



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupený Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Praha 10, Moskevská 532/60, proti žalovanému: **Město Soběslav**, se sídlem Soběslav, nám. Republiky 59, zastoupený JUDr. Ing. Miroslavem Noskem, advokátem se sídlem Tábor, Havlíčkova 690/11, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 7. 4. 2016, č. j. 10 A 210/2015 – 25,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3400 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Filipa Hajného, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 7. 4. 2016, č. j. 10 A 210/2015 - 25, Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) ve výroku I. určil, že zásah městské policie města Soběslav, provedený na Soběslavských slavnostech dne 19. 9. 2015, jímž byl žalobce vykázán při výkonu petičního práva z místa konání Soběslavských slavností, byl nezákonný. Ve výroku II. rozsudku krajský soud uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8800 Kč.

Krajský soud dovodil, že vykázáním žalobce z místa konání Soběslavských slavností, tedy z místa veřejně přístupného, došlo k přímému zkrácení žalobce zejména na jeho petiční právu (čl. 18 Listiny základních práv a svobod). Veřejné prostranství bylo žalobcem v rozsahu 2 x 2 m „zabráno“ za účelem výkonu petičního práva v souladu s § 4 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním (dále jen „petiční zákon“); petice (popř. podpisové petiční archy) byly vystaveny na místě přístupném veřejnosti. Nejednalo se tedy o neoprávněný zábor veřejného prostranství

a žalobce se nedopustil ani jednání, které by vykazovalo znaky zneužití petičního práva. Orgány veřejné moci proto nebyly oprávněny do výkonu petičního práva žalobce jakkoli zasahovat.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

I. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce a replika stěžovatele

V kasační stížnosti stěžovatel napadá rozsudek z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel namítá, že skutková zjištění učiněná krajským soudem neodpovídají skutečnému průběhu „akce“ ani skutečnostem uvedeným ve spise. Popis okolností a důvodu zásahu Městské policie města Soběslavi (dále jen „městská policie“) provedeného na Soběslavských slavnostech dne 19. 9. 2015, který byl předmětem řízení, které bylo završeno napadeným rozsudkem, je obsažen ve spise Městského úřadu Soběslav, č. j. MS/20979/2015/OOSM-OP-114/Har, který proti žalobci vedl přestupkové řízení pro podezření z přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), jehož se mohl žalobce dopustit tím, že dne 19. 9. 2015 v době od 10:45 hod. do 11:39 hod. na veřejném prostranství v Soběslavi, na travnaté ploše na pozemku parc. č. 3896, k. ú. Soběslav, ve vlastnictví města Soběslavi, přibližně ve středu tohoto pozemku, úmyslně neoprávněně umístil stolek tvořený rudlíkem se žlutou vlajkou se znakem Pirátské strany a na něm položenou deskou, papírové krabice a papíry rozprostřené na zemi v ploše cca 4 m², aby propagoval Pirátskou stranu. Tento přestupkový spis byl součástí spisu vedeného krajským soudem a stěžovatel na něj odkázal.

Z přestupkového a soudního spisu je podle stěžovatele zřejmé, že žalobce nebyl městskou policií z místa konání slavností vykázán při výkonu petičního práva, což je zřejmé z fotografií, které jsou v přestupkovém spisu. O petičním právu se žalobce zmiňoval jen v e-mailové zprávě, kterou dne 19. 9. 2015 ve 2:44 hod. ráno zaslal veliteli městské policie vrchnímu strážníkovi M. D., v níž uvedl, že „v sobotu 19. 9.“ budou někde v okolí hradu provozovat „*petiční stánek*“; uvedené nelze považovat za důkaz, že žalobce na předmětném místě v době konání slavností vykonával petiční právo. O výkonu petičního práva účastníkem řízení není zmínka ani v zápise o vysvětlení, které dne 6. 10. 2015 podal Mgr. P. V., ředitel Kulturního domu města Soběslavi, jenž byl na místě samém, ani v úředním záznamu městské policie ze dne 19. 9. 2015. V obou dokumentech se hovoří o tom, že žalobce v prostoru parku u parkoviště před kulturním domem, který byl společně s dalšími prostory vyhrazen pro Kulturní dům města Soběslavi (dále též jen „kulturní dům“), aby na něm uspořádal Soběslavské slavnosti, zabral v době od 10:45 hod. do 11:39 hod. plochu cca 4 m², kterou zaplnil svým stolem, rudlíkem s vlajkou Pirátské strany, papírovou krabicí a papíry rozprostřenými po zemi, kde si děti vymalovaly omalovánky. Stejně místo a situaci popisuje J. K. ve vysvětlení ze dne 12. 10. 2015. Nikdo z výše uvedených přítomných neviděl, že by žalobce na místě vykonával petiční právo. Skutečnost, že v místě konání Soběslavských slavností vykonával petiční právo, žalobce uvedl až v žalobě ze dne 19. 11. 2015. Tuto skutečnost ovšem doložil pouze prázdným petičním archem a fotografií svého „*petičního stánku*“ v Palackého ulici mimo místo konání slavností, kam byl žalobou napadeným zásahem městské policie vykázán. Tyto důkazy ovšem nevypovídají nic o tom, zda žalobce

pokračování

vykonával nebo nevykonával petiční právo na místě, odkud byl vykázán. Žalobce svá tvrzení neprokázal, proto neměl být se žalobou úspěšný.

Stěžovatel má nadto k dispozici kromě fotografií z předmětného místa, které jsou obsaženy ve spise, rovněž videozáznam, z něhož je zřejmé, že žalobce žádné petiční právo na místě samém nevykonával, ale pouze propagoval svou stranu tak, že nechal děti vymalovávat omalovánky, aby upoutal pozornost jejich rodičů a prarodičů k vlajce své strany, kterou měl na místě vyvěšenu. Městská policie tak nevykazovala žalobce z místa při výkonu jeho petičního práva, ale vykazovala jej z místa, k němuž měl zvláštní užívání povolen kulturní dům. Městská policie nemohla před svým zásahem ani při něm rozeznat, že žalobce vykonává petiční právo, jak tvrdí v žalobě, nikde nebyly vidět petiční archy a nikdo nic nepodepisoval. Měl-li snad žalobce nějaké petiční archy ve své kabele, nelze takové jednání nazývat výkonem petičního práva.

Údajný výkon petičního práva byl podle stěžovatele pouhou „*zástěrkou, která měla zabalit skutečný záměr stěžovatele, tj. další prezentaci Pirátské strany*“, které je žalobce členem a v rámci města Soběslavi čelným představitelem. Žalobce stejnou činnost, kterou vykonával před nyní posuzovaným zásahem městské policie dne 19. 9. 2015, prováděl již na Soběslavských slavnostech v roce 2014. Pro toto jednání bylo proti němu vedeno Městským úřadem Soběslav přestupkové řízení, které bylo rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 11. 5. 2015, č. j. KUJCK/30908/2015/OLVV-2, jež nabylo právní moci dne 28. 5. 2015, zastaveno a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno. Krajský úřad konstatoval, že žalobce tím, že neoprávněně zabral veřejné prostranství, naplnil formální znaky přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích, ale nedošlo k naplnění materiálního znaku přestupku. Krajský úřad dále uvedl, že v případě, že by se takové jednání opakovalo (což se stalo dne 19. 9. 2015), již by se o přestupek jednalo, neboť by byly naplněny všechny znaky přestupku. Krajský úřad konstatoval, že v takovém případě by si žalobce již musel být vědom, že v případě jakékoli akce, ať už výroby draků pro děti nebo propagace volební strany, musí mít na prostoru veřejně přístupném povolení k záboru veřejného prostranství. Žalobce by se tedy dopouštěl přestupku vědomě, čímž by zvýšil stupeň nebezpečnosti pro společnost.

Zásah městské policie byl tedy namířen proti neoprávněnému záboru veřejného prostranství žalobcem, které bylo rozhodnutím Městského úřadu Soběslav, ze dne 4. 9. 2015, č. j. Výst. 18565/2015/Kub a Výst. 18542/2015/Kub (dále jen „rozhodnutí o zvláštním užívání“), vyhrazeno kulturnímu domu pro pořádání kulturní akce Soběslavské slavnosti 2015 od 00:00 hod. do 24:00 hod. - zvláštní užívání místních komunikací ulice Jirsíkova a Horní příkopy v Soběslavi, a to v rozsahu dle situace, na kterou odkazuje výrok tohoto rozhodnutí a která se tak stala jeho integrální součástí. Situace zřetelně vymezuje prostor, který byl kulturnímu domu vyhrazen. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, který sice uvedl, že rozhodnutí o zvláštním užívání zahrnuje mapku (situaci) s vyznačením a specifikací vyhrazeného prostoru realizace Soběslavských slavností, ale zároveň bez dalšího uzavřel, že z této mapky nelze dovozovat režim zvláštního užívání i pro ta veřejná prostranství, která nejsou místní komunikací. Podle stěžovatele sebelepší slovní popis územního rozsahu zvláštního užívání nemůže nahradit jeho grafické znázornění. Městský úřad Soběslav tak ve svém rozhodnutí v souladu s nálezem Pl. ÚS. 14/95 použil kromě slovního označení ulic také grafické znázornění rozsahu zvláštního užívání veřejného prostranství, aby posílil právní jistotu občanů. Charakteristikou zvláštního užívání veřejného prostranství je, že jsou z užívání určeného veřejného prostranství jiní uživatelé vyloučeni. Podle stěžovatele je nepochybné, že stěžovatel svým jednáním porušil právo zvláštního užívání veřejného prostranství vyhrazené kulturnímu domu pro pořádání uvedených slavností, neboť rozhodnutí o zvláštním užívání zahrnovalo i část

veřejného prostranství užitého žalobcem a kulturní dům nedal žalobci k užití tohoto veřejného prostranství souhlas. O tom, že předmětné místo je vyhrazeno kulturnímu domu, přitom žalobce věděl, neboť o tom byl mj. informován vrchním strážníkem D.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

Žalobce ke kasační stížnosti zejména uvedl, že v ní stěžovatel tvrdí nové skutečnosti, k nimž podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nelze přihlížet. Kromě toho jsou tyto skutečnosti v rozporu s tvrzeními stěžovatele v řízení před krajským soudem. Ve vyjádření k žalobě ze dne 10. 12. 2015 stěžovatel (nesprávně) tvrdil, že výkon petičního práva byl jen vedlejší činností žalobce. Nyní stěžovatel nově (rovněž nesprávně) účelově tvrdí, že žalobce petiční právo vůbec nevykonával.

Žalobce dále uvedl, že stěžovatele dopředu upozornil, že na slavnostech bude vykonávat petiční právo. Měl-li stěžovatel při předmětném zásahu pochybnosti o pravdivosti tohoto tvrzení, měl žalobce vyzvat, aby výkon petičního práva na stánku doložil. To se však nestalo a žalobce byl bez dalšího vykázán z místa výkonu petičního práva. Tvrzení stěžovatele, že při zásahu nebyly vidět petiční archy, je lživé. Petiční archy byly položeny na desce stánku. Z videozáznamu předloženého stěžovatelem to pochopitelně rozeznatelné není. Strážník D. ovšem pořizoval při zásahu ještě jeden videozáznam, a to z kamery umístěné na své bundě. Z tohoto videozáznamu by zřejmě bylo patrné jednak to, že na desce stánku skutečně byly umístěny petiční archy, jednak to, že žalobce nabízel strážníku D. a řediteli V. podpis petice, kteří jej odmítli. Vyjádření podepsané paní V. a paní Š. byla zjevně v základu formulována jednou osobou a je pravděpodobné, že touto osobou byl někdo s Městského úřadu Soběslav nebo osoba propojená se stěžovatelem. Vyjádření těchto osob proto nelze považovat za věrohodná. Žalobce dále upozornil na to, že od jeho příchodu na místo zásahu do jeho vynuceného odchodu uplynulo jen pár minut, neboť představitelé města byli na zásah již dopředu připraveni a provedli ho téměř ihned po rozložení petičního stánku. U stánku již přesto bylo poměrně hodně dětí, protože si stánek a jeho doprovodné aktivity pro děti (kreslení, výroba papírových draků) pamatovaly z roku 2014. K uvedenému označil jako svědka Ing. Arch. J. K.

Pokud jde o právní hodnocení územního rozsahu práva zvláštního užívání, ztotožnil se žalobce s rozsudkem krajského soudu. Zdůraznil, že o vydání rozhodnutí o zvláštním užívání se dozvěděl až na místě zásahu. Žalobce má nicméně za to, že provoz petičního stánku nebyl s uvedeným v rozporu, a to ani v případě, v němž by územní rozsah zvláštního užívání zahrnoval také místo zásahu. Petiční stánek byl umístěn tak, že nikomu nepřekážel a po vykázání žalobce zůstal prostor zcela prázdný a nikým nevyužívaný.

V replice stěžovatel uvedl, že není pravdou, že by žalobce vykonával petiční právo. Odkazuje-li žalobce na vyjádření stěžovatele k žalobě, ve kterém bylo uvedeno, že výkon petičního práva žalobcem, byl vedlejší činností jeho stánku, stěžovatel k tomu sdělil, že uvedené vyjádření sepsal starosta města Soběslavi Ing. Jindřich Bláha, který nebyl přítomen na místě samém, a který mylně vycházel z toho, že oznámení žalobce ze dne 19. 9. 2015 o tom, že bude daného dne „někde v okolí bradu provozovat petiční stánek“, je pravdivé. Stěžovatel zdůraznil, že v řízení před krajským soudem nečinil nesporným, že by žalobce vykonával na dotčeném místě petiční činnost; důkazní břemeno o této skutečnosti proto leželo na žalobci, který je ovšem neunesl. Stěžovatel dále namítl, že není pravdou, že by žalobce nabízel strážníku D. a řediteli kulturního domu Mgr. V. k podpisu petici; nenabízel ji k podpisu ani nikomu jinému a petiční archy na místě samém ani nevystavoval. Návrh na provedení svědecké výpovědi Ing. Arch. J. K. pak měl být učiněn před krajským soudem.

pokračování

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v první řadě namítá, že žalobce dne 19. 9. 2015 v době od 10:45 hod. do 11:39 hod. na veřejném prostranství v Soběslavi, na travnaté ploše na pozemku parc. č. 3896, k. ú. Soběslav, ve vlastnictví města Soběslavi, petiční činnost nevykonával.

Uvedená námitka stěžovatele je ovšem v rozporu s jeho vyjádřením k žalobě ze dne 10. 12. 2015, v němž výslovně uvedl následující: „Žalobce se však dne 19. 9. 2015 v době od 10:45 hod. do 11:39 hod. na veřejném prostranství v Soběslavi neomezil jen na výkon petičního práva dle zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním, v platném znění (pozn. – podtrženo NSS), tedy že by způsobem, který neodporuje zákonu, vyzýval občany, aby petici svým podpisem podpořili (ust. § 4 odst. 1 petičního zákona). Žalobce ve svém stánku, který vyzdobil žlutou vlajkou se znakem Pirátské strany, především propagoval Pirátskou stranu, výkon petičního práva byl jen vedlejší činností stánku (pozn. – podtrženo NSS).“ Stěžovatel tedy v řízení před krajským soudem shodně se žalobcem tvrdil, že žalobce vykonával své petiční právo, rozpor spočíval pouze v tom, že stěžovatel tvrdil, že se jednalo „jen o činnost vedlejší“. V této souvislosti neobstojí námitky stěžovatele uvedené v jeho replice k vyjádření žalobce ke kasační stížnosti, že vyjádření k žalobě sepisoval starosta města Soběslavi, který údajně mylně vycházel z toho, že oznámení žalobce ze dne 19. 9. 2015 o tom, že bude daného dne „někde v okolí bradu provozovat petiční stánek“, je pravdivé. Bylo výlučně věcí stěžovatele, aby se k žalobě vyjádřil zodpovědně a to zejména poté, co se seznámí s rozhodnými skutečnostmi k věci se vztahujícími, k čemuž má jistě dostatek možností a odborného personálu.

Za této situace, v níž v řízení před krajským soudem ani jedna ze stran nečinila sporným, že ze strany žalobce se jednalo o výkon petičního práva, nelze krajskému soudu vytýkat, že v souladu s § 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. vzal za svá skutková zjištění rovněž shodná tvrzení účastníků, že dne 19. 9. 2015 v uvedené době a na předmětném místě žalobce vykonával (také) své petiční právo.

Zbývající činnost měla přitom dle stanoviska stěžovatele v řízení před krajským soudem představovat propagace Pirátské strany; stánek žalobce vyzdobil vlajkou uvedené strany a měl rovněž nabízet propagační materiály. Nejvyšší správní soud se v této souvislosti ztotožňuje se závěry krajského soudu, že vzhledem k charakteru petičního práva jako práva politického ničemu neodporuje vybavení „petičního stánku“ vlajkou uvedené strany, která petici sestavila. K podpoře petice může vyzývat nejen jednotlivec, ale také politická strana.

Tvrzení o tom, že žalobce předmětného dne nevykonával petiční právo, přitom stěžovatel poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, přestože tak mohl nepochybně učinit již v řízení před krajským soudem, kde ovšem naopak výkon petičního práva žalobcem potvrdil. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelova námitka, že žalobce dne 19. 9. 2015 v době od 10:45 hod. do 11:39 hod. petiční právo nevykonával, je skutečností, kterou stěžovatel uplatnil teprve poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí. K takové skutečnosti ovšem ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přihlédnout nemůže. Z uvedeného důvodu neprováděl Nejvyšší správní soud další důkazy navržené stěžovatelem v kasační stížnosti.

Pro úplnost lze také v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, č. j. 3 Afs 49/2014 - 46, konstatovat, že je nerozhodné, zda nyní stěžovatelem přednesená tvrzení mohla být zjištěna z některých z jím v řízení před krajským soudem předložených listin (např. z obsahu přestupkového spisu), neboť splnit povinnost tvrzení pouhým předložením listin nelze; jinak řečeno, bylo by porušením zásady rovnosti stran, kdyby soud „domýšlel“ chybějící skutková tvrzení stěžovatele z listin, které předložil k prokázání svých tvrzení (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu z 26. 5. 2010 sp. zn. 28 Cdo 1396/2010, podle kterého „[v] žádném případě však nepřichází v úvahu, aby předložené listiny nabradily skutková tvrzení účastníků řízení, zejména pak skutková tvrzení podstatná. Procesní aktivita a odpovědnost účastníků řízení by tím byla popřena a přenášena na soud, což by bylo v rozporu se základními zásadami občanského sporného řízení – zásadou dispozitivní, projednací, rychlosti a hospodárnosti“, rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na www.n soud.cz).

Podle § 4 odst. 3 petičního zákona platí, že k účelu uvedenému v odstavci 1 mohou být petice a podpisové archy vystaveny též na místech přístupných veřejnosti. K tomu není třeba povolení státního orgánu, nesmí však dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel a k rušení veřejného pořádku.

Nejvyšší správní soud k citovanému § 4 odst. 3 petičního zákona v rozsudku ze dne 13. 8. 2015, č. j. 4 As 147/2015 - 46, konstatoval následující: „*Nejvyšší správní soud z citovaného ustanovení dovozuje, že k výkonu petičního práva v podobě zřízení petičního stánku sice není potřeba povolení státního orgánu, nicméně výkon tohoto práva je limitován dvěma podmínkami: – jednak nesmí dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel a rovněž nesmí dojít k rušení veřejného pořádku. Z tohoto důvodu závěru tedy vyplývá, že výkon petičního práva není bezbřehý, jak ostatně správně vysvětlil krajský soud. Citované ustanovení ani Nejvyšší správní soud nepovažuje za rozporné s ústavním pořádkem, neboť podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod meze těchto základních práv a svobod mohou být upraveny zákonem, přičemž taková omezení nesmí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena v čl. 4 odst. 4 této Listiny.*

Citované ustanovení petičního zákona tedy na prvním místě zakazuje narušovat plynulost dopravy tím, že se někdo snaží své petiční právo vykonávat fakticky na úkor druhých, neboť je omezuje v jejich dopravě či pohybu. Stěžovatel by tedy z tohoto důvodu např. nesměl své vozidlo použité jako petiční stánek odstavit na silnici sloužící k provozu motorových či jiných vozidel, nebo uprostřed rušné křižovatky s tím, že vykonává své petiční právo, neboť by tím s největší pravděpodobností hraničící s jistotou došlo k omezení provozu motorových a jiných vozidel.

Druhou negativní podmínkou výkonu petičního práva dle ustanovení § 4 odst. 3 petičního zákona je zákaz takového jednání, kterým by docházelo k „rušení veřejného pořádku“. Veřejným pořádkem se přitom myslí soubor společenských vztahů, které vznikají, rozvíjejí se a zanikají na místech veřejných a veřejnosti přístupných; jsou upraveny právními i neprávními normativními systémy a jejich zachování je významné pro zajištění klidného a bezporuchového chodu společnosti. Pod podmínku „rušení veřejného pořádku“ tedy podle Nejvyššího správního soudu spadá celá škála situací, kdy by výkon petičního práva byl na úkor druhých osob,

pokračování

pokud by předmětné jednání zejména dosáhlo takové intenzity, které již narušuje hranice obsažené ve veřejnoprávních předpisech upravujících dovolené jednání.

Zjednodušeně řečeno Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že výkon petičního práva podle § 4 odst. 3 petičního zákona nemůže představovat imunitu z oblasti veřejnoprávních deliktů a veřejnoprávních sankcí. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud dovodil opak, znamenalo by to souhlas se zjevným porušením veřejného pořádku, tedy základních společenských vztahů nutných pro zajištění klidného a bezporuchového chodu společnosti. Zajištění tohoto klidného a bezporuchového chodu společnosti zákonodárce totiž zajistil rovněž prostřednictvím vymezení skutkových podstat protiprávního jednání. Jinými slovy výkon petičního práva nesmí vést k páchání protiprávního jednání, které vykazuje znaky deliktu, ať už trestného činu nebo správního deliktu v nejobecnějším slova smyslu.

Tyto závěry Nejvyšší správní soud dovozuje rovněž z toho, že zákonodárce v petičním zákonu nestanovil, že výkon petičního práva nesmí závažným způsobem narušit veřejný pořádek, nýbrž že hranici výkonu tohoto práva představuje „prosté“ narušení veřejného pořádku – srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151. V citovaném usnesení se Nejvyšší správní soud zejména zabýval pojmem „závažné narušení veřejného pořádku“ podle zákona o pobytu cizinců, které již s ohledem na slovní označení znamená mnohem vyšší intenzitu závažného jednání než „pouhé“ rušení veřejného pořádku ve smyslu § 4 odst. 3 petičního zákona. Pokud tedy za závažné narušení veřejného pořádku rozšířený senát v citovaném usnesení považoval nejen takové jednání, které vykazuje znaky trestného činu, ale i jednání méně závažné, je podle Nejvyššího správního soudu nutné v posuzované věci argumentem a fortiori (konkrétně a maiori ad minus) dovést, že pouhé narušení veřejného pořádku ve smyslu § 4 odst. 3 petičního zákona může být založeno již prostým naplněním skutkových podstat jiných deliktů než trestných činů, které z povahy věci představují oproti trestným činům mírnější společensky škodlivé jednání, které však narušují zájem na řádném a bezporuchovém chodu společnosti.“

Podle důvodové zprávy k petičnímu zákonu se místem přístupným veřejnosti rozumí nejen veřejné ulice, náměstí, parky apod., ale jiná místa veřejností třeba i jen omezeně přístupná (divadlo, kostel, sportovní stadion apod.); ve druhém případě ovšem podpisy nesmí být shromážděny proti vůli toho, kdo taková místa spravuje.

Krajský soud v této souvislosti správně poukázal na to, že v projednávané věci je jednou z rozhodných otázek posouzení kolize obecného a zvláštního užívání veřejného prostranství.

K této otázce se vztahuje také kasační námitka stěžovatele, který namítá, že rozhodnutím o zvláštním užívání bylo vyhrazeno kulturnímu domu pro pořádání slavností od 00:00 hod. do 24:00 hod. zvláštní užívání místních komunikací ulice Jirsíkova a Horní příkopy v Soběslavi, a to v rozsahu dle situace, na kterou odkazuje výrok tohoto rozhodnutí, a která se tak stala jeho integrální součástí.

Krajský soud se touto otázkou poměrně podrobně zabýval a v souladu s nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95, a ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06, dovodil, že k obecnému užívání veřejného prostranství není třeba žádné povolení a možnost k takovému užívání vzniká přímo ze zákona, přičemž okruh uživatelů je neomezený. V případě, že je jakýmkoli způsobem vyloučen nebo omezen z užívání jiný uživatel, nejedná se nadále o obecné užívání, ale nutno na takové užívání hledět jako na zvláštní. Krajský soud poukázal na to, že rozhodnutí o zvláštním užívání založilo povolení zvláštního užívání pouze místních komunikací – ul. Horní příkopy a Jirsíkova. Krajský soud pak s odkazem na nález Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 14/95 zdůraznil, že v rozhodnutí o zvláštním užívání je nutné provést specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa, pokud tato

veřejná prostranství název mají – náměstí, ulice, průchody apod., aby nedošlo k narušení právní jistoty občanů. Krajský soud zdůraznil, že v projednávané věci se povolení zvláštního užívání vztahovalo jen na uvedené místní komunikace. Z mapky (situace), která je součástí rozhodnutí o povolení zvláštního užívání a specifikuje vyhrazený prostor realizace Soběslavských slavností tak, že přesahuje uvedené místní komunikace, nelze podle krajského soudu dovozovat existenci režimu zvláštního užívání i pro veřejná prostranství, která nejsou označenými místními komunikacemi (ulice Jirsíkova a Horní příkopy). Nemohlo se tedy v daném případě ze strany žalobce jednat o neoprávněný zábor veřejného prostranství. Žalobce se nedopustil jednání, které by vykazovalo znaky zneužití petičního práva, proto nebyl možné do jeho výkonu jakkoli zasahovat.

Legální definice pojmu veřejného prostranství je obsažena v § 34 zákona o obcích, podle kterého veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výrok rozhodnutí správního orgánu, kterým se povoluje zvláštní užívání veřejného prostranství, musí být dostatečně určitý a musí z něj především jednoznačně vyplývat, k jakému zcela konkrétnímu veřejnému prostranství (které konkrétní náměstí, ulice, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory) a v jakém rozsahu (na jaké konkrétní ploše toho kterého veřejného prostranství) se zvláštní užívání povoluje (konkrétní vymezení prostoru, k němuž je zvláštní užívání povolováno). Lze souhlasit se stěžovatelem, že v těchto případech je vhodné toto prostranství vymezit nejen slovy, ale také grafickým znázorněním, aby nedošlo k jeho záměně. Stěžovatel přitom v této souvislosti jinak přílehlavě odkazuje na náleží Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/95, v němž Ústavní soud ve vztahu k obecně závazné vyhlášce obce, kterou se určuje veřejné prostranství v obci, konstatoval: „(...) účelem veřejného prostranství, jak vyplývá ze zákona o místních poplatcích, je obecné a zvláštní užívání. Obecným užíváním se pak rozumí užívání náměstí, místních komunikací chodci a vozidly a je zásadně bezplatné: Na rozdíl od toho tzv. zvláštní užívání veřejného prostranství je definováno v ust. § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích, a je úplatné. Zpoplatnění se nemusí týkat všech veřejných prostranství, a proto specificky určená veřejná prostranství pro účely poplatku za zvláštní užívání musí vyloučit jejich záměnu. Je proto nutné provést specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa (pokud jej má – náměstí, ulice, průchody apod.) nebo je blíže charakterizovat umístěním v obci natolik, aby nebyla současně narušena právní jistota občanů.“

Přestože se citovaný náleží Ústavního soudu týká formulace obecně závazné vyhlášky obce, lze jeho závěry přiměřeně vztáhnout rovněž na požadavek určitosti výroků správních rozhodnutí, kterými se povoluje zvláštního užívání veřejných prostranství. Nejvyšší správní soud ovšem dále podotýká, že nezbytným předpokladem materiální vykonatelnosti správního rozhodnutí je, aby práva a jim odpovídající povinnosti byly ve správním rozhodnutí určeny přesným a nepochybným způsobem; slovní výrok správního rozhodnutí nesmí být v rozporu s grafickým znázorněním, na které případně odkazuje. Není-li tomu tak, nelze dané správní rozhodnutí zčásti nebo zcela vykonat.

Podle § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Podle odst. 2 téhož ustanovení pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace.

pokračování

Podle § 5 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích silnice je veřejně přístupná pozemní komunikace určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Silnice tvoří silniční síť.

Místní komunikací se přitom podle § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, rozumí veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce.

V nyní projednávané věci bylo rozhodnutím o zvláštním užívání k žádosti Kulturního domu města Soběslavi ve výrokové (slovní) části povoleno zvláštní užívání místních komunikací, a to „*ulice Jirsíkova a Horní příkopy v Soběslavi (viz. situace) pro pořádání kulturní akce „Soběslavské slavnosti 2015“ v době na jeden den tj. 19. 9. 2015 od 00:00 do 24:00 hodin v tomto rozsahu: užití místních komunikací k pořádání akce, bezpečnost účastníků a pro zázemí slavnosti*“.

Z připojeného plánu (grafického znázornění) – specifikace vymezení prostor realizace slavností je ovšem zřejmé, že určení území, kterého se povolení zvláštního užívání má týkat, nezahrnuje jen místní komunikace ulic Jirsíkova a Horní příkopy v Soběslavi, na které se výslovně slovní vymezení povolení zvláštního užívání vztahuje, ale také plochy (např. travnaté) k nim přiléhající, o nichž ovšem ve slovním výroku rozhodnutí o zvláštním užívání není ani zmínky. Z uvedeného tedy nelze učinit jiný závěr než ten, že slovní znění výroku rozhodnutí o zvláštním užívání je v rozporu s jeho grafickým znázorněním. Ani stěžovatel přitom nijak nezpochybňuje, že žalobce při výkonu svého petičního práva neužíval některou ve výroku rozhodnutí o povolení zvláštního užívání uvedenou komunikaci, ale travnatou plochu na pozemku parc. č. 3896, k. ú. Soběslav. Stěžovatel přitom ani netvrdil, že by tato plocha byla součástí nebo příslušenstvím dané pozemní komunikace (např. silniční vegetace). Naopak i v kasační stížnosti uváděl, že se jedná o park.

Pro popsání rozporu mezi slovním výrokiem rozhodnutí o povolení zvláštního užívání a grafickým znázorněním tedy nelze dovodit, že se povolené zvláštní užívání vztahovalo také na veřejná prostranství, která nejsou místní komunikací.

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že závěr krajského soudu, že se v posuzovaném případě ze strany žalobce nejednalo o neoprávněný zábor veřejného prostranství, k němuž by měl povoleno zvláštní užívání Kulturní dům města Soběslavi, je správný.

III. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud v dané věci nepochybil, pokud určil, že zásah hlídky Městské policie města Soběslavi, provedený na Soběslavských slavnostech dne 19. 9. 2015, jímž byl žalobce vykázán při výkonu petičního práva z místa konání Soběslavských slavností, byl nezákonný. Kasační stížnost stěžovatele tedy byla shledána nedůvodnou; Nejvyšší správní soud ji proto zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení před soudem úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení spočívající v odměně za zastoupení advokátem, a to za jeden úkon právní služby po 3100 Kč

ve smyslu § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5, § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (vyjádření ke kasační stížnosti) a k tomu příslušejícím dvěma režijním paušálům po 300 Kč dle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. Celková výše přiznaných nákladů činí 3400 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. dubna 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu