

Přijatá datová zpráva

Číslo DZ: **365817282**
Došlé číslo:
Stručný popis: **Ústavní stížnost - Návrh na zrušení ustanovení zákona § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích**
Datum doručení: **28.04.2016 14:50:17**
Organizační jednotka: **OSV - odbor soudního výkonu**
Typ dokumentu: **Přijatý dokument - DZ**
Způsob zpracování: **Zpracovat v EP**
Způsob vyřízení:

Odesílatel
Název firmy/organizace: **Mgr. Jiří Kučera, advokát**
Příjmení: **Kučera**
Jméno: **Jiří**
IČ: **70758425**
Ulice: **Dušní 8/11**
Město: **Praha 1**
PSČ: **11000**
Země: **CZ**
Datum narození: **31.07.1970**
Místo narození: **Ostrava**

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: 28-04-2016	4
<i>H+G P+H</i> Krátké Přílohy: <i>A.</i>	
Čj.: viz číselný kód	Vyřizuje: <i>B.</i>

ID datové schránky: **eakg3xc**
ID datové zprávy: **365817282**
K rukám:
Do vlastních rukou: **Ne**
Povoleno doručení fikcí: **Ano**
Zmocnění - zákon:
Zmocnění - rok:
Zmocnění - paragraf:
Zmocnění - odstavec:
Zmocnění - písmeno:
Spisová značka odesílatele:
Číslo jednacích odesílatele:
OJ odesílatele:
Číslo OJ odesílatele:
Přijal: **Hana Zavřelová**
Podpis:



Nepředchází



Kučera & Associates
advokátní kancelář

Ústavnímu soudu ČR v Brně

Joštova 8
660 83 Brno 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	28-04-2016 4
_____ krát Přílohy: _____	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje:	

V Praze dne 28. 4. 2016

Navrhovatel: **Skupina senátorů**
Valdštejské náměstí 4, 118 01 Praha

Právně zastoupen: **Mgr. Jiřím Kučerou, advokátem**
se sídlem Dušní 8/11, 110 00 Praha 1
číslo registrace u České advokátní komory 10698

Účastníci řízení: **Poslanecká sněmovna, Sněmovní 4, Praha**
Senát, Valdštejské náměstí 4, Praha

Návrh na zrušení ustanovení zákona § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Žádost o přednostní projednání

ELEKTRONICKY

Přílohy:

- zvláštní plná moc
- podpisová listina
- důkazy dle textu podání

Nepředchází

Kancelář Praha
Dušní 8/11, Praha 1, 110 00
Tel.: +420 273 134 333
www.kuceralegal.cz; e-mail: info@kuceralegal.cz

Mgr. Jiří Kučera, advokát č. reg. České advokátní komory: 10698 IČ: 70758425 DIČ: CZ7007315557



I. Navrhovatel

1. Navrhovatelem je skupina senátorů, jejichž seznam je v podpisové listině a kteří udělili plnou moc advokátu Jiřímu Kučerovi.

Důkaz:

- Podpisová listina
 - Plná moc
2. Předmětem návrhu je zrušení ustanovení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“).
 3. Navrhovatel dospěl k přesvědčení o neústavnosti ust. § 24 ZPK v souvislosti s mediálně diskutovaným incidentem ze dne 29. 3. 2016, kdy Policie ČR nevpustila účastníky řádně ohlášených, tj. povolených a nezakázaných shromáždění do prostoru Hradčanského náměstí, kde se tato shromáždění měla konat. Jelikož tento zásah do ústavně zaručeného práva shromažďovacího byl proveden nařízením uzavírky ve smyslu výše uvedeného ustanovení, považuje Navrhovatel za nutné analyzovat neústavnost § 24 ZPK nejen v obecné rovině, avšak i v přímé souvislosti s tímto případem. Z tohoto důvodu Navrhovatel ústavnímu soudu předkládá detailnější popis skutkového děje této události níže, přičemž následně se bude argumentačně věnovat samotnému rozporu § 24 ZPK s ústavním pořádkem ČR.

II. Skutkový stav

4. Dne 17. 2. 2016 ohlásila Česko-čínská obchodní asociace Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „**Magistrát**“) shromáždění, které se mělo konat na Hradčanském náměstí v termínu 27. 3. 2016 – 30. 3. 2016, a to za účelem podpory delegace z ČLR (dále jen „**Shromáždění ČLR**“).
5. Dále dne 19. 2. 2016 a 22. 2. 2016 ohlásila Kateřina Kudláčková Magistrátu shromáždění, které se mělo konat mimo jiné na Hradčanském náměstí v termínu 27. 3. 2016 – 30. 3. 2016, a to za účelem vyjádření nesouhlasu s porušováním lidských práv čínským komunistickým režimem na území ČLR (dále „**Shromáždění č. 2**“).
6. Dne 16. 3. 2016 byla odboru dopravních agend Magistrátu (dále jen „**Dopravní úřad**“) doručena žádost Policie ČR (dále jen „**Policie**“), útvaru pro ochranu ústavních činitelů, jíž se žadatel domáhal stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ve dnech 28. 3. – 30. 3. 2016 u příležitosti státní návštěvy prezidenta ČLR pana Si Ťin-Pchinga v ČR (dále jen „**Žádost**“). Přílohou Žádosti byl pak vymezen požadavek žadatele mimo jiné na umístění zábránových plůtků a dopravních značek B30 – „Zákaz vstupu chodců“ na rozhraní ulic Loretánská a Hradčanské náměstí a v ulicích



Kanovnická a Zámecké schody, přičemž vždy byla podrobněji specifikována délka zábranového plůtku a doba jeho umístění na příslušné pozemní komunikaci.

7. Dne 21. 3. 2016 vydal Dopravní úřad opatření obecné povahy č. j. MHMP-473527/2016/O4/Ma, jímž dle § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „ZPPK“) stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích na území hl. m. Prahy (dále jen „Opatření“).
8. Téhož dne vydal Dopravní úřad rozhodnutí č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma, jímž dle § 24 ZPK rozhodl o úplné dopravní uzavírcce v tomto rozhodnutí vymezených pozemních komunikací v termínu 28. 3. - 30. 3. 2016 (dále jen „Rozhodnutí“ a „Uzavírka“), čímž zakázal vstup také chodcům.
9. Uzavírka byla specifikována v příloze Rozhodnutí, situaci dopravních opatření (Dopravní značení). Na podkladě Rozhodnutí bylo zcela uzavřeno Hradčanské náměstí ze všech možných vstupních směrů, a to zábranovými plůtky zcela v souladu se Žádostí (viz situační zákresy v přílohách).
10. Účastníky řízení u Dopravního úřadu, v němž bylo vydáno Rozhodnutí, byli pouze žadatel – Útvar pro ochranu ústavních činitelů Policie a Technická správa komunikací hl. m. Prahy. Naopak nikdo ze svolavatelů Shromáždění ani Shromáždění č. 2 účastníkem tohoto řízení nebyl, přičemž alespoň svolavatelka Shromáždění č. 2 být účastnicí měla.

Důkaz:

- Oznámení Shromáždění ze dne 23. 3. 2016
 - Přehled oznámených veřejných shromáždění na území hlavního města Prahy ke dni 30. 3. 2016
 - Žádost Policie ČR, doručená odboru dopravních agend Magistrátu dne 16. 3. 2016
 - Opatření obecné povahy odboru dopravních agend Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 21. 3. 2016, č. j. MHMP-473527/2016/O4/Ma s přílohami
 - Rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravních agend ze dne 21. 3. 2016, č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma s přílohami
 - Výzva prezidentu a vládě publikovaná na www.podporujemetibet.cz
11. Rozhodnutí nebylo vyvěšeno na úřední desce a nebylo žádným způsobem zveřejněno. Formálně bylo Rozhodnutí označeno jako rozhodnutí, jelikož jím však správní orgán rozhodoval o právech a povinnostech neurčitě vymezených subjektů, kterým znemožnil pohyb po Hradčanském náměstí, z materiálního hlediska se jednalo o opatření obecné povahy (viz níže).
 12. Dne 23. 3. 2016 ohlásil dle § 4 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále „ZPS“) pan Tomáš Pikola Magistrátu konání pokojného shromáždění na Hradčanském náměstí s cílem vyjádřit podporu boji za lidská práva v Číně, v Tibetu a současně vyjádřit solidaritu Taiwanu, který je ohrožován komunistickou Čínou (dále jen „Shromáždění“). Shromáždění bylo svoláno na den 29. 3. 2016 v 17 hodin s předpokládanou dobou ukončení v 18.30 hod. téhož dne. Jako osoby oprávněné k jednání uvedl Svolavatel Martina Bursíka a jeho manželku Kateřinu Bursíkovou Jacques (dále



„Svolavatelé“), kteří byli, jako členové petičního výboru iniciativy Češi Tibet podporují, hlavními iniciátory a organizátory shromáždění. Postupně se k organizátorům shromáždění připojilo dalších deset organizací: Nadace Forum 2000, Post Bellum, České centrum Mezinárodního PEN klubu, Lungta, Potala, Iniciativa pro evropské hodnoty, Open Door a Centrum pro dokumentaci totalitních režimů.

13. Dne 29. 3. 2016 se konalo řádně ohlášené Shromáždění, jehož účastníci šli plánovaným průvodem skrze Loretánskou ulici směrem na Hradčanské náměstí, tedy cílovou oblast konání Shromáždění. Na pomezí Hradčanského náměstí a ulice Loretánské se setkali se zábranovými plůtky, sřeženými příslušníky Policie. Účastníci Shromáždění byli příslušníky Policie upozorněni, že Hradčanské náměstí ztratilo v důsledku Rozhodnutí status veřejného prostranství (viz odkazy níže), a že na něj není umožněn vstup žádným osobám. Účastníci Shromáždění byli dále příslušníky Policie vyzváni, aby vyčkali příchodu zaměstnance Magistrátu, či aby se přesunuli na jiné místo.
14. Počet shromážděných účastníků shromáždění vzrůstal v řádu stovek osob a na místo přibyly další policejní jednotky, včetně policejních přepravních dodávek pro zajištění osob a těžkooděnci. Shromážděné osoby byly trvale sledovány a zachycovány video i audio technikou, k čemuž byl povolán dokonce policejní vrtulník.

Důkaz:

- Fotodokumentace ze shromáždění dne 29. 3. 2016
- Výslech svědků:
 - Dana Hradcová, nar. dne 17. 10. 1969, bytem Šmilovského 8, 120 00 Praha 2
 - Martin Bursík, nar. dne 12. 8. 1959, bytem Sněmovní 147/7, 118 01 Praha 1
 - Kateřina Bursíková Jacques, nar. dne 2. 6. 1971, bytem Sněmovní 147/7, 118 01 Praha 1

15. Svolavatelé vyčkávali slíbeného příchodu představitele Magistrátu. Poslanec Parlamentu ČR Miroslav Kalousek a poslanec Evropského parlamentu Jaromír Štětina, se pokoušeli Policii přesvědčit, aby jim nebránila v průchodu na Hradčanské náměstí.
16. Jelikož na místě vzrůstalo napětí a byla znát tendence k násilnému vytlačení Shromáždění, byly shromážděné osoby vyzvány Svolavatelem k poklidnému odchodu a Shromáždění se pokojně rozešlo. Většina se vydala směrem k parku Maxe van der Stoella, asi jeden kilometr vzdálenému, kam se současně přemísťovaly policejní jednotky s těžkou technikou (včetně policejních antonů s těžkooděnci a policejní helikoptérou). Zde rovněž vystoupil starosta Městské části Praha 6, který odsoudil zmaření Shromáždění a zásah označil jako arogantní útok na právo shromážděvací. Následně Policie v médiích potvrdila výrok uvedený v bodě 13. výše, tedy že v důsledku Rozhodnutí Hradčanské náměstí ztratilo status veřejného prostranství.

Důkaz:

- „Průběh bezpečnostního opatření“, viz: <http://www.policie.cz/clanek/prubeh-bezpecnostniho-opatreni-949927.aspx>



- „Demonstranty jsme na Hradčanské náměstí nepustili kvůli bezpečnosti, uvedla policie“, viz: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/zprava/demonstranty-j sme-na-hradcanske-namesti-nepustili-kvuli-bezpecnosti-vedla-policie--1598426>

III.

Absence legitimního důvodu pro vydání uzavírky

17. Jak je zřejmé z výše uvedeného skutkového stavu, důvodem Žádosti byla deklarována státní návštěva prezidenta ČLR. Důvodem pro Uzavírku pak byla deklarována bezpečnostní opatření během státní návštěvy. Ani Žádost, ani Rozhodnutí však blíže tyto důvody neuvádějí a nezdůvodňují, z jakých konkrétních bezpečnostních důvodů byly dotčené pozemní komunikace včetně Hradčanského náměstí uzavřeny, resp. jaké nebezpečí mělo hrozit, jaký veřejný zájem se chránil, proč právě Hradčanské náměstí vyžaduje úplnou blokádu zajišťovanou ozbrojenými těžkooděnci, atp.
18. Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že v Žádosti nebyly jako důvod pro příslušná omezení uvedena bezpečnostní opatření, ale pouze „státní návštěva“ prezidenta ČLR. Dopravní úřad však v Rozhodnutí uvedl jako důvod pro Uzavírku „bezpečnostní opatření“, aniž by pro takové zdůvodnění měl oporu v podkladech, na jejichž základě bylo Rozhodnutí vydáno.
19. Dne 29. 3. 2016 od odpoledních hodin probíhala v Lichtenštejnském paláci na Malé Straně jednání státní návštěvy z ČLR mimo jiné s premiérem ČR a primátorkou hl. m. Prahy, která trvala nejméně do 19:00 hod. Zpět na Pražský hrad se delegace vrátila až ve večerních hodinách, přičemž s ohledem na skutečnost, že Hradčanské náměstí bylo v důsledku Uzavírky zcela uzavřeno ze všech stran, jak plyne z příloh Rozhodnutí, musela delegace zvolit cestu přes ul. Mariánské hradby a U Prašného mostu. S ohledem na výše uvedené je tedy zřejmé, že v době plánovaného konání Shromáždění byla delegace státní návštěvy z ČLR v Lichtenštejnském paláci, nikoli v blízkosti Hradčanského náměstí a na večeri na Pražském hradě se delegace vrátila až po skončení Shromáždění, přičemž pro tuto cestu volila trasu zcela mimo Hradčanské náměstí. Byla-li tedy jako důvod Uzavírky uvedena bezpečnostní opatření v souvislosti s touto státní návštěvou, je zřejmé, že žádná legitimní bezpečnostní opatření nebyla v tuto dobu na Hradčanském náměstí v této souvislosti potřebná.

Důkaz:

- Články na adrese: <http://zpravy.idnes.cz/online.aspx?online=1006136>
<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/zive-zeman-cina-si-tin-pching-sonotka-hrad/r~9cb97dd4f57a11e5a8c1002590604f2e/>
- Spisem Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravních agend, sp. zn. S-MHMP 455487/2016ODA

20. Jelikož ani Žádost ani Rozhodnutí neuváděly žádné, alespoň obecným způsobem vymezené bezpečnostní důvody, pro něž měla být Uzavírka nařízena a z průběhu státní návštěvy rovněž vyplývá, že Hradčanské náměstí nebylo pro logistiku kolony důležité, vzbuzuje tato okolnost vážné



pochybnosti o tom, zda existovaly takové závažné bezpečnostní důvody, na základě kterých bylo možné uvažovat o odepření práv garantovaných na základě Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s Usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“), a to konkrétně práva shromažďovacího.

21. Výše uvedeným postupem došlo ze strany Dopravního úřadu k odepření práva shromažďovacího stovkám účastníků zákonného shromáždění a formálně-právním základem tohoto postupu bylo ústavně nekonformní ustanovení zákona, konkrétně § 24 ZPK (jak rozebráno níže).

IV.

Absence řádného správního řízení

22. Dle § 24 odst. 4 ZPK je silniční správní úřad při nařizování uzavírky povinen dbát, aby uzavírka byla vždy omezena na nejkratší možnou dobu a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Jak uvádí komentář k tomuto ustanovení (ČERNÍNOVÁ, Michaela. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 235), správní úřad musí k povolování uzavírky přistupovat citlivě a vážit protichůdné zájmy účastníků (k účastenství svolavatelů shromáždění viz body 23. a 24. níže). Úřad by také neměl mechanicky povolovat uzavírku v rozsahu, v jakém se ho žadatel domáhá, ale sám by měl svou správní úvahou zhodnotit přiměřenost požadované uzavírky a to dle zásady činnosti správního úřadu a stejně tak šetřit práv nabytých v dobré víře, například práv svolavatele Shromáždění č. 2. Výše uvedené povinnosti pak vyplývají ze základních zásad správního řízení uvedených v § 2 – 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „SŘ“), zejména zásady přiměřenosti vyjádřené v § 2 odst. 3 a zásady ochrany veřejného zájmu obsažené v § 2 odst. 4 SŘ.

Důkaz:

- Výslech Ing. Ladislava Malého, specialisty odboru dopravních agend Magistrátu
- Spisem Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravních agend sp.zn. S-MHMP 455487/2016ODA

23. Výše uvedené pak jediné podtrhuje významné porušení práva na spravedlivý proces, kterého se Dopravní úřad dopustil v řízení o vydání Rozhodnutí, kde nebyl přibrán ani jediný svolavatel shromáždění řádně ohlášeného do prostor Hradčanského náměstí, ač účastníky býti měli. Nutnost přibrat svolavatele shromáždění za účastníka řízení již dříve potvrdil Ústavní soud ve své dřívější judikatuře, viz Nález sp. zn. II. ÚS 459/04 ze dne 18. srpna 2005:

„Je obcházením zákona o právu shromažďovacím, a zejména jeho ustanovení, jež upravují zákaz ohlášeného shromáždění, je-li rozhodnutím správního orgánu, vydaným podle zákona o státní památkové péči, uloženo správci národní kulturní památky bránit veřejnosti ve vstupu na veřejné prostranství bez toho, že by tento vstup byl veřejnosti zakázán. Za ústavně konformní nelze považovat takový postup, který by vedl k tomu, že by ohlašovatel shromáždění nebyl pokládán za účastníka



řízení ve smyslu § 14 správního řádu, jedná-li ve správním řízení právě o uložení povinnosti zabránit veřejnosti ve vstupu do areálu národní kulturní památky podle zákona o státní památkové péči.“

24. V době vydání Rozhodnutí, resp. i v době doručení Žádosti Dopravnímu úřadu byla řádně ohlášena Shromáždění č. 2 a Shromáždění ČLR, avšak ani jeden svolavatel nebyl přibrán jako účastník řízení, čímž bylo všem těmto svolavatelům zasaženo do práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a v důsledku toho i do práva shromažďovacího dle čl. 19 Listiny.
25. Dopravní úřad však výše uvedené postupy neaplikoval a zcela mechanicky nařídil Uzavírku plně dle požadavků Policie uvedených v Žádosti. Přičemž Navrhovatel poukazuje zejména na skutečnost, že dle § 39 Vyhlášky Žádost musí být odůvodněna a Policie v Žádosti jako důvod uvedla „u příležitosti státní návštěvy“ prezidenta ČLR. Bezpečnostní důvody tedy v Žádosti tvrzeny nebyly. Přesto však Dopravní úřad vydal Rozhodnutí, jehož důvodem měly být „bezpečnostní opatření během státní návštěvy“, tedy jiný důvod než byl uveden v Žádosti. Dopravní úřad tímto postupem, kterým jako orgán státní správy v přenesené působnosti zcela vyhověl požadavkům Policie, neprovedl správní řízení v materiálním slova smyslu, přičemž správní řízení fingoval, a jednal tak, jakoby byl v pozici úřadu podřízeného Policii ČR. **S poukazem na tyto skutečnosti pak Rozhodnutí působí, jakoby bylo vydáno nikoli na žádost Policie ČR, nýbrž na její pokyn plynoucí z jakési „nadřízenosti“ vůči Dopravnímu úřadu.**

Důkaz: Spisem Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravních agend, sp. zn. S-MHMP 455487/2016ODA

V.

Obcházení zákona o právu shromažďovacím

26. Jak bylo uvedeno výše, jednotlivá shromáždění na Hradčanském náměstí byla ohlášena 17. 2., 19. 2. a 22. 2. 2016. Dle § 10 ZPS je úřad oprávněn jednotlivá shromáždění zakázat pouze v případě, že by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě (a) popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů, (b) dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti, či (c) jinak porušovat ústavu a zákony.
27. Úřad shromáždění zakáže též tehdy, jestliže (a) se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, (b) na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě. Úřad může shromáždění zakázat, má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva.
28. Dle § 11 odst. 1 je úřad oprávněn shromáždění zakázat nejpozději do tří dnů od jeho ohlášení.
29. Je zřejmé, že žádný z těchto důvodů pro zákaz shromáždění nebyl v případě shromáždění konaných na Hradčanském náměstí dán. Při existenci kteréhokoliv výše uvedeného důvodu by Magistrát byl oprávněn jednotlivá shromáždění zakázat nejpozději 25. 2. 2016, tedy velmi dlouho před tím, než



bylo vydáno Rozhodnutí. Žádné shromáždění řádně ohlášené a svolané na Hradčanské náměstí však nikdy zakázáno nebylo. Přesto však jen pár dní před plánovaným konáním Shromáždění bylo bez jakékoliv notifikace svolavatelům, bez jakéhokoliv legitimního důvodu a bez dodržení stanovené třicetidenní lhůty pro doručení Žádosti vydáno Rozhodnutí, kterým byla fakticky nařízena úplná blokáda Hradčanského náměstí jako tzv. dopravně-inženýrské opatření a k jeho výkonu povolala Policie ČR zásahovou jednotku určenou pro boj s demonstranty.

30. Dle názoru Navrhovatele je proto zjevné, že vydání Rozhodnutí vyloučilo výkon shromažďovacího práva na Hradčanském náměstí a došlo tak k obehnutí ZPS a tím shromažďovacího práva zaručeného čl. 19 Listiny.
31. Takový postup shledává Navrhovatel jako rozporný se zásadou, stanovenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy, tedy že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, Dopravní úřad ve spolupráci s Policií ČR tak upřel zákonem povolený výkon shromažďovacího práva a to nikoliv pouze jednotlivcům či malým skupinám, ale značnému množství občanů. Výkon státní moci tedy v tomto případě nesloužil zájmu občanů, ale naopak směřoval proti jejich zájmu.

VI.

Návrh na zrušení ust. § 24 ZPK

(a) Nesprávná forma správního aktu pro vydání uzavírky

32. Jak bylo uvedeno výše, Rozhodnutí bylo označeno a vydáno jako rozhodnutí, přestože se materiálně jedná o opatření obecné povahy. Rozhodnutím bylo významně zasaženo do základních práv osob, které se v jeho důsledku nemohly nacházet na Hradčanském náměstí, nebylo jím tedy pouze rozhodováno o právech žadatele.
33. Dle § 67 SŘ rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.
34. Dle § 171 SŘ není opatření obecné povahy právním předpisem ani rozhodnutím. Dle právní teorie je opatření obecné povahy správním aktem s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty (viz POTĚŠIL, Lukáš a kol. Správní řád: komentář. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2015, str. 717).
35. Dle konstantní judikatury Ústavního soudu je v otázce právní povahy opatření obecné povahy zapotřebí posuzovat je z materiálního hlediska, jelikož nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně



demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz. např. nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

36. Dále je třeba uvést, že dle § 172 odst. 1 SŘ příslušný správní orgán návrh opatření obecné povahy doručí veřejnou vyhláškou a vyzve dotčené osoby, aby k tomuto návrhu uplatňovaly námítky a připomínky. Námítky může uplatnit vlastník dotčené nemovitosti, a to ve lhůtě 30 dní od zveřejnění návrhu, přičemž správní orgán je povinen o těchto námítkách rozhodnout v rámci odůvodnění opatření obecné povahy. Každý, jehož práva mohou být opatřením obecné povahy dotčena, je dále dle odst. 4 oprávněn podat k návrhu své připomínky, se kterými je správní orgán povinen se rovněž vypořádat v odůvodnění svého opatření obecné povahy.
37. Pokud tedy ZPK stanovuje pro vydání uzavírky ve smyslu § 24 ZPK formu rozhodnutí, je s ohledem na výše uvedené zcela zřejmé, že tato forma neodpovídá skutečné materiální povaze tohoto správního aktu, kterým se zasahuje do práv obecně určeného okruhu adresátů a jedná se proto fakticky o opatření obecné povahy, nikoliv rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘ (jedná se např. o období stavební uzávěry dle stavebního zákona).
38. Forma rozhodnutí pro vydání uzavírky tedy není ústavně konformní, neboť se jedná fakticky o opatření obecné povahy, které umožňuje účinnější ochranu práv dotčených osob, zejména formou uplatnění připomínek a námitek. Tato ochrana však dle současného právního stavu garantována není.
39. Navrhovatel zde především akcentuje, že opatření obecné povahy dle § 172 odst. 1 SŘ musí být po dobu nejméně 15 dnů vyvěšeno na úřední desce, přičemž po tuto dobu mají všechny dotčené osoby možnost uplatnit námítky a připomínky, včetně námitek proti důvodu či rozsahu. V případě rozhodnutí zde pak zcela neadekvátně obdobné námítky připadají v úvahu až v rámci opravných prostředků, kde však i při jejich naprosté opodstatněnosti nelze dosáhnout nápravy, neboť zásah v podobě nepřiměřené a nelegitimní uzavírky bude již dokonán. Forma rozhodnutí pro uzavírku ve smyslu § 24 ZPK tak nemůže garantovat právo na spravedlivý proces a zároveň umožňuje neodůvodněnou libovůli v rozhodování správního orgánu při aplikaci § 24 ZPK. Při volbě formy pro vydání uzavírky tedy zákonodárce rovněž pochybil, když zcela neadekvátně zvolil formu rozhodnutí, byť se fakticky jedná o opatření obecné povahy, čímž při vydávání uzavírek znemožnil spravedlivý proces, v rámci kterého by bylo zajištěno, že nebude nedůvodně zasahováno do základních práv a svobod.
40. Jak je uvedeno výše, Dopravní úřad posoudil Žádost jako návrh na vydání uzavírky ve smyslu § 24 ZPK, přestože tak Žádost nebyla výslovně označena. Na základě Žádosti pak bez podrobnějšího zkoumání proporcionality zásahu do práv Svolavatelů, jakož i všech účastníků Shromáždění, vydal dle § 24 ZPK Rozhodnutí.



41. Aplikováním tohoto ustanovení a vydáním Rozhodnutí, které bylo následně vynucováno Policií, tedy Magistrát obešel ZPS a fakticky znemožnil výkon shromažďovacího práva všem účastníkům řádně ohlášených a zákonným postupem nezrušených shromáždění.

(b) Rozpor § 24 ZPK s ústavním pořádkem ČR

42. Dle čl. 2 odst. 3 Ústavy platí, že: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

43. Dle čl. 2 odst. 2 Listiny platí, že: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

44. Ústavní pořádek tedy vymezuje dvě základní podmínky pro uplatňování státní moci, tedy vymezení mezi a způsobu jejího uplatnění, a to ve formě zákona.

45. Aby bylo možné státní moc uplatňovat, je nutné, aby pro každé správní rozhodnutí byly konkrétní zákonnou normou vymezeny konkrétní zákonné meze, tedy mantinely, v rámci kterých může správní orgán dle správního uvážení vydávat správní rozhodnutí. Pokud by meze nebyly upraveny, byl by dán prostor pro nepřipustnou libovůli v rozhodování správních orgánů.

46. Obdobně zákonem musí být stanoven i způsob, tedy procesní postup vydávání správních rozhodnutí.

(c) Absence úpravy mezi správního uvážení při rozhodování o uzavírce dle § 24 ZPK

47. Primárním problémem v případě vydávání uzavírky dle § 24 ZPK je, že ZPK ani Vyhláška nestanovují žádný (i) důvod, pro který může být uzavírka nařízena, (ii) rozsah v jakém může být uzavírka nařízena ani (iii) okruh žadatelů oprávněných o vydání uzavírky žádat. Jedině zásady činnosti správních orgánů stanovují velmi obecné meze, jako je zásah do práv ostatních jen v nezbytném rozsahu, či soulad rozhodnutí s veřejným zájmem, nicméně tato obecná pravidla nemohou v praxi zajistit, aby nedocházelo k vydávání nezákonných a neústavních správních aktů, jelikož zásady správní činnosti mohou být jednotlivými správními orgány vykládány příliš extenzivně. Především Navrhovatel akcentuje, že zásada přiměřenosti vyjádřená v § 2 odst. 3 SŘ přímo odkazuje na podmínky stanovené zákonem, na základě kterých může správní orgán zasáhnout do práv osob. Zákon tedy musí stanovit podmínky zásahu a zásada přiměřenosti pak limituje tento zásah na nezbytný rozsah. Bez podmínek stanovených zákonem však zásady samy o sobě nemohou být pro činnost správního orgánu dostačující. Je tedy nezbytné, aby zákonná úprava mezi pro vydání uzavírky (včetně podmínek, kdy je možné zasáhnout do ústavně zaručených práv osob) byla obsažena přímo v § 24 ZPK či jiném ustanovení ZPK, čímž jedině lze naplnit požadavek enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí dle čl. 2 odst. 2 Listiny, resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy.



48. V důsledku výše uvedeného je při aplikaci § 24 ZPK správnímu orgánu ponechána v zásadě zcela neomezená diskrece při vydávání rozhodnutí o uzavírce a takovou uzavírku lze tedy vydat i zcela libovolně na základě jakéhokoliv myslitelného důvodu. Je tomu tak proto, že Dopravní úřad při povolování uzavírky rozhoduje výhradně na základě žádosti toho, v jehož zájmu má k uzavírce dojít (§ 24 odst. 2 ZPK), přičemž důvod dle § 39 Vyhlášky uvádí v žádosti žadatel a ve volbě důvodu není nikterak omezen, tedy může zvolit důvod jakýkoliv. Výše uvedené ustanovení se tak snadno může stát nástrojem represe a může docházet, a jak výše zmíněný případ ukázal, také dochází ke zřejmému zneužívání uzavírek.
49. Tímto důvodem přitom zcela zřejmě nemůže být deklarovaná „bezpečnost během státní návštěvy“, jak je blíže rozebráno v čl. III. odst. 18 a 19. a čl. IV. odst. 21. – 25. tohoto návrhu výše.
50. Neústavnost této úpravy je jen zvláště provádní vyhláškou k ZPK, když v § 39 odst. 4 Vyhlášky vymežujícím náležitosti rozhodnutí o uzavírce není ani povinnost vypořádat důvody pro vydání rozhodnutí, resp. vůbec není stanovena povinnost takové rozhodnutí kvalifikovaně odůvodnit.

(d) Problém presumpce správnosti právních aktů

51. Ve správním právu platí presumpce správnosti právních aktů, tedy že i nezákonný správní akt musí být respektován a případně i vynucován, dokud není v rámci řízení o opravném prostředku, případně správní žaloby zrušen. K tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 20 Cdo 723/2003, ze dne 17. 8. 2004: U kategorie aktů procesně či věcně vadných (nezákonných) presumpce jejich správnosti platí, a dokud nejsou stanoveným postupem opraveny nebo zrušeny, jsou kladeny na roveň aktům bezvadným, a mají i původně sledované právní účinky.
52. Presumpce správnosti Rozhodnutí tedy platí nejen pro občany, jakožto adresáty, ale rovněž pro Policii, která vynucení Rozhodnutí zajišťovala. V daném případě tedy zjevně nezákonné Rozhodnutí podstatným způsobem zasáhlo do shromažďovacího práva velkého množství občanů, neboť do prostoru Hradčanského náměstí bylo ohlášeno několik shromáždění, kterých se mělo účastnit velké množství lidí, přičemž je nutné mít na paměti, že žádné řádně ohlášené shromáždění nebylo Magistrátem zákonným způsobem zakázáno.
53. V posuzovaném případě tedy Policie jednala formálně v souladu s Rozhodnutím, když účastníky shromáždění nevpustila na místo konání shromáždění, neboť byla vázána platným a účinným, ovšem nezákonným a neústavním Rozhodnutím.
54. Zde tak dochází k faktickému denegatio iustitiae a popření shromažďovacího práva, přičemž opravné prostředky v rámci správního řízení, potažmo správního soudnictví budou zcela neúčinné a nemohou plnit svůj účel, neboť v době rozhodnutí o opravném prostředku či správní žalobě již zásah bude nenapravitelně dokonán a může dojít pouze k prohlášení nezákonnosti Rozhodnutí. Taková praxe



však neumožňuje účinný výkon ústavně zaručených práv, v tomto případě práva shromažďovacího a zároveň umožňuje nepřipustnou libovůli ve výkonu veřejné moci, kdy vydání Rozhodnutí zcela zjevně slouží k popření shromažďovacího práva, namísto v Rozhodnutí deklarovanému účelu bezpečnostních opatření při státní návštěvě (viz čl. V. výše).

55. Z důvodu možnosti zneužití ust. § 24 ZPK právě pro chybějící meze působnosti tohoto ustanovení a nemožnosti občanů vynutit vlastní základní práva při zásahu Policie ČR, plyne potřeba ochrany práv a svobod občanů České republiky ve formě zrušení předmětného ustanovení, aby zákonodárce meze působnosti stanovil přímo v zákoně samotném.

(e) Proporcionalita a test ústavnosti

56. Uvedené ustanovení § 24 ZPK neobstojí ani z hlediska testu proporcionality, který Ústavní soud v judikatuře opakovaně používá za účelem poměrování v kolizi stojících hodnot, tedy např. v případě konfliktu dvou základních práv či svobod, ale též v případě kolize základního práva a veřejného zájmu (srov. nálezy ÚS ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01 či nálezy ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96). V kontextu návrhu na zrušení § 24 ZPK tak bude zapotřebí vzájemně porovnávat možnosti správního úřadu povolit uzavírku pozemní komunikace zejména se svobodou pohybu a právem shromažďovacím.
57. Test proporcionality Ústavní soud definoval jako test tří kroků spočívajících (i) v testu vhodnosti – posouzení legitimacy a nezbytnosti sledovaného cíle v demokratické společnosti, (ii) v testu potřebnosti – posouzení toho, zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo a (iii) v testu přiměřenosti – poměrování v kolizi stojících hodnot a posouzení, zda opatření omezující základní lidská práva a svobody svými negativními důsledky nepřesahuje pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.
58. Ústavní soud ve své judikatuře k zásadě proporcionality uvedl (srov. nálezy ze dne 13. srpna 2002 sp.zn. Pl. ÚS 3/02; N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.): „Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli Preambule Ústavy, z něhož lze dovodit jedno ze základních pravidel fungování státní moci, kterým je zásada proporcionality (přiměřenosti) a zákaz zneužití práva, jak ostatně v řadě nálezů dovodil Ústavní soud.

Tato zásada vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody /veřejný statek/. Vždy však je v těchto případech třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je již zmíněná zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři principy, respektive kritéria posuzování přípustnosti zásahu.



První z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku.

Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího - ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám - z více možných prostředků.

Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.

V tomto bodě se vychází ze zvážení empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva; systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného; hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot).“

59. Navrhovatel je přesvědčen, že současná úprava uzavírky dle § 24 ZPK nemůže vyhovět prvnímu principu testu proporcionality (**podmínka vhodnosti**), neboť **nestanovuje důvody pro nařizování uzavírky** – tedy cíl, kterým by měla být ochrana základního práva nebo veřejného statku. Bez stanovení cíle, kterého by mělo být vydáním uzavírky dosaženo, nemůže správní orgán efektivně uplatnit zásady správní činnosti, zejména zásadu přiměřenosti dle § 2 odst. 3 SŘ, která rovněž vyžaduje, aby zákon stanovil podmínky pro zásah do práv osob. Bez stanovení cíle, který by uzavírka dle § 24 ZPK měla sledovat, není možné vyhovět testu proporcionality, neboť není možné posoudit vhodnost, tedy zda lze uzavírkou dosáhnout zákonného cíle, není-li tento stanoven. Z tohoto důvodu především lze považovat § 24 ZPK za neústavní.
60. V případě shromáždění na Hradčanském náměstí není možné zjistit, jakého cíle mělo být Uzavírkou dosaženo a jaký veřejný zájem byl jejím nařízením sledován, tím spíše pak není možné zjistit, proč byl tento zájem důležitější než výkon ústavně zaručených práv stovek občanů ČR. Primárním problémem tohoto stavu však není jen samotný vadný postup Dopravního úřadu, ale především neústavní právní úprava uzavírky dle § 24 ZPK.

K tomuto bodu lze tedy shrnout, že pokud ZPK nestanoví důvody pro nařízení uzavírky – tedy skutečný cíl požadovaného rozhodnutí (ochrana základního práva nebo veřejného statku), který nařízení uzavírky může sledovat, pak (i) nemůže § 24 ZPK obstát v testu ústavnosti a (ii)



správní orgán při své činnosti nemůže vědět, jak má poměřovat přiměřenost zásahu do práv, ke kterému vydáním uzávírky nepochybně dojde. V tomto případě např. nemůže vědět, zda je legitimním důvodem pro nařízení uzávírky návštěva prezidenta ČLR a zájem na jeho ochraně a zda je tento zájem v daném místě a čase nadřazený zájmu na dodržování ústavou zaručených práv, neboť tyto podmínky může stanovit pouze zákon (viz § 2 odst. 3 SŘ).

61. Dále Navrhovatel namítá, že i pokud bychom akceptovali, že právem aprobovaným cílem zřizování uzávírek může být např. bezpečnost cizích státníků při návštěvě ČR, pak Dopravní úřad nemůže adekvátně posoudit bezpečnostní rizika vzhledem např. k rozsahu uzávírky, aby tak mohl provést posouzení souladu s veřejným zájmem na dodržování ústavnosti, např. výkonu práva shromažďovacího a bylo by nutné, aby ZPK stanovil povinnost rozhodnout v takovém případě na základě závazného stanoviska orgánu, který by tato rizika mohl posoudit.
62. Tato úprava rovněž neumožňuje, aby bylo možno vyhovět **principu potřebnosti**, když ZPK nestanovuje žádné důvody pro nařízení celé uzávírky, ale ani pravidla subsidiarity, která by stanovila úplné uzavření až jako prostředek ultima ratio, kdy nepostačuje částečná uzávírka či jiný prostředek dle ZPK. Dle ZPK je tak možno nařídit úplnou uzávírku i za situace, kdy k naplnění účelu postačuje uzávírka částečná, či v menším rozsahu, neboť pro obě je stanoveno jediné kritérium, kterým je dle § 24 odst. 2 ZPK zájem navrhovatele uzávírky.
63. Navrhovatel rovněž namítá, že z hlediska **potřebnosti** není nutné pro rozhodování o uzavírce volit formu rozhodnutí, když se z hlediska předmětu jedná fakticky o opatření obecné povahy (k tomu viz čl. VI. tohoto návrhu).

K tomuto bodu lze tedy shrnout, že pokud ZPK nestanoví pravidla pro volbu konkrétních opatření dle ZPK a závislosti na chráněných zájmech a závažnosti, nelze vyhovět testu proporcionality, pokud nebude v konkrétním případě zřejmé, že např. úplná uzávírka byla pro dosažení daného účelu (který rovněž musí být zákonem stanoven) nezbytná a nepostačovala jen uzávírka částečná, či jiné méně represivní opatření dle ZPK.

Rovněž není z hlediska potřebnosti nutné pro nařízení uzávírky trvat na formě rozhodnutí, když obsahově je mnohem přiléhavější forma opatření obecné povahy a účel, např. zájem na ochraně osob, by rovněž splňovalo lépe opatření obecné povahy, jelikož by zasáhlo do základních práv a svobod s menší intenzitou (viz. č. VI odst. 32 a násl. tohoto návrhu).

64. Dále ust. § 24 ZPK nevyhoví ani **principu přiměřenosti** (v užším smyslu), neboť již z výše uvedeného případu je zřejmé, že Dopravní úřad jakož ani žádný jiný správní orgán zde nemá zákonný podklad (meze) pro uvážení limitů pro nařízení uzávírky za situace, kdy je dán rozpor se základními právy a svobodami. Zejména absentuje úprava, která by negativně vymezovala důvody, kdy nelze uzávírku nařídit (zejména proto, že by tím bylo nepřiměřeně zasaženo do základních práv a svobod).



65. Samotné zásady činnosti správních orgánů nemohou tyto meze dostatečně určitě a jasně vymezit. Proto je s ohledem na výše uvedené nutné, aby z textu zákona, na jehož základě lze významně zasáhnout do práv a svobod občanů, meze zákona, v tomto případě meze aplikace § 24 ZPK, přímo vyplývaly.
66. K uvedenému Navrhovatel odkazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, zejména na případ M. R. Andersson vs. Švédsko, 1992, na základě které lze k mezím stanoveným zákonem uvést následující: pro správní uvážení musejí vždy existovat určité meze dané zákonem, které souvisejí i se stále častěji zdůrazňovaným požadavkem předvídatelnosti práva, na který klade důraz Evropský soud pro lidská práva. Pokud by totiž žádný takový limit neexistoval, neměli by lidé možnost určitým způsobem svoje chování regulovat a předvídat, jaký důsledek jejich chování přinese. Evropský soud rovněž zdůraznil, že jen zákonem může být určen rozsah, v němž lze zasahovat do práv, a jen on určuje s náležitou přesností či zřetelností rozsah diskrece a způsob jejího výkonu. Tyto požadavky směřují především k tvůrcům právních předpisů, mají však svůj význam pro aplikující orgány, které by měly v tomto duchu obsah právních norem interpretovat včetně uvážení.
67. Ústavní soud rovněž ve své dřívější judikatuře (nálezn ze dne 12. března 2008, sp.zn. Pl. ÚS 83/06) konstatoval, že *"jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva."*

(f) Dlouhodobá praxe užívání § 24 ZPK k obcházení ústavou zaručených práv

68. Při vydávání Rozhodnutí by tak Dopravní úřad měl posuzovat kolizi práva shromažďovacího s nutností, resp. tomu odpovídajícímu oprávnění státu regulovat dopravu na pozemních komunikacích z důvodu bezpečnosti. K tomu však v daném případě nedošlo a ani dojít nemohlo, neboť Dopravní úřad neměl zákonem stanoveny konkrétní meze pro vydání Rozhodnutí a dle jeho přesvědčení tak **neměl jinou možnost než Žádosti mechanicky vyhovět, přičemž tento postup dokonce hodnotí jako standardní, tedy běžnou praxi.**

Důkaz:

- Článek „O perzekuci protestujících nejde, z kritiky Číny se stal trend, říká Krnáčová“ na adrese <http://echo24.cz/a/imkYK/o-perzekuci-protestujich-nejde-z-kritiky-ciny-se-stal-trend-rika-krnacova>)



- Výslech Víta Hofmana, tiskového mluvčího Magistrátu a
- Výslech Ladislava Malého, specialisty odboru dopravních agend Magistrátu

69. V roce 2000 byla u příležitosti zasedání Mezinárodního měnového fondu v Praze nařízena rozsáhlá dopravní omezení, včetně úplných uzavírek provozu pozemních komunikací a umístění zábránových plůtků pro chodce, přičemž dne 25. 9. 2000 byl omezen vstup též na Hradčanské náměstí. U příležitosti zasedání NATO v roce 2002 byla nařízena další rozsáhlá dopravní omezení, mimo jiné též úplná uzavírka Hradčanského náměstí a dalších ulic v centru Prahy. Jak plyne z médií, i v tomto případě se uzavírka pozemních komunikací, nařízená rozhodnutím Dopravního úřadu, stala též nástrojem potlačování řádně oznámených shromáždění. V rámci správního řízení o vydání tohoto rozhodnutí nebyl rovněž jako účastník přibrán žádný ze svolavatelů shromáždění, rozhodnutí bylo oznámeno pouze žadateli – Ministerstvu zahraničních věcí.
70. V roce 2007 u příležitosti státní návštěvy George Bushe, prezidenta USA, došlo k dalším rozsáhlým dopravním uzavírkám včetně uzavření Loretánské ulice, Hradčanského náměstí a dalších míst, kde byla řádně oznámena veřejná shromáždění. Jak vyplývá z médií, k těmto uzavírkám mělo dojít na žádost Policie a Policie sama měla tato místa uzavřít. Na Hradčanské náměstí bylo řádně ohlášeno shromáždění iniciativy Ne základnám, avšak 20 minut před jeho konáním došlo k uzavření Hradčanského náměstí dle sdělení mluvčího svolavatele na příkaz tehdejšího ministra vnitra, čili opět došlo k obejití ZPS a faktickému znemožnění výkonu shromažďovacího práva. V roce 2010 u příležitosti státní návštěvy prezidenta USA B. Obamy a prezidenta Ruské federace Dmitry Medvěděva byly nařízeny rovněž rozsáhlé dopravní uzavírky pozemních komunikací, a to též Hradčanského náměstí, které bylo zcela uzavřeno od 7. do 9. 4. 2010.
71. Dalším velmi problematickým případem byla situace, kdy Dopravní úřad v roce 2014 zcela uzavřel Hradčanské náměstí, přičemž jako důvod deklaroval „konání summitu *Východního partnerství v ČR*“. Dopravní úřad zde zvolil postup dle tehdy účinné úpravy § 19 odst. 5 a 6 ZPK, která umožňovala pouze dočasnou úpravu zákazu stání, nicméně zde Dopravní úřad za deklarování užití tohoto opatření nařídil fakticky úplnou uzavírku, tedy včetně zákazu vstupu chodců, aniž by § 19 ZPK takový postup umožňoval. Bez ohledu na Dopravním úřadem zvolenou formu je však zřejmé, že rovněž v tomto případě došlo k úplné uzavírce Hradčanského náměstí bez bližšího odůvodnění se strohým konstatováním „konání summitu *Východního partnerství v ČR*“. Proč však bylo takové opatření zcela nezbytné a proč je takový důvod vůbec legitimním důvodem k nařízení faktické úplné uzavírky není možno v tomto případě zjistit a tedy ani přezkoumat.

Důkazy:

Seznam omezení k summitu Mezinárodního měnového fondu

- Článek na adrese: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/opatreni-uradu-ke-schuzce-nato-vyvolavaji-zavazne-otazky>

Článek „Přijede Bush. Policie varuje řidiče a obyvatele Hradčan“ na adrese

<http://zpravy.aktualne.cz/domaci/prijede-bush-police-varuje-ridice-a-obyvatele-hradcan/r~i:article:436641/>



- Harmonogram státní návštěvy G. Bushe na adrese <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/on-line-den-prvni-protesty-byly-videt-vic-nez-bush/r~i:article:439107/>
 - Článek „Obama s Medveděvem paralyzují dopravu v Praze“ ze dne 7. 4. 2010, viz http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/obama-s-medvedevem-paralyzují-dopravu-v-praze_164696.html?showTab=nejctenejsi-3
- Stanovení místní a přechodné úpravy silničního provozu ze dne 31. 3. 2014

72. Je tedy zjevné, že v rámci aplikace § 24 ZPK, který nestanoví meze ani důvody pro povolení uzavírky pozemní komunikace, dochází po téměř 20 letech účinnosti tohoto ustanovení k mechanickému povolování žádostí Policie o uzavírky pozemních komunikací, a to bez legitimních důvodů, což je dle sdělení Magistrátu **běžnou praxí**. Dopravní úřad se při aplikaci § 24 ZPK a vydání Rozhodnutí na základě žádostí Policie tedy **běžně neřídí zásadami správních orgánů** stanovenými v § 2 – 6 SŘ, které mu ukládají povinnost šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob a zasahovat do těchto práv jen v nezbytném rozsahu. Dopravní úřad tedy považuje za zcela běžnou praxi, umožněnou úpravou § 24 ZPK, že automaticky vyhoví policejním žádostem o uzavírku pozemních komunikací, aniž by blíže zkoumal rozsah, důvody či oprávněnost takového postupu. K tomu ho nakonec úprava uzavírky ve smyslu § 24 ZPK nejen nenutí, ale v zásadě mu ani nedává pravidla pro řešení kolize zájmů (v tomto případě zájmu na konání shromáždění a zájmu na uzavření Hradčanského náměstí kvůli státní návštěvě).
73. Podobný problém tedy zcela nepochybně může vzniknout i v budoucnu, neboť jak bylo uvedeno výše, náprava cestou opravných prostředků v rámci správního řízení, resp. správního soudnictví, není účinná, neboť nemůže přijít včas a zajistit tak ochranu výkonu ústavně zaručených práv. Navrhovatel je proto přesvědčen, že jediným možným řešením je zrušení neústavní úpravy uzavírek, tedy § 24 ZPK, a následné přijetí úpravy nové a ústavně konformní, která bude především upravovat důvody, které mohou vést k vydání úplné uzavírky, jakož i negativní výčet důvodů, kdy je vydání úplné uzavírky nepřípustné a zároveň bude stanovena povinnost tyto důvody řádně vypořádat v rámci odůvodnění rozhodnutí.
74. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že uzavírky dle § 24 ZPK jsou v praxi dlouhodobě užívány k obcházení ZPS. Tato nežádoucí praxe je pak umožněna ústavně nekonformní úpravou § 24 ZPK, která (i) nestanovuje účel, kterého má být povolením uzavírky dosaženo, (ii) nestanovuje důvody ani podmínky, resp. meze pro vydání uzavírky a (iii) pro vydání uzavírky používá zcela nevhodný způsob – formu rozhodnutí namísto opatření obecné povahy, o které se fakticky jedná. Dle čl. 4 odst. 2 Listiny pak platí, že meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem, což v případě uzavírek, kde k citelným zásahům dochází, neplatí. Čl. 4 odst. 4 Listiny pak zakazuje zneužívání opatření, kterými se zasahuje do základních práv a svobod, k čemuž v případě uzavírek běžně dochází.
75. Ze všech výše uvedených důvodů považuje Navrhovatel § 24 ZPK v rozporu s ústavním pořádkem a navrhuje tedy, aby plénum Ústavního soudu rozhodlo o jeho zrušení.



VII.

Žádost o přednostní projednání

76. Navrhovatel žádá o přednostní projednání, protože vzhledem k výše uvedenému (i) výše uvedený zásah se týká velmi značného okruhu občanů, (ii) praxe v obcházení základních práva a svobod trvá již velmi od roku 1998 a (iii) obdobné zneužití § 24 ZPK k obcházení ústavně garantovaných práv je tedy vysoce pravděpodobné i v blízké budoucnosti. Této závažné újmě je tedy třeba efektivně bránit, neboť opakování výše uvedené praxe by představovalo útok na samou podstatu demokratického právního státu, kde státní moc slouží občanům, nikoliv státní moci samotné. Ve výše uvedeném spatřuje Navrhovatel **naléhavost věci** ve smyslu ust. § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
77. Navrhovatel rovněž spatřuje zájem na přednostním projednání s ohledem na presumpci správnosti správních aktů (viz čl. VII. písm. c) výše), kdy již vydané uzavírky musí být respektovány a vynučovány bez ohledu na jejich případnou nezákonnost.

VIII.

Návrh

78. S ohledem na výše uvedené Navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud vydal následující:

N á l e z

- I. **Ustanovení § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích se ruší uplynutím dne určeného v tomto nálezu.**

Mgr. Jiří Kučera, advokát, na základě plné moci