ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **J. C.,** proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2016, čj. MHMP 1868169/2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2016, čj. 8 A 188/2016-53,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2016, čj. 8 A 188/2016-53, **se ruší** a věc **se vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností žalovaný (dále „stěžovatel“) brojí proti v záhlaví označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo dle § 78 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jeho napadené rozhodnutí a uložena mu povinnost zaplatit náhradu nákladu řízení ve výši 1 000 Kč. Rozhodnutím stěžovatele bylo zakázáno konání pouličního průvodu dne 17. 11. 2016, jehož svolavatelem byl žalobce.

[2] Městský soud shledal, že podání žalobce ze dne 13. 10. 2016 bylo neplatným oznámením shromáždění, neboť bylo nesrozumitelné v části popisující cestu průvodu. Stěžovatel měl žalobce obratem vyzvat k odstranění vad, což neučinil a vyzval jej až 18. 10. 2016. Ze správního spisu neplyne, proč stěžovatel nereagoval již 14. nebo 17. 10. 2016. Takový postup neodpovídá smyslu a cíli právní úpravy práva na shromažďování a nelze jej vykládat v neprospěch žalobce. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí,

byť bylo vyvěšeno na úřední desce 21. 10. 2016 a tedy do 3 pracovních dnů ode dne, kdy bylo možné oznámení považovat za platné, bylo přesto vydáno po uplynutí lhůty 3 pracovních dnů. V důsledku toho nastaly účinky dle § 11 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění do 31. 10. 2016 (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), tedy právo svolavatele bez dalšího shromáždění uspořádat.

[3] Napadené rozhodnutí bylo nutné zrušit také z důvodu nesprávného posouzení věci samé. Stěžovatel akcentoval pouze skutečnosti, které nasvědčují nemožnosti konání ohlášeného shromáždění – údajná možnost kolize s dříve oznámenými shromážděními na Klárově a na náměstí Jana Palacha. Nevzal dostatečně v potaz, že shromáždění má být organizováno jako průvod, oběma místy tedy mělo pouze procházet a možný kontakt by byl časově omezen. Nejde o situaci, že by na jednom místě ve stejném čase probíhala dvě shromáždění se vzájemně protichůdnými účely. Časově omezený kontakt dvou shromáždění, navíc nikoliv nutný, ale pouze hypotetický, není dostatečným důvodem pro zákaz průvodu.

[4] Žalobce trasu změnil tak, aby se obou míst dotkla jen v nejmenší možné míře. Vzhledem k plošným rozměrům obou míst a k plánovanému počtu účastníků všech shromáždění není zřejmé, zda by nutně hrozil kontakt mezi nimi či dokonce konflikt. Úvahy stěžovatele nejsou nijak kvalifikované a odůvodnění rozhodnutí, zejména na straně 5 a 6, zůstalo ve formě hypotéz a spekulací, které jsou v neprospěch žalobcova záměru, byť je bylo možné vést i opačně.

[5] Zákon o právu shromažďovacím nevylučuje, aby se dvě shromáždění, včetně těch s protikladnými názorovými přesvědčeními, konala vzájemně na dohled a na doslech. Skutečnost, že se dvě shromáždění budou konat poblíž sebe, neznamená rozpor se zákonem a nutný zákaz shromáždění později oznámeného. Podmínkou je pouze to, že by docházelo k bránění ve výkonu shromažďovacího práva, což nebylo v tomto případě jisté.

[6] Důvodem zákazu shromáždění nemohly být ani spekulace, že žalobci a pořadatelům se nepodaří přimět všech 2 000 účastníků k dodržení oznámené trasy a hrozila by kolize. Zákaz shromáždění nelze odůvodnit potencionální hrozbou, že by někteří účastníci nedbali pokynů pořadatelů. Policie může účastníky shromáždění vést k pořádku nebo stěžovatel může takové shromáždění rozpustit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že jeho rozhodnutí bylo vydáno po uplynutí lhůty 3 pracovních dnů. Vyřizuje velký počet shromáždění a mnoho z nich vyžaduje výzvy k doplnění vadných oznámení, následně jsou oznámení vyřizována dle pořadí. Žalobce podal 13. 10. 2016 oznámení na podatelnu úřadu a nikoliv úřední osobě, se kterou již komunikoval. Za určité prodlení mohou vnitřní procesy vzniknuvší při technickém zpracovávání podání. Lhůta stanovená zákonem stěžovateli k písemnému upozornění na vady je lhůtou pořádkovou a její nedodržení nemá vliv na zákonnost následného

rozhodnutí. Navíc dne 17. 10. 2016 byl stěžovatel zaneprázdněn řešením úkolů v souvislosti s návštěvou dalajlámy v České republice, neboť ty nesnesly odkladu.

[9] Po odstranění vad podání nastoupila povinnost stěžovatele dle § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím, a to rozhodnout bezodkladně, nejpozději do 3 pracovních dnů od okamžiku, kdy oznámení splňuje zákonné náležitosti. Oznámení se stalo platným 18. 10. 2016, lhůta 3 pracovních dnů proto uplynula 21. 10. 2016. Napadené rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desku dne 21. 10. 2016, tedy ve lhůtě 3 dnů. Úvahy soudu o možném dřívějším začátku a konci lhůty považuje stěžovatel za zavádějící a nepřezkoumatelné.

[10] Úvahy stěžovatele o tom, že souběh průvodu žalobce s dříve oznámenými shromážděními není možný, vycházely ze znalostí získaných přímou účastí na shromážděních při dlouhodobém výkonu agendy shromažďovacího práva, ze znalostí o osobách svolavatelů konkurujících si shromáždění a jejich názorového zaměření, z počtu účastníků, významu data, ke kterému byla shromáždění oznámena, ze znalosti místních podmínek a průběhu předchozích shromáždění konaných v nahlášených místech průvodu – Klárov a na náměstí Jana Palacha. Domnívá se, že kolize shromáždění při zohlednění všech kritérií by byla natolik závažná, že založila důvod pro zákaz později oznámeného shromáždění. Své závěry neponechal pouze v rovině hypotéz a spekulací, ale opřel je o reálná fakta a zohlednil všechny důležité okolnosti. Samotný průběh shromáždění může být postaven najisto až po jeho realizaci. Proto je rozhodnutí o zákazu konání shromáždění vždy předstižné a nutně zahrnuje jistou míru hypotéz. Odkázal na nález rakouského Ústavního soudu a rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu.

[11] Stěžovatel, ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, čj. 8 As 15/2011-72, č. 2311/2011 Sb. NSS, nejprve činil úkony, které by průvod žalobce učinily možným. Zjišťoval možnost dosažení dohody mezi svolavateli dotčených shromáždění a poté, kdy bylo zřejmé, že dosažení dohody je vyloučeno z důvodu protichůdných názorů, opakovaně žalobce na tuto skutečnost upozornil a vyzval jej ke změně trasy průvodu, neboť účel trasy nebyl nijak symbolicky spojen s kolizními místy. Až po marném vyčerpání všech možností a v důsledku odmítavého postoje žalobce změnit trasu průvodu, stěžovatel přistoupil k zakázání shromáždění dle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím. Závazek veřejné moci zajistit efektivní výkon svobody shromažďování se promítá i do povinnosti poskytnout ochranu proti útokům demonstrantů s odlišnými názory.

[12] Městský soud primárně zaměřil svou pozornost na ochranu žalobcova práva na shromáždění a ze svého zájmu vytěsnil ochranu výkonu práva na shromáždění svolavatelů dříve oznámených shromáždění. Svolavatelé dříve oznámených shromáždění měli legitimní očekávání, že splní-li všechny zákonné náležitosti, budou moci nerušeně vykonávat právo na shromáždění, k čemuž jim bude poskytnuta ochrana ze strany orgánů veřejné moci. Městský soud se nezabýval tím, kdy je kolize průvodu a statického shromáždění způsobilá narušit výkon práva na shromáždění u svolavatelů dříve oznámených shromáždění. Konkurující práva vzájemně nepoměřil. Konstatoval pouze, že shromáždění svolané žalobcem je organizováno jako průvod, tudíž místy kolize bude pouze procházet a kontakt s dříve oznámenými shromážděními bude časově omezen.

Zákon o právu shromažďovacím však neukládá svolavateli průvodu povinnost pohybu průvodu určitou rychlostí ani zákaz jeho zastavení na libovolně dlouho dobu.

[13] Není možné přesunout řešení případné kolize či rušení průběhu dříve oznámených shromáždění na Policii České republiky po vzniku konkrétní kolize. Organizace veřejných shromáždění má být realizována tak, aby k zásahu policie a jiných orgánů veřejné moci vůbec nedošlo. Povinností policie není být přítomna shromáždění či suplovat pořadatelskou službu, je až poslední pojistkou pro vyřešení kolizní situace.

[14] V závěru kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejprve se soud zabýval námitkou, podle níž úvahy soudu o možném dřívějším začátku a konci lhůty jsou nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[18] Úvaha městského soudu o dřívějším začátku a konci lhůty není nepřezkoumatelná. Svou úvahu soud podrobně popisuje na stranách 4 až 6, kde v závěru této pasáže uvádí, že kdyby stěžovatel reagoval na vady původního podání bez zbytečného odkladu tak, jak mu zákon o právu shromažďovacím ukládá v § 5 odst. 6, mohly být vady odstraněny dříve a dříve také mohlo být rozhodnuto o zákazu shromáždění. Vzhledem k tomu, že žalobce bez zbytečného odkladu nevyzval k odstranění vad, ale byl téměř 3 dny nečinný, dospěl městský soud k závěru, že rozhodnutí o zákazu konání ohlášeného shromáždění bylo vydáno po uplynutí lhůty 3 pracovních dnů. Tato jeho úvaha je na podkladě provedeného shrnutí zcela přezkoumatelná. To, zda je správná, je předmětem následujícího výkladu.

[19] Podle § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím: „*Neuvede-li svolavatel údaje podle odstavce 2 a odstavce 3 anebo jsou-li uvedené údaje neúplné nebo nepřesné, úřad na to svolavatele při osobním předložení oznámení upozorní s tím, že nebudou-li tyto vady odstraněny, nepůjde o platné oznámení. Svolavatel je oprávněn na místě oznámení potřebným způsobem doplnit nebo upravit. Bylo-li oznámení předloženo jiným způsobem, úřad svolavatele*

na vady neprodleně písemně upozorní. Povinnost svolavatele podle odstavce 1 je splněna, jestliže vady oznámení byly odstraněny ve lhůtě tam uvedené."

[20] Podle § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím: „*O zákazu shromáždění (§ 10) nebo době jeho ukončení (§ 9) rozhodne úřad bezodkladně, nejpozději však do tří pracovních dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení.*"

[21] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud k této otázce zjistil následující relevantní skutečnosti. Dne 13. 10. 2016 žalobce zaslal na podatelnu stěžovatele oznámení průvodu obsahující zákonné náležitosti. Tomuto oznámení předcházela emailová korespondence mezi stěžovatelem a žalobcem ohledně obdobného shromáždění, ve které byl žalobce informován o místech, na kterých již byla dříve ohlášena shromáždění, a se kterými by jeho průvod mohl být v kolizi. Žalobce byl v rámci tohoto předchozího řízení upozorněn, že pokud bude trasa průvodu procházet těmito místy, bude jeho shromáždění zakázáno. Dne 18. 10. 2016 stěžovatel požádal svolavatele dříve oznámených shromáždění na Klárově a na náměstí Jana Palacha, aby se vyjádřili k možnosti dohody mezi nimi a žalobcem. Ve stejný den také kontaktoval žalobce s tím, že v uvedené trase jsou nesrovnalosti, pro něž nelze oznámení akceptovat jako platné a vyzval jej k odstranění vad. Opětovně upozornil na kolizi s dříve oznámenými shromážděními a uvedl, že svolavatel shromáždění na náměstí Jana Palacha vyloučil možnost dohody, a že svolavatel shromáždění na Klárově se dosud nevyjádřil. Znovu zmínil možnost zákazu shromáždění dle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím, pokud nebude trasa průvodu změněna. Téhož dne v 16:24 žalobce odstranil nesrovnalosti v oznámené trase průvodu a uvedl, že jde o jedinou možnou trasu, přičemž dle katastrální mapy uvedená trasa neprotíná ani náměstí Jana Palacha ani ulici Klárov. Dne 20. 10. 2016 stěžovatel obdržel odpověď od svolavatele shromáždění na Klárově, který také vyloučil možnost dohody s žalobcem. Následující den, tedy 21. 10. 2016, konkrétně ve 14:37, stěžovatel vyvěsil napadené rozhodnutí na úřední desce.

[22] Soud dále uvádí, že mezi účastníky není sporné, kdy se stalo podání žalobce platným ve smyslu zákona o právu shromažďovacím. Po podání oznámení shromáždění dne 13. 10. 2016, které obsahovalo nesrovnalosti v oznámené trase, byl žalobce vyzván, aby tyto nesrovnalosti odstranil. Žalobce nesrovnalosti odstranil 18. 10. 2016 v 16:24, čímž bylo jeho oznámení bezvadné. O této skutečnosti neměly ostatně pochybnosti ani stěžovatel, ani městský soud a žalobce tuto skutečnost v průběhu řízení ani nenamítal. Soud proto vychází z toho, že platným se oznámení shromáždění stalo dne 18. 10. 2016 v 16:24.

[23] Pro posouzení, zda bylo dle § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím rozhodnuto o zákazu opožděně, je zcela zásadní, zda lhůta uvedená v § 5 odst. 6 tohoto zákona je lhůtou pořádkovou nebo propadnou. Posouzením toho, kdy se jedná o lhůtu pořádkovou, a kdy o lhůtu propadnou, se zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 28. 11. 2013, čj. 7 As 45/2013-20, ze dne 31. 3. 2014, čj. 4 As 173/2013-23 či v rozsudku ze dne 11. 9. 2012, čj. 9 As 114/2011-58. Závěry v nich uvedené lze shrnout tak, že o propadnou lhůtu půjde tehdy, pokud s jejím uplynutím zákon spojuje určité konkrétní právní následky. Zpravidla je takovýto důsledek vyjádřen slovy, že po uplynutí těchto lhůt již nelze něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty

něco činit lze. Typickým příkladem lhůty propadné je např. lhůta uvedená v § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, dle kterého nelze daň stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky, či lhůta podle § 101 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který stanovuje, že přezkumné řízení, ve kterém má být přezkoumáván příkaz na místě, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci takového příkazu. Za lhůtu pořádkovou je naopak nutno považovat takovou lhůtu, která se svým marným uplynutím nespojuje žádné právní následky pro věc samu. Její marné uplynutí tak například nemá za následek nemožnost pokračování v řízení či vydání rozhodnutí. S jejím uplynutím však lze spojit možnost ochrany proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V případě lhůty stanovené neurčitým právním pojmem (např. bezodkladně, neprodleně, atd.) lze v zásadě předpokládat, že půjde o lhůtu pořádkovou. Pokud totiž zákon s uplynutím lhůty splňuje konkrétní právní následky, je samozřejmě s ohledem na zásadu právní jistoty vhodnější vědět, kdy konkrétně tyto následky nastaly. Takto stanovená lhůta tedy bude zpravidla použita v případě lhůty pořádkové.

[24] Nejvyšší správní soud posoudil lhůtu stanovenou § 5 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím a ztotožnil se s názorem stěžovatele, který ji označil za lhůtu pořádkovou. Na uplynutí této lhůty totiž zákon neváže žádné právní důsledky pro věc samu. Její marné uplynutí tak neznamená, že by po lhůtě již nebylo možné ve věci vydat rozhodnutí o zákazu shromáždění dle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím. Tomu, že se jedná o lhůtu pořádkovou, svědčí i to, že je vymezena neurčitým právním pojmem.

[25] Ačkoliv si je Nejvyšší správní soud vědom, že zákon o právu shromažďovacím je postaven na principu presumpce legálnosti oznámeného shromáždění, nelze jen z toho dovozovat, že po uplynutí lhůty „*neprodleně*“ od oznámení shromáždění začala bez dalšího plynout lhůta pro rozhodnutí o případném zákazu shromáždění. Primárně je odpovědností svolavatele, aby jeho oznámení bylo hned od začátku bezvadné, tedy terminologií tehdy účinného znění zákona o právu shromažďovacím, aby jej bylo možné považovat za platné. V situace, kdy oznámení trpí vadami nebo v něm jsou nesrovnalosti, zákonná úprava dává správnímu orgánu prostor pro vyzvání svolavatele k jejich odstranění. Je to ostatně logické, neboť bez řádných náležitostí oznámení nemůže správní orgán ani posoudit, zda jsou dány důvody pro zákaz shromáždění (například nebude vůbec vědět, kdy a kde se má shromáždění konat nebo mu nebude známý účel shromáždění). V takovém případě by mohlo být zcela nejasné, na jaké shromáždění se vůbec vztahuje právo jej uspořádat (§ 11 odst. 2 věta poslední zákona o právu shromažďovacím). Tedy až poté, co lze oznámení považovat za platné, je správní orgán limitován lhůtou 3 pracovních dnů pro případný zákaz shromáždění. Nejvyšší správní soud poznamenává, že postup stěžovatele ani v této věci neshledal záměrně obstrukčním, kterým by se snažil poškodit práva navrhovatele (k tomu viz dále).

[26] Městský soud tedy chybně (byť pouze implicitně) posoudil, že se jedná o lhůtu propadnou, důsledkem jejíhož uplynutí by bylo, že by počala běžet lhůta pro doručení případného rozhodnutí o zákazu shromáždění jeho vyvěšením na úřední desce. Proto dospěl k nesprávnému závěru, že bylo rozhodnuto o zákazu shromáždění po uplynutí zákonné lhůty 3 pracovních dnů.

[27] Nad rámec Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výkladem pojmu „*neprodleně*“ se zabýval ve svém rozhodnutí ze dne 30. 11. 2009, čj. 4 As 19/2009-103. V něm dospěl mimo jiné k závěru, že tomuto pojmu nebude vždy přisuzována stejná časová naléhavost jako např. v běžném jazyce či v odlišných právních odvětvích. Vždy bude záležet na konkrétním znění zákona, v jehož rámci bude tento termín použit a na okolnostech řešené situace.

[28] V nynějším případě se pojem „*neprodleně*“ vztahuje k povinnosti stěžovatele upozornit oznamovatele shromáždění na vady jeho oznámení. Při zohlednění lhůty stanovené § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím, která činí 3 pracovní dny pro rozhodnutí o zákazu shromáždění, je zřejmé, že „*neprodleně*“ bude nutné vykládat v kratším časovém horizontu. Přípustnou se jeví lhůta v rámci hodin či maximálně jednoho až dvou pracovních dnů. Nelze nicméně vyloučit ani zcela výjimečné situace, kdy tato lhůta bude delší. Zejména je možné poukázat na případy vyžadující nestandardní rozsah úkonů ve vztahu k dříve oznámeným shromážděním či ve vztahu k aktuálním a urgentním případům. Za takovou situaci lze považovat i namítanou návštěvu dalajlámy. Lze skutečně předpokládat, že taková událost vyžadovala velký počet úkolů, které nesnesly odkladu a stěžovatel je musel řešit přednostně. Při zohlednění takto výjimečné situace lze připustit i výklad pojmu „*neprodleně*“ v časovém horizontu 3 pracovních dnů.

[29] Naopak nelze připustit několikadenní časový horizont pro zaslání upozornění ze strany stěžovatele s poukazem na prodlení vzniklé technickým zpracováváním podání. Takový argument nelze akceptovat jako ospravedlnitelný důvod několikadenní prodlevy při konání úkonů ze strany stěžovatele, neboť tato skutečnost je ovlivnitelná vnitřním organizačním uspořádáním stěžovatele a její případná nedostatečnost nemůže být k tíži oznamovatelům shromáždění. Se stěžovatelem pak nelze souhlasit ani v tom ohledu, že takto vzniklé prodlení je neovlivnitelné a důvodné. Zajisté by se jednalo o nedůvodné prodlení, které lze zkrátit vhodnějším a efektivnějším nastavením vnitřních systémů. Zasadit se o zkrácení prodlení je dokonce nutné, neboť správní orgány, jakož i soudy, si musí své vnitřní procesy nastavit tak, aby byly schopny rozhodovat v zákonem stanovených lhůtách. To znamená, že pokud má stěžovatel pro své rozhodnutí stanovenou lhůtu 3 pracovních dnů, musí tomu přizpůsobit rychlost zpracování podání. Soud nepovažuje námitku stěžovatele, že městský soud konal procesní úkony také s prodlením, za přiléhavou. Není možné prodlení stěžovatele při vyzvání žalobce odůvodnit ne zcela správným postupem soudu, který má dle § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím stanovenou lhůtu pro rozhodnutí také 3 pracovní dny. Tato lhůta navíc nebyla ze strany městského soudu překročena.

[30] Další kasační námitky se vztahují k možnosti zákazu později oznámeného shromáždění z důvodu dle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím.

[31] Shromažďovací právo je politickým právem garantovaným jak předpisy ústavního pořádku, tak i mezinárodními dokumenty. Podle čl. 19 Listiny základních práv a svobod je právo pokojně se shromažďovat zaručeno. 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. Také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 11 stanoví, že každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

[32] Kolize dvou shromáždění podléhajících oznamovacímu režimu v daném prostoru a čase je regulována na zákonné úrovni. Podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím platilo, že *„[ú]řad shromáždění zakáže [...], jestliže b) na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním.*“

[33] 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 svolavateli, která by hrozící kolizi odstranila. Zároveň, aby se předešlo tomu, že později oznámené shromáždění by muselo být zakázáno, dává právní úprava pozdějšímu svolavateli možnost, na základě výzvy úřadu dle § 8 zákona o právu shromažďovacím, změnit trasu či čas tak, aby ke kolizi nedošlo. To plně odpovídá principu proporcionality – nejzávažnější zásah do práva shromažďovacího (zákaz shromáždění) může ze strany veřejné moci přijít teprve tehdy, není-li možný zásah slabší intenzity (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. K tomu viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, čj. 2 As 60/2013-26, č. 3004/2014 Sb. NSS, ze dne 3. 4. 2014, čj. 6 As 123/2013-37, nebo ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS.

[34] V rozhodnutí stěžovatele je na straně 5 až 9 popsáno, proč shledal, že ohlášený pouliční průvod žalobce je v kolizi s dříve ohlášenými shromážděními na Klárově a na náměstí Jana Palacha. Konkrétně přihlédl k trase průvodu a k místům, na kterých byla již dříve ohlášena shromáždění, zohlednil také místní podmínky, počty nahlášených účastníků všech shromáždění, názorovou rozpornost shromáždění, význam data, ke kterému byla oznámena, a průběhu předchozích shromáždění konaných v problematických místech na Klárově a na náměstí Jana Palacha. Z toho dovodil, že reálně není možné vyloučit kolizi, neboť nahlášená trasa je stanovena tak, aby se pouze formálně vyhnula problematickým místům, ale fakticky uvedenými oblastmi bude procházet. Počty nahlášených účastníků jsou vzhledem k významnému datu 17. listopadu reálné. Velký počet účastníků ohlášeného průvodu dle závěrů žalovaného měl znemožnit plynulý průchod z prostoru parku na Klárově, kde by účastníci shromáždění museli, aby neprocházeli přímo oblastí Klárov a přesto dosáhli vstupu na Mánesův most, překonat prudký svah a zábradlí a následně by museli plynule projít přes schody za Mánesovým mostem vedoucí na Alšovo nábřeží. S ohledem na průběh předchozích průvodů uskutečněných v těchto oblastech, a to včetně proběhnuvšího průvodu žalobce, bylo reálně vyloučené, aby se účastníci pohybovali

v jedné linii za sebou. Existoval reálný předpoklad, že účastníci naopak budou rozprostřeni po celé trase v takové šíři, nakolik jim místní prostorové podmínky dovodí. Navíc mezi shromážděními byla názorová rozpornost ohledně otázky migrace. Závěr stěžovatele o kolizi shromáždění je akceptovatelný na podkladě zjištěných skutečností, neboť průvod by skutečně procházel oblastmi, na kterých byla dříve ohlášena shromáždění. Trasu průvodu a problematická místa na Klárově a na náměstí Jana Palacha totiž dělí pouhých několik jednotek metrů v podobě silnice protínající oblast Klárova vedoucí přes Mánesův most a následně lemující náměstí Jana Palacha. Je proto zřejmé, že by uvedená shromáždění dělila pouze tato komunikace, kterou není obtížné překonat. Navíc k předpokladu kolize přistoupily i další skutečnosti v podobě názorové neslučitelnosti, množství účastníků a významnosti data. Stěžovatel při posuzování vzniku možného konfliktu zohlednil všechna relevantní hlediska. Žalobce v žalobě nijak konkrétně tyto závěry nezpochybnil. Postupu stěžovatele proto v tomto ohledu nelze nic vytknout. Městský soud naopak trasu průvodu a problematická místa posoudil pouze formálně, pokud uvedl, že se průvod s dříve ohlášenými shromážděními bude míjet. Z tohoto konstatování je zřejmé, že nepřihlédl k místním podmínkám na Klárově a na náměstí Jana Palacha, k počtům účastníků ohlášených shromáždění ani k názorové rozpornosti shromáždění a významnosti data konání shromáždění. Jeho závěry jsou proto nesprávné.

[35] Konstatování městského soudu, že úvahy stěžovatele stran možné kolize byly čistě hypotetické, je lichý. Vždy je třeba posoudit vznik možného konfliktu na podkladě maximálního množství zjištěných relevantních skutečností. Avšak i při zohlednění velkého množství hledisek, půjde o závěr, který se do určité míry bude opírat o hypotézy. Tyto hypotézy ale musí mít reálný předobraz. V tomto ohledu se stěžovatel nedopustil pochybení, neboť vycházel z konkrétních okolností místních podmínek, názorových rozporů svolavatelů shromáždění, významnosti data a dalších pro věc rozhodných okolností vymezených v bodě [34].

[36] Postup stěžovatele lze označit za souladný se závěry obsaženými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011 čj. 8 As 15/2011-72, č. 2311/2011 Sb. NSS. Poté, co zjistil kolizi ohlášeného průvodu s dvěma dříve oznámenými shromážděními, učinil dne 18. 10. 2016 dotaz na svolavatele těchto shromáždění, zda je možná dohoda mezi nimi a žalobcem, a také vyzval žalobce ke změně trasy v důsledku těchto dvou kolizí. Svolavatelé dříve oznámených shromáždění však možnost dohody vyloučili, stejně jako žalobce vyloučil změnu trasy. Trasu pouze nepatrně upravil tak, že měla vést přes park u Klárova, následně přes Mánesův most a hned za ním přes schody na Alšovo nábřeží. Stěžovatel nejprve činil úkony, které by umožnily realizaci žalobcova průvodu, a až po tom, co dohoda ze strany svolavatelů dříve oznámených shromáždění byla vyloučena a žalobce vyloučil změnu trasy, přistoupil k zákazu shromáždění. Žalobce sice zastává názor, že ke kolizi nemohlo dojít, neboť průvod po úpravě trasy neměl procházet místy s dříve ohlášenými shromážděními, takovýto názor je však chybný. Reálně totiž hrozil kontakt a možná kolize shromáždění. Změna trasy byla pouze o několik málo metrů, což ve svém důsledku trasu nijak zásadně nezměnilo, nadále by procházela oblastmi dříve oznámených shromáždění. Za takové situace je zřejmé, že kolize všech shromáždění nebyla odstraněna a hrozil by zásah do práva pokojně se shromažďovat.

[37] Závazek zajistit efektivní výkon svobody shromažďování se promítá do povinnosti poskytnout ochranu proti útokům kontrademonstrantů. K této otázce se vyjadřoval Evropský soud pro lidská práva, který konstatoval v rozsudku ze dne 21. 6. 1988, *Plattform „Ärzte für leben" proti Rakousku*, stížnost č. 10126/82, že účastníci demonstrace musí mít možnost zúčastnit se demonstrace beze strachu, že budou vystaveni fyzickému násilí svých odpůrců; takový strach by mohl odradit sdružení nebo jiné skupiny podporující společné myšlenky nebo zájmy od otevřeného vyjadřování svých názorů na velmi kontroverzní otázky, které se dotýkají společnosti. V tomto ohledu tedy lze přisvědčit názoru stěžovatele, že veřejná moc musí chránit shromáždění také proti narušování ze strany názorových odpůrců.

[38] Z výše uvedeného závěru Evropský soud pro lidská práva připustil výjimku ve svém rozsudku ze dne 29. 6. 2006, ve věci *Öllinger proti Rakousku*, stížnost č. 76900/01. Dle něj není přípustný zákaz shromáždění z důvodu kolize pouze pro formální překryv místa ohlášených konkurujících si shromáždění. Toto však uvedl za situace, kdy se jednalo o pokojnou protidemonstraci proti dříve ohlášenému shromáždění. V uvedeném případě šlo o shromáždění na salzburském ústředním hřbitově, konkrétně před pomníkem obětí války, přičemž ve stejném místě mělo probíhat dříve ohlášené shromáždění na uctění členů SS padlých za války, které svolavatel později oznámeného shromáždění pokládal za nelegální. Smyslem později ohlášeného shromáždění bylo naopak připomenout oběti z řad salzburských Židů zavražděných členy SS během války. Očekávaný počet účastníků později oznámeného shromáždění byl zhruba 6 osob, které by držely nápisy připomínající tyto židovské oběti nebo by je měly připevněny na šatech způsobem, který by nenarušil pietu místa a veřejný pořádek. Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že na jednom místě lze konat různá shromáždění názorových oponentů za aktivní účasti státního aparátu dohlížejícího na veřejný pořádek, akcentoval přitom úlohu diskuze v demokracii, která by byla nepřípustně omezena, pokud by později nahlášené shromáždění nemohlo být realizováno. Z tohoto lze dovodit, že vždy je nutné posoudit aspekt pokojného průběhu později ohlášeného shromáždění. V nynějším případě existovaly důvodné pochybnosti o pokojném průběhu později oznámeného shromáždění, které žalobce ani nijak nevyvracel. Stěžovatel tedy nepochybil, když shromáždění žalobce zakázal.

[39] Městský soud ve svém rozsudku zohlednil především právo žalobce na ochranu shromažďovacího práva. Bylo však nutné zaměřit pozornost také na toto právo ve vztahu k dříve ohlášeným shromážděním. Městský soud sice konstatoval, že průvod žalobce bude místy kolize pouze procházet a kontakt mezi jednotlivými shromážděními bude časově omezen, nijak však neposoudil, zda nebude zasaženo do práva svolavatelů dříve oznámených shromáždění a účastníků těchto shromáždění na pokojné shromažďování. Časový úsek, po který se shromáždění měla míjet, nebyl v tomto případě zanedbatelný, hrozil tedy zásah práva pokojného shromažďování. Městský soud měl posoudit právo na pokojné shromažďování jak ve vztahu k žalobci, tak ve vztahu k dříve oznámeným shromážděním.

[40] K otázce, zda je možné přesunout řešení případných kolizí či rušení průběhu dříve oznámených shromáždění na policii, se již Nejvyšší správní soud vyjadřoval ve svém rozsudku ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS. V něm v bodě [37] uvedl, že *„[n]ení možné přesunout řešení případné kolize či rušení průběhu dříve oznámených*

shromáždění na Policii České republiky [...] po vzniku konkrétní kolize. Organizace veřejných shromáždění má být realizována tak, aby k zásahu Police a jiných orgánů veřejné moci vůbec nedošlo. Povinností Policie není být přítomna shromáždění či suplovat pořadatelskou službu, je až poslední pojistkou pro vyřešení kolizní situace bez újmy na zdraví a ohrožení či porušení zákonem chráněných zájmů.“ Závěr městského soudu je proto i v tomto směru nesprávný.

IV. Závěr

[41] Nejvyšší správní soud proto považuje za naplněný stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí městského soudu z důvodu nesprávného posouzení právní otázky. Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatel o zákazu shromáždění nerozhodl opožděně, a že správně posoudil možnost kolize později oznámeného shromáždění žalobce ve vztahu k § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž v dalším řízení je městský soud vázán zde vysloveným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s.

[42] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně 19. prosince 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu