

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **K. K.**, zastoupená Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalované: **Policie ČR**, Obvodní ředitelství policie Praha I, se sídlem Bartolomějská 14, Praha 1, nebo Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, o námitkách proti rozpuštění shromáždění konaného dne 1. 7. 2015 na Václavském náměstí v Praze, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 9 A 154/2015, o návrhu žalobkyně na určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb.,

t a k t o :

- I. Návrh **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu

[1] Návrhem ze dne 13. 9. 2015, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 9. 2015, se žalobkyně (dále jen „navrhovatelka“) domáhala určení lhůty k provedení procesního úkonu dle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“). Po zdejším soudu se navrhovatelka domáhala toho, aby Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) byla určena lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 9 A 154/2015.

[2] Navrhovatelka ve svém návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu uvedla, že k městskému soudu podala námitky, jimiž se dle § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), domáhá určení, že rozpuštění shromáždění, jehož se účastnila, nebylo v souladu se zákonem. Podání námitek časově předcházelo to, že proti navrhovatelce bylo zahájeno trestní stíhání pro přečin násilí proti úřední osobě dle § 325 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Skutek, ve kterém orgány činné v trestním řízení spatřují přečin, byl navrhovatelčin útok na policistu, jenž zasahoval v rámci rozpuštění shromáždění proti příteli (druhovi) navrhovatelky. Navrhovatelka si podala proti zahájení trestního řízení stížnost, v níž mj. namítala, že rozpuštění shromáždění nebylo v souladu se zákonem. Státní zástupkyně

však rozhodla, že stížnost není důvodná a jakékoli argumenty o nezákonnosti rozpuštění shromáždění odmítla.

[3] Navrhovatelka se posléze obrátila na městský soud, který projednává její námitky dle § 13 zákona o právu shromažďovacím, aby o její věci rozhodl přednostně. Poukázala mj. na to, že stát ji stíhá za jednání, jehož trestnost je podmíněna tím, že shromáždění bylo rozpuštěno zákonně. Navrhovatelka má za to, že je neudržitelné, aby stát trestně odstíhal určitou osobu v časovém horizontu týdnů či měsíců, ale aby jediné řízení, v němž se postaví na jisto otázka zákonnosti rozpuštění shromáždění, trvalo roky.

[4] V návrhu na určení lhůty bylo uvedeno, že mezi postupem státu, který postihuje porušení právních pravidel, a mezi prostředky ochrany práv jednotlivců musí existovat rovnováha. Ta podle ní není zachována v situaci, kdy lze očekávat, že trestní řízení bude trvat několik měsíců, zatímco projednání námitek dle § 13 zákona o právu shromažďovacím může trvat několik let, jak je tomu zvykem u městského soudu. Na obě řízení nelze nahlížet izolovaně. Pokud by obžalovaná v trestním řízení byla odsouzena s poukazem na zákonnost postupu policejního orgánu při rozpuštění shromáždění, byla by připravena o možnosti nést plody podané správní žaloby v případě, že by s ní byla úspěšná až po skončení trestního řízení.

[5] Obecně pak ke správnímu soudnictví navrhovatelka poznamenala, že shromažďovací právo je základním lidským právem. Soudní ochrana základních práv musí být reálná a účinná. Nemůže být degradována jen na akademický výrok následující několik let po samotném zásahu. Navrhovatelka si je vědoma přetíženosti správního úseku městského soudu a je si vědoma rovněž toho, že Nejvyšší správní soud vyhovuje návrhům na určení lhůty, které se týkají řízení trvajících déle než 2 roky. Délka řízení u správní justice v Praze není dle jejího názoru dána složitostí věcí, ale spíše nutností čekat na to, až budou vyřízeny věci starší.

[6] Navrhovatelka poukázala na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 55/94, dle něhož průtahy v řízení nelze ospravedlnit přetížeností soudů. Přetíženost pražské justice pak považuje za dlouhodobý problém, který není řešen ze strany moci výkonné, která jej jako jediná může vyřešit. Nezpochybňuje výkonost soudců a soudkyň městského soudu, nicméně považuje za nepřijatelné, když výkonná moc připouští, že se délka řízení ve správním soudnictví ustálila na několika letech. Návrhy na určení lhůty k provedení procesního úkonu či náhradu škody nepovažuje za účinné prostředky nápravy s ohledem na podobu, v níž se jejich aplikace ustálila. Navrhovatelka apeluje na Nejvyšší správní soud, aby snížil svou toleranci k systémovým příčinám dlouhotrvajících řízení a aby tak zvýšil tlak na organizační změny.

[7] Lhůta k podání námitek dle § 13 zákona o právu shromažďovacím je 15 dnů. Obvyklá lhůta k žalobě ve správním soudnictví je dvouměsíční. Navrhovatelka zastává názor, že zákonodárce tím, že zkrátil lhůtu k podání námitek na čtvrtinu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, vyjádřil vůli na rychlém řešení sporu o zákonnost rozpuštění shromáždění. Právo shromažďovací je právem, jehož užívání je otázkou každodenního politického života. Prodleva mezi zásahem do tohoto práva a případnou nápravou musí být pokud možno okamžitá.

II. Vyjádření městského soudu

[8] Městský soud ve svém vyjádření k návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu uvedl, že ve věci není nečinný. Po podání žaloby vyzval navrhovatelku k zaplacení doplatku soudního poplatku a poté vyzval správní orgány k předložení spisového materiálu a k vyjádření

k námitkám dle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Stanovená lhůta v době předložení spisu Nejvyššímu správnímu soudu dosud neuběhla.

[9] Městský soud ve svém vyjádření dále sdělil, že nespatřuje důvody pro přednostní projednání věci, subjektivní zájem žalobkyně, aby rozhodnutím soudu mohla argumentovat v trestním řízení, za takový důvod nepovažuje. Na trestněprávní kvalifikaci skutku nemůže mít výsledek řízení před městským soudem vliv, neboť jeho předmětem není otázka užití násilí ze strany navrhovatelky proti policistovi v úmyslu působit na výkon jeho pravomoci.

III. Podstatný obsah spisu krajského soudu

[10] Dne 10. 7. 2015 navrhovatelka městskému soudu doručila své podání z téhož dne, jehož obsahem jsou námitky ve smyslu § 13 zákona o právu shromažďovacím. Tímto podáním se navrhovatelka domáhá určení, že shromáždění, které se konalo dne 1. 7. 2015 v dolní části Václavského náměstí v Praze na základě ohlášení T. K., nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Dne 13. 7. 2015 došlo k úhradě soudního poplatku ve výši 2 000 Kč.

[11] Městský soud dne 31. 7. 2015 navrhovatelku informoval o tom, že soudní poplatek činí 3 000 Kč a vyzval ji k doplatku ve výši 1 000 Kč. Současně zpravil navrhovatelku o tom, který senát bude ve věci rozhodovat a poučil ji o možnosti vznést námitku podjatosti. Výzva byla navrhovatelce doručena dne 14. 8. 2015. Dne 17. 8. 2015 navrhovatelka městskému soudu doručila podání, v němž informovala o zadání příkazu k úhradě doplatku soudního poplatku. Dále zde sdělila, že nenamítá podjatost, přednesla důkazní návrhy a požádala o přednostní projednání věci, což blíže odůvodnila.

[12] Doplatek soudního poplatku byl na příslušný účet městského soudu připsán dne 18. 8. 2015. Následujícího dne, tj. 19. 8. 2015, městský soud obdržel od navrhovatelky CD s navrženým důkazem v podobě videozáznamu zásahu policie.

[13] Městský soud přípisem ze dne 31. 8. 2015 navrhovatelce sdělil, že nehodlá vyhovět jejímu návrhu na přednostní projednání věci. Své stanovisko odůvodnil důvody, které se shodují s důvody v jeho vyjádření k návrhu na určení lhůty, které byly shrnuty v bodě [9] shora. Dne 31. 8. 2015 městský soud současně vyzval policejní orgány, aby se ve lhůtě jednoho měsíce vyjádřily k námitkám a ve stejné lhůtě zaslaly úplný spisový materiál. Současně je poučil o tom, který senát bude ve věci rozhodovat, společně s možností namítat podjatost. Výzvy byly doručeny dne 1. 9. 2015.

[14] Posléze dne 13. 9. 2015 městský soud obdržel návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud podaný návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu zhodnotil a dospěl k závěru, že není důvodný.

[16] Řízení o návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu představuje promítnutí zásad spravedlivého procesu z hlediska naplnění práva účastníka nebo jiné strany řízení na projednání jeho věci bez zbytečných průtahů, které je zakotveno zejména v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[17] V řízení podle § 174a zákona o soudech a soudcích Nejvyšší správní soud rozhoduje o návrhu na určení lhůty. Znamená to, že zjistí-li neodůvodněné průtahy v řízení spočívající zejména v tom, že příslušný soud poté, kdy obdrží podání ve věci, v přiměřené době nečiní žádné úkony, věci se vůbec nezabývá, aniž by pro takový postup existovaly ospravedlnitelné důvody, anebo činí úkony s nedůvodnou časovou prodlevou, usnesením určí tomuto soudu lhůtu, ve které má úkon učinit, resp. ve které má rozhodnout. Zda dochází či nedochází k průtahům, se zkoumá jen ve vztahu k tomu úkonu, u něž byly namítnuty průtahy (zde dle vymezení v návrhu je tímto úkonem vydání rozhodnutí, jímž se končí řízení vedené u městského soudu pod sp. zn. 9 A 154/2015).

[18] Průtahy v řízení znamenají, že v soudním procesu dochází k neodůvodněně pomalému vyřizování věci napadlé příslušnému soudu či dokonce ke vzniku excesivního stavu, kdy dochází k nečinnosti soudu. Soud se tak při posuzování oprávněnosti návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu zabývá otázkou, zda v řízení dochází k průtahům, a to s ohledem na kritéria stanovená v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích, jimiž jsou složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a dosavadní postup soudu.

[19] Podstatné je rovněž i to, že městský soud a krajské soudy jsou podle § 56 odst. 1 s. ř. s. povinny zásadně projednávat a rozhodovat věci v pořadí, v jakém jim došly; to neplatí pouze tehdy, jsou-li u věci dány závažné důvody pro přednostní projednávání a rozhodování věci. V § 56 odst. 2 a 3 s. ř. s. jsou pak uvedeny žaloby a návrhy, o nichž se rozhoduje přednostně. Mezi takové žaloby a návrhy však zákonodárce nezahrnul námitky ve smyslu § 13 zákona o právu shromažďovacím.

[20] Navrhovatelka argumentovala tím, že pokud zákonodárce stanovil patnáctidenní lhůtu k podání námitek dle § 13 zákona o právu shromažďovacím, která je výrazně kratší než dvouměsíční lhůta k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí, vyjádřil tím zájem na rychlém (přednostním) rozhodnutí. Nejvyšší správní soud s takovou argumentací nesouhlasí a má za to, že ze samotné délky lhůty k podání zmíněných námitek nelze vyvodit požadavek na jejich přednostní projednání.

[21] K danému je možno konstatovat, že v soudním řádu správním nelze vysledovat, že by zákonodárce spojoval přednostní projednání věci se stanovením lhůty k podání žaloby, která by byla kratší než 2 měsíce. Doložit to lze na příkladu žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 s. ř. s. a násl.) a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (§ 82 s. ř. s. a násl.), které představují po žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejfrekventovanější žalobní typy ve správním soudnictví. Jak nečinnostní, tak zásahové žaloby jsou v § 56 odst. 3 zařazeny mezi žaloby, které soud projednává a rozhoduje přednostně. Lhůta k podání nečinnostní žaloby přitom činí jeden rok ode dne určeného v § 80 s. ř. s. Lhůta k podání zásahové žaloby je v § 84 odst. 1 stanovena na dva měsíce ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu.

[22] Lze mít spíše za to, že zákonodárce tam, kde shledal zájem na rychlém (přednostním) projednání věci, tuto skutečnost vyjádřil přímo v textu předpisu. Činí tak vymezením tzv. přednostních věcí (srov. § 56 odst. 2 a 3 s. ř. s.) či stanovením lhůty k rozhodnutí (což je typické pro volební soudnictví – srov. § 88 odst. 3, § 89 odst. 5, § 90 odst. 3 a 5, § 91 odst. 3 s. ř. s. a další, lze však najít i další příklady – viz např. § 61 odst. 6 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, či § 2 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, příp. § 101d odst. 2 s. ř. s. u opatření

obecné povahy nebo § 174a odst. 6 zákona o soudech soudcích u návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu).

[23] Soudům ve správním soudnictví je na základě § 56 odst. 1 s. ř. s. *in fine* dána možnost posoudit, zda s ohledem na individuální okolnosti každého případu jsou zde dány podmínky pro jeho přednostní projednání. Z tohoto důvodu nevidí Nejvyšší správní soud velký prostor pro to, aby subtilním výkladem byl dovozován režim přednostního projednání i u těch návrhů a žalob, kde to zákonodárce výslovně nestanovil. K tomu lze dodat, že mají-li být v právním předpise obecně vymezeny žaloby a návrhy, které se projednávají přednostně, je vždy třeba na úrovni normotvůrce provést zhodnocení, zda úprava neodporuje ústavnímu principu rovnosti vyjádřenému v čl. 1 Listiny základních práv a svobod. Je logické předpokládat, že takové posouzení normotvůrce provedl u výslovné úpravy, problematický je takový předpoklad v případech, kdy je nutnost přednostního režimu dovozována pouze výkladem.

[24] V zákoně o právu shromažďovacím zákonodárce shledal, že přednostní projednání je vhodné spojit s opravným prostředkem proti rozhodnutí o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení (v § 11 odst. 3 zmíněného zákona k rozhodnutí soudu stanovil třídní lhůtu). U námitek dle § 13 daného zákona žádnou lhůtu nestanovil, Nejvyšší správní soud vychází z toho, že u námitek přednostní projednání není obecně určeno.

[25] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kritérii posuzování návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu, která jsou zmíněna v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích, jimiž jsou složitost věci, význam předmětu řízení pro navrhovatele, postup účastníků nebo stran řízení a dosavadní postup soudu.

[26] Ve vztahu k postupu městského soudu Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení. V přiměřené lhůtě po obdržení námitek dle § 13 zákona o právu shromažďovacím městský soud vyzval navrhovatelku k doplacení soudního poplatku. Po dobu, po kterou nebyl soudní poplatek zaplacen v plné výši, nemělo význam v řízení ze strany soudu činit další kroky, jelikož po tuto dobu nebylo zřejmé, zda bude možno námítky věcně projednat. Navrhovatelka soudní poplatek uhradila v plné výši dne 18. 8. 2015. Po tomto datu v přiměřených lhůtách následovala další procesní aktivita městského soudu, který si připsal ze dne 31. 8. 2015 vyžádal od správních orgánů úplný spisový materiál a vyjádření k navrhovatelčiným námitkám dle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Městským soudem určená jednoměsíční lhůta, kterou správním orgánům poskytl, se nevymyká § 74 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k charakteru věci, v níž bude třeba nejprve zjistit skutkový průběh právně relevantních dějů a ten následně právně hodnotit, jeví se jednoměsíční lhůta jako důvodná i při vědomí, že k podání samotných námitek zákon stanovuje lhůtu 15 dnů. Pro další postup soudu se jeví důležité poskytnout správním orgánům dostatečný časový prostor pro podrobné vylíčení skutkových okolností, které bude pravděpodobně třeba zjistit od zasahujících policistů, a pro označení důkazů. Nelze totiž čekat, že o věci (faktickém postupu) byl veden spisový materiál v podrobnosti, v jaké to bývá při vydání správních rozhodnutí.

[27] Určená jednoměsíční lhůta k vyjádření správních orgánů a zaslání spisového materiálu v době, kdy městský soud odeslal svůj spis k rozhodnutí o návrhu na určení lhůty (tj. k 17. 9. 2015), neuplynula. Tato lhůta uplynula dnem 1. 10. 2015, kdy již byl soudní spis u Nejvyššího správního soudu.

[28] Co se týče postupu samotné navrhovatelky, zdejší soud poukazuje na skutečnost, že soudní poplatek nebyl při podání námitek dle § 13 zákona o právu shromažďovacím uhrazen v plné výši. Z tohoto důvodu musel městský soud vydávat výzvu k doplatku a čekat

na navrhovatelčinu reakci. Jiný postup navrhovatelky, který by nepříznivě ovlivňoval délku řízení, Nejvyšší správní soud neshledal.

[29] V nynější věci navrhovatelka podala návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu po 2 měsících od zahájení řízení před městským soudem (řízení bylo zahájeno dne 10. 7. 2015, návrh byl městskému soudu doručen dne 13. 9. 2015). Jde o velmi krátký časový úsek, který neumožnil městskému soudu dokončit ani všechny přípravné úkony, přičemž městskému soudu v daném ohledu nelze vyčítat nedůvodné prodlevy (viz bod [26] shora). Nejvyšší správní soud o návrhu na určení lhůty rozhoduje dle stavu, který je tu ke dni jeho rozhodnutí. Tento stav lze popsat tak, že městský soud dosud nedostal možnost, aby mohl na jednom místě porovnat všechny podklady a návrhy stran (městský soud svůj spis odeslal Nejvyššímu správnímu soudu, aniž by ještě obdržel vyjádření správních orgánů a jejich spisy; lhůta k zaslání vyjádření a spisů uplynula v době, kdy byl již soudní spis u Nejvyššího správního soudu). Městský se tak nikoli vlastní vinou zatím nedostal v řízení do stavu, kdy by bylo vůbec možno věcně rozhodnout.

[30] V takovém případě u něj nelze shledat průtahy. Zbývá dvě kritéria zmíněná v § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích (složitost věci a význam věci pro navrhovatele) na tomto závěru nemohou nic změnit. Ať by bylo jejich zhodnocení ze strany Nejvyššího správního soudu jakékoli, nemůže ovlivnit skutečnost, že průtahy s rozhodnutím věci mohou nastat až po okamžiku, kdy mohl soud poprvé věcně rozhodnout za situace, kdy soud nijak neprodléval s přípravnými úkony, které musí předcházet meritornímu rozhodnutí.

[31] Ke zmíněným kritériím se proto zdejší soud nemusel vyjadřovat, jelikož to nebylo pro věc nezbytné. Byť Nejvyšší správní soud chápe, že by navrhovatelka mohla ocenit zejména posouzení kritéria významu věci pro ni, konstatuje, že úvahy zdejšího soudu v řízení o návrhu na určení lhůty se musí koncentrovat jen k otázce, zda jsou v řízení před krajským či městským soudem v současnosti průtahy, a neměly by jít nad rámec této otázky. Ve věci je sice patrný diametrálně odlišný pohled městského soudu, který zastává názor, že výsledek řízení před ním nemůže mít vliv na navrhovatelčino trestní řízení, a navrhovatelky, která si naopak myslí, že otázka, zda bylo shromáždění rozpuštěno v souladu se zákonem, je pro trestní řízení klíčová, jelikož excesy úředních osob nelze chránit trestným činem násilí proti úřední osobě. Zhodnocení této otázky však má význam pro další postup městského soudu, a nikoli pro hodnocení, zda v současnosti nastaly v řízení před městským soudem průtahy. Nejvyšší správní soud v řízení o návrhu na určení lhůty neprovádí hodnocení hypotetické budoucí situace, ale zaměřuje se na otázku současného stavu řízení před soudem, u něhož jsou namítnuty průtahy.

[32] Z obdobného důvodu nemá v nynější věci význam reagovat na navrhovatelčinu argumentaci o přetížené justici či na její apel ke zpřísnění přístupu Nejvyššího správního soudu k dlouhotrvajícím řízením. Vzhledem k tomu, že navrhovatelčino řízení trvá necelé 3 měsíce a městský soud bez vlastního pochybení nedokončil všechny přípravné úkony, mívá se tato argumentace s okolnostmi nynějšího případu.

[33] Nejvyšší správní soud po posouzení návrhu na určení lhůty k provedení procesního úkonu shledal, že není důvodný, jelikož v současné době k průtahům v řízení před městským soudem nedochází. Návrh byl proto dle § 174a odst. 7 zákona o soudech a soudcích *in fine* zamítnut.

V. Náklady řízení

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 174a odst. 8 zákona o soudech a soudcích, dle kterého hradí náklady řízení o něm stát jen tehdy, byl-li návrh uznán jako oprávněný. K tomu v projednávané věci nedošlo, proto navrhovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 12. října 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu