

## USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci

navrhovatele:

**Přípravný výbor ve složení: Ing. Radek Strouhal, Ing. Jindřich Žaloudek, Ivana Bogarová, Pavel Sekula**

jednající Pavlem Sekulou, zmocněncem přípravného výboru

bytem Podlesí V 5407, Zlín

zastoupený Mgr. Markétou Vojtáškovou, advokátkou

sídlem Kvítková 124, Zlín

proti odpůrci:

**statutární město Zlín**

sídlem Nám. Míru 12, Zlín

**o návrhu na vyhlášení místního referenda ve statutárním městě Zlíně**

**takto:**

- I. Návrh se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

1. Navrhovatel se návrhem doručeným zdejšímu soudu dne 22.2.2019 domáhá podle § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), vyhlášení místního referenda na území statutárního města Zlína k otázkám: 1. „*Má statutární město Zlín odvolat na nejbližší valné hromadě V ak Zlín stávající členy orgánů V ak 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 „V ak Zlín“) na nejbližší valné hromadě V ak Zlín uložit jeho vedení prosazovat samostatné provozování vodohospodářské infrastruktury V ak Zlín a za tímto účelem neprodlené 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. Takto navrhovatel uplatnil návrh u odpůrce dne 14.1.2019. Svůj návrh odůvodňoval nespokojeností se stávajícím provozním modelem hospodaření s pitnou vodou a odpadními vodami, který v roce 2004 schválilo zastupitelstvo odpůrce (podle navrhovatele jako „většinový akcionář“ Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s.). Provozní model je podle navrhovatele nevýhodný pro spotřebitele vodohospodářských služeb na Zlínsku, neboť Vodovody a kanalizace Zlín, a.s. nemají z nájmu od MORAVSKÉ VODÁRENSKÉ, a.s. a od koncernu Veolia a.s. dostatečný zdroj financování na prostou obnovu vodohospodářské infrastruktury a na další potřebné investice. Potřeba transparentního rozhodnutí o zachování stávajícího „oddílného provozního modelu“ nebo o zajištění samostatného hospodaření Vodovodů a

kanalizací Zlín, a.s. ve smíšeném provozním modelu hospodaření s vodou je pak podle navrhovatele dána i několik let trvající veřejnou diskusí občanů Zlína a přilehlých obcí ohledně řešení této problematiky, zlínská politika podle navrhovatele má k této otázce postoj problematický, stávající model sice kritizují, ale ohledně řešení argumentují tak, že stav způsobili politici v letech 2002 až 2004 a oni nemají možnost změny. S tím navrhovatel nesouhlasí.

3. Zastupitelstvo statutárního města Zlína na svém zasedání uskutečněném dne 7.2.2019 schválilo nevyhlášení místního referenda na základě podaného návrhu, neboť podle jeho názoru nelze o takto navržených otázkách místní referendum konat, konkrétně proto, že 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. pouze 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 navíc otázky jsou formulovány tak, že by mohly vyvolat protiprávní jednání odpůrce spočívající v zasahování do obchodního vedení Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. V případě otázky č. 3 pak není zcela jasný její smysl, neboť odpůrce není stranou smlouvy, která je uzavřena mezi vlastníkem (Vodovody a kanalizace Zlín, a.s.) a provozovatelem vodárenské infrastruktury (MORAVSKÁ VODÁRENSKÁ, a.s.), která je nazývána „provozním modelem“, odpůrce má s tímto provozovatelem uzavřeno několik smluv na provozování infrastruktury na základě koncesních řízení, tato infrastruktura je však v majetku odpůrce a nejedná se tak o majetek, který by byl provozován na základě „provozní smlouvy“ uzavřené mezi Vodovody a kanalizacemi Zlín, a.s. a MORAVSKOU VODÁRENSKOU, a.s.

4. Navrhovatel ve svém návrhu s postojem odpůrce nesouhlasí, provádí rozbor jednotlivých otázek a dovozuje, že jím formulované otázky vyhovují § 6, § 7, § 8 odst. 3 a § 16 odst. 1 zákona o místním referendu, jsou všechny tři ve všech jejich částech formulovány jednoznačně, srozumitelně a v souladu s právními předpisy.

5. Pokud jde o první otázku, tu navrhovatel argumentuje tak, že všechny části této otázky („...odvolat stávající členy orgánů...“, „...VaK Zlín...“, „...zvolit nové členy...“, „...uložit těmto členům...“, „...realizovat výsledky referenda...“) jsou jasné. Zkratka „VaK Zlín“ je vyložena v jiné otázce, použité pojmy týkající se „členů“ lze pohledem běžného hlasujícího vykládat tak, že jde o osoby řídící společnost, tj. o její vedení, a slovy „odvolat“ a „zvolit“ se rozumí pohledem běžného hlasujícího výkon hlasovacího práva, konkrétně zahrnujícího především navrhnout předmětný bod do programu valné hromady a uvedeným způsobem o tomto hlasovat. Významově to lze také dovést z formulace druhé otázky, kde je výslovně uvedeno, že odpůrce je ovládající osobou ve vztahu k Vodovodům a kanalizacím Zlín, a.s. Pokud jde o podíl odpůrce ve Vodovodech a kanalizacích Zlín, a.s., ten skutečně dosahuje 46,27%, ale odpůrce na valných hromadách dlouhodobě představuje většinu akcionářů, navíc minimálně město Otrokovice (s podílem 5%) by podle navrhovatele hlasovalo pro ukončení stávajícího provozního modelu a s ohledem na vysoký počet malých akcionářů nelze předpokládat účast všech akcionářů na valné hromadě. Pohled odpůrce je proto formalistický. Kromě toho nejde o zásah do výkonu obchodního vedení, v kontextu třetí otázky se tím myslí, že novým členům orgánů Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s., zejména představenstvu, bude uloženo pokračovat či nepokračovat ve stávajícím provozním modelu, aniž by bylo přesně určeno, jak má být takto uložená povinnost realizována.

6. Pokud jde o druhou otázku, tu navrhovatel argumentuje tak, že nejde o zásah do obchodního vedení, neboť jde o otázku strategického významu, aniž by bylo určeno, jak výsledku dosáhnout, a běžný hlasující si otázku vyloží tak, že odpůrce má učinit vše potřebné,

aby byl předmětný bod zařazen do programu valné hromady, a následně má odpůrce odpovídajícím způsobem hlasovat. Smlouva s MORAVSKOU VODÁRENSKOU, a.s. představuje smlouvu svým charakterem odpovídající pachtu závodu a druhá část druhé otázky („...uložit vedení za účelem samostatného provozování neprodlené ukončení smluv...“) je podle navrhovatele v podstatě pouze doplněním první části druhé otázky, aby bylo jasné, že samostatné provozování vodohospodářské infrastruktury znamená i ukončení smluv s MORAVSKOU VODÁRENSKOU, a.s. Jasný je i pojem „...neprodleně...“.

7. Pokud jde o třetí otázku, tu navrhovatel argumentuje tak, že je všeobecně známo, že vodohospodářská infrastruktura je na území odpůrce rozdělena do dvou částí se dvěma různými režimy – část je ve vlastnictví Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. a tu provozuje MORAVSKÁ VODÁRENSKÁ, a.s. (o to se vede veřejná debata) a druhou část tvoří pouze kanalizace bývalých Baťových závodů. Třetí otázka je sice formulována obecněji, aniž by uváděla příslušnou část infrastruktury a příslušné smlouvy, avšak podpisové listiny obsahovaly vysvětlení významu i současného stavu. Otázka pro hlasujícího občana nemůže být matoucí.

8. Odpůrce k navrhovatelově argumentaci setrvává na svém závěru, že o takto navržených otázkách místní referendum konat nelze. Odpůrce s ohledem na výši podílu 46,27% nemá možnost sám většinově (přítomnými) hlasovat, nelze předpokládat budoucí způsob hlasování, názory jednotlivých akcionářů Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. se ostatně v minulosti vyvíjely, při takovéto formulaci otázek může být podle odpůrce hlasující občan přesvědčen, že odpůrce je oprávněn v souladu s výsledky hlasování postupovat sám. Navíc je matoucí, co znamená povinnost uložit „...realizovat výsledky referenda...“, neboť tím mohou být závěry ve všech třech otázkách, které se nemusí týkat téhož majetku. Otázka č. 1 a č. 2 navíc předpokládá udělování pokynů k obchodnímu vedení společnosti, což je v rozporu s § 435 odst. 3 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, popř. nevyklučuje zneužití hlasovacích práv členem korporace v rozporu s § 212 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. K otázce č. 3 odpůrce argumentuje nejasnostmi v souvislosti s dvojím režimem provozování vodohospodářské infrastruktury.

9. Podle § 91a odst. 1 písm. b) s.r.s. se lze návrhem u soudu za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat vyhlášení místního referenda. Zvláštním zákonem je zákon o místním referendu. Podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu má právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu přípravný výbor, jestliže zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Podle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu je třeba návrh podat nejpozději do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí.

10. V nyní posuzované věci zastupitelstvo statutárního města Zlína rozhodovalo o návrhu na vyhlášení místního referenda na svém zasedání uskutečněném dne 7.2.2019. Návrh byl ke zdejšímu soudu podán dne 22.2.2019. Návrh tak byl podán včas a zdejší soud nedovodil žádný důvod, pro který by mělo jít o návrh nepřijatelný.

11. Zdejší soud proto přistoupil k meritornímu posouzení návrhu, tj. posuzoval, zda lze o navržených otázkách místní referendum konat.

12. Podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání (§ 15) /písm. a)/, o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat /písm. b)/. Podle § 1 písm. a) zákona o místním referendu

tento zákon upravuje provádění místního referenda v obci, není-li územně členěným statutárním městem, v městské části nebo v městském obvodu územně členěného statutárního města a v městské části hlavního města Prahy. Podle § 6 zákona o místním referendu se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Podle § 7 zákona o místním referendu nelze místní referendum konat o místních poplatcích a o rozpočtu obce nebo statutárního města (písm. a/), o zřízení nebo zrušení orgánů obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání (písm. b/), o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen "starosta obce"), primátora statutárního města a primátora hlavního města Prahy (dále jen "primátor"), místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu nebo městské části (dále jen "rada obce"), členů rady statutárního města a hlavního města Prahy (dále jen "rada statutárního města") a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města (písm. c/), jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy (písm. d/), v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení (písm. e/), o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti (písm. f/) nebo o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce (písm. g/), jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců (písm. h/).

13. Z obecného pohledu zdejší soud neshledal žádný důvod, který by konání místního referenda tematicky principiálně bránil. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám hospodaření s pitnou vodou a s odpadními vodami, jsou-li tyto otázky vyvolány údajnou nespokojeností s dřívějším rozhodnutím místních politiků a údajnou neochotou na stávajícím (zaběhlém, avšak údajně nevýhodném) stavu cokoli měnit, podle zdejšího soudu představuje jejich ústavně zaručené politické právo a za splnění zákonných podmínek mají občané na vyhlášení místního referenda k tomuto tématu právní nárok. Z obecného pohledu tedy konání místního referenda nic nebrání.

14. Za tohoto stavu je třeba konkrétně posoudit otázky, jimiž má být toto politické právo občanů v posuzované věci naplněno. Posouzení navržených otázek náleží podle zákona o místním referendu primárně právě zastupitelstvu a soud nyní v řízení ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s. vstupuje do pozice zastupitelstva; rozhodnutí soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu). Tato specifická konstrukce ingerence soudní moci do procesu rozhodování zastupitelstva jako orgánu územního samosprávného celku je dána významem referenda jako projevu politického práva zakotveného v čl. 21 Listiny základních práv a svobod. Právní předpisy, které upravují konání místního referenda, je třeba především vykládat s ohledem na klauzuli obsaženou v čl. 22 Listiny základních práv a svobod, která má za úkol limitovat kterýkoli subjekt vykládající a aplikující právo při normotvorbě, výkladu i použití politických práv. Tam vyjádřená zásada nezavazuje pouze zákonodárce, nýbrž také orgány moci výkonné i soudy, a projevuje se v tom, že výklad a aplikace pravidel obsažených v zákoně o místním referendu nesmějí být v rozporu se smyslem a účelem zákona o místním referendu. Jinými slovy, výkladem a aplikací právních předpisů by nemělo docházet k tomu, že i přes splnění zákonem daných podmínek k realizaci politického práva hlasovat v místním referendu by bylo z důvodů např. přísného formalismu do tohoto práva nepřipustně zasaženo. To se týká i posouzení přípustnosti navržených otázek, které by měly být občanům v místním referendu položeny.

15. Zdejší soud při úvaze ohledně přípustnosti navržených otázek vychází především z přesvědčení, že soud v tomto typu řízení má být garantem umožnění referenda coby zásadního doplnku klasických mechanismů zastupitelské demokracie v případech, kdy tomu nebrání žádné nedostatky návrhu, které by reálně znemožnily skutečný výkon referenda, a kdy

tomu současně nebrání žádné nedostatky návrhu, které by zamlžovaly podstatu věci, o níž má být rozhodováno, nebo zamlžovaly východiska, jejichž znalost se u hlasujících rozumně předpokládá a jejichž znalost může ovlivňovat úvahy hlasujících, anebo zamlžovaly okolnosti, za nichž má být hlasováno. Současně nemůže být soud při svém rozhodování aktivistickým v tom směru, že by do znění otázek, jak jsou předmětem návrhu, jakkoli zasahoval, kupř. tyto otázky cizeloval, dával jim svými zásahy jasnější význam, eventuálně položenou otázku uvnitř stylisticky měnil (jak podle soudu zřejmě ve skutečnosti mohla být myšlena) či měnil pořadí otázek k jednomu tématu (jak by podle soudu zřejmě mohlo dávat větší smysl), popř. položené otázky k jednomu tématu slučoval či rozděloval anebo o části otázek, jsou-li k jednomu jedinému tématu, referendum vyhlásil a o jiné části nikoli. Je to totiž výlučně navrhovatel (přípravný výbor), kdo cítí potřebu, aby se občané k určitému tématu vyjádřili, a to ke zcela konkrétním otázkám, v jejich přesném (navrhovaném) kontextu, v jejich přesné (navrhované) posloupnosti, a tedy v jejich celkovém spolupůsobení na toho, kdo podle navrhovatele má v referendu hlasovat. Je to tedy výlučně navrhovatel, kdo musí k jednomu tématu formulovat otázky jako celek, jejich znění i jejich pořadí, a je to soud, kdo musí takto k jednomu tématu formulované otázky posoudit jako celek, ve znění a v pořadí, jak je navrhováno, aniž by do kontextu otázek mohl zasahovat. Tedy stejně jako v případě závadnosti části otázky nelze konat referendum o otázce jako celku (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 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.

16. V nyní posuzované věci 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 témže 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 nehodlají 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 otázkou, 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).

17. Zdejšímu soudu za konkrétního znění položených otázek jako celku, jež jsou nepochybně otázkami k jednomu tématu položenými přesně tak, jak za potřebné pokládá navrhovatel, nepřisluší, aby aktivisticky spekuloval v tom směru, zda kupř. uložení povinnosti prosazovat samostatné provozování vodohospodářské infrastruktury namísto pronajímání infrastruktury (druhá a třetí otázka) nelze dosáhnout i bez odvolávání a volení „nových členů“ (první otázka), tj. zda by tato povinnost nemohla být ukládána i stávajícím „členům“, nebo zda kupř. nestačí uložit prosazování samostatného provozování vodohospodářské infrastruktury (druhá otázka) bez toho, že by současně bylo zapotřebí ukládat nepokračování ve stávajícím

provozním modelu provozování vodohospodářské infrastruktury (třetí otázka). Zdejšímu soudu tedy za uvedeného stavu nepřisluší, aby v případě, kdy eventuálně zjistí závadnost jedné z položených otázek, vážil, zda by „nepostačovalo“ položení jiných otázek, zda by to také navrhovateli eventuálně „vyhovovalo“, či k tomu dokonce při svém rozhodování otevíral možnost polemiky mezi navrhovatelem a odpůrcem. Výsledkem by totiž v takovém případě mohlo být vyhlášení fakticky jiného referenda, než jak je navrhovatel původně navrhoval a především jak o něm rozhodovalo odpůrcovo zastupitelstvo. Výsledkem by také mohlo být faktické spolupodílení se soudu na pokládání politických otázek, a to bez znalostí místních souvislostí, bez znalostí místních potřeb, ale především mimo jakékoli kompetence, jež by k tomu soud měl. Zdejší soud tedy musí rozhodovat o položených otázkách tak, jak byly navrhovatelem ke konání referenda navrženy, tedy buď referendum o položených otázkách jako celek podle návrhu vyhlásit anebo návrh zamítnout.

18. Pokud jde o první otázku, tu by měli občané odpovědět ANO/NE na otázku, zda má odpůrce „*odvolat na nejbližší valné hromadě VaK Zlín stávající členy orgánů VaK Zlín, zvolit nové členy a uložit těmto členům realizovat výsledky referenda*“. Použití zkratky „*VaK Zlín*“ se zdejšímu soudu samo o sobě problematickým nejeví. Právě proto, že zdejší soud vnímá návrh položených otázek jako celek (shodně jako sám navrhovatel), použití zkratky v první otázce, jež je však zavedena až ve druhé otázce („...*dále jen...*“), může zdejší soud pokládat nejvýše coby důsledek živelnosti či stylistické nepromyšlenosti postupu navrhovatele, jež sice návrhu esteticky škodí, nikterak však do té míry, že by byla zamlžena identifikace konkrétní valné hromady a konkrétních „*členů orgánů*“, jichž se otázka týká. Nepochybně jde o valnou hromadu a „*členy orgánů*“ Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s.

19. Jako problematická a ve výsledku nemožná se však jeví realizace odpovědi na první otázku v tom směru, zda má odpůrce „...*odvolat stávající členy orgánů...*“, „...*zvolit nové členy...*“ a „...*uložit těmto členům...*“. Mezi navrhovatelem a odpůrcem je totiž nesporné, že odpůrce drží ve Vodovodech a kanalizacích Zlín, a.s. pouze podíl ve výši 46,27%. Nemá tak nadpoloviční většinu hlasů na valné hromadě. Podle Oddílu prvního, § 18 odst. 2 písm. f) a g) stanov Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. do působnosti valné hromady náleží volba a odvolání členů představenstva a volba a odvolání členů dozorčí rady (s výjimkou členů dozorčí rady, které nevolí valná hromada). Podle Oddílu prvního, § 24 odst. 2 stanov Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. valná hromada rozhoduje prostou většinou hlasů přítomných akcionářů, není-li k rozhodnutí zapotřebí kvalifikované většiny. V případě volby a odvolání členů představenstva a volby a odvolání členů dozorčí rady třeba kvalifikované většiny není. Pak by tedy k volbě a k odvolání členů představenstva a k volbě a k odvolání členů dozorčí rady, což by měl realizovat odpůrce podle výsledku hlasování v referendu, bylo třeba, aby odpůrce disponoval většinou hlasů na příslušném jednání valné hromady.

20. Zdejší soud sice nemá pochyb o tom, že v první otázce navrhovaná povinnost odpůrce „...*odvolat stávající členy orgánů...*“, „...*zvolit nové členy...*“ a „...*uložit těmto členům...*“ se týká členů představenstva a dozorčí rady, dovozuje však, že k tomu, aby odpůrce „...*odvolal stávající členy orgánů...*“, „...*zvolil nové členy...*“ a „...*uložil těmto členům...*“ jakoukoli povinnost, bez dalšího nedisponuje většinou hlasů na jednání valné hromady. První otázka je přitom formulována tak, že rozumně uvažující hlasující občan vychází právě z premisy, že bude-li referendum (z pohledu navrhovatele, tedy z pohledu navrhovatelem dovozované potřeby změny modelu provozování vodohospodářské infrastruktury) „úspěšné“, budou stávající členové valné hromady a dozorčí rady odvoláni, budou jmenováni noví a těm bude uloženo, aby postupovali tak, aby došlo ke změně modelu provozování vodohospodářské infrastruktury. Tato premisa zahrnující přesvědčení o reálné možnosti odpůrce samostatně „zařídít“ odvolání, volbu a úkolování „nových“ členů vedení, povede-li jej k tomu výsledek hlasování v referendu, by se jistě promítla do úvahy hlasujících občanů, jež by předcházela jejich hlasování, ale také do jejich úvahy ohledně důsledků eventuálního nesplnění „pokynu místním politikům“, pokud by

i přes (z pohledu navrhovatele) „úspěšné“ referendum k odvolání stávajících členů valné hromady a dozorčí rady, ke jmenování nových, jimž by bylo uloženo, aby postupovali tak, aby došlo ke změně modelu provozování vodohospodářské infrastruktury, nedošlo. Tak by se však nemuselo stát v důsledku nerespektování výsledků referenda, nýbrž v důsledku prosté nemožnosti s ohledem na nedostatečný počet hlasů na valné hromadě odvozený od vlastnictví akcií se jmenovitou hodnotou nedosahující více než 50% základního kapitálu Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. Pak by tedy důsledky eventuální nemožnosti postupovat podle výsledků referenda mohly být nekorektně přičítány k tíži odpůrce (resp. jeho stávající politické reprezentace) v dalším politickém boji. To není důsledkem pro zdejší soud přehlédnutelným, jde přitom o důsledek přičitatelný k tíži navrhovatelově formulaci první otázky, tedy k tíži navrhovatelů.

21. Dovojuje-li přitom (jakoby samozřejmě) navrhovatel, že budoucí vůle k tomu, aby stávající členové valné hromady a dozorčí rady byli odvoláni, aby byli jmenováni noví a aby těm bylo uloženo, aby postupovali tak, aby došlo ke změně modelu provozování vodohospodářské infrastruktury, bude vůlí nikoli pouze odpůrce (v souladu s výsledky referenda), nýbrž „jistě“ i jiných akcionářů, jde o spekulaci. Vskutku z ničeho neplyne, že by navrhovatelem zmiňované město Otrokovice (s podílem 5%) „jistě“ hlasovalo pro ukončení stávajícího provozního modelu. Stejně tak předpoklad (ne)účasti akcionářů na nejbližší valné hromadě, k níž se má vázat podstatná část realizace výsledků referenda (úkoly pro odpůrce ve vztahu k nejbližší valné hromadě jsou přitom podstatou první otázky), je čistě spekulativní. Z ničeho totiž neplyne, kdo z akcionářů by se účastnil valné hromady s konkrétně daným programem (spočíval-li by program v odvolávání členů orgánů, volbě nových členů orgánů a jejich úkolování). Nepředložil-li navrhovatel nic, co by mohlo reálně osvědčovat premisu účasti na nejbližší valné hromadě a způsobu, kterak někteří z dalších akcionářů (kromě odpůrce) budou hlasovat, pak závazek „...odvolat stávající členy orgánů...“, „...zvolit nové členy...“ a „...uložit těmto členům...“, jenž by mohl z výsledku referenda plynout odpůrci a jenž by takto poprávu chápal i běžný (dostatečně bystrý) hlasující občan, je nerealizovatelný. Tu nejde o pohled formálně právní namísto pohledu faktického, jak dovozuje navrhovatel ve svém návrhu, jde jednoduše o to, zda odpověď na první otázku, zněla-li by „ANO“, je realizovatelná tak, jak plyne z položené otázky; podle zdejšího soudu tomu tak není. Bez dalšího, i kdyby odpůrce hodlal realizovat výsledek referenda v rámci první otázky přesně tak, jak by odpovídalo vůli hlasujících, by jej realizovat nemohl anebo, realizoval-li by jej bez toho, že by disponoval dostatečným počtem hlasů na valné hromadě, pak by postupoval v rozporu se stanovami Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. Rozhodnutí v místním referendu, které by to odpůrci ukládalo, by tak mohlo být v rozporu s právními předpisy (§ 7 písm. d/ zákona o místním referendu).

22. Tvrdí-li navrhovatel, že odpověď na otázku, zda má odpůrce „odvolat na nejbližší valné hromadě *Vak Zlín stávající členy orgánů Vak Zlín, zvolit nové členy a uložit těmto členům realizovat výsledky referenda*“, je vlastně 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*“, pak zdejší soud s ním nesouhlasí. Formulace otázky byla výlučně věcí navrhovatele a ví-li navrhovatel nyní, jak má být otázka chápána, mohl ji takto i formulovat. Je přitom podle zdejšího soudu z pohledu hlasujícího občana, jenž nutně zahrnuje jak pohled občana zvažujícího, zda se hlasování v referendu zúčastní, tak pohled téhož občana očekávajícího realizaci výsledku referenda přinejmenším pod hrozbou ztráty eventuálních volebních preferencí v budoucích komunálních volbách, značný rozdíl mezi závazkem eventuálně vzniklým z výsledku referenda, jenž spočívá v tom, že odpůrce napevno „bude realizovat výsledek“, oproti tomu, kdy by odpůrce měl „usilovat o to, aby výsledku bylo dosaženo“. Z ničeho také neplyne a zdejší soud nemá důvod ani předpokládat, že hlasující občan automaticky ví, jaký konkrétní podíl na hlasovacích právech má odpůrce ve Vodovodech a

kanalizací Zlín, a.s. a jaké okolnosti by musely nastat, aby eventuální výsledek referenda se reálně projevil ve vzniku závazku odpůrce „...odvolat stávající členy orgánů...“, „...zvolit nové členy...“ a „...uložit těmto členům...“ se všemi, především politickými, důsledky pro případ nesplnění tohoto závazku.

23. Navrhovatel má právo domáhat se (za splnění zákonných podmínek) vyhlášení místního referenda. Tomu však odpovídá povinnost formulovat otázky tak, aby rozhodnutí, v něž by referendum mohlo vyústit, nemohlo být v rozporu s právními předpisy. V tomto směru se nutně projevuje vysoká míra odpovědnosti toho, kdo vyhlášení místního referenda navrhuje. Nelze přehlédnout, že návrhem na vyhlášení místního referenda se spouští organizačně náročný, za splnění určitých podmínek do budoucna závazný a také nikoli finančně levný proces, a tedy je přiměřené po navrhovateli požadovat, aby formulaci otázek, jež se pak stává formulací neměnnou, věnoval odpovídající pozornost. Formulace otázek tak již není pouhou součástí široké relativně nezávazné diskuse k problému, jenž má být v referendu řešen, nýbrž klíčovým předpokladem úspěšnosti návrhu na vyhlášení referenda jako celku. Hodlá-li tedy navrhovatel realizovat právo na vyhlášení místního referenda, musí – jednoduše řečeno – umět položit otázku (otázky). Povinnost hlasovatelně formulovat otázky je povinností, jež musí být splněna „na první pokus“ – ve vztahu k zastupitelstvu obce i eventuálně následně ve vztahu k soudu. První otázka je v té podobě, jak je navrhována, ze shora uvedených důvodů nehlasovatelná.

24. Za tohoto stavu zdejší soud nevedl aktivistické úvahy v tom směru, zda jsou relativně oddělitelně hlasovatelnými další dvě otázky bez první. To by znamenalo potřebu posoudit, zda by bylo v souladu s představou navrhovatele umožnit hlasovat o tom, zda má odpůrce uložit „členům vedení“ Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. prosazovat samostatné provozování vodohospodářské infrastruktury (druhá otázka) a nepokračovat ve stávajícím provozním modelu provozování vodohospodářské infrastruktury (třetí otázka) bez toho, že by došlo k odvolání stávajících „členů vedení“ a volbě nových „členů vedení“ (první otázka), popř. zda uložení povinnosti realizovat výsledky referenda (první otázka) by mohlo být splněno již uložení „členům vedení“ Vodovodů a kanalizací Zlín, a.s. prosazovat samostatné provozování vodohospodářské infrastruktury (druhá otázka) a nepokračovat ve stávajícím provozním modelu provozování vodohospodářské infrastruktury (třetí otázka). Úvahy zdejšího soudu v tomto směru by nejen zasahovaly do návrhu jako celku, což je podle zdejšího soudu u vzájemně provázaných otázek k jednomu tématu nepřípustné, jak již shora uvedl, navíc by však tyto úvahy mohly vést k závěrům pro samotného navrhovatele překvapivým, neboť on sám by na položení pouze některých otázek nemusel mít zájem, tím spíše provazovali navrhovatel jednotlivé otázky vzájemně tak silně, jak v nyní posuzované věci činí. Výsledkem by pak mohlo být eventuální částečné vyhovění návrhu, o které by však kromě odpůrce nestál ani sám navrhovatel.

25. Zdejší soud za tohoto stavu ani nenařizoval jednání, na němž by si s navrhovatelem otázku eventuálního vyhlášení referenda pouze k některým z původně navržených otázek vyjasňoval. Výsledek by sice v takovém případě nebyl pro navrhovatele překvapivý, veškeré úvahy soudu i samotného navrhovatele, jež by se mohly (a pro alespoň částečně možnou úspěšnost návrhu zřejmě nakonec také měly) promítnout i ve změně samotného petitu návrhu, by však z návrhu, jak o něm hlasovalo zastupitelstvo odpůrce, mohlo ve výsledku učinit návrh odlišný. Pak by tedy bylo zdejším soudem rozhodováno o jiném návrhu na vyhlášení místního referenda, než jak o něm rozhodovalo zastupitelstvo odpůrce, a zdejší soud by tak nemohl ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s. vstoupit do pozice zastupitelstva a svým rozhodnutím reálně nahradit rozhodnutí zastupitelstva (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu). Ostatně by se v takovém případě nejednalo ani o žádnou reálnou právní ochranu navrhovatele proti odpůrci (jeho zastupitelstvu).



26. Zdejší soud tedy na základě těchto úvah 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, 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.

27. Proto zdejší soud návrh na vyhlášení místního referenda již na základě uvedeného zamítl.

28. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 93 odst. 4 s.ř.s., podle kterého v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení; přitom soud neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů řízení procesně úspěšnému odpůrci.

29. Usnesení bude doručeno zástupci navrhovatele a odpůrci. Současně bude vyvěšeno na úřední desce zdejšího soudu. Usnesení nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s.ř.s.).

30. Zdejší soud připomíná, že odpůrce není zbaven povinnosti umístit písemné vyhotovení usnesení neprodleně po jeho obdržení na úřední desku města, ačkoli vyvěšení již bude mít toliko povahu informativní.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 14. března 2019

David Raus v.r.  
předseda senátu