



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Michala Bobka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Hnutí Pro život ČR, z.s.**, se sídlem Jánská 26, Jihlava, zast. Mgr. Tomášem Hromkem, LL.M., advokátem se sídlem K Brusce 6, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2020, č. j. MV-31279-4/OBP-2020, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2022, č. j. 15 A 39/2022 - 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2022, č. j. 15 A 39/2022 - 42, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2020, č. j. MV-31279-4/OBP-2020, a jemu předcházející rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 29. 1. 2020, č. j. MHMP 163412/2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 21 600 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Tomáše Hromka, LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Žalobce je zapsaným spolkem, jehož deklarovaným cílem je humanitární a vzdělávací činnost zaměřená na záchranu životů nenarozených dětí a na obnovu společenské i právní ochrany života člověka od jeho početí do přirozené smrti. Dne 21. 10. 2019 oznámil Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „Magistrát“) konání shromáždění nazvaného „*Národní pochod pro život 2020*“, jehož účel vymezil jako „*manifestaci pro všechny, kdo věří, že každé počaté dítě má dostat šanci*“ (dále „původní oznámení“). Shromáždění mělo proběhnout dne 18. 4. 2020. Dle původního oznámení sestávalo z přípravných a technických prací (2:30 až 11:30 hodin), programu v parku Klárov v Praze 1 (11:30 až 14:00 hodin), průvodu z Klárova na Václavské náměstí (14:00 až 15:30 hodin), programu na Václavském náměstí (15:30 až 16:00 hodin) a úklidu na Václavském náměstí a Klárově (16:00 až 18 hodin). Dále žalobce v oznámení uvedl, že k zajištění programu na Klárově a Václavském náměstí žalobce umístí na veřejná prostranství mimo jiné bezpečnostní hrazení, pódium o rozměrech 10 x 4 m, automobily s technikou a stany s občerstvením pro pořadatele a účastníky.

[2] Emailem ze dne 22. 10. 2019 sdělila úřední osoba Magistrátu žalobci, že umístování zařízení na veřejná prostranství a parkování osobních automobilů mimo parkoviště není výkonem shromažďovacího práva. K takovým činnostem je třeba si vyžádat příslušné povolení od úřadu příslušné městské části. Následujícího dne informovala úřední osoba žalobce také o tom, že oznámené shromáždění „*Národní pochod pro život 2020*“ koliduje s již dříve oznámeným shromážděním na tentýž den v parku Klárov. Žalobce proto dne 24. 10. 2019 emailem oznámil úpravu trasy průvodu.

[3] Dne 4. 11. 2019 podal žalobce Magistrátu podnět k vydání opravného usnesení podle § 156 správního řádu, v němž se domáhal opravy vyjádření (jakožto úkonu dle části čtvrté správního řádu) úřední osoby ze dne 22. 10. 2019. Žalobce měl za to, že umístění bezpečnostního hrazení, pódia, stanů a mobilních toalet, jakož i parkování motorových vozidel u pódia a v modrých zónách, představuje akcesorické činnosti nezbytné pro naplnění cílů shromáždění, které jsou součástí výkonu shromažďovacího práva. Magistrát shledal podnět nedůvodným. Uvedl, že za výkon shromažďovacího práva ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), je třeba považovat teprve oznámený program od 11:30 hodin na Klárově, s předpokladem ukončení v 16:00 h na Václavském nám. Činnosti probíhající v době od 02:30 do 11:30 hodin jsou zcela nepřiměřené k avizovanému předpokládanému počtu účastníků shromáždění. V tomto kontextu žalobce Magistrát prostřednictvím sdělení úřední osoby informoval o tom, že umístění výše uvedených zařízení není výkonem práva shromažďovacího.

[4] Žalobce doručil dne 22. 1. 2020 Magistrátu doplnění původního oznámení (dále „doplněné oznámení“). Časový harmonogram konání shromáždění včetně umístění souvisejících zařízení v tomto podání vymezil totožně jako v původním oznámení shromáždění, pouze v rámci místa konání uvedl Hradčanské náměstí místo parku Klárov. Magistrát vydal dne 29. 1. 2020 usnesení, jímž podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím *odložil* doplněné oznámení *v části*, ve které žalobce jako časový harmonogram shromáždění oznámeného na den 18. 4. 2020 uvádí (i) v době 02:30 – 12:00 stavbu pódia, ozvučení a servisních stanů na Hradčanském nám.; (ii) v době 07:00 – 12:00 stavbu pódia a ozvučení na Václavském nám.; (iii) v době 16:00 – 18:00 úklidové práce

pokračování

na Václavském náměstí a na Hradčanském náměstí. V tomto rozsahu se dle Magistrátu nejednalo o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.

[5] Odvolání proti rozhodnutí magistrátu žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 2. 2020 zamítl. Podle žalovaného se měl Magistrát při posouzení, zda konkrétní aktivita představuje akcesorickou činnost, omezit pouze na zjevné excesy, o které se v tomto případě nejedná. Magistrát není příslušný k tomu, aby autoritativně posuzoval, jaká činnost v souvislosti s výkonem svobody shromažďovací vyžaduje povolení k záboru veřejného prostranství. Tuto otázku má posoudit místně příslušný úřad městské části, respektive příslušný silniční správní úřad. Věc tudíž podle žalovaného vůbec neměla být předmětem formalizovaného řízení. Na straně druhé organizuje-li osoba masovou akci, při níž dochází k omezování práv jiných, měla by usilovat o konsenzuální řešení, nikoli ihned volit cestu domáhání se práv na úkor ostatních. Žalobce se zde navíc nedomáhal jádra ústavního práva shromažďovacího, ale otázek, které s tímto právem pouze vzdáleně souvisejí, tedy jsou dle žalovaného v „šedé zóně“ práva shromažďovacího.

[6] V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítal, že Magistrát v rozporu se zákonem a judikaturou soudní rozhodl o odložení podstatné části oznámení o konání shromáždění, a to tři měsíce po tomto oznámení. Činnosti uvedené žalobcem v oznámení shromáždění jsou tzv. *akcesorickými činnostmi*, které představují výkon shromažďovacího práva, a není nutno žádat o jejich povolení.

[7] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Za akcesorické činnosti při výkonu shromažďovacího práva považoval takové činnosti, jejichž účelem je podpořit a zesílit účinek shromáždění a naplnit účel shromažďovacího práva. Stavba podíla či stanů s propagačními materiály takovou činností je, což dle městského soudu konstatoval také žalovaný, který v tomto směru korigoval názor Magistrátu. Spornou dle soudu zůstala pouze povaha stanů s občerstvením pro účastníky, případně umístění toalet, a následný úklidu veřejného prostranství. Zde se městský soud ztotožnil s názorem žalovaného, že takové činnosti nelze považovat za akcesorické činnosti při výkonu shromažďovacího práva, neboť se jedná o servisní činnosti spojené s jakoukoli hromadnou akcí, nesouvisející s podstatou a účelem výkonu shromažďovacího práva. Rozhodující proto byla povaha posuzovaných činností. Proto též není pravdou, že oznámené činnosti žalovaný nepovažoval za akcesorické z důvodu jejich nepřiměřenosti. Naopak je shledal přiměřenými a v tomto směru rovněž korigoval názor Magistrátu.

[8] Za podstatnou městský soud dále považoval skutečnost, že správní orgány po žalobci v souvislosti s konáním shromáždění nepožadovaly žádná další povolení. Odložením oznámení o konání shromáždění v rozsahu činností vybočujících z rámce výkonu shromažďovacího práva správní orgány žalobci ve výkonu těchto činností nijak nebránily. Napadené rozhodnutí proto nezasahovalo do veřejných subjektivních práv žalobce. Městský soud poté přisvědčil žalobci v tvrzení, že Magistrát prvostupňové rozhodnutí nevydal ve smyslu § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím bez zbytečného odkladu, nýbrž až sedmý den po doručení doplněného oznámení. Avšak vzhledem k odložení oznámení pouze v části, která dle správních orgánů nebyla shromážděním, i k tomu, že žalobci nebylo v provádění „odložených“ činností bráněno, nepůsobilo prodlení s vydáním prvostupňového rozhodnutí nezákonnost napadeného rozhodnutí.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podává kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Z napadeného rozsudku dle jeho názoru zaprvé vyplývá nesprávný závěr, že k nápravě nezákonného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně postačí, pokud odvolací správní orgán odvolání zamítne, avšak v odůvodnění svého rozhodnutí změnil odůvodnění prvostupňového orgánu v tom směru, že dá za pravdu stěžovateli. Předmět řízení o žalobě ovšem určuje výrok správního rozhodnutí. Podle výroku prvostupňového rozhodnutí Magistrátu se oznámení odkládá v částech týkajících se oznámené doby stavby podíí, ozvučení a servisních stanů, jakož i úklidových prací. Není proto pravdou, že by se spor o povahu naříkaných činností v důsledku zamítavého rozhodnutí žalovaného jakkoli zúžil. Městský soud pominul, že usnesením Magistrátu byla odložena i část oznámení týkající se nesporně akcesorických činností. Pokud městský soud ve shodě s žalovaným konstatoval, že mj. stavba podia je akcesorickou činností a rozsah této činnosti byl přiměřený, usnesení prvostupňového orgánu mělo být zrušeno. Napadený rozsudek je z tohoto důvodu nezákonný. Výrok usnesení Magistrátu se nadto netýká mobilních toalet a primárně nemíří ani na stany pro distribuci baget. Městský soud však napadený rozsudek odůvodňuje tím, že stany s občerstvením a toalety nejsou akcesorickými činnostmi. Nesprávně tudíž interpretoval prvostupňové rozhodnutí Magistrátu, což má za následek vadu řízení zakládající kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[11] Nezákonnost napadeného rozsudku spočívá dle stěžovatele dále v tom, že městský soud při vypořádání žaloby hodnotil okolnosti, které nemají v projednávané věci žádnou relevanci, konkrétně okolnost, že správní orgány po žalobci fakticky nepožadovaly ve vztahu k výkonu činností nepovažovaných za akcesorické ve vztahu ke shromáždění žádná jiná povolení. Nesprávný je rovněž závěr městského soudu, že rozhodnutí správních orgánů nezasáhla do shromažďovacího práva stěžovatele. Pokud došlo k odložení oznámení shromáždění v době nezbytné pro přípravu shromáždění, v této době mohlo být na totéž veřejné prostranství nahlášeno jiné shromáždění znemožňující realizaci práva stěžovatele. Vedle toho absence povolení záboru veřejného prostranství vystavila stěžovatele riziku, že se dopustí protiprávního jednání, za což mu může být uložena sankce.

[12] Městský soud pochybil rovněž při posouzení otázky, zda rozhodnutí správních orgánů byla vydána po lhůtě stanovené v § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím. V této souvislosti neobstojí ani skutkový závěr městského soudu, že teprve v doplnění oznámení byla uvedena doba konání přípravných a úklidových prací. Stěžovatel již dne 23. 10. 2019 v rámci oznámení úpravy trasy průvodu sdělil, že začátek shromáždění má být zachován v čase 2:30.

[13] Stěžovatel také namítá, že podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím lze odložit oznámení o konání shromáždění z důvodu, že se nejedná o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, pouze v rozsahu celého shromáždění. Situace, kdy oznámené shromáždění není pouze zčásti shromážděním podle zákona o právu shromažďovacím, má být řešena výzvou k odstranění vad oznámení ve smyslu citovaného ustanovení.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí ve věci a vyjádření k žalobě. Navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že výkon shromažďovacího práva nebyl nikomu upřen, a to ani v otázce akcesorických činností. Neztotožnil

pokračování

se však se snahou městského soudu pevně vymezit lhůtu pro vydání usnesení podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím. Podle žalovaného má jít o natolik včasnou reakci, aby shromažďovací právo nebylo dotčeno a svolavatel shromáždění mohl včas reagovat.

III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s., v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. je podána z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Není dán ani jiný z případů nepřipustnosti podle § 104 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal jiné nedostatky podmínek řízení, které by bránily dalšímu postupu ve věci.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že dle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím lze odložit pouze oznámení o konání shromáždění *jako celek*. Podle věty první citovaného ustanovení platí: „*Neodstraní-li svolavatel vady oznámení v úřadem stanovené lhůtě nebo se nejedná o shromáždění podle tohoto zákona, úřad oznámení usnesením bez zbytečného odkladu odloží.*“

[18] Výkon shromažďovacího práva je založen na oznamovacím principu. K realizaci tohoto práva není zapotřebí žádného formálního povolení orgánu veřejné moci (viz čl. 19 odst. 2 *in fine* Listiny základních práv a svobod). Postačí jen jeho bezvadné oznámení ve stanovené lhůtě. Oznámení shromáždění plní především účel informační – poskytují se jím informace správním orgánům, tak aby tyto mohly na základě posouzení povahy shromáždění přijmout vhodná opatření. Jedná se tedy o formální úkon adresovaný úřadu (správnímu orgánu ve smyslu § 2a zákona o právu shromažďovacím), jímž svolavatel informuje o konkrétním zamýšleném shromáždění a s nímž – je-li takový úkon platný – zákon o právu shromažďovacím spojuje určitá práva a povinnosti vztahující se k oznamovanému shromáždění. K platnosti tohoto úkonu se vyžaduje především uvedení náležitostí podle § 5 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, ale též například jeho učinění ve lhůtě podle § 5 odst. 1 zákona.

[19] Oznámení shromáždění však není žádostí. Jeho doručením příslušnému úřadu (§ 2a zákona o právu shromažďovacím) proto není zahájeno správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Proto o podaném oznámení příslušný úřad až na zákonem stanovené případy nerozhoduje. Zákon o právu shromažďovacím připouští pouze vydání rozhodnutí (usnesení) o odložení oznámení (§ 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím), o zákazu shromáždění (§ 10 téhož zákona), případně o stanovení podmínek konání shromáždění (§ 8 odst. 2 téhož zákona). V případě posledních dvou druhů rozhodnutí hodnotí správní orgán soulad oznámeného shromáždění s právními předpisy a případně rozhoduje o omezení výkonu shromažďovacího práva. Naproti tomu ustanovení § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím se týká oznámení jako formálního úkonu podmiňujícího zákonnost výkonu práva shromažďovacího.

[20] Odložení oznámení předvídá § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím pro *dvě typově odlišné situace*: jednak neodstraní-li svolavatel vady oznámení v úřadem stanovené lhůtě, jednak pokud se v případě byť i formálně řádně oznamovaného shromáždění nejedná o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím (k pojmu *shromáždění* srov. § 1

odst. 2 ve spojení s § 2 tohoto zákona, dále např. rozsudky NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 39/2014 - 56, ze dne 11. 6. 2013, č. j. 8 As 101/2011 - 186, ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016 - 79 či nejnověji ze dne 28. 6. 2023, č. j. 6 As 99/2022 - 80). Zatímco v prvním zmiňovaném případě se rozhodnutí o odložení oznámení povahou přibližuje rozhodnutí o *zastavení řízení* podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, v případě druhém jde o obdobu *odložení věci* podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[21] Odložením oznámení podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím tak, podobně jako v případě § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu, správní orgán závazně deklaruje, že se úkonem účastníka nebude dále zabývat, tedy že na takový úkon již nebude žádným kvalifikovaným způsobem dále reagovat. V obecné rovině má odložení oznámení za následek, že shromáždění nebylo platně oznámeno. Pro svolavatele shromáždění z toho především vyplývá, že případným pořádáním platně neoznámeného shromáždění se dopustí přestupku podle § 14 odst. 3 písm. a) (jde-li o fyzickou osobu), respektive § 14a odst. 1 písm. a) (jde-li o právnickou osobu) zákona o právu shromažďovacím. V rovině svolávání shromáždění svolavatel nenáleží v souvislosti s oznamovaným shromážděním práva podle § 6 odst. 1 uvedeného zákona. Konečně nepodřazení shromáždění pod režim zákona o právu shromažďovacím znamená nutnost obstarat si příslušná povolení, má-li se shromáždění konat například na veřejném prostranství nebo pozemní komunikaci (srov. již citovaný rozsudek č. j. 6 As 99/2022 - 80, odst. [76] a [77]).

[22] V projednávané věci došlo k odložení oznámení podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím *v části* týkající se činností, které stěžovatel považuje za *akcesorické* k výkonu práva shromažďovacího. Správní orgány, jejichž názor v tomto ohledu aproboval městský soud, část těchto činností posoudily tak, že se nejedná o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. Ve světle právě citovaných zákonných ustanovení a judikatury však NSS shledává postup spočívající v odložení oznámení v rozsahu takových činností za nezákonný.

[23] V projednávané věci není stěžejní otázkou, zda doplnění oznámení (doručeného dne 22. 1. 2020) bylo možné považovat za nové oznámení ve smyslu § 5 zákona o právu shromažďovacím. Ostatně obsahově se doplnění oznámení týkalo stále *téhož shromáždění*, jaké bylo oznámeno původním oznámením (ze dne 21. 10. 2019), naplňovalo přitom náležitosti oznámení. Za podstatné NSS považuje, že v tomto doplnění oznámení specifikované činnosti, stěžovatelem označené za akcesorické, *nepředstavovaly samostatné shromáždění* ve smyslu zákona o právu shromažďovacím (srov. výše, bod [18] tohoto rozsudku). O tom mezi účastníky není sporu – spor se vede o to, zda uvedené činnosti představovaly akcesorické činnosti tvořící součást výkonu shromažďovacího práva.

[24] Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, jehož závěry v téže věci následoval NSS v rozsudku ze dne 31. 10. 2010, č. j. 1 As 32/2008 - 146, pod ochranu ústavně garantovaného práva shromažďovacího spadají i tzv. *akcesorické činnosti* (a předměty). Za akcesorické činnosti považuje odborná literatura činnosti nezbytné k naplnění podstaty a účelu shromažďování, respektive zesilující účinek shromáždění. Tyto činnosti proto taktéž podléhají ochraně shromažďovacího práva [jako příklad literatura pravidelně uvádí umístění zvukové aparatury či pódíí, stolky s peticemi, německá praxe připustila kupř. též stanové tábory (srov. např. Černý, P. Některé otázky shromažďovacího práva v kontextu německé právní úpravy. *Právní rozhledy*, 2018, č. 8, s. 289-293)].

pokračování

[25] Akcesorické činnosti však nejsou samy o sobě *shromážděním*, tj. nejedná se o činnosti *přímo* naplňující podstatu práva shromažďovacího. Jelikož však podléhají ochraně tohoto práva, i v případě akcesorických činností platí, že jejich výkon nesmí být podmíněn povolením orgánu veřejné správy. Zákon o právu shromažďovacím neupravuje zvláštní režim oznamování a následného provádění akcesorických činností. Na takové činnosti ani v žádném ustanovení výslovně nepamatuje. Ochrana těchto činností je *odvozena* od ochrany samotné podstaty práva shromažďovacího, tj. od ochrany *shromažďování* samotného. Zákon o právu shromažďovacím jako podmínku výkonu shromažďovacího práva vyžaduje pouze formální úkon v podobě oznámení shromáždění. Náležitostí takového oznámení přitom dle § 5 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím *není vymezení akcesorických činností*.

[26] V situaci, kdy je platně učiněno oznámení podle § 5 zákona o právu shromažďovacím (a mimo jiné tedy je oznámeno shromáždění splňující kritéria podle zákona o právu shromažďovacím), akcesorické činnosti spojené s oznámeným shromážděním podléhají ochraně práva shromažďovacího, a mimo jiné tedy pro jejich výkon nesmí být vyžadováno další administrativní povolení. Proto se možnost odložit oznámení o konání shromáždění podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím *omezuje na oznámení jako celek*, respektive na oznámení *shromáždění* jako takového. Postup Magistrátu, kdy na základě § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím, by rozhodoval nikoliv o shromáždění jako takovém, ale pouze o některých jeho akcesorických částech, proto není možný.

[27] K tomuto závěru je třeba dospět bez ohledu na skutečnost, že dle § 148 odst. 1 písm. b) správního řádu může správní orgán vydat rozhodnutí v části věci. Za prvé by se muselo jednat o analogii, neboť z důvodů zvláštního režimu zákona o právu shromažďovacím popsaném výše, žádné řízení podle správního řádu ústící v rozhodnutí neprobíhalo. Za druhé, rozhodnutí v části věci lze vydat jen tehdy, jestliže to umožňuje *povaha věci* (a též je-li to účelné), a zpravidla se jím rozhodne o právních poměrech jen některých účastníků nebo jen o některých *právech anebo povinnostech*, o kterých se *v řízení* rozhoduje. V souladu s § 154 správního řádu by v projednávané věci § 148 tohoto zákona bylo možno aplikovat pouze přiměřeně a při splnění podmínky potřeby jeho použití. Především však nelze dost dobře identifikovat část „*věci*“, o níž by v tomto případě mělo být „*rozhodováno*“.

[28] Předmětem rozhodnutí podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím je oznámení shromáždění. Správní orgán odložením oznámení deklaruje, že se oznámením dále nebude zabývat, neboť svolavatel buďto přes výzvu neodstranil vady oznámení, nebo oznamuje „shromáždění“, které ochraně shromažďovacího práva nepodléhá. Správní orgán zde tedy nemůže rozhodovat o „*části věci*“ tvořené akcesorickými činnostmi, neboť jejich ochrana je pouze odvozená od ochrany samotného shromáždění ve smyslu činností představujících samotný výkon (podstaty) shromažďovacího práva. Pokud tedy správní orgán nerozhodne podle § 5 odst. 6 zákona *o právu shromažďovacím ve vztahu k samotnému shromáždění* a implicitně tím uzná, že shromáždění podléhá ochraně (bylo platně oznámeno a splňuje zákonné podmínky), tím samým ochraně podléhají také činnosti nezbytné pro realizaci tohoto shromáždění, bez ohledu na případné odložení oznámení v části týkající se těchto činností.

[29] Správní orgán tudíž rozhoduje formami předvídanými zákonem o právu shromažďovacím vždy pouze ve vztahu ke konkrétnímu shromáždění jako celku. Dospěje-li

k závěru, že shromáždění bylo platně oznámeno a jedná se o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, nevzdává žádné správní rozhodnutí. V případě, že vyvstane potřeba ochrany veřejného zájmu a práv třetích osob, může rozhodnutím stanovit podmínky konání shromáždění (§ 8 odst. 2 zákona), popřípadě v zákonem stanovených případech rozhodnout o zákazu shromáždění (§ 10 zákona).

[30] Právě v rovině možnosti stanovit rozhodnutím podle § 8 zákona o právu shromažďovacím podmínky konání shromáždění především spatřuje NSS – při současně absenci výslovné úpravy akcesorických činností – možnost úřadu příslušného podle zákona o právu shromažďovacím předem regulovat rozsah zamýšlených akcesorických činností, především s ohledem na jejich přiměřenost vůči právům třetích osob, jak v obecné rovině korektně uvedl žalovaný. Současně, pokud takový úřad neshledá důvod k rozhodnutí o omezujících podmínkách konání shromáždění, nezbavuje jej to možnosti informovat o konání shromáždění jiné správní orgány (především místní orgány veřejné správy a silniční úřad). Ty budou následně moci dohlédnout na to, aby si svolavatel shromáždění obstaral potřebná povolení (zejména k záboru veřejného prostranství) s ohledem na činnosti či aktivity, které jasně z práva shromažďovacího již vybočují. Ostatně i žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti prvostupňovému rozhodnutí především z toho důvodu, že dle něj měla být otázka právního režimu činností, které stěžovatel oznámil jako součást výkonu shromažďovacího práva, řešena nikoli Magistrátem v rámci posouzení oznámení shromáždění, nýbrž jinými správními orgány (například právě silničním správním úřadem nebo úřadem příslušné městské části).

[31] V každém případě však platí, že určení činností jako akcesorických k výkonu shromažďovacího práva odvisí od jejich povahy a vztahu k samotnému shromáždění jako takovému. Proto zásadně není vyloučeno postihovat osoby typicky v rovině správního trestání například za nepovolený zábor veřejného prostranství i tehdy, byl-li takový zábor předem deklarován v platně učiněném oznámení o konání shromáždění, avšak rozsah tohoto záboru není fakticky nezbytný pro výkon shromažďovacího práva.

[32] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že prvostupňový orgán postupoval nesprávně, pokud podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím rozhodl o *odložení* oznámení stěžovatele *v části*, v níž stěžovatel vymezil časový harmonogram činností souvisejících se shromážděním konaným dne 18. 4. 2020. Prvostupňový orgán takto fakticky rozhodoval o rozsahu činností, které stěžovatel může provádět v rámci výkonu shromažďovacího práva v souvislosti s řádně oznámeným shromážděním. K tomu ovšem institut odložení oznámení podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím neslouží. Hodlal-li prvostupňový orgán omezit časový a věcný rozsah činností prováděných stěžovatelem v souvislosti s konáním samotného shromáždění, měl tak učinit, při absenci možnosti neformální dohody se svolavatelem shromáždění, za podmínek podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím, tedy rozhodnutím o podmínkách konání shromáždění.

[33] Nad rámec uvedeného NSS konstatuje, že napadený rozsudek neobstojí ani z hlediska zákonnosti vypořádání stěžejní věcné otázky, totiž otázky *rozsahu činností akcesorických* k výkonu shromažďovacího práva. V prvé řadě lze přisvědčit stěžovateli, že při určení, jaké činnosti vykonávané v souvislosti s oznámeným shromážděním lze považovat za akcesorické, není relevantní případná okolnost, že jiné správní orgány následně po svolavatel shromáždění nepožadovaly žádná veřejnosprávní povolení. Tato skutečnost

pokračování

naopak vypovídá o tom, že v protikladu k názoru Magistrátu považovaly příslušné správní orgány stěžovatelem oznámený zábor veřejného prostranství za účelem stavby pódíí, stanů a dalšího technického zázemí (mobilní toalety, hrazení), jakož i stání automobilů s technickým vybavením, za součást výkonu shromažďovacího práva a v souladu s čl. 19 odst. 2 Listiny pro ně nevyžadovaly žádná povolení.

[34] Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že přesvědčení žalovaného i městského soudu, podle něhož umístění toalet pro účastníky shromáždění a úklid vybavení nepředstavují akcesorické činnosti (byť, jak výše uvedeno, toto přesvědčení nemohlo ústit v rozhodnutí o odložení příslušné části oznámení podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím), by za daných skutkových okolností mohlo stěží obstát. Jak bylo uvedeno výše v odst. [24] tohoto rozsudku, akcesorické činnosti bývají vnímány jako činnosti, jejichž účelem je *podpořit a zesílit* účinek shromáždění (srov. konstatování městského soudu v odst. 39 napadeného rozsudku, vycházející ze starší judikatury ústavní, stejně jako literaturu citovanou v odst. 35 až 37 tamtéž).

[35] Podle Nejvyššího správního soudu je nicméně na rozsah těchto činností třeba nahlížet širěji. Akcesorickými činnostmi je třeba rozumět taková jednání, která *slouží k naplnění podstaty* shromažďovacího práva, jíž je výměna informací a názorů, vyjádření postojů účastníků k řešení veřejných a jiných společných záležitostí. Náhled na rozumnou definici rozsahu těchto činností určuje v první řadě význam politického práva pokojně se shromažďovat, jakožto jednoho ze základních pilířů demokracie. Uplatňování tohoto práva představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky, pročež jej lze chápat i jako kolektivní výkon svobody projevu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, a ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16).

[36] Za akcesorické činnosti je proto nutno považovat nejenom takové činnosti, které účinek shromáždění zesílí, ale v zásadě všechny činnosti, které jsou v souvislosti s daným shromážděním, jeho civilizovaným průběhem, *rozumně očekávatelné a předvídatelné pro naplnění jeho účelu*: pokojné kolektivní výměně názorů. Při posuzování kritéria rozumné předvídatelnosti je přitom třeba vzít v potaz perspektivu jak účastníků shromáždění (očekávání činností obvyklých u shromáždění podobného druhu a rozsahu), tak předpoklady svolavatele (očekávání činností potřebných např. s ohledem na předpokládaný rozsah účasti). Proto v případě shromáždění většího rozsahu pořádaných na jednom místě lze rozumně očekávat, že pro naplnění výše zmiňovaného účelu budou také zajištěny základní hygienické potřeby a veřejný pořádek, byť je jimi naplňováno jádro shromažďovacího práva pravda pouze nepřímou. Naproti tomu lze rovněž předpokládat, že průměrný pozorovatel nemůže předvídat zábavní atrakce, stánky s prodejem občerstvení, anebo propagaci zboží či služeb. Takové aktivity již sledují jiný (primárně komerční) účel, nikoli naplnění – byť nepřímou – podstaty shromažďovacího práva. Nelze než uzavřít, že rozumně předvídatelné akcesorické činnosti se budou v konkrétních případech při zohlednění specifik a podob různých typů shromáždění lišit. Z povahy věci se tak bude vždy jednat o individualizované a skutkové posouzení.

[37] Je však zapotřebí podtrhnout, že při hledání individuální rovnováhy v jednotlivých případech nepůjde pouze o tenzi mezi osobami hájícími určitý zájem a toužícími jej veřejně vyjádřit, na straně jedné, a veřejnou mocí, na straně druhé, ale rovněž, či za často především,

o zohlednění *práv a legitimních zájmů třetích osob*, které samy právo shromažďovací nevykonávají. Práva třetích osob mají při posuzování podobných situací zajisté své místo, stejně jako jejich legitimní zájem na tom, aby shromáždění proběhlo pokojně a byl při něm zajištěn veřejný pořádek, včetně zajištění hygieny a čistoty prostředí. Právě ke stanovení rovnováhy mezi výkonem práva shromažďovacího a konkurenčními právy a zájmy přitom zákon o právu shromažďovacím svěřuje příslušnému úřadu pravomoc rozhodnutím stanovit podmínky konání shromáždění (srov. § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím).

[38] Promítnutím uvedených východisek do roviny projednávané věci nelze než dospět k závěru, že nejenom umístění pódíí a stanů s propagačními materiály, nýbrž rovněž umístění mobilních toalet a úklid veřejných prostranství po skončení shromáždění představují rozumně předvídatelnou akcesorickou činnost při shromáždění podobného rozsahu. Lze si stěží představit, že by zájmem veřejné moci, neřkuli dotčených třetích osob, bylo (zanechání) znečištění veřejného prostranství, k němuž chtě nechtě v nějaké míře shromážděním tisíců či nižších desítek tisíců osob na jednom místě dojde.

[39] Podle NSS by jistě bylo možno dále uvažovat, zda lze rozumně předvídat zábor veřejného prostranství na Hradčanském náměstí pro stavbu pódia od 2:30 do 12 hodin, když na Václavském náměstí lze dle samotných dispozic svolavatele obdobné pódium postavit od 7 do 12 hodin. To je nicméně spíše otázka přiměřenosti, která má své místo opět v rámci stanovení omezujících podmínek pro konání shromáždění podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím (např. maximálním časovým rámcem záboru veřejného prostranství pro akcesorické činnosti), nikoli otázka toho, zda umístění pódíí jako takové je rozumně předvídatelnou činností, sloužící naplňování účelu shromažďovacího práva (což nepochybně je).

[40] Prvostupňové rozhodnutí Magistrátu je s ohledem na výše uvedené nezákonné, v důsledku čehož měl žalovaný přistoupit k jeho zrušení. Městský soud proto dospěl k nesprávnému závěru, že rozhodnutí žalovaného z hlediska zákonnosti ob stojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil. Vzhledem k tomu, že z týchž důvodů, pro které NSS zrušil napadený rozsudek, bylo třeba již v řízení před městským soudem zrušit rozhodnutí žalovaného i prvostupňového správního orgánu, NSS současně zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Městský soud, respektive žalovaný by ostatně v případě respektování názoru vysloveného v tomto rozhodnutí nemohli učinit nic jiného, než rozhodnutí žalovaného, respektive jemu předcházející rozhodnutí Magistrátu zrušit. Věc je poté ve smyslu ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. třeba vrátit žalovanému.

[42] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne NSS mimo jiné v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

pokračování

[43] Náklady řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, dále odměna advokáta ve výši 10 200 Kč sestávající z odměny za tři úkony právní služby po 3100 Kč v podobě převzetí a přípravy zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky k vyjádření žalovaného [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a tří režijních paušálů po 300 Kč za dva úkony právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy náklady řízení o žalobě činí 13 200 Kč.

[44] Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, dále odměna advokáta ve výši 3 400 Kč za jeden úkon právní služby po 3100 Kč v podobě sepsání kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a jeden režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 8 400 Kč.

[45] Celková výše nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 21 600 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení v této výši k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Hromka, LL.M., advokáta se sídlem K Brusce 6, Praha 6, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. října 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu