

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Radana Malíka, JUDr. Josefa Baxy, Mgr. Daniely Zemanové, JUDr. Petra Mikeše, JUDr. Miloslava Výborného a zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda ve statutárním městě Ústí nad Labem**, jednajícího V. P., zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5, proti odpůrci: **statutární město Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 8, 401 00 Ústí nad Labem, týkající se řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. září 2014 č. j. 40 A 15/2014 - 42, o návrhu odpůrce na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti se nepřiznává odkladný účinek.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) kasační stížností napadeným usnesením určil, že návrh na konání místního referenda na území statutárního města Ústí nad Labem ze dne 15. července 2014, č. j. MM/SPO/94280/2014, nemá nedostatky a vyhlásil místní referendum ve statutárním městě Ústí nad Labem o této otázce: *„Souhlasíte s tím, aby statutární město Ústí nad Labem zakázalo provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, to jest, zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů, lokálních i centrálních loterijních systémů a jiných podobných přístrojů, na celém svém území?“* Krajský soud rozhodl, že se místní referendum bude konat současně s volbami do městského zastupitelstva statutárního města Ústí nad Labem ve dnech 10. a 11. října 2014.

[2] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností ze dne 16. září 2014, doplněnou dne 19. září 2014, domáhá u Nejvyššího správního soudu zrušení napadeného usnesení krajského soudu. Součástí kasační stížnosti je také návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[3] Stěžovatel návrh na odkladný účinek odůvodnil tím, že by pro něj výkon napadeného usnesení představoval značnou újmu. Stěžovatel uvedl, že očekává v řízení o kasační stížnosti úspěch, neboť je přesvědčen, že usnesení krajského soudu je nesprávné a nezákonné, a předpokládá, že mu Nejvyšší správní soud dá za pravdu a usnesení krajského soudu zruší. Na přípravu konání místního referenda by podle předběžných odhadů musela být vynaložena částka ve výši asi dva miliony Kč, která by v případě úspěchu, který stěžovatel očekává, přišla vniveč a stěžovatel by tak tuto částku byl nucen evidovat jako škodu.

[4] Stěžovatel dále upozornil na skutečnost, že napadené usnesení je protizákonné i v důsledku formulace otázky, o níž se má v referendu rozhodovat. Svůj názor stěžovatel opřel též o stanovisko Ministerstva vnitra. Protizákonnost usnesení krajského soudu stěžovatel spatřuje i ve stanovení termínu konání místního referenda. S ohledem na daný termín objektivně nelze dodržet některé lhůty stanovené zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“).

[5] Navrhovatel ve vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti konstatoval, že na rozdíl od stěžovatele neumí předvídat výsledek řízení. Navrhovatel dále zdůraznil, že v řízení o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze předjímat výsledek sporu samotného. Podle soudního řádu správního je usnesení krajského soudu přímo vykonatelné a kasační stížnost se právní moci usnesení zásadně nedotýká. Nelze tedy argumentovat pouhou důvodností návrhu ve věci samé. Navrhovatel upozornil na skutečnost, že případným přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti by stěžovatel dosáhl svého hlavního zájmu zamezit souběžnému konání voleb a referenda, zatímco zájem navrhovatele na konání místního referenda, chráněný čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, by byl zmařen pouhým procesním postupem soudu bez ohledu na povahu sporu jako takovou. S ohledem na princip proporcionality by proto neměl být kasační stížnosti odkladný účinek přiznán.

[6] Navrhovatel rovněž rozporuje stěžovatelovu argumentaci finančními náklady nutnými k organizaci místního referenda. Finanční náklady hrají oproti zájmům navrhovatele (chráněným ústavním pořádkem) nepoměrně menší roli. Stěžovatel navíc uvedenou částku dva miliony Kč nijak nedoložil, přičemž navrhovatel s odkazem na internetové stránky uvedl, že náklady na místní referendum ve městě Pardubice, tedy městě se srovnatelným počtem obyvatel, se pohybovaly okolo 750 tisíc Kč. Stěžovatelem uváděný údaj proto navrhovatel považuje za zjevně nadsazený. Nepřípadná je i stěžovatelova úvaha o evidenci nákladů na konání referenda jako škody, pokud by Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil; stěžovatel by mohl případnou škodu požadovat po státu z důvodu nesprávného rozhodnutí soudu podle zvláštního předpisu.

[7] Co se týče argumentace nedodržením lhůt, navrhovatel konstatoval, že lhůta ke stanovení minimálního počtu členů městské komise je lhůtou pořádkovou a její posunutí o jeden nebo dva dny nemá právní ani faktický vliv na konání referenda. Navíc primátor již počet členů dne 16. září 2014 stanovil. S ohledem na to, že již od 3. září 2014 byla stěžovateli známo, že byl ke krajskému soudu podán návrh na vyhlášení referenda, měl počítat s oběma variantami výsledku sporu. Uvedené lhůty podle navrhovatele tedy nebrání provedení referenda.

[8] Kriticky se navrhovatel vyjadřuje rovněž ke stěžovatelově výtce vůči znění otázky, jež je předmětem referenda. Krajský soud se s touto problematikou vypořádal vyčerpávajícím způsobem a pouhý odkaz na blíže nespecifikované stanoviska Ministerstva vnitra nemůže podle stěžovatele obstát.

[9] Ze všech uvedených důvodů navrhovatel Nejvyššímu správnímu soud navrhl, aby kasační stížnosti odkladný účinek nepřiznal.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, přičemž vycházel z následujících skutečností a úvah.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že si je velmi dobře vědom skutečnosti, že žádná z možných variant rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku není ideální. Jakkoli řízení o kasační stížnosti ve věcech místního referenda není procesními předpisy lhůtováno, Nejvyšší správní soud tyto věci projednává přednostně tak, aby – je-li to možné – rozhodl ještě před konáním místního referenda meritorně, jinak řečeno, aby ještě před konáním místního referenda bylo s konečnou platností postaveno na jisto, zda místní referendum bylo či naopak nebylo vyhlášeno v souladu se zákonem. Nynější řízení však bylo zahájeno teprve 16. září 2014 kasační stížností, jež musela být nejprve doplněna, a přes urychlenou snahu Nejvyššího správního soudu a účastníků řízení o dodatečné splnění podmínek řízení se stala kasační stížnost projednatelnou až ve středu 24. září 2014, kdy byly zaplaceny i veškeré soudní poplatky. K dnešnímu dni tedy není možné, aby mohl Nejvyšší správní soud přímo o důvodnosti kasační stížnosti kvalifikovaně a zodpovědně rozhodnout a nelze vyloučit, vzhledem k uvedeným okolnostem, že to nebude možné ani do doby konání místního referenda. V takovém případě nezbyvá, než rozhodnout o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s tím, že i poté trvají závažné důvody pro přednostní projednání a rozhodování věci ve smyslu § 56 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Nutno nejprve podotknout, že pravidelně je odkladný účinek spojován s tzv. řádnými opravnými prostředky, typicky s odvoláním, kde účinky rozhodnutí nastávají až v okamžiku rozhodnutí o opravném prostředku. Naproti tomu u opravných prostředků mimořádných, mezi něž spadá i kasační stížnost, je přiznání odkladného účinku předmětem úvahy rozhodujícího orgánu. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. nemá kasační stížnost odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat za přiměřeného užití § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. lze přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[13] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. zjišťuje Nejvyšší správní soud při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti splnění zákonných předpokladů uvedených v citovaném ustanovení, tedy (1) výrazného nepoměru újmy způsobené stěžovateli v případě, že účinky napadeného rozhodnutí nebudou odloženy ve vztahu k újmě způsobené jiným osobám, pokud by účinky rozhodnutí odloženy byly; a zároveň (2) absenci rozporu s důležitým veřejným zájmem. (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. srpna 2014 č. j. 6 As 138/2014 - 30, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[14] Po důkladném zvážení argumentů stěžovatele i navrhovatele Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 73 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s. nejsou naplněny.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je ze své podstaty rozhodnutím předběžné povahy. Předmětem rozhodování je naplnění výše uvedených zákonných podmínek. Naopak není možné jakkoliv předjímat rozhodnutí o věci samé (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. října 2005 č. j. 8 As 26/2005 - 76). Z toho důvodu Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit argumentaci stěžovatele, že očekává úspěch v řízení o kasační stížnosti, neboť je přesvědčen o protizákonnosti usnesení krajského soudu. Subjektivní přesvědčení stěžovatele o protizákonnosti napadeného rozhodnutí je pravidelným znakem v podstatě každého řízení o kasační stížnosti, rozhodně se však nejedná o důvod pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. V právním státě je třeba respektovat pravomocné a vykonatelné rozhodnutí krajského soudu bez ohledu na vnitřní přesvědčení stěžovatele.

[16] Nejvyšší správní soud má za to, že v nyní projednávaném případě nebyla splněna první podmínka přiznání odkladného účinku, podle níž by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám. Jak již Nejvyšší správní soud dříve judikoval, povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy má stěžovatel (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. února 2012 č. j. 1 As 27/2012 - 32). Stěžovatel musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí a z jakých konkrétních okolností to vyvozuje. Stěžovatel odůvodnil hrozící újmu jednak finančními náklady na konání referenda a také obavou z nedodržení zákonných lhůt v případě respektování napadeného usnesení krajského soudu.

[17] V rámci posuzování splnění první podmínky Nejvyšší správní soud zvažuje varianty přiznání a nepřiznání odkladného účinku ve vztahu k hrozící újmě jednotlivých osob. V daném případě dospěl k závěru, že přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti by mělo za důsledek větší újmu pro navrhovatele. Jestliže by Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek, fakticky by tak, s ohledem na krátkou dobu zbývající do stanoveného termínu místního referenda vyhlášeného krajským soudem, znemožnil jeho konání. Zmařil by tak zájem navrhovatele na samotném konání referenda, pro který svědčí pravomocné usnesení krajského soudu a který je navíc chráněn čl. 21 odst. 1 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012 č. j. Ars 1/2012 - 26, body 12 a 14, nebo rozsudek ze dne 18. června 2013 č. j. Ars 2/2013 - 59, bod 28).

[18] Stěžovatel oproti tomu odůvodňuje jemu hrozící újmu toliko vynaloženými finančními náklady a nedodržením zákonných lhůt. Co se týče finančních nákladů, navrhovateli je třeba dát za pravdu v tom ohledu, že stěžovatel ničím nedoložil výši předpokládaných nákladů na organizaci referenda (asi dva miliony korun českých). Nadto Nejvyšší správní soud uvádí, že organizace místního referenda pochopitelně vyžaduje vynaložení nezanedbatelných finančních nákladů, stejně jako je tomu ostatně i u jiných demokratických procedur. Za situace, kdy nelze předjímat meritorní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci, jak činí stěžovatel, je však třeba na referendum pohlížet jako na vyhlášené pravomocným rozsudkem nezávislého soudu, a tudíž

prostředky vynaložené na jeho uspořádání jen těžko mohou být *a priori* hodnoceny jako zbytečné náklady.

[19] Stěžovatel dále argumentoval nemožností dodržet lhůty stanovené zákonem o místním referendu. Konkrétně se jedná o lhůtu ke stanovení minimálního počtu členů místní a okrskové komise (§ 21 odst. 2 zákona o místním referendu) a lhůtu ke zveřejnění výše odměny pro členy komise (§ 27 odst. 5 téhož zákona). V obou případech mají být tyto úkony učiněny nejpozději 25 dnů před konáním místního referenda. Napadené usnesení, kterým krajský soud vyhlásil místní referendum na 10. a 11. října 2014, nabylo právní moci dne 15. září 2014. Nejvyšší správní soud připouští, že k nedodržení zmíněných lhůt objektivně dojít může. Navrhovatel ovšem k vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přiložil vyrozumění ze dne 16. září 2014, kterým primátor města stanovil minimální počet členů místní komise na pět členů. Rámec rozhodování o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je, jak již bylo uvedeno, zúžený na posouzení naplnění zákonných podmínek ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy jen stručně uvádí, že námitky nedodržení uvedených lhůt mají být předmětem jiného řízení [typicky řízení o vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu podle § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s.], v němž bude možné zkoumat konkrétní důsledky, které nedodržení lhůt mělo (srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 140/2009 - 60 ze dne 21. října 2009, v němž soud uvedl, že skutečnost, že nedošlo ke zveřejnění odměn členů okrskové komise za výkon funkce v této komisi, „*nepředstavuje závažné porušení zákona o místním referendu, které by bylo způsobilé ovlivnit výsledek referenda. V daném případě i toto pochybení, [...] vyhodnotil soud jako ryze formální.*“). Co se týče nyní projednávaného návrhu na přiznání odkladného účinku, Nejvyšší správní soud má za to, že formální porušení uvedených lhůt nepředstavuje újmu, která by převyšovala újmu způsobenou navrhovatelem, pokud by účinky rozhodnutí odloženy byly, natož aby byla k újmě navrhovatele závažnější ve výrazném nepoměru, jak předpokládá ustanovení § 73 odst. 2 s. ř. s.

[20] Pokud jde o námitku nepřípustnosti otázky, o níž má být místní referendum konáno, je zřejmé, že se týká meritorního posouzení kasační stížnosti, resp. že jde o jednu z hlavních kasačních námitek. Sama o sobě tato námitka nemá vliv na posouzení podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s., resp. její posouzení nelze při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku předjímat.

[21] S přihlédnutím k těmto okolnostem Nejvyšší správní soud uzavřel, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není vzhledem k informacím, které má k dispozici, na místě. Nejvyšší správní soud tím nikterak nepředjímá výsledek řízení ve věci samé.

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

V Brně dne 25. září 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu