

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 Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka (soudce zpravodaj), Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda ve statutárním městě Kladno**, zast. Mgr. Jiřím Vránou, advokátem se sídlem Lannova 2061/8, Praha 1, a účastníka řízení: **statutární město Kladno**, se sídlem nám. Starosty Pavla 44, Kladno, zast. JUDr. Františkem Hrudkou, advokátem se sídlem Vodičkova 30, Praha 1, o návrzích na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasačních stížnostech účastníka řízení a společnosti Euro Queen a.s., se sídlem V Holešovičkách 1443/4, Praha 8, zast. JUDr. Davidem Mášou, advokátem se sídlem Na Zderaze 1275/15, Praha 2, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 59 A 38/2022-206, o návrhu účastníka řízení na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti,

takto:

Kasační stížnosti **se nepřiznává** odkladný účinek.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Krajský soud napadeným usnesením určil, že návrh na konání místního referenda na území statutárního města Kladna ze dne 27. 9. 2022 nemá nedostatky a vyhlásil místní referendum o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby Statutární město Kladno na celém svém území, z důvodu ochrany veřejného pořádku a zvýšení bezpečnosti ve městě, učinilo veškeré možné kroky ve své samostatné působnosti k bezodkladnému zamezení provozu hazardních her uvedených v § 3 odst. 2 písm. d) a e) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách?*“. Dále krajský soud rozhodl, že referendum se bude konat současně s prvním kolem volby prezidenta republiky ve dnech 13. a 14. ledna 2023.

[2] Toto usnesení krajského soudu napadli kasačními stížnostmi účastník řízení statutární město Kladno a společnost Euro Queen a.s., která je provozovatelkou hazardních her na území statutárního města Kladna. Město Kladno současně navrhlo, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[3] Důvodnost návrhu na přiznání odkladného účinku město Kladno spatřuje v tom, že vyhlášení referenda krajským soudem pro něj představuje významnou újmu spočívající v nedostatku právní jistoty. Nedojde-li totiž k rozhodnutí o kasační stížnosti dříve než 13. ledna 2023, hrozí, že v případě úspěchu města Kladna bude výsledek referenda zneplatněn. Též hrozí, že orgány města Kladna učiní příslušné administrativní kroky směřující k zamezení provozu hazardních her, v důsledku čehož mohou provozovatelům i uživatelům těchto her vzniknout nemalé škody. Jejich náhradu mohou následně požadovat po městu Kladnu. V případě zrušení usnesení by také mohlo dojít ke zmatení veřejnosti, zda je nezákonné jen vyhlášení

referenda nebo i otázka samotná, což je nepochybně v rozporu s veřejným zájmem. Přiznáním odkladného účinku přitom nedojde k dotčení navrhovatele ani jiných osob, neboť referendum se může uskutečnit v jiném termínu. Právní následky napadeného usnesení tak představují pro město Kladno nepoměrně větší újmu v podobě konání potencionálně nelegálního referenda, než je případná újma navrhovatele v důsledku odložení účinků napadeného usnesení.

[4] Navrhovatel s návrhem na přiznání odkladného účinku nesouhlasí, jelikož nebyly naplněny podmínky pro jeho přiznání, a navrhuje jeho zamítnutí. Bude-li napadené usnesení po provedení referenda zrušeno, dle jeho názoru zcela jistě nedojde k nevratným následkům či jiným dopadům. Případné zrušení bude mít dopady toliko na platnost referenda, reakce města Kladna na případný kladný závazný výsledek referenda nebude okamžitá. Zároveň z pohledu organizace, nákladů a účasti je vhodnější uspořádat referendum spolu s prezidentskými volbami. Město Kladno již také k zajištění organizace místního referenda učinilo tyto kroky – oznámení o konání místního referenda v daném termínu formou zveřejnění na úřední desce magistrátu města; jmenování členů volebních komisí, včetně provedení školení těchto členů ke konání místního referenda; zadání k tisku hlasovacích lístků k místnímu referendu včetně tisku úředních hlasovacích obálek.

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

[6] Nejvyšší správní soud projednává kasační stížnosti ve věcech místního referenda 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 najisto, zda místní referendum bylo či naopak nebylo vyhlášeno v souladu se zákonem. Nynější řízení však bylo zahájeno až 13. 12. 2022 podáním kasační stížnosti společnosti Euro Queen a.s. Krajský soud přitom referendum vyhlásil na 13. a 14. 1. 2023. I s ohledem na potřebné procesní úkony k dnešnímu dni tedy není možné, aby Nejvyšší správní soud mohl kvalifikovaně a zodpovědně rozhodnout přímo o kasačních stížnostech, a nelze vyloučit, 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., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Kasační stížnost nemá podle § 107 odst. 1 s. ř. s. odkladný účinek. Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat; užije přiměřeně § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. lze přiznat odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem (srov. též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS, odst. [24]).

[8] Nejvyšší správní soud při rozhodování o odkladném účinku kasační stížnosti zjišťuje splnění zákonných předpokladů podle § 73 odst. 2 s. ř. s., 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 (2) absenci rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[9] V projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud 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. naplněny nejsou.

[10] Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodnutí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je ze své podstaty rozhodnutím předběžné povahy. Předmětem rozhodování je naplnění

pokračování

výše uvedených zákonných podmínek. Naopak přiznáním nebo nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti není možné jakkoliv předjímat rozhodnutí o věci samé (srov. usnesení NSS ze dne 4. 10. 2005, č. j. 8 As 26/2005-76, č. 1072/2007 Sb. NSS, obdobně např. novější usnesení NSS ze dne 28. 7. 2021, č. j. 10 As 261/2021-25, odst. [6]). Z toho důvodu Nejvyšší správní soud nemůže ani v nyní projednávané věci přisvědčit argumentaci města Kladna, že očekává úspěch v řízení o kasační stížnosti a primárně od něj odvozuje případnou újmu, která by nepřiznáním odkladného účinku jeho kasační stížnosti vznikla. Subjektivní přesvědčení stěžovatelů o nezákonnosti napadeného usnesení 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 vykonatelné rozhodnutí krajského soudu bez ohledu na vnitřní přesvědčení stěžovatele (srov. usnesení NSS ze dne 25. 9. 2014, č. j. Ars 4/2014-68, odst. [15]).

[11] Ohledně vlastního posouzení splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že není splněna již první podmínka, podle níž by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro stěžovatele 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 NSS ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012-32, obdobně např. novější usnesení ze dne 14. 2. 2022, č. j. 8 As 386/2021-44, odst. [6]). Stěžovatel musí konkretizovat, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí a z jakých konkrétních okolností to vyvozuje. Město Kladno v projednávané věci odůvodnilo hrozící újmu toliko případným zneplatněním referenda, anulováním kroků orgánů města Kladna k zamezení provozu hazardních her a vznikem majetkové škody provozovatelům a uživatelům těchto her, kterou by následně požadovali nahradit po městu Kladnu.

[12] Nejvyšší správní soud přitom zvažuje varianty přiznání a nepřiznání odkladného účinku ve vztahu k újmě hrozící jednotlivým osobám. V daném případě dospěl k závěru, že přiznání 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 NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, odst. [12.] a [14.], rozsudek ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, odst. [28.], nebo usnesení č. j. Ars 4/2014-68, odst. [17]). Námitka města Kladna, že referendum se může konat v jiném termínu, na tom nic nemění.

[13] Město Kladno oproti tomu odůvodňuje jemu hrozící újmu pouze zrušením případných administrativních kroků jeho orgánů a náhradou škody provozovatelům a uživatelům her. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že jde o ryze spekulativní a účelové tvrzení, ostatně opět předjímá vyhovění kasační stížnosti města Kladna, jakož i kladný výsledek referenda. Město Kladno ani vzdáleně neuvedlo, jakou konkrétní újmu pro něj znamená samotné vyhlášení referenda. Zároveň je možné se ztotožnit s navrhovatelem, že konání referenda spolu s prezidentskými volbami znamená pro město Kladno zajisté menší organizační a finanční náklady než případné konání v samostatném termínu po rozhodnutí kasačního soudu. Navíc dle tvrzení navrhovatele stěžovatel již dokonce vynaložil určité prostředky na přípravu konání referenda (například tisk hlasovacích lístků), které by nyní přiznáním odkladného účinku byly rovněž zmařeny.

[14] Současně ani případná hrozba sporů o náhradu škody není sama o sobě důvodem, na jehož základě by bylo možné přiznat odkladný účinek kasační stížnosti (srov. usnesení NSS

ze dne 6. 1. 2016, č. j. 10 As 271/2015-96, odst. [5]). Nejvyšší správní soud přiměřeně odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285), ve kterém Ústavní soud uvedl: „[r]eferendum nelze prohlásit za nepřijatelné ani s odkazem na obavy obce z eventuálních soukromoprávních sankcí, které by po ní v návaznosti na výsledek místního referenda mohly eventuálně požadovat smluvní partner, se kterým obec před konáním místního referenda o navržené otázce uzavřela smluvní vztah. Může jít však o významný politický argument, kterým se orgány obce mohou snažit přesvědčit občany, aby v místním referendu hlasovali určitým způsobem.“ Tím spíše nelze toliko z důvodu obav města Kladna z eventuálních soukromoprávních nároků po skončení referenda konání vyhlášeného referenda odložit.

[15] Pokud jde o námitku zmatení veřejnosti z důvodu nezákonnosti referenda a otázky, o níž má být místní referendum konáno, je zřejmé, že se týká meritorního posouzení kasační stížnosti, resp. že jde o jednu z 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 (srov. usnesení NSS č. j. Ars 4/2014-68, odst. [20]).

[16] S přihlédnutím k těmto okolnostem kasační soud uzavírá, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti není na místě. Nejvyšší správní soud tím nikterak nepředjímá výsledek řízení ve věci samé, jak ostatně uvedl již výše v odst. [11] tohoto usnesení.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 3. ledna 2023

Tomáš Langášek
předseda senátu