



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupen JUDr. Ing. Helenou Svatošovou, advokátkou se sídlem U Průhonu 23/1201, Praha 7, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor živnostenský a občanskoprávní**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2008, č. j. MHMP 524250/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2008, č. j. 11 Ca 320/2008 - 58,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2008, č. j. 11 Ca 320/2008 - 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora cit. rozhodnutím žalovaný s odkazem na § 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, zakázal shromáždění - pouliční průvod, který se měl konat dne 11. 10. 2008 od 13.00 do 22.00 hod. (samotný průvod od 16.00 do 20.00 hod.) v Praze na trase ve výroku rozhodnutí přesně specifikované, oznámený svolavatelem (žalobcem). Konání shromáždění bylo žalobcem oznámeno osobním podáním dne 29. 8. 2008, přičemž tímto žalobce nahradil své předchozí podání, jež obsahovalo nepřesný údaj o jeho trvalém bydlišti. V oznámení o konání shromáždění žalobce specifikoval trasu konání shromáždění - pouličního průvodu - centrem Prahy, jako účel shromáždění uvedl „Pochod za svobodu“, předpokládaný počet účastníků stanovil na 500 a počet pořadatelů na 10, přičemž tito měli být označeni páskou.

[2] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí mj. odkázal na vyjádření Odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 1. 9. 2008, podle jehož nesouhlasného

stanoviska je předpokládané dopravní omezení, které oznámený pochod vyvolá, svým rozsahem naprosto nepřijatelné, zejména s ohledem na skutečnost, že průvod lze vést po trase bez provozu MHD. Žalovaný u oznámeného průvodu shledal důvod jeho zákazu podle § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, neboť se jedná o průvod po komunikacích značně zatížených dopravou, která by byla jeho konáním citelně narušena, stejně jako zásobování provozoven na jeho trase umístěných. Část trasy měla vést po dopravně významných komunikacích a konáním průvodu by došlo i s ohledem na předpokládaný počet účastníků k zastavení dopravy nejen na této trase, ale i v širším okolí. Konáním průvodu by došlo k narušení tramvajové dopravy v několika stěžejních oblastech (komunikace na pravém břehu Vltavy, Karlovo náměstí) a tím by došlo k závažnému narušení zájmu občanů na nerušené dopravě přes centrum hlavního města Prahy, a to i v případě, že by žalobce (svolavatel) s pomocí pořadatelské služby vyvinul nejvyšší možné úsilí k zajištění zmírnění dopadů průvodu. Žalovaný dále dospěl k závěru, že přestože termín průvodu byl stanoven na sobotu, nelze vyloučit ani případné ztížení přístupu při zásobování 89 provozoven na trase pochodu. V jižní části Karlova náměstí a v ulicích U nemocnice a Lipová by rovněž došlo k omezení dopravy v místech, kde se ve zvýšené míře pohybují vozidla Zdravotnické záchranné služby hl. m. Prahy.

[3] Žalovaný dále upozornil, že k pořádání průvodu s 500 účastníky a doprovodnými vozidly po dopravně zatížených komunikacích vyhradil žalobce 10 pořadatelů. Bezpečné uskutečnění průvodu by si tak dle žalovaného nezbytně vyžádalo přijetí dopravních a pořádkových opatření ze strany policejních orgánů, které by z převážné části přebíraly úlohu pořadatelské služby. Podle názoru žalovaného lze průvod s oznámeným účelem uskutečnit i po jiné trase, neboť navržená trasa nemá žádnou přímou spojitost s oznámeným účelem shromáždění. Tuto možnost žalovaný žalobci telefonicky nabídl, ale jeho návrh byl odmítnut.

[4] S odkazem na informaci Policie ČR ze dne 29. 8. 2008, č. j. PSP-1174-21/ČJ-2008-88, již si za tímto účelem vyžádal, a „opatrná vyjádření svolavatele o účelu shromáždění“, žalovaný dovodil, že průvod měl mít charakter tzv. street party, tedy průvodu vozidel s hudebními systémy, které vytvářejí zvukový doprovod pro taneční vyžití účastníků akce. Je tak možno dospět k závěru, že akce takového charakteru nebude mít povahu veřejného shromáždění, jak jej definuje zákon o právu shromažďovacím. Vzhledem k tomu, že zákonné požadavky pro pořádání akcí společenských, kulturních nebo zájmových vyžadují po organizátorovi vyšší organizační, administrativní i ekonomickou zátěž k zajištění řádného průběhu akce, bylo by možné hodnotit postup svolavatele takového shromáždění jako zneužívání zákona.

[5] Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou, v níž především poukázal na nutnost restriktivního výkladu podmínek a důvodů pro omezení základních lidských práv a svobod, tedy i zákazu shromáždění (pochodu). Skutečnosti uvedené žalovaným dle jeho názoru nejsou dostatečné, protože jednotlivě i vcelku postrádají takové míry, aby byl naplněn požadavek nezbytnosti a proporcionality zásahu do práva. Žalobce dále napadl jednotlivé závěry vyslovené žalovaným v jeho rozhodnutí, přičemž polemizoval s mírou zásahu pochodu do zajištění dopravy v centru Prahy (a to jak co do možnosti na trase užívat chodníků, tak ve vztahu k možnosti zajištění náhradní dopravy autobusy či metrem), poukázal na skutečnost, že omezení dopravy je průvodním jevem každého

průvodu centrem města, a souhrnně označil argumentaci žalovaného za svévolnou. Žalobce rovněž uvedl, že skutečné či domnělé názorové postoje, příslušnost osoby zmocněné jednat jménem svolavatele k sociálnímu hnutí, které nehlásá nenávistné či násilné myšlenky, nemohou být jakýmkoli důvodem pro rozhodnutí o zásahu do ústavně zaručeného práva, stejně jako hodnocení dřívější organizace nenásilných shromáždění (CzechTek 2005). Žalovaný dále neuvedl, proč by bylo pochodem závažně narušeno zásobování provozoven na trase, zejména jde-li o den pracovního klidu a odpolední hodiny, stejně tak jako důvody, proč by 10 pořadatelů nemělo zvládnout akci organizovat. Co se týče pohybu sanitních vozů ve výše uvedených ulicích, žalovaný toliko předjímá neukázněné chování účastníků akce. Žalobce závěrem poukázal i na to, že v průběhu neformální komunikace mezi ním a žalovaným došlo k dílčí úpravě trasy dle přání žalovaného; v problematickém úseku zmiňovaném v odůvodnění rozhodnutí však žalovaný ani žádnou alternativu nenabídl. Je přitom nelogické, aby kvůli malému úseku byl zakázán celý pochod.

[6] Městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl mj. následující. Podle § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím se za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, zákon tedy implicitně předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci a za tímto účelem stanoví povinnost svolavatelů zajistit řádný průběh shromáždění prostřednictvím pořadatelů, popř. policie. S poukazem na § 10 odst. 3 téhož zákona soud konstatoval, že pro zákaz shromáždění z tohoto zákonného důvodu (omezení dopravy) musí být shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje omezení dopravy a zásobování v takovém rozsahu, že to znamená závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Musí se proto jednat o omezení dopravy na takovém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby bylo skutečně nezbytné takové shromáždění zakázat pro nepřiměřenost důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování.

[7] Městský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že v daném případě byly naplněny podmínky dle § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, a na jeho podrobné odůvodnění v této souvislosti odkázal. Vzal přitom v úvahu, že oznámený pochod má být konán v místech, kde by nutné omezení dopravy (zejm. tramvajové MHD) a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmy obyvatelstva. Jak vyplývá z oznámení žalobce, zamýšlený pochod lze bez nepřiměřených obtíží konat jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění, neboť se nejedná o shromáždění s vazbou na konkrétní místo. Městský soud má dále za to, že ze shromážděných důkazů (především sdělení Policie ČR) je zřejmá spojitost pana V. Š. (zástupce žalobce) s osobami realizujícími tzv. street party. Podle názoru soudu tak žalovaný nepochybil, posuzoval-li osobu svolavatele v souvislosti s hodnocením osoby, jež vystupuje jako jeho zástupce. Žalovaný tak získal dostatek skutkových okolností a důkazů pro závěr, že oznámené shromáždění formou průvodu by na zamýšlené trase pochodu naplnilo zákonem stanovené předpoklady nutného omezení dopravy a zásobování. Závěrem městský soud označil za vadnou úvahu žalovaného, pokud ten zpochybnil, že oznámené shromáždění spadá pod režim zákona o právu shromažďovacím, ale nepovažoval ji za tak závažnou, aby způsobovala nezákonnost celého rozhodnutí, protože důvody pro aplikaci § 10 odst. 3 shromažďovacího zákona v něm jsou vymezeny.

II.

[8] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále také „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž výslovně uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Zároveň podal kasační stížnost i proti usnesení ze dne 19. 9. 2008, č. j. 11 Ca 320/2008 - 56, jímž mu nebylo přiznáno osvobození od soudních poplatků, tu však Nejvyšší správní soud posuzuje v samostatném řízení vedeném pod sp. zn. 1 As 108/2008, a proto se jí v tomto rozhodnutí nebude dále zabývat.

[9] V odůvodnění kasační stížnosti stěžovatel zejména uvedl, že městský soud nijak nereagoval na jeho tvrzení vyvracející či podstatně oslabující existenci skutečností, které dle žalovaného zakládají závažné omezení dopravy či zásobování, neboť de facto převzal argumentaci žalovaného. Soud se nijak nevyjádřil ani se nevypořádal s konkrétními žalobními tvrzeními, a to jak v souvislosti s omezeními dopravy a zásobování, tak souvisejícími s osobou svolavatele a jeho zástupce či charakteru akce. Soud se dále nevyjádřil ani k napadenému závěru žalovaného o tom, že by případně zasahující policejní orgány nepřijatelně nahrazovaly úlohu pořadatelů, ani ke stěžovatelem uplatňovanému nedostatečnému využití dohadovací procedury o možnosti změny trasy. Soud se dle stěžovatelova názoru dostatečně nevypořádal ani s dosavadní relevantní judikaturou, na níž stěžovatel poukazoval. Jinou vadu řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak stěžovatel spatřuje v tom, že mu soud procesním pochybením znemožnil účastnit se nařízeného jednání a připravit se něj, jelikož mu předepsaným způsobem nedoručil předvolání k jednání (bylo zasláno jeho zástupkyni elektronicky bez ověřeného podpisu). Jak nedodržení lhůty k přípravě, tak nemožnost vyjádřit se k důkazům prováděným na jednání zakládá podle judikatury takovou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Dále doplnil své poznatky z konání stěžovatelova pouličního průvodu konaného ve stejný den, tj. 11. 10. 2008, v jiné lokalitě Prahy 1 a Prahy 7. Při tomto shromáždění se dle vyjádření přítomných zástupců žalovaného potvrdil předchozí úsudek o povaze akce, přičemž pořadatelé akci žádným způsobem neřídili a nečinili žádné kroky k omezení negativních dopadů na pražskou dopravu. Z toho žalovaný dovodil, že v případě konání akce na původně plánované trase by k předpokládaným negativním důsledkům skutečně došlo. Ke svému vyjádření přiložil zprávu o dopadech shromáždění uskutečněného 11. 10. 2008, a to od Policie ČR a od Dopravního podniku hlavního města Prahy.

III.

[11] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), přitom však shledal vady, k nimž musel přihlédnout i bez návrhu (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Soud se nejprve zabýval kasačními důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a dospěl k závěru, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Jak totiž konstatoval již rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 (www.nssoud.cz, publ. též pod č. 689/2005 Sb. NSS) „[n]ení-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti oprávněně namítá, že městský soud se *de facto* vůbec nevypořádal s jeho žalobními námitkami týkajícími se nutného omezení dopravy (a to jak MHD, tak individuální automobilové dopravy), jelikož pouze převzal argumentaci žalovaného. Soud vůbec nereagoval na žalobní námitky, např. zpochybňující omezení zásobování provozoven, přestože se pochod měl konat v odpoledních hodinách v den pracovního klidu, bez odpovědi ponechal i námitku týkající možnosti užít náhradních forem MHD a podrobněji se nezabýval ani tvrzením, že doprava bude narušena na trase pochodu vždy jen krátkodobě v jednotlivých úsecích. Soud se nijak nevyjádřil ani ke stěžovatelovu tvrzení, že přizpůsobil trasu pochodu přání žalovaného, ale přesto mu byl pochod zakázán, aniž by byl učiněn pokus o další dílčí změnu trasy, atp. Z odůvodnění rozsudku městského soudu tak není vůbec zřejmé, proč nepovažuje za důvodné stěžovatelovy námitky uvedené v žalobě.

[15] Důvodnou je též stěžovatelova námitka ohledně postupu městského soudu, jímž mu měla být odepřena možnost zúčastnit se nařízeného ústního jednání ve věci. Již v žalobě stěžovatel požadoval ústní jednání ve své věci, a předem odmítl možnost upuštění od jednání (s. 8, bod V. žaloby). Městský soud správně doručil předvolání k ústnímu jednání právní zástupkyni stěžovatele, když z obsahu soudního spisu je zřejmé, že soud komunikoval s účastníky elektronickou poštou, přičemž stěžovatelova zástupkyně na první takové podání ze strany soudu (odeslané 17. 9. 2007 v 14.31 hod., viz č. l. 30 soudního spisu) reagovala téhož dne v 15.31 hod. (viz č. l. 32 soudního spisu). Předvolání k jednání nařízenému na 19. 9. 2008 v 13.00 hod. bylo odesláno stejným způsobem stěžovatelově zástupkyni 18. 9. 2008 v 9.28 hod. (viz č. l. 45 soudního spisu). Tvrzení stěžovatelovy zástupkyně, že neočekávala nařízení jednání v tak rychlém sledu a očekávala desetidenní lhůtu k přípravě podle § 49 odst. 1 s. ř. s., neobstojí, a to především s ohledem na speciální třídenní lhůtu pro rozhodnutí soudu danou § 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, neboť tato logicky vylučuje aplikaci § 49 odst. 1 s. ř. s. Otevřela-li stěžovatelova zástupkyně svou elektronickou poštu až po skončení nařízeného jednání, pak nelze než konstatovat, že se jedná pouze o její pochybení, neboť si musela být vědoma lhůty, kterou měl soud k rozhodnutí, a tím i k event. nařízení jednání, a vzhledem k okolnostem rovněž měla a mohla očekávat obeslání touto formou.

[16] Na straně městského soudu však nastalo pochybení, pokud o jednání neuvědomil též stěžovatele. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. II. ÚS 145/02 ze dne 17. 7. 2002 (Sb. ÚS, sv. 27, č. 95, s. 99) uvedl, že podle čl. 38 odst. 2 Listiny, má každý právo na to, aby věc byla

projednána v jeho přítomnosti. Má-li být výše uvedené základní právo realizováno, musí být účastníkovi umožněno, aby se jednání mohl zúčastnit, takže účastník musí být o jeho konání soudem vyrozuměn. Předvolání k ústnímu jednání je proto třeba doručit nejen právnímu zástupci účastníka, ale i přímo účastníkovi řízení. K ústnímu jednání tedy musí být účastník řízení soudem samostatně obeslán. Tato judikatura je dnes již konstantní (srov. k tomu nálezy I. ÚS 560/03 ze dne 26. 4. 2005, Sb. ÚS sv. 37, č. 92, s. 261 resp. nálezy II. ÚS 138/07 ze dne 19. 7. 2007, oba dostupné též na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>). Nejvyšší správní soud sice chápe obtížnost, se kterou bude takové doručení účastníkovi spojeno v této konkrétní kauze, kdy existuje speciální třídní lhůta pro rozhodnutí (viz bod [15] shora), to ovšem nemůže vést ke snížení ústavních garancí spravedlivého procesu, jak je vytvořila judikatura Ústavního soudu. Svolavatel je ostatně klíčovou osobou již v řízení správním, je třeba s ním osobně komunikovat, a v této logice je třeba s ním zacházet i v řízení soudním. Je ovšem patrné, že ochrana procesních práv účastníků tu bude s ohledem na specifika daného řízení vyžadovat též aktivní participaci procesních stran (např. zodpovědnější přístup právního zástupce a uvedení kontaktních údajů žalobce již v samotné žalobě).

IV.

[17] Ze shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] V dalším řízení se městský soud podrobně vypořádá s jednotlivými stěžovatelskými žalobními námitkami a posoudí jejich důvodnost. Bude se, vedle shora uvedeného (bod [14]), zabývat též otázkou nezbytnosti a přiměřenosti zákazu shromáždění (viz s. 4 žaloby), stejně jako tím, zda se v dané lokalitě konají jiné podobné akce, jak je v takových případech organizována městská hromadná doprava, zásobování atd., nebo zda žalovaný s výše rekapitulovaným odůvodněním vždy z uvedených důvodů obdobné pochody a shromáždění na obdobně dopravně vytižených místech zakazuje (viz argumenty uváděné na s. 5 násl. žaloby).

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v dalším řízení (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. února 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu