



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **J. B.**, proti žalovanému **Magistrátu hl. města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2006, č. j. 10 Ca 269/2006 – 21,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 8. 2006, č. j. MHMP 308860/2006. Tímto rozhodnutím žalovaný zakázal podle ust. § 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o právu shromažďovacím) shromáždění – průvod, který se podle oznámení svolavatele (žalobce) měl konat v Praze dne 11. 9. 2006 od 19.00 do 22.00 hodin.

Městský soud v Praze projednal podání žalobce jako správní žalobu proti shora uvedenému správnímu rozhodnutí v souladu s ust. § 129 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle soudu nebylo možné ve věci rozhodnout do tří dnů od podání „opravného prostředku“ v souladu s ust. § 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o právu shromažďovacím), neboť bylo třeba nejprve provést obligatorní úkony stanovené v soudním řádu správním. Ačkoli soud postupoval s nejvyšším možným urychlením a rozhodl ve věci přednostně, nemohl z důvodu nesouladu mezi zákonem o právu shromažďovacím a soudním řádem správním uvedenou lhůtu dodržet. Podotkl, že svolavatel

má možnost uspořádat původně oznámené shromáždění do 30 dnů od právní moci rozhodnutí soudu.

Při svém rozhodování pak soud vycházel z následujícího skutkového stavu:

Dne 18. 8. 2006 oznámil žalobce konání shromáždění, které se mělo uskutečnit v Praze dne 11. 9. 2006 od 19.00 do 22.00 hod., a jehož účelem měl být protest proti vojenským základnám, terorismu, válkám, zbrojení a násilí. Předpokládala se účast asi 1000 účastníků, přičemž organizaci průvodu mělo zajišťovat 30 pořadatelů.

Z vyjádření Odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy, které si stěžovatel vyžádal při posuzování oznámeného shromáždění, vyplývá, že navržená trasa průvodu protíná velmi zatíženou ulici K., v níž je tramvajová doprava vedena společně s automobily. Při přechodu ulice by tudíž došlo i k omezení městské hromadné dopravy. Průvod má být konán v době snížené viditelnosti. Vzhledem k počtu účastníků je zřejmé, že bude užita i vozovka. Účastníkům průvodu by tak hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. Nutné omezení dopravy by svými důsledky bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva.

Podle vyjádření Odboru dopravy a životního prostředí Úřadu Městské části Praha 1 by bylo nutné, aby žalobce při průběhu shromáždění zajistil mj. plynulost okolní dopravy a zachování průchodu pro chodce. V části trasy měl žalobce zajistit asistenci městské policie.

Rozhodnutím ze dne 21. 8. 2006 stěžovatel podle ust. § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím oznámené shromáždění zakázal. Konstatoval, že trasa průvodu protíná značně dopravně zatíženou komunikaci, a proto by jeho konáním došlo k významnému narušení povrchové dopravy i zásobování, což by bylo v závažném rozporu se zájmy obyvatelstva. V rozhodnutí citoval vyjádření Odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy. Stěžovatel poukázal i na to, že shromáždění lze konat jinde, aniž by se tím zmařil jeho účel, neboť navržená trasa nemá s tímto žádnou přímou spojitost.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal, že byla splněna první podmínka pro zákaz shromáždění podle ust. § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, tedy způsobení natolik intenzivního omezení dopravy či zásobování, jež by bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva. Ve svém rozhodnutí stěžovatel dostatečně nezdůvodnil, proč by mělo dojít v místě přechodu ulice K. k omezení dopravy či zásobování v zákonem předpokládané intenzitě. Hrozící závažné nebezpečí pro zdraví účastníků je pak zcela jiným důvodem pro zákaz shromáždění, než který použil stěžovatel v daném případě, a to § 10 odst. 2 písm. a) zákona.

Stěžovatel měl vzít v úvahu, že turistická atraktivita lokalit, jimiž měl být průvod veden, způsobuje, že v těchto místech není souvislý proud osob ničím neobvyklým a spíše se jedná o standardní situaci, na kterou jsou účastníci silničního provozu zvyklí. K posouzení intenzity omezení dopravy, jež by odůvodňovala zákaz shromáždění, soud odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2000, sp. zn. 30 Ca 246/2000, a na usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 470/2000.

Podle soudu lze stěží předpokládat, že by se jakákoli trasa průvodu vedená centrem Prahy mohla vyvarovat omezení dopravy v určité míře. Pro zachování účelu daného shromáždění je však nezbytné jeho konání právě v centru hlavního města, neboť si klade za cíl upozornit veřejnost na problémy bezpečnosti ve světě. Stěžovatel neprokázal, že by byl zákaz shromáždění odůvodněn a proto je nerozhodné, zda by průvod mohl být bez přiměřených obtíží a při zachování jeho účelu veden i po jiné trase. Na základě

uvedeného Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí stěžovatele podle ust. § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a § 78 odst. 1 s. ř. s.

V podané kasační stížnosti namítl žalovaný nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Uvedl, že o případném zákazu shromáždění je správní orgán povinen rozhodnout do tří dnů od jeho oznámení. Tato lhůta se nestaví ani v případě, že její část připadne na den pracovního klidu. V tomto časovém horizontu podle stěžovatele není možné vytvořit detailní rozbor vlivu oznámeného shromáždění na dopravní situaci v místě jeho předpokládaného konání.

K samotnému posouzení důvodů zákazu shromáždění stěžovatel sdělil, že přechod ulice K. by trval nejméně 10 minut za obousměrného úplného uzavření ulice. Vzniklý dopravní kolaps by však zasáhl podstatně širší okolí vzhledem k intenzitě provozu. Stěžovatel dále uvedl, že pochod by šel M. po vozovce v protisměru a to za snížené viditelnosti. Došlo by tak k přímému ohrožení bezpečnosti silničního provozu i účastníků provozu. Předpoklad, že pořadatelé budou kvalifikovaně zastavovat vozidla a budou vybaveni příslušnými prostředky pro činnost za snížené viditelnosti v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb., považuje stěžovatel za nereálný. Bylo by proto nezbytné přistoupit k dopravním opatřením, která by minimalizovala možnost ohrožení zdraví účastníků oznámeného průvodu. Jednalo by se o uzavření objezdu M. na dobu nejméně 15 minut a s tím související omezení provozu na okolních komunikacích.

Stěžovatel si je vědom skutečnosti, že průvod vedený centrem města upoutá pozornost veřejnosti a médií v mnohem větší míře. Má však za to, že pokud by byl průvod pořádán o víkendu v době nesnížené viditelnosti a mimo dopravně vytížené komunikace, bylo by dosaženo téhož účelu.

Podle stěžovatele nelze dovozovat souvislost účelu shromáždění týkajícího se problematiky terorismu, válek, zbrojení a násilí s omezením dopravy. Nesouhlasil ani s názorem soudu, že souvislý proud osob v centru města není ničím neobvyklým a jde o standardní situaci. V případě turistických skupin se jedná o jednotlivé skupiny v počtech maximálně několika desítek osob, které se navíc pohybují v silničním provozu jako chodci, nikoliv o jednolitou skupinu v počtu 1000 osob, která by zasáhla do vozovky.

Stěžovatel rovněž poukázal na porušení ust. § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím. O opravném prostředku totiž nebylo rozhodnuto ve stanovené lhůtě, tj. do tří dnů od podání opravného prostředku.

Na základě uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Současně požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Žalobce se ke kasační stížnosti žalovaného nevyjádřil.

Zásadním stížním bodem kasační stížnosti je důvod uvedený v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. To obecně spočívá buď v tom, že správně zjištěný skutkový stav je subsumován pod nesprávnou právní normu nebo je sice vybrána správná právní norma, ale následně je nesprávně vyložena či aplikována. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel nesouhlasil se závěrem soudu, že nebyl dán důvod pro zákaz shromáždění podle ust. § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněného stížního bodu, a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Součástí katalogu základních práv a svobod je tradičně ve všech evropských státech ústavní vyjádření práva shromažďovacího. Společným znakem této úpravy je podmínka pokojného shromáždění a shromáždění beze zbraně.

Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno v čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“). Toto právo může být omezeno jen v případech, kdy jiný chráněný zájem v kolizi s tímto chráněným právem převáží. Výčet chráněných zájmů, které mají prioritu před zájmem na pokojné shromažďování, vychází důsledně z mezinárodně právních dokumentů o ochraně lidských a občanských práv a ústavodárce je fakticky při stanovení důvodů práva shromažďovacího přebírá, s výjimkou omezení z důvodů předcházení nepokojům a zločinnosti a důvodů ochrany národní a veřejné bezpečnosti, které subsumuje pod ochranu bezpečnosti státu, resp. veřejného pořádku. Podle čl. 19 odst. 2 lze tedy právo shromažďovací omezit 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. Při omezení práva nelze odhlédnout od zásady obsažené v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle které ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být používáno při šetření jejich podstaty a smyslu a zároveň takováto opatření nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Spornou otázkou v projednávaném případě je to, kam až sahá právo občanů pokojně se shromažďovat.

Podle ust. § 1 zákona o právu shromažďovacím mají občané právo pokojně se shromažďovat. Výkon tohoto práva slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek. V ust. § 10 tohoto zákona jsou taxativně stanoveny důvody, na základě kterých může správní orgán jemu oznámené shromáždění zakázat. Podle ust. § 10 odst. 3 zákona o shromažďování může správní orgán shromáždění zakázat, má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez přiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.

Z výše uvedeného vyplývá, že zákaz shromáždění je nutno chápat jako mimořádné opatření, které lze uplatnit pouze tehdy, je-li nepochybně zjištěno, že by byl konáním shromáždění ohrožen chráněný veřejný zájem. V opačném případě by došlo k nepřijatelnému narušení výkonu garantovaného práva účastníků průvodu se shromažďovat a vyjádřit veřejně svůj názor.

Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že tento spatřoval narušení dopravy v tom, že průvod protne velmi zatíženou ulici K., v níž je tramvajová doprava vedena společně s automobily. Výše citované ustanovení § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím hovoří o nutném omezení dopravy, tedy předpokládá, že k takovému omezení při konání shromáždění, zvláště pak formou pouličního průvodu, obvykle dochází. Pro splnění podmínek zákazu shromáždění je tudíž nutné, aby bylo omezení dopravy či zásobování shledáno ve velké intenzitě, musí být tak výrazné, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. K omezení dopravy musí dojít na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby bylo skutečně nezbytné takové shromáždění zakázat pro nepřiměřenost důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování ve smyslu ustanovení

§ 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a čl. 19 odst. 2 LZPS. Nejvyšší správní soud má po posouzení věci za to, že ani fakt, že shromáždění bude ulici přecházet v místě, které není opatřeno světelnou signalizací, nemůže opodstatnit závěr, že obecné užívání pozemní komunikace bude s velkou pravděpodobností omezeno takovýmto závažným způsobem. Omezení dopravy požadované intenzity ze stěžovatelem uvedených skutečností nevyplývá.

Pokud se podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavatelů zajistit řádný průběh shromáždění a to i pomocí policie, pokud je pro konání shromáždění současně nutné omezení dopravy. Žalovaný se však ve svém rozhodnutí vůbec nezabýval tím, zda a jak by bylo možné minimalizovat nevyhnutelný dopad konaného shromáždění na dopravní situaci, např. zajistit organizaci shromáždění dostatečným počtem pořadatelů či policíí. Na možnost, resp. nezbytnost těchto opatření byl přitom žalovaný upozorněn ve vyjádření Odboru dopravy a životního prostředí Úřadu Městské části Praha 1. Skutečnost, že organizace shromáždění je svolavatelem často podceňována, např. jednání svolavatele s provozovatelem MHD či dopravní policií o dopravních opatřeních jsou zcela výjimečná, není a nemůže být důvodem k zákazu shromáždění. Správní orgán svým rozhodnutím, byť podpořeným poznatky z dosavadní praxe, nemůže předjímat budoucí chování svolavatele.

Pokud pak stěžovatel připouští, že v třídní lhůtě nemohl náležitě posoudit vliv oznámeného shromáždění na dopravní situaci, neměl bez dalšího šetření přistoupit k jeho zákazu, a omezit tak ústavně zaručené právo. Nejvyšší správní soud zastává názor, že ačkoli je lhůta stanovená k případnému zákazu shromáždění krátká, nemůže stěžovatel bez dalšího převzít nesouhlasné stanovisko Odboru dopravy Magistrátu hlavního města Prahy. Stěžovatel se však spokojil s pouhým konstatováním zde uvedených skutečností, aniž by na jejich podkladě náležitě zhodnotil intenzitu narušení dopravy.

Co se týče argumentace stěžovatele možným ohrožením účastníků průvodu, Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že hrozba závažného nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění - pouličního průvodu – je odlišným důvodem pro zákaz shromáždění, než stěžovatel aplikoval ve svém rozhodnutí (jedná se o důvod vymezený v ust. § 10 odst. 2 písm. a) zákona o shromažďování. Poznámává však, že naplnění tohoto zákonného důvodu nevyplývá ze samotné skutečnosti, že k pochodu účastníků bude využita i vozovka v době snížené viditelnosti. Možnost ohrožení zdraví účastníků by mohla být odůvodněna pouze v případě mimořádného soustředění chodců a vozidel či charakterem místa konání, a to za předpokladu, že by situace nemohla být účinně řešena pomocí přijatých organizačních opatření pořádkových sil.

Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil názoru Městského soudu v Praze, že žalovaný neprokázal existenci takových skutečností, které by vedly k závěru o pravděpodobném narušení dopravy v intenzitě odůvodňující nutnost zákazu oznámeného shromáždění.

Stěžovatel dále namítl, že soud nedodržel třídní lhůtu pro vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za nutné uvést následující:

Soud nemůže ve svém rozhodnutí upozornit na nesoulad mezi zákony (zde soudní řád správní a zákon o právu shromažďovacím) a nevyvodit z této skutečnosti žádné závěry, jak to učinil Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí, naopak musí se s tímto konstatovaným rozporům řádně vypořádat. Pokud by soud dospěl k závěru, že zákon, jehož by mělo být při řešení použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, je povinen v souladu s č. 95

odst. 2 Ústavy České republiky předložit věc Ústavnímu soudu. Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu stanoví oprávnění soudu podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti s jeho rozhodovací činností.

Nejvyšší správní soud však nesdílí názor Městského soudu v Praze o kolizi právních předpisů, neboť tyto jsou ve vzájemném poměru obecného a zvláštního. Právní zásada *lex specialis derogat generali* stanoví, že zvláštní úprava, tj. užší právní norma, má přednost před úpravou obecnou, tj. normou širší, která se uplatní jen tam, kde zvláštní předpis věc neupravuje. Tento korelativní vztah speciality a subsidiarity existuje mezi mnoha právními předpisy. V projednávané věci zákon o právu shromažďovacím stanoví, že soud rozhodne o opravném prostředku do tří dnů. Toto ustanovení (§ 11 odst. 3 citovaného zákona) obsahuje právní normu speciální vůči právní normě obsažené v soudním řádu správnímu (§ 51 s. ř. s.), a proto je nutno ho přednostně uplatnit.

Nejvyšší správní soud má dále za to, že soud musí zajisté respektovat principy spravedlivého procesu vůči účastníkům řízení, musí ovšem postupovat způsobem, který nebude narušovat právo se shromažďovat. Toto ústavní právo je konkretizováno zákonem o právu shromažďovacím. Pokud není rozhodnuto o opravném prostředku v souladu s požadavkem rychlosti soudního rozhodnutí stanoveným tímto zákonem, dochází k porušení tohoto práva. Přestože však Městský soud v Praze v projednávaném případě nepostupoval procesně bezvadným postupem, neboť o žalobě nerozhodl do tří dnů, ale až po uplynutí zákonem stanovené lhůty, nejedná se v daném případě o vadu, která by mohla mít na zákonnost jeho rozhodnutí vliv. Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že tato vada by již ani nemohla být napravena v případném dalším řízení u krajského soudu.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že Městský soud v Praze nepochybil, když rozhodnutí žalovaného zrušil s tím, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky pro zákaz shromáždění. Napadený rozsudek Městského soudu v Praze tedy netrpí nezákonností z důvodu tvrzeného stěžovatelem podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a proto Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.

Za této procesní situace již Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku její kasační stížnosti.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalobce měl ve věci plný úspěch, žádné náklady však neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly, ze spisu nezjistil. Rozhodl proto tak, že se žalobci náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 10. října 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

