



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: **a) K. K., b) T. P., c) K. B. J., d) M. B.**, všichni zastoupeni Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovaným: **1. Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, **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, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaných, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2017, č. j. 6 A 82/2016 – 104,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2017, č. j. 6 A 82/2016 – 104, **se** ve výroku I., IV. a V. **z r u š u j e** a v tomto rozsahu **se** věc **v r a c í** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Včas podanou kasační stížností napadli žalobci v záhlaví uvedený rozsudek, jímž Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) zamítl jejich žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných. Zásah měl podle městského soudu spočívat v uzavření Hradčanského náměstí pro veřejnost dne 29. 3. 2016 od 5.00 do 23.30 hodin na základě rozhodnutí žalovaného č. 1 ze dne 21. 3. 2016, č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma, dvou opatření obecné povahy žalovaného č. 1. (ze dne 17. 3. 2016, č. j. MHMP-457342/2016/

O4/Ma, a ze dne 21. 3. 2016, č. j. MHMP-473527/2016/O4/Ma) a faktického postupu žalované č. 2 v místě uzavírky.

[2] Při posuzování věci vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu. Dne 19. 2. 2016 bylo na Hradčanské náměstí v Praze ohlášeno příslušnému správnímu úřadu shromáždění na dobu od 28. 3. 2016 do 30. 3. 2016. Samotné shromáždění pak bylo svoláno na den 29. 3. 2016 v 17.00 hodin, avšak neuskutečnilo se, poněvadž ohlášené místo shromáždění bylo uzavřeno dopravními značkami a policie jeho účastníkům neumožnila vstup na náměstí. Tento skutkový stav je mezi stranami nesporný.

[3] Ze správního spisu pak vyplývá, co výše uvedenému předcházelo: dne 17. 3. 2016 podala 2. žalovaná u Úřadu městské části Praha 1 žádost o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ve dnech 28. 3. 2016 až 30. 3. 2016 u příležitosti státní návštěvy prezidenta Čínské lidové republiky. Součástí požadavku 2. žalované bylo uzavření celého prostoru Hradčanského náměstí. V návaznosti na to vydal 1. žalovaný dne 21. 3. 2016 rozhodnutí, kterým podle § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, povolil žadatelce úplnou uzavírku komunikací v rozsahu odpovídajícím jejímu požadavku (tedy včetně celého prostoru Hradčanského náměstí). V souvislosti s tím dne 17. 3. 2016 a dne 21. 3. 2016 vydal 1. žalovaný dvě žalobou napadená opatření obecné povahy, jimiž stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení a zařízení.

[4] Městský soud nejprve při úvahách o procesním režimu, v němž by se řízení mělo vést, usoudil, že v případě tvrzeného porušení základních práv a svobod lze připustit k věcnému přezkumu ve správním soudnictví žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, i když je jako nezákonný zásah žalováno rozhodnutí či opatření obecné povahy, aniž by se žalobci zároveň domáhali jejich zrušení a v případě rozhodnutí vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobci totiž v projednávaném případě nebyli účastníky příslušného správního řízení, proto se nemohli proti rozhodnutí a opatřením obecné povahy bránit opravnými prostředky podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a následnou žalobou. K meritu věci městský soud uvedl, že výkon shromažďovacího práva žalobců byl místně omezen podle zákona o pozemních komunikacích, a to s ohledem na bezpečnost státu a ochranu života a zdraví osob. Takovéto omezení je přitom obecně přípustné, neboť zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, nemá přednost před jinými právními normami téže právní síly. Pokud jde o ústavně právní rovinu, Listina základních práv a svobod umožňuje výkon shromažďovacího práva omezit za podmínek stanovených v čl. 19 odst. 2. Za účelem zhodnocení přípustnosti omezení shromažďovacího práva provedl městský soud test proporcionality, na jehož základě dospěl k názoru, že předmětný zásah byl přiměřený jeho účelu. Závěrem městský soud zdůraznil, že Česká republika nese podle mezinárodního práva zodpovědnost za všechny osoby požívající mezinárodní ochrany, nachází-li se tyto osoby na jejím území.

[5] Proti rozsudku městského soudu podali všichni žalobci (dále jen „stěžovatelé“) společnou kasační stížnost, a to formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[6] Konkrétně namítali, že městský soud opomenul pravidlo, podle něhož lze užít pravomoci jen v rámci působnosti. Žalovaní totiž fakticky využili pravomoci stanovené „jinými normami“. Městský soud také dezinterpretoval argumentaci stěžovatelů spočívající v tom, že správní úřad opomněl využít omezení předvídaná shromažďovacím zákonem. Kromě toho soud pouze shrnul obecné pravidlo o omezitelnosti shromažďovacího práva, aniž by jej aplikoval na projednávanou věc; tímto postupem navíc suploval rozhodovací činnost správních orgánů. Městský soud taktéž rezignoval na unesení důkazního břemene, když bez dalšího akceptoval rozporná tvrzení žalovaných. Dále stěžovatelé městskému soudu vytýkali, že neshledal vadu ve svévolném rozhodování 1. žalovaného, neboť ten doplnil žádost 2. žalované o (bezpečnostní) důvody, které v ní nebyly uvedeny; mimoto 1. žalovaný žádosti vyhověl, aniž by ohledně bezpečnostních důvodů provedl jakékoli správní uvážení. Stěžovatelé taktéž vyjádřili přesvědčení, že jim žalovaní upřeli postavení účastníků řízení předcházejícího vydání napadených správních aktů, ač bylo jejich postavení vydáním těchto aktů dotčeno. V neposlední řadě namítali, že se městský soud nevypořádal s jejich podstatnými argumenty - jednak šlo o tvrzení, že všichni žalovaní vykonávali působnost stanovenou zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“), ale s využitím pravomocí, které jim tento zákon neposkytuje; dále o tvrzení, že postupem, který žalovaní zvolili, nemohlo dojít k řádnému správnímu uvážení, a poslezně o tvrzení, že žalovaní ani v rámci vadného postupu podle silničního práva nesplnili jeho základní procesní požadavky, když upřeli stěžovatelům práva účastníků řízení.

[7] Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem ze dne 4. 6. 2018, č. j. 3 As 121/2017 – 51, v němž zrušil výroky I. až III. napadeného rozsudku a sám odmítl žalobu proti rozhodnutí o uzavírce a zásahové žaloby směřující proti opatřením obecné povahy. Kasační stížnost proti výroku IV. napadeného rozsudku, jímž byla zamítnuta zásahová žaloba proti faktickému postupu policie při zamezení konání shromáždění, zamítl. Nejvyšší správní soud totiž vyhodnotil, že z textace žaloby byl naprosto zřejmý úmysl stěžovatelů podat proti rozhodnutí o uzavírce žalobu podle § 65 s. ř. s. Městský soud tak nebyl oprávněn žalobu proti rozhodnutí správního orgánu překvalifikovat na žalobu zásahovou. Stěžovatelé však nepodali proti rozhodnutí o uzavírce odvolání z pozice opomenutých účastníků, proto jejich žalobu musel Nejvyšší správní soud odmítnout pro nevyčerpání řádných opravných prostředků. Opatření obecné povahy podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu vůbec nelze napadat zásahovou žalobou. Určujícím kritériem pro podání žaloby je totiž povaha napadeného úkonu, přičemž opatření obecné povahy byli stěžovatelé oprávněni napadnout návrhem na jeho zrušení podle § 101a a násl. s. ř. s. Ve své žalobě však výslovně uvedli, že opatření obecné povahy chápou jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., soudu proto nebyl vytvořen prostor pro odstraňování vad podání. Zásahovou žalobu proti faktickému postupu policie v místě uzavírky pak podle názoru Nejvyššího správního soudu městský soud správně zamítl. Ode dne účinnosti předmětných opatření obecné povahy a rozhodnutí o uzavírce jimi totiž byla policie vázána, a následně tyto akty zůstaly nedotčeny. Jen tím, že policie stěžovatele nevpustila do uzavřeného prostoru Hradčanského náměstí, tedy nemohlo dojít k zásahu do jejich práv.

[8] Proti uvedenému rozsudku Nejvyššího správního soudu podali stěžovatelé ústavní stížnost, kterou shledal Ústavní soud částečně důvodnou. Nálezem ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu v části

výroku I., v níž došlo ke zrušení I. výroku kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu, a dále v navazujícím výroku II., jímž byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí o uzavírce, výroku IV., kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti výroku IV. městského soudu, a výroku V., v němž Nejvyšší správní soud nepřiznal žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Ve zbytku (tj. ve vztahu k části výroku I., v níž byly zrušeny výroky II. a III. rozsudku městského soudu, a k výroku III.) byla ústavní stížnost zamítnuta.

[9] Z ústavněprávního hlediska přitom neobstál důvod, pro který byla odmítnuta žaloba směřující proti rozhodnutí o uzavírce. Podle názoru Ústavního soudu totiž Nejvyšší správní soud hodnotil otázku týkající se účastenství v řízení o povolení uzavírky odchylně od svého minulého rozhodnutí vydaného dne 30. 3. 2016 pod č. j. 10 As 264/2015 – 46. V tomto rozsudku bylo vysloveno, že při stanovení okruhu účastníků v řízení o povolení uzavírky nelze užít obecnou úpravu účastenství obsaženou ve správním řádu. Stěžovatelům v nyní projednávané věci tak účastenství v daném řízení vůbec nesvědčilo, tudíž nebyli ani opomenutými účastníky a proti napadenému rozhodnutí o povolení uzavírky nemohli podat odvolání. Pokud by se tedy v nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud přidržel svých závěrů o taxativním vymezení účastníků řízení o povolení uzavírky, které předtím vyslovil v rozsudku sp. zn. 10 As 264/2015, nemohl by odmítnout žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí o uzavírce z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby. Aplikovatelnost závěrů o taxativním výčtu účastníků nadto potvrdil i Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, a ani nyní nespátroval žádný důvod své hodnocení měnit. Ústavní soud však připustil, že by uvedený názor mohl být revidován prostřednictvím předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[10] Jelikož Nejvyšší správní soud své hodnocení o nedůvodnosti zásahové žaloby proti faktickému postupu policie v místě uzavírky založil i na tom, že správní akty (rozhodnutí o uzavírce a dvě opatření obecné povahy) zůstaly nedotčeny, Ústavní soud zrušil také výrok IV. rozsudku Nejvyššího správního soudu. Stejně tak byl zrušen i navazující výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

II. Nové posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud se musel v první řadě opětovně zabývat otázkou, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že je třeba výroky I., IV. napadeného rozsudku zrušit.

i. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

[12] Stěžovatelé v žalobě proti rozhodnutí 1. žalovaného o povolení uzavírky tvrdili, že jsou aktivně legitimováni podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Z formulace žaloby (a ostatně i z jejího označení ve vztahu k předmětnému rozhodnutí) byl naprosto zřejmý úmysl stěžovatelů podat žalobu proti rozhodnutí. Navíc při jednání před městským soudem konaném dne 6. 12. 2016 na dotaz předsedy senátu k vyjasnění charakteru podané žaloby zástupce stěžovatelů výslovně uvedl: „*Rozhodnutí* [o uzavírce; pozn. soudu] *zásah není*“ (srov. zvukový záznam na č. l. 67 soudního spisu, čas záznamu 17:24 min. až 18:17 min.), tedy

pokračování

výslovně vyloučil, že by proti rozhodnutí o uzavírce stěžovatelé podali zásahovou žalobu. Městský soud tudíž nebyl oprávněn překvalifikovat jejich žalobu proti rozhodnutí správního orgánu na žalobu zásahovou.

[13] K samotné přípustnosti žaloby stěžovatelů proti rozhodnutí 1. žalovaného o povolení uzavírky Nejvyšší správní soud uvádí následující. V souladu s § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Podle § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích pak platí, že „[o] uzavírce a objížděce 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 objíždka, b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objíždka, c) s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha.“

[14] V rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 264/2015 – 46, přitom desátý senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že „[ú]prava v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je ve vztahu ke správnímu řádu úpravou speciální a správní řád se proto v tomto konkrétním případě podpůrně nepoužije.“ Třetí senát Nejvyššího správního soudu ve svém původním rozhodnutí vyjádřil opačný názor a nabízí se tak možnost, jak uvedl i Ústavní soud, předložení věci rozšířenému senátu k posouzení. Třetí senát nicméně dospěl k rozhodnutí, že bude v projednávané věci následovat závěr vyslovený v dřívějším rozsudku desátého senátu, neboť předložení věci rozšířenému senátu by vedlo k neúměrnému prodlužování délky sporu mezi účastníky řízení a současně by nemělo podstatný vliv na posouzení věci samé. Jak totiž zdůraznil Ústavní soud v nálezu, kterým příslušnou část původního rozsudku kasačního soudu v nynější věci zrušil, „ani případné překonání závěru o taxativním vymezení účastníků řízení o povolení uzavírky rozšířeným senátem, by v posuzované věci nemohlo vést k odmítnutí žaloby stěžovatelů pro nevyčerpání řádného opravného prostředku“, tím by došlo k odepření spravedlnosti stěžovatelům.

[15] Účastníky řízení o povolení uzavírky jsou tedy pro tento případ výhradně osoby zmíněné v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Obecná úprava účastenství (tzn. § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky správního řízení rovněž další osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech), od které stěžovatelé odvozují, že byli v řízení o povolení uzavírky opomenutými účastníky, tudíž na nyní projednávanou věc nedopadá. Tvrzení o dotčení v právu pokojně se shromažďovat proto nemohlo založit účastenství stěžovatelů v řízení o povolení uzavírky. Jak přitom uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 – 33, „je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů, ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřipustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.“ Jelikož stěžovatelé nebyli opomenutými účastníky řízení a nemohli by tedy přípustně podat odvolání proti rozhodnutí o uzavírce, Nejvyšší

správní soud dospěl k závěru, že mohli podat žalobu přímo proti rozhodnutí o uzavírce (k tomu viz také nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/16).

[16] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek v části výroku I. zrušil. Městský soud tak znovu posoudí žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného č. 1 o povolení uzavírky, a to v režimu § 65 a násl. s. ř. s.

ii. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalované č. 2

[17] V případě faktického zásahu policie je podle názoru Nejvyššího správního soudu přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nepochybná. Stěžovatelé zásahovou žalobou napadli „[d]onucení a soubor faktických opatření Policie České republiky“. Jedná se tedy o faktické úkony, které nelze podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Aktivní legitimace se v tomto případě zakládá pouhým tvrzením. Posouzení toho, zda může být úkon správního orgánu (v projednávaném případě Policie ČR) pojmově zásahem, je již otázkou důvodnosti žaloby (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, publ. pod č. 1773/2009 Sb. NSS).

[18] Pokud jde o věcné hodnocení kasačních námitek týkajících se faktického zásahu policie, to se odvíjí od posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí o uzavírce a napadených opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud však zrušil výrok I. napadeného rozsudku, který se k zákonnosti tohoto rozhodnutí vztahoval, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nyní tedy kasačnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že věcné posouzení námitek vztahujících se k nezákonnému zásahu žalované č. 2 by bylo předčasné a i ty budou vypořádány městským soudem v návaznosti na právní posouzení zákonnosti výše uvedeného správního rozhodnutí a přijatých opatření obecné povahy.

[19] Zde je však nezbytné připomenout zásadu presumpce správnosti správních aktů, kterou je nutné uplatňovat i v případě, že je předmětem řízení před správním soudem ochrana před nezákonným zásahem, který je následkem (či se jinak dotýká) takového správního aktu. Efektivní ochranu proti účinkům opatření obecné povahy může soud poskytnout výhradně v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. (srov. přiměřeně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 – 30). Městský soud tak musí při posuzování žaloby na ochranu před nezákonným zásahem policie mj. vzít v úvahu, že opatření obecné povahy, která byla vydána v souvislosti s napadeným rozhodnutím, zůstala nedotčena.

III. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud tak napadený rozsudek zrušil i v části výroků I., IV. a V. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem tohoto soudu tak, že znovu posoudí žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného č. 1 o povolení uzavírky, avšak v režimu § 65 a násl. s. ř. s. Následně městský soud opětovně posoudí žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného č. 2 a podle výsledku posouzení pak znovu rozhodne o nákladech řízení o žalobě.

pokračování

[21] K tomu jen pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že již neposkytl stěžovatelům dodatečnou lhůtu k vyjádření k věci, neboť nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, byl jeho další procesní postup ve věci pevně předurčen. Vyjádření k věci tedy mohou stěžovatelé učinit v pokračujícím řízení před Městským soudem v Praze.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 19. února 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu