

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z místopředsedkyně Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka) a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, zastoupené Mgr. Jiřím Kučerou, advokátem, sídlem Dlouhá 727/39, Praha 1, na zrušení ustanovení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, spojené s návrhem na přednostní projednání, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **vlády České republiky**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Návrh na zrušení § 24 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

II. Ve zbytku se návrh odmítá.

O d ů v o d n ě n í

I.

Předmět řízení

1. Návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 28. 4. 2016 skupina 18 senátorů Parlamentu České republiky (dále jen "navrhovatelé") navrhla Ústavnímu soudu zrušení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. S návrhem byla spojena žádost o jeho přednostní projednání.

II.

Argumentace navrhovatelů

2. K přesvědčení o neústavnosti napadeného ustanovení navrhovatelé dospěli v souvislosti s návštěvou 7. prezidenta Čínské lidové republiky, generálního tajemníka Ústředního výboru Komunistické strany Číny a předsedy Ústřední vojenské komise Komunistické strany Číny Si Ťin-pchinga, kdy dne 29. 3. 2016 Policie České republiky nepustila účastníky řádně ohlášených shromáždění do prostor Hradčanského náměstí. Tento zásah byl podle navrhovatelů proveden nařízením uzavírky ve smyslu § 24 zákona o pozemních komunikacích, a tvrzenou neústavnost tohoto ustanovení se tak navrhovatelé snaží doložit tím, jak bylo v daném případě správním orgánem (Hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend) aplikováno. Navrhovatelé v této souvislosti poukazují na absenci legitimního důvodu pro vydání uzavírky, na procesní pochybení správního orgánu v rámci správního řízení či na to, že vydáním uzavírky došlo k obejití zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

3. Krom těchto námitek mířících proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí, navrhovatelé poukazují i na protiústavnost samotného § 24 zákona o pozemních komunikacích. Jak navrhovatelé argumentují, správní akt, kterým se povoluje uzavírka, má rysy opatření obecné povahy, přesto však zákon tomuto aktu propůjčuje formu rozhodnutí, čímž omezuje možnosti ochrany proti zásahům do práv, který uzavírka může způsobit.

4. Protiústavnost napadeného ustanovení je dále spatřována v absenci úpravy mezi správního uvážení při rozhodování o povolení uzavírky. Konkrétně navrhovatelé poukazují na to, že zákon nestanoví přípustné důvody uzavírky, rozsah v jakém může být nařízena, ani okruh žadatelů oprávněných o povolení uzavírky žádat. Navrhovatelé považují za nedostačující, pokud jsou meze rozhodování správních orgánů stanoveny obecnými zásadami, jelikož ty mohou být vykládány příliš extenzivně.

5. Navrhovatelé akcentují, že zásada přiměřenosti (viz § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) přímo odkazuje na podmínky stanovené zákonem, na základě kterých může správní orgán zasáhnout do práv osob, z čehož je dovozováno, že zákon musí stanovit podmínky zásahu a zásada přiměřenosti pak limituje tento zásah na nezbytný rozsah. Bez podmínek stanovených zákonem však zásady samy o sobě údajně nemohou být pro činnost správního orgánu dostačující, a proto je nezbytné, aby zákonná úprava mezi pro vydání uzavírky byla obsažena přímo v § 24 zákona o pozemních komunikacích, čímž jedině lze naplnit požadavek enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí dle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „Listina“), resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále také jen „Ústava“).

6. Za současné právní úpravy lze údajně o povolení uzavírky rozhodnout zcela libovolně na základě jakéhokoli myslitelného důvodu, v důsledku čehož se může napadené ustanovení stát nástrojem represe. Protiústavnost napadené zákonné úpravy je pak dle navrhovatelů zvyrazněna prováděcí vyhláškou k zákonu o pozemních komunikacích (vyhláška Ministerstva dopravy a spojů ze dne 23. 4. 1997, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“), která mezi náležitosti rozhodnutí o uzavírce neuvádí povinnost takové rozhodnutí kvalifikovaně odůvodnit.

7. Navrhovatelé dále argumentují principem presumpce správnosti právních aktů, v jehož důsledku byla Policie České republiky dne 29. 3. 2016 vázána vydaným rozhodnutím, ačkoli bylo nezákonné a protiústavní. Opravné prostředky jsou tedy v takovém případě neúčinné, jelikož v době rozhodnutí o opravném prostředku či správní žalobě již bude zásah nenapravitelně dokonán.

8. Podle navrhovatelů napadené ustanovení neobstojí ani v testu proporcionality. V kontextu návrhu na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích je zapotřebí vzájemně porovnávat možnosti správního úřadu povolit uzavírku pozemní komunikace zejména se svobodou pohybu a právem shromažďovacím. Napadené ustanovení údajně neobstojí v prvním kroku testu proporcionality, kterým má být test vhodnosti, a to vzhledem k tomu, že nestanoví důvody pro nařizování uzavírky, tedy cíl, kterým by měla být ochrana základního práva nebo veřejného statku. Jestliže nelze zjistit cíl uzavírky, resp. jaký veřejný zájem byl uzavírkou sledován, tím spíše nelze zjistit, proč byl tento zájem důležitější než výkon ústavně zaručených práv občanů. Problém přitom nemá být pouze v aplikaci ustanovení správními orgány, nýbrž to, že správní orgán na

základě zákona o pozemních komunikacích nemůže vědět, co je legitimním důvodem uzavírky a jak tento důvod poměřovat s dotčenými právy. I kdyby přitom šlo např. v případě návštěvy cizích státníků o legitimní důvod uzavírky, pak silniční úřad údajně nemůže adekvátně bezpečnostní rizika zhodnotit, protože by měl zákon o pozemních komunikacích stanovit povinnost rozhodnout na základě závazného stanoviska orgánu, který by tuto otázku mohl řádně posoudit.

9. Napadená právní úprava podle navrhovatelů neodpovídá ani principu potřebnosti, jelikož nestanoví pravidlo subsidiarity, které by zakotvilo úplné uzavření až jako prostředek *ultima ratio*, pokud nepostačuje uzavírka částečná nebo jiný prostředek dle zákona o pozemních komunikacích.

10. Ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích podle navrhovatelů konečně neobstojí ani v testu proporcionality v užším smyslu, neboť správní orgán nemá zákonný podklad pro uvážení limitů pro nařízení uzavírky za situace, kdy je dán střet se základními právy a svobodami.

11. Navrhovatelé v této souvislosti odkazují na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci „M. R. Andersson vs Švédsko“ (patrně myšlen rozsudek ve věci Margareta a Roger Andersson proti Švédsku ze dne 25. 2. 1992, č. 12963/87), z něhož dovozují, že pro správní uvážení musejí vždy existovat určité meze dané zákonem, které souvisejí i s požadavkem předvídatelnosti práva. Pokud by žádný limit neexistoval, neměli by lidé podle navrhovatelů možnost určitým způsobem své chování regulovat a předvídat, jaký důsledek jejich chování přinese.

12. Závěrem návrhu navrhovatelé poukazují na dlouhodobou praxi při aplikaci napadeného ustanovení, kdy správní orgány údajně žádostem o uzavírku mechanicky vyhovují. Navrhovatelé zmiňují uzavírky, které byly nařízeny při příležitosti zasedání Mezinárodního měnového fondu v roce 2000, zasedání Organizace severoatlantické smlouvy v roce 2002, návštěvy 43. prezidenta Spojených států amerických George W. Bushe v roce 2007 či návštěvy 44. prezidenta Spojených států amerických Baracka Obamy a 3. prezidenta Ruské federace Dmitrije Medveděva v roce 2010. Poukazováno je i na rozhodnutí silničního úřadu z roku 2014, kdy správní orgán uzavřel Hradčanské náměstí za aplikace § 19 odst. 5 a 6 zákona o pozemních komunikacích. Navrhovatelé k tomu poznamenávají, že správní orgány nejednají se svolavatelem shromáždění jako s účastníky řízení, což je údajně v rozporu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 459/04 ze dne 18. 8. 2005.

13. K žádosti o přednostní projednání věci navrhovatelé uvedli, že je vysoce pravděpodobné, že k porušování práv prostřednictvím § 24 zákona o pozemních komunikacích bude docházet i v blízké budoucnosti, což by mohlo představovat útok na samotnou podstatu demokratického právního státu.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení k vyjádření k návrhu. V souladu s § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu byl návrh zaslán také vládě

České republiky a Veřejnému ochránci práv s tím, že mohou Ústavnímu soudu sdělit, že vstupují do řízení v postavení vedlejších účastníků.

15. Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 1. 6. 2016 shrnula historii přijetí zákona o pozemních komunikacích, jehož návrh předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 16. 8. 1996. Zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny (dle vyjádření Poslanecké sněmovny hlasovalo z přítomných 158 poslanců pro návrh zákona 80, proti 47, přičemž se mělo jednat o hlasování č. 350), byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Závěrem Poslanecká sněmovna vyjádřila stanovisko, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem.

16. Senát ve vyjádření ze dne 27. 5. 2016 uvedl, že po postoupení návrhu zákona o pozemních komunikacích Organizační výbor Senátu návrh přikázal k projednání Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu (garanční výbor) a Ústavně-právnímu výboru. Garanční výbor doporučil Senátu se návrhem zákona nezabývat. Ústavně-právní výbor doporučil návrh schválit. Senát návrh zákona schválil dne 23. 1. 1997, a to v hlasování, při kterém se všech 59 přítomných senátorů vyslovilo pro. Ve vyjádření Senátu je dále popsána historie přijetí tří novelizací (zákony č. 80/2006 Sb., č. 196/2012 Sb. a č. 268/2015 Sb.). O namítaných nedostatcích předmětného ustanovení zákona o pozemních komunikacích uvedených v návrhu na zrušení zákona nebyla v průběhu projednávání návrhu zákona a jeho tří novel vedena žádná debata.

17. Vláda dne 31. 5. 2016 Ústavnímu soudu sdělila, že jako vedlejší účastnice vstupuje do řízení. Úvodem svého vyjádření ze dne 24. 6. 2016 pak upozornila na specifickou povahu návrhu, který vykazuje z větší části znaky individuální ústavní stížnosti, přičemž toliko jeho závěrečnou část lze po formální stránce označit jako návrh na zrušení zákona. Z těchto důvodů vláda vznesla námitku nedostatku aktivní legitimace navrhovatelů k podání ústavní stížnosti a navrhla, aby Ústavní soud předmětný návrh skupiny senátorů přinejmenším v jeho části odmítl jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

18. Povahu a účel napadeného ustanovení spatřuje vláda v potřebě upravit možnost omezení obecného užívání pozemních komunikací. Ta může vzniknout jak v důsledku velkého rozsahu zvláštního užívání (např. stavebními pracemi na přilehlé nemovitosti), tak i v důsledku jiných činností nebo událostí (údržba pozemní komunikace, obnova vodorovného dopravního značení, havárie, sesuv půdy atd.). Zákon o pozemních komunikacích v § 24 odst. 1 upravuje nejsilnější zásah do vlastní funkce pozemních komunikací.

19. Vláda se oproti navrhovatelům nedomnívá, že by předmětné ustanovení bylo v konfliktu s čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny. Okruhy situací, které mohou být podkladem pro žádost o dopravní uzávěru, vyplývají orientačně z § 24 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích. Podle vlády přitom není účelné, aby zákon taxativně vymezoval případy, kdy lze uzávěrku nařídit, neboť důvody omezení provozu mohou být (a v praxi též jsou) velmi variabilní. Stejně tak ohledně rozsahu uzávěrky je dle vlády vhodné stanovit toliko obecné zásady přiměřenosti a proporcionality, neboť zákon nemůže pro nepřeberné množství navzájem odlišných situací různého významu a konkrétních okolností stanovovat dopředu příliš úzké limity; jde o otázku správního uvážení. Podle názoru vlády nelze právním předpisem ani omezovat okruh žadatelů, kteří smí usilovat

o povolení dopravní uzávěry, neboť opět nelze předvídat, který subjekt či skupina osob bude mít legitimní zájem na vydání rozhodnutí o omezení provozu. V této souvislosti vláda připomněla, že široká možnost správního uvážení není v oblasti správního práva výjimečná, nicméně neomezená diskrece ani u benevolentní právní úpravy neexistuje, přičemž způsob užití správního uvážení je limitován doktrínou i judikaturou. I z toho důvodu údajně není opodstatněný odkaz na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, neboť i podle něj se „zákonem“ rozumí i judikatura, která je k otázkám konfliktu různých práv i použití správního uvážení velmi bohatá.

20. Nadto dle § 24 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích při rozhodování příslušný silniční úřad dbá, aby uzavírka byla omezena na co nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Správní orgán může též v rozhodnutí stanovit podmínky, při jejichž nesplnění lze udělené povolení omezit nebo zrušit. Správní orgán by měl také trvat na tom, aby uzavírka byla pouze částečná, a nikoliv úplná, pokud je to z hlediska naplnění důvodu uzavírky možné. Silniční úřad tedy musí k povolování uzavírky přistupovat citlivě a vážit často protichůdné zájmy jednotlivých účastníků.

21. Ustanovení § 24 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích tedy dle názoru vlády poskytuje dostatečná kritéria pro užití správního uvážení silničním úřadem, který by při rozhodování měl rovněž dbát na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu, které vycházejí z ústavních zásad (zejména ze zásady zákonnosti dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Pokud se navrhovatelé domnívají, že správní orgány k žádostem obecně přistupují pouze mechanicky, má vláda za to, že se jedná o nesprávný úřední postup, který by měl být primárně řešen zvýšenou dozorovou, popřípadě též metodickou činností, avšak nikoliv zrušením předmětného ustanovení.

22. Pokud jde o formu rozhodování o uzavírce, vláda připomíná, že § 24 zákona o pozemních komunikacích byl přijat v době, kdy v právním řádu nebyl zakotven institut opatření obecné povahy, proto byla zákonodárcem zvolena forma rozhodnutí. Vláda se nedomnívá, že by tato forma byla rozporná s Ústavou a není ani toho názoru, že by bylo třeba rozšiřovat okruh účastníků řízení o uzavírce i na dotčené osoby tak, jak se domnívají navrhovatelé. Účastníky řízení totiž jednoznačně vymezuje § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, přičemž obecná ustanovení o účastenství v řízení podle správního řádu se zde dle judikatury Nejvyššího správního soudu neuplatní. Opačný výklad, tj. že účastníky řízení o uzavírce komunikace jsou všechny osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, by totiž vedl v některých případech k absurdním závěrům (například při uzavírce frekventovaných ulic by okruh účastníků mohl být neúměrně vysoký).

23. Vláda také upozorňuje na skutečnost, že většina uzavírek je zároveň doprovázena rozhodnutím o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace dle § 25 zákona o pozemních komunikacích, neboť činnosti popsané v tomto ustanovení, které vybočují z rámce obecného užívání, je možné realizovat výhradně při omezení provozu na pozemní komunikaci. Kdyby došlo ke zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích, ztratil by správní orgán možnost dočasně omezit provoz na pozemní

komunikaci a v důsledku toho by také nemohlo dojít k realizaci zvláštního užívání z důvodu údržby a oprav pozemních komunikací.

24. Závěrem svého vyjádření vláda vyjadřuje obavu, že kdyby Ústavní soud přistoupil ke zrušení napadeného ustanovení, došlo by k zastavení většiny dopravních staveb, staveb inženýrských sítí i ostatních liniových staveb, resp. k nemožnosti jejich provádění. Stejně tak by již nebylo možné uspořádat žádné sportovní akce, jako jsou cyklistické závody, maratóny, rallye apod., neboť ty lze často konat pouze za uzavírky pozemních komunikací. Vzhledem k tomu, že důvodů pro možné uzavření pozemní komunikace je mnoho a nelze je zobecnit, není dle názoru vlády též možné ustanovení § 24 zákona o komunikacích v tomto smyslu specifikovat, neboť nikdy nelze dospět k taxativnímu výčtu legitimních důvodů k uzavření pozemní komunikace. V tomto směru tedy bude vždy důležitý řádný výkon správního uvážení ze strany rozhodujících správních orgánů. Správní uvážení přitom probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou, či podle základních zásad právních, jimiž je ovládáno rozhodování správních orgánů.

25. Konečně vláda zastává názor, že přichází-li v úvahu možnost ústavně konformního výkladu napadeného ustanovení, má tento přednost před jeho derogací. S ohledem na výše uvedené má za to, že ústavně konformní výklad napadeného ustanovení je možný, a navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích zamítl.

26. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu dne 18. 5. 2016 sdělil, že do řízení nevstupuje.

27. Obdržená vyjádření byla zaslána navrhovatelům, kteří možnosti podat k nim repliku nevyužili.

28. Ústavní soud neshledal, že by věc, které se návrh týká, byla naléhavá, pročež nepostupoval podle § 39 zákona o Ústavním soudu, a to ze stejných důvodů, které jej vedly k částečnému zamítnutí a částečnému odmítnutí návrhu na zrušení napadeného ustanovení, jak budou popsány dále.

29. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, upustil od něj dle § 44 zákona o Ústavním soudu.

IV.

Dikce napadeného ustanovení

30. Ustanovení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zní:

§ 24

Omezení obecného užívání uzavírkami a objížd'kami

(1) Provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích může být částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížd'ka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objížd'ky.

(2) *O uzavírce a objížděce rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce. Příslušný silniční správní úřad žádost projedná*

a) s vlastníkem pozemní komunikace, která má být uzavřena, a s vlastníkem pozemní komunikace, po níž má být vedena objíždka,

b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objíždka,

c) s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha,

d) s Policií České republiky, má-li objíždá trasa vést po silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci.

(3) *Týká-li se uzavírka územního obvodu více silničních správních úřadů, přísluší rozhodování silničnímu správnímu úřadu, v jehož územním obvodu je nejdelší část uzavírky; ostatní silniční správní úřady jsou v těchto případech dotčenými správními úřady.*

(4) *Při rozhodování příslušný silniční správní úřad dbá, aby uzavírka byla vždy omezena na nejkratší možnou dobu, objíždka byla řádně technicky zabezpečena a byla z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Silniční správní úřad může v rozhodnutí stanovit podmínky, při jejichž nesplnění může udělené povolení omezit nebo zrušit. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.*

(5) *Příslušný silniční správní úřad rozhodnutí neprodleně oznámí*

a) Hasičskému záchrannému sboru České republiky,

b) příslušným poskytovatelům zdravotnické záchranné služby,

c) dopravcům v linkové osobní dopravě, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je tato doprava provozována a jsou-li silničnímu správnímu úřadu tito dopravci známi,

d) všem silničním správním úřadům, které povolují přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů, jde-li o uzavírku pozemní komunikace používané k tomuto druhu přepravy.

e) Ministerstvu vnitra, jde-li o dálnice, v ostatních případech Policii České republiky,

f) provozovateli systému elektronického mýtného, jde-li o zpoplatněné pozemní komunikace.

(6) *Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace, po níž má být vedena objíždka, je povinen strpět bezúplatně provoz převedený na ni z uzavřené pozemní komunikace. Případné úpravy objíždkových pozemních komunikací nutné z důvodu objíždky a náhrada případných následných škod*

se stanoví v podmínkách rozhodnutí o uzavírce a objíždce a uskuteční na náklad žadatele o uzavírku a objíždku.

(7) Uzavírka a objíždka musí být označena předepsaným způsobem. Označení zabezpečuje žadatel o uzavírku a objíždku na svůj náklad a odpovídá za jeho stav po dobu trvání uzavírky a objíždky.

(8) V případě nebezpečí z prodlení (živelní pohromy, dopravní nehody, zřícení nebo poškození objektů) musí příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a označit alespoň provizorním způsobem její vlastník nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. V případě havárie inženýrské sítě nebo jiného vedení je povinen příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a alespoň provizorně označit vlastník této inženýrské sítě nebo tohoto vedení a věc neprodleně oznámit vlastníkovi pozemní komunikace nebo správci, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. Tím není dotčeno ustanovení § 36 odst. 6. Vlastník pozemní komunikace nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, oznámí uzavření a označení její části správnímu úřadu příslušnému ke stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích neprodleně poté, co uzavření a označení provedl nebo se o něm dozvěděl.

(9) Prováděcí předpis stanoví náležitosti žádosti o povolení uzavírky a o nařízení objíždky a náležitosti rozhodnutí v těchto věcech.

V.

Podmínky meritorního posouzení návrhu

31. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání předmětného návrhu, který byl podán k tomu oprávněným navrhovatelem [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], je přípustný a splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Mohl tedy přistoupit k věcnému přezkumu napadeného ustanovení.

32. Ústavní soud ovšem poznamenává, že v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy posuzuje soulad napadených zákonů s ústavním pořádkem. Ústavnímu soudu k návrhu poslanců či senátorů nepřísluší přezkoumávat individuální rozhodnutí, v němž bylo napadené ustanovení soudem či správním orgánem použito. I s ohledem na petit podaného návrhu nicméně Ústavní soud námitky, jimiž navrhovatelé poukazovali na pochybení, kterých se měl dopustit správní orgán při vydání rozhodnutí č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma ze dne 21. 3. 2016, vnímal pouze jako argumentační posílení návrhu na zrušení napadeného zákona, nikoli jako samostatný návrh na zrušení citovaného správního rozhodnutí, o kterém by bylo nutno rozhodnout [odmítnout jej podle § 43 odst. 1 písm. c) jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným]. To nic nemění na tom, že Ústavnímu soudu v tomto řízení hodnocení konkrétních kauz nepřísluší. Je na nadřízených správních orgánech, případně na správních soudech, aby v případě podání opravných prostředků či správních žalob rozhodnutí silničního správního úřadu podrobily přezkumu.

VI.

Přezkum procedury přijetí napadeného ustanovení

33. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu prvně zabýval tím, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Z vyjádření obou komor Parlamentu a dostupných stenoprotokolů je zřejmé, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna, což ostatně navrhovatelé ani nezpochybují.

34. Nutno však dodat, že oproti vyjádření Poslanecké sněmovny ze stenoprotokolu ze 7. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 20. 12. 1996 vyplývá, že návrh napadeného zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen hlasováním č. 349, přičemž pro schválení se vyjádřilo 113 poslanců, proti bylo 15 poslanců. V hlasování č. 350, které bylo uvedeno ve vyjádření Poslanecké sněmovny, bylo hlasováno o procedurálním návrhu poslance JUDr. Vojtěcha Filipa na ukončení schůze. Pro tento návrh skutečně hlasovalo 80 poslanců, proti bylo 47 poslanců.

VII.

Věcné posouzení návrhu

35. Zákon o pozemních komunikacích upravuje režim pozemních komunikací. Ty jsou v § 2 odst. 1 předmětného zákona definovány jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. V § 19 odst. 1 zákon stanoví, že v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem podléhají pozemní komunikace režimu obecného užívání.

36. Obecným užíváním je dle § 19 odst. 1 bezplatné užívání pozemních komunikací k obvyklým účelům, ke kterým jsou určeny. Veřejnému užívání se Ústavní soud podrobně věnoval zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005, v němž mimo jiné konstatoval, že současná právní teorie i praxe chápe pod pojmem „veřejné užívání“ užívání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů. Musí jít o takové užívání, které odpovídá povaze a účelu statku a které nevyklučuje z obdobného užívání téhož statku jiné, byť i jen potencionální uživatele. Pokud určité užívání překročí tyto hranice a vyloučí nebo omezí v užívání statku jiné uživatele, je nutno na toto užívání hledět jako na užívání zvláštní, nejde-li dokonce o protiprávní činnost. Rozlišují se tedy dva druhy veřejného užívání, a to užívání obecné a užívání zvláštní. Oba druhy užívání mají veřejnoprávní povahu, vůle vlastníka zde nehraje žádnou roli. Obecné užívání nevyžaduje žádné rozhodnutí správního orgánu, není tedy pro něj třeba žádné povolení, okruh uživatelů je neomezený. Uživatelem může být každý, kdo splňuje stanovené předpoklady. Naproti tomu zvláštní užívání vzniká na základě správního rozhodnutí a jen pro uživatele v tomto rozhodnutí označeného.

37. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tedy zakládá veřejnoprávní oprávnění užívat pozemní komunikace, které přitom mohou být nejen ve vlastnictví státu, krajů a obcí, ale i soukromých právnických nebo fyzických osob. Napadené ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích pak umožňuje správnímu orgánu (a ve výjimečných případech vlastníkově komunikace) dočasně omezit obecné užívání pozemních komunikací částečným či úplným uzavřením komunikace.

38. Ústavní soud není při posuzování souladu zákona s ústavním pořádkem vázán odůvodněním návrhu. Nicméně v rámci abstraktní kontroly norem je obvykle v podstatě nemožné postihnout a uvážit všechny myslitelné situace, v nichž by posuzované ustanovení mohlo být z hlediska ústavního pořádku relevantní. Je to tedy často právě argumentace obsažená v návrhu, která může Ústavnímu soudu sloužit k identifikaci problémů, které je potřeba při posuzování zákona primárně zohlednit. Z posuzovaného návrhu je patrné, že navrhovatelé za protiústavní nepovažují samotné oprávnění pozemní komunikaci částečně či zcela uzavřít, nýbrž zejména podmínky (resp. jejich absenci), za kterých tak může správní orgán učinit, a to s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. V důsledku toho pak navrhovatelé spatřují i rozpor napadeného ustanovení s čl. 4 odst. 2 a 4 a čl. 19 Listiny.

39. Ani Ústavní soud nemá žádné pochyby o ústavní konformitě možnosti správního orgánu za určitých okolností přistoupit dočasně k částečné nebo úplné uzavírce pozemní komunikace. Ostatně možnost pozemní komunikaci uzavřít je v podstatě nezbytnou podmínkou toho, že taková komunikace bude moci být dlouhodobě veřejně přístupná, neboť k uzavírce dochází typicky např. při povolení zvláštního užívání komunikace spočívajícího v provedení nezbytných stavebních prací na komunikaci ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.

40. Ústavní soud se tedy zaměřil zejména na soulad napadeného ustanovení s čl. 2 odst. 2 Listiny a s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s ohledem na argumentaci navrhovatelů věnoval pozornost i tvrzenému rozporu s čl. 19 Listiny. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé spatřují ústavněprávní deficit napadeného ustanovení i v právní formě uzavírky a zabývají se i účastenstvím ve správním řízení, věnoval se Ústavní soud i těmto otázkám, a to navzdory tomu, že část těchto námitek byla obsažena v části návrhu, v níž navrhovatelé brojili spíše proti konkrétnímu správnímu rozhodnutí, nežli proti napadenému ustanovení jako takovému. Z takto vymezeného ústavněprávního přezkumu plyne, že se Ústavní soud blíže nezabýval odstavci 3, 5, 6, 7, 8 a 9 napadeného ustanovení, které se k posuzovaným námitkám nevztahují. V tomto rozsahu byl proto návrh odmítnut podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný.

VII./A

Soulad napadeného ustanovení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky

41. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny zakotvují jeden ze základních principů právního státu, a sice že veřejnou moc (byť se v citovaných člancích hovoří poněkud zjednodušeně o moci státní) lze uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Předmětná ustanovení tedy vylučují libovůli při uplatňování prostředků a nástrojů veřejné moci, a to ve vztahu ke všem osobám (přičemž s ohledem na znění Listiny není podstatné, že Ústava hovoří pouze o občanech). K porušení tohoto principu dochází, je-li veřejná moc uplatňována v rozporu se zákonem, případně pokud pro její uplatňování chybí dostatečný zákonný podklad (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/96 ze dne 5. 11. 1996).

42. Ve vztahu k výkonu veřejné moci v podobě vrchnostenského rozhodování orgánů státní správy lze z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny vyčíst požadavek,

aby správní orgán rozhodoval jen ve věcech, ve kterých mu zákon stanoví pravomoc, působnost i příslušnost, aby postup pro toto rozhodování byl stanoven zákonem a aby se daný orgán pohyboval v mezích, které mu zákon pro rozhodování stanovuje (aby se vyvaroval excesů).

43. Pokud jde konkrétně o výkon veřejné moci v podobě uzavření pozemní komunikace, není pochyb, že pravomoc (§ 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), působnost (§ 40 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) i příslušnost (§ 40 odst. 1 až 3 a § 24 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích) správního orgánu v této věci je stanovena zákonem. Stejně tak je dle Ústavního soudu splněna i podmínka zákonem stanoveného postupu správního orgánu, neboť ten je obecně upraven správním řádem s dílčími odlišnostmi dle zákona o pozemních komunikacích jako zákona speciálního. Konečně, jak bude nyní vysvětleno, ze zákona o pozemních komunikacích, ze správního řádu, jakož i z ústavního pořádku pak plynou meze, v nichž se musí při rozhodování o uzavírce správní orgán pohybovat a které zabraňují správnímu orgánu v libovůli při výkonu veřejné moci.

44. Dle napadeného ustanovení *může* správní orgán částečně či zcela uzavřít pozemní komunikaci, a to k žádosti osoby, v jejímž zájmu má k uzavírce dojít. Zákon tudíž umožňuje správnímu orgánu užít správní uvážení při rozhodování o tom, zda k uzavírce přistoupí, či nikoli a v jakém rozsahu. Ze samotné možnosti užít správní uvážení ovšem ještě neplyne, že by snad správní orgán mohl postupovat libovolně.

45. Ústavní soud vychází ze zásady, že správní uvážení nesmí vést k nepodloženým rozhodnutím a k libovůli orgánů, které ve správním řízení rozhodují. Správní uvážení probíhá vždy v mezích stanovených ústavním pořádkem, příslušnou právní normou či základními zásadami, jimiž je rozhodování správních orgánů ovládáno (nález sp. zn. Pl. ÚS 31/08 ze dne 12. 12. 2012).

46. Pokud jde o možnost dočasného uzavření pozemní komunikace, limity tohoto oprávnění vyplývají již ze samotného § 24 zákona o pozemních komunikacích. Předně, dle jeho odst. 2 může žádost o uzavírku podat osoba, v jejímž zájmu má k uzavírce dojít. Zákon tento „zájem“ nikterak blíže nespecifikuje a nespecifikuje podrobněji ani subjekt, který může o uzavření komunikace ve svém zájmu žádat, podle názoru Ústavního soudu to však ani není nezbytné. Důvody, pro které může určitá osoba (případně státní orgán, který bude typicky podávat žádost ve veřejném zájmu) žádat částečné či úplné uzavření pozemní komunikace, mohou být značně rozmanité a v případě taxativního výčtu by hrozilo, že by zákon neumožnil komunikaci uzavřít, byť by to za konkrétních okolností mohlo být nezbytné či alespoň žádoucí. Znění zákona oproti tomu umožňuje (a zároveň ukládá) správnímu orgánu posoudit, zda žadatelem prezentovaný zájem, ať je jakýkoli, za daných okolností převáží nad veřejným zájmem spočívajícím ve všeobecném užívání přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů, případně nad jinými zájmy a právy, které mohou být v konkrétních případech dotčeny a které mohou být rozhodnutím o uzavírce omezeny.

47. Povinnost jednotlivé zájmy při rozhodování o uzavírce vyvažovat plyne jednak z celého znění § 24 zákona o pozemních komunikacích, jednak z povahy správního uvážení, které – jak již bylo řečeno – je vždy limitováno ústavním pořádkem a základními zásadami správního řízení.

48. V § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je uvedeno, se kterými subjekty je správní orgán povinen uzavření komunikace projednat, z čehož vyplývá, že správní orgán musí při rozhodování o uzavírce případně zohlednit i zájmy těchto subjektů, resp. výhrady, které vůči uzavírce vynesou. Dále § 24 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích ukládá správnímu orgánu dbát, aby uzavírka byla omezena na nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. V těchto ustanoveních jsou tak zakotveny mimo jiné požadavky nezbytnosti a přiměřenosti.

49. Rozhodování o uzavírce je pak samozřejmě limitováno základními zásadami činnosti správních orgánů, jak jsou uvedeny zejména v § 2 až 8 správního řádu a mezi které patří mimo jiné i zásada uplatňování pravomoci v souladu s účelem, k němuž byla správnímu orgánu svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu), v jejímž rámci je možno též dovodit zásadu zákazu zneužití správního uvážení, zásada ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 4 správního řádu), zásada individuálního posouzení věci (§ 2 odst. 4 správního řádu) či zásada ochrany legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu).

50. Ze základních zásad činnosti správních orgánů, jakož i ze samotného znění § 24 zákona o pozemních komunikacích tedy jednoznačně vyplývá, že k částečnému nebo úplnému uzavření komunikace může správní orgán přistoupit pouze tehdy, pokud zájem žadatele na uzavření komunikace převáží nad jinými v úvahu připadajícími zájmy, jen v rozsahu zcela nezbytném pro dosažení tohoto zájmu a na dobu pokud možno co nejkratší. Mohou-li být rozhodnutím o uzavírce dotčena základní práva, musí správní orgán ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jejich podstatu a smysl (k tomu viz dále ve vztahu k právu pokojně se shromažďovat), což napadené ustanovení nikterak nevylučuje.

51. Pokud navrhovatelé namítají, že se správní orgány uvedenými požadavky neřídí (případně že zásady, kterými se mají řídit, vykládají „příliš extenzivně“) a k uzavření komunikací přistupují „automaticky“, nemůže být toto případné porušování zákona řešeno derogačním zásahem Ústavního soudu, nýbrž opravnými prostředky v rámci správního řízení, případně správními žalobami. Napadené znění zákona navrhovateli uváděný postup neumožňuje ani k němu nepobízí.

52. Ústavní soud má tudíž za to, že napadené ustanovení zákona o pozemních komunikacích ve spojení s celým právním řádem České republiky neumožňuje libovůli správních orgánů při rozhodování o uzavírce pozemní komunikace.

53. S ohledem na vše uvedené tak napadené ustanovení není v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

VII./B

Soulad napadeného ustanovení s čl. 19 Listiny základních práv a svobod

54. Za klíčový argument posuzovaného návrhu na zrušení § 24 zákona o pozemních komunikacích lze považovat tvrzený rozpor napadeného ustanovení s právem shromažďovacím, a to i s ohledem na prostor, který navrhovatelé věnovali konkrétnímu shromáždění, jež bylo dle jejich slov uzavřením komunikace znemožněno.

55. Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno zejména čl. 19 Listiny, jeho význam nicméně plyne i z řady mezinárodních instrumentů, které jej zaručují a k jejichž dodržování se Česká republika zavázala. Shromažďovací právo je tak garantováno mimo jiné čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) či čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

56. Předmětné právo patří k základním pilířům demokratického státu. Jeho uplatňování představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky, pročež jej lze chápat i jako kolektivní výkon svobody projevu (nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. 5. 2015). Právo pokojně se shromažďovat přitom samozřejmě neslouží pouze ke konfrontaci vlády (či kohokoli jiného) s názorem většiny, nýbrž je naopak díky své povaze velmi efektivní i ve vytváření veřejné diskuze nad názory či myšlenkami, které by pro svou nedostatečnou podporu mohly jinak pozornosti veřejnosti zcela ujít. Tím pak shromažďovací právo přispívá i k ochraně jiných ústavních hodnot a ústavním pořádkem zaručených práv.

57. Význam práva pokojně se shromažďovat pro demokratickou společnost je nadto posílen tím, že k omezení tohoto práva může často dojít jen před zraky veřejnosti (typicky u spontánních shromáždění), v důsledku čehož je toto právo odolnější vůči plíživému omezování ústavně zaručených práv a svobod, a to např. ve srovnání se svobodou tisku, k jejímuž významnému omezení může docházet bez zjevného zásahu veřejné moci, a tedy bez patřičné reakce veřejnosti. Shromažďovací právo tak může představovat klíčový prostředek pro vyjadřování názorů a pro zachování svobody a demokracie.

58. Shromažďovací právo není absolutní, přičemž přímo v Listině i v uvedených mezinárodních smlouvách jsou stanoveny podmínky, za nichž je možno jej omezit. Čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tak hovoří o jeho možném omezení v případě, je-li dáno zákonem a je v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. V Úmluvě i Mezinárodním paktu o občanských a politických právech jsou možná omezení shromažďovacího práva formulována až na dílčí odlišnosti obdobně, Listina pak nad jejich rámec výslovně stanoví, že shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

59. Na zákonné úrovni je právo shromažďovací upraveno zejména zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Tento zákon mimo jiné upravuje i podmínky, za nichž může být shromáždění správním orgánem zakázáno nebo za jejichž splnění může dojít k jeho rozpuštění. Podle § 11 odst. 1 citovaného zákona pak správní orgán shromáždění zakáže nejpozději do tří pracovních dnů od chvíle, kdy obdržel platné oznámení o jeho konání. Ze zákona o právu shromažďovacím možnost shromáždění zakázat později nevyplývá, přičemž relativně krátká doba, kterou má správní orgán k dispozici, plyne i ze snahy zákonodárce ještě posílit Listinou kladený požadavek, aby konání shromáždění nebylo založeno na povolovacím principu. Svolavatel se totiž díky ní v zásadě neocitá v déle trvající nejistotě, zda správní orgán nakonec přece jen neshledá důvody, pro které shromáždění zakáže. Krátká lhůta pro vydání rozhodnutí o zákazu ohlášeného shromáždění pak slouží také k tomu, aby svolavatel mohl podat proti rozhodnutí správní žalobu, o níž by soudy případně stihly rozhodnout ještě před plánovaným datem konání shromáždění.

60. Napadené ustanovení § 24 zákona o pozemních komunikacích umožňuje pozemní komunikaci částečně nebo zcela uzavřít. V důsledku jeho aplikace tedy může nastat situace, kdy je i účastníkům řádně ohlášeného a nezakázaného shromáždění znemožněn vstup do míst, kde se shromáždění mělo konat.

61. Tato skutečnost – tedy to, že aplikací napadeného zákona může být zabráněno shromáždění, které bylo řádně nahlášeno a nebylo zakázáno dle zákona o právu shromažďovacím – není podle názoru Ústavního soudu sama o sobě protiústavní. Dle čl. 19 odst. 2 Listiny sice může být právo pokojně se shromažďovat omezeno jen zákonem, to však neznamená, že by tímto zákonem mohl být pouze zákon o právu shromažďovacím.

62. Na druhou stranu to, že k omezení shromažďovacího práva dochází aplikací zákona, který primárně sleduje jiný cíl, v žádném případě neznamená, že by takové omezení nemuselo naplňovat požadavky čl. 19 odst. 2 Listiny, tedy že je možné jen tehdy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. K uzavření pozemní komunikace, na níž se má konat ohlášené shromáždění, tak bude moci správní orgán přistoupit pouze a jen tehdy, pokud toto uzavření bude odpovídat i požadavkům čl. 19 odst. 2 Listiny, tzn. že komunikace bude uzavřena za účelem dosažení jednoho z legitimních cílů v čl. 19 odst. 2 Listiny uvedených, že uzavření dané komunikace bude k dosažení tohoto cíle nezbytné a že omezení shromažďovacího práva bude vůči sledovanému cíli přiměřené.

63. Nelze přitom zapomínat, že podstatou řízení o uzavírce podle § 24 zákona o pozemních komunikacích je rozhodování o nutnosti omezení provozu, nikoli o nutnosti omezení konání shromáždění. Jinými slovy, postačovalo-li by k dosažení tvrzeného cíle uzavírky pozemní komunikace pouze zakázání shromáždění (bez nutnosti uzavřít provoz na komunikaci), nelze uzavírku podle § 24 zákona o pozemních komunikacích povolit, neboť by tím zjevně docházelo k obcházení zákona o právu shromažďovacím.

64. Správní orgán musí mít zároveň na paměti, že omezení shromažďovacího práva připadá do úvahy jen ve výjimečných případech, což platí tím spíše za situace, kdy shromáždění nebylo zakázáno ve lhůtě stanovené v zákoně o právu shromažďovacím. Dle názoru Ústavního soudu sice nelze vyloučit, že k uzavírce pozemní komunikace dojde po uplynutí lhůty uvedené v § 11 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím, neboť taková potřeba může vyvstat náhle, na druhou stranu však tato skutečnost znamená, že uzavření komunikace na úkor shromažďovacího práva musí být o to výjimečnější, neboť je tím snižována míra jistoty svolavatele, že shromáždění nebude bráněno, zužuje se jeho manévrovací prostor pro volbu náhradního místa shromáždění (což bude významné zejména u těch shromáždění, jejichž význam roste právě v souvislosti s místem a časem, v němž se konají), a v nejkrajnějším případě tím dokonce může být znemožněna i včasná obrana prostřednictvím správního soudnictví (k samotné možnosti ochrany prostřednictvím správního soudnictví viz část VII./C tohoto nálezu), která musí být zásadně k dispozici ještě před konáním shromáždění (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bączkowski a další proti Polsku* ze dne 3. 5. 2007, č. 1543/06, body 81-83). Rozhodnutí o uzavírce pozemní komunikace v místě a čase, v němž je oznámeno shromáždění, tedy musí být zásadně učiněno – zejména jestliže by

účel shromáždění byl změnou času či místa popřen – s dostatečným časovým předstihem, pakliže to důvody uzavírky umožňují. V souladu s tímto požadavkem je § 39 odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb., podle kterého nejde-li o havárie, žádost o povolení uzavírky se doručí příslušnému silničnímu správnímu úřadu nejpozději 30 dní před dnem požadovaného uzavření komunikace, jakož i § 71 odst. 1 správního řádu, dle něhož je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Poukázat lze i na § 29a odst. 5 zákona o pozemních komunikacích, který stanoví povinnost správního orgánu zveřejnit údaje z rozhodnutí o uzavírkách a objízdkách na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích, které stanoví prováděcí právní předpis, bez zbytečného odkladu prostřednictvím Centrální evidence pozemních komunikací způsobem umožňujícím dálkový přístup.

65. Navrhovatelé provedli třístupňový test proporcionality (s odkazem mimo jiné na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996), v němž poměřovali možnosti správního orgánu povolit uzavírku pozemní komunikace zejména s právem shromažďovacím. V rámci tohoto testu konstatovali, že napadené ustanovení nemůže projít prvním krokem (testem vhodnosti), neboť nestanovuje důvody pro nařízení uzavírky, a nelze tak zjistit, zda převáží nad právem shromažďovacím, ani druhým krokem (testem potřebnosti), neboť § 24 zákona o pozemních komunikacích nestanoví pravidla subsidiarity (a navíc volí nevhodnou formu rozhodnutí oproti vhodnějšímu opatření obecné povahy; k tomu viz dále), ani třetím krokem (testem proporcionality v užším smyslu), neboť správní orgán údajně nemá zákonný podklad (meze) pro uvážení limitů pro nařízení uzavírky za situace, kdy je dán rozpor se základními právy a svobodami.

66. Dle názoru Ústavního soudu je ovšem pro posouzení napadeného ustanovení podstatné, že ve spojení s celým právním řádem umožňuje provést tento test správnímu orgánu, resp. následně správnímu soudu, jak již bylo vysvětleno výše. Napadené ustanovení právo pokojně se shromažďovat samo o sobě neomezuje, pouze umožňuje správnímu orgánu tak v určitých případech (nepřímo) učinit. Jak přitom vyplývá z částí VII./A i VII./B, smí tak učinit právě a jen tehdy, budou-li za konkrétních okolností projednávané věci pro takový zásah do základního práva splněny podmínky plynoucí z ústavního pořádku, resp. z judikatury Ústavního soudu. Za těchto okolností je nyní bez významu provádět test proporcionality, neboť k tomu je nutno přistoupit právě při konkrétních zásazích do práva shromažďovacího, případně do jakéhokoli jiného ústavně zaručeného práva, k němuž by mohlo uzavřením pozemní komunikace dojít.

67. Lze tedy uzavřít, že napadené ustanovení není tím, že umožňuje fakticky (ve svém důsledku) zabránit konání shromáždění na konkrétní pozemní komunikaci, v rozporu s čl. 19 Listiny. To však samozřejmě neznamená, že by mohl být shledán souladným s ústavním pořádkem takový postup, jehož cílem (převažujícím záměrem) by bylo použitím § 24 zákona o pozemních komunikacích v konkrétní věci znemožnit politické shromáždění, nikoli naplnit účel napadeného zákona.

VII./C

Účastensví v řízení a možnost soudní ochrany

68. Navrhovatelé v souvislosti s právem pokojně se shromažďovat poukazovali i na to, že účastníkem řízení o uzavírce musí být v intencích nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 459/04 ze dne 18. 8. 2005 i svolavatel shromáždění. Dodávají také, že správní

orgány se svolavatelé jako s účastníky nejednají. Takto formulované námitky striktně vzato nepředstavují relevantní argumentaci pro zrušení napadeného ustanovení, neboť naopak nabízejí jeho ústavně konformní výklad. Nicméně vzhledem k tomu, že napadeno je i ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, které určuje, s kým správní orgán žádost o uzavírku projedná, zkoumal Ústavní soud, zda protiústavnost řízení o uzavírce nemůže spočívat v okruhu účastníků tohoto správního řízení. Dotčeno může být zejména právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy), právo na soudní přezkum rozhodování orgánů veřejné správy (čl. 36 odst. 2 Listiny) a právo na účinný prostředek nápravy (čl. 13 Úmluvy).

69. Ještě předtím, než mohl Ústavní soud posoudit souladnost § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích s citovanými ústavně zaručenými právy, musel se zabývat samotným výkladem tohoto ustanovení. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu dané ustanovení přes ne zcela čistou legislativní techniku představuje vymezení účastníků řízení, a to vymezení taxativní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 264/2015-46 ze dne 30. 3. 2016, proti němuž byla u Ústavního soudu vedena ústavní stížnost pod sp. zn. I. ÚS 1916/16).

70. Z tohoto důvodu na věc nedopadají závěry citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 459/04. V něm Ústavní soud řešil situaci, kdy rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy bylo uloženo Národní kulturní památce Vyšehrad zajistit uzavření svého areálu pro veřejnost v době od 21. 9. 2000 do 27. 9. 2000, ačkoli na danou dobu a místo bylo řádně oznámeno shromáždění. Ústavní soud tehdy dospěl k závěru, že oznámením shromáždění se stěžovatel vyčlenil ze skupiny osob, jejichž práva mohou být napadeným rozhodnutím dotčena pouze hypoteticky, neboť byl po příslušném oznámení jasně konkretizován a „ve hře“ bylo ohrožení jeho konkrétních práv. Z uvedených důvodů měl Ústavní soud za to, že stěžovatel jakožto svolavatel shromáždění měl být účastníkem řízení o uzavření areálu Národní kulturní památky Vyšehrad.

71. Nelze nicméně přehlížet, že účastenství se v řízení o uzavření areálu řídilo § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dle kterého byl účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení byl i ten, kdo tvrdil, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokázal opak. Zákon č. 71/1967 Sb. byl nahrazen novým správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.), který v § 27 odst. 2 stanoví, že účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

72. Citovaná ustanovení představují obecné vymezení účastníků správního řízení a uplatní se jen tehdy, není-li ve zvláštní právní úpravě okruh účastníků vymezen odlišně (a taxativně). Tak tomu v řízení o uzavření areálu Národní kulturní památky Vyšehrad nebylo, proto se na něj vztahoval § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., čehož důsledkem bylo, že účastníkem řízení musel být i svolavatel oznámeného shromáždění, neboť v daném řízení jednoznačně šlo i o jeho práva. Jak už ale bylo řečeno, v případě § 24 zákona o pozemních komunikacích je situace odlišná, neboť ten v odst. 2 obsahuje vlastní úpravu okruhu účastníků, pročež se obecná úprava okruhu účastníků nepoužije.

73. Pro úplnost a s ohledem na argumentaci navrhovatelů, kteří námitku účastenství vztahovali zejména k právu shromažďovacímu, Ústavní soud dodává, že účastenství svolavatele shromáždění v řízení o povolení uzavírky nevyplývá ani ze zákona o právu shromažďovacím.

74. Vymezení okruhu účastníků pro konkrétní řízení ve zvláštní právní úpravě vylučuje užití obecné definice účastníků obsažené ve správním řádu, nevylučuje však bez dalšího zvláštní ustanovení o účastenství plynoucí z jiných (speciálních) předpisů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 6/2011-247 ze dne 1. 6. 2011). Jinými slovy, taxativní výčet účastníků řízení o povolení uzavírky ještě neznamená, že účastenství dalších subjektů nemůže plynout z jiného zákona. V citovaném rozsudku např. Nejvyšší správní soud dovodil, že § 109 stavebního zákona (obsahující taxativní výčet účastníků) nebrání tomu, aby účastníkem stavebního řízení byla i občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, neboť jejich oprávnění být účastníkem správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (za splnění dalších podmínek), je výslovně zakotveno v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

75. Zákon o právu shromažďovacím však účastenství svolavatele v jiných řízeních výslovně nestanoví a takový závěr nelze dovodit ani výkladem. Ostatně ani u posuzování oznámení o konání shromáždění ze strany správního orgánu zákon o právu shromažďovacím s „tradičním“ správním řízením v podstatě nepočítá, což je dáno již tím, že shromáždění nepodléhá povolení. Pokud do tří pracovních dnů od oznámení shromáždění není shromáždění zakázáno, správní řízení se vůbec nekoná. Pakliže správní orgán shledá důvody k zákazu shromáždění, může shromáždění zakázat i bez dalšího projednání věci se svolavatelem (byť v některých případech se komunikace se svolavatelem bude jevit jako žádoucí – viz § 8 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím). Proti rozhodnutí o zákazu shromáždění není ani přípustné odvolání. Skutečnou ochranu práv účastníků shromáždění (prostřednictvím jeho svolavatele) tak zákon o právu shromažďovacím vkládá do rukou správních soudů. Nelze tedy dovozovat, že by obsahoval speciální právní úpravu zajišťující účastenství svolavatele v jiných správních řízeních. Koneckonců to by v rozporu s koncepcí zákona o právu shromažďovacím v konečném důsledku vedlo k tomu, že by svolavatel nemohl proti rozhodnutí o uzavírce podat ihned správní žalobu, nýbrž by nejdříve musel podat odvolání, které nemá odkladný účinek. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že svolavatel oznámeného shromáždění není účastníkem řízení o povolení uzavírky, byť takovým rozhodnutím může dojít k zásahu do jeho základních práv.

76. Ustanovení § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích tudíž představuje taxativní výčet účastníků řízení, v důsledku čehož může nastat situace, že správním rozhodnutím o uzavírce bude zasaženo do práv osoby, která nebyla účastníkem správního řízení.

77. V obecné rovině lze tuto situaci označit za nežádoucí. Dle názoru Ústavního soudu však nejde o situaci bez dalšího protiústavní, neboť z ústavního pořádku (a konkrétně pak z článků uvedených v bodu 68 tohoto nálezu) právo na účastenství ve správním řízení nevyplývá. Z ústavního pořádku oproti tomu plyne mimo jiné právo každého na veřejné projednání věci nezávislým a nestranným soudem bez zbytečných průtahů, v jeho přítomnosti a při zachování principu rovnosti účastníků (čl. 38 odst. 2 a čl. 37 odst. 3 Listiny), právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy,

kterým je rozhodováno o základních právech (čl. 36 odst. 2 Listiny) nebo občanských právech a závazcích (čl. 6 odst. 1 Úmluvy) a právo na účinný prostředek nápravy (čl. 13 Úmluvy). Tato práva však nejsou závěrem, že správním rozhodnutím může být zasaženo do práv osoby, která nebyla účastníkem správního řízení, dotčena.

78. Ústavní soud obdobnou otázku řešil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001, kterým byla zrušena část pátá občanského soudního řádu. Tehdejší § 250 odst. 2 občanského soudního řádu podmiňoval aktivní legitimaci k podání správní žaloby předchozím účastenstvím ve správním řízení, což v některých případech mohlo vést k situaci, kdy z práva na přístup k soudu byly vyloučeny subjekty, o jejichž právech či povinnostech bylo jednáno, případně mohly být ve svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy dotčeny. Takový stav byl dle názoru Ústavního soudu v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť nebyl splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.

79. Ústavní soud také konstatoval, že nastalou situaci by bylo možné řešit dvěma způsoby. První v úvahu připadající cestou by byla změna těch ustanovení předpisů správního práva, jež osoby, které mohou být ve svých právech dotčeny správním rozhodnutím, z účastenství na správním řízení vylučují. Jak Ústavní soud dodal, takový způsob řešení by byl efektivní, a tedy i žádoucí, neboť možnost hájit svá práva by měla být poskytnuta všem dotčeným osobám již ve správním řízení samotném. Ústavní soud však zároveň připustil, že by naznačený problém mohl být řešen derogací části věty první ustanovení § 250 odst. 2 občanského soudního řádu vyjádřené slovy „jako účastník správního řízení“ – tedy zrušením podmínky účastenství ve správním řízení pro podání správní žaloby.

80. Současná právní úprava podání správní žaloby účastenstvím ve správním řízení nepodmiňuje (viz § 65 odst. 1 či § 82 odst. 1 soudního řádu správního, v praxi pak rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 157/2013-33 ze dne 18. 4. 2014; srov. i rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 82/2016-104 ze dne 16. 3. 2017, v němž byla žaloba osoby, která nebyla účastníkem správního řízení, posouzena a projednána jako žaloba proti nezákonnému zásahu). Druhé z výše uvedených řešení, jež byla nastíněna Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, tedy bylo naplněno, a ochrany ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny se tak může domáhat každý i tehdy, rozhodl-li se zákonodárce (např. z důvodu rychlosti či hospodárnosti) okruh účastníků daného správního řízení oproti § 27 správního řádu omezit. Prostřednictvím správního soudnictví je pak poskytnuta i možnost nápravy ve smyslu čl. 13 Úmluvy (viz k tomu blíže bod 64 tohoto nálezu).

VII./D

Povaha uzavírky pozemní komunikace

81. Dle návrhů § 24 zákona o pozemních komunikacích volí nevhodnou formu rozhodnutí oproti vhodnějšímu opatření obecné povahy, které by dle jejich názoru mělo být v řízení o uzavírce vydáváno. Uvádějí, že z hlediska předmětu se fakticky jedná o opatření obecné povahy.

82. K povaze uzavírky Ústavní soud konstatuje, že samotný fakt, že určitému aktu zákonodárce přiznává povahu rozhodnutí, byť by se jako vhodnější jevila forma opatření obecné povahy, nemůže být bez dalšího protiústavní (koneckonců institut opatření obecné povahy je v českém právním řádu výslovně zakotven relativně krátkou dobu).

83. Ústavní soud se v minulosti institutem opatření obecné povahy podrobně zabýval, přičemž se přiklonil k jeho materiálnímu chápání (nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008). Zároveň opakovaně konstatoval porušení základních práv stěžovatelů za situace, kdy správní soudy nepřezkoumaly jako opatření obecné povahy akt, který zasahoval do práv stěžovatelů a který materiální znaky opatření obecné povahy splňoval (např. nález sp. zn. IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010). Jednalo se nicméně o případy, kdy povaha vydávaného aktu ze zákona jednoznačně nevyplývala a kdy by v případě, že by akt opatřením obecné povahy nebyl, byla značně snížena možnost soudní ochrany osob, do jejichž práv daný akt zasáhl. Tak tomu v případě § 24 zákona o pozemních komunikacích není. Napadené ustanovení totiž přiznává uzavírce výslovně formu rozhodnutí (srov. zejména odst. 4 a 5) a upravuje i postup pro jeho vydávání včetně okruhu účastníků řízení (odst. 2) a speciální úpravy pro opravné prostředky (odst. 4). Za těchto okolností a s přihlédnutím k argumentaci uvedené v části VII./C tohoto nálezu není soudní přezkum uzavírky nijak limitován a nejsou dány ani jiné důvody, které by mohly Ústavní soud vést k závěru, že rozhodnutí o uzavírce je z ústavněprávního hlediska nutno považovat za opatření obecné povahy. Lze ostatně vyjádřit pochybnost, zda by vůbec institut opatření obecné povahy byl (s ohledem na postup jeho schvalování) pro uzavírku komunikace vhodný vzhledem k potřebě reagovat uzavírkou na často náhlé a nepředvídatelné situace.

VIII. Závěr

85. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud podaný návrh z části zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu a z části odmítl podle § 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 27. června 2017

Milada Tomková
místopředsedkyně Ústavního soudu