

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Sdružení Stop genocidě,** se sídlem Hlubočepská 85/64, Praha 5, zast. Mgr. Stanislavem Hykyšem, advokátem se sídlem Zelená 267, Pardubice, proti žalovanému: **Městský úřad Neratovice,** se sídlem Kojetická 1028, Neratovice, zast. JUDr. Jaroslavem Ježkem, advokátem, se sídlem Sportovní 1028, Mělník, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2011, č. j. 44 A 117/2010 - 40,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2011, č. j. 44 A 117/2010 – 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného usnesení krajského soudu, jímž byly odmítnuty jeho námitky proti rozpuštění shromáždění.

Krajský soud v napadeném usnesení vymezil, že se žalobce námitkami podle § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon“ nebo „zákon“) domáhal vyslovení nezákonnosti rozpuštění shromáždění označeného jako „demonstrace za zastavení umělých potratů, během které probíhá petiční akce, jejíž nedílnou součástí jsou vysvětlující informační panely“ (dále jen „shromáždění“), které se konalo dne 30. 11. 2010 před Gymnáziem Františka Palackého, Masarykova 450 v Neratovicích (dále jen „gymnázium“). Tyto námitky může podat svolavatel shromáždění do 15 dnů u soudu, který rozhodne o tom, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. V daném případě bylo shromáždění starostkou ústně rozpuštěno a na žádost zástupce žalobce tuto skutečnost v souladu s § 67 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní

řád“) písemně potvrdila. Krajský soud nepřisvědčil názoru žalobce, že toto písemné potvrzení je soudem přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 13 shromažďovacího zákona a dospěl k závěru, že námitky žalobce jsou předčasné. Proto podané námitky podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl. Žalobce tak musí vyčkat rozhodnutí žalovaného a teprve poté bude moci znovu své námitky u soudu uplatnit; současně žalobce poučil o možnosti postupu v případě nečinnosti žalovaného.

Stěžovatel proti tomuto usnesení v kasační stížnosti uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Namítá, že rozpuštění shromáždění není podle § 12 shromažďovacího zákona vázáno na formální rozhodnutí; jedná se tudíž o pouhý pokyn/ sdělení zástupce úřadu, a nikoliv rozhodnutí ve formálním smyslu. Soudní řád správní se na toto řízení použije přiměřeně. Z toho plyne, že krajský soud napadeným usnesením a svým formalistickým přístupem zasáhl do ústavně zaručeného práva žalobce na projednání námitek soudem. Proto žádá zrušení napadeného usnesení krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s názorem krajského soudu ztotožňuje, a to zejména s jeho odůvodněním, v jehož kontextu postupoval. Dne 17. 5. 2011 vydal pod č. j. MěÚN/27534/2011 řádně odůvodněné rozhodnutí, v němž svolavatele poučil o možnosti podání opravného prostředku. Názor stěžovatele o neústavnosti a nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu proto stěžovatel odmítá.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Namítány jsou důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), a e) s. ř. s. Je-li však kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, dostupný na www.nssoud. cz). V rámci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy Nejvyšší správní soud posoudí i zákonnost právního názoru o charakteru úkonu, jímž bylo rozpuštěno shromáždění, neboť tento názor krajský soud vedl k odmítnutí podaných námitek.

Ve vztahu ke kasační stížnosti jsou ze spisu rozhodné následující skutečnosti. Svolavatel podal oznámení o konání shromáždění Městskému úřadu Neratovice dne 24. 11. 2010. Shromáždění se mělo konat mj. dne 30. 11. 2010 před gymnáziem. Městský úřad vzal ohlášení na vědomí přípisem ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. MěÚN/5411/Še. Podle úředního záznamu Policie ČR, obvodního oddělení Neratovice ze dne 30. 10. 2010 bylo policejní hlídkou zjištěno, že při shromáždění jsou prezentovány bilboardy s obsahem vzbuzujícím u občanů veřejné pohoršení, přičemž prezentovány byly před budovou gymnázia, kde studují děti od 10 let. Dokumentace o obsahu prezentací je součástí připojeného přestupkového spisu. Písemnost označená „Rozpuštění veřejného shromáždění“ vydala starostka města pod sp. zn. MěÚN/55484/2010 a adresovala ji J. V., Stop genocidě. Jejím obsahem je sdělení o rozpuštění shromáždění dne 30. 11. 2010 na základě porušení § 10 písm. c) shromažďovacího zákona, Ústavy, v souběhu s porušením přestupkového zákona („§ 47/1c, kdy vzbudí veřejné pohoršení“). Současně je konstatováno, že písemnému rozpuštění předcházelo ústní rozpuštění ve 13. 30 hodin.

Výkon shromažďovacího práva je zaručen čl. 19 Listiny základních práv a svobod, podléhá však určitým zákonným omezením. Shromáždění podléhá oznamovací povinnosti a na jeho průběh je oprávněn dozírat úřad, jemuž bylo konání oznámeno, či Policie ČR. V daném případě shromáždění bylo oznámeno, ovšem v jeho průběhu úřad seznal, že jsou splněny zákonné důvody, za nichž je třeba shromáždění rozpustit. V tomto kasačním řízení nelze posuzovat, zda toto rozpuštění bylo důvodné či nikoliv. Shromáždění bylo starostkou obce rozpuštěno a toto rozhodnutí bylo k žádosti vyhotoveno písemně.

Úkon, jímž je shromáždění rozpuštěno, podléhá soudní kontrole. Podle § 13 shromažďovacího zákona může svolavatel nebo účastník shromáždění podat proti rozpuštění shromáždění do 15 dnů námitky u soudu. Soud rozhodne, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Pro řízení se přiměřeně použijí ustanovení soudního řádu správního. Poznámka pod čarou vztahující se k poslední větě tohoto ustanovení odkazuje na § 65 - 78 s. ř. s., tedy na ustanovení upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že poznámka pod čarou není závaznou součástí zákona, ale pouhou legislativní pomůckou, jak plyne např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2009, sp. zn. II ÚS 485/1998 (dostupný na http://nalus.usoud.cz). V daném případě však uvedená poznámka není v rozporu s textem zákona a je tedy pouze vodítkem pro určení žalobního typu.

Úkon, jímž se rozpouští shromáždění, také svou podstatou je rozhodnutím zasahujícím do práv svolavatele či účastníků shromáždění způsobem, předpokládaným v § 65 s. ř. s. Ačkoliv tedy shromažďovací zákon v § 12 odst. 1 používá formulaci *„sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno“*, svou podstatou se jedná o rozhodnutí orgánu veřejné moci, jímž se zasahuje do základního práva. Shromažďovací zákon nepředpokládá, že by k rozpuštění shromáždění mělo dojít písemným rozhodnutím. Situace při rozpouštění shromáždění je jiná, než při rozhodování o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení podle § 9 a § 10 zákona. Tam jde o běžnou rozhodovací činnost, byť s vlastní procesní úpravou (§ 11odst. 1, 2, § 16 zákona) a s určitými odlišnostmi v úpravě soudního přezkumu (§ 11 odst. 3 zákona). Rozpuštění shromáždění však je úkonem prováděným operativně v místě shromáždění, při němž musí být okamžitě vyhodnocena situace, a pokud svolavatel neuposlechne výzvy k ukončení shromáždění, musí být rozhodnutí na místě vyhlášeno. Shromažďovací zákon v § 12 odst. 1 (§ 12 odst. 5) také stanoví, že „sdělení“ musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné, a aby se s ním všichni účastníci mohli seznámit. Při nerespektování rozhodnutí úřadu o rozpuštění shromáždění přichází totiž v úvahu policejní zákrok směřující k rozpuštění shromáždění, který provádí policejní útvar na základě rozhodnutí zástupce úřadu (§ 12 odst. 7 zákona). Pokud by „sdělení“ úřadu o rozpuštění shromáždění nebylo rozhodnutím, nemohlo by být na místě ani rozhodnuto o takovémto dalším postupu, ač by to bylo nezbytné v zájmu zachování veřejného pořádku. Stranou je třeba ponechat možnosti zákroku bez takového rozhodnutí, neboť se týkají jiných případů.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, který je zastáván i autory komentáře (Černý P. - Lehká M. Zákon o právu shromažďovacím, 1. vydání, C. H. Beck 2010, s. 136 a násl.), že se jedná o rozhodnutí na místě ve smyslu § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu. Jak uvádí tento komentář na s. 138, jde o rozhodnutí vydané v návaznosti na výkon dozoru správního orgánu nad dodržování právních předpisů (zachování účelu

shromáždění, dodržování povinností svolavatele, dodržování povinností účastníků shromáždění a sledování, zda nejsou naplněny podmínky pro rozpuštění shromáždění).

Užití správního řádu přitom pro rozhodování o rozpuštění shromáždění vyloučeno není (§ 16 zákona). Podle § 143 odst. 2 správního řádu je předpokladem uložení povinnosti na místě zjištění stavu věci. Rozhodnutí se vyhlašuje ústně, jeho písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. O ústním vyhlášení rozhodnutí se vždy na místě vydá písemné potvrzení (§ 67 odst. 3), které obdrží účastník. To znamená, že v případě ústně vyhlášeného rozhodnutí na místě musí být vydáno písemné potvrzení vždy, nikoliv jen na žádost.

Otázka, zda možnost podání námitek podle § 13 shromažďovacího zákona je nutno vázat na rozhodnutí vyhlášené na místě, či na písemné vyhotovení tohoto rozhodnutí, zatím nebyla v dostupné judikatuře výslovně řešena. Ze soudních rozhodnutí předcházejících soudnímu řádu správnímu a správnímu řádu z r. 2004 lze poukázat na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 124/1995 a Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 348/1996 (v obou případech zdrojem ASPI), která posuzovala zákonnost rozhodnutí pouze vyhlášeného. Z doby po jejich účinnosti lze poukázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2011, č. j. 30 Ca 82/2009 - 40, či na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 29. 9. 2011, č. j. 59 A 3/2011 - 35, z nichž, stejně jako z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 5 As 25/2009 - 84 (dostupného na www. nssoud.cz), lze soudit, že předmětem soudního řízení byly rovněž námitky proti rozhodnutí pouze vyhlášenému a že tedy soudy implicitně vyslovily, že právě k tomuto rozhodnutí je třeba vázat podání námitek; jinak by totiž návrhy (námitky) odmítly.

Správní řád tedy sice přepokládá, že písemné vyhotovení rozhodnutí vyhlášeného ústně na místě musí být bezodkladně vydáno a doručeno, ovšem možnost podání námitek podle § 13 shromažďovacího zákona se k tomu neváže. Nejde tu totiž o celkový přezkum postupu a rozhodování správního orgánu ve správním řízení, ale jen a pouze o zjištění, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. V těchto mezích se také pohybuje přiměřenost použití ustanovení § 65 - § 78 soudního řádu správního. Námitky se totiž podávají proti „rozpuštění shromáždění“; k tomu došlo vyhlášením rozhodnutí na místě a tím okamžikem bylo také účinné. Skutečnost, že by písemné vyhotovení rozhodnutí nebylo vydáno bezodkladně (tj. v řádu několika dnů) či dokonce nebylo vydáno vůbec, nic nemění na tom, že k rozpuštění shromáždění došlo. Bylo by proti smyslu a účelu shromažďovacího zákona, pokud by se svolavatel či účastníci shromáždění museli cestou odstranění nečinnosti správního orgánu domáhat vydání písemného vyhotovení rozhodnutí o rozpuštění shromáždění jen proto, aby mohli podat námitky u soudu, přičemž výsledkem soudního řízení by bylo pouze posouzení zákonnosti samotného rozpuštění shromáždění.

Žalobce také v daném případě žalobou brojil výslovně proti rozpuštění shromáždění. V žalobě uvedl, že podává námitky proti rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona, přičemž potvrzení žalovaného o rozpuštění shromáždění označil pouze jako důkaz, že k rozpuštění skutečně došlo. Nedomáhal se zrušení tohoto potvrzení, jak mylně tvrdí krajský soud; petitem se domáhal vyslovení, že rozpuštění shromáždění bylo nezákonné.

Nad rámec potřebného odůvodnění je řešení možného souběhu námitek proti rozhodnutí o rozpuštění shromáždění podle § 13 zákona a žaloby proti vydanému písemnému vyhotovení rozhodnutí, jakož i řešení okruhu účastníků správního řízení.

Lze tak uzavřít, že námitky podané proti rozhodnutí o rozpuštění shromáždění žalobce vyhlášenému žalovaným dne 1. 12. 2010, nejsou předčasným návrhem ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a krajský soud je měl (v případě splnění ostatních podmínek řízení) věcně projednat.

Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto kasačním rozsudku.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 13. prosince 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu