



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Václav Bureš**, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně** se sídlem nám. Republiky 1, Plzeň, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem se sídlem Kamenická 1, Plzeň, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 2. 2008, č. j. 57 Ca 6/2008 - 34,

t a k t o:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Plzni, kterým soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2008, č. j. RA – 69/08.

II.

Dne 12. 11. 2007 žalobce Václav Bureš ohlásil na sobotu 19. 1. 2008 konání pochodu, jehož deklarovaným účelem byl protest proti omezování svobody shromažďování a omezování svobody slova. Trasa pochodu byla naplánována na nám. Emila Škody, ul. Husovu, Klatovskou, sady Pětatřicátníků, ul. Prešovskou a nám. Republiky; čas konání byl stanoven na dobu od 14 do 19 hod. Předpokládaný počet

účastníků měl činit 150, počet pořadatelů byl 15, označených bílou páskou. Ohlášení bylo podáno u Úřadu městského obvodu Plzeň 3.

Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2008, č. j. RA – 69/08, „*primátor statutárního města Plzně jako osoba stojící v čele Magistrátu města Plzně*“ toto shromáždění s odkazem na ustanovení § 10 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) a odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, zakázal. Toto rozhodnutí je odůvodněno jednak tím, že svolavatel shromáždění je z minulosti znám jako jeden z hlavních organizátorů akcí příznivců skinheads, nacionalista a osoba pravidelně přispívající svými články na webové stránky hnutí Národní odpor. Např. svolavatel v minulosti organizoval veřejný protest proti údajně nespravedlivému soudnímu procesu s Vlastimilem Pechancem anebo přednášku o revizionismu holocaustu a o jeho čelných představitelích. Navíc, datum konání shromáždění je spojeno s prvními transporty Židů do koncentračních táborů, den konání (sobota) je židovským svátkem a průvod je směřován tak, aby prošel kolem Velké synagogy. Je tak dán důvod zákazu shromáždění podle ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb. Žalovaný dále uvedl, že účastníci shromáždění jsou vyzýváni k nošení střelných a jiných zbraní na shromáždění, což by mohlo vést k ohrožení bezpečnosti a zdraví účastníků. Policie ČR má rovněž indicie, že pochod bude rušen ze strany levicově orientovaných radikálních skupin, čímž může dojít k ohrožení veřejného pořádku i zdraví. K otázce dopravní obslužnosti žalovaný konstatoval, že shromáždění je plánováno na velmi frekventované dopravní uzly a protože lze očekávat mnohonásobně větší počet účastníků než avizovaných 150, hrozí nepřiměřené omezení dopravy a závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění. Proto žalovaný dospěl k závěru, že účel předmětného shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání, výrazně zasahuje do dopravní situace ve městě a ohrožuje zdraví účastníků, a shromáždění z těchto důvodů zakázal.

Krajský soud v Plzni toto rozhodnutí na základě žaloby Václava Bureše, podané dne 29. 1. 2008, zrušil.

V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve zabýval namítanou nicotností napadeného správního rozhodnutí. K tomu uvedl, že ze žádného ustanovení zákona č. 84/1990 Sb. neplyne přímá aplikovatelnost ustanovení § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nicméně zde vymezené důvody nicotnosti jsou použitelné i pro tento typ řízení. Skutečnost, že žalovaný vydal rozhodnutí po uplynutí zákonem stanovené lhůty, však nespadá pod žádný z důvodů nulity a soud nepřisvědčil názoru žalobce, že uplynutím této lhůty zaniká oprávnění rozhodnutí vydat. Tuto námitku proto nelze akceptovat jako důvod nicotnosti, nýbrž pouze jako důvod nezákonnosti správního rozhodnutí.

Krajský soud se dále zabýval otázkou, kdo vlastně toto rozhodnutí vydal: v záhlaví je totiž uvedeno „*Magistrát města Plzně, Primátor města Plzně*“, je opatřeno otiskem úředního razítka „*Magistrátu města Plzně*“; orgán, který rozhodnutí vydal, je konkretizován slovy „*primátor statutárního města Plzně jako osoba stojící v čele Magistrátu města Plzně*“, podpis patří primátorovi. Tyto skutečnosti krajský soud vyhodnotil tak, že napadené rozhodnutí představuje individuální správní akt Magistrátu města Plzně, nikoliv jen

primátora, o čemž svědčí zejména ustanovení § 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Přestože není sporu o tom, že věcnou příslušnost k vydání případného zákazu shromáždění měl toliko Úřad městského obvodu Plzeň 3, u něhož bylo shromáždění ohlášeno, nejedná se ani případě tohoto důvodu o nulitu vydaného rozhodnutí. Intenzita nicotnosti by totiž byla dána pouze v případě absolutní věcné nepřislušnosti, o což se v daném případě nejedná, jelikož žalovaný má jako pověřený obecní úřad také působnost vykonávat veřejnou správu ve věcech práva shromažďovacího, a pokud by místo konání přesahovalo územní obvod úřadu městského obvodu, byl by oprávněn i k zákazu shromáždění. Nejedná se proto ani v tomto případě o nulitu, nýbrž o nezákonnost správního aktu.

Důvody této nezákonnosti zrekapituloval krajský soud tak, že Úřad městského obvodu Plzeň 3 byl oprávněn rozhodnout o zákazu shromáždění do tří dnů od jeho ohlášení, což se nestalo, neboť o zákazu bylo rozhodnuto více než dva měsíce po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Tuto lhůtu soud označil za hmotněprávní, takže jejím marným uplynutím definitivně zaniklo právo úřadu zakázat oznámené shromáždění. Druhým důvodem nezákonnosti byla chybějící věcná působnost žalovaného rozhodovat v této věci, když věcně příslušným byl výlučně Úřad městského obvodu Plzeň 3.

III.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tzn. namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel krajskému soudu nejprve vytýká, že se vůbec nezabýval tím, zda učiněné oznámení splňuje všechny zákonné náležitosti, aby mohlo být považováno za platné. Konkrétně stěžovatel tvrdí, že v oznámení nebyla uvedena žádná konkrétní opatření (kromě počtu pořadatelů), která mají zajistit, aby se shromáždění konalo v souladu se zákonem. Proto oznámení nebylo platné. Dále stěžovatel upozorňuje na formulaci žalobního petitu, který směřoval proti rozhodnutí „primátora města Plzně“, nikoliv proti rozhodnutí magistrátu. Žaloba proto byla absolutně nesrozumitelná, a pokud krajský soud na jejím základě zrušil rozhodnutí Magistrátu města Plzně, nerozhodoval o předmětu řízení. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nerozhodnutím o zákazu v zákonné lhůtě prekluduje právo úřadu shromáždění zakázat; jedná se totiž o lhůtu pořádkovou procesní. Je tedy třeba vycházet z toho, že důvody pro zákaz shromáždění mohou vzejít najevo teprve později a „nelze připustit, že by zákonnost shromáždění mohla být posuzována pouze ve lhůtě 3 dnů od oznámení, event. čekat na porušení zákona při konání shromáždění a toto rozpustit.“ K otázce věcné působnosti k vyslovení zákazu shromáždění stěžovatel poukazuje na příl. č. 6 čl. 16 odst. 7 Statutu města Plzně, podle něhož celoměstské orgány vykonávají úkoly magistrátu v ochraně práva shromažďovacího. Z toho prý plyne, že stěžovatel vydal citované rozhodnutí v rámci své věcné působnosti.

Proto stěžovatel navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

IV.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil; konstatoval, že k tomu nemá potřebu.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Va)

K tomu je nutno uvést, že Nejvyšší správní soud se musel prvně zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku krajského soudu, jelikož u nepřezkoumatelného rozhodnutí již z logiky věci zpravidla nelze hodnotit správnost posouzení relevantních právních otázek, nýbrž je nutno takovéto rozhodnutí zrušit a otevřít tím krajskému soudu procesní prostor pro vydání rozhodnutí nového, jež nebude zmíněným deficitem postiženo. Přezkoumatelné je přitom takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění je zřejmé, kterou právní argumentaci účastníka řízení považoval za důvodnou, a toto odůvodnění musí být přesvědčivé. V opačném případě je nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.

V nyní projednávané věci považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve ocenit skutečnost, že krajský soud jednal – na rozdíl od žalovaného – skutečně bezodkladně a vydal napadený rozsudek v zákonné lhůtě tří dnů (§ 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb.), že tento rozsudek velmi pečlivě a přesvědčivě odůvodnil na jedenácti stranách a z obsahu spisu je jasně zřejmé, že při rozhodování tohoto případu postupoval mimořádně operativně a flexibilně, a to s plným zachováním procesních práv účastníků řízení.

Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku výslovně v tom, že krajský soud nerozhodl o předmětu řízení, kterým mělo být rozhodnutí primátora, a nikoli magistrátu, jelikož žaloba směřovala proti rozhodnutí primátora.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že žaloba ze dne 29. 1. 2008 brojila proti blíže specifikovanému rozhodnutí primátora, zároveň však jako žalovaného označovala Magistrát města Plzně a v jejím textu je výslovně uvedeno, že je napadeno rozhodnutí vydané primátorem města Plzně jménem Magistrátu města Plzně. Jinak řečeno, žaloba v podstatě nečinila nic jiného, než že přesně kopírovala značně rozporuplnou koncepci napadeného správního rozhodnutí, v němž se také na jednom místě hovoří o rozhodnutí primátora statutárního města Plzně jako osoby stojící v čele Magistrátu města Plzně, zároveň je v hlavičce rozhodnutí použito označení Magistrátu města Plzně a pod ním primátora města Plzně, na konci rozhodnutí je otisk razítka Magistrátu města Plzně, rozhodnutí je podepsáno primátorem.

Nejvyšší správní soud považuje za podstatné, že krajský soud neměl sebemenší důvod k pochybám, které rozhodnutí bylo napadeno žalobou, a to také přezkoumal. Z obsahu napadeného rozsudku je zároveň patrné, že se krajský soud podrobně zabýval otázkou, kdo vlastně správní rozhodnutí vydal, a přesvědčivě vyložil, proč jeho autorem je

právě Magistrát města Plzně. Vytýkat mu za této situace značné vnitřní rozporuplnosti a formulačních neobratností, že přezkoumával jiný než napadený předmět řízení, nelze označit jinak než jako ryze účelové tvrzení. Tato účelovost je zřejmá jednak z toho, že žádný jiný předmět řízení (tzn. jiné rozhodnutí) neexistoval, dále z toho, že obsah žaloby jednoznačně brojí právě proti citovanému rozhodnutí stěžovatele, a konečně i z toho, že úkolem soudů ve správním soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). V daném případě šlo o ochranu shromažďovacího práva a výtky stěžovatele napadající údajně chybně přezkoumávaný předmět řízení proto ve skutečnosti brojí proti tomu, že krajský soud vůbec provedl meritorní přezkum značně zmatečného správního rozhodnutí, zasahujícího do citovaného práva. Tato námitka tak nesvědčí o ničem jiném než o nepochopení smyslu správního soudnictví ze strany stěžovatele. Je proto dobré připomenout, že smyslem správního soudnictví je kontrola a záruka zákonnosti aktů veřejné moci, přičemž shledání nezákonnosti takového aktu při soudním přezkumu vede zásadně k jeho zrušení. Neuplatňuje se zde v míře známé ze soudnictví ve věcech soukromoprávních zásada vyvažování práv a právem chráněných zájmů svářících se stran, tedy státu na straně jedné a fyzických či právnických osob na straně druhé, a správní orgán, jehož rozhodnutí (stejně jako opatření obecné povahy, zásah či nečinnost) je napadeno pro svou tvrzenou nezákonnost, se může účinně bránit jedině tím, že zpochybní důvodnost jednotlivých žalobních bodů a bude prokazovat, že ty důvody nezákonnosti, které namítá žalobce, nejsou ve skutečnosti v jeho rozhodnutí přítomny. Neúčinnou je naopak ve správním soudnictví nutně obrana, která by mířila mimo tyto žalobní body a která by se namísto jejich vyvracení zaměřila na zdůrazňování oprávněnosti pohnutek správního orgánu pro vydání napadeného rozhodnutí. Orgán veřejné moci, jehož rozhodnutí o zákazu shromáždění je shledáno nezákonným, například z důvodu zásadního porušení procesních předpisů, se tak nemůže proti této nezákonnosti účinně bránit zdůrazňováním skutečnosti, že v daném případě byly dány důvody pro to, aby toto shromáždění bylo zakázáno. Své procesní pochybení, pokud je soudem shledáno, tedy nemůže napravit čistotou svých pohnutek vyjádřenou během řízení před soudem, nýbrž jedině novým řízením, v němž vydá rozhodnutí těchto vad zbavené. Tím méně pak může na takovéto argumentaci postavit kasační stížnost a vyčítat krajskému soudu, že při posouzení jeho procesních pochybení opomněl zohlednit, že koneckonců byly údajně důvody pro zákaz shromáždění dány. Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřisluší, aby se těmito důvody pro zákaz shromáždění zmiňovanými v kasační stížnosti sám dále zabýval a zjišťoval, zda byly či nebyly v posuzovaném případě přítomny, když stěžovatelovo rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno proto, že rozhodl o věci, v níž nebyl orgánem příslušným, a navíc po zákonem stanovené lhůtě, jak bude dále vyloženo.

Obdobnou povahu má další námitka stěžovatele, spočívající v tom, že se krajský soud vůbec nezabýval perfektností oznámení konání shromáždění učiněného žalobcem. Zde je třeba připomenout, že krajský soud v žalobním řízení přezkoumával citované rozhodnutí žalovaného, a to v rámci uplatněných žalobních bodů. Pokud má stěžovatel skutečně za to, že předmětné oznámení obsahovalo vady, měl Úřad městského obvodu Plzeň 3, kterému bylo oznámení osobně předáno, postupovat podle ustanovení § 5 odst. 6 zákona č. 84/1990 Sb. To konkrétně znamená, že úřad měl svolavatele ihned upozornit na vady oznámení, a pokud tak neučinil, měl svolavatel zcela po právu za to, že oznámení splňovalo všechny zákonné náležitosti. Ostatně ani samotný stěžovatel ve svém rozhodnutí nikterak nenaznačil, v jakém smyslu by mělo být předmětné oznámení nedostačující.

Vytknout za této situace krajskému soudu, že implicitně vycházel z toho, že toto oznámení bylo učiněno se všemi zákonem požadovanými náležitostmi, proto zdejší soud považuje nejen za zcela nepřipadné, nýbrž i za poněkud licoměrné, neboť ten, kdo tyto vady zohlednit měl a neučinil tak, vytýká jejich nezohlednění krajskému soudu, který je zohlednit neměl, neboť by bezdůvodně, tedy bez opory například v ustanovení § 76 s. ř. s., šel nad rámec žalobních bodů.

Vb)

Stěžovatel dále namítá nezákonnost [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] napadeného rozsudku krajského soudu. Tu spatřuje v tom, že (1.) krajský soud chybně vyhodnotil lhůtu obsaženou v ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., a dále (2.) v tom, že stěžovatel nebyl shledán věcně příslušným k vydání předmětného rozhodnutí.

K první přdestřené námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb. o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení „rozhodne úřad bezodkladně, nejpozději však do tří dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení.“ Stěžovatel tuto lhůtu vykládá jako pořádkovou a trvá na tom, že zakázat shromáždění je možné i po jejím uplynutí, jestliže vyjdou najevo skutečnosti, které jsou důvodem pro zákaz.

Při úvahách, který z naznačených způsobů výkladu je správný, Nejvyšší správní soud nutně vycházel z ústavní úpravy shromažďovacího práva, zakotvené v čl. 19 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto ustanovení explicitně vyplývá, že právo svobodně se shromažďovat je zaručeno, že jeho omezení lze provést výhradně formou zákona a toliko v taxativně vymezených případech. Z hlediska nyní rozhodované věci je však nejpodstatnější, že Listina výslovně vylučuje povolovací princip shromáždění. Jinak řečeno, rovněž zákonná úprava a její praktická realizace musí vycházet z toho, že výkon shromažďovacího práva může být podroben (nanejvýš) oznamovací povinnosti. Každý výklad, který by de facto vedl k překlopení této oznamovací povinnosti do režimu povolovacího, by proto nutně vedl k protiústavnímu výsledku.

Touto optikou nazíráno je třeba argumentaci stěžovatele rozhodně odmítnout. Ve svých důsledcích totiž neznamená nic jiného, než že svolavatel shromáždění, který řádně učiní oznámení, bude až do jeho konání v nejistotě, zda správní úřad dodatečně nezjistí důvody pro jeho zákaz. Tím se však - formálně stále označovaný - oznamovací princip velmi přiblíží podstatě režimu povolovacího.

Je totiž zjevné, že konstrukce oznamovacího principu podrobněji provedená v zákoně č. 84/1990 Sb. je přesně opačná. Umožnění konání shromáždění jako jedné z formy realizace svobody projevu musí být pravidlem a možností zákazu je třeba vykládat restriktivně. Proto také je logika zákona zjevně nastavena tak, že favorizuje svolavatele a naopak velmi omezuje správnímu úřadu 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.

Tím samozřejmě nemá být řečeno, že lze v demokratické společnosti tolerovat konání jakéhokoliv shromáždění, svojí podstatou třeba i ohrožujícího základní práva jiných. Důležité je však mít na zřeteli, že samotné splnění oznamovací povinnosti podle zákona č. 84/1990 Sb., příp. vyslovení zákazu shromáždění, není třeba jakkoliv přeceňovat. Je totiž nutno rozlišovat mezi tím, zda v konkrétním případě svolavatel shromáždění splnil všechny zákonem stanovené povinnosti (a pokud nikoliv, vystavuje se samozřejmě nebezpečí vydání možných sankcí proti svojí osobě) na straně jedné a legitimních důvodů pro represivní zákrok proti probíhajícímu shromáždění na straně druhé. Samotná skutečnost, že konkrétní shromáždění bylo či nebylo zakázáno, totiž ještě neřeší všechny praktické problémy, které mohou nastat. Nelze tak zcela vyloučit, že i v případě shromáždění, které bylo zakázáno, nebude dán důvod k jeho násilnému „rozeznání“, byť účastníci neuposlechnou výzvy k rozpuštění ve smyslu ustanovení § 12 cit. zákona, pakliže v konkrétním případě by se jevil tento zákrok jako nepřiměřený. Současně pak samozřejmě platí, že i řádně ohlášené shromáždění, které nebylo zakázáno, může být v jeho průběhu rozpuštěno, pokud je pro to dán některý ze zákonem předvídaných důvodů. Reálný život samozřejmě přináší i případy, kdy se koná neoznamované či dokonce tzv. spontánní shromáždění, kdy opět není dán sebemenší důvod k použití represivních prostředků vůči jeho pořadatelům a účastníkům, pokud samozřejmě v jeho průběhu nedojde k protizákonným excesům. Právě zde je proto podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu dobré hledat klíč k řešení možných praktických variabilit. Pokud tedy správní úřad teprve poté, co marně uplynula lhůta, ve které mohl shromáždění zakázat, zjistí okolnosti, pro které se tak mělo stát, je samozřejmě možno postupovat podle ustanovení § 12 odst. 5 cit. zákona, tzn. rozpustit takové shromáždění, jestliže se podstatně odchýlilo od oznamovaného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz. Při respektování principu proporcionality proto je možno uzavřít, že správní úřad má k dispozici možnosti, jak eliminovat shromáždění z důvodů zakotvených v čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; za tento přiměřený prostředek však určitě nelze považovat konstrukci stěžovatele, podle níž by bylo možno shromáždění zakázat i „dodatečně“, po uplynutí zákonné lhůty. Takovéto řešení je totiž nepředvídatelné a umožňující libovůli správního úřadu a tedy z hlediska soudu jakožto ochránce práv a svobod nepřijatelné.

Lze tak k této stížnostní námitce uzavřít, že krajský soud vyložil ustanovení § 11 odst. 1 cit. zákona zcela správným a ústavně konformním způsobem, když dovodil, že zakazující rozhodnutí vydané po uplynutí této lhůty je nutno vždy považovat za rozhodnutí nezákonné. Jinak by ostatně neměla žádný smysl dikce ustanovení § 11 odst. 2 tohoto zákona, podle níž *„pokud úřad ve lhůtě uvedené v odstavci 1 nevyvěsí písemné vyhotovení rozhodnutí na své úřední desce, může svolavatel shromáždění uspořádat.“* Zákonná úprava je tak zcela zjevně koncipována tak, že pokud úřad ve lhůtě tří dnů o zákazu nerozhodne a toto negativní rozhodnutí řádně nevyvěsí, musí mít svolavatel za to, že již později zákaz vysloven být nemůže. Lze tak hovořit o jakési „fikci pozitivního rozhodnutí“, což je však samozřejmě značně nepřesná formulace již proto, že oznamovací princip pojmově vylučuje vydávání pozitivních rozhodnutí.

Nad rámec argumentace krajského soudu obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud dále dodává, že výklad použitý stěžovatelem je chybný také proto, že ve svých důsledcích může vést k praktické negaci soudní ochrany v těchto případech. Pokud by totiž třídní lhůta pro zákaz oznámeného shromáždění skutečně měla pouze pořádkovou povahu, znamenalo by to otevření možnosti správnímu úřadu zakázat shromáždění kdykoliv před jeho konáním, tzn. např. i přímo v inkriminovaný den (situace ne nepodobná nastíněnému výkladu ad absurdum ostatně nastala i v souzené věci, neboť oznámení bylo učiněno dne 12. 11. 2007 a k zakazu došlo teprve dne 17. 1. 2008, přičemž již 19. 1. 2008 se mělo shromáždění konat). Takový výklad uvaluje na svolavatele dva krajně problematické důsledky. Zaprvé jej to staví před volbu, zda posečkat s organizací samotného shromáždění až na dobu, kdy správní orgán rozhodne, s rizikem, že k onomu rozhodnutí může dojít v tak malém předstihu, který už k nezbytným organizačním úkonům (rozeslání pozvánek či jiná forma zveřejnění, zabezpečení patřičného množství pořadatelů, řečníků, kulturního programu a podobně) nebude dostačovat, nebo naopak zda učinit tyto úkony již před tímto rozhodnutím s rizikem, že po případném zakázání shromáždění přijdou tyto úkony vniveč. Zadruhé to pak znamená, že svolavatel je fakticky zbaven soudní ochrany, protože i při velmi krátké lhůtě, ve které musí soud o oprávněm prostředku rozhodnout (§ 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb.), je zřejmé, že to prostě nelze prakticky provést. Jinak řečeno, výklad nabídnutý stěžovatelem může vést jednak k praktickému znemožnění realizace shromažďovacího práva a jednak k situaci známé jako *denegatio iustitiae*, což zdejší soud přirozeně nemůže akceptovat. Jen pro úplnost je dobré doplnit, že principiálně jiná je situace samozřejmě tehdy, když k odeprání možnosti soudního přezkumu dojde v důsledku postupu samotného svolavatele, který oznámí konání shromáždění „na poslední chvíli“ (tzn. na samotné hranici pětidenní lhůty zakotvené v ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb.). V takovém případě by samozřejmě případná námitka faktického znemožnění soudní ochrany nemohla být shledána důvodnou.

Ke druhé námitce, vycházející z toho, že stěžovatel byl oprávněn k vydání předmětného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud opět v plném rozsahu odkazuje na argumentaci obsaženou v napadeném rozsudku krajského soudu. Je tedy třeba vycházet z ustanovení § 2a písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., podle něhož *„působnost ve věcech práva shromažďovacího v přenesené působnosti vykonává obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat“*. Tímto obecním úřadem je Úřad městského obvodu Plzeň 3, neboť právě a pouze v jeho obvodu se mělo konat oznámené shromáždění, což ostatně nezpochybnil ani samotný stěžovatel. Stěžovatelova působnost by byla dána jen tehdy, když by se jednalo o případ, kdy místo konání shromáždění přesahuje územní obvod obecního úřadu [§ 2 písm. b) cit. zákona], což však v daném případě nenastalo. Lze tak konstatovat, že znění citovaného zákonného ustanovení je natolik jasné, že neumožňuje modifikaci ani statutem města, tzn. podzákonným a sekundárním pramenem práva. Navíc, ani stěžovatelem citovaný článek Statutu města Plzně, podle něhož celoměstské orgány *„vykonávají úkoly magistrátu v ochraně práva shromažďovacího“*, s tímto ustanovením zákona určitě není v rozporu a k následkům, které z něj stěžovatel v tomto případě dovozuje, nutně nevede, když toliko přiznává celoměstským orgánům úkoly magistrátu v ochraně shromažďovacího práva, což však zjevně není splněno tehdy, když se o úkoly magistrátu vůbec nejedná – jako v tomto případě. Nemluvě o tom, že i z dosavadní praxe realizace shromažďovacího zákona orgány statutárního města Plzně a

jeho městských částí je jasně seznatelné, že k rozhodování o zákazu konání shromáždění je příslušný úřad městského obvodu a nikoliv magistrát (viz např. rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 3 ze dne 29. 3. 2007, č. j. OVS/S/685/2007, týkající se rovněž žalobce jakožto svolavatele shromáždění). Jak totiž plyne i z vnitřních předpisů města Plzeň, právě Odbor veřejných služeb Úřadu městského obvodu Plzeň 3 „*plní úkoly obce dle zákona č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím – agenda ohlašování shromáždění ve znění pozdějších předpisů*“ (viz <http://umo3.plzen-city.cz/article.asp?sec=752>). Rovněž toto tvrzení stěžovatele se proto jeví jako značně účelové.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal nezákonnost ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s., a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Plně se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že napadené správní rozhodnutí o zákazu shromáždění bylo nezákonné, a to jednak proto, že bylo vydáno po lhůtě, která je k jeho vydání zákonem stanovena, a jednak proto, že bylo vydáno orgánem, který k tomu nebyl zákonem oprávněn.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce sice měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, nicméně žádné náklady řízení mu nevznikly.

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

V Brně dne 21. února 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu

