



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupen Mgr. Marcelem Kmetěm, advokátem se sídlem Senovážné náměstí 24, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2023, č. j. 6 A 115/2023-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 9. 2023, č. j. MHMP 1844276/2023, sp. zn. S-MHMP 1825495/ 2023, Magistrát hlavního města Prahy podle § 8 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), stanovil podmínky shromáždění, které se podle oznámení žalobce mělo konat 12. 9. 2023 v době od 17:30 do 19:00 hodin v Praze, formou průvodu od bývalé budovy Elektrických podniků na adrese Bubenská 1, Praha 7, k budově Národního muzea u Čelakovského sadů, po cestě ulicemi Bubenská – Hlávkův most – Wilsonova – Václavské náměstí, za účelem „*Veřejný pochod a happening za humanizaci magistrály a dodržení klimatického závazku*“.

[2] Napadené rozhodnutí stanovilo podmínku pod bodem I. tak, že účastníci shromáždění (včetně svolavatele a pořadatelů) od bývalé budovy Elektrických podniků na adrese Bubenská 1477/1, Praha 7, půjdou ulicemi Bubenská a Hlávkův most, a dále odchylně

od oznámené cesty průvodu jsou povinni na úrovni Těšnovského tunelu na konci Hlávková mostu sejít vpravo k budově Ministerstva zemědělství, odkud půjdou ulicemi Těšnov – Na Florenci – Havlíčkova – Hybernská – Opletalova – Washingtonova – Politických vězňů – Wilsonova – Václavské náměstí, kde na úrovni McDonald's na adrese Václavské náměstí 812/59, Praha 1, přejdou po přechodu a následně k budově Národního muzea a k Čelakovského sadům, přitom k průvodu použijí chodník. Pod bodem II. pak toto rozhodnutí stanovilo podmínku, že účastníci shromáždění (včetně svolavatele a pořadatelů) se nebudou před budovou Národního muzea, které sídlí na adrese Václavské náměstí 1700/68, Praha 1, zdržovat ve vozovce a pořadatelům se zakazuje tuto vozovku přehrazovat páskou či jiným předmětem.

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 14. 9. 2023, č. j. 6 A 115/2023-47, zrušil výrok I. napadeného rozhodnutí a zamítl žalobu proti výroku II. napadeného rozhodnutí.

[4] Městský soud uvedl, že na rozdíl od žalobce se nedomnívá, že by stanovením podmínky místa shromáždění podle § 8 odst. 2 zákona fakticky došlo k jeho zákazu a že by takový výklad mohl vést k nepřípustnému omezení shromažďovacího práva, neboť i takové rozhodnutí musí odpovídat podmínkám zákona, tedy mj. být i dostatečně odůvodněné. V samotném znění tohoto ustanovení tak městský soud nespatořoval žádný nebezpečný aspekt případné libovůle v rozhodování o výkonu shromažďovacího práva.

[5] Pokud se týká samotného vymezení místa shromáždění pod bodem I. napadeného rozhodnutí, dospěl městský soud k závěru, že důvody uváděné žalovaným pro změnu podmínek konání shromáždění do jiného místa nemohou obstát. Z oznámeného účelu shromáždění podle názoru městského soudu jasně plyne, že právě místo shromáždění je pro tento účel podstatné. Proto rozhodnutí v tom smyslu, které toto místo změnilo na místo, které vzhledem k historické podobě vedení severojižní magistrály a vybudovaných chodníků v její blízkosti vede v podstatě jinudy (např. Opletalovou ulicí či ulicí Politických vězňů, tedy v místech oddělených od magistrály blokem domů či parkem), musí být zdůvodněno skutečně zásadními argumenty. Účel shromáždění vedený touto trasou městský soud považuje spíše za nenaplněný. Podle městského soudu tak změna trasy pochodu shromáždění do účelu shromáždění zasahuje nad míru akceptovatelnou ochranou jiných práv, které uváděl žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a tím i výkon práva shromažďovacího omezuje na projev, který nešetří podstatu a smysl oznámeného účelu shromáždění. Důvody uvedené v napadeném rozhodnutí, které hodnotí zásah výkonu shromažďovacího práva do práv jiných, městský soud tedy neměl za natolik intenzivní, aby mohly legitimně odůvodnit přesun místa shromáždění na místo, které nemá s ohlášeným účelem shromáždění přímou souvislost.

[6] Ohledně žalobního bodu, který se týkal výroku II. napadeného rozhodnutí, dospěl městský soud naopak k závěru, že žaloba v této části nemůže závěr žalovaného zpochybnit. Podle městského soudu není předmětný výrok zmatečný či neurčitý. Byť je ve výroku použito sloveso „zakázat“, z celkového členění rozhodnutí je patrné, že návětí obou výroků je společné, a rozhodováno bylo podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. Výrokem II. pak nebylo shromáždění zakázáno jako takové ve smyslu § 10 odst. 3 téhož

pokračování

zákona, ale bylo zakázáno přehrazení vozovky páskou či jiným předmětem. Podle názoru městského soudu členění výroku i jeho obsah je možné interpretovat jako stanovení podmínek konání shromáždění. Jestliže žalovaný rozhodl v tom smyslu, že pozemní komunikace nesmí být úplně přehrazena pro obecné užívání, ale výkon shromažďovacího práva vymezil na plochy mimo vozovku, jedná se dostatečně zdůvodněné rozhodnutí s ohledem na zásadní nepoměr průběhu shromáždění. Zatímco ve výroku I. se jednalo o konání průvodu na části komunikace v jednom z jízdních pruhů, který ji však podle oznámeného průběhu nezablokoval, v této části oznámeného shromáždění mělo dojít přímo k přehrazení celé komunikace na dobu 20 minut, a tedy k vyloučení jakéhokoliv provozu na ní. Takový výkon shromažďovacího práva městský soud považoval za natolik intenzivní zásah do práv a svobod jiných (zde ostatních účastníků silničního provozu, jimž je na určitou dobu zcela znemožněno obecné užívání pozemní komunikace), včetně zde již reálného nebezpečí ohrožení průjezdu vozidel IZS, že judikatura zásah v takovém případě spočívající v omezení shromažďovacího práva umožňuje.

[7] K namítané systémové podjatosti městský soud uvedl, že se musí jednat o skutečně důvodnou pochybnost o nepodjatosti úředníků, kteří rozhodnutí vydali, a že její skutkové vymezení je na účastníkovi řízení. V této věci rozhodnutí vydal odbor živnostenský a občanskoprávní, jehož ředitel rozhodnutí opatřil podpisem. Jednalo se přitom o výkon tzv. přenesené působnosti obcí (resp. hlavního města Prahy), kde se jednotlivé úřední osoby řídí právním řádem, nikoliv pokyny primátora hlavního města Prahy. V této souvislosti městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, který se k této otázce dostatečně podrobně vyjádřil. Městský soud rovněž poukázal na to, že žalobce tzv. systémovou podjatost sice obecně namítl, neuvedl však žádné další okolnosti, které by tomuto jeho názoru svědčily.

III.

[8] Proti výroku I. tohoto rozsudku podal v zákonné lhůtě kasační stížnost žalovaný [dále jen „stěžovatel a“], proti výrokům II. a III. tohoto rozsudku pak podal v zákonné lhůtě kasační stížnost žalobce [dále jen „stěžovatel b“].

[9] Stěžovatel a) má za to, že uložením podmínky, že se průvod uskuteční po chodníku, a namísto pochodu částí ulice Wilsonova se uskuteční po stanovené trase, která je blízko oznámené trasy, nedošlo k zásadnímu omezení shromažďovacího práva ani ke zmaření oznámeného účelu shromáždění. V této souvislosti zejména poukázal na to, že časté opakování průvodů za stejným či obdobným účelem po tak vytížené komunikaci jako je severojižní magistrála ve svém souhrnu nepřiměřeně zasahuje do práv a svobod jiných účastníků silničního provozu, zejména řidičů motorových vozidel. Dalším důvodem pro změnu trasy průvodu byla i ochrana veřejného pořádku, zejména života a zdraví všech dotčených osob, tj. účastníků shromáždění, policistů i dalších účastníků silničního provozu. Silniční komunikace, jako je dotčená část úseku ulice Wilsonova, představuje pro chodce, včetně útvaru chodců, nebezpečí střetu s rychle jedoucími vozidly, která zde jezdí ve více jízdních pruzích a na několika místech na ně navazují připojovací jízdní pruhy a svým charakterem se podobá dálnici nebo silnici pro motorová vozidla. Nelze ani vyloučit konflikty řidičů jedoucích v ostatních jízdních pruzích s účastníky shromáždění, kteří vzhledem k pomalé chůzi způsobují za sebou kolonu vozidel. Při takto napjaté situaci, kdy

bývá nemalá část řidičů s ohledem na často opakované průvody pořádané za obdobným účelem ve zjevném stresu z rozčilení, nelze ani vyloučit nečekanou reakci některého z nich a úmyslné najetí do účastníků shromáždění a doprovázejících policistů.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel a) navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok I. napadeného rozsudku a věc v tomto rozsahu vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel b) namítal, že žalobou napadené rozhodnutí je ve výroku II. nepřezkoumatelné, neboť výrok rozhodnutí ve svém důsledku představuje zákaz shromáždění v ohlášeném místě, avšak právní argumentace v rozhodnutí neodkazuje na § 10 zákona o právu shromažďovacím, podle něhož lze shromáždění zakázat, ani neobsahuje žádné jiné kvalifikované či měřitelné důvody pro zákaz shromáždění, resp. pro uložení podmínky jejího konání mající za následek změnu místa konání shromáždění. Napadené rozhodnutí tak obchází zákon, neboť ve formě uložení podmínek konání shromáždění podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím byla stěžovateli b) uložena podmínka představující zákaz shromáždění v určitém místě, resp. určitým způsobem. Žalovaný byl povinen ve svém rozhodnutí takto uloženou podmínku odůvodnit v rozsahu splnění podmínek pro zákaz shromáždění ve smyslu § 10 odst. 2 nebo 3 zákona o právu shromažďovacím. Napadené rozhodnutí rovněž neuvádí přesvědčivé důvody svědčící ve prospěch naplnění podmínek čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) pro omezení shromažďovacího práva.

[12] Stěžovatel b) je přesvědčen, že právo konat shromáždění i ve formě přehrazení vozovky, resp. v místě, jehož využití ke shromáždění vede k úplnému znemožnění silničního provozu motorovými vozidly, vyplývá přímo z čl. 19 Listiny, resp. rovněž ze zákona o právu shromažďovacím, jedná-li se jinak o veřejné prostranství, kam může účastník v souladu se zákonem vstupovat či vjíždět. Žalovaný svými podmínkami zcela zmařil účel, když změnil místo shromáždění. Argument o možnosti konat shromáždění jinde proto nemůže obstát. Skutečnost, že z předpisů upravujících silniční provoz nevyplývá oprávnění užívat vozovku ke konání shromáždění, neznamená, že vozovku ke shromáždění užívat nelze. Rozsudek městského soudu nesprávně vychází z předpokladu, že limity shromažďovacího práva jsou dány pravidly silničního provozu. Jízda automobilem (resp. užívání pozemní komunikace k tomuto účelu), jet autem kdykoliv, kamkoliv bez jakéhokoliv zdržení či omezení, není, na rozdíl od shromažďování, právem nebo svobodou ve smyslu Listiny. Výkon shromažďovacího práva je proto v tomto směru nadřazen nerušené jízdě automobilem.

[13] Stěžovatel b) v této souvislosti poukázal na skutečnost, že v přesně stejném místě se již shromáždění konalo, když v roce 1990 byla magistrála zablokována za stejným účelem. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011-72, přitom neobstojí zákaz shromáždění odůvodněný nutností excesivního omezení dopravy, pokud správní orgán mj. nezakázal jiné shromáždění ve stejné lokalitě a obdobném čase. Žalovaný a následně městský soud se zcela opomněli vypořádat s § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, z něhož vyplývá, že místo konání shromáždění lze zakázat pouze v případě, pokud by tím nebyl zmařen oznámený účel shromáždění. Městský soud přitom v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že místo konání shromáždění je pro účel shromáždění klíčové (bod 42). Stěžovatel b) je přesvědčen, že rovněž u shromáždění ve vozovce před budovou Národního muzea byla naplněna hypotéza § 10 odst. 3 zákona

pokračování

o právu shromážďovacím, kdy za předpokladu zmaření účelu shromáždění nelze shromáždění na určitém místě zakázat. Za nepřezkoumatelnou navíc považuje stěžovatel b) argumentaci městského soudu v bodu 67 napadeného rozsudku, kdy mu není zřejmé, co je myšleno obratem „zásadní nepoměr průběhu shromáždění“.

[14] Závěrem stěžovatel b) namítal, že městský soud nesprávně posoudil otázku systémové podjatosti zaměstnanců žalovaného. Stěžovatel b) předložil soudu zcela konkrétní vyjádření primátora Hlavního města Prahy, který veřejně vystupoval tak, že rozhodnutí žalovaného má být právě rozhodnutím primátora. Městský soud však s takovým důkazem nepochybně nepočítal a považoval okolnost systémové podjatosti žalovaného za neprokázanou. Městský soud implicitně klade na stěžovatele b) požadavky, kterým objektivně nelze dostát. Stěžovatel b) je při posuzování míry podjatosti správního orgánu, resp. osob vystupujících za správní orgán, odkázán na veřejná vyhlášení politiků, resp. osob rozhodujících či vystupujících za žalovaného a objektivně nemá možnost obstarat si (a tedy ani předložit soudu) důkazy o konkrétním způsobu vlivu primátora na příslušné osoby ve věci rozhodující. Z veřejně dostupných údajů je přitom pochybné, zda je rozhodnutí žalovaného výsledkem nezávislého výkonu přenesené působnosti, a v tomto směru dochází k spravedlivé aplikaci zákona, nebo zda se jedná o artikulaci politických názorů osob majících vliv na činnost žalovaného prostřednictvím své politické moci a funkcí. Rovněž neuctivá, znevažující či dokonce zesměšňující vyjádření žalovaného evidentně svědčí o tom, že i osoba rozhodující ve věci byla vůči stěžovateli b) nepřiměřeně podjata a její argumentace vůči ohlášenému shromáždění je zcela v souladu s veřejnou prezentací vedoucích představitelů Hlavního města Prahy vyjadřujících se i v mediálním prostoru.

[15] Z uvedených důvodů stěžovatel b) navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil výroky II. a III. rozsudku městského soudu a současně i výrok II. žalobou napadeného rozhodnutí.

[16] Stěžovatel a) ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b) podpořil závěry městského soudu týkající se výroku II. napadeného rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Vyjádřil se rovněž podrobně k jednotlivým okruhům kasačních námitek.

[17] Stěžovatel b) ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) podpořil závěry městského soudu týkající se výroku I. napadeného rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Vyjádřil se rovněž podrobně k jednotlivým okruhům kasačních námitek.

IV.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[20] Vzhledem k tomu, že stěžovatel b) uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[21] Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým nelze skutečně rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Z ustálené judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je zejména takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, nebo jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod uvedený pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-78, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je dále takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním. Může se jednat též o rozhodnutí, jehož závěry jsou v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními, nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud žádnou vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost neshledal. Z jeho obsahu je zřejmé, jakým způsobem o věci městský soud rozhodl a odůvodnění rozsudku je plně v souladu s jeho výrokiem. Úvahy městského soudu jsou dostatečně jasné a srozumitelné.

[22] Napadený rozsudek nelze považovat ani za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť z jeho obsahu je zřejmé, jak o věci městský soud uvážil, a proč podané žalobě částečně vyhověl a zrušil výrok I. napadeného rozhodnutí a ve vztahu k výroku II. žalobu zamítl. Ačkoli se městský soud výslovně nevyjadřoval ke každému žalobnímu tvrzení (či jeho doplnění), je z napadeného rozsudku jasně patrné, že podle názoru městského soudu zásadní nepoměr průběhu shromáždění spočíval v tom, že zatímco ve výroku I. se jednalo o konání průvodu na části komunikace v jednom z jízdnic pruhů, který ji však podle oznámeného průběhu nezablokoval, v části oznámeného shromáždění podle výroku II. mělo dojít přímo k přehrazení celé komunikace na dobu 20 minut, a tedy k vyloučení jakéhokoliv provozu na ní, přičemž takový výkon shromažďovacího práva považoval městský soud za intenzivní zásah do práv a svobod jiných, včetně reálného ohrožení průjezdu vozidel IZS. Nepřezkoumatelné totiž není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud či správní orgán zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29; k významu přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí obecně pak bod 30 tamtéž). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž městský soud své rozhodnutí založil, je potom otázkou zákonnosti jeho rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti. Rovněž v tomto ohledu napadený rozsudek městského soudu plně obстоjí.

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal, že nic nebrání věcnému přezkumu napadeného rozsudku v rozsahu kasačních námitek.

[24] Podstatou sporu v případě výroku I. žalobou napadeného rozhodnutí je posouzení, zda přesunutí oznámeného shromáždění mimo místní komunikaci I. třídy, kde mělo být konáno (severojižní magistrála), až na počáteční úsek této silnice, kde bylo omezeno na chodník, který v této části je vybudován (dále již chodník není), na trasu jinou (která odpovídá chůzi po chodníku v blízkosti silnice), představovalo zásah státní moci v takovém

pokračování

rozsahu, že popírá účel shromáždění (podle zákona o právu shromažďovacím), či podstatu a smysl tohoto základního politického práva podle Listiny.

[25] Podle článku 19 Listiny základních práv a svobod: „(1) Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno. (2) 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.“

[26] Podle článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

[27] Podle § 8 odst. 1, 2 zákona o právu shromažďovacím: (1) Úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavatel, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu. (2) Úřad může v nezbytných případech pro účely ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných rozhodnutím stanovit podmínky konání shromáždění. Úřad může stanovit podmínky pro konání shromáždění zejména tehdy, má-li se na stejném místě a ve stejnou dobu konat jiné shromáždění nebo veřejnosti přístupný kulturní, sportovní nebo jiný společenský podnik (dále jen "veřejnosti přístupný podnik") a mezi svolavatelem nebo mezi svolavatelem a osobou pořádající veřejnosti přístupný podnik nedošlo k dohodě o úpravě doby nebo místa konání shromáždění nebo veřejnosti přístupného podniku.“

[28] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že z oznámeného účelu shromáždění je zřejmé, že místo shromáždění (tj. trasa pochodu) bylo pro tento účel podstatné. Stěžovatel b) jako svolavatel jasně deklaroval, že symbolickým pochodem v pravém jízdním pruhu účastníci shromáždění vyjádří svůj nesouhlas s vedením vysokokapacitní silnice v historickém centru města, v bezprostřední blízkosti obytných domů, která podle jejich názoru omezuje obyvatele města a ohrožuje jejich zdraví, přičemž formuloval i řadu požadavků na dokončení „humanizace“ magistrály (např. instalací světelných závor ve směru do centra, realizací chybějících přechodů pro chodce a doplněním cyklopruhů v úseku mezi Vltavskou a Pankrácí). Stěžovatel b) rovněž uvedl, že během pochodu účastníci shromáždění půjdou ohlášenou trasou v souladu s pravidly silničního provozu v pravém jízdním pruhu v útvaru chodců, do ostatních jízdních pruhů nebudou vstupovat a ty tak zůstanou bez omezení průjezdné pro automobilovou dopravu.

[29] Jak správně uvedl městský soud, z výroku I. žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že stěžovatelem a) určená trasa vede v podstatě jinudy – v místech oddělených od magistrály blokem domů či parkem. Z uvedeného je zřejmé, že účel shromáždění vedený toto odlišnou trasou nebude z pohledu jeho účastníků naplněn. Právě faktické sepětí konkrétní požadované trasy (místa shromáždění) s důvody, pro které se shromáždění konalo, podle přesvědčení kasačního soudu správně vedlo městský soud k úvaze, že žalovaný nesnesl dostatek argumentů k vedení průvodu jinudy, než byla trasa oznámena (byť i v některých úsecích relativně nedaleko od magistrály, resp. po jejím chodníku).

[30] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s argumentací městského soudu pod body 43 až 48 napadeného rozsudku, kde městský soud dospěl k přesvědčivému závěru, že podle

dopravních předpisů nelze pohyb chodců na severojižní magistrále vyloučit, a to zejména s odkazem na kategorizaci dané vozovky jako místní komunikace I. třídy. Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, upravuje pohyb chodců na takovéto komunikaci (viz § 53 odst. 1, 3 a § 56 odst. 1), kdy útvar chodců má povinnost pohybovat se vpravo, přičemž nebylo prokázáno, že by pohyb chodců byl na této konkrétní komunikaci zakázán. Proto neobstojí argumentace stěžovatele a), kterou se pokouší dovodit oprávněnost omezení shromažďovacího práva na severojižní magistrále jednak výkladem pravidel silničního provozu, jednak odkazem na stavební stav severojižní magistrály (částečná neexistence chodníku, úzká až žádná krajnice, vysoká svodidla, šíře vozovky, množství jízdních a přípojovacích pruhů).

[31] K argumentaci stěžovatele a), v níž odkazuje na existenci vážného nebezpečí pro život a zdraví účastníků průvodu či policistů ze strany třetích osob (zejm. kolemjedoucích řidičů), Nejvyšší správní soud uvádí, že hypotetické protiprávní jednání neúčastníků shromáždění nelze přičítat k tíži stěžovatele b). Kasační soud stejně jako městský soud je přesvědčen, že v ohlášeném místě konání shromáždění, kde se již v nedávné minulosti několik pochodů konalo, je dostatek prostoru k zajištění bezpečnosti jak účastníků shromáždění, tak dalších osob, které jsou konáním shromáždění dotčeny. Ustálená judikatura přitom vychází z toho, že se shromažďovacím právem jsou spojeny i pozitivní závazky veřejné moci. Nejen, že je veřejná moc povinna zdržet se určitých zásahů do tohoto práva, ale v určitých případech je povinna toto právo aktivně chránit a zajišťovat jednotlivcům možnost je účinně vykonávat (viz § 6 zákona o právu shromažďovacím). Policie ČR (v součinnosti s pořadateli) má bezpochyby dostatečné prostředky k zajištění bezpečí účastníků průvodu i dalších účastníků silničního provozu.

[32] Rovněž lze souhlasit se závěrem městského soudu, že konáním shromáždění v ohlášené trase nedojde k takovému zásahu do práv a svobod jiných osob (účastníků silničního provozu), které by odůvodňovalo změnu ohlášené trasy průvodu. V této souvislosti lze zejména poukázat na oznámený charakter průběhu shromáždění, kdy průvod účastníků má zabírat pouze jeden (pravý) jízdní pruh a další jízdní pruhy mají být bez omezení průjezdné. Lze tak předpokládat relativně nízkou intenzitu omezení provozu na předmětné komunikaci. Navíc jak správně uvedl již městský soud, stěžovatel a) v žalobou napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem neposoudil samotné místo shromáždění a jeho čas ve vztahu k intenzitě zásahu do dopravy, jak vyžaduje judikatura (např. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2007, č. j. 5 As 26/2007-86). Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí není zřejmé, proč místo a čas konání shromáždění stěžovatel a) vyhodnotil tak, že by mělo dojít k závažnému narušení dopravy velké intenzity.

[33] Pokud jde o kasační námitky stěžovatele b), které se týkaly výroku II. žalobou napadeného rozhodnutí, jímž byla účastníkům shromáždění stanovena povinnost nezdržovat se ve vozovce u Národního muzea a nepřehrazovat tuto vozovku páskou či jiným předmětem, zde Nejvyšší správní soud naopak pochybení stěžovatele a) neshledal.

[34] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele b), že výrok II. žalobou napadeného rozhodnutí představuje ve svém důsledku zákaz shromáždění v ohlášeném místě. Z výroku I. napadeného rozhodnutí vyplývá, že účastníci shromáždění měli v závěru průvodu na Václavském náměstí na úrovni McDonald's přejít po přechodu k budově

pokračování

Národního muzea a k Čelakovského sadům. Stěžovatel a) výrokem II., který navazuje na výrok I., účastníkům pouze stanovil, že se nebudou před budovou Národního muzea zdržovat ve vozovce (jak podle oznámení po dobu 20 minut zamýšlel svolavatel) a tuto nebudou nijak přehrazovat, nicméně v konání shromáždění na chodníku v oznámené trase jim nebylo nijak bráněno. I z odůvodnění rozhodnutí vyplývá (viz 1. odstavec na straně 8), že v oznámení avizovaný „happening“ před budovou Národního muzea mohou účastníci shromáždění uskutečnit na chodníku, tedy v bezprostřední blízkosti vozovky. Stanovené podmínky konání shromáždění tak nemohly pro svolavatele představovat zákaz shromáždění. Za této situace nebyl důvod, aby právní argumentace v napadeném rozhodnutí odkazovala na § 10 zákona o právu shromažďovacím, či aby obsahovala jiné kvalifikované či měřitelné důvody pro zákaz shromáždění, jak požaduje stěžovatel b). Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele b) proto nedospěl k závěru, že napadené rozhodnutí obchází zákon. Jak správně uvedl městský soud, formou stanovení podmínek konání shromáždění podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím lze obecně vymezit jakékoliv podmínky konání shromáždění, tedy i místo a dobu jeho konání.

[35] Nelze ani souhlasit se stěžovatelem b), že právo konat shromáždění ve formě přehrazení vozovky, které vede k úplnému znemožnění silničního provozu motorovými vozidly, vyplývá přímo z čl. 19 Listiny, resp. rovněž ze zákona o právu shromažďovacím. Stěžovatel a) v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl relevantní konkrétní důvody, proč se v daném čase a místě jedná o natolik intenzivní zásah do obecného užití komunikace a práv a svobod ostatních účastníků silničního provozu, včetně reálného nebezpečí znemožnění průjezdu vozidel IZS, který nemůže být odůvodněn konáním shromáždění. Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že účastníkům shromáždění nebylo bráněno, aby svůj „happening“ uskutečnili na chodníku v bezprostřední blízkosti vozovky, tedy podle názoru zdejšího soudu nedošlo ke zmaření oznámeného účelu shromáždění. Výkon shromažďovacího práva není absolutní a v odůvodněných případech jej lze v souladu s platnými právními předpisy omezit.

[36] Odkaz stěžovatele b) na skutečnost, že ve stejném místě se již shromáždění konalo, když v roce 1990 byla magistrála zablokována za stejným účelem, je podle názoru kasačního soudu bezpředmětný. Je zřejmé, že nelze srovnávat situaci v roce 1990 a v současnosti, a to zejména s ohledem na intenzitu provozu a stav dopravní infrastruktury. To, že správní orgán nezakázal jiné shromáždění ve stejné lokalitě a obdobném čase v dávné minulosti, bez dalšího neznámá, že tak nemůže učinit později za předpokladu, že své rozhodnutí řádně odůvodní. Navíc je třeba dodat, že v nyní posuzovaném případě nedošlo k zákazu shromáždění podle § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, ale toliko k stanovení podmínek konání shromáždění podle § 8 odst. 2 téhož zákona.

[37] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani námitku „systémové podjatosti“. Městský soud správně uvedl, že stěžovatel a) je správním orgánem vykonávajícím na daném úseku přenesenou působnost, proto ve vztahu k primátorovi hlavního města Prahy potažmo jiným politickým představitelům města není ve vztahu podřízenosti. Podle stěžovatele b) měla podjatost úředních osob vyplývat z prokázaného intenzivního zájmu politického vedení města na výsledku řízení, tedy na tom, aby nedocházelo k opakovanému blokování dopravy účastníky shromáždění. Takto obecně pojaté podezření nemůže představovat skutečnost prokazující mimořádné riziko systémové podjatosti všech označených úředních

osob. Stěžovatel b) neprokázal, že by na úřední osoby byl činěn ze strany vedení města tlak, aby rozhodovaly v souladu s jeho politickými zájmy. Ani z obsahu spisu nic takového nevyplývá. Obecně lze dodat, že Nejvyšší správní soud již v řadě dřívějších případů konstatoval, že veřejná vystoupení politiků jsou v případě místně důležitých zájmů běžným jevem a korelují s podstatou politiky jako správy věcí veřejných; jakákoliv politická vyjádření nelze automaticky považovat za důvod podjatosti úředníků vystupujících v zaměstnaneckém či obdobném poměru vůči korporaci, kterou tito političtí představitelé zastupují (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018-55, či ze dne 2. 3. 2017, č. j. 4 As 219/2016-35). Zároveň však dodal, že je v zájmu politických představitelů vyjadřovat se z hlediska probíhajících řízení uměřeně tak, aby nevzbudili pochybnosti o možném zasahování politického vedení samospráv či státu do těchto řízení (rozsudek ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS).

[38] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[39] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasačních stížnostech úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2024

David Hipšr
předseda senátu