



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyň JUDr. Evy Pechové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce: **Ing. V. R.**

zastoupen advokátem Pavlem Uhlem
sídlem Kořenského 15, Praha 5

proti
žalovanému:

Ministerstvo vnitra
se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2021, č. j. MV- 57001-2/OBP-2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 8. 4. 2021, č. j. MV- 57001-2/OBP-2021, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Pavla Uhla.

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 13. 4. 2021 v 15:36 hod. domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 29. 3. 2021, č. j. MHMP 380354/202, sp. zn. S-MHMP 274867/2021, jímž bylo podle § 5 odst. 6 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „zákon o shromažďování“) odloženo oznámení žalobce jakožto svolavatele o konání shromáždění ze dne 1. 3. 2021, které se mělo konat dne 18. 4. 2021 v době od 12.00 do 14.00 hodin na náměstí U Svatého Jiří, Praha 1, za účelem „*vyjádření nesouhlasu s uzavřením oblasti Pražského hradu svolané u příležitosti mezinárodního dne památek a sídel*“, neboť žalobce neodstranil vady oznámení ve stanovené lhůtě (dále jen „usnesení o odložení oznámení“).
2. Žalobce dne 1. 3. 2021 oznámil prvostupňovému správnímu orgánu shromáždění. Podle tohoto oznámení se shromáždění za účelem „*vyjádření nesouhlasu s uzavřením oblasti Pražského hradu svolané u příležitosti mezinárodního dne památek a sídel*“ má konat dne 18. 4. 2021, od 12:00 do 14:00 hod.; a to na místě „*náměstí U Svatého Jiří, Praha 1 - Hradčany; u Carratiho kašny, zhruba mezi katedrálou sv. Víta, Václava a Vojtěcha a bazilikou sv. Jiří*“, přičemž předpokládaný počet účastníků shromáždění je pět osob; počet pořadatelů starších 18 let je jeden (žalobce) a pořadatel bude označen reflexní vestou.
3. Prvostupňový správní orgán usnesením ze dne 11. 3. 2021, č. j. MHMP 292568/2021, sp. zn. S-MHMP 274867/2021, žalobce vyzval, aby ve lhůtě 5 pracovních dnů doplnil oznámení ve smyslu § 5 odst. 4 zákona o shromažďování o písemný souhlas toho, kdo je vlastníkem, případně uživatelem pozemku, kde se má shromáždění konat. Jelikož žalobce požadovaný souhlas ve stanovené lhůtě nedoložil, prvostupňový správní orgán oznámení usnesením odložil.
4. V odůvodnění usnesení o odložení oznámení prvostupňový správní orgán konstatoval, náměstí U Svatého Jiří v Praze 1, kde se má shromáždění konat, není veřejným prostranstvím. Vyšel z legální definice veřejného prostranství obsažené v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění rozhodném (dále jen „obecní zřízení“). Uvedl, že po obsahové stránce tato definice předně vymezuje veřejné prostranství z hledisek věcných, když vypočítává možné druhy či typy veřejných prostranství; a dále vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti, což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství. Poukázal na to, že k definici veřejného prostranství odborná literatura uvádí, že klíčové jsou znaky charakterizující veřejné prostranství jako přístupné každému bez omezení a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. To ve svém důsledku znamená i příslušné omezení práv vlastníka, který musí respektovat, že takovýto prostor (byť je v jeho vlastnictví) nemůže být např. vlastníkem oplocen, či jinak uzavřen. Na druhou stranu za veřejné prostranství nelze pokládat každý pozemek, který veřejnost užívá s ohledem na nepřítomnost technických překážek přístupu na něj. S odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 8. 2017, sp. zn. 28 Cdo 4208/2016, uvedl, že pozemek, který je veřejností užíván toliko živelně, jež obec nedestinuje k plnění veřejných účelů a ve vztahu k němuž zůstává vlastníku zachována plná možnost vyloučit třetí osoby z jeho užívání, lze jen stěží kvalifikovat jako veřejné prostranství ve smyslu § 34 obecního zřízení.

5. Prvostupňový správní orgán pak dospěl k názoru, že náměstí U Svatého Jiří není veřejné prostranství. Shrnul, že uvedené místo se nachází v areálu Pražského hradu, který je z části obklopený neprostopně stávkami a z části obehnaný plotem s vjezdovou bránou či turniketem pro pěší, kde vnější ostrahu nepřetržitě zajišťuje Hradní stráž a vnitřní bezpečnost Policie ČR. Již z toho vyplývá, že na uvedené místo nemá přístup každý, nýbrž z užívání daného místa je vyloučen zejména ten, kdo neprojde bezpečnostní prohlídkou. Na veřejnost nacházející se na předmětném místě dále dopadají mnohem přísnější omezení, než je tomu na místech, která nespádají do chráněné oblasti. Poukázal rovněž na to, že na daný prostor se vztahuje též působnost návštěvního řádu vydaného Správou Pražského hradu. Dále uvedl, že předmětné místo je účelovou komunikací, na kterou je omezen veřejný přístup a vlastníku pozemku je taktéž zachována plná možnost vyloučit třetí osoby z jeho užívání (viz možnost úplného uzavření areálu Pražského hradu z provozních důvodů toliko na základě rozhodnutí Správy Pražského hradu). Uzavřel, že místo, kde se dle oznámení má shromáždění konat, je režimový prostor, který není přístupný každému bez omezení, schází mu znak obecné přístupnosti, a proto není veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 obecního zřízení. Byl přesvědčen, že jiný závěr neodůvodňuje ani skutečnost, že místo shromáždění je pojmenováno jako „náměstí“, neboť takové pojmenování je dáno a užíváno historicky bez ohledu na moderní právní úpravu obecního zřízení a daný prostor nenaplnuje ostatní parametry definice veřejného prostranství.
6. Vysvětlil, že náměstí U Svatého Jiří je pozemek parc. č. 81 v k. ú. Hradčany, jehož vlastníkem je Česká republika a příslušnost hospodařit s majetkem státu vykonává Správa Pražského hradu. Jelikož žalobce nesplnil povinnost podle § 5 odst. 4 zákona o shromažďování, když k oznámení nepřiložil písemný souhlas Správy Pražského hradu s konáním shromáždění, vyzval jej k doplnění oznámení o uvedený souhlas ve lhůtě 5 pracovních dnů a poučil jej o následcích neodstranění vad oznámení. Žalobce oznámení nedoplnil, a proto bylo oznámení podle § 5 odst. 6 zákona o shromažďování odloženo.
7. Proti usnesení o odložení oznámení žalobce brojil odvoláním ze dne 30. 3. 2021, které žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí shrnul, že předmětem sporu je zejména otázka, zda dané místo, kde se má shromáždění konat a které se nachází uvnitř areálu Pražského hradu, je či není veřejným prostranstvím, resp. zda je k realizaci shromáždění na daném místě potřebný souhlas správce tohoto areálu. Žalovaný se ztotožnil s odůvodněním prvostupňového správního orgánu stran hodnocení místa určeného ke konání veřejného shromáždění v tom, že se nejedná o veřejné prostranství ve smyslu definice dle § 34 obecního zřízení.
8. Žalovaný uvedl, že považuje za jednoznačný fakt, že areál Pražského hradu skutečně není a ani nikdy nebyl přístupný každému a komukoliv bez omezení. Vstup do areálu Pražského hradu nebo jeho částí a pobyt v těchto místech totiž byl vždy nějakým způsobem limitován a regulován, přinejmenším pak časově (uzavření zahrad, potažmo pak celého areálu, v určenou hodinu), a dále také stanovením konkrétních podmínek a povinností ve vztahu ke způsobu chování či výkonu některých činností. Měl za to, že režim vstupu a pobytu v areálu Pražského hradu tak je v praxi zásadně odlišný od vstupu do ulic, na chodníky, náměstí a jiná skutečně veřejná prostranství. Nelze ani dovodit trvalejší úzus stran veřejné přístupnosti daného objektu, historicky lze spíše vysledovat období přístupnosti více či méně omezené, byť třeba jen po část dne. Poukázal na to, že ani ze znění definice veřejného prostranství v § 34 obecního zřízení nelze určit, že by se jednalo o normu výslovně regulující historické místo „náměstí U sv. Jiří“. Zopakoval, že ne každé

místo nazvané „ulice“, „náměstí“, „tržiště“ atd. je vždy a bez dalšího veřejným prostranstvím.

9. Konstatoval, že Pražský hrad je specifickým místem z hlediska kulturního, historického, památkového i politického. Přičemž z hlediska památkového je právě obvyklé, že vstup do takových míst je regulován, a proto mají taková místa návštěvní řád, otvírací hodiny, někde i vstupenky atd. Příkladem poukázal na jinou národní kulturní památku, hrad Karlštejn, kam rovněž vedou pozemní komunikace a rovněž je zásadně přístupný veřejnosti, nejde však o přístupnost neomezenou. Uvedl, že jinak by se *ad absurdum* dovedeno bylo možno domáhat obecného užívání i v případě všech dalších kulturních památek, resp. hradů a zámků, vstupu do botanických či zoologických zahrad, na noc uzavíraných parků atd. mimo jiné právě s odůvodněním, že ve většině z nich se také nacházejí pozemní komunikace apod. Zdůraznil, že takové veřejné subjektivní právo však neexistuje. Dodal, že obvykle je zároveň zřejmý hlavní účel nakládání s takovou památkou, který pak do značné míry vylučuje neomezené užívání k účelům jiným, a právě proto je zde stanovena určitá míra regulace vstupu a využívání veřejností. Podobně hlavní účel jiných veřejnoprávními korporacemi spravovaných lokalit (zoologické, botanické zahrady, veřejná koupaliště atd.) svým dominantním účelem vylučuje aktivity jiné, a právo shromažďovací ani právo pozemních komunikací v kombinaci s regulací práva shromažďovacího by se mýjely svým účelem, pokud by určení těchto míst měly vrchnostensky měnit.
10. Žalovaný současně odmítl, že by se k věcem veřejného významu (zde přístupnosti památek) nebylo kde vyjadřovat, a to například v těsném sousedství Pražského hradu typicky na Hradčanském náměstí. Uvedl, že deklaraci, zda určité místo je či není veřejně přístupnou pozemní (účelovou) komunikací, však slouží spíše silniční správní úřady nebo civilní soudy, nikoliv správní soudy ve věcech shromažďovacího práva.
11. Dále uvedl, že pokud stát spravuje určitým způsobem kulturní památku, činí tak primárně jako vlastník, kdy z existence vlastnického práva vyplývá i možnost vyloučit ostatní z užívání vlastněné věci. Přičemž titulem k takovým krokům je samo vlastnické právo; není třeba opory v právu veřejném či určitého vrchnostenského aktu. Zdůraznil, že primární je zde vlastnické právo státu, přičemž toto může být omezeno například veřejným užíváním coby věcným břemenem svého druhu. V takovém případě se však vyžaduje jednak faktická neomezená veřejná přístupnost a zároveň určení (účel) místa k obecnému užívání (rozhodnutím, konkludentně, od nepaměti atp.). Byl přesvědčen, že přinejmenším fakt neomezeného užívání v posuzovaném případě absentuje.
12. Upozornil, že v případě Pražského hradu určitá omezená přístupnost platila vždy, ať už jde o omezení hradbami, ploty či stavbami, nebo hlídanými vstupy, uzavíráním areálu (byť třeba i po částech) alespoň na noc. Uvedl, že nadto není možné dovodit dostatečně dlouhý časový úsek, kdy by se ustálil konkrétní způsob užívání kulturní památky, zde tedy neomezený, aby bylo možno dovodit, že minimálně fakticky dané místo nabylo kvalitu místa (neomezeně) veřejně přístupného. K tomuto odkázal na odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02. Uvedl, že je zřejmé, že z hlediska „historické paměti obyvatel“ je areál Pražského hradu dlouhodobě vnímán jako objekt s určitou mírou regulace vstupu a pobytu.

13. Přisvědčil žalobci, že oprávnění policie zajišťovat bezpečnost chráněných objektů a prostorů nečiní z určitého místa neveřejné prostranství. Poukázal však na Hradní stráž, jakož i to, že areál Pražského hradu byl z bezpečnostních důvodů regulován vždy.
14. Žalovaný odmítl odkazy žalobce na zásady stavebního práva. Uvedl, že tvrzený účel, který měl platit před cca 100 lety, není jednou pro vždy neměnný, a že žalobcem dovozený způsob užívání dle poslední větší přestavby evidentně neměl delšího trvání a je tak v rozporu s fakticitou.
15. Dále k argumentaci žalobce, že Pražský hrad dle nařízení z r. 1954 patří „*všemu československému lidu*“, uvedl, že zjevně nejde o právní normu, nýbrž spíše o politickou proklamaci. Touto deklarací přitom nebylo založeno soukromé právo každého jednoho československého občana vůči národní kulturní památce, ani nebyl založen určitý status či kvalita pozemku z hlediska práva veřejného.
16. Žalovaný uvedl, že jeho rolí není určovat, zda či jak má být určitá kulturní památka přístupná veřejnosti; toto správní řízení návazně ani nemá být fórem k řešení způsobu, jímž jiné instituce či organizační složky státu spravují svěřený majetek. Zdůraznil, že předmětem řízení je otázka, zda byly splněny všechny náležitosti pro konání shromáždění na zvoleném místě. Jelikož žalovaný shodně s prvostupňovým správním orgánem dospěl k závěru, že dané místo není veřejným prostranstvím, byl žalobce povinen doložit souhlas vlastníka (oprávněného uživatele).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

17. Žalobce v podané žalobě namítal nezákonný postup při zjištění skutkového stavu, nesprávné zjištění skutkového stavu, nesprávné právní hodnocení skutkového stavu a obcházení zákona.
18. K námitce nezákonného postupu žalobce uvedl, že žalovaný poměrně správně identifikoval právní podstatu veřejného prostranství, kterou podepřel správnou citací nálezu Ústavního soudu vydaného pod sp. zn. Pl. ÚS 21/02. Uvedl, že povaha veřejného prostranství je skutečně mnohdy dána historicky. Nesouhlasil však se závěrem žalovaného, že je zřejmé, že z hlediska „historické paměti obyvatel“ je areál Pražského hradu dlouhodobě vnímán jako objekt s určitou mírou regulace vstupu a pobytu. Namítal, že žalovaný tento závěr neopřel o jakýkoliv zdroj či o jakýkoliv důkaz, veřejnou informaci, urbanistickou studii, průzkum nebo jakkoliv jinak vyjádřený závěr; z hlediska důkazního se tak závěr žalovaného jeví jako zcela smyšlený či jako absolutní spekulace. Žalobce uvedl, že otázka, zda určitý prostor je veřejný nebo neveřejný je otázkou, jež je na pomezí stavu skutkového a právního. Jedná se o právní status, který je odvozen z fakticity, se kterou není možné nakládat arbitrárně, nebo z nějakého aktu, který má povahu aktu právního (kolaudace, rozhodnutí o změně využití území apod.), přičemž důsledky tohoto statusu jsou jak faktické, tak právní. Shrnul, že žalovaný vyšel ze skutkového předpokladu, že areál Pražského hradu byl v minulosti vždy po nějakou denní či noční dobu uzavírán a jednalo se vždy obrazně řečeno o „režimové území“, tedy oblast, které nesvědčí historický status veřejného prostranství. Žalobce však poukázal na to, že neexistuje jediný odkázaný dokument či zdroj, nebo třeba i osobní vzpomínka, které by tuto skutečnost dokládaly. Namítal, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, a tedy nezákonné.

19. K námitce nesprávného zjištění zdůraznil, že závěr o tom, že areál Pražského hradu je historicky neveřejným prostranstvím, je věcně nesprávný. Poukázal na to, že evidence katastru nemovitostí eviduje příslušný pozemek jako ostatní komunikace, což podle přílohy č. 2 příslušné katastrální vyhlášky č. 357/2013 Sb. znamená, že se jedná o místní nebo účelovou komunikaci, jak tyto pojmy používá zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění rozhodném. Přičemž podle tohoto zákona jsou místní komunikace vždy veřejně přístupné. Vysvětlil, že účelové komunikace mají poněkud komplikovanější režim. Pokud je účelová komunikace mimo uzavřený prostor, který slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu, má se za to, že je veřejně přístupná. Takový přístup lze omezit rozhodnutím silničního úřadu; dokud se tak ale nestane, není takový přístup omezen. Dodal, že žádné takové rozhodnutí vydáno nebylo. Pokud je účelová komunikace součástí uzavřeného prostoru, který slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu, tak je z povahy věci veřejnost vyloučena. Existuje-li pochybnost, zda se jedná o uzavřený prostor či objekt, rozhoduje silniční úřad. Žalobce měl za to, že v nyní posuzované věci se nejedná o uzavřený prostor, protože se jedná o část města, která je z definice průchozí a která byla koncipována jako součást pěší komunikační sítě; nejedná se o místo, které je určeno výhradně k potřebě vlastníka nebo provozovatele prostoru. V této souvislosti poukázal na přítomnost (minimálně) dvou významných kostelů určených širší veřejnosti, pobočky České pošty, s. p., restaurace Vikárky, která zde fungovala několik staletí a dalších zařízení obsahujících služby veřejnosti. Byl přesvědčen, že tyto skutečnosti vyvracejí možnost, že by se jednalo o uzavřený prostor, který slouží výhradně potřebám vlastníka. Shrnul, že evidence předmětného pozemku jako „ostatní komunikace“ svědčí ve prospěch závěru, že se jedná o veřejné prostranství. Označení „ostatní komunikace“ totiž zahrnuje takovou klasifikaci, která vždy implikuje užívání veřejností, s výjimkou uzavřených areálů sloužících výhradně vlastníkově, které pak v katastru bývají označovány jako „zastavěná plocha a nádvoří“. Dodal, že stejnou evidenci, tedy „ostatní komunikace“ má například sousední Hradčanské náměstí, o jehož povaze jako veřejného prostranství nikdo nikdy nepochyboval.
20. Odmítl právní závěr žalovaného, že staré stavební určení nemůže předjímat využití stavby či území jednou provždy. Uvedl, že může a dokonce tak činí, ale je samozřejmě možné jej změnit. Přičemž od roku 1976 je to možné pouze na základě přesně upravených procesů. Nesouhlasil s argumentací žalovaného, podle které si Správa pražského hradu může podle své vůle změnit z titulu vlastnictví veřejné prostranství na jakýsi soukromý vnitroblok, ve kterém se náhodou nachází národní katedrála, pošta, služby občanské vybavenosti a jiné veřejné instituce.
21. Žalobce zdůraznil, že oblast Pražského hradu byla, pokud jde o režim situace „od nepaměti“ veřejným prostranstvím. Nastínil historii užívání Pražského hradu a dovodil, že Pražský hrad byl do roku 1976 s výjimkou krátkého a právně nevýznamného excesu v podobě nacistické okupace, vždy veřejným prostorem. Uvedl, že charakter využití území byl v daný okamžik nepochybně dán jako veřejné prostranství a od té doby je z hlediska práva ustálen a chráněn. Měnit je samozřejmě lze, ale způsobem, který předjímá právní řád, přičemž mezi tyto nástroje nepatří jednostranný akt vlastníka, který z užívání kohokoliv nebo všechny vyloučí. Dodal, že v období funkčního období prezidenta Václava Klause sice započala Správa pražského hradu zavírat oblast v noci okolo 23:00 hod., tento akt ovšem nemůže založit změnu charakteru místa, protože nemá žádnou relevanci ani zákonný podklad a nemůže z veřejného prostranství učinit soukromý vnitroblok.

22. Uvedl, že platný územní plán charakterizuje dané území jako oblast, která je označena kódem ZVO – ostatní (zvláštní komplexy občanského vybavení), což je oblast, kde se předpokládá občanská vybavenost. Její hlavní využití je definováno jako „plochy pro umístění areálů a komplexy specifických funkcí nebo jejich kombinace a koncentrované aktivity neuvedené v jiných plochách pro zvláštní komplexy občanského vybavení“; z toho plyne, že komunikace, které vedou k takto postaveným stavbám, jež mají sloužit veřejnosti (občanské vybavení), jsou z povahy věci veřejné. Uvedl, že podstatné k fakticitě v této oblasti jsou také územně analytické podklady. Vysvětlil, že současné územně analytické podklady projednané a platné pro území hlavního města Prahy obsahují mimo jiné pasportizaci území z hlediska veřejných prostranství. Přičemž z příslušného mapového výkresu je zjevné, že celé nádvoří Pražského hradu je veřejným prostranstvím, když je označeno kódem VPN, což znamená „pěší prostranství“. I podle územně analytických podkladů se tedy jedná o místo veřejně přístupné – o veřejné prostranství.
23. Shrnl, že příslušné místo historicky, tedy minimálně po zapamatovatelnou část novověku, bylo vždy veřejným prostranstvím. Při poslední konceptuální rekonstrukci bylo rovněž přebudováno jako místo veřejné a veřejnosti přístupné. Tento charakter mu s výjimkou faktické nacistické vojenské okupace neupřel žádný politický režim. Od roku 1976 by ke změně charakteru využití území muselo dojít právem předjímaným postupem, ke kterému ovšem nedošlo. Územní plán předpokládá, že místo je (a bude) veřejným prostorem, územně analytické podklady to stanoví a zápis v katastru rovněž. Žalobce uzavřel, že všechny možné znaky veřejného místa, stejně jako jeho evidenční záznamy jsou tedy dány; zatímco právní titul k omezení takového charakteru, ke kterému prokazatelně dochází, pak dán není.
24. K námitce nesprávného hodnocení žalobce uvedl, že obecně platí, že i veřejné prostranství lze regulovat. I pokud by tedy bylo zjištěno, že po nějakou dobu, popřípadě stále, byla oblast Pražského hradu uzavírána po dobu nočních hodin, tak tato skutečnost nečiní z takového místa po dobu denních hodin neveřejné místo. Byl přesvědčen, že pouhá časová regulace přístupu nečiní z prostoru prostranství neveřejné. Podmínka „bez omezení“, jak ji uvádí zákon, se totiž vztahuje na dobu, kdy vstup přichází v úvahu. Příkladem poukázal na Františkánské zahrady nebo Kateřinské zahrady v Praze, které jsou na noc zavírány, a přitom jsou širší veřejností vnímány jako součást veřejného prostoru. Úvahu žalovaného, že časové omezení ve vstupu vylučuje charakter veřejného prostranství, proto žalobce považoval nesprávnou.
25. K námitce obcházení zákona uvedl, že zákonodárce stanovil určitou ochranu před důsledky práva shromažďovacího ve prospěch obou komor Parlamentu a pak rovněž ve prospěch Ústavního soudu. Namítal, že faktickým uzavíráním Pražského hradu a případnými bezpečnostními kontrolami se dosahuje téhož ve vztahu k prezidentu republiky, aniž by se respektovalo, že takovou kompetenci má pouze zákonodárce. Měl za to, že takový postup je z povahy věci obcházením zákona a jeho důsledkům pak nelze přiznat právní ochranu.
26. Závěrem žalobce s odkazem na § 11 odst. 1 a § 11 odst. 3 zákona o shromažďování uvedl, že má za to, že by soud měl o žalobě rozhodnout do tří dnů.
27. Žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil.
28. Žalovaný ve vyjádření ze dne 15. 4. 2021 odmítl tvrzení žalobce, že by žalobou napadeným rozhodnutím negoval usnesení o odložení oznámení; žalovaný naopak s hodnocením

prvostupňového správního orgánu souhlasil, byť s určitými výhradami. K argumentaci týkající se Policie ČR a Hradní stráže žalovaný doplnil další argumentaci, opřenou právě o základní náležitosti (podmínky) deklarace určitého místa jako přístupného veřejnosti bez omezení, kdy s ohledem na neformálnost daného institutu poukazuje na fakticitu a historické vědomí. Odmítl rovněž to, že by se správní orgány neopíraly o žádné podklady. Konstatoval, že k úvahám a vlastní historické znalosti se přidává i opora v aktuálním návštěvním řádu. S ohledem na neformálnost daného institutu je však podle žalovaného otázkou, nakolik lze fakticitu přístupnosti prokazovat hmotnými podklady, úředními listinami apod. Uvedl, že žalobce svá tvrzení nedokládá už vůbec žádnými podklady. Poukázal rovněž na „anketu“ žalobce na internetu, kterou žalobce zjišťoval faktický stav a ze které vyplývá, že dané místo bylo vždy nějak regulováno, minimálně v nočních hodinách. Uvedl, že tento závěr vyplývá i ze samotného charakteru místa coby sídla českých prezidentů, s čímž je logicky spojen právě i určitý režimový charakter. Dodal, že před zřízením republiky tuto funkci Pražský hrad neměl, a proto šlo logicky i o místo s odlišným režimem. Závěry vyplývající z historického vědomí (a charakteru místa a aktuálního návštěvního řádu) lze podpořit i zněním návštěvního řádu z r. 1997, rovněž dokládající určitou míru regulace. Stran historické paměti odkázal taktéž na podklad Správy Pražského hradu ze srpna r. 2020 odkazující na další podstatnou vlastnost místa, tedy její režim národní kulturní památky, která je sice zpřístupňována veřejnosti, nejedná se však o veřejné prostranství ve smyslu § 34 obecního zřízení. Uvedl, že samy změny v regulaci, resp. (ne)přístupnosti, daného místa pak dokládají, že se o ustálený stav nejednalo, a naopak správce daného prostoru zde konal z pozice vlastníka, resp. správce (a jde-li nejen o památku, ale i sídlo nejvyššího ústavního činitele, tak i určitou míru regulace nastavovat musel).

29. Úvahy žalobce stran stavebního práva nepovažoval za přesvědčivé. Za relevantní neměl ani odkazy na dokumentaci IPR, když tatáž dokumentace považuje za veřejné prostranství i vnitřní prostory Klementina (slovy žalobce vnitroblok), jinak ohledně přístupu veřejnosti min. na noc regulované, a naopak veřejně přístupnou Františkánskou zahradu za veřejné prostranství tato dokumentace vůbec nepovažuje. Nejedná se tedy o podklady, z nichž by bylo možno něco závazně dovodit. Konstatoval, že samotné definici dle § 34 obecního zřízení neodpovídá, je-li místo přístupné „každému bez omezení“ na noc omezeno (příp. i zamčeno).
30. Byl přesvědčen, že správní orgány, byť v časové tísní, náležitě a přezkoumatelným způsobem své názory uvedly, doložily a zdůvodnily, s podstatnými otázkami se vypořádaly, a dospěly ke správným závěrům, které nejsou v rozporu ani s dalšími podklady, doloženými dodatečně, ani s tvrzeními žalobce.

III.

Ústní jednání

31. Na ústním jednání dne 16. 4. 2021 právní zástupce žalobce setrval na procesním stanovisku; odkázal na svou právní argumentaci týkající se určení sporného prostoru za veřejné prostranství v žalobě a zdůraznil, že ani nově učiněné znepřístupnění tohoto prostranství nemůže samo o sobě změnit jeho charakter.
32. Žalovaný rovněž setrval na svém procesním stanovisku ve věci; odkázal na odůvodnění rozhodnutí a vyjádření k žalobě; byl naopak přesvědčen, že sporný prostor

z urbanistického a ani z právního hlediska nelze označit za veřejné prostranství, jelikož se nejedná o prostor přístupný bez omezení. V této souvislosti uvedl, že územně plánovací podklady nejsou závazným podkladem pro rozhodnutí v dané věci. Upozornil, že vstup do prostor areálu Pražského hradu byl vždy regulován ať již s ohledem na jeho památkovou hodnotu či z vojenského hlediska. Taktéž v nočních hodinách byl přístup do těchto prostor znemožněn. Přisvědčil tvrzení žalobce, že k úplnému znepřístupnění prostoru došlo až v současné době; nicméně vstup do areálu byl určitým způsobem omezen vždy. Poukázal na obdobný příklad Františkánské zahrady, která rovněž není veřejným prostranstvím.

33. Soud na ústním jednání k důkazu přečetl listiny předložené právním zástupcem žalobce. Jednalo se o dva e-mailové dopisy ze dne 15. 4. 2021, jimiž žalobce prokazoval své tvrzení, že sporný prostor - náměstí U sv. Jiří, má charakter veřejného prostranství. Z listin vyplynulo, že mezi jednotlivými odbory prvostupňového správního orgánu byl položen dotaz, zdali lze hradní areál s ohledem na mapové podklady Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy považovat za veřejné prostranství; současně s žádostí o vysvětlení na jakém základě jsou v mapových podkladech jednotlivá území klasifikována jako veřejná prostranství. Na dotaz bylo odpovězeno tak, že Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy za veřejně přístupná prostranství považuje jak prostranství přístupná nepřetržitě, tak i přístupná v určitém časovém režimu; ohledně územně analytických podkladů bylo uvedeno, že tyto nejsou závazným regulativem, který by stávající strukturu veřejných prostranství fixoval. Závěrem v něm bylo konstatováno, že pro územně analytické podklady proběhla kompletní aktualizace vymezení veřejně přístupných prostranství s tím, že prostory Pražského hradu jsou považovány i nadále za veřejně přístupné, a to za veřejně přístupné části bloků, v připojené mapě areálu určených uličních prostranství a propojení skrz bloky.

IV.

Posouzení žaloby

34. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].
35. Žaloba je důvodná.
36. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
37. Podle § 5 odst. 4 zákona o shromažďování *„[m]á-li se shromáždění konat pod širým nebem mimo veřejná prostranství, je svolavatel povinen k oznámení přiložit písemný souhlas toho, kdo je vlastníkem, případně uživatelem pozemku.“*
38. Podle § 5 odst. 6 věta první zákona o shromažďování *„[n]eodstraní-li svolavatel vady oznámení v úřadem stanovené lhůtě nebo se nejedná o shromáždění podle tohoto zákona, úřad oznámení usnesením bez zbytečného odkladu odloží.“*
39. Podle § 34 obecního zřízení *„[v]eřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“*

40. Soud předně na tomto místě poukazuje na skutečnost, že právo pokojně se shromažďovat je zaručeno čl. 19 Listiny základních práv a svobod, kde je uvedeno, že „*toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.*“ Odborná literatura k čl. 19 Listiny (Šimíček, V. in: Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012) uvádí, že, „*shromažďovací právo je (stejně jako právo sdružovací či petiční) zvláštní formou svobody projevu. Právě proto, že se svojí povahou jedná více o svobodu než o právo a v Jellinekově pojetí má tak nejblíže k negativnímu (avšak také k aktivnímu) statusu, bývá někdy - poněkud nepřesně - označováno i jako svoboda demonstrovat. Jedná se tedy o základní právo účastníků shromáždění svobodně se sejít a na tomto shromáždění nerušeně projevit svůj názor, resp. seznámit se s názory ostatních a získat tak potřebné informace.*“ Právo shromažďovací je taktéž předmětem úpravy v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) a v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (vyhlášený pod č. 120/1976 Sb., dále jen „Pakt“). Svoboda shromažďování a sdružování je zaručena i v čl. 12 Charty základních práv Evropské unie. Ze zmíněných mezinárodních závazků je zřejmé, že úprava shromažďovacího práva je do značné míry obdobná. Pakt ve svém čl. 21 stanoví, že „*se uznává právo na pokojné shromažďování. Výkon tohoto práva nesmí být žádným způsobem omezován s výjimkami, jež stanoví zákon a jež jsou nutné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*“ Podobné ustanovení obsahuje i Úmluva, která ve svém čl. 11 odst. 1 stanoví, že „*každý má právo na svobodu pokojného shromažďování.*“ Úmluva stejně tak jako Pakt představují minimální standard úpravy, který nelze vnitrostátním právem omezit, naopak jeho rozšíření je samozřejmě přípustné. Z mezinárodních úmluv však rovněž vyplývá, že shromažďovací právo není právem absolutním a za přesně stanovených podmínek je lze omezit. Podmínky pro omezení však musí stanovit zákon a současně tato omezení musí být v demokratické společnosti nezbytná. Soud je přesvědčen, že z výše uvedeného je zřejmá jedinečnost a vysoká důležitost práva na pokojné shromažďování, jakožto jednoho ze základních lidských práv svobody projevu, jež náleží k prvořadým hodnotám demokratické společnosti a právního státu. Navíc soud v dané věci akcentuje i značný historický význam umístění předmětného shromáždění do areálu Pražského hradu, kdy Pražský hrad je bezpochyby symbolem neodmyslitelně spjatým se svrchovaností českého státu. Proto zejména s ohledem na současný stav společnosti, na níž již po delší dobu těžce dopadají následky epidemické, resp. koronavirové krize, spojené s restriktivními mimořádnými opatřeními, kterými byl a je katalog základních lidských práv s ohledem na zamezení šíření epidemie, po nezbytně nutnou dobu omezován, je zapotřebí k uvedené problematice přistupovat s velkou citlivostí a zodpovědněji než kdy jindy vážit důvodnost či potřebnost, omezení výkonu základních lidských práv ze strany správních orgánů.
41. Předmětem soudního přezkumu v dané věci je zákonnost rozhodnutí správních orgánů, jimiž bylo odloženo (a druhostupňovým rozhodnutím bylo toto odložení potvrzeno) oznámení shromáždění, pro nedoložení písemného souhlasu vlastníka, resp. uživatele pozemku, kde se mělo shromáždění konat. V tomto případě tedy správní orgány již během „*ustupní*“ procedury, kdy podrobily oznámení o shromáždění zkoumání dle § 5 zákona o shromažďování, zdali splňuje veškeré zákonem stanovené náležitosti, dospěly k názoru,

že nikoli, jelikož žalobce spolu s oznámením nedoložil jednu z jeho obligatorních náležitostí, a to písemný souhlas vlastníka, resp. uživatele pozemku, na němž se má shromáždění konat, dle § 5 odst. 4 zákona o shromažďování. Správní orgány totiž měly za to, že místo, kde se má shromáždění konat, není veřejným prostranstvím, tudíž od žalobce požadovaly písemný souhlas vlastníka, příp. uživatele, dotčeného pozemku. Důsledkem toho, že souhlas nebyl žalobcem prvostupňovému správnímu orgánu doložen, bylo oznámení shromáždění prvostupňovým správním rozhodnutím odloženo. Žalovaný k odvolání žalobce správnost prvostupňového rozhodnutí potvrdil. Na tomto místě soud zdůrazňuje, že správní orgány v dané věci meritorně obsah oznámení o shromáždění neposuzovaly; nerozhodly ani o zákazu shromáždění a ani nestanovily jakékoli podmínky pro jeho konání. Správní orgány totiž dospěly k závěru o vadnosti oznámení pro nedoložení zákonem stanovené povinné náležitosti. Žalobce přitom po celou dobu správního řízení, a rovněž tak v žalobě, sporoval správními orgány zaujaté právní posouzení místa, kde mělo být shromáždění konáno, za neveřejné prostranství; byl naopak přesvědčen o jeho veřejném charakteru.

42. Klíčovou otázkou v dané věci tedy je, zdali místo, kde má být shromáždění konáno, je či není veřejným prostranstvím. Bylo-li by totiž dotčené místo veřejným prostranstvím, žalobce by pak nestíhala zákonná povinnost předložit písemný souhlas vlastníka, příp. uživatele, dotčeného pozemku dle § 5 odst. 4 zákona o shromažďování.
43. Co se týče právního posouzení pojmu veřejné prostranství, soud shodně s účastníky poukazuje na to, že legální definice veřejného prostranství je obsažena toliko v § 34 obecního zřízení. K této definici uvádí odborná literatura následující: „*po obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z věcných hledisek, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství, dále pak vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti (což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství), a dále je vymezuje i z pohledu vlastnických charakteristik. Klíčové jsou dva poslední znaky, charakterizující veřejné (či veřejná) prostranství jako přístupné (přístupná) každému bez omezení a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. To ve svém důsledku znamená i příslušné omezení práv vlastníka, který musí respektovat, že takovýto prostor (byť je v jeho vlastnictví) nemůže být např. vlastníkem oplocen, či jinak uzavřen, neboť tak by ztratil svoji funkci veřejného prostranství. Vlastník takového prostoru je povinen omezení spojená s jeho povahou veřejného prostranství strpět.*“ (srov. Koudelka Z., Ondruš R., Průcha P., Zákon o obcích (obecní zřízení) - Komentář, Praha: Linde, 2002). Obdobně se v jiné odborné literatuře uvádí, že § 34 obecního zřízení obsahuje legální definici pojmu veřejné prostranství, „*a to demonstrativním uvedením příkladů veřejných prostranství, která mají tuto povahu, a dále uvedením obecných znaků každého veřejného prostranství. Jedná se o prostory veřejně přístupné, tedy přístupné každému bez omezení, což vymezuje zákonodárce i jinými slovy tak, že slouží obecnému užívání. Tradičním znakem obecného užívání je, že lze užívat věci (materiální statky) způsobem, který odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů, bez ohledu na vůli vlastníků užívaných věcí. Zákonodárce zde vyjádřil to, že užívání věci jednotlivými uživateli je nezávislé na vůli vlastníka tak, že veřejné prostory jsou přístupné každému bez omezení, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“ (srov. Kopecký M., Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016; právní stav komentáře dostupného v ASPI je k 1. 1. 2020).

44. Rovněž soud odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 5 As 21/2007-99, ve kterém tento soud k legální definici veřejného prostranství uvedl, že „[p]o obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z hledisek věcných, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející druhy či typy veřejných prostranství. Dále vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti, což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství. V daném případě není tedy rozhodné, zda předmětný pozemek ve skutečnosti je resp. není užíván i jinými osobami než stěžovatelkou, podstatné pro posouzení charakteru pozemku je pouze to, zda je bez omezení volně přístupný komukoli. Skutečnost, že ostatními osobami není pozemek, který je svým charakterem veřejným prostranstvím, reálně užíván pouze jeho vlastníkem, nemá na charakter pozemku žádný vliv, resp. nečiní z něj pozemek jiné povahy.“
45. Při vymezování konkrétního pozemku za veřejné prostranství je tak nutno vycházet z jeho podstaty, tj. že se jedná o prostranství, jehož užívání je určeno široké veřejnosti, která jej v souladu s jeho účelem využívá a současně z obdobného využívání nevylučuje jiné, byť i jen potencionální uživatele. Přičemž prostor, jenž splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, se veřejným prostranstvím stává ze zákona (srov. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005). Tudíž pokud určitý prostor splňuje zákonem stanovené náležitosti, je veřejným prostranstvím, a to bez ohledu například na v dané věci účastníky odkazované jeho zařazení v příslušných územně analytických podkladech.
46. Tedy ze zákonné definice veřejného prostranství zakotvené v § 34 obecního zřízení vyplývá, že základním znakem veřejného prostranství je, že jde o prostor přístupný každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání; přičemž vlastnictví k tomuto prostoru není rozhodné; a současně zákon uvádí příkladem výčet typických veřejných prostranství. Soud dodává, že zákonný požadavek přístupnosti každému bez omezení se vztahuje na veškerá veřejná prostranství, tj. na prostranství v zákoně vyjmenovaná i na tzv. „další prostory“.
47. Soud konstatuje, že v nyní projednávané věci mezi účastníky není sporná zákonná definice veřejného prostranství a jeho pojetí v právní teorii; žalobce i správní orgány se na zásadních rysech veřejného prostranství v podstatě shodují a vycházejí z téže judikatury. Mezi účastníky je však sporné, zda je veřejným prostranstvím jedno konkrétní místo, a to náměstí U Svatého Jiří, kde se má konat žalobcem oznámené shromáždění.
48. Prvostupňový správní orgán postavil své závěry o tom, že dané místo není veřejným prostranstvím, zejména na tvrzení, že se jedná o režimový prostor, který není přístupný každému bez omezení. K uvedenému dospěl s ohledem na to, že místo se nachází v areálu Pražského hradu, který je z části obklopený neprostupně stavbami a z části obehnaný plotem s vjezdovou bránou či turniketem pro pěší, kde vnější ostrahu nepřetržitě zajišťuje Hradní stráž a vnitřní bezpečnost Policie ČR; na uvedené místo tudíž nemá přístup každý, nýbrž z užívání daného místa je vyloučen zejména ten, kdo neprojde bezpečnostní prohlídkou. Na veřejnost nacházející se na předmětném místě přitom dopadají mnohem přísnější omezení, než je tomu na místech, která nespádají do chráněné oblasti. Za zásadní považoval rovněž návštěvní řád areálu Pražského hradu, který mimo jiné stanoví také provozní dobu, vstupné a způsob užívání prostor Pražského hradu, a to s právem Správy Pražského hradu na uzavření celého areálu z provozních či státně-reprezentačních důvodů, jakož i to, že se jedná o účelovou komunikaci. Žalovaný na uvedenou argumentaci navázal

a rozvedl ji, přičemž podstatné východisko pro jeho závěry je právě skutečnost, že v případě Pražského hradu vždy existovala určitá omezení přístupnosti.

49. Soud konstatuje, že z výše citované judikatury i odborné literatury vyplývá, že obecným definičním znakem veřejného prostranství je přístupnost takového prostranství každému bez omezení. Základní podmínkou je tedy pouze to, že tyto prostory jsou přístupné každému bez omezení, a tedy slouží obecnému užívání. Plochy, které splňují podmínky uvedené v tomto ustanovení, se stávají ze zákona veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02). Veřejným prostranstvím v tomto smyslu budou i pozemní komunikace, včetně účelových komunikací, není-li omezeno či vyloučeno jejich veřejné užívání podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46). Dle tvrzení správních orgánů vlastník pozemku, tj. stát prostřednictvím Správy Pražského hradu, ze své vůle omezil přístupnost veřejného prostranství (návštěvním řádem, bezpečnostními kontrolami, nočními uzavírkami apod.); přičemž taková omezení zde byla „od nepaměti“; a proto je dané místo vyloučeno z obecného užívání.
50. Soud opakuje, že veřejná prostranství slouží obecnému užívání, které je (vedle užívání zvláštního) druhem veřejného užívání. Soud v této souvislosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, v němž se mj. uvádí, že „současná právní teorie i praxe chápe pod pojmem „veřejné užívání“ užívání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů. Musí jít o takové užívání, které odpovídá povaze a účelu statku a které nevylučuje z obdobného užívání téhož statku jiné, byť i jen potencionální uživatele. Pokud určité užívání překročí tyto hranice a vyloučí nebo omezí v užívání statku jiné uživatele, je nutno na tuto užívání hledět jako na užívání zvláštní, nejde-li dokonce o protiprávní činnost. Rozlišují se tedy dva druhy veřejného užívání, a to užívání obecné a užívání zvláštní. Oba druhy užívání mají veřejnoprávní povahu, vůle vlastníka zde nehraje žádnou roli. Obecné užívání nevyžaduje žádné rozhodnutí správního orgánu, není tedy pro něj třeba žádné povolení, okruh uživatelů je neomezený. Uživatelem může být každý, kdo splňuje stanovené předpoklady. Naproti tomu zvláštní užívání vzniká na základě správního rozhodnutí a jen pro uživatele v tomto rozhodnutí označeného, jinak řečeno zvláštní užívání je vždy jen na povolení (srov. Hendrych, D. a kol., citovaná práce shora, str. 261 a násl.).“
51. Soud poukazuje rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 Afs 68/2008-89, ve kterém je s odkazem na teorii správního práva uvedeno, že veřejná prostranství jsou „jako materiální statek jedním z možných předmětů veřejného užívání, mezi něž patří zejména voda, pozemní komunikace, krajina, les, ovzduší, některé druhy energií a kmitočtové spektrum. Veřejným užíváním se rozumí užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů (Hendrych, D. a kol., Správní právo, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 261 až 264).“
52. Ve světle shora citované judikatury je soud přesvědčen, že určitá režimová omezení přístupnosti místa - náměstí U Sv. Jiří - situovaného *de facto* v samém srdci areálu Pražského hradu, jsou spjata s jeho mimořádným charakterem, souvisejícím právě s jeho umístěním. Omezení přístupnosti, resp. obecného užívání tohoto místa například dodržováním návštěvního řádu či podrobením se bezpečnostní kontrole je však v souladu s výše citovanou judikaturou možné, aniž by nutně vylučovalo, že se jedná o veřejné

prostranství dle § 34 obecného zřízení. Z provedeného omezení totiž vyplývá toliko to, že náměstí U Svatého Jiří je přístupné každému, kdo splňuje stanovené předpoklady a užívá místo způsobem, který odpovídá jeho povaze a účelu, jenž je vzhledem k charakteru Pražského hradu vysoce specifický. To však samo o sobě neznámá, že uvedené místo není veřejným prostranstvím. Užívání veřejného prostranství, resp. veřejné užívání jakéhokoli statku totiž předpokládá pouze užívání, které odpovídá povaze a účelu statku. Uživatelem veřejného prostranství přitom může být každý, resp. každý, kdo splňuje stanovené předpoklady. Ostatně předmětem veřejného užívání jsou typicky pozemní komunikace či lesy, u nichž také nelze dovodit zcela neomezené užívání, nýbrž regulované veřejné užívání; když národní parky bývají regulovány návštěvními řády; užívání pozemních komunikací omezuje úprava provozu na pozemních komunikacích. Soud dodává, že návštěvní či provozní řád má i řada parků. Soud je přitom přesvědčen, že pouhá skutečnost, že se například park ve vlastnictví obce na noc zavírá, není na překážku tomu, aby mohl být považován za veřejné prostranství. Stejně tak by veřejným prostranstvím zřejmě bylo i dětské hřiště, splňovalo-li by podmínku přístupnosti každému bez omezení, tedy sloužilo-li by obecnému užívání; a to i v případě, že by užívání takového hřiště bylo upraveno samostatným provozním a návštěvním řádem, který bude odpovídat jeho účelovému určení. Soud konstatuje, že vzhledem k uvedenému nelze dovodit, že prostor přestane být předmětem veřejného užívání a v tomto případě rovněž veřejným prostranstvím jen proto, že by byl oplocen, zregulován návštěvním či jiným řádem, kontrolován policií apod.

53. Soud přitom co se týče otázky regulace přístupnosti veřejnosti nesdílí ani názor žalovaného, že „fakt, že dříve – min. po určité období – byl areál Pražského hradu přístupný veřejnosti v míře podstatně širší (až to může působit dojmem neomezené přístupnosti), ale i fakt, že tato přístupnost popravdě neomezená nebyla, vstup byl omezen či úplně vyloučen min. v nočních hodinách, a zpravidla i prostorově (zejména jde-li např. o zeleň), kdy některé části tohoto areálu byly zpřístupňovány postupně, a nikdy zcela neomezeně“, je skutečností obecně známou. Skutečnosti obecně známé (tzv. notoriety) jsou objektivizované, do značné míry nesporné skutečnosti, které se v soudním či správním řízení zásadně nedokazují. V nyní posuzované věci se však zřejmě o takovou skutečnost nejedná.
54. Pokud žalovaný poukazoval na určitou terénní nepřístupnost zasazení náměstí U Svatého Jiří uvnitř areálu Pražského areálu, částečně obklopeného hradbami, a částečně plotem s vjezdovou bránou a turniketem pro pěší, pak soud s tímto popisem místa sice souhlasí, ale s odkazem na mapy areálu založené ve správním spise konstatuje, že celý areál je průchozí. Průchozí trasa přes areál vede z Hradčanského náměstí a začíná vstupem přes Hradní bránu na Prvním nádvoří; pak přes Matyášovu bránu na Druhé nádvoří; kolem katedrály sv. Víta, Václava a Vojtěcha (buď Vikářskou ulicí, anebo přes Třetí nádvoří) na náměstí U Sv. Jiří; a Jiřskou ulicí Východní branou se z areálu Pražského hradu vychází na Staré zámecké schody. Navíc jak uvádí i žalobce, na Třetím nádvoří je proti hlavnímu vchodu do katedrály sv. Víta, Václava a Vojtěcha situována jedna z poboček České pošty s. p., kdy poskytování poštovních služeb již samo o sobě vypovídá o určení daného místa *a priori* k přístupnosti pro veřejnost. V této souvislosti soud poukazuje taktéž na skutečnost, že součástí zpoplatněné prohlídkové trasy v rámci hradního areálu byla vnitřní část katedrály sv. Víta, Václava a Vojtěcha, Starý královský palác, Basilika Sv. Jiří a Zlatá ulička; naopak vstup na náměstí U Sv. Jiří zpoplatněn nebyl. Soud tak má za vyvrácení i argumentaci správních orgánů spočívající v terénní nedostupnosti či v izolovanosti náměstí U Sv. Jiří na navazující městskou zástavbu.

55. Soud dodává, že zejména s ohledem na mimořádnou historickou hodnotu areálu Pražského hradu má za zcela pochopitelné a nevyhnutelné, že je v areálu přistoupeno k vyšší formě jeho ostrahy za účelem zajištění odpovídající ochrany a bezpečnosti, a to jak zvláštním vojenským útvarům Hradní stráž, určeným k vnější ostraze Pražského hradu (ale i dalšího ze sídel prezidenta České republiky – zámku v Lánech), tak Policií České republiky. Taktéž přijímání větších prostorových a bezpečnostních omezení na území areálu Pražského hradu spjatých s jeho užíváním jakožto sídla prezidenta České republiky či s přijímáním státních návštěv, konáním oficiálních státních akcí atp., soud považuje za opatření zcela odpovídající jedinečnému charakteru Pražského hradu. Soud opakuje, že ani tento vyšší stupeň ochrany místa či omezení vztahující se ke specifickému užívání areálu neznámá, že jím dochází k omezení obecného užívání náměstí U Sv. Jiří; naopak koresponduje s hodnotou a zvláštním určením daného místa. A pokud žalovaný na podporu svého právního názoru o veřejném charakteru náměstí U Sv. Jiří argumentoval upozorněním na obdobnost jeho postavení s Františkánskou zahradou, soud se k tomuto poukazu nemůže relevantně vyjádřit, jelikož nemá k dispozici bližší údaje o této zahradě.
56. Na tomto místě soud poukazuje i na přílohu k zákonu o shromažďování, v níž je obsažen taxativní výčet prostorů v blízkosti budov Parlamentu České republiky, pro které platí zákaz shromažďování dle § 1 odst. 4 zákona o shromažďování. V této příloze jsou uvedeny konkrétní názvy ulic a přesné určení jednotlivých míst, v nichž nelze vykonávat právo shromažďovací. Jak již uvedeno, jedná se pouze o prostory v těsné blízkosti budov Parlamentu České republiky, tedy účelem této zákonné regulace bylo toliko zajištění nerušeného a nezávislého jednání Parlamentu České republiky. Žádné prostory areálu Pražského hradu však v dané příloze jako místa, kde je ze zákona zakázáno vykonávat právo shromažďovací, uvedeny nejsou. Areál Pražského hradu není využíván ke konání jednání Parlamentu České republiky; a shora zmiňované oficiální státní akce (viz odstavec 55. rozsudku) ze své podstaty nelze za takováto jednání pokládat.
57. Soud tedy shrnuje, že postupem správních orgánů, kdy na základě toliko procesního rozhodnutí (žalobce neodstranil vadu oznámení) bylo *de facto* rozhodnuto o právu pokojně se shromažďovat, které je zaručeno čl. 19 Listiny a mezinárodními úmluvami, nelze toliko na základě existence režimových opatření a částečných terénních omezení v přístupnosti místa, dojít k závěru o jeho neveřejném charakteru. Soud tak dospěl k závěru, že správní orgány ve věci zaujaly nesprávný právní názor, čímž zatížily žalobou napadené rozhodnutí nezákonností. Nicméně soud má za potřebné zdůraznit, že v daném řízení posuzoval otázku charakteru prostranství jen a pouze pro účely nyní přezkoumávaného žalobou napadeného rozhodnutí vydaného v režimu zákona o shromažďování; jak již uvedeno výše úlohou soudu bylo toliko v mezích žalobních bodů přezkoumat napadené správní rozhodnutí. Taktéž v tomto řízení není na soudu jakkoliv hodnotit důvodnost, rozsah či oprávněnost přijatých režimových opatření v areálu Pražského hradu.
58. Soud pro úplnost uvádí, že žalobou napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným. Žalobou napadené rozhodnutí je srozumitelné a je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí, resp. rovněž i to, proč předmětné místo nepovažuje za veřejné prostranství. Uvedené je v souladu s konstantní judikaturou, podle které musí být z odůvodnění seznatelné, proč správní orgán považuje námítky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy

vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, či ze dne 31. 3. 2004, č. j. 4 As 19/2014-35, a v neposlední řadě na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23).

59. Ačkoliv si je soud vědom absence výslovné zákonné úpravy, jež by jej zavazovala v určité lhůtě vydat rozhodnutí o žalobě podané proti usnesení o odložení oznámení shromáždění dle § 5 zákona o shromažďování, resp. rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti usnesení o odložení oznámení shromáždění, přistoupil k vydání rozhodnutí analogicky dle § 11 odst. 3 zákona o shromažďování. Posledně citované ustanovení zákona o shromažďování soudu v případě žaloby proti rozhodnutí, jímž bylo shromáždění zakázáno či v případě stanovení podmínek pro jeho konání, určuje povinnost rozhodnout do tří pracovních dnů od jejího podání dle § 11 zákona o shromažďování. Soud v případě uvedených typů řízení dle zákona o shromáždění neopomněl ani jejich rozdílnost v počtu instancčních rozhodnutí, když proti rozhodnutí správního orgánu týkajícímu se zákazu shromáždění či stanovení podmínek pro jeho konání, lze brojit toliko podáním žaloby k soudu; naopak u rozhodnutí o odložení oznámení shromáždění je před podáním žaloby k soudu upravena možnost účastníků podat opravný prostředek k nadřízenému správnímu orgánu. Bez dalšího by pak bylo možno uzavřít, že tím, že proti usnesení o odložení oznámení shromáždění měl účastník možnost využít opravný prostředek, není pak již zapotřebí rychlého soudního rozhodnutí. Soud však měl na zřeteli, že veškerými shora uvedenými řízeními je sledován shodný veřejný zájem, kterým je nepochybně ochrana jednoho ze základních lidských práv, a to práva na svobodu projevu realizovaného formou pokojného shromáždění. Soud opakovaně zdůrazňuje, že svoboda shromažďovací je jedním ze základních principů právního státu, požívá lidskoprávní ochrany a na vnitrostátní úrovni je garantována čl. 19 Listiny základních práv a svobod, ale rovněž tak řadou mezinárodních úmluv (viz odstavec 40. rozsudku). Soud je proto přesvědčen, že zákonem stanovená jedna z nejkratších lhůt pro rozhodnutí soudu právě ve věcech zákazu shromáždění a stanovení podmínek pro jeho konání byla dána nezbytností urychlit soudní rozhodování s cílem pro případ úspěchu žaloby zajistit reálnou možnost faktického konání oznámeného shromáždění. Zásadním v tomto směru pak byla pro soud skutečnost, že žaloba k soudu napadla v úterý dne 13. 4. 2021 v 15:36 hod. a oznámené shromáždění se mělo konat v neděli dne 18. 4. 2021. Soud proto zohlednil nutnost rychlého přijetí soudního rozhodnutí ve věci tak, aby byla zachována účinnost poskytnutí soudní ochrany; pokud by totiž soud v dané věci nevydal rozhodnutí před datem oznámeného shromáždění, došlo by tím ke znemožnění reálného dosažení ochrany svobody shromažďovací. Soud tedy s ohledem na potřebu poskytnutí účinné soudní ochrany přistoupil k rozhodnutí ve věci ve zrychleném řízení a vydal rozhodnutí ve lhůtě tří dnů dle § 11 odst. 3 zákona o shromažďování. Zásada rychlosti a efektivity soudního řízení však nesmí vést k popření zásady rovnosti účastníků, proto soud dbal na to, aby účastníkům řízení byla ve srovnatelném rozsahu zachována možnost uplatnit před soudem svá tvrzení, námitky i důkazy. Před nařízeným soudním jednáním tak měli oba účastníci k dispozici veškerá písemná podání i podklady ve věci, jimiž disponoval soud. Na ústním jednání byl oběma účastníkům poskytnut dostatečný časový prostor k vyjádření se ve věci i k provedeným důkazům.
60. Soud nad rámec shora uvedeného podotýká, že si je dobře vědom toho, jak nelehké a náročné je rozhodovat v tak krátkých procesních lhůtách, které správním orgánům a

potazmo i soudu stanoví zákon o shromažďování; přesto je soud přesvědčen, že zákonodárce tyto lhůty stanovil zajiště s ohledem na značnou důležitost zákonem chráněného práva svobody projevu. Na tomto místě považuje soud za vhodné upozornit i na poslední ze soudem přezkoumávaného typu řízení dle zákona o shromažďování, a to řízení o žalobě proti rozpuštění shromáždění dle § 13 zákona o shromažďování. V případě tohoto řízení není soudu zákonem stanovena žádná lhůta pro rozhodnutí ve věci; zde je však třeba zdůraznit jeho podstatný rozdíl oproti předchozím výše uvedeným typům řízení dle § 5 a § 11 zákona o shromažďování. Rozdíl tkví v tom, že samotné shromáždění již proběhlo, ale správní orgán jej ještě před plánovaným ukončením rozpustil. Soud tedy v řízení o rozpuštění shromáždění nespaturuje potřebu zrychleného postupu za účelem poskytnutí účinné soudní ochrany práva na pokojný výkon svobody shromažďovací; když toto právo mohlo být alespoň v určité míře realizováno; avšak následným zásahem správního orgánu nedošlo k jeho úplnému uskutečnění. Soud jen opakuje, že co se týče řízení dle § 5 a § 11 zákona o shromažďování, není před podáním žaloby jeho realizace s ohledem na rozhodnutí správních orgánů vůbec umožněna, čímž je právě dána nezbytnost rychlé a tím pádem i účinné soudní ochrany.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

61. Soud ve stručnosti shrnuje, že toliko na základě existence režimových opatření či aktuálního (tj. v době rozhodnutí soudu) uzavření hradního areálu nelze učinit právní závěr o neveřejném charakteru místa, kde se mělo ohlášené shromáždění konat; soud tedy dospěl k závěru, že správní orgány vedeny nesprávným právním názorem vydaly v dané věci rozhodnutí v rozporu se zákonem, proto soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
62. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a náklady právního zastoupení za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, účast na jednání), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 3 x 3 100 Kč, tři paušální částky ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 3 x 300 Kč, a DPH. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 15 342 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám zástupce žalobce, advokáta Pavla Uhla.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Praha 16. dubna 2021

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu