



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobců: a) **Kateřina K.**, bytem xxx,
b) **Tomáš P.**, bytem xxx,
c) **Kateřina B. J.**, bytem xxx,
d) **Martin B.**, bytem xxx,

všichni zastoupeni: Pavel Uhl, advokát, se sídlem Kořenského 15, Praha 5,

proti

žalovaným: 1. **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem v Praze 1, Karlovo náměstí 24,

2. **Policie České republiky, Policejní prezidium České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů OS**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7,

3. **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad štolou 936/3, Praha 7,

proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21. 3. 2016, sp.zn. S-MHMP 455487/2016ODA, č.j. MHMP-472195/2016/O4/Ma, a o postupu policie dne 29. 3. 2016 označeného jako nezákonný zásah,

takto:

I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravních agend, ze dne 21. 3. 2016, sp. zn. S-MHMP 455487/216ODA, č.j. MHMP 472195/2016/O4/Ma, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Donucení a soubor faktických opatření Policie České republiky, jímž bylo zamezeno konání shromáždění dne 29. 3. 2016 na Hradčanském náměstí v Praze 1, bylo nezákonné.

Shodu s prvopisem potvrzuje Michaela Tikovská, DiS.

III. Žaloba se zamítá proti 2. žalovanému.

IV. 1. žalovaný je povinen na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobci a) náklady řízení ve výši 27 046,- Kč, žalobci b) částku 29 046,- Kč, žalobkyni c) částku 29 046,- Kč, žalobci d) částku 29 046,- Kč, 3. žalovaný je povinen na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobkyni a) částku 26 712,- Kč, žalobci b) částku 28 046,- Kč, žalobkyni c) částku 28 046,- Kč, žalobci d) částku 28 046,- Kč, to vše do jednoho měsíce od právní moci rozsudku, do rukou Pavla Uhla, advokáta.

V. 2. žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

[1] Žalobci podanou žalobou (po jejím upřesnění po kasačním rozsudku Nejvyššího správního soudu) napadli rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále také jen „magistrát“ nebo pouze obecně „silniční úřad“), kterým byla povolena uzavírka pozemní komunikace, a prohlášení nezákonnosti donucení a souboru faktických opatření policie, jímž bylo zamezeno konání shromáždění dne 29. 3. 2016 na Hradčanském náměstí v Praze 1.

[2] Žalobu původně městský soud rozsudkem ze dne 16. března 2017, čj. 6 A 82/2016-104, zamítl, přičemž vycházel z toho, že žalováno bylo konstatování nezákonnosti zásahu, spočívajícího ve vydání shora uvedeného správního aktu (výrok I.), dále konstatování nezákonnosti dvou opatření obecné povahy (výrok II. a III.), a faktického zásahu policie na místě ohlášeného shromáždění (výrok IV.). Všechny rozsudky správních soudů i nález Ústavního soudu jsou veřejně přístupné na webových stránkách soudů (www.nssoud.cz, www.usoud.cz).

[3] Ke kasační stížnosti žalobců Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 4. června 2018, čj. 3 As 121/2017-51, rozsudek městského soudu ve výrocích I., II. a III. zrušil, žalobu proti rozhodnutí magistrátu odmítl, žalobu proti opatřením obecné povahy odmítl, a kasační stížnost proti výroku IV. zamítl.

[4] K ústavní stížnosti žalobců Ústavní soud nálezem ze dne 15. ledna 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, rozsudek Nejvyššího správního soudu v části výroku, v níž došlo ke zrušení I. výroku rozsudku městského soudu, a ve výrocích o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí magistrátu, zamítnutí kasační stížnosti proti výroku o faktických úkonech policie a nákladovém výroku zrušil, v ostatním ústavní stížnost zamítl.

[5] Poté Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. února 2019, čj. 3 As 121/2017-111, rozsudek městského soudu ve výroku I., IV. a V. zrušil a v tomto rozsahu věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Po vydání tohoto rozsudku zdejší soud s ohledem na právní závěry Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyzval žalobce k úpravě žalobní žádosti usnesením ze dne 19. června 2019, čj. 6 A 82/2016-198. Této výzvě žalobci vyhověli a žalobní žádost upravili v tom smyslu, že se domáhají zrušení rozhodnutí magistrátu, a nadále požadují konstataci nezákonnosti faktických úkonů policie.

[7] Vzhledem k tomu, že shora uvedeným procesním postupem z předmětu řízení odpadlo napadení dvou opatření obecné povahy, které žalobkyně a) napadla návrhem na jejich zrušení, které zdejší soud projednával pod čj. 10 A 175/2018 - 78, usnesením ze dne 19. listopadu 2019, čj. 6 A 82/2016-209, zdejší soud řízení přerušil do doby vyřešení právní otázky možnosti napadení opatření obecné povahy.

[8] Konečně usnesením ze dne 3. srpna 2021, čj. 6 A 82/2016-218, soud v řízení pokračoval, neboť ve věci projednávané soudním oddělením 10 byl dne 20. července 2021, čj. 10 A 175/2018 - 78, vydán rozsudek, jímž byla obě opatření obecné povahy zrušena ke dni 17. 3. 2016 a 21. 3. 2016.

[9] V době vydání tohoto rozsudku je procesní situace taková, že žalobci napadli rozhodnutí magistrátu, domáhají se jeho zrušení, a setrvali na konstataci nezákonnosti faktických úkonů policie dne 29. 3. 2016. Soud proto v dalším odůvodnění neopakuje tu část žaloby a vyjádření žalovaných, která se týkají již nenapadeného postupu, přičemž při hodnocení charakteru žaloby odkazuje na dostatečně vyjádřený právní názor Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu v kasačních rozhodnutích.

[10] V žalobě žalobci nejprve zrekapitulovali skutkový stav. Uvedli, že byli účastníky ohlášeného shromáždění, které bylo svoláno dne 19. 2. 2016 na 28. 3. – 30. 3. 2016 na Hradčanské náměstí v Praze, a dále jiného ohlášeného shromáždění svolaného dne 23. 3. 2016 na den 29. 3. 2016 mezi 17 – 18:30 hodin na téže místo. Dále žalobci uvádějí, že jsou aktivně legitimováni k žalobě proti nezákonnému rozhodnutí podle ust. § 65 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále také jen „s.ř.s.“, když poukazovali na ust. § 24 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), kde není taxativní výčet účastníků řízení. Žalobci dále uvedli, že žalovaným je jednak magistrát, který napadené rozhodnutí a opatření obecné povahy vydal, a dále pak policie, která zásah na daném místě prováděla, aniž by žalobci mohli zjistit konkrétní úpravu organizace zásahu na místě samém. Z procesní opatrnosti pak označili za žalovaného jak policii, tak i ministerstvo vnitra, jehož pasivní legitimaci opírají o ust. § 5 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“).

[11] V další části žaloby žalobci tvrdí, že byla zasažena jejich veřejná subjektivní práva, a to právo shromažďovací podle článku 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále také jen „Úmluva nebo Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod“), a článku 19 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „Listina nebo Listina základních práv a svobod“), dále právo na svobodu projevu podle článku 10 Úmluvy a právo na spravedlivý proces podle článku 6 Úmluvy a článku 36 Listiny. V další části žaloby zdůvodňují přípustnost zásahové žaloby.

[12] Žalobci vymezují dále průběh příslušného právního procesu i faktického stavu. Dne 19. 2. 2016 bylo ohlášeno svolavatelkou veřejné shromáždění, které nebylo zakázáno, ani rozpuštěno v den konání. Dne 21. 3. 2016 bylo vydáno rozhodnutí magistrátu, a dne 17. 3. a 21. 3. 2016 dvě opatření obecné povahy. Dne 23. 3. 2016 bylo ohlášeno jiným svolavatelem shromáždění na totéž místo na dobu 29. 3. 2016 od 17 do 18:30 hodin. Poukázali na skutečnost, že tato shromáždění nebyla ani zakázána, ani příslušný správní úřad nenavrhl změnu místa či času shromáždění. V průběhu dne 29. 3. 2016 začali žalobci zjišťovat informace o uzavírkách a zábranách na ohlášeném místě shromáždění, aby případně mohlo být shromáždění přesunuto, a o přesunu shromáždění mohla být poskytnuta veřejnosti informace; těmito žalobními body reagují

na informaci uváděnou policejním prezidentem, že svolavatel shromáždění o své vůli přesunul na jiné místo. Po domluvě se starostou Prahy 6 byl za náhradní místo vybrán park Maxe van den Stoela. Další chaos do organizace shromáždění vnesla policie, když částečně odblokovala uzavírky a umožnila přístup až k horní hraně Hradčanského náměstí směrem od Loretánského náměstí, takže účastníci shromáždění se o změně buď nedozvěděli, neboť měli za to, že Hradčanské náměstí je již zpřístupněno. Poukázali dále na to, že zákon nezná institut změny místa shromáždění, takový úkon by byl ohlášení nového nebo jiného shromáždění, s ohledem na zákonnou pětidenní lhůtu před konáním shromáždění by se nemohla taková změna týkat již ohlášeného shromáždění. Dále poukázali na skutečnost, že konkrétní informace o plánových omezeních a uzavírkách nebyly do chvíle konání shromáždění (či chvíle těsně předcházející) známy, o čemž policie informovala na svých webových stránkách. Po 17. hodině se žalobci a další desítky osob shromáždili před ústím ulice Loretánské do Hradčanského náměstí, místo bylo přehrazeno bariérami a obsazeno příslušníky speciálních jednotek, které oznámili, že vlastník prostranství (magistrát) prohlásil prostranství za neveřejné formou dopravně inženýrského opatření. Žalobci doložili na místě potvrzené ohlášení shromáždění a požádali o zajištění přítomnosti odpovědného představitele magistrátu, což policisté přislíbili. Účastníci vyčkávali příjezdu zaměstnance magistrátu, posléze však policie přehradila bariérami Loretánskou ulici, čímž úplně shromáždění uzavřela bez možnosti odchodu a tím vyvolala napětí. Žalobci poté policii požádali o to, aby účastníci shromáždění mohli odejít podél horní hrany Hradčanského náměstí, policie toto řešení neumožnila a zvýšila riziko konfliktu. Asi po 90 minutách se shromáždění pokojně rozešlo, většina se vydala směrem k parku Max von der Stoella.

[13] Žalobci v další části žaloby směřují své konkrétní žalobní body k jednotlivým opatřením a postupu. Připomínají povahu základních práv a svobod (konkrétně právo shromažďovací), která mohou být omezena pouze tehdy, pokud je šetřena jejich povaha. Toto právo bylo omezeno na základě instrumentů veřejnoprávní úpravy, která k tomuto omezení nejsou určena (dopravní a silniční zákonodárství); v této souvislosti poukázali na judikaturu Ústavního soudu týkající se při výkonu státní správy užití principu proporcionality. Znovu poukázali na to, že kompetence silničního úřadu nejsou určeny k regulaci shromažďovacího práva (a potažmo práva na svobodu projevu), podle jejich názoru právní úprava shromažďovacího práva je speciální k právní úpravě silničního zákonodárství; omezení shromažďovacího práva lze při kolizi s jiným právem či veřejným zájem pouze tehdy, pokud je možné pod taxativní vymezení podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o právu shromažďovacím*“). Dalším hlediskem při střetu dvou práv je hledisko proporcionality, které je podle judikatury Ústavního soudu možné definovat kritérii vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu. Ohledně principu vhodnosti žalobci uvádějí, že ten nemůže být kritériem v případě, kdy si správní úřad důvod zásahu sám vyfabuluje, totéž se týká kritéria potřebnosti. Pokud by žalobci připustili, že důvodem dopravně inženýrského zásahu je zajištění bezpečnosti státní návštěvy, pak se ve správním spise nevyskytuje jakýkoliv popis a kvalifikace bezpečnostních rizik, jejich akutnosti či reálnosti. Princip přiměřenosti pak rovněž toto hodnocení postrádá. Za nedostatečný považují důvod, který policie uváděla, tedy bezpečnostní důvody, kdy takový postup je nepřezkoumatelný mocenský zásah.

[14] Žalobci dále nesouhlasí s posouzením uzavírky podle zákona o pozemních komunikacích, když ze systematického zařazení této úpravy (ust. § 24) lze uvažovat o tom, že tato úprava bude souviset s ekonomikou a bezpečností obvyklého užívání komunikací z objektivních a technických důvodů. Poukazují na to, že příslušný silniční správní úřad není oprávněn posoudit bezpečnostní problematiku, k čemuž mu tento zákon nedává ani možnost. Žalobci namítají, že správní spis neobsahuje návrh na povolení uzavírky, ale policie požádala pouze o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích podle zákona č. 361/2000 Sb., silniční zákon, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „*silniční zákon*“), nikoliv podle zákona o pozemních komunikacích. Příslušná žádost policie se nikde nezmiňuje o bezpečnostních opatřeních, ty doplňuje ve vyjádření až magistrát. Dále namítají, že žádost neobdržel magistrát dne 16. 3. 2016, ale Úřad městské části Praha 1 až dne 17. 3. 2016, doručení tak muselo nastat až po tomto datu na magistrát.

[15] V poslední části žaloby pak žalobci nesouhlasí s postupy policie na místě samém (shora v odůvodnění uvedené). Namítali, že příslušný správní úřad mohl využít svého práva a navrhnout svolavatelům shromáždění na jiném místě.

[16] Všichni tři žalovaní s podanou žalobou nesouhlasili a navrhovali její zamítnutí jako nedůvodné. Magistrát hlavního města Prahy uvedl, že rozhodnutí o uzavírce se vydává v návrhovém řízení, v tomto případě žalovaný rozhodoval o žádosti policie ze dne 17. 3. 2016, žádost obsahovala i stanovení dopravních značek B1 „Zákaz vjezdu všech vozidel“ a B 30 „Zákaz vstupu chodců“; rozhodnutí bylo vydáno se souhlasem Úřadu městské části Praha 1, 6 a 8. Žádost byla projednána s vlastníkem komunikace, a byla provedena na komunikacích U Brusnice, Mariánské hradby, Dlabačov, Keplerova, Jelení, Pohořelec, Pobřežní, Ke Štvanici, Wilsonova, Masarykovo nábřeží, a to z důvodu bezpečnostního opatření během státní návštěvy prezidenta Čínské lidové republiky. Rozhodnutí o povolení uzavírky obsahovalo všechny náležitosti podle zákona i příslušné vyhlášky. Rozhodnutím o uzavírce a opatřeními obecné povahy se žalovaný omezil pouze na otázku, zda bude řádně zajištěna bezpečnost a plynulost silničního provozu.

[17] Druhý žalovaný (policie) s žalobou nesouhlasil, navrhoval její zamítnutí a odkázal na odůvodnění vyjádření třetího žalovaného, s nímž se ztotožnil.

[18] Třetí žalovaný (ministerstvo) s žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Uváděl, že dne 29. 3. 2016 se na Pražském hradě konalo několik setkání, jichž se účastnili chráněné osoby, policie tak byla povinna zajistit jejich bezpečnost. V návaznosti na tuto skutečnost vydal magistrát opatření obecné povahy a rozhodnutí, jímž některé komunikace uzavřel, mj. se jednalo o přehrazení ulice Loretánská v ústí Hradčanského náměstí, kde se domáhalo vstupu několik osob. Do daného prostoru byl zakázán vstup všech osob, proto i potenciálních účastníků shromáždění. Ti mohli své právo pokojně se shromáždovat realizovat na novém oznámeném místě v parku Maxe von der Stoela, kde se shromáždění uskutečnilo. Původní místo konání shromáždění svolaného Tomášem P. bylo dne 29. 3. 2016 ve 13:45 hodin změněno do nedalekého parku (přístupný ze stanice Hládkov, přístup z ulice Myslbekovy), zástupce svolavatele Martin B. se následně až kolem 17:00 hodin domáhal konání shromáždění na původním místě. Žalovaný zdůraznil, že nedocházelo k nějakému plošnému nerespektování práva na svobodu shromáždění, v Praze probíhala řada shromáždění (na území Prahy celkem 29 oznámených, některé byly spontánní). Velké množství osob (podle policejních odhadů asi 600 osob), které se pokusily dojít na původně oznámené místo pro konání shromáždění, tedy na Hradčanské náměstí, se shromáždilo v ulici Loretánské, toto shromáždění započalo před 17. hodinou a trvalo zhruba do 19 hodin, proti tomuto shromáždění nikdo nezasahoval.

[19] K uzavření v okolí prostranství Pražského hradu došlo v přesně vymezený čas z důvodů nutnosti zajistit bezpečí chráněných osob. Policie v takovém případě musí vyhodnocovat rizika, která by potenciálně hrozila a zvažovat aktuální bezpečnostní situaci. V době konání státní návštěvy bylo krátce po teroristickém útoku v Bruselu, v České republice byl vyhlášen I. stupeň ohrožení terorismem. Policie tak musela v určený den zajistit ochranu příslušných osob v rámci

oznámených i spontánních shromáždění, tato povinnost pro ni vyplývá z ust. § 48 a 49 zákona o policii. Tato činnost je náročná i časově (pyrotechnické prohlídky, prohlídky objektů apod.), Hradčanské náměstí tak bylo nutné považovat za prostor, ze kterého by bylo možno ohrozit bezpečnosti určené osoby či osob. Vymezení ochrany na celý prostor Hradčanského náměstí bylo zvoleno i z důvodu personálního zajištění policie a z taktických důvodů, neboť efektivněji lze chránit a bránit vstup z ulice na náměstí, než celou šířku náměstí, kde hrozí riziko proražení zátarasů nebo kordonu policistů a proniknutí davu osob. V prostorách Hradčanského náměstí byl požadavek policie stanoven s ohledem na nutnost provedení pyrotechnických a bezpečnostních prohlídek poměrně rozsáhlého prostoru dne 29. 3. 2016 od 00:00 do 24:00 hodin, vlastní uzavření bylo téhož dne provedeno od 6:00 od 23:30 hodin. Tato doba odpovídá zajištění příslušné bezpečnosti, daný prostor nebylo možné na určitou dobu uvolnit, neboť poté by se opět všechny objekty a celý prostor musel znovu prohlednout. Ačkoliv tedy do prostoru Hradčanského náměstí oznámeno příslušné shromáždění, to se nemohlo na tomto místě realizovat, obdobné uzavírky policie zajišťuje i v jiných případech. Vymezené prostranství bylo uzavřeno pro celou veřejnost, nikoliv pouze pro účastníky shromáždění, nelze jej tak vůbec v této chvíli považovat za veřejné prostranství.

[20] V další části vyjádření ministerstvo uvádí, že právo na svobodu shromažďování je ústavně zaručené, není však neomezené, jednou z forem možného omezení je zákaz shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. V době, kdy svolavatel shromáždění oznamoval, nebyly důvody pro jeho zákaz, v zákonné lhůtě tak nebylo možné k zakazu konání shromáždění přistoupit. Není podle názoru žalovaného však vyloučena možnost, aby toto právo bylo omezeno i jinými právními normami, než je zákon o právu shromažďovacím. V takovém případě je nutné zvažovat hledisko principu proporcionality, tak tomu v daném případě došlo – zvažovány byly různé chráněné hodnoty, jako je bezpečnost osob a majetku, zajištění bezpečnosti chráněných osob, zajištění provozu na pozemních komunikacích a zajištění možnosti realizace shromažďovacího práva, a to jak mezi příznivci státní návštěvy, tak i odpůrci. Podle názoru ministerstva nelze shromažďovací právo interpretovat tak, že k jeho realizaci je nezbytné konat jej vždy a za všech okolností pouze na jednom konkrétním místě, vyjádřit názor v obdobné kvalitě a rozsahu je možné i na jiném místě, což v daném případě možné bylo, o čemž svědčí celá řada probíhajících shromáždění, spontánní shromáždění vzniklé v prostoru Loretánské ulice a shromáždění na Pohořelci. Zákon o právu shromažďovacím v rozhodném znění neznal institut změny místa shromáždění, na druhou stranu policie může na místě řešit střety mezi různými právy a zájmy. Neplatí tak, že by existence shromažďovacího zákona vylučovala aplikovatelnost zbytku právního řádu, sám tento zákon implicitně obsahuje povinnost dodržovat jiné právní předpisy (např. v ust. § 6 odst. 5 písm. a), ust. § 10 odst. 1 písm. c) tohoto zákona). S ohledem na shora uvedenou argumentaci podle názoru ministerstva nemělo být k ohlášení shromáždění na tomto konkrétním místě vůbec přihlíženo, neboť toto shromáždění má obstrukční (blokační) charakter (ministerstvo poukázalo na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, čj. 2 As 60/2013-26, a ze dne 3. 4. 2014, čj. 6 As 123/2013-37). Tento účel byl naplněn, neboť shromáždění bylo ohlášeno v časovém rozsahu dalece překračujícím interval, pro který je shromáždění legitimní a potřebné ohlásit. Bylo-li prvně ohlášené shromáždění účelové v tom, že mělo za cíl plošně vyblokovat prostor tak, aby jej nemohl využít nikdo jiný, tak druhé ohlášené shromáždění dne 29. 3. 2016 za stavu, kdy mu bránily akty magistrátu (uzavírka ulic), lze považovat za účelové v tom, že hlavním účelem ohlášení je získání žalobní legitimace pro napadení uvedených aktů, resp. účelové vedení soudního sporu. Ministerstvo dále uvedlo, že k omezení shromažďovacího práva došlo na základě zákonů jiných, a z bezpečnostních důvodů. V důsledku aplikace zákona o pozemních komunikacích pak může dojít i k omezení různých veřejných práv, tento zákon nestanovuje ani demonstrativní výčet možných omezení. Výklad žalobců, že shromažďovací právo má absolutní přednost před jakýmkoliv jiným právem nebo zájmem vede k absurdním důsledkům, např. k tomu, že jakoukoli uzavěru by bylo možno zmařit

ohlášením shromáždění. K omezení obecného užívání pozemní komunikace pak nemusí dojít jen ve veřejném zájmu, ale v praxi se tak stává i např. při konání sportovních akcí.

[21] V další části vyjádření ministerstvo odmítá izolovaný pohled na celou problematiku výkonu tohoto práva, jak je uvedeno v žalobních tvrzeních, odkazuje na otázku proporcionality, která v daném případě byla dostatečně zvažována, napadené správní akty magistrátu by pak musely být ze shora uvedených důvodů stejné, i kdyby žalobci byli účastníky těchto správních řízení.

[22] V upřesnění žaloby ze dne 30. června 2019 žalobci shrnuli svou předchozí žalobní argumentaci, poukázali opětovně na to, že výkon práva shromažďovacího nemůže být omezen pouze tím, že do určité oblasti nebude povolen vstup osob podle silničního zákona, nesouhlasili s tím, že by napadené rozhodnutí bylo v tomto rozsahu nezbytné, že magistrát nezohlednil skutečnost, že na dané místo bylo ohlášeno shromáždění, o čemž musel vědět, neboť ohlášení bylo učiněno přímo u něj, neshledali limitační důvod, a namítli nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[23] U ústního jednání účastníci na svých procesních stanoviscích setrvali.

[24] Z obsahu předloženého správního spisu plynou tyto pro posouzení důvodnosti podané žaloby podstatné skutečnosti.

[25] Policie České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů, podala u Městské části Praha 1 dne 17. 3. 2016 žádost o vydání stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ve dnech 28. 3. 2016 – 30. 3. 2016 u příležitosti státní návštěvy prezidenta Čínské lidové republiky J.E. pana Si Ťin- Pching v ČR, spolu se zakreslenou situací.

[26] Magistrát dále vydal dne 21. 3. 2016 pod čj. MHMP-472195/2016/O4/Ma, rozhodnutí, kterým podle ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích povolil úplnou uzavírku komunikace v Praze 1, 6 a 8 žadateli Policie České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů, ve zde uvedených ulicích v rozsahu uzavírka komunikací v rozsahu dle požadavku Policie ČR z důvodu bezpečnostní opatření během státní návštěvy v termínu od 28. 3. 2016 do 30. 3. 2016. Toto rozhodnutí bylo vydáno za dále zde vymezených podmínek. V odůvodnění je mj. uvedeno, že dne 16. 3. 2016 obdržel magistrát žádost policie o povolení uzavírky, po posouzení žádosti dospěl k závěru, že akci nelze realizovat později ani v menším rozsahu, rozhodnutí bylo vydáno po projednání s TSK hl. m. Prahy a příslušným ředitelstvím policie a po zjištění, že povolená úprava v dopravní situaci je z veřejného zájmu únosná.

[27] V rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým byl zrušen dříve vydaný rozsudek zdejšího soudu (rozsudek ze dne 19. února 2019), je uveden tento právní názor, jímž je zdejší soud při hodnocení věci vázán (odstavce 15 – 19 odůvodnění): „*Účastníky řízení o povolení uzavírky jsou tedy pro tento případ výhradně osoby zmíněné v § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Obecná úprava účastenství (tzn. § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky správního řízení rovněž další osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech), od které stěžovatelé odvozují, že byli v řízení o povolení uzavírky opomenutými účastníky, tudíž na nyní projednávanou věc nedopadá. Tvrzení o dotčení v právu pokojně se shromažďovat proto nemohlo založit účastenství stěžovatelů v řízení o povolení uzavírky. Jak přitom uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, „je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů, ačkoli nebyli účastníky řízení*

před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřipustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. „ Jelikož stěžovatelé nebyli opomenutými účastníky řízení a nemohli by tedy přípustně podat odvolání proti rozhodnutí o uzavírce, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že mohli podat žalobu přímo proti rozhodnutí o uzavírce (k tomu viz také náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/16). Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek v části výroku I. zrušil. Městský soud tak znovu posoudí žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného č. 1 o povolení uzavírky, a to v režimu § 65 a násl. s. ř. s. V případě faktického zásahu policie je podle názoru Nejvyššího správního soudu přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nepochybná. Stěžovatelé zásahovou žalobou napadli „[d]onucení a soubor faktických opatření Policie České republiky“. Jedná se tedy o faktické úkony, které nelze podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Aktivní legitimace se v tomto případě zakládá pouhým tvrzením. Posouzení toho, zda může být úkon správního orgánu (v projednávaném případě Policie ČR) pojmově zásahem, je již otázkou důvodnosti žaloby (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, publ. pod č. 1773/2009 Sb. NSS). Pokud jde o věcné hodnocení kasačních námitek týkajících se faktického zásahu policie, to se odvíjí od posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí o uzavírce a napadených opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud však zrušil výrok I. napadeného rozsudku, který se k zákonnosti tohoto rozhodnutí vztahoval, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nyní tedy kasačnímu soudu nezbytvá než konstatovat, že věcné posouzení námitek vztahujících se k nezákonnému zásahu žalované č. 2 by bylo předčasné a i ty budou vypořádány městským soudem v návaznosti na právní posouzení zákonnosti výše uvedeného správního rozhodnutí a přijatých opatření obecné povahy. Zde je však nezbytné připomenout zásadu presumpce správnosti správních aktů, kterou je nutné uplatňovat i v případě, že je předmětem řízení před správním soudem ochrana před nezákonným zásahem, který je následkem (či se jinak dotýká) takového správního aktu. Efektivní ochranu proti účinkům opatření obecné povahy může soud poskytnout výhradně v řízení podle § 101a a násl., s. ř. s. (srov. přiměřeně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 – 30). Městský soud tak musí při posuzování žaloby na ochranu před nezákonným zásahem policie mj. vzít v úvahu, že opatření obecné povahy, která byla vydána v souvislosti s napadeným rozhodnutím, zůstala nedotčena.“

[28] Po vydání tohoto rozsudku následně vydal dne 20. července 2021 rozsudek zdejší soud pod čj. 10 A 175/2018 - 78, jímž zrušil obě opatření obecné povahy ke dni 17. 3. 2016 a 21. 3. 2016, z veřejně dostupných zdrojů soud zjistil, že proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost. Soud tak při dalším posouzení faktických úkonů policie na místě samém vychází z toho, že tato opatření obecné povahy byla zrušena, čímž došlo k podstatné změně okolností, za nichž soud rozhoduje, oproti stavu, který posuzoval Nejvyšší správní soud. Vzhledem k tomu, že při deklaraci nezákonnosti zásahu sice soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (ust. § 87 odst. 1 s.ř.s.), nicméně opatření obecné povahy byla zrušena ke dni, který předchází napadenému zásahu. Soud tak vychází z toho, že ke dni napadeného zásahu byla tato opatření obecné povahy zrušena, byť následně vydaným rozsudkem. V tomto směru soud odkazuje na hodnocení nezákonnosti zásahu na další část odůvodnění tohoto rozsudku, kde je konkrétně hodnotí.

[29] Výrok I. tohoto rozsudku soud odůvodňuje následovně. Při hodnocení napadeného správního aktu soud dospěl k závěru, že odůvodnění rozhodnutí je pro nedostatek důvodů rozhodnutí nepřezkoumatelné, a je tak důvod pro jeho zrušení podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Soud pro úplnost uvádí, že k námitce prvního žalovaného, kterou vznesl při ústním jednání dne 18. listopadu 2021, neshledal návrh výroku rozsudku za nedostatečný či nesrozumitelný, když žalobci se domáhali pouze zrušení rozhodnutí, nikoliv však vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Tento procesní postup (vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení) soud posuzuje jako zákonný následek rozsudku, kterým je napadené rozhodnutí zrušeno (srov. ust. § 78 odst. 4 s.ř.s.), a proto takový požadavek nemusí být přímo obsažen v návrhu výroku rozsudku. Z obsahu

upravené žaloby je podle názoru soudu zcela zjevné, že žalobci se domáhali zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, mj. spočívající i v nedostatku odůvodnění. Pokud tedy neuvedli v návrhu výroku rozsudku též vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému, soud takovou absenci nepovažuje za nedostatek žaloby ve smyslu její určitosti, neboť tento procesní následek nastává při vyhovujícím výroku ze zákona.

[30] Co se týká možnosti napadení tohoto rozhodnutí silničního úřadu, soud odkazuje plně na předchozí soudní rozhodnutí, kdy při absenci vymezení účastenství ve správním řízení podle ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích je možná přímá žaloba k soudu, který je oprávněn o takové žalobě věcně rozhodnout.

[31] K samotnému důvodu pro rozhodnutí soud uvádí, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak nehodnotí skutečnost, že na části takto vymezeného prostoru bylo přede dnem vydání tohoto rozhodnutí ohlášeno konání shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. V podrobnějších důvodech soud odkazuje na již zmiňovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. července 2021, čj. 10 A 175/2018 – 78 (na odstavce 102 – 120), s nimiž se v této věci ztotožňuje a z nichž vychází. Pro lepší přehlednost soud v odůvodnění tohoto rozsudku tyto odkazované části odůvodnění uvádí: „102. Ústavní soud přitom v tomto svém plenárním nálezu zcela jednoznačně akcentoval, že skutečnost, že k omezení shromažďovacího práva dochází aplikací institutu upraveného jiným zákonem sledujícím primárně jiný cíl, ničeho nemění na tom, že k omezení může dojít v souladu s čl. 19 odst. 2 Listiny toliko za účelem dosažení jednoho z legitimních cílů v čl. 19 odst. 2 Listiny uvedených (je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu), a to výhradně tehdy, bude-li uzavření dané komunikace k dosažení tohoto cíle nezbytné a omezení shromažďovacího práva bude vůči sledovanému cíli přiměřené. 103.

Městský soud v Praze se přitom zcela ztotožňuje s Ústavním soudem v tom, že připadá-li omezení shromažďovacího práva do úvahy jen ve výjimečných případech, platí to tím spíše za situace, kdy již bylo shromáždění v souladu s pravidly upravenými zákonem o právu shromažďovacím na daný čas a místo řádně oznámeno, resp. kdy shromáždění nebylo zakázáno ve lhůtě zákonem stanovené. Desátý senát zdejšího soudu je shodně jako plénum Ústavního soudu přesvědčen, že ačkoli nelze vyloučit, že k omezení obecného užívání pozemní komunikace v podobě rozhodnutí o uzavírce či stanovení přechodné úpravy provozu na pozemní komunikaci dojde s ohledem na náhlu a nepředvídatelnou potřebu po uplynutí lhůty uvedené v § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím, je třeba k takovým krokům přistupovat s ohledem na shora popsané principy s maximální obezřetností, a to s ohledem na to, že je tím fakticky zásadním způsobem snižována míra jistoty svolavatele, že shromáždění nebude bráněno, a zužuje se, jak uvádí Ústavní soud, jeho manévrovací prostor pro volbu náhradního místa shromáždění. Takový zásah je přitom o to citelnější v případech těch shromáždění, jejichž význam roste právě v souvislosti s místem a časem, v němž se konají, jak tomu bylo se zřetelem ke shora reprodukovanému účelu oznámeného shromáždění zjevně i v posuzované věci. 104. Ze zmiňovaného nálezu Ústavního soudu pak plynou ve světle právě popsaných východisek zprostředkovaně požadavky, jimž je třeba z pohledu čl. 19 odst. 2 Listiny dostát, hodlá-li silniční správní úřad využitím shora uvedených institutů omezit naznačeným způsobem shromažďovací právo. Z bodu 66 nálezu nade vše pochybnost vyplývá, že silniční správní úřad musí jako orgán veřejné moci v takových případech zvážit, zda je možno v konkrétním případě využitím institutu uzavírky, resp. stanovení přechodné úpravy provozu shromažďovací právo, konání již na dané místo a čas oznámeného shromáždění omezit, a za tím účelem je povinen provést na skutkovém půdorysu konkrétní věci test proporcionality (v souladu s podmínkami plynoucími z ústavního pořádku, resp. z judikatury Ústavního soudu k provádění takového testu). Ústavní soud přitom akcentoval, že právě provedení testu proporcionality a poměření střetávajících se zájmů v podobě některého zájmu/cíle chráněného čl. 19 odst. 2 Listiny a zájmu na ochraně shromažďovacího práva ze strany správního orgánu pak bude možno (na podkladě návrhu podaného ve správním soudnictví) přezkoumat nezávislým správním soudem, jehož úkolem bude mj. uvážít a vyloučit, že cílem či převažujícím záměrem postupu silničního správního úřadu bylo za použití nástrojů přiznaných mu zákonem o pozemních komunikacích či silničním zákonem v konkrétní věci znemožnit politické shromáždění, nikoli naplnit

účel takového zákonem předvídaného institutu. 105. Právě uvedené závěry, jež v souladu s dříve uvedeným představují ústavněprávní východiska relevantní především z pohledu 4. a 5. kroku algoritmu přezkoumání (zákonosti Napadených opatření obecné povahy a proporcionality jimi vyvolávaných zásahů do práv a povinností adresátů veřejné moci), přitom v projednávané věci zásadním způsobem ovlivňují postup soudu v rámci třetího kroku uvedeného algoritmu. 106. V rámci tohoto kroku totiž soud musí podle ustálené judikatury zkoumat, zda byla návrhem Napadená opatření obecné povahy vydána zákonem stanoveným postupem, přičemž je mj. povinen posoudit, zda jsou náležitě odůvodněna, resp. zda nejsou zatížena vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. 107. Soud v tomto ohledu nejprve připomíná význam řádného odůvodnění správních aktů z pohledu práva na spravedlivý proces a rovněž jako důležité pojistky proti zneužití moci – libovůli při rozhodování (*mutatis mutandis* náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Výkon veřejné správy by totiž měl být stavěn primárně na síle argumentů a nikoli na autoritě rozhodujícího orgánu. Základním účelem odůvodnění je proto vysvětlení skutkových a právních důvodů pro přijetí rozhodnutí (jiného správního aktu) tak, aby jeho adresáti věděli, proč správní orgán takto rozhodl, a aby se proti němu mohli bránit, případně i podáním návrhu k soudu. Aby se však mohl příslušný soud předmětným rozhodnutím (či jiným aktem) věcně zabývat, musí toto vyhovět základním požadavkům kladeným na jeho přezkoumatelnost (vzhledem k tomu by se otázkou přezkoumatelnosti Napadených opatření obecné povahy musel soud – v případě, že by mu tyto nedostatky bránily v posouzení navrhovatelkou uplatněných námitek – zabývat i bez výslovné námitek sám z úřední povinnosti). 108. Stejná východiska se nepochybně uplatní i v případě opatření obecné povahy, které podle § 173 odst. 1 správního řádu musí rovněž obsahovat odůvodnění. Vzhledem k § 174 odst. 1 správního řádu přitom odůvodnění opatření obecné povahy musí přiměřeným způsobem odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů“ (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS, obdobně rozsudek ze dne 22. 12. 2011, č. 8 Ao 6/2011 - 87, č. 2741/2013 Sb. NSS; zvýraznění doplněno). 109. V posuzované věci není sporu o tom, že jsou návrhem napadené akty odpůrce opatřeními obecné povahy, jako taková by tak zásadně měla splňovat shora uvedená kritéria vycházející z úpravy ve správním řádu. Rovněž tato opatření tak musí obsahovat přezkoumatelné uvedení důvodů výroku, podkladů pro jeho vydání a úvah, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. 110. Na nezbytnosti odůvodnění Opatření ze dne 17. 3. 2016 přitom nic nemění skutečnost, že jej odpůrce s odkazem na § 77 odst. 4 silničního zákona a § 19a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích vydal bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy; uvedené totiž podle soudu neznamená vyloučení všech ustanovení správního řádu (i těch, která se přímo netýkají samotného postupu v řízení) a nezabavuje tak správní orgán povinnosti svůj postup náležitě zdůvodnit (požadavky na řádné odůvodnění lze ostatně odvodit přinejmenším již ze základních zásad činnosti správních orgánů). 111. Požadavky na odůvodnění těchto aktů jsou pak ve světle shora reprodukováných závěrů Ústavního soudu zvyšovány, resp. upřesňovány a zpřesňovány v případě takových opatření obecné povahy, v jejichž důsledku dochází k omezení shromažďovacího práva, nadto pak v situacích, kdy tato opatření fakticky vedou k nemožnosti realizovat na dané místo a čas již dříve řádně nablášené a příslušným orgánem nezakázané shromáždění. Silniční správní úřad je totiž ve světle závěrů vyslovených v předmětném nálezu Ústavního soudu povinen se v rámci odůvodnění jím vydaného opatření, v jehož důsledku má dojít v naznačeném směru k omezení práva se svobodně shromažďovat, vypořádat s Ústavním soudem předestřenými otázkami, přičemž je povinen provést a v odůvodnění opatření obecné povahy také náležitě zachytit provedení testu proporcionality. Je přitom povinen tak učinit způsobem, jenž by posléze v případě napadení tohoto opatření návrhem podaným ke správnímu soudu umožnil správnímu soudu postup správního orgánu přezkoumat. 112. Z výše provedené rekapitulace obsahu obou Napadených opatření obecné povahy včetně jejich odůvodnění je přitom zřejmé, že odpůrce tomuto požadavku kladenému Ústavním soudem na případy, v nichž za využití nástrojů předvídaných zákonem o pozemních komunikacích a silničním zákonem dochází k omezení shromažďovacího práva, v žádném ohledu nedostál. Odpůrce se v odůvodnění Napadených opatření obecné povahy nijak nevypořádal s tím, že na dané místo a čas již navrhovatelka dříve plně v souladu s požadavky vyplývajícími ze zákona o právu shromažďovacím nablásila konání shromáždění, natož aby přezkoumatelným způsobem zachytil, zda a pokud ano, jakým způsobem na podkladě provedeného testu proporcionality uvážil o tom, které zájmy je třeba v dané konkrétní situaci upřednostnit a na základě jakých úvah

ke takovému závěru případně došel. 113. Soud předesílá, že samozřejmě nijak nepochybně specifičtý charakter daného aktu (o němž nadto v případě předvídaném v § 77 odst. 4 silničního zákona a § 19a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nemusí probíhat předchozí řízení) a také okolnosti, za nichž byla tato opatření vydána. Dle soudu totiž v obecné rovině platí, že potřebná operativnost přijímaných opatření, nutnost rychlé reakce na aktuální potřeby ochrany zájmů v podobě bezpečnosti či veřejného pořádku, případně výjimečně i nemožnost veřejně zpřístupňovat některé konkrétní poznatky, na nichž je postup směřující ke jejich vydání založen, jistě může do jisté míry omlouvat jejich stručnější odůvodnění. Neznamená to však a v demokratickém právním státě ani znamenat nemůže, že by odpůrce mohl uvedených opatření, jež jsou v souladu s dříve uvedeným nepochybně působitá zasáhnout do základního práva navrhovatelky a dalších osob, využívat zcela podle svého volného uvážení, aniž by důvody jejich přijetí a své úvahy alespoň stručně (avšak zcela konkrétně a přezkoumatelně) zdůvodnil a v odůvodnění se přitom shora popsaným způsobem vypořádal se střetem ústavně chráněných zájmů. 114. Soud proto nemohl přehlédnout, že odpůrce své Opatření ze dne 21. 3. 2016 fakticky vůbec neodůvodnil, když v odůvodnění tohoto aktu toliko paušálně poukázal na ze strany Policie ČR podanou žádost o stanovení přechodné úpravy provozu z důvodu zajištění bezpečnostních opatření v průběhu státní návštěvy na území hlavního města Prahy. Žádné jiné závěry odpůrce v odůvodnění tohoto opatření neuvedl. Nikoli nepodobně je tomu i v případě Opatření ze dne 17. 3. 2016, v jehož odůvodnění odpůrce nad rámec poukazu na žádost policie toliko v obecné rovině poukázal na to, že opatření „bude provedeno pro zajištění akce konané ve veřejném zájmu, spočívajícím v zabezpečení hladkého průběhu programu oficiální státní návštěvy...a zajištění bezpečnosti oficiálních hostů vyplývajících mezinárodních úmluv a je z obecného zájmu únosné“. Pomine-li soud otázku, zda bylo při vydání naposledy uvedeného opatření vyhověno požadavkům souvisejícím s řádným odůvodněním potřeby vydat předmětné opatření obecné povahy z důvodu brozího prodloužení bez předchozího řízení (v odůvodnění je tento závěr toliko paušálně a v obecné rovině konstatován, není však nijak rozveden, vysvětlen a tím méně opřen o konkrétní skutkové okolnosti, jež by umožňovaly tento závěr odpůrce přezkoumat; není přitom bez zajímavosti, že informace o návštěvě prezidenta ČLR byly známy již podstatně dříve, jak plyne koneckonců i z data provedeného oznámení shromáždění), je zjevné, že ani v jednom opatření se odpůrce v rozporu s požadavky vyplývajících ze shora představené rozhodovací praxe Ústavního soudu vůbec nevypořádal s otázkami souvisejícími se střetem jím chráněných bezpečnostních zájmů se zájmem na ochraně ústavně zaručených práv navrhovatelky a dalších osob. 115. Odpůrce tedy především v odůvodnění Napadených opatření obecné povahy nevyjevil žádným způsobem své případné úvahy nad otázkou spojenou s tím, že na dané místo a čas již navrhovatelka dříve v souladu se zákonem o právu shromažďovacím nahlásila konání shromáždění. Odůvodnění opatření neposkytuje vzdor výše akcentovaným principům odpověď na otázku, zda a pokud ano, jakým způsobem na podkladě provedeného testu proporcionality odpůrce uvážil o tom, které zájmy je třeba v dané konkrétní situaci upřednostnit a na podkladě jakých konkrétních úvah se rozhodl favorizovat jím nijak blíže nekonkretizované bezpečnostní zájmy spojené s realizací státní návštěvy. 116. Právě uvedený nedostatek pak ve světle závěrů Ústavního soudu činí obě Napadená opatření obecné povahy nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů, neboť zdejšímu soudu brání v tom, aby takové úvahy, které byl odpůrce povinen provést a v odůvodnění opatření obecné povahy náležitě zachytit, v tomto řízení v rámci čtvrtého a pátého kroku algoritmu přezkoumal. 117. Soudy opakovaně zdůrazňují, že šíře míry uvážení správního orgánu klade také vyšší nároky na odůvodnění daného aktu tak, aby bylo možné zajistit řádnou kontrolu dodržování mezi takového uvážení a vyloučit jakékoliv prvky svévole. Čím větší má totiž správní orgán prostor pro vlastní úvahy, tím více pozornosti by měl věnovat přesvědčivosti a adresnosti odůvodnění, aby bylo zřejmé, že jeho závěry jsou výsledkem věcného (kompetentního) posouzení a aby zbytečně nezavdával důvod ke případným pochybnostem o podloženosti svých závěrů, skutečných motivech svého postupu či snad o vlivu politických zájmů. 118. Prostor pro exekutivu nemůže být ani při zohlednění povahy zájmů, které odpůrce zamýšlel chránit, bezbřehý, a to zvláště tehdy, pokud je prostřednictvím k tomu primárně neurčených institutů zasahováno do ústavně zaručeného práva pokojně se shromažďovat. Soud přitom znovu zdůrazňuje, že nároky na preciznost odůvodnění tohoto typu opatření se ve světle závěrů Ústavního soudu zásadně zvyšují tam, kde ke uzavření komunikace, resp. ke stanovení přechodné úpravy provozu dochází na úkor shromažďovacího práva, zvláště pak tehdy, pokud již svolavatel v souladu s pravidly vyplývajících ze zákona o právu shromažďovacím na dané místo a čas svolal shromáždění, jehož konání nebylo v tom určené lhůtě ze strany orgánů veřejné moci zakázáno. 119. Ještě přísněji pak soud musí dodržování těchto principů ve světle výše popsaného významu shromažďovacího práva v demokratické společnosti nabízet tam, kde účelem řádně oznámeného shromáždění mělo

být veřejné projevení kritických názorů bezprostředně souvisejících s realizací akce, jejíž bezpečný průběh byl tvrzeným důvodem vydání napadených opatření a tedy zprostředkovaně zásahu do shromažďovacího práva. Jen tak je možno zajistit, aby byla zajištěna dostatečná a efektivní soudní kontrola výkonu veřejné moci s cílem vyloučit, že, řečeno spolu s Ústavním soudem, cílem (převažujícím záměrem) použití nástrojů předvídaných zákonem o pozemních komunikacích či silničním zákonem bylo v konkrétní věci spíše znemožnit konání politického shromáždění a vyjvení kritických postojů vůči představiteli cizí státní moci a stavu dodržování lidských práv v jeho vlasti, v níž jsou takové veřejné projevy kritiky potlačovány. 120. Soudu tak nezbylo, než s přihlédnutím ke závěrům vysloveným v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16 obě Napadená opatření obecné povahy pro nepřezkoumatelnost zrušit.“

[32] Totéž, co zdejší soud uvedl k odůvodnění opatření obecné povahy, soud uvádí i k odůvodnění zde napadeného správního rozhodnutí, které se omezuje pouze na konstatování skutečnosti, že byla podána žádost, a k jejímu posouzení je konstatováno toliko, že „*Po posouzení žádosti správní orgán dospěl k závěru, o akci kterou nelze realizovat později ani v menším rozsahu, proto vydal toto správní rozhodnutí. Rozhodnutí o povolení uzavírky a objízďky pro provádění výše uvedené akce bylo vydáno po projednání s TSK hl. m. Prahy a Policií ČR, Krajským ředitelstvím Policie hl.m. Prahy – odborem služby dopravní policie na základě řádně doložené žádosti a po zjištění, že povolená úprava v dopravní situaci je z veřejného zájmu únosná.*“. Takové hodnocení neodpovídá shora uvedeným požadavkům, které zřetelně stanovil ve svém nálezu Ústavní soud, neboť zcela pomíjí již dříve ohlášené shromáždění na části míst, která byla tímto rozhodnutím součástí uzavírky komunikace. Je sice pravda, že ohlášení shromáždění bylo učiněno jinému odboru magistrátu, než tomu, který vydal napadené správní rozhodnutí, to však nic nemění na povinnosti státu při výkonu veřejné moci k takovému oznámení přihlédnout a v dalších správních aktech či jiných úkonech je brát na zřetel. Pokud tak neučinil, vydaným rozhodnutím zasáhl do již existujícího veřejného práva ohlašovatelů i dalších osob na konání shromáždění, aniž by tento svůj postoj v odůvodnění vysvětlil.

[33] Za této procesní situace tak soudu nezbylo, než napadené správní rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatečném odůvodnění rozhodnutí podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.r.s., a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení, což, jak bylo již uvedeno výše při hodnocení úplnosti žaloby, je zákonný procesní následek zrušení napadeného rozhodnutí (ust. § 78 odst. 4 s.r.s.). Po nabytí právní moci tohoto rozsudku tak žalovaný musí vycházet z toho, že o žádosti Policie ČR, Útvaru pro ochranu ústavních činitelů, ze dne 17. 3. 2016, není rozhodnuto.

[34] K obsahu přednesu zástupce 1. žalovaného při ústním jednání a argumentace z rozsudku zdejšího soudu v této věci ze dne 16. března 2017 soud uvádí, že tímto odůvodněním se necítí vázán, neboť tento rozsudek byl zrušen Nejvyšším správním soudem z jiných důvodů, než věcnou správností zde uvedených závěrů, a dále z toho důvodu, že v původním rozsudku soud výslovně posuzoval podanou žalobu jako žalobu zásahovou podle ust. § 82 a násl. soudního řádu správního, což výslovně v odůvodnění tohoto rozsudku uváděl. Vzhledem k tomu, že předmět přezkumu správního rozhodnutí a nezákonného zásahu je odlišný, nelze i z tohoto důvodu z takto koncipovaného odůvodnění vycházet. Dále soud uvádí, že oproti původnímu rozsudku rovněž došlo po jeho vydání k posunu v judikatuře týkající se možnosti obrany proti rozhodnutím, v nichž nejsou dotčeny osoby účastníky řízení (soud odkazuje na rekapitulaci vývoje těchto názorů v odůvodnění nálezu Ústavního soudu v této věci), na což původně uvedený právní názor nemohl reagovat. Vzhledem k tomu, že soud ruší napadené rozhodnutí pro nedostatek důvodů, není možné věcné hodnocení soudu ze zrušeného rozsudku týkající se podmínek zásahu vztahovat na zákonné podmínky dostatečného odůvodnění správního aktu.

[35] Výrok II. tohoto rozsudku soud odůvodňuje následovně. Soud při určení subjektu, který je odpovědný za jednání Policie České republiky na místě samém vycházel z toho, že jím je

ministerstvo vnitra, neboť policie vystupovala zde jako ozbrojený sbor. Proto soud žalobu proti druhému žalovanému bez dalšího zamítl. V další části odůvodnění tohoto rozsudku tak soud žalovaným míní ministerstvo vnitra, tedy 3. žalovaného.

[36] Při hodnocení skutkové stránky zásahu soud vychází z nesporných tvrzení účastníků řízení, kdy není spornou skutečností, že policisté na místě vykonávali svou činnost, což mj. výslovně vyplývá i z vyjádření žalovaného k žalobě. Podle názoru soudu tak nebylo nutné tuto skutečnost nějak dokazovat, neboť spor mezi účastníky je veden výlučně v rovině právní při hodnocení zákonných podmínek pro tento zásah.

[37] K námitce vznesené při ústním jednání soud uvádí, že nedospěl k závěru, že by zásah vymezený v návrhu výroku rozsudku byl nekonkrétně či nedostatečně vymezen – v návrhu výroku je uvedeno, kdy, kde a kým mělo k zásahu dojít, jsou tak dostatečně vymezeny ty části jednání, které teorie chápe jako skutkové vymezení.

[38] Postup policie na místě samém pak soud při posouzení jeho zákonnosti hodnotí s ohledem na to, že obě opatření obecné povahy – stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích – byla rozsudkem zdejšího soudu ze dne 20. července 2021, čj. 10 A 175/2018-78, zrušena ke dni 17. 3 a 21. 3. 2016. V době vydání tohoto rozsudku (dne 18. listopadu 2021) tak soud musí vycházet z toho právního a skutkového stavu, že v době zásahu (dne 29. 3. 2016) opatření obecné povahy byla zrušena a nemohla tak mít požadované právní účinky. Vzhledem k tomu, že policie vynucovala svými faktickými úkony opatření obecné povahy (což výslovně uvádí žalovaný ve svém vyjádření k žalobě na str. 3, kde hovoří o užití mobilního oplocení, přehrazení ulice Loretánská v ústí Hradčanského náměstí, kde se domáhalo vstupu na náměstí několik desítek osob, a což uvádějí ve skutkových okolnostech téměř totožně rovněž žalobci v žalobě), je podle názoru soudu toto její jednání posuzovat ve vztahu k těmto opatřením. Protože opatření obecné povahy byla zrušena, nelze vyhodnotit jejich faktické vynucení na místě jako zákonný postup, pokud z nich takové jednání policie na místě vycházelo.

[39] Jak soud uváděl již v předchozí části odůvodnění, je pravda, že při hodnocení důvodnosti podané žaloby u konstatace nezákonnosti zásahu v minulosti, soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (ust. § 87 odst. 1 s.ř.s.). Tato procesní zásada však podle názoru soudu nemůže být nepřekročitelná v případě, kdy jsou následně právem předpokládaným způsobem zrušena opatření, která byla jednáním ozbrojeného sboru vynuována. V takovém případě je nutné vycházet z toho, že v době provedení zásahu se jednalo o pravomocné a vykonatelné opatření obecné povahy, jejichž vynucení tak nemůže být kladeno k tíži v té době zasahujícím policistům, kteří v té chvíli postupovali v souladu s právem, ale během plynutí času byla tato opatření právem předpokládaným způsobem zrušena. Podle názoru soudu není udržitelný právní názor, že i v takovém případě by zákonnost zásahu měla být posuzována výlučně v době, kdy byl prováděn, neboť takové pouze procesní posouzení zákonnosti podmínek nebere v úvahu další možný přezkum takových aktů či opatření.

[40] Soud odkazuje v tomto svém názoru na právní názor uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2021, čj. 7 As 205/2021 – 45, který sice hodnotil trochu jinou situaci (následně Ústavním soudem prohlášenou neústavnost krizového opatření), ve svých obecnějších závěrech je však takové posouzení aplikovatelné i na tuto situaci: „15. Byť tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že policisté ani strážníci v době uskutečnění zásahu žádný právní předpis neporušili ani nevyhodnotili situaci nesprávně (naopak, pokud by v tu dobu nekonali, mohlo by dojít k porušení zákona o policii či zákona o obecní policii), nic to nemění na tom, že vykázaní zákazníků z prodejny žalobce a donucení

žalobce prodejnu uzavřít bylo nezákonným zásahem, neboť krizové opatření, na jehož základě policisté a strážníci jednali, bylo protiústavní (viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20). Je-li zásah uskutečňován na základě protiústavního předpisu, nelze takový zásah považovat za zákonný. Na tom nic nemění ani rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, č. j. 18 A 12/2020 – 44, na který odkazuje stěžovatel č. 1. Ten se nezabýval identickou situací. Soud nepřezkoumával postup policie podle aktu, který byl následně shledán jako protiústavní. Za situace, kdy policisté nepostupovali pouze podle zákona o policii, ale i podle krizového opatření, městský soud se nemohl omezit na přezkoumání toliko toho, zda zasahující policisté postupovali podle zákona o policii. Naopak v případě posuzování zákonitosti tvrzeného zásahu bylo třeba posoudit i to, zda krizové opatření, o které se zásah opíral, bylo v souladu se zákonem, resp. s Ústavou. To ostatně přímo vyplývá i z usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, kde je v bodu 20 uvedeno, že „je na správních soudech, a zejména pak na NSS, aby vyložily, zda a případně za jakých podmínek se lze bránit zásahovou žalobou proti konkrétním důsledkům krizového opatření. V rámci řízení o zásahové žalobě pak správní soudy v intencích čl. 95 Ústavy jako předběžnou otázku posoudí zákonitost či ústavnost aplikovaného krizového opatření a případně podle povahy tohoto právního předpisu zvolí příslušný postup“. V rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51, pak rozšířený senát zdůraznil, že „bylo-li krizové opatření použito v nějakém rozhodnutí správního orgánu, bude soulad krizového opatření se zákonem či ústavním pořádkem posuzován v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Podobně vyvolá-li krizové opatření nezákonný zásah správního orgánu, bude přezkoumáno v rámci řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. Výrokový potenciál správního soudu ve vztahu ke krizovému opatření, které má povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy, je ve všech případech stejný: soud krizové opatření, které bylo vydáno v rozporu se zákonem či ústavou, neruší, ale jen vysloví jeho nepoužitelnost v individuálním případě (viz čl. 95 odst. 1 Ústavy; srov. též Pl. ÚS 11/20, body 25 a násl., a naproti tomu opačný názor v disentu soudce Filípa, bod 8)“. 16. Jinými slovy, s ohledem na náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, nemá Nejvyšší správní soud jinou možnost, než aprobovat závěr městského soudu, že zásah byl nezákonný. Pokud totiž Ústavní soud vysloví, že krizové opatření bylo protiústavní, přičemž zásah je odvozován od aplikace obsahové této opatření, musí správní soudy tento závěr aplikovat i na takové (obsahově totožné) opatření. Jiný postup by nebylo možno shledat jako ústavě konformní, resp. postup jdoucí ve prospěch ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.).“

[41] Zdejší soud při posouzení zákonitosti zásahu v minulosti tak vyšel z toho, že pokud bylo (být následně) zrušeno opatření obecné povahy, a to ke dni, který zásahu předcházel, a pokud bylo toto opatření obecné povahy důvodem pro zásah, musí při takové procesní situaci z tohoto důvodu prohlásit nezákonnost provedeného zásahu. Je tomu tak z toho důvodu, že opatření obecné povahy soud ruší k určitému dni (na rozdíl od zrušení rozhodnutí správního orgánu), proto právní účinky takového rozsudku je nutné posuzovat k tomuto datu uvedenému ve výroku. Nelze tak vycházet z toho, že takové opatření obecné povahy mělo své právní účinky, neboť v době, kdy probíhal zásah, bylo zrušeno a nemohlo tak mít svou právní kvalitu jako opatření obecné povahy. Nutné nicméně dodat, že tento zrušující rozsudek v době konání zásahu nebyl znám, tedy v době zásahu policie zasahovala podle těchto opatření obecné povahy a nemohla jinak, to však podle názoru soudu nic nemění na tom, že tato opatření byla následně zrušena.

[42] Z tohoto důvodů se tak soud přiklonil ke shora uvedenému názoru Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k charakteru rozhodnutí soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy má soud za to, že tento názor je použitelný i v tom případě, kdy opatření obecné povahy bylo zrušeno k datu, který předchází zásahu, v čemž soud spatřuje podobnost se situací, kdy Ústavní soud následně zrušil krizové opatření pro protiústavnost.

[43] Tento závěr pak již nemůže změnit hodnocení toho výroku rozsudku, kdy je rušeno správní rozhodnutí a věc je vrácena žalovanému k dalšímu řízení, neboť již důvod shora uvedený

musí vést k prohlášení nezákonnosti zásahu. Ohledně zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení podle ust. § 78 odst. 1, 4 s.ř.s. soud pouze obecně uvádí, že napadené správní rozhodnutí mělo své právní účinky, a to do doby jeho zrušení soudem (do doby nabytí právní moci takového zrušujícího rozsudku), nelze tak bez dalšího konstatovat, že by jeho následné zrušení mělo vliv na posouzení zákonnosti v minulosti provedeného zásahu.

[44] Z těchto důvodů má soud za to, že podaná žaloba je důvodná, a proto konstatoval nezákonnost provedeného zásahu podle ust. § 87 odst. 2 s.ř.s.

[45] Výrok o nákladech řízení vůči 2. žalovanému vychází z toho, že ten sice byl ve věci úspěšný, náklady nad rámec běžných nákladů vykonavatele veřejné správy mu však nevznikly.

[46] Výrok o nákladech řízení žalobců vůči 1. a 3. žalovanému je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobci byli ve věci plně úspěšní. Soud při uložení této povinnosti vycházel z toho, že předmětem řízení jsou dva oddělitelné nároky vůči dvěma žalovaným, proto je možné náklady řízení rozdělit mezi tyto dva žalované podle toho, jaký předmět řízení byl vůči nim zaměřen.

[47] Výše náhrady je tvořena zaplaceným soudním poplatkem (po zohlednění toho, že část původně zaplaceného soudního poplatku za napadený zásah na základě opatření obecné povahy, soud vrací žalobcům samostatným usnesením), a to za dvě řízení – žaloba proti rozhodnutí ve výši 3 000 Kč (u žalobkyně a) sníženému o jednu třetinu, tedy 1 000 Kč) vůči prvnímu žalovanému, žaloba proti nezákonnému zásahu ve výši 2 000 Kč vůči druhému žalovanému. Dále se jedná o soudní poplatek 5 000 Kč za podanou kasační stížnost vůči jednomu rozsudku, soud tak dále tuto částku rozpočítává jednou polovinou (tedy 2 500 Kč) 1. a 3. žalovanému.

[48] Dále je náhrada nákladů řízení tvořena odměnou za zastupování advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů. Soud vychází z hodnoty úkonu po 3 100 Kč podle ust. § 7, 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 4 advokátního tarifu sníženého o 20 %, soud tak počítá úkon po 2 480 Kč, ke každému úkonu pak náleží výdajový paušál ve výši 300 Kč. Jak původní, tak současný právní zástupce žalobců, je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna včetně paušálu je tak zvýšena o zákonnou sazbu daně z přidané hodnoty ve výši 21 %. Vzhledem k tomu, že žaloba se sestávala ze dvou předmětů řízení, soud započítává takto vypočtenou odměnu vůči oběma žalovaným.

[49] Soud vypočetl odměnu za zastupování ze 7 úkonů právní pomoci (převzetí zastoupení původního právního zástupce, sepsání návrhu, účast na jednání dne 6. prosince 2016 a 16. března 2017, podání kasační stížnosti, návrh na přerušování řízení, účast na jednání 18. listopadu 2021). Soud nepočítá za úkon převzetí věci novým zástupcem a úpravu žaloby, neboť se jednalo o odstranění vady žaloby na straně žalobců.

[50] Konkrétní výpočet nákladů řízení pro prvního žalovaného je tak u žalobců b) až d) následující: odměna - 3100 Kč x 7 + 21% DPH, odměna snížená o 20%, režijní paušál - 300 Kč x 7 + 21% DPH, soudní poplatek žaloba - 3000 Kč, soudní poplatek kasační stížnost - 2500 Kč, celkové náklady řízení bez vyčíslení DPH : 24960 Kč, DPH 21% : 4086,60 Kč, celkové náklady řízení s vyčíslením DPH po zaokrouhlení : 29046,60 Kč.

[51] U žalobkyně a) je výše náhrady vypočtena tímž způsobem, ale snížena o soudní poplatek za žalobu ve výši 1 000 Kč.

[52] Konkrétní výpočet nákladů řízení pro třetího žalovaného je u žalobců b) až d) následující: odměna - 3100 Kč x 7 + 21% DPH, odměna snížená o 20 %, režijní paušál - 300 Kč x 7 + 21% DPH, soudní poplatek z žaloby - 2000 Kč, soudní poplatek z kasační stížnosti 2500 Kč, celkové náklady řízení bez vyčíslení DPH : 23960 Kč, DPH 21% : 4086,60 Kč, celkové náklady řízení s vyčíslením DPH : 28046,60 Kč.

[53] U žalobkyně b) je výše náhrady vypočtena tímž způsobem, ale snížena o soudní poplatek za žalobu ve výši 666 Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 18. listopadu 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu