

MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX05PJ8WW  
prvotní identifikátor

odbor bezpečnostní politiky  
Nad Štolou 3  
170 34 Praha 7

Č. j. MV- 57001-13/OBP-2021

Praha 31. května 2021  
Počet listů: 11  
Přílohy: 12/86; + 2x spis na DVD

**Nejvyšší správní soud**

Moravské náměstí 6  
657 40 Brno

ID DS: wwjaa4f

Kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16.4.2021,  
č.j. 5 A 44/2021- 48

**Žalobce:** Ing. Vojtěch Razima, nar. 6.12.1968, Pražská 1148/59, Praha 10,

zastoupený: Pavel Uhl, advokát, č.ev. ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15, Praha 5,  
kontaktní e-mail: advokat@uhl.cz, ID DS: 5iza9qd

**Žalovaná:** Česká republika – Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, Praha 7

Přílohy: dle seznamu a kompletně samostatně na DVD



## I.

V předložené věci shora uvedený svolavatel Ing. Vojtěch Razima oznámil dne 1.3.2021 prostřednictvím advokáta (viz výše) Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „MHMP“) shromáždění ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon“), na 18.4.2021, čas od 12:00 do 14:00 hod., na místo náměstí U Svatého Jiří, Praha 1 – Hradčany.

MHMP ověřil, že dotčený pozemek, kde se má shromáždění konat, je ve vlastnictví České republiky a příslušnost hospodařit s majetkem státu zde vykonává Správa Pražského hradu, a vyzval svolavatele k doložení souhlasu vlastníka/uživatele pozemku s konáním shromáždění, neboť zastává názor, že místo není veřejným prostranstvím. Svolavatel souhlas nedoložil, neboť místo naopak za veřejné prostranství považuje.

MHMP poté oznámení odložil usnesením ze dne 29.3.2021, č.j. MHMP 380354/2021, sp.zn. S-MHMP 274867/2021. Svoji argumentaci opřel s odkazem na definici veřejného prostranství dle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, primárně o okolnost, že v daném místě je vstup regulován, místo je střeženo a dostupnost místa je omezená i místně a stavebně, tudíž se nemůže jednat o místo přístupné každému bez omezení.

Proti usnesení se svolavatel odvolal k Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra napadené usnesení potvrdilo svým rozhodnutím ze dne 8.4.2021, č.j. MV- 57001-2/OBP-2021, v němž se v zásadě ztotožnilo s argumentací MHMP, zejména tedy, že místo není přístupné každému bez omezení. Konkrétně z důvodu limitů časových, prostorových i bezpečnostních, kdy areál Pražského hradu považuje za objekt s určitou trvalou mírou regulace vstupu a pobytu. Proto dle Ministerstva vnitra nebyla splněna podmínka dle § 34 obecního zřízení, spočívající v neomezené přístupnosti místa.

Toto rozhodnutí bylo následně v reakci na žalobu svolavatele zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze (dále také „soud“) ze dne 16.4.2021, č.j. 5 A 44/2021-48, a věc byla Ministerstvu vnitra vrácena k dalšímu řízení. Městský soud opřel rozsudek především o závěr, že určitá omezení nebrání tomu, aby dané místo bylo veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 obecního zřízení (v podrobnostech viz rozsudek v příloze; jako přílohu datové zprávy přikládá MV pouze stěžejní dokumenty, věci se týkající, a kompletní spisový materiál zasílá na DVD ve dvou kopiích poštou).

Proti uvedenému rozsudku podává Ministerstvo vnitra kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Ministerstvo se neztotožňuje se závěry soudu, že určitá omezení nebrání kvalifikaci toho kterého místa za veřejné prostranství, resp. že místo konání shora uvedeného shromáždění je veřejným prostranstvím.

## II.

MV se nadále neztotožňuje s výkladem pojmu veřejného prostranství dle § 34 obecního zřízení, k němuž se soud přiklonil, byť obě sporné strany i soud odkazují na tutéž judikaturu.



Jak ze zákonné definice, tak i soudem citované odborné literatury (a judikatury) vyplývá, že takové prostranství musí být přístupné *každému a bez omezení a nezávisle na vůli vlastníka*, jde o prostor volně přístupný komukoliv a dále např. daný prostor nesmí být ani vlastníkem oplocen či jinak uzavřen, neboť by tak ztratil svoji funkci veřejného prostranství.

V průběhu dosavadního řízení nebylo v zásadě zpochybněno, že předmětný prostor je omezen (či byl i v minulosti omezován) jednak časově, dále je vstup omezen prostorově, mj. hradbami, ale i možností vstupu pouze skrze hlídané brány (a to hlídané vždy alespoň Hradní stráží), a konečně v případě regulace vstupu vojenskými či bezpečnostními složkami neplatí ani neomezenost vstupu po stránce personální, může-li být některým z příchozích odepřen vstup z hledisek bezpečnostních.

Tato časová, prostorová i personální omezení, která jsou zároveň trvalého charakteru, neodpovídají požadavku neomezenosti dle zákonné definice, a užívání daného prostoru veřejností není srovnatelné ani s jinými místy, jako jsou ulice či chodníky v běžné zástavbě, kde o charakteru míst coby veřejných prostranství není pochyb. Tam žádná podobná regulace uplatňována není, naopak jde o prostory *skutečně* přístupné každému bez omezení, resp. volně přístupné komukoliv.

Pokud soud vychází z předpokladu, že v rozporu s definicí dle § 34 obecního zřízení *určitá omezení* nebrání prohlášení určitého místa za veřejné prostranství, je poté otázkou, co je pro soud *dostatečně relevantním omezením*, aby se už o veřejné prostranství nejednalo.

Jinak by totiž podmínku „jen určitých“ omezení splňovala i jiná místa s regulovaným vstupem, jako např. jiné kulturní památky či zoologická zahrada se vstupným, jiná národní kulturní památka, z vůle vlastníka regulovaná návštěvním řádem, ovšem bez vstupného, městský hřbitov atd. Neboť i v takovýchto místech je vstup možný „po splnění určitých podmínek“. Kdy zde vlastník či správce stanovuje určitá pravidla (podmiňuje užívání místa veřejností) typicky návštěvním řádem, a to z titulu vlastnictví či správcovství. Návštěvní řád je tu projevem vůle vlastníka, který mj. chrání svůj majetek (či plní povinnosti dle norem památkové péče). Podobný režim se naopak nevztahuje na silnice, ulice atd.

Soud se blíže nezabýval ani splněním *všech podmínek* (ne)existence veřejného prostranství, tedy zda místo sloužilo jako veřejné prostranství od nepaměti, na základě určitého projevu vůle (výslovného či konkludentního) anebo úředního rozhodnutí. Přestože Ministerstvo vnitra namítalo existenci trvalého (dlouhodobého) stavu, kdy místo jako veřejné prostranství neslouží a nesloužilo, a žalobce zase tvrdil opak (s oporou v beletrii a domnělém účelovém určení místa na základě jedné přestavby).

Ministerstvo vnitra proto trvá na stanovisku, že vlastnosti daného místa neodpovídají podmínkám § 34 obecního zřízení; k témuž viz též stanovisko dotčeného subjektu v příloze, rozebírající jak historii místa, tak relevantní judikaturu (citovanou i soudem) podrobněji.

### III.

Soustředíme-li se na argumentaci uvedenou v rozsudku Městského soudu v Praze, tak soud východiska vyplývající z judikatury deklaratorně sdílí, poté však už bez dalšího usuzuje, že omezení přístupnosti výše zmíněnými limity charakter daného místa coby veřejného prostranství nevylučují, příchozí jsou „pouze“ omezení regulací související se specifičností daného místa.



Tyto závěry jsou opřeny do určité míry o 1) způsob *užívání v souladu s povahou a účelem* daného místa, a argumentováno je i skutečností, že 2) *i jiná místa či statky*, u nichž je připuštěno veřejné užívání (lesy, parky, voda) jsou *nějak regulovány*, kdy je zároveň směřována otázka obecného užívání s kvalifikací místa coby veřejného prostranství. Soud též mohl být ovlivněn 3) i některými dílčími závěry, s nimiž se lze setkat v odborné literatuře, které nad rámec „neomezenosti“ přece jen některá omezení, vázaná pouze na konkrétní místa či situace, připouštějí.

### III. – 1)

K povaze a účelu daného místa však lze upozornit, že se jedná o historické i stávající sídlo hlavy státu, což samo činí místo specifickým (dodejme, že bez ohledu na osobu danou funkci momentálně zastávající), a dále o národní kulturní památku. Z druhé uvedené vlastnosti dále vyplývá i režim obvyklý regulaci míst podobné kategorie, tedy jako je tomu v případě jiných hradů a zámků. Ta (také) nejsou účelově určena k pořádání veřejných shromáždění. Totéž z obou úvodem uvedených charakteristik, resp. účelových určení, platí i o areálu Pražského hradu. I z hlediska historického úzu nebyly vnitřní prostory Pražského hradu užívány k účelům pořádání veřejných hromadných akcí či shromažďování.

Návštěvní řád (doložený nejpozději v rámci soudního řízení i k období 90. let minulého století, kdy dle žalobce místo údajně nijak regulováno nebylo – pro období mladší se to předmětem sporu nestalo, byť i následující návštěvní řády předcházející doloženému poslednímu-aktuálnímu znění lze předložit), vychází právě z premisy, že se nejedná o veřejné prostranství, a proto lze z pozice správce pro užívání daného místa stanovit návštěvním řádem určité podmínky. Toto oprávnění se opírá o soukromoprávní titul; v předložené věci správce (vlastník) nadto plní i úkoly stanovené přímo zákonem (správa sídla hlavy státu a zajišťování souvisejících činností; správa národní kulturní památky).

Dále pokud by bylo bez dalšího dovozeno, že areály či vnitřní prostory kulturních památek (problematika má širší dopad, netýká se jen Pražského hradu) jsou z povahy věci určeny i ke shromažďování (ač k tomuto závěru min. obecná empirie nevede), otevíralo by to pak prostor k nemožnosti zohledňovat převažující účelové určení u všech ostatních podobných prostor.

Zde lze znovu odkázat nejen na v rozhodnutí MV již zmiňovanou jinou národní kulturní památku typu hradu Karlštejn, ale i další místa určená k regulovanému veřejnému užívání pro určité účely (botanická zahrada s volným vstupem, veřejné koupaliště, hřbitov). Kde v případě sporu nyní bude platit, že svolavatelé postačuje oznámit shromáždění na dané místo, bez ohledu na jeho převažující určení (a omezování ostatních, včetně omezování vlastníka či správce nebo omezení v plnění úkolů stanovených zákonem) jen proto, že půjde v důsledku rozšiřujícího výkladu přijatého soudem rovněž o veřejné prostranství, kde má zkrátka každý právo se shromáždit (neboť přes určitá omezení jde zde umožněn vstup).

A je-li dané místo regulováno časově, tak mu bude toto právo svědčit i bez ohledu na čas (po zavírací hodině), neboť zákon zde žádné apriorní překážky neklade, půjde o veřejné prostranství (jinak obvykle neregulované stran vstupu ani časově), a přístup na dané místo tedy bude muset být umožněn. K tomu závěry soudu, který explicitně zmiňuje i dětská hřiště apod., vedou. Byť Ústavní soud např. v nálezu ze dne 21.9.2004, sp.zn. Pl. ÚS 50/03, k podobným místům uvádí, že nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.



Takové závěry však mohou být i poměrně problematické, pokud je vlastníkem či správcem např. obec, příspěvková organizace, univerzita, nebo i ryze soukromý vlastník atd., počítající s určitým režimem místa (a návazně i korespondující pracovní dobou zaměstnanců pečujících o místo nebo je střežících), kdy v případě nesouhlasu vlastníka či správce s konáním akce jak všeobecně a bez výjimek, tak min. mimo otevírací dobu, je i obtížně představitelné, jak stát bude vynucovat vstup, resp. zajišťovat konání shromáždění na takovém místě, byť proti vůli správce či vlastníka daného prostoru.

Tyto praktické problémy rozšiřujícího výkladu soud nezohledňuje, ale jeho důsledky se nyní mohou promítnout i do řady dalších sporů v jiných (byť možná méně kontroverzních) případech, např. bude-li se svolavatel domáhat vstupu na nádvoří radnice, jinak mimo úřední hodiny uzavíraného, nebo do areálů typu arboreta, hřišť s regulovaným vstupem, přes den volně přístupné botanické zahrady ve vlastnictví obce apod., kde již podobný způsob aplikace práva vede k rozporu jak s účelovým určením daného místa, tak i veřejným konsenzem stran mezi práv a svobod, střetávají-li se s právy a svobodami jinými.

Ostatně ani v případě Pražského hradu nebylo argumentováno, že by se jednalo o místo účelově určené k pořádání veřejných shromáždění. Smyslem celého řízení bylo pouze skrze postup dle shromažďovacího zákona dosáhnout „úřední“ deklarace určitého místa coby veřejného prostranství, z důvodu nesouhlasu s určitými opatřeními regulujícími aktuálně vstup do areálu (sama opatření, tj. omezení, však soud nezpochybil).

Cílem žaloby (resp. celého postupu žalobce) ostatně *nebyl* ani *výkon shromažďovacího práva či jeho ochrana*, ale zvrácení opatření správce kulturní památky / areálu zvláštního určení. To doložilo Ministerstvo vnitra v předcházejícím řízení (viz jeho rozhodnutí a vyjádření k žalobě), a netají se tím ani žalobce (viz jeho veřejná prohlášení v přílohách vyjádření). Prostřednictvím formální ohlášky shromáždění má být *soudně* řešeno, kdy či jak má být ta která kulturní památka přístupná veřejnosti (byť jde jinak o téma z hlediska veřejné či politické debaty legitimní).

Ministerstvo vnitra proto i v tomto ohledu nadále zastává názor, že jde o zneužívající aplikaci práva, kde je tvrzen a tvrzeně prosazován jeden cíl, aby bylo dosaženo cíle zcela jiného, k jehož reglementaci norma určena není. Tedy k regulaci opatření vlastníků či správců kulturních památek nebo objektů zvláštního významu ve vlastnictví státu. A do důsledku vzato následně i opatření *jakéhokoliv* vlastníka (nikoliv jen státu).

Svým způsobem se tak opakovaně setkáváme se strategií, odmítnutou judikaturou Nejvyššího správního soudu už v jiných případech (viz zejména rozsudky ve věci Modrava I a Modrava II, či v jiném ohledu Duchcov I a Duchcov II), kdy je odkaz na ochranu ústavně zaručeného shromažďovacího práva či procesní režim jeho ochrany použit jako technický prostředek k prosazení cílů jiných nebo mimoběžných (příp. i nelegitimních, ba protiprávních).

Stran účelového určení a historického vývoje, nebo spíše stavu, Ministerstvo vnitra (oproti žalobci) v každém případě trvá na tom, že se nikdy nejednalo o místo veřejnosti neomezeně přístupné, ani k tomuto účelu nebylo kdy určeno či zamýšleno.

Zde Ministerstvo vnitra v podrobnostech pro další konkrétní (a zevrubné) argumenty opodstatňující daný závěr odkazuje (pro přehlednost textu) na příložený Ministerstvem vnitra vyžádaný rozbor Kanceláře prezidenta republiky (coby zřizovatele Správy Pražského hradu), která disponuje potřebnou historickou odbornou znalostí. Z něho mj. vyplývá, že historicky se



jednalo o samostatně spravovaný areál, který k využívání veřejností určen nebyl a který podléhal omezením velmi podstatným, ať už se jednalo o císařskou / královskou rezidenci, nebo později o sídlo prvního prezidenta a o období následující.

Pokud by tedy pro úvahy soudu mělo být rozhodující spíše *účelové určení místa*. Jakkoliv, nutno dodat, jeho obsah zůstává v podání soudu nejasný – soud se k němu vlastně vůbec nevyjadřuje, ani se jej nepokouší nějak vymezit (a z toho případně návazně vyvodit korespondující závěry).

I když se domníváme, že pro kvalifikaci určitého místa coby veřejného prostranství je rozhodující především fakt *neomezené přístupnosti* – z rozhodnutí historického vlastníka, konkludentně, od nepaměti či alespoň dlouhodobě v čase, jak už zbylo zmíněno v rozhodnutí Ministerstva vnitra. Ani to však z přiloženého rozboru, opírajícího se o odbornou literaturu, nevyplývá. Respektive historicky je doložen *pravý opak*.

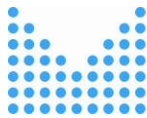
Při kvalifikaci místa ohlášeného shromáždění vycházelo Ministerstvo vnitra krom doložených příkladů dosavadní regulace a omezení i z vlastní historické paměti a dosavadního úzu. Na základě přiloženého historického rozboru odborného subjektu, který disponuje hlubší historickou znalostí a odborností, jakož i archivním zázemím, však má Ministerstvo za zřejmé a za prokázané *odlišné účelové určení místa*, než tvrdí žalobce. A zároveň že se *nikdy nejednalo* o všeobecně veřejně dostupné místo, přesněji o *veřejné prostranství*.

Ve správním řízení (ani v intervalu pro vyjádření k žalobě) nemělo Ministerstvo vnitra prostor k opatřování odborných analýz takové šíře a hloubky, vycházelo tedy ze zdrojů výše (resp. v rozhodnutí) zmíněných. Na druhé straně má za to, že zmíněný podklad odborného subjektu závěry žalované plně podporuje a tvrzení žalobce definitivně vyvrací.

Již argumentace MHMP a návazně pak i Ministerstva vnitra pak vychází z podkladů a závěrů, které byly v dalším řízení pouze prohlubovány a detailněji argumentovány, ovšem jejich jádro a podstata se nezměnila, a další dokazování a argumentace jejich správnost pouze potvrdily.

Právě uvedené se týká i argumentů z oblasti stavebního práva, konkrétněji např. územním plánem a označením kódem ZVO („Plochy pro umístění areálů a komplexy specifických funkcí...“), z něhož nevyplývá znak veřejnosti prostranství (v podrobnostech viz rozbor Kanceláře prezidenta republiky – Správy Pražského hradu v příloze). S areálem Pražského hradu nepočítá ani vyhláška hl. m. Prahy o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (podrobněji rovněž viz zmíněnou přílohu). Otázka relevance územně-plánovací dokumentace byla zmíněna již v řízení před soudem, kde sama hl. m. Prahy vylučuje její závaznost (shodně i soud), „veřejnost“ je zde indikována na základě „terénních průzkumů“ a v konkrétních případech je sama tato dokumentace nekonzistentní fakticky (viz příklad Františkánské zahrady), nebo i právně (právní kritéria zde ostatně klíčovou roli nehrála).

Pro úplnost lze dodat, že několik málo akcí, které lze kvalifikovat jako shromáždění a které v areálu Pražského hradu za posledních cca 30 let proběhly (většinu představovaly akce hnutí Extinction Rebellion, realizované v době zcela nedávné) nebyly ohlášeny (ať už se tak stalo pro účely obejití dosavadních pravidel, nebo právě pro účely vyvolání střetu a návazně získání pozornosti médií, resp. veřejnosti). A jinak byl zásadně respektován úzus, že vnitřní prostory Hradu nejsou účelově určeny ke shromažďování, resp. shromáždění zde



neprobíhala, ani sem nebyla hlášena (a min. v návaznosti na ohlášení takového záměru nakonec nebyla realizována).

### III. – 2)

Ani poukaz na určitou míru regulace v případě jiných míst či statků, rovněž veřejně užívaných, nepovažujeme za příléhavý.

Jednak z tohoto úhlu pohledu pak lze jen stěží nalézt otázku, která by veřejným právem nějak regulována nebyla. I veřejná prostranství, kde o této vlastnosti místa není nejmenších pochyb a není zde uplatňována žádná prostorová, časová nebo personální regulace (běžná ulice například), jsou regulována např. z hledisek zvláštního užívání, stavebního práva, přestupkového práva (zábor, znečištění) atd.

Proto omezení či jejich absence by měla být srovnávána s omezeními (či jejich absencí), která jsou (či naopak nejsou) obvykle spojena s místy uvedenými v demonstračním výčtu dle § 34 obecního zřízení (typicky ulice), nikoliv s omezeními týkajícími se míst kvalitativně zcela odlišných (např. zmiňovaný les) a sledujícími jiné chráněné zájmy (např. prevence poškození porostu, ochrana zvíře, půdního krytu atd.). Kde se navíc tato omezení neuplatňují *ad hoc*, ale zásadně plošně, pro celý okruh dané kategorie či subkategorie veřejného statku nebo prostoru.

Ze znění klíčových částí rozsudku, v nichž teprve je obsažena argumentace samotného soudu (viz body 52. – 56.), je zároveň zřejmé, že soud směřuje instituty obecného užívání (či veřejného užívání), a veřejného prostranství.

Určitý způsob či režim obecného užívání však ještě nutně neimplikuje, že daný statek je zároveň i veřejným prostranstvím. Podobně ze samotné fakticity určité míry užívání určitého místa veřejností ještě nevyplývá, zda se tak děje z titulu kvality místa coby veřejného prostranství, a nikoliv z rozhodnutí vlastníka, jemuž i nadále zůstává oprávnění určit míru a způsob zpřístupnění daného statku.

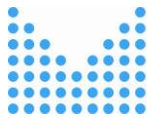
### III. – 3)

Jedním z argumentů, který v řízení zazněl a který mohl ovlivnit i soud, je dále hypotéza, že zejména časové omezení vstupu do určitého prostoru ještě nevyklučuje charakter místa coby veřejného prostranství (Černín, K. Veřejná prostranství, Terra inkognita. Právník, 2016, č. 10, s. 803–817). Názor, samotným autorem označený za sporný a i jinak ojedinělý, je však kriticky reflektován nejen žalovanou, ale i jinými autory:

*„Formulaci „bez omezení“ považujeme za zcela zásadní, kdy ve svém důsledku bude znamenat předěl mezi veřejnými prostranstvími a ostatními veřejně přístupnými prostory, které i s jistými omezeními mohou být veřejně užívány, kupř. oplocené parky, které jsou na noc uzavírány, obchodní pasáže atd. V těchto případech ale již nelze hovořit o přístupnosti daného prostoru bez omezení, a tudíž takové užívání nelze subsumovat pod výše uvedenou definici veřejného prostranství.*

*K. Černín je poněkud odlišného názoru, když uvádí:*

*„fakt, že se park, či tržiště ve vlastnictví obce na noc zavírají, není na překážku tomu, aby mohly být považovány za veřejné prostranství. Obezřetněji je však třeba přistupovat k časově omezenému užívání, v případě, kdy se sporné veřejné prostranství nachází na*



*pozemku fyzické, či právnické osoby. Zde je třeba pečlivě vážit, zda omezením přístupu, byť jen částečným, není zpochybněna vůle dané osoby věnovat svůj pozemek beze zbytku k naplňování veřejného účelu.“*

*S tímto však nelze souhlasit, a to především vzhledem ke skutečnosti, že vlastnictví dané nemovité věci, která je veřejným prostranstvím, je naprosto irelevantní, jak vyplývá z § 34 OZř. Stručně řečeno, podmínky veřejného prostranství jsou vždy stejné bez ohledu na právní status vlastníka dané nemovité věci. V případě, že bychom rozlišovali mezi vlastnictvím nemovité věci soukromou osobou, právnickou osobou, státem, či veřejnoprávní korporací, dostali bychom se do konfliktu s čl. 11 odst. 1 Listiny, dle kterého má vlastnické právo všech vlastníků stejný obsah a ochranu.“ (Huneš, K., Randusová, E., Mácha, A.: Veřejné prostranství a jeho platný vznik. Právní rozhledy, 2017, č. 10, s. 366-371)*

Přinejmenším je potřeba rozlišovat mezi veřejným prostranstvím ve smyslu definice dle § 34 obecního zřízení, a ostatními prostory, byť obvykle veřejně přístupnými, ovšem s určitými omezeními, která vyplývají z povahy a určení daného místa.

Autoři právě citovaného textu dále uvádějí: „*Význam veřejného prostranství lze spatřovat především v jeho funkci sociální, tedy jednoduše řečeno, veřejná prostranství slouží především setkávání lidí. Vedle ostatních funkcí veřejného prostranství, jako jsou funkce dopravní, rekreační a mohli bychom mluvit i o funkci ekonomické, bude vždy funkce sociální převažovat a s ostatními funkcemi bude vždy provázána. Díky tomuto můžeme také částečně odlišit veřejná prostranství od jiných prostor ve veřejném užívání, např. od krajiny, lesa, řek atd. Avšak kupř. v případě pozemních komunikací jsou tyto rozdíly značně stírány a odlišit veřejná prostranství od pozemních komunikací lze v některých případech jen velmi obtížně, především v případě některých pozemních komunikací zvláště s ohledem na výše citovanou definici veřejného prostranství. Pozemní komunikace budou právě díky taxativnímu výčtu často veřejná prostranství tvořit, neboť ulice a chodníky jako veřejná prostranství taxativně vyjmenovaná, jsou tvořeny právě pozemními komunikacemi. To ale neznamená, že všechny pozemní komunikace v obci budou zároveň tvořit veřejná prostranství.“*

Domníváme se, že tento dominantní účel v případě areálů kulturních památek, a *in concreto* i Pražského hradu, který je zároveň sídlem hlavy státu, shledat nelze. Jak už bylo shora uvedeno, místo v minulosti nebylo konsenzuálně vnímáno jako místo setkávání veřejnosti či místo konání veřejných shromáždění, mezi primární určení místa patří jeho charakter sídla hlavy státu, a dále (či návazně) kulturní památky a cíle turistů, to vše s odpovídajícím a v čase dlouhodobým bezpečnostním, majetkovým a památkovým zajištěním (resp. omezeními tohoto druhu).

Neshledáváme pak veřejné subjektivní právo, resp. soudně vymahatelný nárok, na změnu takového určení soudní cestou. Krom bezpečnostních, památkových aj. hledisek jde do značné míry o rozhodnutí politické, nikoliv právní.

Za obvyklých okolností (mimo pandemická opatření, kdy jsou některé kulturní památky uzavřeny kompletně) je zároveň obtížně představitelné skloubení funkce vnitřních areálů kulturních památek (a opět se zde nejedná pouze o Pražský hrad) v jejich určení kulturním, turistickým apod., s tvrzenou funkcí takového místa i coby lokace určené k pořádání veřejných shromáždění.





V případě Pražského hradu se pak přidává i další jeho účelové určení, coby sídla hlavy státu, a to s omezeními, která lze i historicky doložit (a Ministerstvo vnitra tak činí, viz výše) a která budou aktuální i do budoucna (akce související s výkonem funkce, státními návštěvami a jejich zabezpečením, diplomatickým protokolem atd., na které pamatuje právě i návštěvní řád). To nevyklučuje určitou míru zpřístupňování veřejnosti, děje se to ostatně i u jiných vládních či podobných objektů, v časově či místně různém rozsahu. Nevyplývá z toho ale veřejnost „neomezená“, potažmo že se poté definičně jedná o veřejné prostranství.

#### IV.

K dalším argumentům a otázkám, jimiž se rozsudek MS v Praze zabývá, namítáme následující:

K argumentu, že areál je průchozí a je zde umístěna např. i pobočka České pošty, lze uvést, že totéž platí či může platit i u jiných kulturních památek, souviset to může spíše s charakterem místa coby turistické destinace, odkud turisté posílají (či posílali) pozdravy blízkým, příp. historicky pro účely servisu úřadu hlavy státu. Nikoliv že by se jednalo o doklad, že se jedná o běžnou součást města (zde však MV opět odkazuje spíše na rozbor v příloze).

Pro úplnost též dodejme, že k argumentu Františkánskou zahradou, přístupnou mj. od Jungmannova náměstí na Praze 1 či skrze průchod z Václavského náměstí, žalovaná doložila plánek z územně plánovací dokumentace hl. m. Prahy, kde toto místo – jinak přes den volně přístupné veřejnosti – jako veřejné prostranství evidováno není; pokud však časové omezení vstupu – což si lze představit i typově, bez vazby na tuto konkrétní zahradu – nebrání kvalifikaci daného místa za veřejné prostranství, znamená to i právo pořádat zde volně veřejná shromáždění, tedy i bez ohledu na hlavní účel místa a i bez ohledu na tato dlouhodobě platná omezení, určená vlastníkem/správce.

Stran poukazu na explicitní omezení shromažďovacího práva v blízkosti budov Parlamentu (a jeho absence na jiných místech) se dále MV domnívá, že rovněž nejde o přílehlavý argument, neboť tam není sporu, že se omezení týká ulic (a chodníků), které jsou jinak typicky za veřejné prostranství považovány. A nevyplývá z toho ani *a contrario*, že na všech jiných místech je shromažďování neomezeno. Už toho důvodu, že např. na místech pod širým nebem, která *nejdou* veřejným prostranstvím, je omezení možné právě z posledně uvedeného (jiného) důvodu. A také není-li určité místo veřejným prostranstvím, netřeba ani omezení jako výjimku zakotvovat přímo do zákona.

Dodejme také, že např. rozlehlá Valdštejská zahrada, náležející k areálu parlamentních objektů, v daném zákonném výčtu míst, kde je shromažďování zakázáno, uvedena není, ovšem jako prostor přes den veřejnosti přístupný by tedy rovněž měla být veřejným prostranstvím, a tím i legitimním místem pro konání veřejných shromáždění, byť je zde vstup (min. časově) rovněž regulován.

Stran analogické aplikace § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona pak MV zastává názor, deklarovaný již v rámci soudního řízení, že hrozí-li zásah do shromažďovacího práva, je třeba rozhodnout včas, aby byla ochrana efektivně poskytnuta (což se i stalo a soud zde konal velmi pružně a vstřícně). Ovšem mechanická analogie zde nezohledňuje např. otázku lhůty pro podání správní žaloby (obecná lhůta dle soudního řádu správního vs. speciální lhůta 15 dnů dle § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona), resp. podle jaké normy má být



propříště postupováno (zda výhradně dle § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona, nebo zda dílem dle cit. zákona, pokud jde o lhůtu pro rozhodnutí soudu, a dílem dle soudního řádu správního, pokud jde o lhůtu pro podání správní žaloby).

Každopádně závěry soudu o charakteru daného místa coby veřejného prostranství, byť přes řadu existujících omezení, z pohledu MV nemá oporu ani v definici dle § 34 obecního zřízení, ani v judikatuře a či doktríně soudem citované. Soud tento závěr (zjednodušeně řečeno) zkrátka zaujal, ovšem bez přesvědčivé opory v pramenech práva i vlastní argumentaci, a přinejmenším bez domýšlení všech důsledků, k nimž takové závěry vedou či v budoucnu v praxi mohou vést.

Dovedeno *ad absurdum*, a na výše již uvedených praktických příkladech dovedeno i ke vcelku očekávatelným a ne zcela výjimečným situacím a problémům, se proto daný výklad jeví jako chybný a otevírající navíc prostor právní nejistotě jak stran výkladu pojmu veřejného prostranství, tak pokud jde o postupy při regulaci výkonu shromažďovacího práva.

Ale (v neposlední řadě) i nejistotě, pokud jde o práva vlastníků („veřejných“ i ryze soukromých), na jejichž nemovitostech se někdo rozhodne uspořádat shromáždění, byť je vstup na dané místo obvykle časově nebo místně omezen a účelové určení místa se navíc třeba i vylučuje s konáním hromadných akcí typu veřejných shromáždění.

Ve zbytku (ke všem argumentům, které již v řízení zazněly), MV pro úplnost odkazuje na své rozhodnutí a na vyjádření k žalobě s přílohami, projednané Městským soudem v Praze, neboť už mají spíše podpůrný charakter a klíčovou otázkou k posouzení správnosti a zákonnosti rozsudku soudu je především výše uvedené.

Stran další argumentace, mj. jak stran historického charakteru místa, tak pokud jde o rozpor judikatury a doktríny k institutu veřejného prostranství se závěry přijatými soudem, viz též dále rozbor Kanceláře prezidenta republiky / Správy pražského hradu, která má detailnější historickou i místní znalost.

## V.

V neposlední řadě dále považujeme za relevantní i námitku, že nebyla oslovena Kancelář prezidenta republiky, resp. Správa Pražského hradu, jako *osoba zúčastněná na řízení* (§ 34 odst. 1 soudního řádu správního). Tím jí nebylo umožněno uplatnit v řízení přímo své argumenty, coby správce daného prostoru, jakkoliv jí z titulu jejího postavení založeného přímo zákonem vyplývá řada povinností, jejichž plnění může být rozhodnutím soudu dotčeno.

Považujeme za důležitou otázku, zda lze či nelze ve sporných případech opomenout vlastníka či správce místa, je-li veden soudní spor o charakter místa coby veřejného prostranství. Už z důvodu, že taková vlastnost místa, příp. její úřední deklarace, vlastníka omezuje, a to i do budoucna.

Rozhodnutí orgánu veřejné moci musí být postaveno na objektivních kritériích a (ne)vůle dotčeného subjektu zde v posledku nebude rozhodující, na druhé straně pokud je určitá forma účastenství přiznána např. i subjektům osobních údajů, mají-li být jejich údaje poskytnuty veřejnosti (čímž dojde k dotčení jejich práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení), viz mj. rozsudek NSS ze dne 17.12.2014, č. j. 1 As 189/2014-48, body 27 - 32, mělo by být obdobné postavení přiznáno i vlastníkovu či správci místa, o jehož



„veřejnost“ je veden spor. A jehož souhlas nadto je (byl) požadován jako podmínka konání shromáždění.

S ohledem na minimální lhůty pro rozhodování ve věcech shromažďovacího práva půjde jistě o obtížnou otázku (byť v případě negativního rozhodnutí Ministerstva vnitra k dotčení práv vlastníka/správce dojít nemohlo), na druhé straně min. v řízení soudním, kde rozsudek závazně určuje právní vztahy do budoucna, považujeme oslovení vlastníka či správce nemovitosti, o jejímž režimu se závazně rozhoduje, za obligatorní.

#### VI.

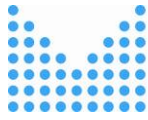
Ze všech výše uvedených důvodů proto žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační vyhověl a dle § 110 odst. 1 soudního řádu správního rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16.4.2021, č.j. 5 A 44/2021-48, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Mgr. Radek Šubrt  
ředitel

#### Přílohy:

- 1) Stanovisko Kanceláře prezidenta republiky – Správy Pražského hradu
- 2) oznámení o konání shromáždění
- 3) výzva MHMP k doložení souhlasu
- 4) usnesení MHMP o odložení oznámení
- 5) odvolání proti usnesení MHMP
- 6) rozhodnutí MV
- 7) žaloba proti rozhodnutí MV
- 8) vyjádření k žalobě
- 9) rozsudek Městského soudu v Praze
- 10) průvodka (doklad o doručení rozsudku)
- 11) Spisový přehled MHMP
- 12) Spisový přehled MV

2x DVD poštou – kompletní spisový materiál MHMP a MV



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

Vyřizuje: Mgr. Jan Potměšil  
tel. č.: 974 832 518  
e-mail: [jan.potmesil@mvcz.cz](mailto:jan.potmesil@mvcz.cz)