může mít povahu ratifikační (či decizní), kdy obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky,

k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp. (RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 55-56). I přes původní negativní postoj Ústavního soudu ke konzultativním místním referendům (srov. usnesení ze dne 31. 8. 2006 sp. zn. II. ÚS 706/04) se zmíněný typ referenda nakonec prosadil judikatorně (nálezn Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007 sp. zn. I. ÚS 101/05, N 48/44 SbNU 619; usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010 sp. zn. IV. ÚS 265/10), i prakticky, neboť od přijetí zákona o místním referendu proběhla celá řada místních referend konzultativního charakteru (k jednotlivým příkladům viz RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 57-58). Ani věcné vymezení možností konat konzultativní místní referendum není bezbřehé, jelikož je ohraničeno § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014 - 42).

[26] Nejvyšší správní soud v nyní souzené věci dospěl k závěru, že sporná třetí otázka - „*Souhlasíte s tím, aby statutární město Zlín při výkonu své samostatné působnosti nepokračovalo ve stávajícím provozním modelu provozování vodohospodářské infrastruktury, kdy je tato infrastruktura pronajímána společnosti Moravská vodárenská a.s.*?“ – je konzultativní povahy; na rozdíl od prvních dvou otázek, které mají povahu ratifikační (decizní). Ze shora citované judikatury i odborné literatury plyne, že pro konzultativní místní referendum, resp. pro konzultativní otázku v místním referendu položenou, je charakteristické, že oprávněné osoby hlasují o tom, jaký postoj k předmětné problematice obec (statutární město) zaujme. Výsledek hlasování je pak nutno interpretovat tak, že obec (statutární město) je vázána prosazováním názoru občanů vysloveného v platném a závazném místním referendu.

[27] Krajský soud v naříkaném usnesení vyložil, z jakých důvodů považuje všechny tři otázky za jeden celek, stěžovatel ve vztahu v prvním dvěma otázkám jeho závěry nezpochybňuje, třetí otázka se však Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako poměrně slabě provázaná s otázkami předchozími. Úvahy krajského soudu o její blízké souvislosti s předchozími otázkami nepovažuje Nejvyšší správní soud ani za správné, ani za přesvědčivé. Uvedené plyne z konzultativní povahy této otázky; výsledkem hlasování o ní není jasný příkaz adresovaný odpůrci stanovující, jak má či nemá s konečnou platností rozhodnout, ale „pouze“ vymezení přístupu, který má při provozování vodohospodářské infrastruktury prosazovat. Zněl-li by výsledek hlasování o třetí otázce „ANO“, mohl by ho odpůrce realizovat i bez odvolání stávajících a zvolení nových členů orgánů společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s. (byť zřejmě ne tak efektivně jako by tomu bylo při výměně členů orgánů a stanovení jasného zákazu pokračování ve stávajícím modelu). Ve společnosti Vodovody a kanalizace Zlín, a. s., která vlastní vodovody a kanalizaci, jež provozuje MORAVSKÁ VODÁRENSKÁ, a. s., má totiž odpůrce 46,27% podíl a kanalizaci na území bývalých Bat'ových závodů vlastní přímo odpůrce. Odpůrce tak má velmi silné (byť ne absolutní) postavení a mohl by se aktivně přičinit o změnu stávajícího modelu provozování vodohospodářské infrastruktury.

[28] Nejvyšší správní soud dále dodává, že se neztotožňuje s úvahami krajského soudu, podle kterých by se vyhlášením místního referenda jen o některé z navržených otázek nepřipustně spolupodílel na pokládání politických otázek. Soud v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda vstupuje do pozice obecního zastupitelstva; přezkoumává toliko skutečnost, zda lze o dané otázce místní referendum konat, a jeho rozhodnutí nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu). Odborná literatura k absenci kasačního principu v soudním řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. uvádí: „*Soudu je tak příznáno právo vymknout se ze zásadně kasační povahy své pravomoci ve správním soudnictví a rozhodnout namísto správního orgánu (...). Při rozhodování podle § 91a odst. 1 písm. b) SŘS tedy soud neposuzuje primárně zákonnost rozhodnutí zastupitelstva o nevyhlášení místního referenda, ale zákonnost*

samotného návrhu na jeho vyhlášení.” (Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016). Zastupitelstvo obce přitom není při rozhodování o vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru povinno rozhodovat o návrhu – je-li navrženo více otázek – jako celku. Komentářová literatura k § 13 odst. 1 zákona o místním referendu uvádí: „*Jestliže se hlasuje o více otázkách, z nichž ne všechny jsou nepřijatelné, pak tato okolnost sama o sobě nevyklučuje konat místní referendum o otázkách, které netrpí vadami. V takovém případě by zastupitelstvo nebylo oprávněno nevyhlásit místní referendum jako celek, ale muselo by vyhlásit hlasování pouze o otázkách, které vyhovují požadavkům zákona.*“ (RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 119). Stejným způsobem – posoudit přípustnost navržených otázek jednotlivě – musí postupovat i soud.

[29] Uvedené odpovídá principu, podle kterého mají být otázky přípustnosti konání místního referenda v pochybnostech hodnoceny ve prospěch konání místního referenda (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, podle kterého „*možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zřejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.*“). Úvaha krajského soudu, že může „*referendum o položených otázkách jako celek podle návrhu vyhlásit anebo návrh zamítnout*“, nemá oporu v zákoně o místním referendu, v soudním řádu správním a ani ve skutkových okolnostech souzeného případu, a proto není správná.

[30] Měl-li krajský soud obavu z toho, že by jeho úvahy o oddělitelnosti jednotlivých otázek mohly vést k závěrům pro samotného stěžovatele překvapivým, měl k projednání věci samé nařídit jednání. Z žaloby (srov. např. citace žaloby v odst. [21] a [24] tohoto rozsudku) byla vůle stěžovatele zavázat odpůrce alespoň ke snaze o změnu stávajícího modelu provozování vodohospodářské infrastruktury zřejmá; takový závazek by mohl vyplynout z hlasování v místním referendu byť pouze o třetí navržené otázce.

[31] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012 - 47, krajský soud dovodil, že „*[s]tejně jako v případě závadnosti části otázky nelze konat referendum o otázce jako celku (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Ars 4/2012-47 ze dne 31. 10. 2012), pak v případě závadnosti jedné z dílčích otázek, jež jsou otázkami vzájemně provázanými a evidentně se vztahujícími k jednomu tématu, nelze konat referendum o otázkách jako celku.*“ S takovou interpretací uvedeného rozsudku však souhlasit nelze. Rozhodná je míra oddělitelnosti jednotlivých otázek. V případě souzeném pod sp. zn. Ars 4/2012 zdejší soud posuzoval jednu otázku, která se skládala z několika částí (zahrnovala v sobě několik úkolů určených zastupitelstvu obce) a byla položena jako jeden celek; oprávněné osoby hlasovaly o této otázce souhrnně, buď jedním slovem „ano“ nebo jedním slovem „ne“. Rozhodnutí přijaté v takovém místním referendu proto bylo třeba posoudit také jako celek. V tehdy souzené věci se navíc jednalo o ratifikační (decizní) místní referendum.

[32] V nyní souzeném případě je však třetí otázka od předchozích dvou otázek zcela oddělitelná. Oprávněné osoby by o ní, kdyby zastupitelstvo odpůrce místní referendu vyhlásilo, hlasovaly zvlášť. Nezávisle na předchozích dvou otázkách by tak mohly vyjádřit svou vůli, zda souhlasí s tím, aby došlo ke změně stávajícího provozního modelu provozování

vodohospodářské infrastruktury. Kladná odpověď na tuto otázku by přitom, jak bylo vysvětleno v odst. [27] tohoto rozsudku, byla realizovatelná i přes záporné odpovědi na první dvě otázky. Jinými slovy třetí otázka obstojí sama o sobě a z pouhé shody tématu, kterého se všechny tři otázky týkaly, nelze dovozovat natolik silnou provázanost, která by automaticky vedla k vyslovení nemožnosti konat místní referendum jako celek. Takový postup by byl v rozporu se zásadou, podle které by soudy v pochybnostech měly rozhodovat ve prospěch konání místního referenda (viz shora citovaný rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012 - 26), a to navíc za situace, kdy stěžovatel stál o konání místního referenda alespoň o třetí otázce.

[33] Ke kasační námitce o nepřípustnosti toho, aby krajský soud opřel své rozhodnutí o spekulaci, jaký důsledek pro politickou reprezentaci by mělo případné nesplnění příkazů vzešlých z referenda, Nejvyšší správní soud uvádí, že se krajský soud o důsledcích (ne)splnění závazků plynoucích z místního referenda pro politickou reprezentaci zmínil při posouzení významu první otázky, kterou se stěžovatel v návrhu na vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. snažil interpretovat v rozporu s jejím zněním. Pro závěr krajského soudu, že odpověď na první otázku není odpovědí na otázku, zda má odpůrce „*usilovat o zaražení tohoto bodu na program valné hromady a na této valné hromadě hlasovat tak, aby bylo dosaženo požadovaného smyslu*“, jak argumentoval stěžovatel, nebylo namítané nikterak rozhodné.

[34] Nejvyšší správní soud se nicméně plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu o odpovědnosti stěžovatele za precizní formulaci položených otázek a uvádí, že v nyní souzeném případě uvedené stěžovatel poněkud podcenil; byť v kasační stížnosti tvrdí, že precizaci otázek věnoval skutečně náležitou péči a byl si plně vědom složitosti problematiky. Nelze se ztotožnit s názorem stěžovatele, podle kterého je pro občany srozumitelnější položení otázky, co má dotčený skutečně udělat, a ne o co má pouze usilovat. Stěžovatel jednak podceňuje oprávněné osoby hlasující v místním referendu, jednak zcela pomíjí význam konzultativních referend; přitom právě konzultativní povaha třetí otázky, kterou krajský soud nezohlednil, vedla ke zrušení napadeného usnesení.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud opodstatněné kasační stížnosti vyhověl, napadené usnesení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud znovu a pečlivěji posoudí, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), provázanost třetí otázky s první a druhou otázkou; nebude přitom vycházet z mylné domněnky o nutnosti posuzovat navržené otázky jako jeden celek. S ohledem na dobu, která uplynula od podání návrhu na vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., krajský soud zváží nařízení jednání. Krajský soud též uváží, zda je třetí otázka jednoznačně položena ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, není sama o sobě nepřípustná ve smyslu § 7 zákona o místním referendu, resp. lze-li o ní místní referendum konat (srov. § 13 odst. 1, ve spojení s § 57 odst. 3 zákona o místním referendu); při tom zohlední pohled běžného hlasujícího občana (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43, ve znění opravného usnesení ze dne 10. 12. 2012, čj. Ars 2/2012 - 63). Přesvědčivostí rozhodnutí krajského soudu by též prospělo, kdyby se nezmiňoval o odvolání stávajících členů *valné hromady* a dozorčí rady, neboť společníky akciové společnosti, kteří se scházejí na valné hromadě (nebo mimo ni), aby vykonávali své právo podílet se na řízení společnosti, odvolat nelze.

[36] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. listopadu 2019

Tomáš Langášek
předseda senátu