

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupený Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Praha 10, Moskevská 532/60, proti žalovanému: **Město Soběslav**, se sídlem Soběslav, nám. Republiky 59, zastoupený JUDr. Ing. Miroslavem Noskem, advokátem se sídlem Tábor, Světlogorská 265/4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 4. 2016, č. j. 10 A 210/2015 – 25, o návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

t a k t o :

Kasační stížnosti **se** odkladný účinek **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 7. 4. 2016, č. j. 10 A 210/2015 – 25, kterým krajský soud ve výroku I. určil, že zásah městské policie města Soběslav, provedený na Soběslavských slavnostech dne 19. 9. 2015, jímž byl žalobce vykázán při výkonu petičního práva z místa konání Soběslavských slavností, byl nezákonný. Ve výroku II. rozsudku krajský soud uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8800 Kč.

Krajský soud dovodil, že vykázáním žalobce z místa konání Soběslavských slavností, tedy z místa veřejně přístupného, došlo k přímému zkrácení žalobce zejména na jeho petičním právu (čl. 18 Listiny základních práv a svobod). Veřejné prostranství bylo žalobcem v rozsahu 2 x 2 m „zabráno“ za účelem výkonu petičního práva v souladu s § 4 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním (dále jen „petiční zákon“); petice (popř. podpisové petiční archy) byly vystaveny na místě přístupném veřejnosti. Nejednalo se tedy o neoprávněný zábor veřejného prostranství a žalobce se nedopustil ani jednání, které by vykazovalo znaky zneužití petičního práva. Orgány veřejné moci proto nebyly oprávněny do výkonu petičního práva žalobce jakkoli zasahovat.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že skutková zjištění krajského soudu jsou nesprávná a nemají oporu ve spisu. Stěžovatel uvedl, že žalobce dne 19. 9. 2015 v době od 10:45 hod. do 11:39 hod. na veřejném prostranství v Soběslavi, na travnaté ploše na pozemku parc. č. 3896, k. ú. Soběslav, ve vlastnictví města Soběslavi, přibližně ve středu tohoto pozemku, úmyslně neoprávněně umístil stolek tvořený „rudlíkem“ se žlutou vlajkou se znakem Pirátské strany a na něm položenou deskou, papírové krabice a papíry rozprostřené na zemi na ploše cca 4 m², aby propagoval Pirátskou stranu, jejímž je členem. Za tímto účelem nechával děti vymalovávat omalovánky, aby upoutal pozornost jejich rodičů a prarodičů k vlajce své strany, kterou měl na místě vyvěšenu. O výkonu petičního práva se žalobce zmiňuje pouze v e-mailové zprávě, kterou dne 19. 9. 2015 ve 2:44 hod. zaslal veliteli městské policie města Soběslavi, a ve které uvedl, že v sobotu dne 19. 9. 2015 bude někde v okolí hradu provozovat „petiční stánek“; toto sdělení dle názoru stěžovatele nelze považovat za důkaz o výkonu petičního práva. Z pořízené fotodokumentace je naopak zřejmé, že žalobce petiční právo nevykonával. Městská policie tedy nevykazovala žalobce z daného místa při výkonu jeho petičního práva, ale vykazovala jej z místa, k němuž měl zvláštní užívání povolen Kulturní dům města Soběslavi (dále jen „Kulturní dům“). Městská policie nemohla před svým zásahem a při něm rozeznat, že žalobce vykonává petiční právo, neboť nikde nebyly vidět petiční archy a nikdo nic nepodepisoval.

Krajský soud dále nesprávně právně vyhodnotil územní rozsah práva zvláštního užívání veřejného prostranství Kulturním domem a zásah žalobce do práva Kulturního domu na zvláštní užívání veřejného prostranství, čímž se dopustil nezákonnosti a zároveň je jeho rozsudek nepřezkoumatelný, neboť jej v této části nedostatečně zdůvodnil.

Stěžovatel dále dne 1. 6. 2016 požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to výlučně ve vztahu k výroku I. rozsudku krajského soudu. Uvedl, že by jeho výkon pro něj znamenal velkou újmu, která nastane, pokud se žalobce bude po něm domáhat uveřejnění omluvy a náhrady nemajetkové újmy. Očekává přitom, že žalobce bude takto postupovat, neboť se uveřejnění omluvy a náhrady nemajetkové újmy řádově v stotisícové výši již domáhá vůči němu, starostovi města Soběslavi Ing. J. B. a členovi Rady města Soběslavi Mgr. P. V., přičemž ve výzvách odkazuje na kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. Je zřejmé, že zejména náhrada nemajetkové újmy žalobci v uvedené výši by pro stěžovatele představovala nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti vůči výroku I. rozsudku krajského soudu může vzniknout žalobci nebo jiným osobám. Je také zjevné, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nebude v rozporu s veřejným zájmem.

Žalobce s návrhem stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nesouhlasil. Uvedl, že výrok rozsudku, ve vztahu k němuž se stěžovatel domáhá přiznání odkladného účinku, je svojí povahou výrokem určovacím (určuje nezákonnost daného zásahu). Případné uložení povinnosti k peněžnímu plnění, které by stěžovateli eventuálně mohlo přivodit újmu, by bylo předmětem samostatného soukromoprávního řízení. Již z tohoto důvodu je nutné návrh stěžovatele zamítnout.

Žalobce dále uvedl, že uveřejnění omluvy a náhradu nemajetkové újmy v penězích žádá pouze vůči starostovi města Soběslavi Ing. J. B. a členovi rady města Soběslavi Mgr. P. V. V případě stěžovatele žalobce požaduje pouze uveřejnění omluvy. Náhradu za

způsobenou nemajetkovou újmu v penězích žalobce od stěžovatele nežádá a v případě uveřejnění omluvy stěžovatelem ani žádat nehodlá. Podle žalobce přitom musí být v případě podání návrhu na přiznání odkladného účinku hrozící újma reálná, nikoliv pouze hypotetická (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 Afs 193/2015 – 63), což v této věci splněno není.

Dále žalobce uvedl, že není ničím podloženo tvrzení stěžovatele o vzniku nepoměrně větší újmy na jeho straně, než jaká by vznikla žalobci, kdyby byl odkladný účinek kasační stížnosti přiznán. Stěžovatel pouze zmiňuje hypotetickou možnost žalobce domáhat se náhrady nemajetkové újmy v penězích, což je však základním právem dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Samotné uplatnění tohoto práva žalobcem by tedy nemohlo stěžovateli způsobit žádnou újmu, i kdyby k němu chtěl žalobce přistoupit.

Žalobce má naopak oprávněný zájem na tom, aby soběslavská veřejnost byla co možná nejdříve informována o tom, že krajský soud shledal zásah hlídky městské policie nezákonným. Odklad právní moci tohoto rozsudku by žalobci také vzhledem k jeho politické angažovanosti způsobil značnou újmu, kterou by s přibývajícím časem v podstatě nebylo možné účinně napravit.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku vyhovět nelze.

Stěžovatel k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti připojil předžalobní výzvu žalobce ze dne 13. 5. 2016 z níž vyplývá, že žalobce stěžovatele s odkazem na rozsudek krajského soudu vyzval, aby v nejbližším vydání Soběslavské hlásky na vlastní náklady uveřejnil omluvu, a to s velikostí písma titulku i článku nejméně takovou, jakou stěžovatel použil v titulku a článku „Podivná tradice“ v listopadovém vydání Soběslavské hlásky, a to ve znění *„Omluva města Soběslavi – V Soběslavské hlásce č. 11 z listopadu 2015 jsme na straně 3 (v článku „O odpověď k článku jsme požádali starostu města Soběslavi:“) a na straně 4 (v článku „Podivná tradice“) uveřejnili řadu nepravdivých výroků a urážlivých vyjádření starosty města Ing. J. B. a člena rady města Mgr. P. V. na adresu zastupitele města pana Ing. M. K. a volební strany Piráti pro Soběslav. Z rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 4. 2016 jednoznačně plyne, že není pravdivé námi uveřejněné tvrzení (na straně 3 listopadové Hlásky), že by pan zastupitel Ing. M. K. během Soběslavských slavností v roce 2015 jakkoliv porušoval platnou legislativu České republiky. Nejsou rovněž pravdivá námi uveřejněná a značně urážlivá prohlášení (na straně 4 listopadové Hlásky), že by pan zastupitel Ing. M. K. a Piráti pro Soběslav na slavnostech vyvíjeli jakoukoliv nečestnou aktivitu. Město Soběslav jako vydavatel Hlásky se tímto omlouvá panu zastupiteli Ing. M. K. a volební straně Piráti pro Soběslav za způsobenou závažnou újmu na jejich cti, vážnosti a dobré pověsti.“* Žalobce dále uvedl, že nebude-li této předžalobní výzvě vyhověno, bude se svých práv domáhat soudní cestou. Předžalobní výzvu obdobného znění zaslal žalobce rovněž Ing. J. B., starostovi města Soběslavi, v níž kromě zveřejnění omluvy dále požadoval náhradu nemajetkové újmy ve výši 100 000 Kč, a Mgr. P. V., po němž kromě zveřejnění omluvy také požadoval náhradu nemajetkové újmy v částce 150 000 Kč.

Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Podle § 73 odst. 1 s. ř. s. nemá podání žaloby odkladný účinek, pokud zákon nestanoví jinak. Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je toto rozhodnutí závazné a nezměnitelné. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost nemá odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně. Jde o institut výjimečný, jehož účelem je ochránit adresáta veřejné správy před případnými neodstranitelnými negativními následky aktu veřejné správy (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 2 As 132/2011 – 115, dostupné na www.nssoud.cz).

Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě 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.

Poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu zákonodárce vyjádřil zájem na jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Institut odkladného účinku má primárně poskytovat ochranu žalobci před výkonem napadeného rozhodnutí. V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani správnímu orgánu odeprít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu však bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

Institutem odkladného účinku má být docíleno, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu či v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.

Při použití § 73 s. ř. s. na podmínky, za kterých lze přiznat kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek, je třeba vycházet z toho, že vedle formální podmínky, kterou je existence návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, musí být splněny další tři materiální předpoklady: i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Ve smyslu shora uvedeného dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, publikovaném pod č. 3270/2015 Sb. NSS, k závěru, že kasační stížnosti žalovaného může být odkladný účinek přiznán jen výjimečně, „*kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož obrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinků vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem*“.

Uvedené závěry je zapotřebí vztáhnout rovněž na řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, neboť rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále v usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182, konstatoval následující: „*Soudní řád správní obecně dává možnost přiznat odkladný účinek kasační stížnosti podané proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o podané žalobě nebo návrhu, a proti němuž se lze z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. bránit. Pravomocné rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno v kterémkoli typu řízení dle soudního řádu správního, nese s sebou právní účinky, které lze přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti sistovat až do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti, a to za přiměřené aplikace § 73 s. ř. s.*

Je tomu tak proto, že bezprostřední výkon či jiné účinky pravomocného rozsudku (popř. i usnesení) krajského soudu vydaného nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale i rozsudku vydaného v jiných typech řízení před krajským soudem, mohou citelně zasáhnout právní sféru účastníků řízení, nebo výkon státní správy či územní samosprávy. Nemá-li být případný úspěch s kasační stížností jen akademickým vítězstvím ve sporu, může se ukázat nutným je dočasně pozastavit.

[...]

V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením krajský soud, vyhoví-li žalobě, dle § 87 odst. 2 s. ř. s. [r]ozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Obsahuje-li výrok rozsudku krajského soudu příkaz nebo zákaz, nelze vyloučit, že návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může mít reálné opodstatnění a sistace jeho účinků v konkrétním případě může být žádoucí (dodatečně zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).“

V nyní projednávané věci bylo rozsudkem krajského soudu ve výroku I. deklaratorně rozhodnuto o tom, že popsany zásah hlídky městské policie města Soběslavi byl nezákonný. Výrok I. napadeného rozsudku, ve vztahu k němuž se stěžovatel domáhá přiznání odkladného účinku, tedy neobsahuje jakýkoli příkaz nebo zákaz; z tohoto důvodu nemůže mít již z povahy věci návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku reálné opodstatnění, neboť mu neukládá žádné povinnosti.

Na tento závěr nemá vliv ani argumentace stěžovatele, že žalobce se vůči němu domáhá uveřejnění omluvy a dále se obává, že se žalobce vůči němu bude domáhat také náhrady nemajetkové újmy.

Možnost domáhat se u soudu určení, že zásah byl nezákonný, byla vložena do soudního řádu správního s účinností od 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu plyne, že cílem této novelizace bylo rozšířit podmínky pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu a umožnit určení nezákonnosti také již odeznělého zásahu, a to s ohledem na možnost domáhání se náhrady škody či nemajetkové újmy.

Deklaratorní rozhodnutí krajského soudu o nezákonnosti popsaného zásahu je tedy titulem pro přiznání nároků na odškodnění ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Zodpovězení otázky, zda a v jaké konkrétní výši má či nemá žalobce nárok na dané odškodnění (případně zveřejnění omluvy), je ovšem až věcí řízení před civilním soudem v občanském soudním řízení. Rozsudek krajského soudu, kterým byla „pouze“ určena nezákonnost zásahu, v uvedeném směru žalobci ani stěžovateli žádná práva či povinnosti nepřiznává. Z povahy věci proto v jeho důsledku ani nemůže vzniknout stěžovateli nepoměrně větší újma ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.; tento rozsudek neukládá stěžovateli povinnost zveřejnit omluvu v žalobcem navrhovaném znění, resp. povinnost nahradit žalobci případnou nemajetkovou újmu. V tomto směru lze tedy souhlasit s názorem žalobce, že v případě podání návrhu na přiznání odkladného účinku musí být hrozící újma reálná, nikoliv pouze hypotetická (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, č. j. 2 Afs 193/2015 – 63).

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek nepřiznal. Závěrem Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že z usnesení nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti nelze nijak předjímat budoucí rozhodnutí o věci samé.

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

V Brně dne 30. června 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu