



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Jana Schneeweise a Jana Kratochvíla v právní věci

žalobce: **Milion Chvilek, z.s.**, IČO: 067 60 538
se sídlem Koněvova 3, Praha 3
zastoupený advokátem Mgr. Danielem Askarim
se sídlem Slavětínská 39, Praha 9

proti
žalovaným: **1) Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 2

2) Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy
se sídlem Kongresová 2, Praha 4

o žalobě ze dne 8. 4. 2021 na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

- I. Určuje se, že zásah Magistrátu hlavního města Prahy, spočívající v nevyhodnocení shromáždění konaného dne 13. 2. 2021, označeného jako Masopustní jízda, jako shromáždění ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů a s tím spojené odmítnutí pomoci při zabezpečení jeho konání, byl nezákonný.
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.
- III. Magistrát hlavního města Prahy je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 14 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Daniela Askariho.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a skutkové okolnosti

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal určení, že zásah Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „**Žalovaný č. 1**“), spočívající v odmítnutí poskytnutí pomoci žalobci jako svolavateli při zabezpečení konání shromáždění „Masopustní jízda Prahou“, konaného dne 13. 2. 2021 (dále jen „**Masopustní jízda**“), a zásah Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (dále jen „**Žalovaný č. 2**“), spočívající v nepřijetí opatření k zabezpečení řádného konání Masopustní jízdy, zejména neorganizování dopravy tak, aby účastníci mohli trasu jízdy projet nízkou rychlostí a v sevřeném celku, byly nezákonné.
2. Žalobce v žalobě uvedl následující skutkové okolnosti, z nichž některé doložil videozáznamem. Den 13. 2. 2021 svolal žalobce Masopustní jízdu, která měla mimo jiné obsahovat organizovanou jízdu alegorických vozů okružní trasou po Praze. Účelem Masopustní jízdy bylo připomenutí kauz vlády České republiky způsobem, který odpovídá omezením vyvolaným pandemií nemoci COVID-19. Masopustní jízdu Žalovanému č. 1 oznámil v souladu s § 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**shromažďovací zákon**“), a požádal jej o součinnost při jejím zabezpečení. Žalovaný č. 1 však dospěl k závěru, že se nejedná o shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona, resp. čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**LZPS**“) a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“), pročež žalobci odmítl poskytnout organizační pomoc, čímž byla Masopustní jízda značně omezena. Žalovaný č. 2 pak Masopustní jízdě neposkytl asistenci, která je běžná u srovnatelných průvodů. Účastníci Masopustní jízdy se tak museli řídit pravidly provozu na pozemních komunikacích a mísit se ostatními jeho účastníky, pročež Masopustní jízda nemohla plně naplnit svůj účel.
3. K zásahu Žalovaného č. 1 žalobce uvedl, že Masopustní jízdu ohlásil v souladu § 5 shromažďovacího zákona dne 8. 2. 2021, v oznámení popsal akci včetně plánované trasy a kvůli plynulosti dopravy požádal o asistenci s průjezdem městem. K účelu Masopustní jízdy uvedl, že *„je čas vyjet do ulic a nahlas si připomenout nejzávažnější kauzy současné vlády. Proč? Protože tyto kauzy mohou jinak snadno zapadnout. Přitom rozhodující volby se kvapem blíží.“* Účastníci pak byli dle žalobce instruováni, že výzdoba vozů má *„znázorňovat největší kauzy české vlády“*. Na to Žalovaný č. 1 reagoval e-mailovými zprávami z 8. a 9. 2. 2021, v nichž uvedl, že Masopustní jízdu nepovažuje za výkon shromažďovacího práva, protože se nejedná o průvod, jehož účastníci by mohli sdílet své názory a diskutovat o nich. Z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu nelze akceptovat transparenty na vozidlech. Řidiči jsou povinni se plně věnovat řízení a nemohou svou pozornost třístit snahou vyjadřovat při řízení svá politická stanoviska. Z těchto důvodů odmítl žalobci součinnost poskytnout.
4. Následně žalobce odkázal na § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „**ESLP**“) ze dne 15. 10. 2015, č. 37553/05, Kundrevičius a další proti Litvě. Nezpochybnil, že správní orgán má určitou míru diskrece při vážení konkrétní formy asistence, Žalovaný č. 1 se však ke správnímu uvážení ohledně forem pomoci nedostal, neboť ji odmítl na základě názoru, že Masopustní jízda nebyla shromážděním. Tento názor je však chybný, pročež byl postup Žalovaného č. 1 nezákonný. Žalobce citoval § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona a s odkazem na judikaturu konstatoval, že k omezení základních politických práv je třeba přistupovat

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

restriktivně. V konfrontaci s uvedeným nemůže argumentace Žalovaného č. 1 obstát. Účelem Masopustní jízdy bylo využití svobody projevu jejích účastníků, přičemž jízda hlavním městem s vozy vyzdobenými transparenty tento účel naplňuje. Předmět projevu se přitom dotýkal jádra veřejné diskuse demokratické společnosti - správy země prostřednictvím vlády. Jak plyne z judikatury ESLP, pojem shromáždění nelze vykládat restriktivně a je nutno pod něj zahrnout shromáždění konaná na dopravních komunikacích i shromáždění v soukromí, což Masopustní jízda naplnila. Není pravdou, že jazykový výklad pojmu „průvod“ nepřipouští účast motorových vozidel. Jejich jízda s transparenty může naplnit účel shromažďovacího práva stejně, jako pěší průvod. Provolávání hesel, pískání a podobně lze nahradit produkcí z tlampačů či troubením vozidel. Nebylo poukázáno na žádný podstatný rozdíl mezi pěším průvodem a jízdou alegorických vozů. Aby se jízda pěšímu průvodu co nejvíce přiblížila, měl žalobce v úmyslu ji zorganizovat jako jízdu v sevřeném celku pomalou rychlostí mimo standardní provoz na pozemních komunikacích. Účelu shromáždění nebylo možno plně dosáhnout běžnou jízdou v rámci standardního provozu. Ani tím se však jízda neodlišuje od pěšího průvodu, při němž se účastníci zpravidla chovají způsobem, který by byl mimo výkon shromažďovacího práva z hlediska pravidel provozu na pozemních komunikacích nepřijatelný. Proto také žalobce žádal o zajištění pomoci při organizaci shromáždění, kterou mu Žalovaný č. 1 odmítl poskytnout.

5. Masopustní jízda by byla shromážděním, resp. průvodem ve smyslu § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona i za standardních okolností. V posuzovaném případě však k výše uvedenému ještě přistoupila omezení způsobená pandemií nemoci COVID-19. V době jejího konání bylo účinné krizové opatření vlády č. 32/2021 Sb., které v bodu V písm. a) omezilo právo pokojně se shromažďovat tak, že se shromáždění mohlo účastnit nanejvýš 100 osob ve skupinách po 20 a při dodržování alespoň dvoumetrových rozestupů. Bez ohledu na výše uvedené se žalobce pokoušel zajistit konání shromáždění v co nejméně rizikové podobě, což by správní orgány měly vítat a vycházet mu vstříc. Za notoriety označil žalobce skutečnost, že v době pandemie bývají standardní shromáždění nahrazována shromážděními, při nichž účastníci setrvávají v motorových vozidlech. Státní orgány tak na jedné straně v rámci protiepidemických opatření významně omezily právo pokojně se shromažďovat, na straně druhé pak odmítly chránit shromáždění pořádané žalobcem, které stanoveným omezením plně odpovídalo s odůvodněním, že se nejedná o shromáždění běžného typu. Takový postup označil žalobce za absurdní a v právním státě neakceptovatelný. Masopustní jízda tak byla dle žalobce shromážděním a svědčila ji ochrana plynoucí z čl. 19 LZPS a čl. 11 Úmluvy, potažmo ze shromažďovacího zákona. Žalovaný č. 1 byl tedy dle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona povinen poskytnout žalobci pomoc, o niž v oznámení shromáždění výslovně požádal. Odmítl-li Žalovaný č. 1 takovouto pomoc poskytnout, resp. její poskytnutí zvažovat, dopustil se nezákonného zásahu.
6. Nezákonný zásah Žalovaného č. 2 spatřoval žalobce v tom, že nepřijal standardní opatření, jež by umožnila bezpečný průběh Masopustní jízdy za současného naplnění jejího účelu – vyjádření politického názoru. Žalovaný č. 2 nebyl právním posouzením Žalovaného č. 1 vázán a mohl tedy nezávisle vykonávat své pravomoci způsobem respektujícím práva žalobce. Je zřejmé, že orgány policie o konání Masopustní jízdy a potřebě jejího organizačního zabezpečení věděly, neboť jízda byla doprovázena policejními vozy. Opatření umožňující řádný průběh jízdy jako průvodu však přijata nebyla. Dle žalobce bylo k naplnění účelu Masopustní jízdy potřeba, aby policie řídila dopravu tak, že nedojde

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

k rozptýlení účastníků a zároveň nebude narušena bezpečnost ostatních účastníků provozu. K tomu však nedošlo a vozy účastníci se shromáždění tak musely stavět na křižovatkách, mísit se s běžnými účastníky provozu a dodržovat standardní rychlost, která účelu jízdy neodpovídala. Řidiči se navíc museli věnovat řízení v běžném provozu, což snižovalo jejich možnost projevit své názory. Žalobce uvedl, že dle § 8 odst. 3 a 6 shromažďovacího zákona může Žalovaný č. 2 „*udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění*“, přičemž k tomu může využít pravomoc k řízení provozu na pozemních komunikacích dle § 75 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o silničním provozu**“). Z rozsudku Kundrevičius přitom dle žalobce plyne, že policie má jako státní orgán povinnost, nikoliv pouze možnost, takováto opatření za účelem výkonu shromažďovacího práva přijmout. Asistence, kterou žalobce očekával, by přitom nebyla ničím výjimečná. Poukázal přitom na opatření přijatá při průvodu Prague Pride konaném v roce 2019 a uvedl, že není zřejmé, proč by Masopustní jízda neměla požívat stejné ochrany. Nedostatečná opatření přijatá ze strany Žalovaného č. 2 přitom měla na Masopustní jízdu konkrétní negativní dopady, k čemuž žalobce poukázal na předložený videozáznam. Žalovaný č. 2 tedy v rozporu s § 8 odst. 3 a 6 shromažďovacího zákona nepřijal opatření, která by umožnila řádné konání Masopustní jízdy v sevřeném celku a přiměřené rychlosti, čímž došlo k nezákonnému zásahu do práv žalobce.

7. Závěrem žalobce konstatoval, že Masopustní jízda byla shromážděním ve smyslu § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona a žalovaní tak měli poskytnout žalobci přiměřenou pomoc. Žalobce přitom nežádal nic víc, než čeho se ze strany žalovaných obvykle dostává srovnatelným pěším průvodům. Žalovaní však tuto pomoc neposkytli, čímž porušili zákon a způsobili, že Masopustní jízda proběhla s podstatnými omezeními, v důsledku čehož nemohl být zcela naplněn účel výkonu shromažďovacího práva.

II. Vyjádření Žalovaného č. 1

8. Žalovaný č. 1 soudu ve vyjádření k žalobě navrhl, aby žalobu zamítl. K věci uvedl, že pomoc úřadu ve smyslu § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona neznamena nahrazování činnosti svolavatele a jím určených pořadatelů k zajištění řádného průběhu shromáždění. Poskytnutím pomoci se rozumí pomoc administrativního či poradenského charakteru, která souvisí se svoláním shromáždění, nikoliv se zajištěním jeho průběhu. V této souvislosti odkázal na odbornou literaturu a konstatoval, že rovněž v komentářové literatuře je předmětná povinnost vykládána pouze ve vztahu k informování o plánovaném shromáždění, kdy je řešena např. otázka možné zpoplatnění zvolené formy zveřejnění informace, tisk pozvánek v obecních novinách, rozesílání SMS informací apod. Žalobce požádal Žalovaného č. 1 o asistenci s průjezdem městem. Žaloba je na něj podána z důvodu odmítnutí poskytnutí pomoci při zabezpečení konání shromáždění. Dle Žalovaného č. 1 sice nelze jednoznačně určit, jakou konkrétní asistenci žalobce požadoval, je však patrné, že od Žalovaného č. 1 nebyla vyžadována součinnost administrativního či poradenského charakteru související se svoláním shromáždění a žalobcův požadavek tak neměl oporu v zákoně. Pokud tak Žalovaný č. 1 žalobci při průjezdu městem neasistoval, nemohl být jeho postup nezákonný.
9. Dále Žalovaný č. 1 konstatoval, že Masopustní jízda nebyla shromážděním ve smyslu shromažďovacího zákona. Nesouhlasil s tvrzením žalobce, že se mělo jednat o jízdu nazdobených alegorických vozů. Žalobce avizoval, že se bude jednat o jízdu automobilů a z facebookového profilu žalobce bylo následně zjištěno, že se akce účastnila z převážné

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

většiny běžná osobní motorová vozidla, jejichž výzdoba spočívala v zavěšení balónků, českých vlajek či v připevnění loga žalobce či jiného nápisu. V takovém případě ještě nelze hovořit o koloně alegorických vozů. V této souvislosti odkázal Žalovaný č. 1 na význam slova „alegorický vůz“ v současně češtině. Uvedl, že Masopustní jízda měla být veřejnou akcí pořádanou formou jízdy kolony běžných vozidel jmenovitě neurčených osob. Nemělo se tak jednat o průvod, jehož součástí by byly též alegorické vozy. Nemohlo se tedy jednat o shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona, protože při akci tohoto typu nebylo možno splnit některé podstatné povinnosti, které shromažďovací zákon svolavatel, účastníkům i zástupci úřadu ukládá. Konkrétně přitom poukázal na povinnosti svolavatele dle § 6 odst. 4, odst. 5 písm. c) a e), odst. 6 a § 8 odst. 3 shromažďovacího zákona, na povinnosti účastníků shromáždění dle § 7 odst. 1, odst. 3 a odst. 4 shromažďovacího zákona a na povinnosti zástupce úřadu dle § 8 odst. 4 a § 12 odst. 1 až 4 shromažďovacího zákona.

10. Pokud Masopustní jízda vzhledem ke svému charakteru vůbec neumožňovala splnění řady povinností dle shromažďovacího zákona, nebylo ji ve smyslu uvedeného zákona vůbec možno považovat za shromáždění, byť by některé atributy veřejného shromáždění splňovala (např. vyjádření politických názorů umístěním nápisů na vozidla). K otázce použití automobilů při konání shromáždění Žalovaný č. 1 opět odkázal na odbornou literaturu a konstatoval, že pokud ani v případě, je-li průvod doprovázen jediným automobilem, nepřestávají pro jízdu takového automobilu platit pravidla stanovená jinými právními předpisy, není důvod, aby taková pravidla neplatila pro jízdu kolony motorových vozidel. Zároveň nesdílel názor žalobce, že je notorietou, že nejen v České republice, ale také v zahraničí se v době pandemie standardní shromáždění často nahrazují shromážděními, při nichž účastníci setrvávají v motorových vozidlech.

III. Vyjádření Žalovaného č. 2

11. Žalovaný č. 2 na úvod svého vyjádření k žalobě rozporoval svou pasivní legitimaci. Odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č.j. 9 As 185/2016 – 48 označil za nepřiléhavý, protože v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem se nejednalo o zásahovou žalobu, ale o námitky proti rozpuštění shromáždění ve smyslu § 13 shromažďovacího zákona. Také druhý žalobcem citovaný rozsudek na projednávanou věc nedopadá, neboť se jedná o odlišnou skutkovou podstatu. V obou žalobcem namítaných případech je nepochybné, že policie jednala jako správní orgán, byť lze souhlasit se žalobcem, že podkladem pro jednání policie byl v prvním případě shromažďovací zákon, ve druhém pak zákon o silničním provozu. Kontext skutkových okolností byl však zcela odlišný.
12. V nyní projednávané věci vystupovala policie v postavení bezpečnostního sboru, který zajišťoval veřejný pořádek dle § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o policii**“), byť uvedené povinnosti plnil v souvislosti se shromážděním, které bylo svoláno podle shromažďovacího zákona. Policie dle Žalovaného č. 2 vykonává jak činnost správního orgánu, tak v jiném případě zásahu bezpečnostního sboru, a to s ohledem na povahu činnosti, která je zásahovou žalobou napadána. V posuzovaném případě se jednalo o činnost v rámci vyhlášeného bezpečnostními opatření podle rozkazu ředitele Obvodního ředitelství policie Praha I (dále jen „**OŘP Praha 1**“) a policie tak byla v postavení bezpečnostního sboru, který zajišťoval

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

veřejný pořádek dle § 2 zákona o policii. Nadřízeným orgánem je tak v tomto případě Ministerstvo vnitra.

13. K žalobcem tvrzené nečinnosti Žalovaný č. 2 uvedl, že dne 10. 2. 2021 bylo OPŘ Praha 1 doručeno oznámení Žalovaného č. 1 o ohlášení shromáždění žalobce na 13. 2. 2021 spolu s komunikací mezi Žalovaným č. 1 a žalobcem. V ní bylo obsaženo upozornění, že oznámení o konání shromáždění bylo přijato pouze v té části, kdy bude probíhat projev na parkovišti Praha 6, Strahov. Na základě této informace byla vedena telefonická komunikace se zástupcem žalobce za účelem zajištění organizace shromáždění podle shromažďovacího zákona. Bylo zjištěno, že účastníci byli svoláváni na shora uvedené místo, kde měl v 12:30 hod. zaznít projev předsedy žalobce a následně se měla vozidla vydat na jízdu po ohlášené trase. Zástupce žalobce uvedl, že jízdu uskuteční i přesto, že Žalovaný č. 1 přijal ohlášené shromáždění pouze z části a dále, že nedisponuje povolením ke zvláštnímu užívání komunikace podle § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o pozemních komunikacích**“). Na základě těchto skutečností byl vydán rozkaz ředitele OŘP Praha 1 č. 9/2021.
14. Před zahájením samotného shromáždění dne 13. 2. 2020 bylo provedeno poučení zástupce žalobce p. Müllera, který byl také opětovně dotázán, zda žalobce disponuje povolením ke zvláštnímu užívání komunikace. Vzhledem k tomu, že jím žalobce nedisponoval, byl jeho zástupce poučen o tom, že účastníci musí dodržovat pravidla silničního provozu. Žalovaný č. 2 následně dohlížel na probíhající shromáždění a průběžně komunikoval s organizátory. Po 13:00 hod. byla zahájena jízda, na niž se vydalo cca 250 vozidel. Ze strany policie byly vyslány motorizované hlídky, aby byl po trase zajištěn veřejný pořádek. V průběhu jízdy se některá vozidla oddělila a nepokračovala po celé její trase. V některých místech byla prováděna regulace dopravy tak, aby docházelo k jejímu minimálnímu omezení. Na výchozí místo se kolem 15:30 hod. vrátila asi ¼ původního počtu vozidel. Organizátoři pronesli krátký projev a akce byla ukončena.
15. K tvrzení žalobce, že nepřijal standardní opatření, Žalovaný č. 2 uvedl, že tato nejsou nikde definována. Obecně jsou uvedena v § 2 zákona o policii, např. zajištění veřejného pořádku, přičemž takovéto opatření bylo ze strany Žalovaného č. 2 přijato. Standardem při zajištění jakéhokoli shromáždění naopak je, že při větším počtu účastníků je průvod přerušován, aby bylo minimalizováno omezení dopravy, zejména hromadné. Žalobce opomněl, že úkolem policie je zajistit nejen bezpečnost, ale také plynulost dopravy. Kolona 250 vozidel s přiměřeně bezpečnou mezerou by byla dlouhá 2 km. Za současné pomalé jízdy by to znamenalo značné omezení plynulosti dopravy a omezení práv ostatních na plynulou jízdu.
16. Ohledně srovnání Masopustní jízdy s Prague Pride 2019 Žalovaný č. 2 uvedl, že se jednalo o pozitivní příklad toho, jak organizátor obdobné akce přistupuje k jejímu zajištění. V případě Prague Pride 2019 bylo vydáno rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace, kde bylo organizátorům vydáno povolení zvláštního užívání komunikace v Praze 1 a 7 a byly stanoveny podmínky, za jakých mohou průvod konat a jakým způsobem bude ze strany Policie případně regulována doprava. I v tomto případě byl průvod „přerušován“ z důvodu zajištění plynulosti dopravy.
17. Stran argumentace žalobce pravomocí policie dle § 8 odst. 3 shromažďovacího zákona Žalovaný č. 2 konstatoval, že žalobce měl zřejmě na mysli § 8 odst. 4 uvedeného zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Opět ale opomněl, že zástupce úřadu, potažmo Policie ČR může udílet tyto pokyny také při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku. Ke střetu práv výkonem shromažďovacího práva by v daném případě jednoznačně došlo. Svolavateli je naopak v § 6 odst. 5 písm. a) shromažďovacího zákona stanovena povinnost poskytnout potřebnou součinnost k zajištění řádného průběhu shromáždění a splnit povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy, v posuzovaném případě tedy také podle zákona o silničním provozu.

18. K tvrzení žalobce, že tím, že neměl možnost vykonat shromáždění souvislou jízdou a řidiči se museli věnovat řízení, čímž byla snížena jejich možnost projevovat názory, Žalovaný č. 2 uvedl, že takováto argumentace nemůže obstát. Řidič má za všech okolností povinnost plně se věnovat řízení vozidla a této povinnosti by jej nezbavila ani okolnost, kdy by řídil vozidlo v režimu zvláštního užívání komunikace.
19. Ohledně žalobcem namítané absence asistence ze strany Policie ČR Žalovaný č. 2 uvedl, že žalobce sám v oznámení ze dne 8. 2. 2021 žádal o asistenci s průjezdem městem kvůli plynulosti dopravy. Tato asistence byla poskytnuta, snaha Policie ČR o zajištění plynulosti dopravy byla maximální. Zástupce žalobce také ve své komunikaci s velitelem opatření odkazoval na svou žádost o zajištění plynulého průjezdu městem. V další komunikaci však uváděl, že se žalobce bez této asistence obejde.
20. Žalovaný č. 2 tedy shrnul, že byl v posuzovaném případě v postavení bezpečnostního sboru, který zajišťoval veřejný pořádek ve smyslu § 2 zákona o policii, včetně bezpečnosti a plynulosti dopravy dle zákona o silničním provozu. Bylo na žalobci jako svolavateli shromáždění, aby splnil podmínky dle shromažďovacího zákona. V daném případě byl žalobce Žalovaným č. 2 také výslovně upozorněn na možnost požádat o zvláštní užívání komunikace dle zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný č. 2 nebyl k poskytnutí uvedeného upozornění nikterak povinován. Žalobce však o vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání komunikace nepožádal. Nejprve tedy požádal o umožnění plynulého průjezdu městem, později však konstatoval, že se bez tohoto zjištění obejde, ale bylo by v zájmu dopravní policie takto učinit. Žádné další požadavky nevznsl. Žalovaný č. 2 činil zcela v souladu s uvedenými požadavky opatření na místě. Pokud se žalobce domáhá konstatování učiněných opatření jako nezákonného zásahu, pak takový požadavek nemá oporu ani v zákoně, ani v samotné žádosti, v níž žalobce požadoval „*zajištění plynulého průjezdu městem*“. Pokud žalobce v žalobě uvedl, že Žalovaný č. 2 „*nepřijal opatření, která by umožnila řádné konání masopustní jízdy v sevřeném celku a přiměřené rychlosti*“, je nutno uvést, že takový požadavek z jeho strany před svoláním shromáždění nezazněl. Navíc by odporoval zákonem stanoveným povinností Policie ČR k zajištění plynulého provozu na pozemních komunikacích, resp. veřejného pořádku, když k jinému užívání komunikace nebylo shromáždění oprávněno.
21. K poukazu žalobce na § 8 odst. 3 shromažďovacího zákona Žalovaný č. 2 nejprve uvedl, že žalobce měl zřejmě na mysli odstavec 4 předmětného ustanovení a následně s odkazem na komentářovou literaturu uvedl, že v uvedeném ustanovení je primárně stanovena povinnost součinnosti ze strany svolavatele pro případné opatření ze strany zástupce úřadu či Policie ČR, pokud tito vyhodnotí situaci tak, že taková opatření je třeba přijmout. V posuzovaném případě Policie ČR tato oprávnění a povinnosti zcela naplnila. Vzhledem ke skutečnosti, že Žalovaný č. 1 přijal oznámení o konání shromáždění pouze v části projevu předsedy žalobce na parkovišti Strahov, bylo možno uvedené shromáždění akceptovat jako shromáždění dle shromažďovacího zákona pouze v této části. Ohledně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

jízdy kolony automobilů se tedy teoreticky nejednalo o shromáždění dle shromažďovacího zákona, ale naopak mimo jeho působnost. Vzhledem k uvedeným okolnostem je třeba konstatovat, že v takovém případě by Žalovaný č. 2 nebyl oprávněn ani povinen postupovat při uvedeném opatření v rámci § 8 shromažďovacího zákona, ale toliko dle obecně závazných právních předpisů (zákon o polici, zákon o silničním provozu).

22. Žalovaný č. 2 se také neztotožnil s tvrzením žalobce, že shromáždění neposkytl obdobnou asistenci, která je běžná u srovnatelných průvodů. Postupoval v souladu se zákony, přičemž žádné standardy ohledně jednotlivých opatření nejsou zákonem definovány. Není zřejmé, z jakého titulu se žalobce domáhal toho, aby účastníci shromáždění představující kolonu 250 vozidel, nebyli povinni dodržovat pravidla silničního provozu. Takové oprávnění neplyne ani ze zákona o právu shromažďovacím. Není ani zřejmé, z jakého důvodu, když se jízda 250 vozidel v koloně, byť přerušované, fakticky uskutečnila, nemohl být naplněn účel shromáždění. Vzhledem k tomu, že kolonu tvořilo 250 vozidel, jediným „přínosem“ toho, že by došlo k regulaci dopravy dle požadavků žalobce, by bylo zásadní omezení provozu na pozemních komunikacích a tudíž omezení plynulosti dopravy v Praze, nikoliv snad větší míra svobody projevu, výměny informací a názorů. Odmítl také poukaz žalobce na § 75 zákona o silničním provozu, když toto ustanovení pouze technicky upravuje způsob řízení provozu.
23. Žalovaný č. 2 tak konstatoval, že žádná žalobcem namítaná práva, do kterých mělo být Žalovaným č. 2 dle žalobních tvrzení zasaženo, žalobci nesvědčila. Bylo mu umožněno v plném rozsahu realizovat jeho práva ze shromažďovacího zákona a Policie ČR splnila veškeré povinnosti, které jí příslušná zákonná ustanovení ukládají. To, že se žalobce dožadoval jízdy v sevřeném celku a přiměřenou rychlostí vůbec nebylo před konáním shromáždění ani v jeho průběhu ze strany žalobce deklarováno a požadováno, žalobce naopak zcela explicitně požadoval toliko asistenci průjezdu městem z důvodu plynulosti dopravy, přičemž posléze konstatoval, že se bez něj obejde. Je tedy zřejmé, že žaloba je vůči Žalovanému č. 2 nedůvodná. Přijmout žalobcem požadovaná opatření nebyl Žalovaný č. 2 povinen ani podle příslušných obecně závazných právních předpisů, ani na základě požadavku žalobce. Pokud by tak učinil, jednal by v rozporu se zákonem. Právo konat shromáždění nebylo žalobci nijak odepřeno, vykonal je v místě a způsobem, které si zvolil. Žalovaný č. 2 tedy soudu navrhl, aby žalobu zamítl.

IV. Ústní jednání dne 23. 3. 2022

24. Při ústním jednání před soudem konaném dne 13. 1. 2022 setrvaly strany na svých procesních stanoviscích.
25. Soud při jednání provedl důkaz videozáznamem průběhu Masopustní jízdy předloženým žalobcem. Z něj zjistil, že Masopustní jízda se odehrála na trase, kterou žalobce při uvedl ve svém oznámení. Ačkoliv je na videozáznamu viditelná přítomnost policistů, a to jak v automobilech, tak na motocyklech, je zcela zjevně patrné, že účastníci Masopustní jízdy museli při průjezdu městem dodržovat veškeré dopravní předpisy, tedy zastavovat na světelných křižovatkách apod., přičemž několikrát došlo ke smísení vozidel účastníků se Masopustní jízdy s jinými účastníky silničního provozu.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

26. Městský soud v Praze vycházel při přezkoumání namítaných zásahů ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (ustanovení § 87 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, „s. ř. s.“).
27. Podle § 82 s.ř.s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
28. Podle § 87 odst. 1 s.ř.s. *soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.*
29. Podle § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona *výkon tohoto práva slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek. Za shromáždění ve smyslu tohoto zákona se považují též průvody, slouží-li k účelu uvedenému ve větě první.*
30. Podle § 2 odst. 1 shromažďovacího zákona *za shromáždění ve smyslu tohoto zákona se nepovažují:*
- a) shromáždění osob související s činností orgánů veřejné moci upravená jinými právními předpisy;*
 - b) shromáždění související s poskytováním služeb;*
 - c) jiná shromáždění nesloužící účelu uvedenému v § 1 odst. 2.*
31. Podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona *svolavatel je oprávněn činit všechna opatření ke svolání shromáždění. Zejména je oprávněn v souladu s oznámeným účelem shromáždění osobně či písemně nebo jinak zvát k účasti na něm. Úřad podle možností a okolností poskytuje svolavateli pomoc.*
32. Podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona *zástupce úřadu může v místě shromáždění udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů, včetně pokynu k úpravě místa konání shromáždění, nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku.*
33. Podle § 124 odst. 1 zákona o silničním provozu *státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a policie.*
34. Podle § 124 odst. 12 zákona o silničním provozu *při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jsou příslušníci Policie ve služebním stejnokroji oprávněni zejména*
- a) dávat pokyny k řízení provozu na pozemních komunikacích,*
 - b) zastavovat vozidla,*
 - c) zabránit v jízdě řidiči podle § 118a,*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- d) zadržet řidičský průkaz podle § 118b,
- e) zakázat řidiči jízdu na nezbytně nutnou dobu nebo mu přikázat směr jízdy, vyžaduje-li to bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, popřípadě jiný veřejný zájem,
- f) vyzvat řidiče a učitele autoškoly k vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem,
- g) vyzvat řidiče a učitele autoškoly k vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn jinou návykovou látkou,
- h) vyzvat řidiče motorového vozidla k předložení dokladů k řízení a provozu vozidla,
- i) vyzvat řidiče vozidla, aby podrobil vozidlo technické silniční kontrole, kontrole umístění, upevnění nebo zajištění nákladu, kontrole hmotnosti vozidla nebo jízdní soupravy, kontrole poměru hmotností vozidel v jízdní soupravě, kontrole rozložení hmotnosti na nápravy, skupiny náprav, kola nebo skupiny kol, kontrole rozměrů vozidla nebo jízdní soupravy včetně nákladu nebo kontrole dodržení podmínek spojitelnosti vozidel v jízdní soupravu,
- j) rozhodnout o odstranění vozidla, je-li překážkou provozu na pozemní komunikaci, postupem dle § 45 odst. 4, nebo vozidla, které neoprávněně stojí na vyhrazeném parkovišti,
- k) použít technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla podle zvláštního právního předpisu,
- l) vybírat kauce podle § 124a,
- m) zadržet osvědčení o registraci vozidla podle § 6b,
- n) zajistit vozidlo nebo osvědčení o registraci vozidla podle § 124c.

35. Podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním podle odstavce 6 písm. c) bodu 3 a odstavce 6 písm. d) se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad.
36. Podle § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Povolení ke zvláštnímu užívání nezabývá uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace.
37. Věc soud posoudil takto:
38. Soud nejprve musel k námitce Žalovaného č. 2 posoudit jeho pasivní žalobní legitimaci. Při tomto posouzení vyšel soud ze znění § 87 odst. 1 s.ř.s. a contrario a také ze skutečnosti, že požadavky, v jejichž nesplnění žalobce spatřoval nezákonný zásah Žalovaného č. 2, mířily na pravomoci, které policie vykonává nikoliv přímo na základě zákona o policii, ale podle zákona o silničním provozu. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č.j. 6 Aps 3/2011 – 63: „Je však třeba posoudit, zda Policie v případě stěžovatele jednala jako ozbrojený bezpečnostní sbor či jako správní orgán ve smyslu věty první § 83 s. ř. s. Zásah byl proveden na základě oprávnění Policie podle ust. § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu. Toto ustanovení zákona o silničním provozu je zařazeno v Hlavě VI nazvané „Státní správa“. Ust. § 124 odst. 1 potom stanoví, že státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo, které je ústředním orgánem státní

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a policie. Legislativní zkratka „správní orgán“ je v s. ř. s. definována v § 4 odst. 1 písm. a). Podle této legislativní zkratky se správním orgánem rozumí a) orgán moci výkonné, b) orgán územního samosprávného celku, c) fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Je tedy zřejmé, že Policie vystupuje při provádění úkonů podle § 124 silničního zákona jako správní orgán, resp. jako orgán moci výkonné, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor.“ Také v posuzovaném případě je podle soudu zřejmé, že žalobce požadoval po Žalovaném č. 2 uplatnění pravomocí, které mají zákonnou oporu v § 124 zákona o silničním provozu. Vzhledem k tomu, že ve sporných případech je dle judikatury Nejvyššího správního soudu rozhodující převažující charakter určitého úkonu (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2014, č.j. 2 As 35/2014 – 109) a žalobce označil za nezákonný zásah to, že Žalovaný č. 2 nevyužil svých pravomocí, které mu dává zákon o silničním provozu, při jejichž výkonu postupuje jako správní orgán dle § 124 odst. 1 ve spojení s odst. 12 zákona o silničním provozu, dospěl soud k závěru, že žalobce v žalobě správně jako Žalovaného č. 2 označil Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, nikoliv Ministerstvo vnitra, protože nezákonný zásah, který žalobce v činnosti (či spíše v nekonání) Žalovaného č. 2 spatřoval, měl svůj původ ve výkonu pravomocí dle zákona o silničním provozu, při nichž Žalovaný č. 2 postupuje jako správní orgán, nikoliv jako bezpečnostní sbor. Soud tedy dospěl k závěru, že pasivní legitimace Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy v posuzovaném případě svědčila.

39. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č.j. 1 Afs 217/2017 – 34 a tam citovanou judikaturu) je namístě ochranu podle § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším slova smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).
40. Soud se předně zabýval povahou Masopustní jízdy, neboť její povaha byla mezi účastníky řízení sporná. Soud při tomto posouzení vyšel ze znění § 1 odst. 2 ve spojení s § 2 shromažďovacího zákona. Z těchto ustanovení vyplývá, že výkon shromažďovacího práva má sloužit k pokojnému využití svobody projevu, k výměně názorů a stanovisek a k účasti na veřejných a společenských záležitostech tím, že účastníci shromáždění vyjadřují své postoje a stanoviska.
41. Za konkrétní parametry shromáždění ve vztahu ke shromažďovacímu zákonu judikatura stanovila následující znaky: 1. shromažďovací právo musí současně vykonávat více osob, pojmově je vyloučeno shromáždění za účasti jedné osoby a tyto osoby jsou zároveň ve vzájemné interakci, 2. fyzická přítomnost účastníků na konkrétním místě, 3. časová ohraničenost shromáždění – musí být možné určit počátek a konec shromáždění, 4. účel shromáždění spočívající ve výměně informací a názorů či vyjadřující postoj shromážděných k řešení veřejných a jiných společných záležitostí, protože nikoli každý shluk osob požívá ochrany, 5. u všech uvedených kritérií je třeba navíc zkoumat splnění předpokladu, který lze označit u zúčastněných osob jako existenci navenek projevové

„subjektivní stránky“ vlastního přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva (NSS 8 As 101/2011, NSS 8 As 39/2014).

42. Veškeré tyto znaky byly v případě přezkoumávané Masopustní jízdy naplněny. V posuzovaném případě není sporu o tom, že účastníci Masopustní jízdy byli homogenní skupinou osob a měli zájem společně vyjádřit a veřejně prezentovat svůj názor na činnost přechozí vlády. Není přitom rozhodné, jakou formu organizátor pro své shromáždění zvolil. Soud sdílí názor literatury, že z hlediska konkrétní podoby shromáždění je třeba za shromáždění považovat nikoli pouze „klasické“ demonstrace a průvody, nýbrž i jiné formy sročení osob. Evropský soud pro lidská práva takto přiznal ochranu shromažďovacího práva mimo jiné výstavám, koncertům, veletrhům, seminářům a recepcím, tzv. „sit-ins“ i déletrvající okupaci budov (viz Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, čl. 19, bod 27). Soud proto nevidí důvod, proč by za shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona nebylo možno považovat též sročení osob v automobilech. Stěžejní totiž je, zda jsou splněna shora uvedená kritéria pro shromáždění. A v případě přezkoumávané Masopustní jízdy došlo ke shromáždění více osob na konkrétním místě a v konkrétním ohraničeném čase, přičemž účel shromáždění odpovídal § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona a účastníci shromáždění byli subjektivně přesvědčeni o výkonu shromažďovacího práva, čemuž odpovídá také snaha svolavatelů o řádné ohlášení shromáždění.
43. Za relevantní je v tomto ohledu nutno považovat také argument žalobce týkající se skutečnosti, že Masopustní jízda se uskutečnila v době epidemie nemoci COVID-19, a to konkrétně za účinnosti krizového opatření vlády č. 32/2021 Sb., přijatého usnesením vlády České republiky ze dne 28. 1. 2021, které právo pokojně se shromažďovat do značné míry omezilo. Pokud chtěl žalobce za této situace využít k vyjádření názorů účastníků shromáždění formu jízdy kolony vozidel, kterou jak sám tvrdí preferoval s ohledem na uvedená opatření a bezpečnost rizika spojená s šířením uvedeném nemoci před pěším průvodem, pak Žalovaný č. 1 podle soudu neměl uvedenou okolnost žalobci přičítat k tíži a naopak se mu měl spíše snažit vyjít vstříc, neboť přístup žalobce lze v tomto ohledu považovat za uvědomělý a racionální. Soud připomíná, že ani v předmětné době nebylo shromažďovací právo (správně) plně sistováno, nýbrž za určených podmínek mohla shromáždění nadále probíhat. Proto bylo úkolem správních orgánů v maximálně možné míře umožnit výkon tohoto práva. A takto měl Žalovaný č. 1 spíše kvitovat formu shromáždění, která cíleně předcházela epidemiologickým rizikům.
44. Soud tedy nemá pochyb o tom, že Masopustní jízda, jakkoliv se nejednalo o pěší průvod či „běžné shromáždění“, naplnila znaky shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Soud tedy dospěl k dílčímu závěru, že Žalovaný č. 1 pochybil, když Masopustní jízdu nepovažoval za shromáždění.
45. Nezákonný zásah Žalovaného č. 1 spatřoval žalobce v tom, že žalobci při konání Masopustní jízdy odmítl poskytnout asistenci ve smyslu § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona. Soud se tedy musel nejprve zabývat tím, jaké povinnosti předmětné ustanovení Žalovanému č. 1 ukládá. Žalobce cílil touto svou námitkou na znění věty třetí uvedeného ustanovení, která stanoví, že *„úřad podle možností a okolností poskytuje svolavatelů pomoci“*. V komentářové literatuře je některými autory (Černý, P., Lehká, M. Zákon o právu shromažďovacím. Komentář. 2., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017) zastáván názor, že pomoc svolavatelů, kterou zmiňuje uvedené ustanovení *„by měla spočívat např. v tom, že bude schopen na jeho žádost zjistit, jaké povinnosti a z jakých právních předpisů“*.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

budou dopadat na jím ohlášené shromáždění. Je-li to žádoucí, může mu předat kontakty na osoby, které budou i při samotném konání akce připraveny poradit mu s možnými problémy.“ Soud se s názorem uvedeným v tomto komentáři sice ztotožňuje, zároveň ale dodává, že jej považuje za do jisté míry zužující. Žalovaný č. 1 by podle názoru soudu měl žalobci na základě shora uvedeného ustanovení možnost poskytnout také jiné formy pomoci, např. s ním komunikovat stran dopravní obslužnosti, případně s ním konzultovat možnost volby jiné trasy za účelem omezení intenzity narušení dopravy v hlavním městě, případně jej informovat o možnosti požádat o povolení zvláštního užívání komunikace ve smyslu § 25 zákona o pozemních komunikacích.

46. K tomu soud dodává, že shromažďovací právo vychází z principu ohlašovacího a nikoli povolovacího. Úřad shromáždění nepovoluje, nýbrž pouze ve striktně vymezených případech může shromáždění zakázat, případně stanovit podmínky jeho konání. Uvedený princip lze chápat také jako garanci svolavatelů, že jím ohlášené shromáždění, pokud není z vymezených důvodů zakázáno či jinak omezeno stanovením podmínek, se bude moci uskutečnit. Není přitom možno obcházet ochranu shromažďovacího práva tím, že by správní úřady některá shromáždění vůbec za shromáždění nepovažovaly a takto odmítly na tato shromáždění aplikovat principy shromažďovacího zákona. Stát má pozitivní závazek podniknout kroky za účelem ochrany shromáždění (ESLP 10126/82, *Ärzte für das Leben proti Rakousku*), což ve své podstatě vylučuje, aby stát nejenom zákazem shromáždění, nýbrž také konstatováním, že se o shromáždění nejedná, odmítl shromažďovacímu právu poskytnout ochranu ve smyslu čl. 19 Listiny, resp. shromažďovacího zákona.
47. Soud také připomíná § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona, dle kterého zástupce úřadu při výkonu svého oprávnění postupuje tak, aby případný zásah do práva na svobodu shromažďování nebo jiného práva šetřil jeho podstatu a nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákonem. Ve všech případech, kdy tedy dochází k zásahu do práva shromažďovacího, případně i jiného, zpravidla konkurujícího, musí úřad zvažovat, zda není možné stejného cíle dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasáhly do dotčeného práva. Správní orgán se tedy vždy musí v největší možné míře snažit primárně o pokojnou realizaci shromažďovacího práva, případně jiného dotčeného práva nebo zákonem chráněného zájmu (viz shodně Jamborová, K. Potměšil, J.: *Zákon o právu shromažďovacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019). Této povinnosti však Žalovaný č. 1 nedostál, neboť svým postupem fakticky popřel možnost, aby žalobce své názory vyjádřil formou shromáždění uskutečněným v mantinelech shromažďovacího zákona, přestože bylo zjevné, že žalobce cílí na využití práva zaručeného čl. 19 Listiny, tj. práva na pokojně se shromažďovat.
48. Žalovaný č. 1 mohl podle soudu, pakliže by povahu Masopustní jízdy správně vyhodnotil, buďto rozhodnout o zákazu daného shromáždění, přičemž proti takovémuuto rozhodnutí se mohl žalobce bránit správní žalobou, případně pakliže by dospěl k závěru, že podmínky pro zákaz shromáždění naplněny nebyly, mohl rozhodnout o stanovení podmínek shromáždění ve smyslu § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona. Nic z toho však Žalovaný č. 1 neučinil a tím žalobci de facto odepřel možnosti ochrany a zároveň způsobil, že také Žalovaný č. 2 následně na Masopustní jízdu jako na celek nehleděl jako na shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Uvedeným postupem tak Žalovaný č. 1 zasáhl do práv žalobce, zejména do jeho práva na pokojné shromažďování a do práva, aby jeho shromáždění byla poskytnuta dostatečná pomoc a ochrana.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

49. Nezákonnost zásahu Žalovaného č. 2 pak žalobce spatřoval v tom, že Žalovaný č. 2 neposkytl žalobci při průjezdu městem takovou asistenci, která by zaručila naplnění účelu shromáždění a zejména umožnila účastníkům Masopustní jízdy slovy žalobce „*v sevřeném celku a přiměřené rychlosti*“.
50. Soud předně konstatuje, že na jednání Žalovaného č. 2 je nutno pohlížet prizmatem posouzení povahy shromáždění – Masopustní jízdy ze strany Žalovaného č. 1. Byť je pravdou, že Žalovaný č. 2 formálně nebyl posouzením povahy Masopustní jízdy ze strany Žalovaného č. 1 vázán, je nutno si uvědomit, že orgánem, který má na úseku práva shromažďovacího zákonem stanoveny rozhodující pravomoci je právě Žalovaný č. 1. Tomu odpovídá § 8 odst. 6 shromažďovacího zákona, dle něhož pouze tehdy, není-li zástupce úřadu přítomen nebo vyžadují-li to okolnosti na místě, zejména rozsah či povaha shromáždění, může podle odstavců 3 až 5 obdobně postupovat příslušník Policie České republiky. Za situace, kdy Žalovaný č. 1 jako určitá „autorita“ v oblasti shromažďovacího práva ve smyslu zákonem stanovených pravomocí samotnou jízdu „alegorických vozidel“ jako shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona neposoudil, je podle soudu pochopitelné, že Žalovaný č. 2 z tohoto jeho, byť nesprávného posouzení vycházel.
51. Soud musí konstatovat, že z provedeného dokazování je patrné, že Žalovaný č. 2 žalobci určitou formu asistence při Masopustní jízdě poskytl, policisté byli při jejím konání přítomni a účastníkům Masopustní jízdy při průjezdu městem do jisté míry asistovali, a to, dalo by se říci v míře, která odpovídala tomu, že Žalovaný č. 2 na základě nesprávného posouzení Žalovaného č. 1 považoval za shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona toliko vystoupení předsedy žalobce na parkovišti Strahov, nikoliv však již Masopustní jízdu samotnou.
52. Mezi stranami není sporu o tom, že žalobce nepožádal o zvláštní užívání komunikací na jím zvolené trase, a to ani přes výslovné upozornění na takovouto možnost ze strany Žalovaného č. 2. Soud se však přiklání k názoru, že žalobce k uskutečnění Masopustní jízdy v jím zvolené formě a po jím zvolené trase povolení ke zvláštnímu užívání komunikace nepotřeboval. Jak uvádí například komentářová literatura „*Při pořádání shromáždění za účasti alegorických vozů je vhodné přistupovat k regulaci shromáždění na základě přiměřenosti a to tak, aby při zachování ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku nebyl znemožněn výkon práva shromažďovacího. Pokud však alegorická vozidla nepřiměřeně porušují dopravní předpisy, např. vjíždějí do pěších zón, do jednosměrných ulic, případně na náměstí, je třeba, aby si organizátor akce příslušná povolení vyřídil (s tím, že mu ale nemusí být vydána, např. tehdy, pokud stav pozemní komunikace nebo okolostojících budov vylučuje užití těžké techniky). Povolení se zvláštním užíváním komunikace se nevztahuje na možnost konat shromáždění jako takové, ale právě na tyto doplňkové aktivity, které jdou již nad rámec běžného shromáždění a na které již nelze nahlížet jako na nezbytnou součást shromáždění. Svolavatel tak má v podstatě na výběr, zda své shromáždění uspořádá formou, která žádné povolení nevyžaduje, a bude tak respektovat ustanovení jiných právních předpisů, či zda bude chtít něco nad rámec běžného užívání, a v tom případě bude muset podstoupit i administrativu s tím spojenou. Je nutné mít na paměti, že omezení provozu pozemních komunikací nejsou bezúčelná. Vjetí alegorickým vozidlem do pěší zóny by mohlo ohrozit chodce, na náměstích často bývá historická dlažba, charakter místa neumožňuje provoz určitých typů vozidel atd. Pokud by byl výklad zákona extenzivní do té míry, že by přisvědčil názoru, že jakékoliv alegorické vozidlo je vždy a za každé situace nezbytnou součástí shromáždění, mohlo by dojít k absurdním situacím, kdy se bude svolavatel domáhat vjezdu kamionem na pěší*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zónu uprostřed historického náměstí či do úzkých středověkých ulic, což může způsobit nenávratné poškození dané lokality. Obdobně by pak bylo možno argumentovat ad absurdum tím, že není třeba řidičské oprávnění, je možné být pod vlivem alkoholu atp. Je tedy vždy nutné hledat určitou vyváženost mezi zájmem svolavatele na zviditelnění akce, a na ochraně ostatních právem chráněných zájmů.“ (viz Jamborová, K. Potměšil, J.: Zákon o právu shromažďovacím. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019). K žádným shora zmíněným situacím (vjezd do pěší zóny, na náměstí apod.) v průběhu Masopustní jízdy nedocházelo, účastníci pouze jeli po pozemních komunikacích, byť velmi nízkou rychlostí, což podle soudu nelze se shora zmiňovanými situacemi ztotožňovat. Nad rámec uvedeného je navíc nutno poukázat také na judikaturu Ústavního soudu, který zastává názor, že „to, že k omezení shromažďovacího práva dochází aplikací zákona, který primárně sleduje jiný cíl, v žádném případě neznamená, že by takové omezení nemuselo naplňovat požadavky čl. 19 odst. 2 Listiny, tedy že je možné jen tehdy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. K uzavření pozemní komunikace, na níž se má konat ohlášené shromáždění, tak bude moci správní orgán přistoupit pouze a jen tehdy, pokud toto uzavření bude odpovídat i požadavkům čl. 19 odst. 2 Listiny, tzn. že komunikace bude uzavřena za účelem dosažení jednoho z legitimních cílů v čl. 19 odst. 2 Listiny uvedených, že uzavření dané komunikace bude k dosažení tohoto cíle nezbytné, a že omezení shromažďovacího práva vůči sledovanému cíli přiměřené. Nelze přitom zapomínat, že podstatou řízení o uzavírce podle § 24 zákona o pozemních komunikacích je rozhodování o nutnosti omezení provozu, nikoliv o nutnosti omezení konání shromáždění. Jinými slovy, postačovalo-li by k dosažení tvrzeného cíle uzavírky pozemní komunikace pouze zakázání shromáždění (bez nutnosti uzavřít provoz na komunikaci), nelze uzavírku podle § 24 zákona o pozemních komunikacích povolit, neboť by tím zjevně docházelo k obcházení zákona o právu shromažďovacím“ (nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16).

53. Žalovaný č. 2 dvě však uvedené povolení zvláštního užívání komunikace po žalobci požadoval, a to zjevně z důvodu, že Masopustní jízdu na základě nesprávného posouzení Žalovaného č. 1 nepovažoval za shromáždění. Skutečnost, že účastníci Masopustní jízdy museli při průjezdu po žalobcem zvolené trase dodržovat zákon a pravidla silničního provozu však podle soudu nelze považovat za nezákonný zásah ze strany Žalovaného č. 2, který toliko vycházel z nesprávného posouzení povahy Masopustní jízdy ze strany Žalovaného č. 1. S ohledem na tuto skutečnost Žalovaný č. 2 poskytl Masopustní jízdě asistenci v odpovídajícím rozsahu tak, aby nedošlo k narušení veřejného pořádku a aby nebyl nepřipustně omezován provoz na pozemních komunikacích, tedy bez toho, aby jakkoliv organizoval provoz na předmětných pozemních komunikacích. Jeho jednání tak podle soudu nelze vzhledem k nastíněným okolnostem za nezákonný zásah považovat.
54. S ohledem na shora uvedené tak soud podle § 87 odst. 2 s.ř.s. prvním výrokem tohoto rozsudku určil, že zásah Žalovaného č. 1, spočívající v nevyhodnocení shromáždění konaného dne 13. 2. 2021, označeného jako Masopustní jízda, jako shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona a s tím spojené neposkytnutí pomoci a asistence danému shromáždění, byl nezákonný.
55. Výrokem č. 2 soud žalobu ve vztahu k žalobcem tvrzenému nezákonnému zásahu Žalovaného č. 2 podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

56. Ačkoliv byl žalobce ve sporu úspěšný jen z jedné poloviny, neboť soud jako nezákonný shledal pouze jeden ze dvou jím tvrzených zásahů, dospěl soud s ohledem na skutečnost, že nezákonný zásah Žalovaného č. 1 měl zásadní vliv také na postup Žalovaného č. 2, který z jeho nesprávného posouzení vycházel, k závěru, že je v tomto případě namístě aplikace § 60 odst. 8 s.ř.s., neboť soud tyto okolnosti považuje za důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu uvedeného ustanovení. Soud tak žalobci přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem, tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 2 000 Kč (žaloba proti Žalovanému č. 2 byla zamítnuta a žalobce tak má právo pouze na náhradu nákladů za soudní poplatek z podané žaloby proti Žalovanému č. 1) a dále náklady na právní zastoupení žalobce advokátem, a to za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na ústním jednání před soudem) a tři režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 14 200 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Z důvodu, že právní zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je tento povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, tj. o částku 2 142 Kč. Celková výše žalobci přiznaných nákladů tak činí 14 342 Kč. Tuto náhradu je žalovaný povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Daniela Askariho.

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 23. března 2022

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

předseda senátu