



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **J. M.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor občanskosprávních agend**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2007, č. j. 10 Ca 37/2007 - 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadá žalovaný (dále též „stěžovatel“) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2007, č. j. 10 Ca 37/2007 - 51, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 24. 1. 2007, č. j. MHMP 34243/2007; tímto stěžovatel podle ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) a ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o právu shromažďovacím) zakázal shromáždění – průvod, který se podle oznámení svolavatele (žalobce) měl konat v P. dne 29. 1. 2007 od 18,15 do 21,00 hodin.

Stěžovatel především namítá porušení ustanovení § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, když o opravném prostředku nebylo rozhodnuto ve stanovené lhůtě, tj. do tří dnů od podání opravného prostředku.

Stěžovatel dále upozorňuje na skutečnost, že se Městský soud v Praze zabýval předmětnou žalobou, i když žalobce nesplnil povinnost připojit k žalobě opis napadeného

rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., resp. písemné vyhotovení rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, a tato vada nebyla odstraněna, ačkoliv to stěžovatel namítal již ve vyjádření k žalobě.

Dle stěžovatele nelze dovozovat souvislost účelu shromáždění – protestu proti záměru vybudovat radar v ČR – s omezením dopravy, které by jeho uskutečněním nezbytně nastalo. Dále nesouhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že „pro zákaz shromáždění z důvodů konání shromáždění na místě, kde by hrozilo závažné nebezpečí pro zdraví účastníků, musí být shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou vyloučit.“

Konání předmětného shromáždění bylo dle stěžovatele v závažném rozporu se zájmem obyvatel, neboť okruh osob, které byly dotčeny vyvolaným omezením dopravy a zásobování by mnohonásobně překročil počet účastníků shromáždění.

Stěžovatel si byl rovněž vědom toho, že navržená trasa průvodu vedla v rozporu s ustanovením § 1 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím v místech, kde je konání shromáždění zakázáno. Podle jeho názoru jsou však shromáždění v okruhu 100 metrů od budov zákonodárných sborů a míst, kde tyto sbory jednají, zakázáno přímo ze zákona, proto se o tomto zákazu nevydává rozhodnutí. Současně podotýká, že alternativní trasa navržená stěžovatelem a svolavatelem akceptovaná vedla mimo toto zákonem chráněné pásmo.

Žalobce ke kasační stížnosti žalovaného nevyjádřil.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že stěžovatel rozhodnutím ze dne 24. 1. 2007 zakázal shromáždění – průvod, který se podle oznámení svolavatele (žalobce) měl konat v P. dne 29. 1. 2007. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opravný prostředek k Městskému soudu v Praze. Žalobce označil žalobu v souladu s ustanovením § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím jako opravný prostředek proti rozhodnutí o zákazu konání shromáždění, Soud při posouzení věci vycházel z přechodného ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. a podání žalobce podle jeho obsahu projednal jako správní žalobu proti shora uvedenému rozhodnutí stěžovatele.

Městský soud v Praze uvádí, že nemohl rozhodnout do tří dnů od podání „opravného prostředku“, neboť, ačkoliv provedl některé obligatorní úkony, které v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí stanoví s. ř. s. do tří dnů od podání, žalovaný (nyní stěžovatel) využil svého práva na projednání věci před soudem a podáním ze dne 29. 1. 2007 k výzvě soudu sdělil, že požaduje nařízení jednání.

Stěžovatel při vydání zamítavého rozhodnutí vycházel z vyjádření Odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy a Odboru dopravy a životního prostředí Městské části Praha 2, jejichž stanoviska byla do odůvodnění přejata. Na jejich základě stěžovatel dospěl k závěru, že jsou naplněny zákonné podmínky pro zakázání shromáždění.

Stěžovatel dále ve svém rozhodnutí uvedl, že se má shromáždění konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, protože trasa průvodu vede po komunikacích, kde by účastníci nezbytně museli využít k pohybu vozovky a ze strany

účastníků silničního provozu by došlo v době snížené viditelnosti k vyvolání zvýšeného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění, a to v nezanedbatelném rozsahu (ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím).

Stěžovatel shromáždění zakázal také z důvodu, že má být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění (ustanovení § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím). Omezení dopravy či zásobování musí být shledáno v takové intenzitě, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Podle názoru soudu stěžovatel neprokázal, že podmínky pro zákaz shromáždění byly splněny. Městský soud stran uváděných důvodů konstatoval, že není konkrétně specifikováno, v čem tkví závažné nebezpečí pro zdraví účastníků pochodu ani jaká omezení dopravy a zásobování a v jakém rozsahu lze oproti běžnému provozu předpokládat. Pro zákaz shromáždění musí být shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud nejprve vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat, jelikož při rozhodnutí o samotné kasační stížnosti je rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Součástí katalogu základních práv a svobod je tradičně ve všech evropských státech ústavní vyjádření práva shromažďovacího. Společným znakem této úpravy je podmínka pokojného shromáždění a shromáždění bez zbraní.

Podle čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS) je právo pokojně se shromažďovat zaručeno. Toto právo může být omezeno jen v případech, kdy jiný chráněný zájem v kolizi s tímto chráněným právem převáží a uplatní se tak již v ústavně legislativní rovině nezbytnost poměrování a jako jeho výsledek potřeba zvýšené ochrany jednoho v konfliktu stojícího a převažujícího zájmu. Přitom nelze odhlédnout od zásady obsažené v čl. 4 odst. 4 LZPS, podle které ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být používáno při šetření jejich podstaty a smyslu a zároveň takováto opatření nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Podle ustanovení § 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, mají občané právo pokojně se shromažďovat. Výkon tohoto práva slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením

postojů a stanovisek. V ustanovení § 10 tohoto zákona jsou taxativně stanoveny důvody, na základě kterých správní orgán, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je může zakázat.

Výčet chráněných zájmů, které mají prioritu před zájmem na pokojné shromažďování, vychází důsledně z mezinárodně právních dokumentů o ochraně lidských a občanských práv a ústavodárce je fakticky při stanovení důvodů práva shromažďovacího přebírá, s výjimkou omezení z důvodů předcházení nepokojům a zločinnosti a důvody ochrany národní a veřejné bezpečnosti subsumuje pod ochranu bezpečnosti státu, resp. veřejného pořádku.

Právo shromažďovací lze omezit zákonem na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy (čl. 19 odst. 2 LZPS).

Ústřední spornou otázkou je zodpovědět, kam až sahá právo občanů pokojně se shromažďovat. Jde tedy o meze tohoto ústavně zaručeného práva. V případě shromažďování na veřejných místech lze zákonem výkon tohoto práva omezit, pouze však, jak již bylo uvedeno výše, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.

V daném případě bylo konání shromáždění zakázáno s odkazem na ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona o shromažďování. Podle ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) cit. zákona správní orgán shromáždění zakáže též tehdy, jestliže se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. Podle ustanovení § 10 odst. 3 cit. zákona správní orgán může shromáždění zakázat, má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez přiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, v tom, že závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění - pouličního průvodu nemůže být spatřováno toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavatelů zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelských, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy. Pro zákaz shromáždění z tohoto zákonného důvodu musí být proto shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou vyloučit. Skutečnost, že organizace shromáždění je svolavatelem často podceňována, např. jednání svolavatele s provozovatelem MHD či dopravní policií o dopravních opatřeních jsou zcela výjimečná, není a nemůže být důvodem k zakázání shromáždění. Správní orgán svým rozhodnutím, byť podpořeným znalostmi z dosavadní praxe, nemůže předjímat budoucí chování svolavatele.

Výše citované ustanovení § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím hovoří o nutném omezení dopravy, tedy předpokládá, že k takovému omezení při konání

shromáždění, zvláště pak formou pouličního průvodu, obvykle dochází. Omezení dopravní komunikace není nutně účelově spojovat se shromážděním pouze s úmyslem upozornit na negativní jevy, které jsou způsobeny provozem na nich. Omezení dopravy či zásobování musí být shledáno ve velké intenzitě, musí být tak výrazné, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Musí se proto jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby bylo skutečně nezbytné takové shromáždění zakázat pro nepřiměřenost důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování ve smyslu ustanovení § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a čl. 19 odst. 2 LZPS.

Nejvyšší správní soud neshledal, že by k omezení takovýmto závažným způsobem s velkou pravděpodobností došlo, omezení dopravy tvrzené intenzity ze stěžovatelem uvedených skutečností nevyplyvá a nelze je pouze předjímat z možného budoucího chování svolavatele. To, že budou shromážděním dotčena práva mnohonásobně více lidí, než bude počet účastníků, nemusí být ještě nutně podmínkou k zakázání shromáždění, pokud nenastane závažné narušení dopravy velké intenzity.

K námitce stěžovatele, že se soud zabýval předmětnou žalobou, i když žalobce nesplnil povinnost připojit k žalobě opis napadeného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., resp. písemné vyhotovení rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím Nejvyšší správní soud uvádí, že Městský soud v Praze by měl žalobce, pokud toto nesplnil, vyzvat k připojení napadeného rozhodnutí, a pokud by to žalobce neučinil, měl soud usnesením podanou žalobu odmítnout pro nesplnění podmínek řízení i přes výzvu soudu, aby tak učinil. Žaloba má mít takové náležitosti, aby mohla být podkladem pro jednání ve věci samé. Pokud soud však napadené rozhodnutí obdrží jiným způsobem, např. je obsahem spisového materiálu předloženého žalovaným (zde stěžovatelem), nesplnění výzvy soudu k doplnění žaloby o (duplicitní) rozhodnutí, když již jedno je obsažené ve spise, nelze samo o sobě považovat za nezákonnost, která by mohla mít vliv na rozhodnutí. V tomto případě však žalobce ke svému oprávněnému prostředku proti rozhodnutí ze dne 24. 1. 2007, MHMP 34243/2007 o zákazu konání shromáždění – průvodu napadené rozhodnutí připojil. Pokud by žalobce na případnou výzvu k doplnění náležitostí žaloby nereagoval, mohla by být tato skutečnost důvodem pro odmítnutí žaloby dle ustanovení § 46 s. ř. s.

Další výtky stěžovatele směřovala k nedodržení 3 denní lhůty pro vydání soudního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za nutné uvést následující:

Soud nemůže ve svém rozhodnutí upozornit na nesoulad mezi zákony (zde zákon č. 150/2002 Sb. a zákon č. 84/1990 Sb.) a nechat tuto otázku bez povšimnutí, jak to učinil Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí, naopak musí se s tímto konstatovaným sporem řádně vypořádat. Pokud by soud dospěl k závěru, že zákon, jehož by mělo být při řešení použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, je povinen v souladu s č. 95 odst. 2 Ústavy České republiky předložit věc Ústavnímu soudu. Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu stanoví oprávnění soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti s jeho rozhodovací činností.

Právní zásada *lex specialis derogat generali* stanoví, že zvláštní úprava, tj. užší právní norma, má přednost před úpravou obecnou, tj. normou širší, která se uplatní jen tam, kde zvláštní předpis věc neupravuje. Tento korelativní vztah speciality a subsidiarity existuje mezi mnoha právními předpisy.

V projednávané věci zákon o právu shromažďovacím stanoví, že soud rozhodne o opravném prostředku do tří dnů. Toto ustanovení (§ 11 odst. 3 cit. zákona) obsahuje právní normu speciální vůči právní normě obsažené v soudním řádu správnímu (§ 51 s. ř. s.), a proto je nutno ho přednostně uplatnit. Soud proto musí dodržet lhůtu stanovenou mu zákonem. Ústavní právo dle čl. 19 odst. 1 LZPS pokojně se shromažďovat je konkretizováno zákonem o právu shromažďovacím, pokud by nebylo rozhodnuto o opravném prostředku v souladu s požadavkem rychlosti soudního rozhodnutí stanoveným tímto zákonem, došlo by k porušení tohoto práva.

Soud zajisté musí respektovat principy spravedlivého procesu vůči účastníkům řízení, musí ovšem postupovat způsobem, který nebude narušovat právo se shromažďovat. Třídenní lhůta je velmi krátká, proto musí jednat soud neodkladně a využít všech možných prostředků, které povedou k dodržení zákona. Protože je ústavně zaručeno právo každého na veřejné rozhodnutí o jeho věci a v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem navrženým důkazům, nebude možné dodržet desetidenní lhůtu k předvolání, ale bude nutné jednání nařídit v nejbližší možné době, třeba i následující den. V těchto případech přichází v úvahu i předvolání pomocí faxu, telefonu či za pomoci kurýra.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor Městského soudu v Praze o kolizi právních předpisů, když tyto jsou ve vzájemném poměru *lex specialis*.

Skutečnost, že podle tvrzení stěžovatele, měla být navržená trasa v rozporu s ustanovením § 1 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím, tedy měla narušovat stometrové ochranné pásmo od budov zákonodárných sborů nebo od míst, kde tyto sbory jednají, je zcela irelevantní. Tuto skutečnost měl svolavatel sdělit ve vyjádření k oznámenému shromáždění a mohl svolavatel navrhnout jinou trasu v souladu s ustanovením § 8 zákona, toto však stěžovatel neučinil. Nyní tvrzená skutečnost nemůže být ospravedlňujícím důvodem pro to, že stěžovatel shromáždění zakázal na základě jiného ustanovení zákona, tedy, jak namítá stěžovatel, že zakázal shromáždění, které stejné mělo být zakázáno.

Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí Městského soudu v Praze není nezákonné z důvodu spočívajícím v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Skutečnost, že Městský soud v Praze nepostupoval procesně bezvadným postupem, nerozhodl-li o žalobě do tří dnů, ale až po zákonem stanovené lhůtě, nemohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, v němž se soud řádně a přesvědčivě vypořádal s nastolenou právní otázkou, tedy, zda bylo po právu zakázáno ohlášené shromáždění dne 29. 1. 2007 na vytýčené trase.

Nejvyšší správní soud neshledal žádné vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, a že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to ovlivnilo zákonnost vydaného rozhodnutí žalovaného, jak tvrdí stěžovatel, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalobci. Protože však žalobce žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly,

ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalobci, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 4. září 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu