



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Dany Černé a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci žalobců: **a)**, všichni zastoupeni: Jan Kalvoda, advokát, se sídlem Bělohorská 238/85, Praha 6, proti žalovaným (odpůrcům): **1. Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem v Praze 1, Karlovo náměstí 24, **2. Policie České republiky, Policejní prezidium České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů OS**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, **3. Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad štolou 936/3, Praha 7, žaloba proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21.3.2016, sp.zn. S-MHMP 455487/2016ODA, č.j. MHMP-472195/2016/O4/Ma, návrh na prohlášení nezákonnosti opatření obecné povahy Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 17.3.2016, sp.zn. S-MHMP 455487/2016ODA, č.j. MHMP-457342/2016/O4/Ma, návrh na prohlášení nezákonnosti opatření obecné povahy Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21.3.2016, sp.zn. S-MHMP 455487/2016ODA, č.j. MHMP-473527/2016/O4/Ma, a o postupu policie dne 29.3.2016 označeného jako nezákonný zásah,

t a k t o :

I. Žaloba, aby soud určil, že rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend, ze dne 21.3.2016, sp.zn. S-MHMP 455487/2016ODA, č.j. MHMP-472195/2016/O4/Ma, je nezákonné, se zamítá.

II. Žaloba, aby soud určil, že opatření obecné povahy Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 17.3.2016, sp.zn. S-MHMP 455487/2016ODA, č.j. MHMP-457342/2016/O4/Ma, je nezákonné, se zamítá.

III. Žaloba, aby soud určil, že opatření obecné povahy Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21.3.2016, sp.zn. S-MHMP 455487/2016ODA, č.j. MHMP-473527/2016/O4/Ma, č.j. MHMP-473527/2016/O4/Ma, je nezákonné, se zamítá.

IV. Žaloba, aby soud určil, že donucení a soubor faktických opatření Policie České republiky, jímž bylo zamezeno konání shromáždění dne 29.3.2016 na Hradčanském náměstí v Praze 1, je nezákonné, se zamítá.

V. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

VI. Žalobcům se po právní moci rozsudku vrací část zaplaceného soudního poplatku, a to žalobkyni a) částka 2.000,- Kč, žalobci b) částka 6.000,- Kč, žalobkyni c) částka 6.000,- Kč a žalobci d) částka 6.000,- Kč.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobci se podanou žalobou domáhali prohlášení nezákonnosti u celkem 3 správních rozhodnutí (jednou rozhodnutí magistrátu, kterým byla povolena uzavírka pozemní komunikace, dvakrát opatření obecné povahy, kterým byla stanovena přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení), a prohlášení nezákonnosti donucení a souboru faktických opatření policie, jímž bylo zamezeno konání shromáždění dne 29.3.2016 na Hradčanském náměstí v Praze 1. Soud vyhodnotil podle návrhu rozsudku celou žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), ačkoliv žalobci sami u prvního rozhodnutí uváděli, že se jedná o žalobu podle ust. § 65 s.ř.s., neboť u tohoto správního rozhodnutí se žalobci domáhali vyslovení jeho nezákonnosti, nikoliv jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Podle názoru soudu tak formulace žalobního návrhu svědčí u všech napadených rozhodnutí, opatření obecné povahy a donucení a faktických opatření o žalobní legitimaci podle ust. § 82 a násl. s.ř.s., tedy prohlášení nezákonnosti (které jinak s.ř.s. jako samotný procesní institut ani u rozhodnutí, ani u opatření obecné povahy nezná, s.ř.s. upravuje pouze procesní situaci, kdy se napadené rozhodnutí či opatření obecné povahy ruší a věc se vrací k dalšímu řízení). Podle názoru soudu je tak možné uzavřít, že pokud se žalobci domáhali prohlášení nezákonnosti určitých aktů (ať se jedná o rozhodnutí nebo opatření obecné povahy), mohou tak činit pouze žalobou podle ust. § 82 a násl. s.ř.s., jiné právní prostředky takový postup neumožňují. Proto soud napadení všech třech správních aktů posuzoval jako žalobu na nezákonný zásah, který již pominul, resp. v době rozhodnutí soudu již netrvaly jeho účinky. Proto podle názoru soudu ani není možné již rozsudkem soudu taková rozhodnutí a opatření obecné povahy možné zrušit, neboť tyto akty již nemají právní účinky. Jediná procesní možnost podle soudního řádu správního tak za této situace spočívá v koncepci a formulaci tzv. zásahové žaloby.

[2] V žalobě žalobci nejprve zrekapitulovali skutkový stav. Uvedli, že byli účastníky ohlášeného shromáždění, které bylo svoláno dne 19.2.2016 na 28.3. – 30.3.2016 na Hradčanské náměstí v Praze, a dále jiného ohlášeného shromáždění svolaného dne 23.3.2016 na den 29.3.2016 mezi 17 – 18:30 hodin na téže místo. Dále žalobci uvádějí, že jsou aktivně legitimováni k žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle ust. § 65 odst. 2 s.ř.s., když poukazovali na ust. § 24 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), kde není taxativní výčet účastníků řízení. Žalobci dále uvedli, že žalovaným je jednak magistrát, který napadené rozhodnutí a opatření obecné povahy vydal, a dále pak policie, která zásah na daném místě prováděla, aniž by žalobci mohli zjistit konkrétní úpravu organizace zásahu na místě samém. Z procesní opatrnosti pak označili za žalovaného jak policii, tak i ministerstvo vnitra, jehož pasivní legitimaci opírají o ust. § 5 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“).

[3] V další části žaloby žalobci tvrdí, že byla zasažena jejich veřejná subjektivní práva, a to právo shromažďovací podle článku 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod (dále také jen „*Úmluva nebo Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*“), a článku 19 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „*Listina nebo Listina základních práv a svobod*“), dále právo na svobodu projevu podle článku 10 Úmluvy a právo na spravedlivý proces podle článku 6 Úmluvy a článku 36 Listiny. V další části žaloby zdůvodňují přípustnost zásahové žaloby.

[4] Žalobci vymezují dále průběh příslušného právního procesu i faktického stavu. Dne 19.2.2016 bylo ohlášeno svolavatelkou veřejné shromáždění, které nebylo zakázáno, ani rozpuštěno v den konání. Dne 21.3.2016 bylo vydáno rozhodnutí magistrátu, a dne 17.3. a 21.3.2016 dvě opatření obecné povahy. Dne 23.3.2016 bylo ohlášeno jiným svolavatelem shromáždění na stejné místo na dobu 29.3.2016 od 17 do 18:30 hodin. Poukázali na skutečnost, že tato shromáždění nebyla ani zakázána, ani příslušný správní úřad nenavrhl změnu místa či času shromáždění. V průběhu dne 29.3.2016 začali žalobci zjišťovat informace o uzavírkách a zábranách na ohlášeném místě shromáždění, aby případně mohlo být shromáždění přesunuto, a o přesunu shromáždění mohla být poskytnuta veřejnosti informace; těmito žalobními body reagují na informaci uváděnou policejním prezidentem, že svolavatel shromáždění o své vůli přesunul na jiné místo. Po domluvě se starostou Prahy 6 byl za náhradní místo vybrán park Maxe van den Stoela. Další chaos do organizace shromáždění vnesla policie, když částečně odblokovala uzavírky a umožnila přístup až k horní hraně Hradčanského náměstí směrem od Loretánského náměstí, takže účastníci shromáždění se o změně buď nedozvěděli, neboť měli za to, že Hradčanské náměstí je již zpřístupněno. Poukázali dále na to, že zákon nezná institut změny místa shromáždění, takový úkon by byl ohlášení nového nebo jiného shromáždění, s ohledem na zákonnou pětidenní lhůtu před konáním shromáždění by se nemohla taková změna týkat již ohlášeného shromáždění. Dále poukázali na skutečnost, že konkrétní informace o plánových omezeních a uzavírkách nebyly do chvíle konání shromáždění (či chvíle těsně předcházející) známy, o čemž policie informovala na svých webových stránkách. Po 17. hodině se žalobci a další desítky osob shromáždili před ústím ulice Loretánské do Hradčanského náměstí, místo bylo přehrazeno bariérami a obsazeno příslušníky speciálních jednotek, které oznámili, že vlastník prostranství (magistrát) prohlásil prostranství za neveřejné formou dopravně inženýrského opatření. Žalobci doložili na místě potvrzené ohlášení shromáždění a požádali o zajištění přítomnosti odpovědného představitele magistrátu, což policisté přislíbili. Účastníci vyčkávali příjezdu zaměstnance magistrátu, posléze však policie přehradila bariérami Loretánskou ulici, čímž úplně shromáždění uzavřela bez možnosti odchodu a tím vyvolala napětí. Žalobci poté policii požádali o to, aby účastníci shromáždění mohli odejít podél horní hrany Hradčanského náměstí, policie toto řešení neumožnila a zvýšila riziko konfliktu. Asi po 90 minutách se shromáždění pokojně rozešlo, většina se vydala směrem k parku Max von der Stoella.

[5] Žalobci v další části žaloby směřují své konkrétní žalobní body k jednotlivým opatřením a postupu. Připomínají povahu základních práv a svobod (konkrétně právo shromažďovací), která mohou být omezena pouze tehdy, pokud je šetřena jejich povaha. Toto právo bylo omezeno na základě instrumentů veřejnoprávní úpravy, která k tomuto omezení nejsou určena (dopravní a silniční zákonodárství); v této souvislosti poukázali na judikaturu Ústavního soudu týkající se při výkonu státní správy užití principu proporcionality. Znovu poukázali na to, že kompetence silničního úřadu nejsou určeny k regulaci shromažďovacího práva (a potažmo práva na svobodu projevu), podle jejich názoru právní úprava shromažďovacího práva je speciální k právní úpravě silničního zákonodárství; omezení shromažďovacího práva lze při kolizi s jiným právem či veřejným zájem pouze tehdy, pokud je možné pod taxativní vymezení podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o právu shromažďovacím*“). Dalším hlediskem při

střetu dvou práv je hledisko proporcionality, které je podle judikatury Ústavního soudu možné definovat kritérii vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu. Ohledně principu vhodnosti žalobci uvádějí, že ten nemůže být kritériem v případě, kdy si správní úřad důvod zásahu sám vyfabuluje, totéž se týká kritéria potřebnosti. Pokud by žalobci připustili, že důvodem dopravně inženýrského zásahu je zajištění bezpečnosti státní návštěvy, pak se ve správním spise nevyskytuje jakýkoliv popis a kvalifikace bezpečnostních rizik, jejich akutnosti či reálnosti. Princip přiměřenosti pak rovněž toto hodnocení postrádá. Za nedostatečný považují důvod, který policie uváděla, tedy bezpečnostní důvody, kdy takový postup je nepřekoumatelný mocenský zásah.

[6] Žalobci dále nesouhlasí s posouzením uzavírky podle zákona o pozemních komunikacích, když ze systematického zařazení této úpravy (ust. § 24) lze uvažovat o tom, že tato úprava bude souviset s ekonomikou a bezpečností obvyklého užívání komunikací z objektivních a technických důvodů. Poukazují na to, že příslušný silniční správní úřad není oprávněn posoudit bezpečnostní problematiku, k čemuž mu tento zákon nedává ani možnost. Žalobci namítají, že správní spis neobsahuje návrh na povolení uzavírky, ale policie požádala pouze o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích podle zákona č. 361/2000 Sb., silniční zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*silniční zákon*“), nikoliv podle zákona o pozemních komunikacích. Příslušná žádost policie se nikde nezmiňuje o bezpečnostních opatřeních, ty doplňuje ve vyjádření až magistrát. Dále namítají, že žádost neobdržel magistrát dne 16.3.2016, ale Úřad městské části Praha 1 až dne 17.3.2016, doručení tak muselo nastat až po tomto datu na magistrát.

[7] Žalobci pak dále k opatřením obecné povahy uvádějí, že ta se opírají o žádost policie, když upravují umístění dopravního značení a zařízení na komunikacích. Tato opatření byla vydána k účelu, který vylučuje zákon, neboť k zamezení vstupu chodců došlo na místě ohlášeného shromáždění, proto účastníkem řízení měly být svolavatelé příslušného shromáždění.

[8] V poslední části žaloby pak žalobci nesouhlasí s postupy policie na místě samém (shora v odůvodnění uvedené). Namítali, že příslušný správní úřad mohl využít svého práva a navrhnout svolavatelům shromáždění na jiném místě.

[9] Všichni tři žalovaní s podanou žalobou nesouhlasili a navrhovali její zamítnutí jako nedůvodné. Magistrát hlavního města Prahy (v textu odůvodnění označován též jako „*magistrát*“) uvedl, že rozhodnutí o uzavírce se vydává v návrhovém řízení, v tomto případě žalovaný rozhodoval o žádosti policie ze dne 17.3.2016, žádost obsahovala i stanovení dopravních značek B1 „Zákaz vjezdu všech vozidel“ a B 30 „Zákaz vstupu chodců“; rozhodnutí bylo vydáno se souhlasem Úřadu městské části Praha 1, 6 a 8. Žádost byla projednána s vlastníkem komunikace, a byla provedena na komunikacích U Brusnice, Mariánské hradby, Dlabačov, Keplerova, Jelení, Pohořelec, Pobřežní, Ke Štvanici, Wilsonova, Masarykovo nábřeží, a to z důvodu bezpečnostního opatření během státní návštěvy prezidenta Čínské lidové republiky. Rozhodnutí o povolení uzavírky obsahovalo všechny náležitosti podle zákona i příslušné vyhlášky. Rozhodnutím o uzavírce a opatřením obecné povahy se žalovaný omezil pouze na otázku, zda bude řádně zajištěna bezpečnost a plynulost silničního provozu.

[10] Druhý žalovaný (policie) s žalobou nesouhlasil, navrhoval její zamítnutí a odkázal na odůvodnění vyjádření třetího žalovaného, s nímž se ztotožnil.

[11] Třetí žalovaný (ministerstvo) s žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Uváděl, že dne 29.3.2016 se na Pražském hradě konalo několik setkání, jichž se účastnili chráněné osoby, policie tak byla povinna zajistit jejich bezpečnost. V návaznosti na tuto skutečnost vydal magistrát opatření obecné povahy a rozhodnutí, jímž některé komunikace uzavřel, mj. se jednalo o přehrazení ulice Loretánská v ústí Hradčanského náměstí, kde se domáhalo vstupu několik osob. Do daného prostoru byl zakázán vstup všech osob, proto i potenciálních účastníků shromáždění. Ti mohli své právo pokojně se shromažďovat realizovat na novém oznámeném místě v parku Maxe vod der Stoela, kde se shromáždění uskutečnilo. Původní místo konání shromáždění svolaného xxxxxx bylo dne 29.3.2016 ve 13:45 hodin změněno do nedalekého parku (přístupný ze stanice Hládkov, přístup z ulice Myslbekovy), zástupce svolavatele xxxxxxxx se následně až kolem 17:00 hodin domáhal konání shromáždění na původním místě. Žalovaný zdůraznil, že nedocházelo k nějakému plošnému nerespektování práva na svobodu shromažďování, v Praze probíhala řada shromáždění (na území Prahy celkem 29 oznámených, některé byly spontánní). Velké množství osob (podle policejních odhadů asi 600 osob), které se pokusily dojít na původně oznámené místo pro konání shromáždění, tedy na Hradčanské náměstí, se shromáždilo v ulici Loretánské, toto shromáždění započalo před 17. hodinou a trvalo zhruba do 19 hodin, proti tomuto shromáždění nikdo nezasahoval.

[12] K uzavření v okolí prostranství Pražského hradu došlo v přesně vymezený čas z důvodů nutnosti zajistit bezpečí chráněných osob. Policie v takovém případě musí vyhodnocovat rizika, která by potenciálně hrozila a zvažovat aktuální bezpečnostní situaci. V době konání státní návštěvy bylo krátce po teroristickém útoku v Bruselu, v České republice byl vyhlášen I. stupeň ohrožení terorismem. Policie tak musela v určený den zajistit ochranu příslušných osob v rámci oznámených i spontánních shromáždění, tato povinnost pro ni vyplývá z ust. § 48 a 49 zákona o policii. Tato činnost je náročná i časově (pyrotechnické prohlídky, prohlídky objektů apod.), Hradčanské náměstí tak bylo nutné považovat za prostor, ze kterého by bylo možno ohrozit bezpečnosti určené osoby či osob. Vymezení ochrany na celý prostor Hradčanského náměstí bylo zvoleno i z důvodu personálního zajištění policie a z taktických důvodů, neboť efektivněji lze chránit a bránit vstup z ulice na náměstí, než celou šířku náměstí, kde hrozí riziko proražení zátarasů nebo kordonu policistů a proniknutí davu osob. V prostorách Hradčanského náměstí byl požadavek policie stanoven s ohledem na nutnost provedení pyrotechnických a bezpečnostních prohlídek poměrně rozsáhlého prostoru dne 29.3.2016 od 00:00 do 24:00 hodin, vlastní uzavření bylo téhož dne provedeno od 6:00 od 23:30 hodin. Tato doba odpovídá zajištění příslušné bezpečnosti, daný prostor nebylo možné na určitou dobu uvolnit, neboť poté by se opět všechny objekty a celý prostor musel znovu prohlédnout. Ačkoliv tedy do prostoru Hradčanského náměstí oznámeno příslušné shromáždění, to se nemohlo na tomto místě realizovat, obdobné uzavírky policie zajišťuje i v jiných případech. Vymezené prostranství bylo uzavřeno pro celou veřejnost, nikoliv pouze pro účastníky shromáždění, nelze jej tak vůbec v této chvíli považovat za veřejné prostranství.

[13] V další části vyjádření ministerstvo uvádí, že právo na svobodu shromažďování je ústavně zaručené, není však neomezené, jednou z forem možného omezení je zákaz shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. V době, kdy svolavatel shromáždění oznamoval, nebyly důvody pro jeho zákaz, v zákonné lhůtě tak nebylo možné k zákazu konání shromáždění přistoupit. Není podle názoru žalovaného však vyloučena možnost, aby toto právo bylo omezeno i jinými právními normami, než je zákon o právu shromažďovacím. V takovém případě je nutné zvažovat hledisko principu proporcionality, tak tomu v daném případě došlo – zvažovány byly různé chráněné hodnoty, jako je bezpečnost osob a majetku, zajištění bezpečnosti chráněných osob, zajištění provozu na pozemních komunikacích a

zajištění možnosti realizace shromažďovacího práva, a to jak mezi příznivci státní návštěvy, tak i odpůrci. Podle názoru ministerstva nelze shromažďovací právo interpretovat tak, že k jeho realizaci je nezbytné konat jej vždy a za všech okolností pouze na jednom konkrétním místě, vyjádřit názor v obdobné kvalitě a rozsahu je možné i na jiném místě, což v daném případě možné bylo, o čemž svědčí celá řada probíhajících shromáždění, spontánní shromáždění vzniklé v prostoru Loretánské ulice a shromáždění na Pohořelci. Zákon o právu shromažďovacím v rozhodném znění neznal institut změny místa shromáždění, na druhou stranu policie může na místě řešit střety mezi různými právy a zájmy. Neplatí tak, že by existence shromažďovacího zákona vylučovala aplikovatelnost zbytku právního řádu, sám tento zákon implicitně obsahuje povinnost dodržovat jiné právní předpisy (např. v ust. § 6 odst. 5 písm. a), ust. § 10 odst. 1 písm. c) tohoto zákona). S ohledem na shora uvedenou argumentaci podle názoru ministerstva nemělo být k ohlášení shromáždění na tomto konkrétním místě vůbec přihlíženo, neboť toto shromáždění má obstrukční (blokační) charakter (ministerstvo poukázalo na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2013, čj. 2 As 60/2013-26, a ze dne 3.4.2014, čj. 6 As 123/2013-37). Tento účel byl naplněn, neboť shromáždění bylo ohlášeno v časovém rozsahu dalece překračujícím interval, pro který je shromáždění legitimní a potřebné ohlásit. Bylo-li prvně ohlášené shromáždění účelové v tom, že mělo za cíl plošně vyblokovat prostor tak, aby jej nemohl využít nikdo jiný, tak druhé ohlášené shromáždění dne 29.3.2016 za stavu, kdy mu bránily akty magistrátu (uzavírka ulic), lze považovat za účelové v tom, že hlavním účelem ohlášení je získání žalobní legitimace pro napadení uvedených aktů, resp. účelové vedení soudního sporu. Ministerstvo dále uvedlo, že k omezení shromažďovacího práva došlo na základě zákonů jiných, a z bezpečnostních důvodů. V důsledku aplikace zákona o pozemních komunikacích pak může dojít i k omezení různých veřejných práv, tento zákon nestanovuje ani demonstrativní výčet možných omezení. Výklad žalobců, že shromažďovací právo má absolutní přednost před jakýmkoliv jiným právem nebo zájmem vede k absurdním důsledkům, např. k tomu, že jakoukoli uzávěru by bylo možno zmařit ohlášením shromáždění. K omezení obecného užívání pozemní komunikace pak nemusí dojít jen ve veřejném zájmu, ale v praxi se tak stává i např. při konání sportovních akcí.

[14] V další části vyjádření ministerstvo odmítá izolovaný pohled na celou problematiku výkonu tohoto práva, jak je uvedeno v žalobních tvrzeních, odkazuje na otázku proporcionality, která v daném případě byla dostatečně zvažována, napadené správní akty magistrátu by pak musely být ze shora uvedených důvodů stejné, i kdyby žalobci byli účastníky těchto správních řízení.

[15] Při ústním jednání účastníci na svých procesních návrzích setrvali. Ve věci samé podali účastníci písemné závěrečné návrhy, v nichž rekapitulovali provedené řízení, setrvali na svých právních názorech, přičemž první žalovaný navrhl žalobu proti rozhodnutí a dvěma opatřením obecné povahy odmítnout pro nepříslušnost.

[16] Z obsahu předloženého správního spisu plynou tyto pro posouzení důvodnosti podané žaloby podstatné skutečnosti.

[17] Policie České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů, podala u Městské části Praha 1 dne 17.3.2016 žádost o vydání stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ve dnech 28.3.2016 – 30.3.2016 u příležitosti státní návštěvy prezidenta Čínské lidové republiky J.E. pana Si Ťin- Pching v ČR, spolu se zakreslenou situací.

[18] Magistrát dále vydal dne 21.3.2016 pod čj. MHMP-472195/2016/O4/Ma, rozhodnutí, kterým podle ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích povolil úplnou uzavírku komunikace v Praze 1, 6 a 8 žadateli Policie České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů, ve zde uvedených ulicích v rozsahu uzavírka komunikací v rozsahu dle požadavku Policie ČR z důvodu bezpečnostní opatření během státní návštěvy v termínu od 28.3.2016 do 30.3.2016. Toto rozhodnutí bylo vydáno za dále zde vymezených podmínek. V odůvodnění je mj. uvedeno, že dne 16.3.2016 obdržel magistrát žádost policie o povolení uzavírky, po posouzení žádosti dospěl k závěru, že akci nelze realizovat později ani v menším rozsahu, rozhodnutí bylo vydáno po projednání s TSK hl. m. Prahy a příslušným ředitelstvím policie a po zjištění, že povolená úprava v dopravní situaci je z veřejného zájmu únosná.

[19] Dne 17.3.2016 pod čj. MHMP-457342/2016/O4/Ma vydal magistrát opatření obecné povahy, kterým podle ust. § 19a odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích, a ust. § 77 odst. 1 písm. c) a odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), jímž stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení a zařízení na místní komunikaci zde vymezené, a to v termínu od 28.3.2016 do 30.3.2016. V odůvodnění je uvedeno, že dne 16.3.2016 podala policie žádost o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, z důvodu, že hrozí nebezpečí z prodlení, magistrát postupoval podle ust. § 77 odst. 4 zákona o silničním provozu bez předchozího řízení o návrhu.

[20] Dne 21.3.2016 pod čj. MHMP-473527/2016/O4/Ma vydal magistrát opatření obecné povahy, kterým podle ust. § 77 odst. 1 písm. c) a § 78 zákona o silničním provozu, jímž stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení a zařízení na místní komunikaci zde vymezené, a to v termínu od 28.3.2016 do 30.3.2016. V odůvodnění je uvedeno, že dne 16.3.2016 podala policie žádost o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

[21] Městský soud v Praze rozhodl na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu, neboť žalobci se domáhají pouze určení, že zásah byl nezákonný (ust. § 87 odst. 1 s.r.s.) a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

[22] Podle ust. § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu: „*Místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví ...c) na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností,...*“.

[23] Podle odst. 4 cit. ust.: „*Hrozí-li nebezpečí z prodlení, může příslušný správní orgán stanovit přechodnou úpravu provozu na dálnicích, silnicích, místních komunikacích nebo veřejně přístupných účelových komunikacích bez projednání s dotčenými orgány a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy, nejdéle však na dobu 60 dnů.*“.

[24] Podle ust. § 19a odst. 1, 2 zákona o pozemních komunikacích: „*(1) Silniční správní úřad opatřením obecné povahy dočasně zakáže nebo omezí stání nebo zastavení silničních vozidel na místní komunikaci nebo průjezdním úseku silnice nebo na jejich části, je-li to nezbytné z důvodu zajištění bezpečnosti státu, veřejného pořádku, bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, stavebních prací nebo údržby nebo z důvodu přírodních katastrof nebo jiných mimořádných událostí a odstraňování jejich následků. V opatření obecné povahy silniční správní úřad stanoví rovněž přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu. (2) Dočasně zakázat nebo omezit stání nebo zastavení*

silničních vozidel na pozemních komunikacích podle odstavce 1 lze také opatřením obecné povahy vydaným na návrh, který musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat vymezení rozsahu zákazu nebo omezení zastavení nebo stání, jeho předpokládanou délku a popis skutečností prokazujících naplnění důvodu podle odstavce 1. “.

[25] Podle ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích: „(1) Provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížďka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížďky. (2) O uzavírce a objížďce rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce. Příslušný silniční správní úřad žádost projedná (a) s vlastníkem pozemní komunikace, která má být uzavřena, a s vlastníkem pozemní komunikace, po níž má být vedena objížďka, (b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objížďka, (c) s provozovatelem dráhy,¹³⁾ jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha, (d) s Policií České republiky, má-li objížďná trasa vést po silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci. (3) Týká-li se uzavírka územního obvodu více silničních správních úřadů, přísluší rozhodování silničnímu správnímu úřadu, v jehož územním obvodu je nejdelší část uzavírky; ostatní silniční správní úřady jsou v těchto případech dotčenými správními úřady. (4) Při rozhodování příslušný silniční správní úřad dbá, aby uzavírka byla vždy omezena na nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a byla z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Silniční správní úřad může v rozhodnutí stanovit podmínky, při jejichž nesplnění může udělené povolení omezit nebo zrušit. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. (5) Příslušný silniční správní úřad rozhodnutí neprodleně oznámí (a) Hasičskému záchrannému sboru České republiky, (b) příslušným poskytovatelům zdravotnické záchranné služby, (c) dopravcům v linkové osobní dopravě, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je tato doprava provozována a jsou-li silničnímu správnímu úřadu tito dopravci známi, (d) všem silničním správním úřadům, které povolují přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů, jde-li o uzavírku pozemní komunikace používané k tomuto druhu přepravy. (e) Ministerstvu vnitra, jde-li o dálnice, v ostatních případech Policii České republiky, (f) provozovateli systému elektronického mytného, jde-li o zpoplatněné pozemní komunikace. (6) Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace, po níž má být vedena objížďka, je povinen strpět bezúplatně provoz převedený na ni z uzavřené pozemní komunikace. Případné úpravy objížďkových pozemních komunikací nutné z důvodu objížďky a náhrada případných následných škod se stanoví v podmínkách rozhodnutí o uzavírce a objížďce a uskuteční na náklad žadatele o uzavírku a objížďku. (7) Uzavírka a objížďka musí být označena předepsaným způsobem. Označení zabezpečuje žadatel o uzavírku a objížďku na svůj náklad a odpovídá za jeho stav po dobu trvání uzavírky a objížďky. (8) V případě nebezpečí z prodlení (živelní pohromy, dopravní nehody, zřícení nebo poškození objektů) musí příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a označit alespoň provizorním způsobem její vlastník nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. V případě havárie inženýrské sítě nebo jiného vedení je povinen příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a alespoň provizorně označit vlastník této inženýrské sítě nebo tohoto vedení a věc neprodleně oznámit vlastníkově pozemní komunikace nebo správci, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. Tím není dotčeno ustanovení § 36 odst. 6. Vlastník pozemní komunikace nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, oznámí uzavření a označení její části správnímu úřadu příslušnému ke stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích neprodleně poté, co uzavření a označení provedl nebo se o něm dozvěděl. (9) Prováděcí předpis stanoví

náležitosti žádosti o povolení uzavírky a o nařízení objíždky a náležitosti rozhodnutí v těchto věcech. “.

[26] Podle ust. § 8 zákona o právu shromažďovacím, ve znění účinném v době zásahu: „Úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavatel, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu. “.

[27] Podle ust. § 43 zákona o policii: „(1) Vyžaduje-li to splnění konkrétního úkolu policie, je policista oprávněn přikázat každému, aby (a) po nezbytnou dobu nevstupoval na policistou určené místo (dále jen „určené místo“), (b) se po nezbytnou dobu nezdržoval na určeném místě, nebo (c) po nezbytnou dobu setrval na určeném místě, hrozí-li závažné ohrožení života nebo zdraví. (2) K vyznačení nebo ohraničení určeného místa může být použito technických prostředků. Je-li jako technický prostředek použit pás s označením „Policie ČR“, jde o příkaz podle odstavce 1. “.

[28] Podle článku 19 Listiny základních práv a svobod (vyhlášené pod č. 2/1993 Sb.): „(1) Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno. (2) Toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění 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. “.

[29] Podle článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (ve Sbírce zákonů vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.): „1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem. 2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci. “.

[30] Soud nejprve musel vyřešit otázku, zda žaloba, tak jak byla podána, je schopná věcného projednání, resp. zda není namíste žalobu, či její část, odmítnout pro nepřípustnost, jak navrhol v závěrečném návrhu první žalovaný. Soud po zvážení možností právní obrany proti prvním třem správním úkonům, které zasahují do ústavně zaručeného práva na shromažďování, dospěl k závěru, že zde není prostor pro odmítnutí žaloby, neboť jiný právní prostředek obrany před soudem soud nevidí. V tomto směru je nutné uvést, že právo na shromažďování je základním lidským právem, je pod ochranou Listiny základních práv a svobod a jako takové tak nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu. Aby potom takový soudní přezkum byl dostatečně účinným, je nutné žalobní právo přiznat i v případě třech rozhodnutí, které žalobci podanou žalobou napadli, ačkoliv v příslušném správním řízení nebyli účastníky řízení, přičemž podanou žalobou se nedomáhali zrušení těchto rozhodnutí či opatření obecné povahy podle ust. § 65 a násl. a § 101a a násl. soudního řádu správního, ale napadli toto rozhodnutí a tato opatření obecné povahy jako tvrzený nezákonný zásah žalobou podle ust. § 82 a násl. soudního řádu správního.

[31] Soud s ohledem na výše uvedené má za to, že takový postup je procesně možný. Je sice pravda, že z vymezení žalobní legitimace podle ust. § 82 soudního řádu správního je možné dospět k závěru, že napadnout jako nezákonný zásah je možné toliko takový úkon správního orgánu, který není rozhodnutím, čímž by byla přímo vyloučena možnost podat žalobu proti prvému rozhodnutí (když opatření obecné povahy v tomto ustanovení zmíněno není, což je však podle názoru soudu dáno spíše historickým vývojem novelizace soudního řádu správního, než přímým úmyslem zákonodárce). Podle názoru soudu takové vymezení žalobní legitimace však přímo nebrání tomu, aby určité správní rozhodnutí mohlo být předmětem této žalobní legitimace, a to právě v těch případech, kdy je jím nějak dotčeno základní právo a svoboda, jako je tomu v tomto případě. Nelze totiž v daném případě přehlédnout, že žalobci přímo ze zákona nejsou účastníky příslušného správního řízení (kterým je řízení podle ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích), proto se proti tomuto rozhodnutí nemohou bránit cestou opravných prostředků podle správního řádu a následně žalobou.

[32] Za této situace je podle názoru soudu tak nutné vyjít z toho, že žalobní legitimace v případě tvrzeného dotčení či porušení základních práv a svobod, které jsou pod ochranou soudní moci a nemohou být z jejího přezkumu vyloučeny (a to ani zákonem), je přípustná i proti rozhodnutí, a to tehdy, pokud osoba, která tvrdí, že tato její práva byla porušena, není a nemohla být účastníkem příslušného správního řízení a tím by nemohla být úspěšným žalobcem v řízení o žalobě proti rozhodnutí. V takovém případě podle názoru soudu je možné využít institutu žaloby v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

[33] Je možné proti tomuto závěru a stanovisku namítnout, že žalovat v takovém případě lze až faktické úkony ozbrojeného sboru (jak se v tomto případě stalo pod bodem IV. žaloby a následně rozsudku), který příslušnou státní moc vykonává fakticky namíste, a při přezkoumání zákonnosti takového souboru faktických úkonů je pak možné přezkoumat i zákonnost omezení příslušného práva shora uvedeným rozhodnutím či opatřeními obecné povahy. V takovém případě soud připouští, že možnost obrany proti tvrzenému nezákonnému zásahu by byla zachována, ovšem podle názoru soudu pouze tehdy, pokud by došlo k příslušnému faktickému zásahu namíste samém ozbrojeným sborem nebo případně jinými úkony správních úřadů (např. domluvou příslušné úřední osoby apod.). Takový postup však podle názoru soudu počítá s příslušným vynucením určitého rozhodnutí či opatření obecné povahy, k němuž fakticky však nemusí dojít. V případě, kdy by právě k němu nedošlo, by tak žalobní právo při takovém závěru bylo upřeno, takže tvrzené omezení základního lidského práva a svobody by nepožívalo soudní ochrany. Právě z tohoto důvodu tak soud považuje takový přístup k žalobní legitimaci za nedůsledný, a proto připustil možnost věcného přezkumu v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem i do shora uvedených opatření obecné povahy a rozhodnutí.

[34] Dále k námitkám žalovaných, že v případě prvních tří žalobních žádostí taková žaloba není přípustná, neboť žalobci se nedomáhají zrušení příslušného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení či opatření obecné povahy (tedy postupu podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního, a § 101a a násl. soudního řádu správního) soud uvádí, že podle jeho názoru v tomto případě lze žalovat na ochranu před nezákonným zásahem, jak uvedl v předchozích odstavcích, a je tak pouze na vůli žalobců a jejich procesní strategii, jakou žalobu využijí. Jinými slovy řečeno, pokud soud připustil možnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem i proti příslušnému rozhodnutí a opatření obecné povahy, je pak pouze na žalobcích, zda ji využijí, či nikoliv.

[35] Soud tak k této části argumentace uzavírá, že v případě tvrzeného porušení základních práv a svobod připustil k věcnému přezkumu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem i v případě, kdy je žalováno jako nezákonný zásah rozhodnutí či opatření obecné povahy, aniž by se žalobci zároveň domáhali jejich zrušení a v případě rozhodnutí vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že se žalobci domáhali prohlášení zásahu za nezákonný (byť v návrhu výroku rozsudku nesprávně použitým slovesným časem přítomným, ačkoliv je zjevné z obsahu žalobních tvrzení, že zásah již netrvá, měl tak být použit čas minulý), není již v této argumentaci možné využít ust. § 85 soudního řádu správního, který přípustnost žaloby omezuje na možnost domáhání se jinými právními prostředky, které však podle názoru soudu zde ani nejsou. I bez ohledu na případnou dosti hypotetickou argumentaci ohledně příslušného účastnictví ve správním řízení (v případě napadení správního rozhodnutí, nikoliv opatření obecné povahy, kde je žalobní legitimace upínající se k příslušné osobě podstatně volnější) je pak nutné věnovat pozornost i tomu, že jak rozhodnutí, tak opatření obecné povahy v době podání žaloby již právní účinky neměly, neboť byly časově omezeny na příslušný časový úsek. Proto i z praktického hlediska soudu připadá rozumnější žalobní právo (které nelze zákonem omezit, neboť se jedná o tvrzené omezení základního práva podle Listiny základních práv a svobod) koncipovat jako žalobu proti nezákonnému zásahu, který proběhl v minulosti, kde je možné důvody nesouhlasu s příslušným postupem státu (správních úřadů) věcně uplatnit.

[36] Dále soud k poměrně značně rozsáhlé argumentaci v průběhu řízení uvádí, že musí respektovat a respektuje vůli žalobců k příslušné žalobě a jejím důvodům, jimiž je vázán (ust. § 84 odst. 3 soudního řádu správního); žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě a v této lhůtě je možné rovněž vymezit jak vyličení rozhodujících skutečností a návrh výroku rozsudku. Pokud by žalobci svou argumentaci rozšířili až po uplynutí této doby, soud k nim nemůže přihlídnout. V této věci žalobci žalobu vymezili návrhem výroku rozsudku tak, že napadli shora uvedené rozhodnutí silničního správního úřadu, dvě opatření obecné povahy (umístění příslušných dopravních značek), a postup ozbrojeného sboru na místě samém, kterými tento ozbrojený sbor vynucoval dodržení povinností vyplývajících z právních účinků vyplývajících ze zmíněného rozhodnutí silničního správního úřadu a dopravních značek. V tomto směru a pouze v tomto rozsahu má soud oprávnění zásah přezkoumávat a tak i učinit. Pro úplnost soud uvádí, že z tohoto důvodu se nemůže zaměřovat na postup prvního žalovaného, který souvisí s jeho jednáním podle zákona o právu shromažďovacím, neboť takový postup žalobci v návrhu výroku rozsudku soudu nenapadli.

[37] Po argumentaci týkající se žalobní legitimace a rozsahu soudního přezkumu v této věci soud přistoupil k věcnému přezkumu zákonnosti zásahu v mezích žalobních tvrzení, a po zvážení všech aspektů i zhodnocení kolize ochrany různých právních statků dospěl k závěru, že žaloba není důvodnou.

[38] Mezi účastníky není sporu v zásadním chronologickém vyličení děje – na dobu od 28.3. do 30.3.2016 bylo na Hradčanské náměstí v Praze ohlášeno shromáždění (ohlášené příslušnému správnímu úřadu dne 19.2.2016), samotné shromáždění bylo svoláno na den 29.3.2016 v 17 hodin; v tento den se na tomto místě shromáždění neuskutečnilo, neboť toto místo bylo uzavřeno příslušnými dopravními značkami a policie účastníkům neumožnila vstup na toto místo.

[39] Žalobci v žalobě uvádějí, že toto místo nemohlo být předmětem omezení práva vstupu, neboť již s předstihem na toto místo oznámili své shromáždění, a že tedy silniční správní úřad

nemohl toto místo v rámci své zákonné kompetence vymezit příslušnou dopravní značkou, a policie pak takto vymezené místo neměla uzavřít tím způsobem, že bránila svolaným účastníkům shromáždění vstupu na toto místo, neboť tím omezila právo na shromažďování. Soud s takovou argumentací nemůže souhlasit.

[40] Obecně je nutné uvést, že téměř žádné základní lidské právo a svobodu nelze chápat absolutně v tom smyslu, že by nebylo omezené. Určitá omezení v sobě nesou již sama o sobě tato práva, další případné omezení může být provedeno zákonem, to však vždy při respektu ke smyslu a účelu příslušného práva (článek 4 Listiny základních práv a svobod).

[41] Povahu a vysvětlení tohoto základního práva (svobody) podává blíže odborná literatura. Podle komentáře k Listině základních práv a svobod je vymezeno následovně: „Shromažďovací právo je (stejně jako právo sdružovací či petiční) zvláštní formou svobody projevu. Právě proto, že se svojí povahou jedná více o svobodu než o právo a v Jellinekově pojetí má tak nejblíže k negativnímu (avšak také k aktivnímu) statusu, bývá někdy - poněkud nepřesně - označováno i jako svoboda demonstrovat. Jedná se tedy o základní právo účastníků shromáždění svobodně se sejít a na tomto shromáždění nerušeně projevit svůj názor, resp. seznámit se s názory ostatních a získat tak potřebné informace. Zákodárce účel tohoto práva definuje tak, že jeho výkon slouží 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 (§ 1 odst. 2 zákona o shromažďování)...Jakkoliv jsme dříve uvedli, že pro shromažďovací právo je typický jeho negativní a aktivní status, máme současně za to, že se v dnešním pojetí shromažďovacího práva stále výrazněji projevují dokonce i prvky statusu pozitivního. To je dáno již samotnou povahou tohoto subjektivně veřejného práva, které působí vůči státu, resp. veřejné moci. Veřejná moc je povinna shromažďovací právo respektovat a toto právo je vůči ní vymahatelné. Uznání shromažďovacího práva veřejnou mocí se nicméně neprojevuje toliko tím, že tato do něj nesmí svévolně zasahovat a omezovat je, nýbrž také, že je do určité míry povinna zajistit reálnost jeho výkonu. Pokud totiž je konání shromáždění řádně oznámeno a není zakázáno, mají jeho účastníci právo na určitou míru součinnosti a ochrany ze strany veřejné moci, tedy na některé její pozitivní aktivity. V opačném případě by totiž mohlo docházet k tomu, že shromažďovací právo by zůstalo zejména pro některé menšinové názorové skupiny pouze na papíře, pokud by stát průběh jejich shromáždění nechránil proti narušování ze strany názorových odpůrců (viz např. rozsudek ESLP Öllinger proti Rakousku). Jak uvedl ESLP, čl. 11 Úmluvy ukládá státu rovněž pozitivní závazek zajistit efektivní realizaci svobody shromažďování, přičemž "tento závazek nabývá na zvláštním významu pro osoby zastávající nepopulární názory nebo příslušníky menšin, neboť tyto osoby se snadněji stávají oběťmi trestné činnosti" (rozsudek Baczkowski a další proti Polsku). Povinnost vykonávat tyto pozitivní aktivity proto plyne ze samotné povahy tohoto základního práva a je konkrétně rozvedena i v prováděcím zákoně...

Z judikatury ESLP ke shromažďovacímu právu zejména plyne, že toto právo a právo tímto prostřednictvím vyjádřit názory představuje prvořadou hodnotu demokratické společnosti. Radikální opatření preventivního rázu, kterými je potlačena svoboda shromažďování a projevu, ať se státním orgánům některé názory a slova mohou zdát jakkoli šokující a nepřijatelná, prokazují demokracii špatnou službu a často ji dokonce ohrožují; to však neplatí v případech podněcování k násilí nebo odmítání demokratických principů, včetně rovnosti všech lidí v důstojnosti. Evropský soud pro lidská práva také opakovaně uvedl, že bez ohledu na svou autonomní roli a samostatnou oblast působnosti musí být čl. 11 Úmluvy vykládán také ve světle jejího čl. 10. Ochrana názorů a svobody vyjadřovat se je jedním z cílů svobody shromažďování a sdružování obsažené v čl. 11. Svoboda projevu představuje jeden z

nejdůležitějších základů demokratické společnosti a jednu z hlavních podmínek jejího rozvoje a rozvoje každého jednotlivce. S výhradou odst. 2 čl. 10 Úmluvy se vztahuje nejen na informace nebo myšlenky příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti (viz rozsudek *Handyside* proti Spojenému království). Podobně i svoboda shromažďování tak, jak je zakotvena v čl. 11 Úmluvy, chrání manifestaci, která může znepokojovat nebo pohoršovat osoby, které nesouhlasí s myšlenkami či požadavky, o jejichž propagaci usiluje (viz rozsudek *Plattform "Ärzte für das Leben"* proti Rakousku).“ (Wagnerová, E., Šimíček, V., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Wolters Kluwer. Praha 2012. Komentář k článku 19 Listiny základních práv a svobod).

[42] Konkrétní rozvedení tohoto základního práva v zákoně pak tento komentář vymezuje následovně: „Zákon o právu shromažďovacím je totiž třeba vykládat tím způsobem, že umožnění konání shromáždění jako jedné z forem realizace svobody projevu musí být pravidlem a možností zákazu je naopak třeba vykládat restriktivně. Proto také je logika zákona zjevně nastavena tak, že favorizuje svolavatele a naopak správnímu úřadu velmi omezuje volnost v tom, do kdy a z jakých důvodů může předem shromáždění zakázat. Toto "nastavení" je plně pochopitelné při uvědomění si podstaty oznamovacího principu a možností správního úřadu ve většině případů dešifrovat skutečné důvody konání shromáždění, které opravdu mohou mnohdy kolidovat se zákonem. Jde tedy o to, aby již ve fázi oznámení konání shromáždění nevedla praxe správních úřadů k nastavení restriktivně pojatých "filtrů", které by ve svém důsledku znemožňovaly realizaci tohoto ústavně zaručeného základního práva...

Ústavní zákaz podmiňovat konání shromáždění povolením orgánu veřejné správy nelze obcházet ani postupem podle zákona o pozemních komunikacích prostřednictvím institutu tzv. zvláštního užívání (§ 25). Podle tohoto ustanovení totiž platí, že k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny, je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie ČR. Zvláštním užíváním je výslovně také pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Zde je proto třeba odlišovat pořádání shromáždění, na které dopadá čl. 19 Listiny a následně jej provádí zákon o shromažďování, tzn. shromáždění primárně sloužících k realizaci svobody projevu, od shromáždění sledujících zcela jiné účely (komerční, sportovní atp.). V prvním případě má přednost čl. 19 Listiny a také zákon o shromažďování (coby *lex specialis* k zákonu o pozemních komunikacích) a tento typ shromáždění nelze podmiňovat vydáním povolení ke zvláštnímu užívání komunikací; v případě druhém tato ústavní ochrana poskytována není a v konkrétním případě proto uspořádání např. koncertu či sportovního klání podřídit vydáním příslušného povolení lze.“

[43] Při vymezení příslušného omezení tohoto základního práva, které Listina základních práv a svobod provádí ve svém článku 19 odst. 2, pak tento komentář mj. uvádí, že „Možnosti omezení shromažďovacího práva Listina vymezuje kumulativním splněním tří typů podmínek. První podmínka je formální: omezení musí být obsaženo přímo v zákoně, tzn. nikoliv třeba v právním předpise nižší právní síly. Druhá podmínka spočívá v omezení prostorovém, tzn. shromažďovací právo je možno omezit výhradně na veřejných místech, nikoliv v soukromí. Třetí podmínka obsahuje skupinu důvodů, pro které k omezení může dojít: ochrana práv a

svobod druhých, ochrana veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo bezpečnosti státu. Podobné limity omezení sdružovacího práva stanoví v citovaném čl. 11 odst. 2 Úmluva a v čl. 22 odst. 2 MPOPP. Jelikož první a druhou podmínkou jsme se již zabývali výše, zaměříme se na podmínku třetí...

Posledními dvěma důvody umožňujícími omezení shromažďovacího práva jsou ochrana majetku a bezpečnost státu. Tato omezení zákon o shromažďování příliš nerozvádí a jejich naplnění je proto možno vidět v tom, aby oznámený účel shromáždění nevedl ke škodám na majetku (např. happening spočívající v pomalování některé vládní budovy sprejery, protest ochránců zvířat zaměřený na ničení kožichů) anebo k ohrožení bezpečnostních zájmů státu (vniknutí do některého vojenského areálu). To také znamená, že by se shromáždění neměla konat tam, kde je již z povahy daného místa patrné, že samotná koncentrace účastníků shromáždění s velkou pravděpodobností povede ke škodám na majetku, případně konání demonstrace na určitém místě může ohrozit bezpečnostní zájmy státu. Rovněž tyto důvody omezení shromažďovacího práva je však třeba vykládat restriktivně a určitě proto není možno omezit shromáždění např. jen proto, že jeho úkolem je podrobit kritice konkrétní bezpečnostní politiku vlády (viz kupř. plánované umístění radaru v Brdech), nýbrž taková, která by se měla pořádat přímo v uzavřených vojenských prostorech. “.

[44] Tento komentář pak upozorňuje na obecnější právní závěr plynoucí z rozsudku Soudního dvora Evropské unie (Rozsudek z 12.6.2003 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge proti Rakousku, C-112/00, Sb. rozh., I-5659) „[z]ákladní práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, přičemž za tímto účelem vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily. ... Jelikož Společenství, jakož i členské státy, jsou tímto způsobem vázány ctít základní práva, představuje ochrana těchto práv oprávněný zájem, který v zásadě odůvodňuje omezení povinností stanovených právem Společenství, i pokud vyplývají z takové základní svobody zaručené Smlouvou, jako je volný pohyb zboží. ... V daném případě se vnitrostátní orgány opíraly o nezbytnost chránit základní práva zaručená Úmluvou a ústavou členského státu, aby povolily omezení jedné ze základních svobod zakotvených ve Smlouvě. V projednávané věci tudíž vyvstává otázka nezbytnosti uvést v soulad požadavky ochrany základních práv ve Společenství s požadavky vyplývajících ze základní svobody zakotvené ve Smlouvě, a konkrétněji otázka příslušného rozsahu svobody projevu a svobody shromažďovací, které jsou zaručeny čl. 10 a 11 Úmluvy, a volného pohybu zboží v případě, kdy svoboda projevu a svoboda shromažďovací jsou uplatňovány jako odůvodnění omezení volného pohybu zboží. K tomu je třeba zaprvé poznamenat, že volný pohyb zboží představuje sice jednu ze základních zásad v systému Smlouvy, ale může být za určitých podmínek předmětem omezení z důvodů vyjmenovaných v čl. 36 této Smlouvy nebo na základě kategorických požadavků obecného zájmu uznávaných v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora. Zadruhé, jsou-li základní práva dotčena ve věci v původním řízení výslovně uznána Úmluvou a tvoří základy demokratické společnosti, ze samotného znění odst. 2 čl. 10 a 11 této Úmluvy však vyplývá, že svoboda projevu a svoboda shromažďovací mohou být rovněž předmětem omezení odůvodněných cíli obecného zájmu, pokud jsou tyto odchylky upravené zákonem, vycházejí z jednoho nebo několika s ohledem na výše zmíněná ustanovení legitimních cílů a jsou nezbytné v demokratické společnosti, to znamená jsou odůvodněné naléhavou společenskou potřebou, a zejména přiměřené sledovanému legitimnímu cíli. ... Práva na svobodu projevu a svobodu pokojného shromažďování zaručená Úmluvou nejsou ani ... absolutními výsadami, ale musejí být brána v úvahu s ohledem na svoji funkci ve společnosti. Výkon těchto práv může tedy být omezen v rozsahu, v němž tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu a nepředstavují,

vzhledem k cíli sledovanému těmito omezeními, nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla ohrožena samotná podstata chráněných práv. Za těchto podmínek je třeba zvážit proti sobě stojící zájmy a určit, vzhledem k veškerým okolnostem každého jednotlivého případu, zda byla dodržena správná rovnováha mezi těmito zájmy. V projednávané věci tudíž vyvstává otázka nezbytnosti uvést v soulad požadavky ochrany základních práv ve Společenství s požadavky vyplývajícími ze základní svobody zakotvené ve Smlouvě, a konkrétněji otázka příslušného rozsahu svobody projevu a svobody shromažďovací, které jsou zaručeny čl. 10 a 11 Úmluvy, V tomto ohledu mají příslušné orgány širokou posuzovací pravomoc. Je však třeba prověřit, zda jsou omezení obchodu uvnitř Společenství přiměřená vzhledem k sledovanému legitimnímu cíli, kterým je v daném případě ochrana základních práv. ... [n]ení sporu o tom, že izolovaná akce, o kterou se v tomto případě jedná, nevyvolala všeobecný pocit nebezpečí, který by měl odstrašující účinek na obchodní toky uvnitř Společenství jako celek, na rozdíl od závažných a opakovaných narušování veřejného pořádku ve věci, která vedla k vydání výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie. Je třeba mít konečně za to, že za takových podmínek jako v projednávaném případě příslušné vnitrostátní orgány mohly usoudit, že úplný zákaz zmíněného shromáždění by představoval nepřijatelný zásah do základních práv manifestantů pokojně se shromažďovat a veřejně vyjadřovat své názory. Uložení přísnějších podmínek týkajících se jak místa (např. na okraji dálnice vedoucí přes Brenner), tak doby trvání (omezení pouze na několik hodin) dotyčného shromáždění by mohlo být chápáno jako nadměrné omezení, které by mohlo zbavit akci podstatné části jejího významu. Pokud příslušné vnitrostátní orgány musí usilovat o to, aby co nejvíce omezily nevyhnutelné účinky, které má manifestace na veřejné silnici na svobodu pohybu, musí poměřovat tento zájem se zájmem manifestantů, kteří chtějí přitáhnout pozornost veřejnosti k cílům této akce. Je sice pravda, že akce takového druhu s sebou zpravidla přináší určité nepříjemné následky pro osoby, které se akce neúčastní, zejména co se týče svobody pohybu, avšak tyto nepříjemné následky je v zásadě třeba strpět, je-li sledovaným cílem v podstatě veřejné a legitimní vyjádření názoru.“.

[45] Výkon shromažďovacího práva v této věci byl místně omezen s ohledem na bezpečnost státu a ochranu života a zdraví osob v tom smyslu, že na určitém místě pobývala osoba (fakticky se jednalo o osoby, neboť jich bylo více), která je objektem příslušného bezpečnostního opatření, a proto byl na toto místo a jeho okolí aplikován zákaz vstupu či vjezdu vozidel, čímž došlo k zásahu do práva shromažďovacího, neboť na tomto místě se nemohlo konat shromáždění, které bylo dříve již na toto místo oznámeno, a které nebylo příslušným správním úřadem zakázáno. Konkrétním postupem silničního správního úřadu a faktickými úkony policie tak bylo do tohoto práva tímto způsobem zasaženo, právo tak bylo z tohoto důvodu omezeno.

[46] Po této konstataci soud přistoupil k úvaze, zda takové omezení z obecného hlediska je přípustné. Ačkoliv právo shromažďovací je základním právem a jako takové požívá příslušné právní ochrany, podle názoru soudu jeho výkon může být místně omezen úpravou provedenou podle zákona o pozemních komunikacích, případně na základě zákona o policii, neboť i na místě, kde bylo shromáždění ohlášeno (nebo obecněji kde se koná) je možné místně upravit příslušný provoz a policie i na tomto místě má oprávnění plynoucí z ust. § 43 zákona o policii (a pochopitelně i z dalších ustanovení zákona o policii); takové místo se samotným ohlášením či konáním shromáždění nestane místem, kde by nebylo možné přistoupit k místní úpravě provozu na komunikacích či kde by nemohla v souladu se zákonem policie zasáhnout. Soud tak nesouhlasí s obecnou argumentací žalobců, že by taková úprava na tomto místě nebyla možná. V tomto případě podle názoru soudu nemá zákon o právu shromažďovacím přednost před aplikací jiných právních norem, neboť nic takového ani z tohoto zákona, ani z obecných

výkladových pravidel nelze dovodit. Zákon o právu shromažďovacím je právní normou se silou zákona, stejně jako zákon o pozemních komunikacích či zákon o policii. V případě kolize (střetu) těchto jednotlivých právních norem je tak nutné v obecné rovině vycházet z toho, že všechny tyto právní normy jsou též právní síly a žádná ze své povahy nemá sama o sobě aplikační přednost.

[47] Ze shora uvedených důvodů je soud toho názoru, že do výkonu práva shromažďovacího na konkrétním místě lze zasáhnout aplikací jiných právních norem (např. jako zde zákona o pozemních komunikacích, zákonem o policii), neboť se jedná o právní normy též právní síly a žádná z nich nemá žádnou přednost.

[48] Po této konstataci je nutné zhodnotit, zda aplikací jiných právních norem do výkonu práva shromažďovacího nedošlo k jeho omezení v rozporu s článkem 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čímž se dostáváme z roviny práva obecného do práva ústavního. Jak je patrné ze shora citovaného komentáře, výkon shromažďovacího práva nemusí být nutně omezen pouze na aplikaci zákona o právu shromažďovacím, toto právo je širší a jako takové požívá příslušné vysoké právní ochrany, kterou mu v pozitivním právu přiznává Listina základních práv a svobod. Zároveň Listina základních práv a svobod sama výkon tohoto práva umožňuje omezit podmínkami stanovenými v článku 19 odst. 2; v tomto souzeném případě se bude jednat o ochranu zdraví a o bezpečnost státu. V tomto směru je nutné podle názoru soudu nahlížet na případné omezení shromažďovacího práva na určitém místě, jak se to stalo v tomto případě, a to zhodnocením a zvážením, zda na konkrétním příslušném místě, kde se mělo shromáždění konat, byla nutná a nezbytná místní úprava v tom smyslu, že je sem zakázán vstup, a to jak podle zákona o komunikacích, tak podle zákona o policii.

[49] Určité vodítko, jak tyto situace posuzovat, podle názoru soudu bohužel v takto konkrétně vymezeném sporu nedává dostatečně ani judikatura, ani teorie. Při hodnocení je tak nutné vyjít z obecných právních zásad pro hodnocení omezení určitého základního práva a svobody, kdy dochází ke kolizi několika právních statků, a použít pro hodnocení test proporcionality.

[50] Tento test popsal Ústavní soud v mnoha svých nálezech, soud uvádí jeden z prvních, kterým byl náleze ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94. Obecně k provedení tohoto testu uvedl, že: „...[k] omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. V těchto situacích je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody...”

Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda:

První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích:

Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). V daném případě lze přisvědčit zákonodárci, že institut anonymního svědka umožňuje dosáhnout cíl, tj. zabezpečit ochranu nedotknutelnosti jeho osoby.

Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřeby, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Odpověď na splnění kritéria potřeby v daném případě není jednoznačná: stát kromě legislativní konstrukce, umožňující anonymitu svědka, může k jeho ochraně použít i jiné prostředky (např. využití anonymní výpovědi pouze jako kriminalistického prostředku pro další vyšetřování, poskytnutí ochrany svědkovi atd.).

Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. V posuzovaném případě jedním z nich je právo na řádný proces, zabezpečující právo na osobní svobodu, druhým je právo na osobní nedotknutelnost. Tato základní práva jsou prima facie rovnocenná. Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřeby) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva (v posuzovaném případě jde o nárůst případů vyhrožování a zastrahování svědků ze strany organizovaného zločinu). Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod (právo na řádný proces je v této souvislosti součástí obecné institucionální ochrany základních práv a svobod). Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného (v daném případě možnost zneužití institutu anonymního svědka v trestním procesu). Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.

Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložené zásahem do jednoho z nich. Tak kupříkladu argument v neprospěch omezení jednoho základního práva možností zneužití této úpravy lze eliminovat minimalizováním tohoto negativního důsledku zakotvením dalších procesních podmínek rozhodování o něm. Lze tudíž konstatovat, že, v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“.

[51] Před provedením testu proporcionality v této věci je vhodné znovu uvést skutkový děj – dne 29.3.2016 kolem 17. hodiny se dostavila veřejnost ke konkrétnímu místu – před Hradčanské náměstí v Praze, kde chtěla vykonat právo shromažďovací. Na toto konkrétní místo i na tento čas bylo s předstihem dne 19.2.2016 ohlášeno příslušnému správnímu úřadu konání shromáždění, tento správní úřad vzal tuto skutečnost na vědomí a jiné právní jednání v této věci nevykonával. Vykonání shromažďovacího práva bylo veřejnosti na tomto konkrétním místě znemožněno ozbrojeným sborem (policí), který veřejnost na místo nepustil s tím, že místo je uzavřeno příslušnými dopravními značkami.

[52] Žalovaná policie a ministerstvo vnitra k zamezení výkonu práva shromažďovacího na tomto místě uvedla (v mezích reakce na uplatněné důvody žaloby), že účastníci shromáždění mohly vykonat své právo na jiném místě – v parku Maxe von der Stoela, dále pak spontánní shromáždění v Loretánské ulici, na Pohořelci – v blízkosti Hradčanského náměstí, že k uzavírce došlo z důvodu ochrany chráněných osob, k uzavření v okolí prostranství Pražského hradu došlo ve vymezený čas (návštěva čínského prezidenta od 11 do 13 hodin, slavnostní večere od 19:30 do 22 hodin, které se účastnily další chráněné osoby), jednalo se o

dobu krátce po teroristickém útoku v Bruselu. Ve vymezeném prostoru bylo nutné provést pyrotechnické a bezpečnostní prohlídky dne 29.3.2016 po celý den, vlastní uzavření prostoru bylo provedeno v tento den od 6:00 hodin, odvoláno bylo ve 23:30 hodin. Zajištění bezpečnosti nelze rozumět pouze samotnou fyzickou ochranu příslušné chráněné osoby, ale také zajištění a prověření bezpečnosti místa, kde se pohybuje, přičemž některá opatření je zapotřebí provádět průběžně bez ohledu na to, zda je určená osoba přítomna a s časovým předstihem. Vpuštění veřejnosti na takto prověřený prostor by tyto prohlídky zmařilo, neboť by potom již nebylo možné garantovat bezpečnost tohoto prostoru.

[53] Prvním krokem testu proporcionality je test vhodnosti, tedy zda institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout stanovený cíl. Cílem v daném případě je ochrana zdraví a bezpečnosti tzv. chráněných osob a bezpečnost státu, jimiž byla delegace státní návštěvy čínského prezidenta a ústavní a jiní činitelé České republiky. Podle názoru soudu tohoto cíle bylo tímto institutem dosaženo a tento první krok byl splněn.

[54] Druhým krokem je test potřebnosti, tedy zdali by stanoveného cíle nemohlo být dosaženo jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Podle názoru soudu ochrana bezpečnosti a zdraví chráněných osob může být ve svém komplexu zajištěna v daném případě pouze tím, že se omezí vstup veřejnosti (která nepodstoupí bezpečnostní prohlídku) na určitá veřejná prostranství, jinak je realizace takové ochrany nemožná. I tento druhý krok byl podle názoru soudu splněn.

[55] Třetím krokem je potom kritérium poměrování, tedy závažnost obou v kolizi stojících základních práv, což spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. V daném případě soud dospěl k závěru, že i v tomto případě tato část testu proporcionality byla splněna. V obecné rovině je nutné uvést, že ochrana života a zdraví osob a dále bezpečnost státu je podle názoru soudu základní hodnotovou prioritou, která převažuje nad hodnotou práva na shromažďování. Pokud určitá osoba naplňuje kritéria určitého bezpečnostního rizika (jímž podle názoru soudu jsou tzv. chráněné osoby, navíc v tomto konkrétním případě vrcholný ústavní představitel významného cizího státu, který z této funkce na sebe přitahuje pozornost osob, které by mohly ohrozit bezpečnost jeho a osob v jeho okolí), musí jí být státní mocí v rozumné míře poskytnuta taková reálná a efektivní ochrana, aby k útoku na její život či zdraví nedošlo. Pokud se tato osoba pohybuje, nebo bude pohybovat, v určitém vymezeném prostoru, musí být v mezích možností tento prostor prověřen s ohledem na tuto bezpečnost této osoby, a to v dostatečné době předtím, než tam tato osoba bude pobývat. V této rovině je hodnota lidského zdraví a života naprosto primární a jako taková musí požívat vyšší ochrany, než hodnota práva na shromažďování.

[56] V konkrétních okolnostech je pak nutné v této části testu proporcionality hodnotit, zda zvolené omezení základního práva bylo nezbytné tak, aby právo na shromažďování nebylo zbytečně omezeno více, než je bezprostředně nutné. Po zvážení všech okolností případu soud dospěl k závěru, že tomu tak nebylo. Prostor, na nějž byl stanoven zákaz vstupu, souvisel blízce s areálem Pražského hradu, kde se nacházelo a v nejbližší době mělo nacházet velké množství chráněných osob s vysokým bezpečnostním rizikem, tyto osoby se do těchto prostor musely nějak dopravit, bylo tak nutné rovněž zabezpečit přístupové cesty. Prostor Hradčanského náměstí těsně přiléhá k Pražskému hradu, je na něm pak umístěna jedna z přístupových cest na Pražský hrad. Tento prostor je ohraničen poměrně souvislou zástavbou, která tak může tvořit přirozené ohraničení takového prostoru. Pokud tento prostor má být bezpečnostně dostatečně chráněn, je nutné jej chránit jako celek; případně částečně uzavření tohoto náměstí (např. v prostoru bezprostředního přístupu do Pražského hradu) soud považuje

v reálných podmínkách za nerealizovatelné, neboť v případě bezpečnostního rizika (např. náhlého pohybu velkého množství osob do jiné části náměstí, navíc v emočně silně vypjaté atmosféře, případně nějaké provokaci či dokonce útoku proti osobám zde přítomným) by ozbrojené síly neměly možnost bez použití radikálních prostředků tuto situaci zvládnout. Zásah ozbrojených sborů by v případě útoku na zdraví, život a bezpečnost jak chráněných osob, tak i veřejnosti na místě, v takové situaci vedl k těžce zvládnutelnému chaosu s reálným potenciálním rizikem způsobení škod na zdraví všech osob na místě se nacházejících (i s ohledem na značně úzké případné únikové cesty, které tvoří kapacitně značně omezené uličky původně středověké zástavby).

[57] Rovněž časové vymezení omezení vstupu na tento prostor podle názoru soudu nebyl nijak neodpovídající příslušné situace. K zamezení vstupu došlo v ranních hodinách toho dne, kdy se příslušná návštěva konala, a k jeho ukončení došlo po ukončení programu tohoto dne, tedy po slavnostní večeři. Časový rozsah tak odpovídal příslušnému programu státní návštěvy, a tím i důvodu pro toto opatření, tedy účasti chráněných osob v daném místě. Jak je patrné z vyjádření žalovaných, program delegace na Pražském hradě pokrýval dopoledne, a následně slavnostní večeři se začátkem kolem 18:30 hodin. Pokud byl prostor Hradčanského náměstí uzavřen příslušný den od 5 do asi 23:30 hodin, jedná se o časové vymezení, které příslušnému oficiálnímu programu odpovídá. Soud se v otázce případného otevření tohoto prostoru pro veřejnost v době, kdy oficiální program neprobíhal, shoduje s žalovaným ministerstvem, že takový postup není možný, neboť by tím byla zmařena již provedená bezpečnostní prohlídka, a ta by se musela uskutečnit znovu. Trvání takové prohlídky si vyžádá určitý čas, který by nebyl naplněn v případě, kdy by se od 17 hodin konalo shromáždění, když program dále pokračoval od 18:30 hodin. Ze všech těchto okolností soud dospěl k závěru, že rovněž časový harmonogram uzavření těchto prostor nebyl větší, než přiměřený příslušnému časovému programu.

[58] Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že zásah spočívající v uzavření Hradčanského náměstí pro veřejnost dne 29.3.2016 od 5 do 23:30 hodin, byl přiměřený účelu, pro který byl učiněn.

[59] Nutno mít v této souvislosti rovněž na paměti, že Česká republika nese podle současného mezinárodního práva plnou zodpovědnost za všechny osoby požívající požívající mezinárodní ochrany (typicky prezidenta cizího státu) v případě, nachází-li se na jeho území. Např. podle Úmluvy o zvláštních misích, již je Česká republika vázána, je primární povinností každého přijímajícího státu učinit „*všechna vhodná opatření, aby zabránil jakémukoli útoku proti jejich osobě, svobodě a důstojnosti*“ (viz. čl. 29 věta třetí této Úmluvy, publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 40/1987 Sb.). Ve stejném duchu pak hovoří Úmluva o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců, která ve svém čl. 2 odst. 3 opět zdůrazňuje, že „*Odstavec 1 a 2 tohoto článku žádným způsobem nezbavuje smluvní státy závazků učinit podle mezinárodního práva všechna vhodná opatření k zabránění jiným útokům proti osobnosti, svobodě nebo důstojnosti osob požívajících mezinárodní ochrany*“. (viz. čl. 2 v této Úmluvy, publikováno ve Sbírce mezinárodních smluv v podobě zákona č. 131/1978 Sb.).

[60] Jak tedy bylo shora uvedeno, napadený postup státu byl podle názoru soudu v souladu s právem, tudíž se nejednalo o nezákonný zásah, přičemž žalobní argumentace, která jej zpochybňovala, nebyla shledána důvodnou.

[61] Jiný postup státu nebyl podanou žalobou a návrhem výroku rozsudku napaden, soud jej tak z hlediska zákonnosti nepřezkoumával.

[62] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu jako celek nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 87 odst. 3 s.ř.s.).

[63] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

[64] Výrok o vrácení soudního poplatku je odůvodněním ust. § 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť žalobci částečně neosvobození od soudních poplatků byly všichni vyzváni, aby každý z nich zaplatil celkem 15.000,- Kč, a to jednou za žalobu proti rozhodnutí (3.000,- Kč), jednou za žalobu za zásah (2.000,- Kč), a dvakrát za žalobu proti opatření obecné povahy (dvakrát po 5.000,- Kč), neboť tak svou žalobu v návrhu výroku rozsudku koncipovaly. Po věcném projednání žaloby soud dospěl k závěru (shora uvedenému), že žaloba proti opatřením obecné povahy je žalobou na nezákonný zásah, neboť opatření obecné povahy již netrvá a žalobci se domáhali obsahově určení, že toto opatření obecné povahy bylo nezákonné, což za současného procesního stavu nelze realizovat jiným typem žaloby, než žalobou podle ust. § 82 a násl. s.ř.s. Proto za žalobu za tyto dvě opatření obecné povahy považoval za žalobu na nezákonný zásah, kde činí soudní poplatek 2.000,- Kč za každé opatření (zásah). Žalobci tak podle názoru soudu na soudním poplatku měli zaplatit celkově 9.000,- Kč za všechny žalované návrhy, zaplatili však 15.000,- Kč, proto mají přeplatek na soudním poplatku ve výši 6.000,- Kč, který jim soud tímto rozhodnutím vrací. U žalobkyně a) soud procesním rozhodnutím rozhodl o částečném osvobození od soudního poplatku, kdy žalobkyni uložil zaplacení částky 5.000,- Kč (tedy jedné třetiny zákonné výši poplatku, jako u ostatních žalobců), proto ji soud z účtu vrací poměrnou částku přeplatku ve výši jedné třetiny tohoto přeplatku, tedy 2.000,- Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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 nejblíže 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 16. března 2017

JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Zuzana Lazecká