



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: B. T.**, zast. Mgr. et Ing. Petrem Prchalem, advokátem se sídlem Politických vězňů 934/15, Praha 1, proti **žalovanému: Magistrát města Havířova**, se sídlem Svornosti 2, Havířov - Město, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2011, č. j. OVV/107617/11, ve věci práva shromažďovacího, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 10. 2011, č. j. 22 A 207/2011 - 15,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 10. 2011, č. j. 22 A 207/2011 - 15, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2011, č. j. OVV/107617/11. Tímto rozhodnutím žalovaný zakázal shromáždění „Mítink, nastěhování nepřizpůsobivých“, které bylo oznámeno na den 28. 10. 2011 od 11:00 do 12:30 hodin na ulici Moravská (náměstíčko) v Havířově - Šumbarku.

Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že přestože výkon práva shromažďovacího slouží občanům k využívání ústavně zaručeného práva nejen na svobodu projevu, nesmí zasahovat a omezovat taková práva jiných občanů. Proto zákon stanoví jednoznačné důvody, pro které je povinností správního orgánu shromáždění zakázat. Po posouzení oznámení dospěl k závěru, že zde je důvod zákazu podle § 10 odst. 2 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), neboť předmětné shromáždění se mělo konat na místě,

kde by účastníkům shromáždění hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. V této souvislosti konstatoval, že již na předchozím shromáždění svolaném Dělnickou stranou sociální spravedlnosti (dále jen „DSSS“) byl řešen problém tzv. nepřizpůsobivých, kdy bylo řečníkem zmíněno, že v Havířově nepřizpůsobiví občané již žijí, ale že se chystá přijít masivní vlna dalších a vyzýval občany k netoleranci. Doba, na kterou bylo předmětné shromáždění svoláno, je charakteristická obdobnými nepokoji v celé České republice, kdy se obyvatelé určitých částí obcí cítí být ohroženi tzv. nepřizpůsobivými občany a naopak jiné skupiny se cítí být ohroženy radikálními skupinami vyzývajícími k netoleranci. Žalovanému bylo z úřední činnosti a z informací od Městské policie známo, že v části města Havířov - Šumbark dochází v posledních letech k nárůstu počtu osob společensky nepřizpůsobivých, přičemž s přihlédnutím k průběhu nedávného shromáždění DSSS v Havířově a k projevům na něm prezentovaným žalovanému vznikly důvodné obavy o poklidný průběh a ukončení shromáždění. Dospěl k závěru, že zde je nebezpečí, že by mohlo dojít k eskalaci nepřátelských nálad a k fyzickému ohrožení účastníků mítinku nebo občanů žijících v části města Havířov - Šumbark, a tím i újmě na zdraví. Žalovaný dodal, že tyto obavy pramení rovněž z fyzického napadání příslušníků obou skupin navzájem, jak tomu je svědkem v jiných městech.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel v zákonné lhůtě opravný prostředek (žalobu) ke krajskému soudu, v němž především namítl, že v daném případě nenastaly okolnosti umožňující zákaz výkonu jemu ústavně garantovaného práva shromažďovacího. Podle stěžovatele žalovaný vydal rozhodnutí bez opory v zákoně a za použití účelové a nesmyslné argumentace. Rovněž má za to, že rozhodnutí žalovaného trpí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Podle stěžovatele v napadeném rozhodnutí žalovaného totiž chybí všechny náležitosti rozhodnutí předpokládané v § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), zejména podklady pro vydání rozhodnutí a úvahy, kterými se žalovaný řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Z odůvodnění pak není patrné, na základě čeho dospěl žalovaný k závěru, že shromáždění bude znamenat zvýšené nebezpečí a možnost fyzického napadání účastníků mítinku. Odkaz na mítink DSSS ze dne 24. 9. 2011 v Havířově je podle stěžovatele nedůvodný, neboť při konání tohoto mítinku nedošlo ze strany organizátorů, pořadatelů a účastníků k žádnému porušení zákona.

Krajský soud žalobu zamítl. Námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z důvodu absence náležitostí podle § 68 odst. 3 s. ř. považoval za zcela obecnou, neboť stěžovatel žádným způsobem neupřesnil, které podklady a úvahy při rozhodování žalovaného absentovaly. S názorem stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného se tak neztotožnil. Naopak konstatoval, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl srozumitelné a logické důvody i zdroje, z nichž při rozhodování vycházel. Krajský soud se tak podrobněji zabýval pouze jedinou konkrétní námitkou a to, že není patrné, jak a na základě čeho žalovaný dospěl k závěru, že shromáždění bude znamenat zvýšené nebezpečí a možnost fyzického napadání účastníků mítinku, s tím, že odkaz na mítink DSSS, ke kterému došlo v Havířově dne 24. 9. 2011, považuje stěžovatel za nedůvodný. K danému krajský soud konstatoval, že důvody, kvůli kterým žalovaný zakázal shromáždění podle § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím, se opírají o znalost místních podmínek, kdy žalovaný poukázal na to, že v Havířově –

Šumbarku, tj. v městské části, kde se mělo shromáždění konat, dochází v posledních letech k nárůstu počtu osob společensky nepřizpůsobivých. Podle krajského soudu tak žalovaný poukázal na konkrétní nebezpečí újmy na zdraví, které hrozí účastníkům shromáždění ze strany osob, které se často dopouštějí kriminálního jednání, pokud akcentoval právě místo, kde se mělo shromáždění konat a nesoustředil se jen na otázku možného střetu „ideových odpůrců“, která by nemohla být důvodem zákazu shromáždění. Odkaz na dřívější mítink DSSS v Havířově měl podle krajského soudu pouze dokreslující význam, kterým se žalovaný pouze snažil upozornit na možné vyhocení situace případnými prohlášeními účastníků mítinku v sociálně citlivém prostředí Havířova.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení a z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud se nedostatečně vypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. V žalobě totiž uvedl, že rozhodnutí žalovaného postrádá veškeré náležitosti rozhodnutí podle § 68 odst. 3 s. ř., zejména podklady pro vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Vypořádání krajským soudem, který uvedl, že stěžovatel pouze obecně citoval správní řád, aniž by uvedl, které konkrétní podklady pro vydání rozhodnutí či úvahy při hodnocení podle něj chybí v odůvodnění rozhodnutí, nepovažuje za dostatečné. Stěžovatel má za to, že poukázal na konkrétní náležitosti, které v rozhodnutí žalovaného absentují.

Za nepřezkoumatelné z výše uvedeného hlediska stěžovatel považuje tvrzení žalovaného o nárůstu počtu osob společensky nepřizpůsobivých, což měl žalovaný zjistit ze své vlastní činnosti a z informací od Městské policie, aniž by tuto svou činnost či informace od Městské policie doložil jakýmkoli konkrétními podklady či jinými materiály. Bez jakýchkoli podkladů a odůvodnění ve svém rozhodnutí rovněž uvedl, že jsou zde obavy z toho, že při konání mítinku, případně po jeho skončení, může dojít k eskalaci nepřátelských nálad a následně k fyzickému ohrožení jeho účastníků nebo občanů žijících v části města Havířov – Šumbark, a tím i k újmě na zdraví. Přestože tedy krajský soud uvedl, že se neztotožnil s názorem stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, zároveň uznal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v tom ohledu, že za jedinou relevantní námitku lze považovat tvrzení stěžovatele, že není patrné, jak a na základě čeho žalovaný dospěl k závěru, že shromáždění bude znamenat zvýšené nebezpečí a možnost fyzického napadání účastníků mítinku. Přesto tento svůj závěr nijak nepromítl do svého rozhodnutí.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatel shledává v nesprávném posouzení důvodu pro zrušení shromáždění a výkladu ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Přestože se krajský soud ve svém rozsudku odvolává na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011 - 72, publikovaný pod č. 2311/2011 Sb. NSS (všechna zde uvedená

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná rovněž na www.nssoud.cz), a na základě jeho závěrů potvrdil rozhodnutí žalovaného, účelově ve své argumentaci vypustil zásadní body tohoto rozsudku, především bod 70., a svévolným výkladem negoval jeho aplikaci na daný případ. Stěžovatel má však za to, že případ řešený v citovaném rozsudku je zcela identický s nyní posuzovanou věcí, jediný rozdíl lze spatřovat v tom, že dle žalovaného a krajského soudu hypotetičtí narušitelé shromáždění by v nyní posuzovaném případě mohli pocházet přímo z místa shromáždění. To však nic nevypovídá o hrozbě vyplývající ze samotného místa konání shromáždění a nejde tak o podstatnou vlastnost místa samého. Stěžovatel je přesvědčen, že se v daném případě jedná pouze o případnou otázku možného střetu „ideových odpůrců“, která nemůže být důvodem zákazu konání shromáždění podle § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Výklad předmětného ustanovení a jeho aplikaci krajským soudem na daný případ považuje stěžovatel za nesprávný. V této souvislosti odkazuje rovněž na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, č. j. 30 Ca 30/2007 - 28, publikovaný pod č. 1235/2007 Sb. NSS, podle kterého lze § 10 odst. 2 písm. a) citovaného zákona aplikovat jen na případy, kdy je hrozba závažného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění dána samotnou povahou místa, tedy nikoli povahou účastníků. Pro případ nepokojů během shromáždění z důvodu chování účastníků má podle stěžovatele správní orgán možnost využít postupu podle § 12 odst. 5, příp. odst. 6 nebo podle § 14 odst. 2 téhož zákona, případně využít ochrany podle § 179 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Nelze připustit, aby ochrana účastníků shromáždění byla zajištěna zákazem shromáždění, navíc, kdy jakékoli ohrožení před jeho konáním je pouze teoretické. Na podporu své argumentace stěžovatel cituje ze studie Ústavu práva a právní vědy „Právní nálezy ve věci Pojem politického práva pokojně se shromažďovat a jeho možná omezení“. Stěžovatel tak rozhodnutí krajského soudu z výše uvedených důvodů považuje za nezákonné, přičemž namítá, že jím bylo zasaženo do jeho ústavně zaručeného práva na shromažďování. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti zaslal vyjádření, v němž uvádí, že nesouhlasí s názorem stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o zákazu shromáždění. Naopak má za to, že v rozhodnutí jsou zcela jasně popsány důvody a úvahy, na základě nichž bylo shromáždění zakázáno. V tomto ohledu upozorňuje na to, že správní orgán byl povinen podle zákona o právu shromažďovacím o zákazu shromáždění rozhodnout bezodkladně, nejpozději do tří pracovních dnů od okamžiku, kdy přijal oznámení o konání shromáždění, a proto s ohledem na specialitu tohoto ustanovení k § 68 odst. 3 s. ř. nebyl povinen vést podrobné a důsledné dokazování. Úprava podle zákona o právu shromažďovacím ani nepředpokládá, že by byl správní orgán povinen před rozhodnutím shromažďovat námitky a další podněty účastníků řízení, naopak předpokládá rychlé rozhodnutí o meritu věci. V souvislosti s tím uvádí, že část města Havířov – Šumbark je nejen z vlastní činnosti žalovaného, ale i z povědomí všech občanů města, chápán jako čtvrť s větším výskytem kriminality a větší koncentrací občanů tzv. nepřizpůsobivých. Vzhledem k tomu, že oznamovatel shromáždění je občanem města Havířov, tedy známým místních poměrů, nepovažoval žalovaný za nezbytné ve svém rozhodnutí tuto obecně známou skutečnost více osvětlovat.

Neztotožňuje se ani s názorem stěžovatele, že § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím umožňuje správnímu orgánu zakázat shromáždění pouze v případě, že je místo oznámeného shromáždění nevhodné pro pořádání jakéhokoli shromáždění. Má za to, že toto ustanovení klade na správní orgán povinnost při posuzování vhodnosti zvoleného místa přihlídnout ke všem okolnostem a skutečnostem, které by mohly mít vliv na bezpečnost účastníků tohoto shromáždění. V daném případě proto žalovaný přihlédl k tomu, že shromáždění se mělo konat přímo v oblasti obydlené nikoli odpůrci DSSS, ale obyvateli, kteří jsou objektem výzev této strany. Pro doplnění žalovaný podotýká, že předchozí shromáždění DSSS se uskutečnilo v Havířově v části Město a v daném případě nebyly shledány žádné důvody, pro které by žalovaný toto shromáždění zakázal, ačkoli se nedalo vyloučit, že se shromáždění zúčastní rovněž ideoví odpůrci této strany.

Nad rámec svého rozhodnutí žalovaný uvádí, že na základě výzev řečníků na předcházejícím shromáždění DSSS, které se uskutečnilo v Havířově (září 2011), se příznivci DSSS i přes ukončení shromáždění vydali na pochod k jedné z problémových lokalit města, kde se následně pokoušeli o konfrontaci s tzv. nepřizpůsobivými občany. Vzájemnému střetu musela zabránit Policie ČR. Žalovaný tak měl důvodné pochybnosti pro účastníky o bezpečném průběhu shromáždění, které se mělo konat přímo v problémové oblasti. Přestože si je žalovaný vědom ústavně zaručeného práva na shromažďování, je povinen při jeho výkonu rovněž reflektovat veřejný zájem, kterým je v tomto případě bezpečnost občanů a účastníků shromáždění, přičemž tuto svou povinnost splnil, jestliže shromáždění zakázal.

Stěžovatel následně podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž vyjádřil nesouhlas s tvrzením, že by žalovaný nebyl povinen v rámci předmětného řízení provádět rozsáhlejší dokazování a přijímat podněty od účastníků řízení. Takový postup je podle stěžovatele v rozporu s § 2 odst. 3 a § 3 s. ř. Správní orgány mají vždy povinnost respektovat při výkonu veřejné správy základní zásady správního práva, přičemž tato povinnost vyplývá nejen z právní teorie, ale je rovněž výslovně zakotvena v § 177 odst. 1 s. ř.

K pojmu „závažné nebezpečí pro zdraví účastníků“ stěžovatel uvádí, že se jedná o pojem neurčitý, který měl žalovaný vyložit a zdůvodnit, v čem spatřuje nebezpečnost místa konání shromáždění pro zdraví účastníků. To však podle stěžovatele neučinil a jen poukázal na dříve konané shromáždění, navíc na jiném místě. Rovněž se ve svém rozhodnutí nezabývá tím, jaké důsledky, resp. závažné důsledky na zdraví účastníků by mohlo mít konání shromáždění na předmětném místě, které je charakteristické vyšším výskytem kriminality a specifickým složením obyvatelstva. Stěžovatel podotýká, že nebezpečnost je nutno vykládat v intencích již zmiňovaného rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, č. j. 30 Ca 30/2007 - 28, tedy s ohledem na negativní vlivy samotného místa. Žalovaný však poukázal na zostřené vztahy a nepokoje mezi částí obyvatelstva a tzv. nepřizpůsobivými na různých místech republiky. Tento argument nemá podle stěžovatele žádnou souvislost s místem zvoleným pro shromáždění a jeho případnou nebezpečností.

Stěžovatel odmítá argumentaci žalovaného, že by zákon stavěl bezpečnost účastníků shromáždění nad jejich právo se shromažďovat. Trvá na tom, že bylo povinností žalovaného před vydáním rozhodnutí bez důvodných pochybností zjistit, že povaha místa

shromáždění představuje hrozbu závažného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění a uvést, v čem ono závažné nebezpečí spatřuje. V opačném případě měl podle zásady in dubio pro libertate rozhodnutí o zákazu nevydávat a využít jiný prostředek k zajištění bezpečného a poklidného průběhu shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.

Nejvyšší správní soud věc posoudil v intencích kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je možno hodnotit i jeho zákonnost. Nepřezkoumatelnost je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Má-li jakékoli rozhodnutí krajského soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. V čem lze spatřovat tyto jednotlivé atributy testu přezkoumatelnosti, však soudní řád správní nestanoví, a proto je třeba vycházet především z toho, co vytvořila dosavadní judikatura správních soudů.

Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelné rozhodnutí pro nesrozumitelnost lze obecně považovat rovněž takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Z kasační stížnosti však není patrné, že by právě na tyto nedostatky rozsudku krajského soudu stěžovatel upozorňoval a ani Nejvyšší správní soud nenaznal, že by napadený rozsudek takovými nedostatky trpěl, neboť napadený rozsudek krajského soudu obsahuje základní zákonné náležitosti, je patrné, co je výrok a co odůvodnění, kdo byli účastníci řízení, jak bylo rozhodnuto, kdo byl rozhodnutím zavázán atd.

K nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů je nutno uvést, že je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Podle rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaného pod č. 689/2005 Sb. NSS, nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívá rovněž v

tom, „není-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 (...), 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.“ V této souvislosti je vhodné rovněž odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu k otázce přezkoumatelnosti a přesvědčivosti rozhodnutí obecných soudů, podle které „z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, či nálezy téhož soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, všechna zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>). Předmětný soud rovněž opakovaně judikoval, že absence řádného odůvodnění v napadeném rozhodnutí může vést k jeho zrušení Ústavním soudem, neboť nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, či nálezy téhož soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02). To platí zejména tehdy, když se nedostatky odůvodnění týkají možného porušení základního práva nebo ústavního principu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02).

S ohledem na právě uvedené by za nepřezkoumatelný rozsudek bylo nutno považovat takové rozhodnutí, které trpí absencí jakékoli úvahy a argumentace ve vztahu k žalobní námitce stěžovatele, nebo by z rozhodnutí krajského soudu nebylo vůbec seznatelné, na základě jakých úvah ke svým závěrům v rozhodnutí prezentovaným dospěl. S ohledem na uvedené přezkoumal Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, a ačkoli jeho odůvodnění shledal stručným, úvahy, kterými se při rozhodování řídil, jsou z jeho odůvodnění patrné jak s ohledem na námitku týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného ve vztahu k § 68 s. ř., tak ve vztahu k nesprávné aplikaci § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Tato skutečnost je mimo jiné zřejmá již z toho, že sám stěžovatel se závěry krajského soudu polemizuje a v kasační stížnosti je zpochybňuje. S tvrzením o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu se proto zdejší soud neztotožnil. Otázkou však zůstává, zda úvahy krajského soudu lze považovat za správné. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal žádné procesní vady rozhodnutí krajského soudu, které by mu bránily ve věcném přezkumu napadeného rozhodnutí, přistoupil následně v intencích kasační stížnosti k meritornímu přezkumu posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Podstatou nyní projednávané věci je posouzení otázky, zda žalovaný, potažmo krajský soud, dospěly ke správnému závěru, že v daném případě byly podmínky pro zákaz shromažďování plánovaného na den 28. 10. 2011 z důvodu podle § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím.

Podle citovaného ustanovení úřad shromažďování zakáže i v případě, jestliže se má konat na místě, kde by účastníkům brozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. Z rozhodnutí žalovaného je patrné, že shromažďování z tohoto důvodu zakázal s odůvodněním, že

vzhledem k tomu, že bylo žalovanému z úřední činnosti a z informací od Městské policie známo, že v části města Havířov - Šumbark dochází v posledních letech k nárůstu počtu osob společensky nepřizpůsobivých, přičemž s přihlédnutím k průběhu nedávného shromáždění DSSS v Havířově a k projevům na něm prezentovaným (výzvy občanů k netoleranci), mu vznikly důvodné obavy, že zde je nebezpečí, že by mohlo dojít k eskalaci nepřátelských nálad a k fyzickému ohrožení účastníků mítinku nebo občanů žijících v části města Havířov - Šumbark. Žalovaný dodal, že tyto obavy pramení rovněž z fyzického napadání příslušníků obou skupin navzájem, jak tomu je svědkem v jiných městech.

Krajský soud závěry žalovaného potvrdil, přičemž ve svém odůvodnění uvedl, že důvody, z nichž žalovaný zakázal shromáždění, se opírají o znalost místních podmínek, kdy žalovaný poukázal na to, že v Havířově - Šumbarku, tj. v městské části, kde se mělo shromáždění konat, dochází v posledních letech k nárůstu počtu obyvatel společensky nepřizpůsobivých. Podle krajského soudu tak žalovaný poukázal na konkrétní nebezpečí újmy na zdraví, které hrozí účastníkům shromáždění ze strany osob, které se často dopouštějí kriminálního jednání, a akcentoval právě místo, kde se mělo shromáždění konat. Přitom se nesoustředil jen na otázku možného střetu „ideových odpůrců“, která by nebyla důvodem zákazu shromáždění z výše citovaného důvodu.

Nejvyšší správní soud se však s takovými závěry neztotožnil. Podřazení důvodu zákazu vyplývajícího z odůvodnění rozhodnutí žalovaného a krajského soudu pod § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím považuje za nesprávné. Právo svobodně a pokojně se shromažďovat je právem zaručeným již na ústavní rovině. Článek 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zakotvuje, že *právo pokojně se shromažďovat je zaručeno*. Toto právo tak patří mezi základní lidská práva, konkrétně základní politická práva každého. Zároveň je však již na ústavní úrovni stanoveno, že toto právo lze za určitých okolností omezit. Podle čl. 19 odst. 2 Listiny lze toto právo *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*. Totéž ustanovení rovněž upravuje, že *shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy*. Z daného tedy vyplývá, že každý, bez rozdílu věku, státní příslušnosti, politického smýšlení atd. je oprávněn, za podmínky pokojného průběhu, svolat a konat shromáždění, přičemž k danému nepotřebuje jakékoli svolení orgánů veřejné moci. Stát je dokonce povinen každému při výkonu tohoto práva poskytnout ochranu. Na druhou stranu mají orgány veřejné moci pravomoc při naplnění zákonem vymezených podmínek oznámené shromáždění zakázat. Tyto konkrétní podmínky jsou vymezeny v prováděcím zákonu k právu shromažďovacímu, konkrétně v ustanovení § 10 zákona o právu shromažďovacím. Podle tohoto ustanovení úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, shromáždění zakáže, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě: *a) popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů; b) dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti; c) jinak porušovat ústavu a zákony*. Podle odstavce druhého citovaného ustanovení úřad shromáždění zakáže též tehdy, jestliže: *a) se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, b) na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve,*

rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním. Rovněž může úřad shromáždění zakázat, má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění. Pouze na základě těchto taxativně vymezených důvodů je možno shromáždění zakázat. S ohledem na to, že se jedná o omezení výkonu základního lidského práva zaručeného nejen Listinou, ale i Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podle jejího čl. 11, je nezbytné při výkladu citovaných ustanovení postupovat obezřetně a velmi opatrně vážit okolnosti, na základě nichž má k omezení základního práva dojít. Rozhodně pak nelze připustit výklad, který by vybočoval z ústavních mezí a kdy by takový výklad představoval závažnější omezení ústavně zaručeného práva, než jaké připouští úprava na ústavní úrovni. Stejně tak má zdejší soud za to, že je při interpretaci předmětného ustanovení vyloučen extenzivní výklad v neprospěch výkonu základního práva na shromažďování, tj. výklad jakýmkoli způsobem rozšiřující rozsah omezujících důvodů. V souladu s právě uvedeným Nejvyšší správní soud dospěl k tomu, že v daném případě došlo ze strany žalovaného, potažmo krajského soudu, k nepřipustnému rozšiřujícímu výkladu aplikovaného ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím.

Nejvyšší správní soud je názoru, že ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím představuje omezení tohoto práva s ohledem na ochranu zdraví osob účastnících se shromáždění, které by byly ohroženy z důvodu konkrétních a objektivně daných místních podmínek. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s výkladem předmětného omezujícího ustanovení vysloveného již v rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, č. j. 30 Ca 30/2007 - 28, publikovaném pod č. 1235/2007 Sb. NSS, na které odkazuje rovněž stěžovatel, že „zákon spojuje nutnost zakázat shromáždění v případě, že je s oznámeným místem shromáždění spojena hrozba závažného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění, resp. shromáždění se má konat na takovém místě, které vykazuje takové negativní vlastnosti, na základě kterých lze důvodně očekávat, že kvůli nim s velkou pravděpodobností může dojít k újmě na zdraví účastníků shromáždění. Zpravidla půjde o místo nevhodné pro pořádání jakéhokoli shromáždění, za situace přetrvávání negativních vlivů tohoto místa. Hrozba musí být dána samotnou povahou místa“. Hrozba ohrožení zdraví účastníků shromáždění tak musí být v přímé souvislosti s charakterem místa konání shromáždění a musí být rovněž předem objektivně zjiitelná. Dané vyplývá rovněž z toho, že v případě aplikace citovaného ustanovení je nutno důvod zakazu, zde nevhodnost místa pro konání shromáždění z důvodu hrozby závažného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění, prokázat a veškeré své úvahy a podklady, které by k tomuto závěru vedly, popsat v odůvodnění zakazujícího rozhodnutí (§ 16 zákona o právu shromažďovacím). Této podmínce je však nemožné vyhovět v případě, kdy by se zakazující rozhodnutí opíralo pouze o úvahy o hrozbě hypotetické.

Z výše uvedeného je však patrné, že žalovaný, jehož závěry potvrdil rovněž krajský soud, předmětné shromáždění zakázal právě na základě hypotetické úvahy o nebezpečnosti místa. Nebezpečnost místa konání oznámeného shromáždění totiž závisela toliko na případném chování občanů bydlících v místě pořádání shromáždění, u nichž žalovaný vznik nepokojů předpokládal s ohledem na skutečnost, že se mělo jednat o občany nepřizpůsobivé, proti nimž navíc směřoval účel předmětného shromáždění. Tato skutečnost však podle zdejšího soudu nic nevypovídá o nebezpečnosti tohoto místa jako

takového ve smyslu výše uvedeném. Nejvyšší správní soud proto považuje aplikaci předmětného ustanovení na nyní posuzovanou věc za nepřipadnou.

Nejvyšší správní soud z odůvodnění žalovaného nabyt dojmu, že žalovaný pouze z obavy z případných nepokojů způsobených reakcí těch, proti kterým účel shromáždění směřoval, raději shromáždění zakázal. Přitom je však nutno konstatovat, že ani možnost násilných protidemonstrací nemůže vyloučit výkon a ochranu práva na shromažďování. Obdobný závěr byl vysloven již dříve v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011 - 72, publikovaném pod č. 2311/2011 Sb. NSS, ve kterém bylo v souvislosti s aplikací předmětného ustanovení uvedeno, že „§ 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona zjevně nemá za cíl umožnit zákaz shromáždění v každém případě, kdy je předpokládáno rušení shromáždění jeho ideovými odpůrci“. Přestože si byl krajský soud této judikatury vědom a pokusil se ve svém rozsudku vysvětlit, v čem v daném případě spatřuje rozdíl od závěrů již dříve vyslovených (kdy zdůraznil skutečnost, že na místě, kde se mělo shromáždění konat, *bydlí* ti, proti nimž bylo shromáždění de facto pořádáno), neshledal zdejší soud toto odlišení dostatečným. Naopak má za to, že situace v nyní posuzovaném případě vykazuje obdobné prvky jako věc Nejvyšším správním soudem dříve posuzovaná. V obou z nich jde totiž především o hypotetickou možnost narušení shromáždění ze strany těch, kteří s jeho účelem nemusí souhlasit. Skutečnost, že se v daném případě mělo navíc jednat o možné narušení ze strany těch, kteří v místě konání shromáždění bydleli, nepostačuje k založení podmínky konkrétní nebezpečnosti předmětného místa ve smyslu výše uvedeném.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud žalovaný shromáždění zakázal podle § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím, postupoval nesprávně, neboť zde nebyly pro jeho aplikaci podmínky. Otázkou však je, zda okolnosti případu nenavštěvovaly případné aplikaci jiného zakazujícího důvodu podle § 10 zákona o právu shromažďovacím. Posouzení této otázky však zdejšímu soudu v dané fázi řízení nepřísluší.

Nejvyšší správní soud nad rámec podotýká, že pokud měl žalovaný v daném případě pochybnosti o pokojném průběhu oznámeného shromáždění, přicházelo v úvahu využití jeho oprávnění podle § 8 zákona o právu shromažďovacím, podle kterého *úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavatel, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu*. Přestože z daného ustanovení je zřejmé, že takový postup je pouze oprávněním správního orgánu, nikoli jeho povinností, má zdejší soud za to, že v daném případě bylo více než vhodné k jeho využití přistoupit.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a ze shora uvedeného důvodu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť přisvědčil námitce stěžovatele o nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Zdejší soud upozorňuje, že podle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a v souladu s ním bude povinen o věci znovu rozhodnout.

O náhradě nákladů řízení ve věci kasační stížnosti stěžovatele rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 9. ledna 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu