

USNESENÍ

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 Ivo Pospíšila (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, zastoupen Mgr. Tomášem Machurkem, advokátem advokátní kanceláře MT Legal s. r. o., se sídlem Jakubská 121/1, Brno, týkající se návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2019, čj. 67 A 2/2019 - 243,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) se v řízení před krajským soudem domáhal podle § 91a odst.1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyhlášení místního referenda na území statutárního města Zlín k těmto třem 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] Stěžovatel uplatnil návrh na konání místního referenda u odpůrce dne 14. 1. 2019, přičemž 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“. 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 usnesením ze dne 14. 3. 2019, č. j. 67 A 2/2019-136, návrh zamítl, neboť ve shodě s odpůrcem dospěl k závěru, že kladnou odpověď na první otázku nelze realizovat. Odpůrce nemá nadpoloviční většinu hlasů na valné hromadě nutnou pro odvolání členů představenstva a dozorčí rady. Tvrzení stěžovatele, 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, buď by jej realizovat nemohl, nebo by ho musel realizovat bez toho, že by disponoval dostatečným počtem hlasů na valné hromadě. Rozhodnutí v místním referendu, které by to odpůrci ukládalo, by mohlo být v rozporu s právními předpisy [§ 7 písm. d) zákona o místním referendu]. Krajský soud však současně dospěl k závěru, že v případě závadnosti jedné z dílčích otázek, jež jsou otázkami zřetelně již podle samotného stěžovatele provázanými a evidentně se vztahujícími k jednomu tématu (v daném případě otázky první, která je nehlasovatelná), nelze konat referendum o otázkách jako celku, a proto krajský soud návrh zamítl jako celek.

[4] Tento názor korigoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2019, č. j. Ars 1/2019-38. Vyšel v něm z toho, že stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybil závěry krajského soudu, pokud jde o první a druhou otázku, ani pokud jde o hodnocení jejich provázanosti, ale předmětem jeho nesouhlasu byla otázka třetí a možnost jejího oddělení a samostatného vyhlášení. Dospěl přitom k závěru, že třetí otázka má povahu konzultativní a je od prvních dvou oddělitelná. Výsledek hlasování o ní by nebyl jasným příkazem adresovaným odpůrci a stanovujícím, jak má či nemá s konečnou platností rozhodnout, ale šlo by pouze o vymezení „přístupu“, který má při provozování vodohospodářské infrastruktury prosazovat. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že třetí otázku lze posuzovat zcela samostatně, a zavázal krajský soud, aby posoudil, zda tato otázka je sama o sobě položena jednoznačně, zda není sama nepřijatelná a zda lze o ní konat místní referendum.

[5] Krajský soud nyní napadeným usnesením vyhlásil místní referendum na území statutárního města Zlína, a to pouze o původní otázce č. 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 společností Moravská vodárenská a.s.?*“, a ve zbývající části návrh zamítl. Vyšel přitom z toho, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu navrhovatel v kasační stížnosti nezpochybil předchozí závěry krajského soudu, pokud jde o hodnocení první a druhé otázky a jejich provázanosti; Nejvyšší správní soud se k nim nevyslovoval, a krajský soud proto neměl důvodu se od svých původních závěrů odchýlit. Zopakoval tedy svůj předchozí závěr, že první dvě otázky spolu souvisejí, jsou provázány, doplňují se a mají v rámci působení na voliče tvořit jeden celek, přičemž realizace výsledku odpovědi na první otázku je nemožná, neboť odpůrce drží ve Vodovodech a kanalizacích Zlín, a. s., pouze podíl ve výši 46,27 % a nedisponuje na valné hromadě většinou hlasů. Na tom nic nemění ani skutečnost, že na minulých jednáních valné hromady se účastnili akcionáři se součtem hodnot akcií nižším než 100 %, ani to, že z doložených stanovisek dalších akcionářů (obec Želechovice nad Dřevnicí), nebo z průběhu jednání jejich zastupitelstev (obce Lukov a Fryšták) plyne, jak budou na budoucích valných hromadách postupovat. Pokud jde o návrh na vyhlášení prvních dvou otázek, krajský soud jej proto výrokem III usnesení opět zamítl.

[6] Krajský soud byl naopak vázán závěry Nejvyššího správního soudu stran oddělitelnosti třetí otázky. Posoudil, že nejde o otázku nejasnou do té míry, že by byla nehlasovatelná, a neshledal ani její nepřijatelnost, proto v této části návrhu vyhověl a vyhlásil místní referendum pouze o této třetí otázce (výrok I usnesení), přičemž respektoval změnu pétu, kterou provedl

pokračování

navrhovatel, pokud jde o původně navrhovaný termín konání místního referenda, a termín stanovil společně s nejbližšími volbami do krajského zastupitelstva (výrok II usnesení).

[7] Stěžovatel napadl usnesení krajského soudu novou kasační stížností. Ačkoliv v jejím textu uvedl, že brojí toliko proti výroku III usnesení krajského soudu, tedy proti výroku, jímž soud zamítl návrh na vyhlášení místního referenda o otázkách č. 1 a 2, v závěrečném shrnujícím žádání (petitu) navrhl zrušit usnesení jako celek (Nejvyšší správní soud však stěžovatele nevyzýval k odstranění tohoto rozporu, neboť, jak bude uvedeno níže, nemohl mít vliv na posouzení kasační stížnosti a její odmítnutí pro nepřipustnost).

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Podle stěžovatele krajský soud postupoval v rozporu s čl. 22 Listiny základních práv a svobod, neboť navržené otázky č. 1 a 2 posoudil přísně formalisticky, a to i přesto, že splňují zákonné podmínky k realizaci politického práva hlasovat v místním referendu. Stěžovatel se domnívá, že není úlohou soudu, aby hodnotil, jakým způsobem a jakými prostředky odpůrce výsledky referenda bude realizovat, pokud otázky splňují zákonné podmínky podle zákona o místním referendu. Závěr krajského soudu o nemožnosti realizace výsledku referenda je založen na extenzivním výkladu § 7 zákona o místním referendu, neboť zákon nestanovuje, že by se mělo při posuzování obsahu a formy otázek řešit také to, jak se budou výsledky referenda realizovat. Soud pak ani neuvedl, z jakého konkrétního zákonného důvodu považuje první dvě otázky za nepřipustné.

[9] Stěžovatel je dále toho názoru, že dostatečně prokázal, že výsledek referenda by bylo možné fakticky realizovat s ohledem na stanoviska a postoje dalších akcionářů (obce Fryšták, Želechovice nad Dřevnicí a Lukov). Odpůrce společně s těmito akcionáři bude mít na valné hromadě nadpoloviční většinu hlasů, i kdyby se jí účastnili akcionáři disponující 100 % hlasů. Stěžovatel dále namítal, že odpůrce vždy na valných hromadách disponoval nadpoloviční většinou hlasů, a není důvodu, aby tomu tak nebylo i v budoucnu. Krajský soud však k těmto skutečnostem nijak nepřihlížel a jeho závěr o nerealizovatelnosti výsledku referenda je tak stejnou spekulací, jakou vytýká stěžovateli.

[10] Jako nezákonný označil stěžovatel i závěr soudu, že důsledky nemožnosti postupovat podle výsledku referenda by byly nekorektně přičítány v dalším politickém boji k tíži odpůrce, resp. jeho stávající politické reprezentace. Tento závěr je dle stěžovatele rovněž pouze spekulací, která naopak brání volné soutěži politických sil a vůči stávající politické reprezentaci je „ochranářská“. Krajský soud tak upřednostnil zájem stávajících politiků před zájmem občanů.

[11] S ohledem na to stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, případně aby sám Nejvyšší správní soud vyhlásil místní referendum ve znění všech tří otázek.

[12] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve otázkou, zda jsou v dané věci splněny veškeré podmínky řízení, přičemž shledal, že kasační stížnost je nepřipustná.

[13] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost je dále nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.“

[14] Nepřípustnost kasační stížnosti se vztahuje k otázkám, které již dříve v téže věci závazně posoudil Nejvyšší správní soud. Tato skutečnost vyplývá rovněž z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, podle kterého „[I]že tedy konstatovat, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obecně vyjadřuje nepřípustnost kasačních stížností směřujících proti rozhodnutím soudu vydaným po předchozím zrušení jejich původních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Tato zásada nepřípustnosti kasačních stížností je prolomena jen v případech, kdy je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.“

[15] Uváděné usnesení rozšířeného senátu rozšířilo odkazem na dispoziční zásadu nepřípustnost kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i na situaci, kdy stěžovatel uplatňuje v opakované kasační stížnosti námitky nové, které neuplatnil v předchozím řízení o kasační stížnosti. „Podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. je kasační soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, přičemž nad jejich rámec posuzuje skutečnosti v těchto ustanoveních uvedené. Po stěžovateli lze spravedlivě požadovat, aby v souladu s principem ‚vigilantibus iura‘ a dispoziční zásadou uplatnil veškeré důvody, z nichž dovozuje nezákonnost rozhodnutí krajského soudu nebo vady řízení, které jeho vydání předcházely, již v první kasační stížnosti, pokud tak (mj. s ohledem na obsah řízení před krajským soudem a důvody jeho rozhodnutí) učiní může.“ Rozšířený senát proto dospěl v odkazovaném usnesení k závěru, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu brání i v tom, aby posuzoval námitky, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl. Nejvyšší správní soud o takových námitkách v řízení o předchozí kasační stížnosti nerozhodoval, a jejich posouzení se proto nestalo a nemohlo stát součástí závazného právního názoru. Účastník řízení pak v druhé kasační stížnosti může napadnout jediné nesprávnou realizaci závazného právního názoru či pokynu a závěry z ní vyplývající, včetně nastolení otázek, které nemohly být předmětem první kasační stížnosti (typicky pro procesní vady nebo pokud došlo k zásadní změně zjištěných skutkových okolností) (bod 28 usnesení rozšířeného senátu).

[16] Uvedené závěry jsou plně použitelné i na nynější případ stěžovatele. V předchozím rozsudku ze dne 13. 11. 2019, č. j. Ars 1/2019-38, vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost tak, že stěžovatel nezpochyboval závěry krajského soudu stran posouzení první a druhé otázky, namítal pouze jejich nepřezkoumatelnost a brojil proti tomu, že tvrzení stěžovatele soud hodnotil jako spekulace. Tyto námitky Nejvyšší správní soud označil za nedůvodné a v předchozím rozsudku je vypořádal (body 19 a 20 rozsudku; pro úplnost lze uvést, že námitku pozastavení výkonu hlasovacích práv některých akcionářů a v důsledku toho snížení kvóra pro hlasování na valné hromadě pak označil jako nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatel neuplatnil v původním řízení před krajským soudem). Nejvyšší správní soud se proto právním hodnocením první a druhé otázky věcně nezabýval, neboť k tomu stěžovatel rozsahem svých námitek ani nedal prostor. Právní hodnocení krajského soudu korigoval kasační soud pouze pokud jde o oddělitelnost třetí otázky, a v tomto rozsahu zavázal krajský soud jejím posouzením z hlediska její jednoznačnosti a přípustnosti. Vázán tímto právním názorem rozhodl krajský soud znovu, přičemž samostatně posoudil třetí otázku, kterou shledal způsobitou vyhlášení.

[17] Pokud stěžovatel nyní v opakované kasační stížnosti brojí proti výroku usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta zbývající část jeho návrhu na vyhlášení otázek č. 1 a 2 v referendu, jedná se o kasační stížnost nepřípustnou, neboť nyní uváděné námitky neuplatnil již v předchozí kasační stížnosti, ačkoliv mu v tom nic nebránilo. Smyslem řízení o kasační stížnosti je posoudit rozhodnutí krajského soudu ze všech hledisek uvedených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., pokud možno v jednom řízení, nikoliv je postupně přezkoumávat v závislosti na tom, který důvod stěžovatel uplatní v dalších kasačních stížnostech poté, co jeho předchozí námitce bylo vyhověno. Takové „řetězení“ kasačních stížností by odporovalo zásadě právní jistoty a principu

pokračování

předvídatelnosti rozhodování, a nebylo by korektní ani ve vztahu ke krajskému soudu, jehož rozsudek vydaný za nezměněných skutkových a právních poměrů by byl postupně zrušován na základě nových důvodů uplatňovaných v opakovaných kasačních stížnostech (viz již citované usnesení rozšířeného senátu, bod 27).

[18] Podle Nejvyššího správního soudu nedošlo v novém řízení před krajským soudem k takovým změnám, které by mohly vést k uplatnění jakékoliv výjimky z nepřipustnosti opakované kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel v novém řízení před krajským soudem doložil účast jednotlivých akcionářů na předchozích valných hromadách, stanoviska některých akcionářů a zápisy z jednání jejich zastupitelstev, to však nepředstavuje změnu skutkového stavu oproti předchozímu řízení před krajským soudem, neboť tyto skutečnosti (tj. že účast na valných hromadách nedosahovala 100 % hlasů a že další akcionáři jsou připraveni hlasovat pro odvolání členů z orgánů Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s.) stěžovatel tvrdil již v předchozím řízení a krajský soud se s nimi vypořádal v prvním usnesení. Stěžovateli tak nic nebránilo v tom, aby posouzení těchto skutečností učinil předmětem již předchozí kasační stížnosti.

[19] Stěžovatel tak v kasační stížnosti uplatnil námitky týkající se právního hodnocení první a druhé otázky, které mohl uplatnit již v předchozí kasační stížnosti, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 13. 11. 2019, č. j. Ars 1/2019-38. Kasační stížnost směřující proti této části usnesení krajského soudu je proto nepřipustná podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[20] Jak již bylo zmíněno, ačkoliv v textu kasační stížnosti stěžovatel výslovně uvedl, že napadá toliko výrok III usnesení krajského soudu, a pouze k němu se upínala jeho argumentace, v petitu kasační stížnosti naopak specifikoval, že navrhuje zrušení usnesení krajského soudu jako celku, tj. včetně jeho výroku I, jímž krajský soud stěžovateli vyhověl a vyhlásil místní referendum o třetí otázce. Nejvyšší správní soud má za to, že kasační stížnost směřující nejen proti zamítavému výroku, ale rovněž proti výroku, jímž bylo stěžovateli vyhověno, je tzv. subjektivně nepřipustná, neboť by jí stěžovatel brojil proti části usnesení, která byla vůči jeho návrhu naopak příznivá a nemohla mu na jeho právech vzniknout újma (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012-33). Návrhem na zrušení celého usnesení krajského soudu směřuje stěžovatel proti vlastní argumentaci, na níž založil již předchozí kasační stížnost, totiž že třetí otázka je od prvních dvou oddělitelná a je samostatně způsobilá vyhlášení v místním referendu. Napadením celého usnesení krajského soudu pak nelze zhojit ani nepřipustnost kasační argumentace ve vztahu k zamítavému výroku krajského soudu, jak byla konstatována výše. Není důvodu, aby si stěžovatel tímto způsobem, pokud to tak vůbec zamýšlel, otevřel přezkum té části usnesení, která je založena na právních závěrech, které se nemohly stát předmětem přezkumu Nejvyšším správním soudem v předchozím řízení o kasační stížnosti.

[21] Ze všech výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

[22] O nákladech řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 93 odst. 4 s. ř. s., dle kterého nemá ve věcech místního referenda žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 5. února 2020

Tomáš Langášek
předseda senátu