



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **J. T.**, zastoupený Mgr. Janem Bičičtěm, advokátem se sídlem Václavské náměstí 2132/47, Praha 1, proti žalovanému: **Obecní úřad Červená Voda**, se sídlem Červená Voda 268, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. 4. 2024, č. j. 52 A 17/2024-91,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o rozhodnutí o stanovení podmínek konání shromáždění podle § 8 odst. 2 a § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon“), které spočívají ve změně místa konání oznámeného shromáždění z důvodu jeho kolize s místem konání automobilového závodu, a to za situace, kdy vyjádření nesouhlasu s jeho uspořádáním je oznámeným účelem shromáždění. V této souvislosti bylo třeba se zabývat i zvláštním způsobem doručování takového rozhodnutí vyvěšením na úřední desce soudu podle § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona.

[2] Dne 14. 2. 2024 byla žalovanému doručena žádost spolku Podorlický autoklub z. s. (dále jen „pořadatel závodu“) o povolení zvláštního užívání místních komunikací včetně uzavírek za účelem konání automobilového závodu „II. Rallye Králíky 26. – 27. 4. 2024“ (dále jen „automobilový závod“ nebo „závod“). Zvláštní užívání se mělo týkat také pozemních komunikací č. 31228 a 31220 spojujících vesnici Horní Orlice (část obce Červená

Voda), vesnici Dolní Ledeč (část obce Králíky) a osadu Zlatý Potok (část obce Malá Morava). Uvažovaná doba uzavírek dotčených komunikací byla naplánována na den 27. 4. 2024 v čase od 6:00 hod. do 21:00 hod.

[3] Rada obce Červená Voda usnesením ze dne 19. 2. 2024, č. 7/40R/2024, vyslovila souhlas s žádostí pořadatele závodu o povolení zvláštního užívání silnic I., II. nebo III. třídy a o stanovení přechodné úpravy provozu na dotčených pozemních komunikacích podle § 77 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

[4] Následujícího měsíce, dne 26. 3. 2024, oznámil žalobce (dále jen „stěžovatel“) konání pochodu na pozemních komunikacích č. 31228 a 31220, který se měl konat dne 27. 4. 2024 od 9:30 hod. do 18:00 hod. (dále jen „pochod“ nebo „shromáždění“). Pochod byl naplánován tak, aby probíhal opakovaně v čase, kdy na výše uvedených pozemních komunikacích budou probíhat rychlostní zkoušky závodu. Účel pochodu stěžovatel vymezil jako „*vyjádření nesouhlasu s pořádáním motoristické akce bez omezení rychlosti v obcích a lesích bez řádného zajištění bezpečnosti, v rozporu se zákonem, za ochranu přírody, před nežádoucími vlivy motorismu*“. Pochodu se mělo účastnit přibližně 40 osob, které se měly po veřejné komunikaci pohybovat jako chodci při dodržení pravidel silničního provozu. Stěžovatel v ohlášení pochodu zdůraznil, že místo a čas shromáždění bylo zvoleno v návaznosti na konání automobilového závodu a jejich změna by zmařila účel shromáždění. Tím bylo, aby vyjádřený nesouhlas s konáním akce byl zřejmý těm osobám, které se budou ve stejnou dobu účastnit akce jako závodníci, pořadatelé nebo diváci.

[5] Z důvodu zajištění bezpečnosti žalovaný nepovažoval současné konání obou akcí za možné. V přípisu ze dne 28. 3. 2024 proto navrhl stěžovateli uspořádání pochodu na jiném místě, konkrétně na několika pozemcích v obci Červená Voda, přes které nevede trasa závodu. Na to stěžovatel téhož dne reagoval tím, že nemá k dispozici veškeré potřebné podklady týkající se automobilového závodu, a žalovaného požádal podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, o poskytnutí veškerých materiálů týkajících se závodu. K návrhu na změnu místa pochodu se výslovně nevyjádřil, vznesl ale řadu námitek, v nichž brojil proti postupu žalovaného a namítal zásah do shromažďovacího práva.

[6] Rozhodnutím ze dne 1. 4. 2024, č. j. OUCV/1422/2024/OOS, žalovaný stanovil podle § 8 odst. 2 a § 11 odst. 1 shromažďovacího zákona podmínky pro konání shromáždění. Jejich součástí byla změna místa konání oznámeného shromáždění, které se mělo uskutečnit na pozemcích ve výlučném vlastnictvím obce Červená Voda parc. č. 2531/15 (ostatní plocha), parc. č. 22/11 (zahrada), parc. č. 2531/17 (ostatní plocha) a parc. č. 2531/18 (ostatní plocha), všech v katastrálním území Červená Voda. Účastníkům bylo uloženo, že jsou při konání oznámeného shromáždění povinni dodržovat zákon o silničním provozu a že nebudou vstupovat na vozovku, ani se zdržovat ve vozovce, a to po celé trase konaného shromáždění.

[7] Žalovaný zdůvodnil své rozhodnutí tím, že pořadatel závodu ohlásil automobilový závod dne 14. 2. 2024 a pochod stěžovatele se má konat ve stejném čase a na stejné trase, kde je nahlášen průběh rychlostních zkoušek závodu. Z důvodu zajištění bezpečnosti není možné, aby se na téže trase konaly obě akce současně. Jde-li o stanovené místo konání,

pokračování

žalovaný nejdříve zvažoval pozemky, které by byly vhodné svou velikostí i pro zajištění bezpečnosti. S ohledem na jejich umístění by však mohlo dojít k tomu, že účastníci závodu shromáždění vůbec nezaznamenají a nebude tak naplněn jeho účel. Nakonec zvolil pozemky v místě, kde měly končit rychlostní zkoušky automobilového závodu. Zde se měli závodníci zařazovat do běžného provozu, dodržovat předepsanou rychlost 50 km/h a dokonce přejíždět železniční přejezd, na němž museli podstatně snížit rychlost či zcela zastavit. Závodní automobily tak v této lokalitě měly projíždět pomaleji, což znamená, že účastníci závodu mohli lépe zaregistrovat účastníky shromáždění. Uvedené pozemky jsou volně přístupné a lze očekávat větší počet sportovních diváků. Pohyb na těchto pozemcích by byl rovněž výrazně bezpečnější než v blízkosti trasy rychlostních zkoušek.

[8] Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“). Namítl v ní, že nebyly dodrženy zákonné důvody pro vydání rozhodnutí, byl vadně zjištěn skutkový stav a nebyla dostatečně posouzena kolize mezi shromážděním a automobilovým závodem s ohledem na test proporcionality. Rovněž vznesl námitku, že tajemnice žalovaného nebyla oprávněnou osobou k vydání napadeného rozhodnutí. Vzhledem k jejímu „dvojjedinému postavení“ členky rady obce, která je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti obce, a současně odpovědného úředníka obecního úřadu v oblasti přenesené působnosti, měla být u ní dána systémová podjatost.

[9] Krajský soud posuzoval, zda stanovením podmínek pro konání shromáždění, zejména změnou místa jeho konání, byl stěžovatel jako svolavatel shromáždění zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. V tomto ohledu neshledal, že by uvedenou změnou byl zmařen oznámený účel shromáždění. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že i po změně místa mohli účastníci pochodu působit na účastníky závodu a diváky. Na nově určeném místě mohl být účel pochodu naplněn ještě lépe a efektivněji. Zatímco na trase závodu se pozornost diváků upíná k jeho vlastnímu průběhu, v místě, kde budou vozidla projíždět nižší rychlostí mezi rychlostními zkouškami, je prostor pro působení na diváky vyšší.

[10] Rozhodnutí žalovaného podle krajského soudu není stíženo vadou nezákonnosti. Důvodem pro stanovení nového místa konání pochodu byla místní i časová kolize s konáním automobilového závodu. Pořadatel závodu již dne 14. 2. 2024 požádal o vyslovení souhlasu se stanovením přechodné úpravy provozu na dotčených pozemních komunikacích. Rada obce Červená Voda usnesením udělila souhlas s vydáním rozhodnutí o povolení zvláštního užívání těchto komunikací. I když v době oznámení stěžovatele o svolání shromáždění ještě nebylo vydáno opatření obecné povahy, které by bránilo obvyklému užívání komunikací, tato skutečnost neznamená, že žalovaný není oprávněn předjímat pozdější vydání takového opatření. Podle názoru krajského soudu neexistence opatření obecné povahy sama o sobě nebrání tomu, aby správní orgán již v předstihu reagoval na žádost stěžovatele a změnil místo konání pochodu z důvodu pouhého předpokladu konání automobilového závodu. Ostatně i u oznámeného pochodu je třeba vycházet z pouhého předpokladu konání automobilového závodu. Nebude-li se závod konat, neuskuteční se ani pochod, neboť by nemohl být naplněn jeho účel.

[11] Oznámené shromáždění stěžovatele podle krajského soudu vykazuje znaky obstrukčního jednání a jeho cílem bylo zabránit konání automobilového závodu. Z povahy závodu je zřejmé, že pokud by se účastníci oznámeného shromáždění pohybovali na trase

rychlostních zkoušek, závod by se z bezpečnostních důvodů nemohl konat. Akce by tak musela být zrušena ještě předtím, než bude povolena a uskutečněna. Takové jednání by evidentně nebylo v souladu s definicí výkonu shromažďovacího práva, protože mu nemůže být přiznána právní ochrana.

[12] Stěžovatel v žalobě brojil také proti zneužití práva žalovaným, pořadatelem závodu, samosprávou a silničním úřadem. Namítal, že nebylo vydáno žádné opatření obecné povahy, které by mohlo uspokojivě vypořádat v konfliktu stojící zájmy (svobodu pohybu, život, zdraví, majetek, pořádání závodu). Krajský soud však označil tuto argumentaci za účelovou. Nebylo jeho povinností vyvracet každou dílčí námitku, nýbrž se vypořádat s obsahem a smyslem žalobní argumentace. Odkázal na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) a Ústavního soudu, z nichž tyto závěry plynou. K úvaze stěžovatele o možném konání závodu a shromáždění ve stejném místě a čase krajský soud uvedl, že „*patří do oblasti sci-fi*“. Závod není z důvodu zajištění bezpečnosti možné konat bez přechodné úpravy provozu, uzavírky komunikací a vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání silnice. Plánovaná „rallye“, při které se závodní vozy pohybují závodní rychlostí, není jízda veteránů či spanilá jízda. Tento rozdíl pochopí i laik.

[13] Další námitky stěžovatele směřovaly proti tomu, že nebyl naplněn zákonný předpoklad pro vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž nezjišťoval, zda mezi ním a pořadatelem závodu existuje dohoda o úpravě místa a času shromáždění či závodu. Krajský soud uvedl, že stanovení podmínek pro konání shromáždění je vázáno na neexistenci dohody mezi svolavatelem a osobou pořádající veřejně přístupný podnik o úpravě doby či místa konání. Vzhledem k postoji stěžovatele by ale vyžadování splnění této podmínky bylo neúčelné a formalistické. Stěžovatel naplánoval konání shromáždění na den a místo rychlostních zkoušek automobilového závodu, jeho účel je tak se závodem nerozlučně spojen. Nelze předpokládat, že by taková dohoda mohla vzniknout.

[14] Jako nedůvodnou odmítl krajský soud i námitku, že alternativní místo konání shromáždění bylo ve skutečnosti jen jeho zastřeným zákazem. Nepřisvědčil ani námitce systémové podjatosti z důvodů, že se na vydání napadeného rozhodnutí podílela tajemnice žalovaného.

II. Kasační stížnost

[15] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Předně se stěžovatel zabýval během lhůty pro podání kasační stížnosti. Žaloba stěžovatele byla doručena krajskému soudu dne 15. 4. 2024 ve 20:47 hod., krajský soud však vyhlásil napadený rozsudek na úřední desce soudu až dne 22. 4. 2024 ve 12:39 hod., a to bez odůvodnění. Stěžovatel má proto pochybnost o dodržení lhůty tří dnů pro rozhodnutí krajského soudu podle § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona. Zároveň má za to, že vyhlášením rozsudku na úřední desce soudu mu byl tento rozsudek doručen, a tudíž mu začala běžet dvoutýdenní lhůta pro podání kasační stížnosti, která měla uplynout dne 6. 5. 2024. Tato lhůta je kratší než lhůta jednoho měsíce, kterou měl krajský soud k vyhotovení

pokračování

rozsudku podle § 54 odst. 3 s. ř. s. Stěžovatel tak podal kasační stížnost dne 5. 5. 2024, aniž by měl k dispozici písemné vyhotovení rozsudku a neznal jeho odůvodnění. Tvrdil v ní nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu chybného odůvodnění, jakož i zmatečnost postupu krajského soudu, který nedodržel třídní lhůtu pro vyhlášení rozsudku. Krajský soud měl stěžovatele buď poučit o tom, že okamžik, kdy začne běžet lhůta pro podání kasační stížnosti, není shodný s vyvěšením zkrácené verze rozsudku na úřední desce soudu, nebo měl vyhotovit písemné znění rozsudku včetně odůvodnění v takové zkrácené lhůtě, aby stěžovatel mohl posoudit vhodnost podání kasační stížnosti. Písemné vyhotovení rozsudku krajského soudu bylo stěžovateli doručeno až dne 7. 5. 2024. Stěžovatel svou kasační stížnost z tohoto důvodu dne 19. 5. 2024 doplnil. Opětovně namítl překročení třídní lhůty pro rozhodnutí a brojil proti postupu soudu při doručování.

[17] Jde-li o věcné posouzení žaloby, stěžovatel poukazuje na nepříznivé dopady automobilového závodu na místní obyvatele, jakož i na omezenou možnost právní ochrany. Nejde mu o znemožnění konání akce, nýbrž o její konání v souladu se zákonem a při respektování a ochraně práv dotčených osob. Okolnosti konání závodu podle jeho názoru hrubě vybočují z ústavních mezí a od správního řízení nelze očekávat objektivitu při jejich posuzování. Požadavku na objektivní přezkum nedostál ani krajský soud.

[18] Napadenému rozsudku stěžovatel vytýká, že krajský soud v něm předkládá nelogická tvrzení či nepravdivé premisy a bez srozumitelné úvahy dochází k neodůvodněným závěrům. Není zřejmé, z jakého důvodu krajský soud připomíná, že nemá povinnost reagovat na každou dílčí námitku, jestliže se s většinou žalobních námitek zabýval. Nebylo povinností krajského soudu vypořádat se výslovně a dogmaticky podrobně s každou námitkou stěžovatele. Napadený rozsudek je ale nedostatečně odůvodněn a má vady způsobující jeho nezákonnost.

[19] Systémovou podjatost žalovaného stěžovatel spatřuje v politickém tlaku, o němž vypovídá spěch tajemnice žalovaného při vydání napadeného rozhodnutí. Ta navíc k vydání tohoto rozhodnutí nebyla oprávněna. Krajský soud nezohlednil skutečnosti, kterými stěžovatel systémovou podjatost zdůvodňoval, a námitku týkající se vydání rozhodnutí neoprávněnou osobou vůbec nevypořádal.

[20] Podle stěžovatele nelze zjištění o tom, zda se jako svolavatel demonstrace s pořadatelem závodu dohodl ve smyslu § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona, nahradit správní úvahou o pravděpodobnosti takové dohody. Tento závěr krajského soudu nerespektuje rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se zabýval obdobnou situací (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011-72, č. 2311/2011 Sb. NSS).

[21] Nebylo jisté, zda se automobilový závod nakonec uskuteční, neboť ani měsíc před termínem jeho konání nebyla vydána potřebná povolení. Stěžovatel se proto důvodně domníval, že současné konání shromáždění i závodu je možné. Akci, o které nejsou veřejně známé informace, nelze přiznat stejně silnou ochranu jako akci, která je v danou chvíli pořádána při splnění všech zákonných požadavků. Žalovaný měl dostatek času na to, aby se pokusil o dohodu s pořadatelem závodu. Krajský soud jednostranným potvrzením argumentace žalovaného porušil rovnost stran. Veřejnosti byla poskytnuta informace o konkrétních omezeních na příslušných pozemních komunikacích až několik dní před akcí.

V této souvislosti stěžovatel vznáší též námitky týkající se správního řízení, jehož předmětem bylo povolování zvláštního užívání pozemní komunikace.

[22] Krajskému soudu stěžovatel vyčítá, že nepřiléhavě odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2000, č. j. 30 Ca 246/2000-12. Ten se týkal pouličního průvodu, který měl za následek omezení dopravy a zamezení přístupu obyvatelstva k velkým nákupním střediskům. V nynější věci jde ale o případ opačný. Ohlášený pochod by nikoho neomezoval a konal by se za plného provozu v souladu s pravidly silničního provozu. Je to naopak automobilový závod, který omezí stovky osob podél tras rychlostních zkoušek v přístupu do jejich nemovitostí na dobu celého dne. Namísto uvážlivého testu proporcionality předložil krajský soud jen účelový argument.

[23] Krajský soud vzal za právně relevantní souhlas vyslovený radou obce Červená Voda, ačkoli byl z hlediska konání akce prakticky bez významu. Tvrzení krajského soudu, že stěžovatel proti zdůvodnění změny místa konání shromáždění nevznese námitku, je v rozporu s obsahem žaloby, v níž proti novému místu shromáždění výslovně brojil. Nesmyslný je i závěr krajského soudu, že účastníci shromáždění mohou kontaktovat samotné závodní jezdce. Těžko může chodec zastavit jedoucí vozidlo a zahájit nějakou diskusi. Rozhodnutí žalovaného navíc vstup na vozovku nebo zdržování se v ní účastníkům shromáždění zakazuje, a to po celé jeho trase. Závěr krajského soudu o tom, že stěžovatel nebyl a ani nemohl být krácen na svém veřejném subjektivním právu, je nelogický a není založen na správně zjištěném skutkovém stavu.

[24] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel shrnuje, že v době, kdy oznámil shromáždění, nebylo pro konání automobilového závodu vydáno rozhodnutí o zvláštním užívání ani opatření obecné povahy omezující provoz na pozemní komunikaci, přestože úmysl konat tuto akci byl správním orgánům znám od listopadu 2023. Krajský soud obšírně spekuluje o tom, co je „*laikovi zřejmé*“. Opomíjí však, že stěžovatel vyšel z faktické situace a pouze na jejím základě vyjmenoval možné větve dalšího vývoje.

III. Vyjádření žalovaného

[25] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel demagogicky uvádí stále stejné účelové námitky, které již ale byly řádně vypořádány. Kasační stížností navíc z větší části brojí proti jinému řízení (řízení o vydání opatření obecné povahy vedenému u jiného správního orgánu), které bylo pro rozhodování podle shromažďovacího zákona bez významu. Rozhodnutí žalovaného i rozsudek krajského soudu jsou přezkoumatelné a věcně správné, založené na řádně zjištěném skutkovém stavu. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

[27] Jde-li o posouzení včasnosti kasační stížnosti, podle § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona soud rozhodne o žalobě proti rozhodnutí o stanovení podmínek pro konání

pokračování

shromáždění „do 3 pracovních dnů od podání žaloby, a pokud nejsou splněny podmínky řízení, pak od odstranění vad podání, k jejichž odstranění je soud povinen vyzvat bez zbytečného odkladu. Soud v řízení doručuje účastníkům a osobám zúčastněným na řízení vyvěšením na úřední desce soudu. Soud zároveň s vyvěšením zašle písemnost na vědomí způsobem, kterým by ji jinak podle soudního řádu správního doručoval, a podle okolností může použít i další způsoby vyrozumění účastníků a osob zúčastněných na řízení tak, aby byla co nejvíce šetřena jejich práva.“

[28] Uvedené ustanovení předpokládá, že rozsudek, kterým bylo rozhodnuto o žalobě proti rozhodnutí o stanovení podmínek pro konání shromáždění, je vyvěšen na úřední desce soudu se všemi jeho obsahovými náležitostmi, tedy v úplném písemném vyhotovení, a nikoli jen ve zkráceném písemném vyhotovení bez odůvodnění. Odvíjí-li se od jeho doručení vyvěšením na úřední desce soudu lhůta pro podání kasační stížnosti, je nezbytné, aby po celou dobu této lhůty účastník řízení znal důvody rozsudku, které by mohl v případné kasační stížnosti namítat. Na tomto závěru nemění nic ani § 49 odst. 12 s. ř. s., který za určitých okolností umožňuje toliko vyhlášení, a nikoli doručení rozsudku vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění.

[29] Krajský soud vyvěsil na úřední desce soudu rozsudek ve věci žaloby stěžovatele dne 22. 4. 2024, avšak pouze ve zkráceném písemném vyhotovení bez odůvodnění. Teprve dne 7. 5. 2024 obdržel stěžovatel písemné vyhotovení rozsudku, které již odůvodnění obsahovalo. Nešlo o pouhé zaslání původně doručovaného rozsudku na vědomí. Úplné písemné vyhotovení rozsudku bylo odlišnou písemností, než jaká byla stěžovateli doručována vyvěšením na úřední desce soudu. Účinky doručení proto bylo třeba odvíjet až ode dne, kdy mu bylo doručeno toto úplné písemné vyhotovení. Není podstatné, že mu bylo doručeno způsobem podle soudního řádu správního, byť se tak mělo stát způsobem podle § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona.

[30] Lhůta pro podání kasační stížnosti proti napadenému rozsudku se tedy odvíjí až ode dne 7. 5. 2024. Počínaje tímto dnem se stěžovatel mohl seznámit s důvody, pro které krajský soud jeho žalobu zamítl, a reagovat na ně v kasační stížnosti, čehož stěžovatel podáním ze dne 19. 5. 2024 také využil. Stěžovateli nicméně nelze vytknout, že lhůtu pro podání kasační stížnosti odvíjel již od vyvěšení zkráceného písemného vyhotovení dne 22. 4. 2024 a kasační stížnost podal dne 5. 5. 2024. Učinil tak totiž vzhledem k nesprávnému postupu krajského soudu. Z tohoto důvodu kasační stížnost nelze považovat za předčasnou, nýbrž byla podána včas.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Jelikož byly splněny procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i vad řízení, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[32] Kasační stížnost není důvodná.

[33] Podstata námitek stěžovatele spočívá v jím tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o stanovení podmínek konání shromáždění podle § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona. Podle jeho názoru nebyly dány věcné důvody pro změnu místa konání shromáždění.

V.a Zákonnost změny místa konání shromáždění

[34] Napadený rozsudek se týká práva pokojně se shromažďovat zaručeného v čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Výkon tohoto politického práva, jak stanoví § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona, slouží k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společenských záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek. Lidem umožňuje společnou účastí na shromáždění vyjádřit nejen svůj postoj k nejrozličnějším záležitostem, ale především to, že jde o jejich společný postoj. Ve své podstatě jde o kolektivní výkon svobody projevu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, N 88/77 SbNU 285, bod 22, nebo ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, N 110/85 SbNU 793, 282/2017 Sb., body 56 a 57).

[35] Prostřednictvím shromáždění mohou občané nepřímo ovlivňovat politická rozhodnutí přijímaná příslušnými orgány veřejné moci: *„[P]rávě kolektivní aspekt shromáždění může často vystupovat jako podpůrný faktor pro rozproudění veřejné diskuse a debaty nad věcmi veřejnými, poněvadž někteří občané nemají vůli (z různých důvodů) veřejně pronášet a prezentovat své názory individuálně a pokoušet se přesvědčovat ostatní o jejich správnosti. Účast na shromáždění společně s jinými jim však poskytuje možnost, jak se veřejně s určitými názory ztotožnit a vyjádřit jim tak podporu a takto využít svého práva na svobodu projevu.“* (nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/15, bod 22). Platí nicméně, že shromáždění se nemusí týkat jen politických otázek či správy věcí veřejných. Jeho důvodem mohou být i jiné společenské otázky či události.

[36] Právo pokojně se shromažďovat není neomezené. Podle čl. 19 odst. 2 Listiny je *„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“*. Konkrétní podmínky výkonu i omezení shromažďovacího práva upravuje zejména shromažďovací zákon. Ten také stanoví, kdy úřad, který vykonává působnost ve věcech práva shromažďovacího (§ 2a shromažďovacího zákona), shromáždění zakáže. Takovouto povinnost má v případě, že shromáždění zjednodušeně řečeno (i) sleduje zakázaný účel (§ 10 odst. 1 shromažďovacího zákona), (ii) *„se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví“* (§ 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona], nebo (iii) *„na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění, mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby nebo místa jeho konání a stanovení podmínek podle § 8 odst. 2 by bylo zjevně neúčelné“* (§ 10 odst. 2 písm. b) shromažďovacího zákona]. Kromě toho je oprávněn shromáždění zakázat, (iv) *„má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění“* (§ 10 odst. 3 shromažďovacího zákona). Zakaz shromáždění musí představovat krajní možnost. Umožňuje-li to povaha důvodu zákazu shromáždění, vždy je nezbytné zkoumat, zda lze stanovit podmínky, za kterých by se mohlo uskutečnit (§ 8 odst. 2 shromažďovacího zákona).

[37] Podle § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona může úřad, který vykonává působnost ve věcech práva shromažďovacího, *„v nezbytných případech pro účely ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných rozhodnutím stanovit podmínky konání shromáždění. Úřad*

pokračování

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.“ Uvedenou možnost dohody připouští § 8 odst. 1 shromažďovacího zákona, který umožňuje „s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu“.

[38] Podle § 11 odst. 1 věty druhé a třetí shromažďovacího zákona „[o] *stanovení podmínek pro konání shromáždění rozhodne úřad do 3 pracovních dnů od okamžiku, kdy mu bylo způsobem podle věty první oznámeno jiné shromáždění na daném místě nebo kdy se dozvěděl o jiných okolnostech odůvodňujících stanovení podmínek konání shromáždění, nejpozději však 2 pracovní dny před konáním kteréhokoliv z dotčených shromáždění. Stanovení podmínek konání shromáždění nesmí bránit v konání nebo splnění účelu dříve oznámeného shromáždění nebo dříve připraveného veřejnosti přístupného podniku.*“

[39] Ve věci stěžovatelem oznámeného shromáždění přicházely v úvahu důvody zákazu podle § 10 odst. 2 shromažďovacího zákona. U každého z nich podle § 10 odst. 4 shromažďovacího zákona platí, že úřad nemůže shromáždění zakázat, jestliže svolavatel přijal návrh úřadu podle § 8 odst. 1 tohoto zákona. Ohrožení zdraví účastníků shromáždění ve smyslu § 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona musí být objektivně zjistitelné a nesmí jít pouze o hypotetickou hrozbu. Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, že „[h]rozba ohrožení zdraví účastníků shromáždění [...] musí být v přímé souvislosti s charakterem místa konání shromáždění a musí být rovněž předem objektivně zjistitelná. Dané vyplývá rovněž z toho, že v případě aplikace citovaného ustanovení je nutno důvod zákazu, zde nevhodnost místa pro konání shromáždění z důvodu hrozby závažného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění, prokázat a veškeré své úvahy a podklady, které by k tomuto závěru vedly, popsat v odůvodnění zakazujícího rozhodnutí [...]. Této podmínce je však nemožné vyhovět v případě, kdy by se zakazující rozhodnutí opíralo pouze o úvahy o hrozbě hypotetické“ (rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 As 4/2012-36).

[40] Nejvyšší správní soud se vyslovil i k časové a místní kolizi dvou shromáždění (shromáždění a veřejnosti přístupného podniku) ve smyslu § 10 odst. 2 písm. b) shromažďovacího zákona: „Z dikce citovaného ustanovení plyne, že v případě časové a prostorové kolize dvou oznamovaných shromáždění je na příslušném úřadu, aby později oznámené shromáždění zakázal. Předtím však musí být dán prostor pro to, aby mohlo dojít k dohodě mezi svolavatelem, která by hrozící kolizi odstranila. Zároveň právní úprava, aby se předešlo tomu, že později oznámené shromáždění by muselo být zakázáno, dává pozdějšímu svolavateli možnost na základě výzvy úřadu dle § 8 zákona o právu shromažďovacím změnit trasu či čas tak, aby kolize byla překlenuta. To plně odpovídá principu proporcionality: nejtěžší zásah do práva shromažďovacího (zákaz shromáždění) může ze strany veřejné moci přijít teprve tehdy, není-li možný zásah slabší intenzity (zde dohoda svolavatelů, resp. jednostranná úprava zamýšleného shromáždění na základě úřední výzvy). Česká právní úprava tak vychází z toho, že by nemělo dojít k fyzickému kontaktu dvou či více shromáždění na stejném místě a ve stejném čase.“ (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2013, č. j. 2 As 60/2013-26, č. 3004/2014 Sb. NSS).

[41] V posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatel oznámil shromáždění až poté, co pořadatel závodu požádal o povolení zvláštního užívání místních komunikací včetně uzavírek za účelem konání automobilového závodu. Rada obce Červená Voda v této době již s touto žádostí dokonce vyslovila souhlas. Uvedená časová posloupnost je logická. Cílem oznámeného shromáždění bylo vyjádření nesouhlasu s konáním automobilového závodu, který měli účastníci shromáždění adresovat závodníkům, pořadatelům a divákům. Nedávalo by smysl oznamovat shromáždění za tímto účelem, jestliže by se automobilový závod neměl uskutečnit. V takovém případě by na místě konání shromáždění nebylo žádných osob, vůči nimž by mohli jeho účastníci svůj nesouhlas s konáním závodu projevit. Bezpředmětná je i polemika stěžovatele, že v době ohlášení shromáždění ještě nebylo jisté, zda se automobilový závod konat bude, neboť nebyla vydána nezbytná rozhodnutí či opatření obecné povahy týkající se úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jejich vydání nebylo zákonnou podmínkou, aby úřad, který vykonává působnost ve věcech práva shromažďovacího, mohl při rozhodování o stanovení podmínek konání shromáždění podle § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona nebo při zákazu shromáždění podle § 10 odst. 2 tohoto zákona zohlednit předpokládané konání automobilového závodu (či jiného veřejně přístupného podniku) na stejném místě a ve stejné době jako ohlášené shromáždění.

[42] Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že automobilový závod, při kterém se vozidla pohybují závodní rychlostí a který z důvodu zajištění bezpečnosti vyžaduje uzavírky pozemních komunikací, z povahy věci vylučuje, aby na jeho trase současně probíhal pochod. Podle oznámení stěžovatele se mělo pochodu zúčastnit přibližně 40 osob. Stěžovatel nevysvětlil, jak si takový pochod reálně představuje, tedy jak by se měli účastníci pochodu po trase závodu pohybovat, aniž by bylo ohroženo jejich zdraví a životy, jakož i bezpečnost závodníků a přihlížejících diváků. Tvrzení, že se budou po pozemní komunikaci pohybovat jako chodci při dodržení pravidel silničního provozu, považuje Nejvyšší správní soud za nepřipadné. O běžných pravidlech silničního provozu nelze na uzavřené závodní trati pro automobilový závod vůbec uvažovat. Stěžovatel zároveň nepřipustil jinou variantu konání pochodu a nepřijal návrh žalovaného na změnu místa konání shromáždění. V případě konání shromáždění na místě určeném stěžovatelem, kde se měl ve stejné době uskutečnit automobilový závod, by tak účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, což je podle § 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona důvod pro zákaz shromáždění.

[43] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný náhradní místo pro konání shromáždění nezvolil svévolně, ale zohlednil zajištění bezpečnosti účastníků pochodu a přihlédl též k naplnění jeho oznámeného účelu. Jak ve svých rozhodnutích uvedli žalovaný i krajský soud, náhradní místo pro konání pochodu mohlo být pro naplnění jeho účelu ještě výhodnější než původně zamýšlené místo na trase závodu. Umožňovalo by totiž působit na závodníky, pořadatele a diváky v místech, kde se vozidla nepohybují vysokou závodní rychlostí a kde i diváci a pořadatelé závodu mohou shromáždění věnovat pozornost, případně s jeho účastníky diskutovat.

[44] Úřad, který vykonává působnost ve věcech práva shromažďovacího, může stanovit podmínky pro konání shromáždění podle § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona za předpokladu, že mezi svolavatelem nebo svolavatelem a osobou pořádající veřejnosti přístupný podnik nedošlo k dohodě o úpravě doby nebo místa konání shromáždění nebo veřejnosti přístupného podniku. Tomu by měla odpovídat povinnost tohoto úřadu přinejmenším sdělit svolavatel, že se jím oznámené shromáždění ocitlo v takovéto kolizi a umožnit pokus o

pokračování

dohodu alespoň zprostředkováním kontaktů mezi svolavatelem nebo svolavatelem a osobou pořádající veřejnosti přístupný podnik a následným ověřením, zda k těmto kontaktům došlo (srov. rozsudek NSS č. j. 8 As 15/2011-72, bod 81). To by mělo význam například za situace, kdy svolavatel pozdějšího shromáždění o dříve svolaném shromáždění nevěděl a existoval by zde prostor ke vzájemné dohodě. Nejvyšší správní soud nicméně přisvědčil žalovanému i krajskému soudu, že v posuzované věci by bylo neúčelné a formalistické vyžadovat po žalovaném, aby se pokoušel o sjednání takovéto dohody mezi stěžovatelem a pořadatelem závodu. Stěžovatel o pořádání závodu věděl, trval na konání pochodu ve stejném místě a čase a jakoukoli změnu v tomto směru nepřipouštěl. Jakákoli dohoda se tak jevila být předem vyloučena.

[45] Nejvyšší správní soud považuje za odůvodněný i závěr žalovaného a krajského soudu, že oznámené shromáždění a následná aktivita stěžovatele vykazují znaky obstrukčního jednání a že skutečným účelem shromáždění bylo zamezit konání závodu. Pokud by se ukázalo, že shromáždění bylo ohlášeno jedine s účelem blokovat dané místo v daném čase, je možné také z tohoto důvodu shromáždění zakázat. Zneužití práva totiž nepoživá právní ochrany (srov. Již citované rozsudky NSS č. j. 2 As 60/2013-26 a č. j. 8 As 15/2011-72). Správní orgán není vázán oznámeným účelem shromáždění, ale je oprávněn shromáždění zakázat s ohledem na jeho skutečný účel (srov. rozsudky NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67, č. 1468/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS).

[46] Stěžovatel oznámil shromáždění, které se mělo konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, a současně by bylo v kolizi s místem a časem dříve oznámeného závodu. Za této situace žalovaný postupoval správně, navrhl-li stěžovateli náhradní místo pro konání shromáždění, které bylo pro jeho účastníky bezpečné a současně i způsobilé naplnit jeho účel. Nepochybil ani tím, že stanovil podmínky pro výkon shromáždění na tomto náhradním místě, neboť ty nebyly nijak excesivní a umožňovaly, aby byl účel shromáždění zachován. Stěžovatel naopak bezdůvodně odmítal toto nové místo přijmout a setrval na konání pochodu po trase závodu v čase jeho rychlostních zkoušek, ačkoli mu muselo být se zřetelem ke všem okolnostem zřejmé, že by tím bylo konání závodu zmařeno. Jeho jednání vykazovalo obstrukční charakter a nemůže požívat právní ochrany. Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud se s námitkami stěžovatele směřujícími vůči změně místa konání shromáždění vypořádal správně a jeho právnímu posouzení nelze nic vytknout.

V.b Ostatní námitky

[47] Krajský soud se dopustil procesního pochybení, nerozhodl-li o žalobě stěžovatele ve lhůtě tří pracovních dnů od jejího podání, kterou stanoví § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona. Tato skutečnost však sama o sobě nemohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2007, č. j. 5 As 26/2007-86, č. 1385/2007 Sb. NSS).

[48] Stěžovatel brojil proti závěru krajského soudu, že nevznese námitku proti zdůvodnění určení nového místa konání pochodu (bod 37 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud uznává, že stěžovatel určitou polemiku s nově určeným místem pochodu v žalobě uplatnil. V její části nadepsané „Návrh na alternativní místo konání jako zastřený zákaz veřejného shromáždění“ uvedl, že chtěl působit na závodníky právě tím, aby si uvědomili, že „jejich

popojíždění jen pro zábavu se střetává s jinými účastníky silničního provozu“. V této části je odůvodnění napadeného rozsudku nepřesné.

[49] Nejvyšší správní soud částečně souhlasí se stěžovatelem, že odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 Ca 246/2000-12 nebyl zcela přiléhavý. Tento rozsudek shledal oprávněným zákaz pouličního průvodu, který by vyvolal značné omezení dopravy, lze-li bez přiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění. V nynějším případě je to ovšem právě automobilový závod, který omezuje dopravu ve větší míře než vlastní pochod stěžovatele. Přesto nelze přehlédnout, že krajský soud odkazem na tento rozsudek poukazoval na to, že omezení shromáždění je obecně přípustné, lze-li je konat na jiném místě a současně zachovat jeho oznámený účel. Ačkoli lze mít k dílčím aspektům odůvodnění napadeného rozsudku výhrady, nejde o vady řízení, natožpak takové, které by mohly mít vliv na jeho zákonitost.

[50] Připustil-li krajský soud k závěru, že účastníci shromáždění mohou při změně jeho místa kontaktovat samotné závodní jezdce, podle stěžovatele je jen obtížně představitelné, že by chodec zastavil jedoucí vozidlo a zahájil nějakou diskusi. Krajský soud nicméně nevybízel účastníky shromáždění, aby sami zastavovali závodní auta. V napadeném rozsudku uvedl, že stěžovatel *„[m]ůže kontaktovat i samotné závodní jezdce vhodnou formou, kteří v tomto nově určeném místě konání shromáždění nebudou závodit, ale budou se pohybovat běžnou rychlostí a nic jim nebrání, aby svá vozidla sami zastavili a žalobce se svými příznivci je mohl přesvědčovat o důvodnosti svého nesouhlasu s pořádáním motoristické akce“* (bod 37 cit. rozsudku). Byla to jedna z možností, jak naplnit účel shromáždění. V tomto ohledu nelze jeho argumentaci nic vytknout.

[51] Krajský soud se plně nevypořádal s námitkou, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno neoprávněnou, a navíc podjatou osobou. Tuto námitku uplatnil stěžovatel v žalobě s tím, že podle jeho názoru si tajemnice žalovaného přisvojila pravomoc zaměstnanců odboru organizačního a správního žalované a že její rozhodování bylo navíc zatíženo systémovou podjatostí. Krajský soud vypořádal pouze tu část dané námitky, která se týkala systémové podjatosti. V tomto nedostatku odůvodnění však nelze spatřovat důvod nezákonnosti napadeného rozsudku. Oprávnění tajemníka obecního úřadu, jak žalovaný uvedl již ve svém vyjádření k žalobě, zjevně vyplývá z § 110 odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecné zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož *„tajemník obecního úřadu zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce“*. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v přenesené působnosti [§ 2a písm. a) shromažďovacího zákona].

[52] Nelze přisvědčit ani tvrzení systémové podjatosti tajemnice žalované, které mělo patrně vyplynout z toho, že rada obce povolila zvláštní užívání příslušných silnic za účelem konání automobilového závodu, zatímco účelem shromáždění má být vyjádření nesouhlasu s jeho konáním. Nejvyšší správní soud uvádí, že tajemnice žalovaného není členkou rady obce. Podle § 110 odst. 5 obecního zřízení se může pouze zúčastnit jejího jednání (stejně jako jednání zastupitelstva) s hlasem poradním. Důvodem podjatosti není ani samotná skutečnost, že je zaměstnankyní obce. Podle § 14 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, úřední osoba není vyloučena, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku. Stěžovatelem vytykaný „spěch“,

pokračování

jehož výsledkem bylo, že rozhodnutí vydané dne 1. 4. 2024 (na Velikonoční pondělí) reagovalo i na vyjádření stěžovatele ze dne 28. 3. 2024, a tedy toto rozhodnutí muselo být připravováno během velikonočních svátků, sám o sobě o podjatosti tajemnice žalovaného ani stěžovatelem vytýkaném politickém tlaku nevypovídá. Místo toho odpovídá krátké lhůtě podle § 11 odst. 1 shromažďovacího zákona pro rozhodování o stanovení podmínek konání shromáždění.

[53] Námitky stěžovatele směřující proti rozhodnutím a opatření obecné povahy, která se týkají úpravy provozu na pozemních komunikacích, v tomto řízení nebylo možné posuzovat, neboť nešlo o předmět žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

VI. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. I když měl žalovaný ve věci úspěch, v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevynaložil, pročež mu náhrada nákladů řízení nebyla přiznána.

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

V Brně dne 24. února 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu