



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšera a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **RNDr. M. V.**, zastoupen Mgr. Robertem Cholenským, advokátem v Brně, Bolzanova 5, proti žalované: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje**, se sídlem Nádražní 2, Plzeň, o správní žalobě proti nezákonnému zásahu žalované a o námitkách proti rozpuštění shromáždění, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 10. 2011, čj. 57 A 66/2011 - 102,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 10. 2011, čj. 57 A 66/2011 - 102, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce se dne 14. 7. 2011 dozvěděl, že v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava dochází k nelegálnímu kácení stromů. Aktivisté vytvořili blokádu proti kácení stromů, jíž se účastnil i žalobce. Cílem blokády bylo zabránit poškozování chráněné přírodní lokality, poukázat na porušování zákona a vzbudit pozornost médií. Policie ČR poprvé zasáhla až dne 25. 7. 2011, a to tak, že vyváděla účastníky blokády z prostoru těžby. Zásahy trvaly do 12. 8. 2011.

II.

[2] Žalobce považoval zásah žalované za nezákonný. Podal správní žalobu s námitkami proti rozpuštění shromáždění a požádal o vydání předběžného opatření. Kácení považoval nadále za nezákonné, protože orgány ochrany přírody neudělily pro tuto činnost výjimku, nevyslovily s ní souhlas, ani nevydaly stanovisko podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“) a zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“). Žalobce uplatňoval účastí na bloádě základní politické právo shromažďovat se, právo na svobodu projevu a právo na odpor a občanskou neposlušnost. Projevoval svůj nesouhlas s nezákonným kácením a snažil se zabránit nevratné újmě na přírodních hodnotách. Žalovaná vyváděla účastníky shromáždění z prostoru těžby, čímž shromáždění rozpustila. Nebyly splněny podmínky k takovému postupu.

[3] Žalovaná uvedla ve vyjádření k žalobě, že se při zásahu nezabývala legálností těžby, ale zajišťovala pořádek a ochranu života a zdraví v době, kdy aktivisté bránili lesnickým zásahům. Žádný správní orgán nekonstatoval nelegálnost těžby. Žalovaná nepotlačovala shromažďovací právo aktivistů, pouze eliminovala jejich protiprávní jednání. Aktivisté navíc tvrdili, že protestují jako jednotlivci. Proto nešlo o spontánní shromáždění. Pokud by však soud přesto považoval blokádu za shromáždění, námitky, které žalobce podal dne 12. 8. 2011, by byly opožděné. Námitky bylo totiž možné podat do 15 dnů ode dne rozpuštění, tj. do 9. 8. 2011, neboť k rozpuštění shromáždění došlo 25. 7. 2011. Pokud by soud považoval žalobcovo podání za návrh na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, žalobce by jej podal sice včas, ale tento návrh by byl nepřipustný podle § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť bylo možné domáhat se ochrany i jinými procesními prostředky. V části návrhu na vydání předběžného opatření bylo podání žalobce neurčité a nesrozumitelné.

[4] Krajský soud v Plzni rozhodl rozsudkem ze dne 5. 10. 2011, čj. 57 A 66/2011 - 102, že shromáždění nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem, a odmítl návrh v části, ve které se žalobce domáhal uložení zákazu pokračovat v porušování jeho práva pokojně se shromažďovat. Podle krajského soudu podal žalobce námitky včas, neboť lhůta běžela ode dne, kdy skončily dílčí zásahy žalované proti aktivistům, tj. až od 12. 8. 2011. Soud definoval pojem shromáždění jako pokojný shluk více osob k využívání svobody projevu, k výměně informací a názorů, a k účasti na řešení věcí veřejných. Dospěl k závěru, že se v této věci jednalo o shromáždění. Aktivisté vstoupili do prostoru, kde měla probíhat těžba dřeva, setrvali v něm do zásahu žalované a nedopouštěli se násilí. Vyjadřovali svůj nesouhlas s těžbou dřeva v národním parku a projevovali politický názor v nejširším slova smyslu. Soud uzavřel, že akce aktivistů byla shromážděním, které bylo svoláno, avšak nebylo oznámeno. Takové shromáždění mohlo být rozpuštěno, jen jestliže nastaly okolnosti dle § 10 odst. 1 až 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), a to postupem podle § 12 odst. 1 téhož zákona. Žalovaná však nesprávně uzavřela, že akce nebyla shromážděním a nepostupovala podle tohoto zákona. Konalo-li se shromáždění na místě, kde zároveň probíhala jiná činnost, jež byla způsobilá ohrozit zdraví účastníků shromáždění, bylo nezbytné posoudit, která z činností má přednost a zajistit její nerušený průběh. Bylo tedy potřeba vyřešit otázku legálnosti těžby dřeva. Žalovaná se tím však nezabývala. Podle zákona o právu shromažďovacím mohl soud vyslovit pouze to, zda žalovaná rozpustila shromáždění v souladu se zákonem nebo nikoliv, nemohl však žalované zakázat, aby pokračovala v porušování práva žalobkyně, proto odmítl návrh žalobce v této části.

III.

[5] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozhodnutí krajského soudu včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Namítla, že blokáda aktivistů nebyla shromážděním. Shromáždění definovala jako současnou přítomnost více osob na konkrétním místě a v konkrétním čase, resp. jako shluk osob, který má jasnou místní, časovou a názorovou jednotu. V posuzované věci však probíhaly dílčí blokády, jež neměly kontinuální charakter. Aktivisté místo každý den opouštěli a vraceli se na jiná místa a v jiném personálním složení. Blokáda nebyla ani shlukem osob, neboť aktivisté byli od sebe vzdáleni a tvrdili o sobě, že protestují jako jednotlivci. Mimoto samotní organizátoři nepostupovali podle zákona o právu shromažďovacím a označili svou akci za shromáždění až dodatečně. Osoby v prostoru národního parku tedy vyjadřovaly svůj názor, nelze však tvrdit, že se jednalo o shromáždění ve smyslu zákona o právu shromažďovacím. Sami účastníci se neřídili tímto zákonem, nesplnili oznamovací povinnost a další zákonné povinnosti. Blokáda probíhala vždy v jiné oblasti a za účasti jiných osob. Konala se vždy od ranních hodin až do ukončení těžby. Poté se účastníci rozešli a následující den, pokud těžba probíhala, se opět uskutečnila dílčí blokáda na jiném místě. Shromáždění neprobíhalo bez přerušení. Proto se nemohlo jednat z časového a místního hlediska o jedno kontinuální shromáždění.

[7] Soud se nezabýval pojmem rozpuštění shromáždění a tím, zda bylo možné jednání stěžovatelky považovat za rozpuštění shromáždění. Z provedených důkazů nevyplýval úmysl stěžovatelky rozpustit shromáždění. Není zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že se „stěžovatelka soustavně snažila dosáhnout stavu, aby těžaři nebyli při své činnosti jakkoliv rušeni, tj. docílit nepřítomnosti aktivistů v místě jejich protestu“. Zasahovala totiž pouze proti malé části zúčastněných, a to jen proti těm, jež se nacházeli v území, kam byl zakázán vstup. Cílem stěžovatelky bylo předcházet trestné činnosti a zajistit ochranu života a zdraví jak aktivistů, tak osob provádějících těžbu. Žalovaná nijak nezasahovala vůči osobám mimo označený prostor. Soud však neprovedl důkazy, které tyto skutečnosti prokazovaly. Dne 12. 8. 2011 byla v lokalitě ukončena těžba a aktivisté území opustili dobrovolně, proto tento den nelze považovat za den rozpuštění shromáždění.

[8] Pokud krajský soud přes výše uvedené skutečnosti dovodil, že blokáda aktivistů byla shromážděním, a úkony žalované směřovaly k jeho rozpuštění, byl nepochybně naplněn důvod podle § 10 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. Blokáda se totiž konala na místě, kde účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. S tím souvisela otázka legálnosti těžby, jež byla právě tou činností, která ohrožovala aktivisty. Pokud by byla těžba nelegální, bylo by nutné ji zastavit a zajistit nerušený průběh shromáždění a naopak. Okresní soud v Klatovech však deklaroval oprávněnost těžby, protože předběžným opatřením uložil Občanskému sdružení hnutí – DUHA – Přátele Země Česká republika, aby se zdrželo pohybu a pobytu v lesích na území Národního parku Šumava, které by zabraňovaly provádění zásahů proti kalamitním škůdcům.

[9] Stěžovatelka dále namítla, že rozsudek krajského soudu byl zmatečný a nepřezkoumatelný, neboť žaloba se týkala shromáždění konaného v Národním parku Šumava, jež má rozlohu 680 km². Soud však ve výroku konstatoval nezákonnost rozpuštění shromáždění konaného v oblasti Ptáčího potoka v Národním parku Šumava o rozloze přibližně 4 km². Ve zbytku se s projednávanou věcí nevypořádal.

IV.

[10] Žalobce uvedl ve vyjádření ke kasační stížnosti, že shromáždění nemuselo být shlukem osob v těsné blízkosti, nemuselo mít stabilní personální obsazení a noční přestávky nenarušily jeho kontinuitu. Zákon o právu shromažďovacím nevyžaduje, aby shromáždění tvořilo shluk osob v bezprostřední blízkosti. Ze zákona není vyloučeno, aby se několik desítek osob nacházelo na ploše několika fotbalových hřišť, pokud to účastníci považují za nutné pro splnění účelu shromáždění. Pochybnosti o místní jednotě by mohly vzniknout tehdy, pokud by účastníci demonstrovali v různých městech, nikoli však v tomto případě. Shromáždění bylo kontinuální, i když pochopitelně netrvalo 24 hodin denně. Nezbytné noční přestávky nelze posuzovat jako přerušení shromáždění. Pokud účastníci tvrdili, že vystupovali jako jednotlivci, bylo to z důvodu obav z případných sankcí. Takové prohlášení však není vůbec podstatné, neboť to, zda se jedná o shromáždění, závisí na splnění zákonných znaků, nikoli na vůli účastníků. I kdyby bylo správné tvrzení stěžovatelky, že zasahovala pouze proti osobám v prostoru vyhrazeném těžbě, nic to nemění na tom, že se jedná o rozpuštění shromáždění. Uskutečnění shromáždění právě na území, kde probíhala těžba, bylo součástí shromažďovacího práva a sloužilo k vyjádření názorů zúčastněných osob.

[11] Žalobce nejednal protiprávně, neboť ochrana národního parku nebyla přestupkem. Stěžovatelka stále nepochopila princip, že v právním státě musí policie při neslučitelném konfliktu dvou skupin vyhodnotit, která ze skupin je v právu, a teprve poté zasáhnout proti druhé skupině. Stěžovatelka měla nejprve posoudit, zda je v právu skupina aktivistů nebo skupina těžařů, a podle toho postupovat. To však neučinila. Vady, pro které žalovaná označila rozsudek soudu za nepřezkoumatelný, považoval žalobce za formální, neboť rozsah shromáždění nebylo možné vymezit zcela detailně.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupí k posouzení důvodnosti kasačních námitek, je třeba učinit několik obecných úvah nad tím, zda a jaká kritéria by měl soud či správní orgán hodnotit při rozhodování, zda vzniklou situaci a jednání osob lze či nelze považovat za shromáždění osob resp. za výkon shromažďovacího práva. Bude třeba posoudit, zda se jedná o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím nebo o shromáždění, které není považováno za shromáždění podle tohoto zákona (§ 2) či zda vzniklou situaci vůbec nebylo možné považovat za shromáždění.

[15] Právní předpisy neobsahují definici shromáždění. Podle § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím slouží výkon tohoto práva občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů či stanovisek. Uvedené ustanovení vyjadřuje cíl a obsah shromažďovacího práva. Odborná literatura i soudní rozhodnutí zpravidla míří k podmínkám, za kterých lze shromáždění zakázat či rozpustit nebo k úvahám, zda to či ono shromáždění souvisí s poskytováním služeb a zákonem o

právu shromažďovacím se proto neřídí (sem patří případy shromáždění osob např. v nákupních centrech či při sportovních utkáních a nejedná se tedy o nyní projednávaný případ). To může souviset i s odlišným principem úpravy shromažďovacího práva v minulosti, která stála na povolovacím principu (v podrobnostech k tomu např. heslo „Shromažďovací a spolkové právo“, ve Slovníku československého práva veřejného, svazek 4, str. 189 a násl.). Zákon č. 135/1867 ř. z. o právu shromažďovacím, stanovil, že shromáždění pod širým nebem lze konat, jen udělil-li úřad k tomu výslovné povolení. V případě shromáždění povoleného podle zákona z roku 1867 nebylo zpravidla třeba pochybovat o jeho charakteru.

[16] Za synonyma termínu „shromáždit se“ lze v obecném jazyce považovat pojmy „shluknout se“ nebo „sejít se“. Tato synonyma mohou být užitečná při následných úvahách o potřebě fyzické přítomnosti osob účastnících se shromáždění či požadavku na vzájemnou interakci takových osob.

[17] Nejvyšší správní soud si je vědom, že chápání shromažďovacího práva se za posledních 150 let zásadně proměnilo. Do popředí vystupuje tendence odklonu od povolovacího režimu k oznamovacímu režimu (čl. 19 odst. 2 Listiny, § 1 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím). Na druhé straně je to zřetelný posun ve formách výkonu tohoto práva. Na počátku uvedeného období bylo shromažďovací právo realizováno „tradičním“ způsobem, kdy společně sdílené názory a postoje byly projevovány mezi jednotlivými účastníky navzájem i směrem vně shromáždění tak, že se všechny osoby fyzicky sešly, akce zpravidla měla předem avizovaný program a bylo lze snáze určit čas a místo konaného shromáždění. V dnešní době je tomu mnohdy jinak. I v důsledku nových možností komunikace a vzájemného sdílení názorů má shromažďovací právo v mnoha ohledech mnohem blíže než dříve ke svobodě projevu upravené v čl. 17 Listiny. Shromažďovací právo ostatně slouží mimo jiné k využívání svobody projevu (§ 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím). Více než v minulosti vystupuje do popředí zájem sdílet okolí vlastní individuální názory a zajistit jim náležitou prezentaci, spolu s působením „dovnitř“ mezi účastníky shromáždění nebo naopak jednotně navenek. K vyjádření a sdílení hodnot jsou dnes k dispozici komunikační technologie a mnohdy lidé nepovažují za potřebné se k těmto hodnotám přihlašovat vlastní fyzickou přítomností na určitém místě. Rovněž efekt spočívající v množství zúčastněných osob může být oproti minulosti méně významný právě proto, že podporu lze vyjádřit „na dálku“ cestou elektronické komunikace. Mnohem větší důležitost má dnes způsob prezentace postoje navenek. Mediální atraktivita takového výstupu může mít větší význam než tradiční shromažďovací právo a fyzická přítomnost účastníků shromáždění na konkrétním místě.

[18] Nejvyšší správní soud zvažoval, že by bylo v souladu se zásadou *tres faciunt collegium*, aby shromáždění tvořily alespoň tři osoby. Přiklonil se k pojetí, podle kterého lze shromáždění vymezit jako dobrovolné setkání nejméně dvou osob na veřejném místě za účelem vymezeným v § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím, tedy k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek (shodně Černý, P., Lehká, M. Zákon o právu shromažďovacím. Komentář. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 18). Podstatná však bude míra jejich vzájemné interakce, jak o tom bude pojednáno dále.

[19] Dalším kritériem, kterým je třeba se zabývat, je účel resp. cíl shromáždění. Lze souhlasit s tím, že zákon o právu shromažďovacím upravuje pouze část shromažďovacích aktivit jednotlivců a úprava je zaměřena na výkon shromažďovacího práva jako práva politického (shodně Jemelka, L., Břeň, J.: Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím a zákon o právu petičním s komentářem. Praha, ASPI, a.s., 2007, str. 73). Cíl, resp. účel shromáždění, byť je označován jako politický, je třeba chápat maximálně široce, spíše jako vyjádření postoje k věci veřejným. Mnohdy i problémy mající svůj původ mimo „politickou“ oblast v užším smyslu, např. ve sféře životního stylu, mohou být současně výrazem postoje k přijímání určitých hodnot většinovou společností a tedy postojem ke správě věcí veřejných. Naproti tomu shromáždění související s poskytováním služeb a jiná shromáždění nesloužící účelu podle § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím nejsou shromážděními v režimu tohoto zákona.

[20] Pro obecné inspirativní srovnání není bez zajímavosti, že zahraniční soudy v minulosti odmítly ochranu i akcím, které z obecného hlediska nepochybně byly shromážděním osob. Např. Spolkový ústavní soud Německa zaujal v souvislosti se svobodou projevu, která se shromažďovacím právem úzce souvisí, v případě technoparty tzv. *Loveparade* v Berlíně právní názor, že účelem těchto akcí byla především zábava a projev mínění byl jen zanedbatelným veřejným aktem. Proto na nich nešlo o shromažďovací právo (rozhodnutí ze dne 12. 7. 2001, 1 BvQ 30/2001). Právní náhled na akce podobného druhu posléze prošel vývojem, neboť činnost mající zpočátku primárně kulturní povahu, může následně získat širší společenský vliv a může iniciovat potřebu veřejně vyjádřit postoj k akci tohoto druhu. Pokud je takový postoj vyjadřován při setkání více lidí, nelze i v takových případech *a priori* vyloučit výkon shromažďovacího práva.

[21] Stěžovatel se proto správně snažil zvažovat, zda v tom kterém případě jde skutečně o výkon shromažďovacího práva. Činil tak pomocí absurdních příměrů (úvahy, zda houbaři sbírající společně v lese houby, rovněž nejsou shromážděním). Nic na tom nemění ani zcela obecné stanovisko žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti, znevažující úsudek policie, pokud by neměla být schopna odlišit tyto zcela rozdílné formy projevu.

[22] Pokud je napadení určité lokality kůrovcem předmětem vyjádření určitého názoru, není takové téma v rozporu s požadovaným účelem shromáždění. Tato problematika nemůže být vyňata z působnosti zákona o právu shromažďovacím. Zákon ostatně hovoří o veřejných a jiných společných záležitostech. Je nepochybné, že o takový případ šlo i v souzené věci. Z hlediska účelu šlo nepochybně o vyjádření názoru na věc veřejnou. Jiná věc však je, zda konkrétní skutkové okolnosti umožňovaly závěr, že byly naplněny definiční znaky shromáždění, ať již byl účel akce jakýkoli. Jen v kladném případě lze totiž pojmově uvažovat o ochraně prostředky shromažďovacího práva.

[23] Jak již bylo uvedeno, shromažďovací právo má úzkou souvislost se svobodou projevu a lze jej chápat též jako zvláštní formu projevu této svobody. Při úvahách, co tedy vlastně bylo cílem či účelem shromáždění, je proto třeba uvažovat, zda byl tento cíl naplněn skutečně výkonem shromažďovacího práva nebo zda bylo účelu dosaženo již tím, že účastníci akce projevíli dostatečně účinnou formou každý svůj postoj k určité skutečnosti a dosáhli toho, aby byl tento postoj prezentován jejich okolí.

[24] I při výkonu shromažďovacího práva platí obecná zásada, že jeho výkonem nelze nepřiměřeně omezovat práva jiných (shodně Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol., Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, str. 463). Shromážděné osoby mají právo se sejit a vyjádřit svůj postoj či vyměňovat si názory a informace. V tom jim nesmí nikdo bránit [čl. 19 odst. 1 Listiny]. Je však třeba rozlišovat na jedné straně omezení práva shromažďovat se, které je přípustné pouze za podmínek čl. 19 odst. 2 Listiny a povinnost dodržovat při výkonu shromažďovacího práva právní předpisy. Výkonem shromažďovacího práva nelze ospravedlnit např. projevy vandalství, ke kterým může při shromáždění docházet. Nepochybně rovněž nelze pod záruky výkonu tohoto práva či svobody projevu podřazovat násilné činy, byť by jejich motivací rovněž mohlo být vyjádření určitého postoje. Právní předpisy ostatně upravují právo pokojně se shromažďovat [čl. 19 odst. 1 Listiny, čl. 20 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv]. Je proto třeba vždy uvážit, zda případné porušování právních předpisů bylo nezbytné k pokojnému výkonu shromažďovacího práva a zda samo o sobě nebylo vyjádřením postoje či stanoviska, tedy účelu, pro který se shromáždění koná nebo zda takové porušování právních předpisů nebylo ve vztahu k výkonu shromažďovacího práva samoučelné. Jinými slovy, zda a jak by byl výkon shromažďovacího práva omezen, i pokud by současně nedocházelo k porušování právních předpisů.

[25] Jak již bylo uvedeno, ze samotného pojmu shromáždění, resp. právo shromažďovací, vyplývá, že jeho imanentním rysem je setkání více osob. Právě tím, že projevují postoje společně, dávají těmto postojům novou kvalitu prostřednictvím způsobu jejich prezentace. V současné době, kdy technické možnosti dávají neomezenému okruhu osob možnost sdílet společné postoje např. na sociálních sítích, je zřejmé, že shromažďovací právo se dostává do těsného vztahu s realizací svobody projevu a je skutečně jednou z forem jejího vyjádření. Přesto je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že k realizaci shromažďovacího práva je třeba, aby se zainteresované osoby skutečně sešly a spolupůsobily na své okolí. Právě ono spolupůsobení více osob je základním rysem shromáždění, oproti individuálně vyjadřovaným postojům. S tím souvisí požadavek vzájemné interakce shromážděných osob. Aby mohlo jít o vyjádření společných postojů a stanovisek, je třeba, aby všechny zúčastněné osoby svojí fyzickou přítomností na jednom místě dávaly najevo souhlas s vyjadřovanými postoji a pokud by případně vyjadřované postoje přestaly korespondovat s jejich přesvědčením, mohly na toto adekvátně reagovat. Případy, kdy osoby vyjadřují shodné postoje a stanoviska, avšak nikoli ve vzájemné a pro okolí zřetelné interakci, by patrně nenaplnovaly kriteria shromáždění a nepožívaly ochrany shromažďovacího práva. To na druhé straně neznamená, že by se nemohlo jednat o výkon svobody projevu. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že ačkoli stav techniky dává v podstatě každému dosud nemyslitelné komunikační možnosti, představě práva pokojně se shromažďovat stále spíše odpovídá představa skupiny lidí, která veřejně a společně dává najevo své postoje. Pokud by tomu mělo být jinak, jen obtížně by bylo možné např. vyžadovat po svolavateli uvedení místa shromáždění [§ 5 odst. 3 písm. a) zákona o právu shromažďovacím] nebo pořadatelské služby podle písm. c) tohoto ustanovení nebo uvažovat o podmínkách zákazu takového shromáždění např. z důvodu nevhodnosti místa [§ 10 odst. 2 písm. a)]. Obtížně představitelné by bylo též rozpuštění takového shromáždění.

[26] Právě fyzická přítomnost účastníků a jejich vzájemná interakce v reálném čase a místě představují základní charakteristiky shromáždění a teprve při jejich naplnění lze hovořit o realizaci shromažďovacího práva. Na tom nic nemění ani to, že jednotlivé osoby působící individuálně mohou být vzájemně koordinovány pomocí techniky a případně projevují obdobné názory. V takovém případě však lze takové jednání hodnotit spíše jako sofistikovaně realizovanou svobodu projevu než jako výkon shromažďovacího práva a nebylo by možné argumentovat proti souběžnému porušování právních předpisů shromažďovacím právem.

[27] Požadavek na fyzickou přítomnost osob na určitém místě, jejich vzájemnou fyzickou interakci a společné místo výkonu shromažďovacího práva vystupuje do popředí i při úvaze o době trvání shromáždění. Aby bylo možné uvažovat o průběhu shromáždění v čase, je třeba, aby se jednalo o alespoň částečně homogenní uskupení osob. Jen v takovém případě lze určit začátek shromáždění, jeho průběh a jeho ukončení. Mohou nastat situace, kdy se z původního shromáždění oddělí relativně samostatná část osob, která započne jednat jinak než ostatní a vyvstane otázka, zda se nadále jedná o totožné shromáždění, či nikoli. Rovněž dochází k případům, kdy např. po ukončení řádně svolaného shromáždění se osoby ihned nerozejdou a správní orgán bude muset řešit, zda se nadále stále jednalo o výkon shromažďovacího práva či nikoli. Výkon shromažďovacího práva může plynule přejít do uplatňování svobody projevu. Původně shromážděné osoby se podle předem dohodnutých pravidel rozejdou a začnou se ve vzájemné koordinaci chovat nějakým způsobem. Časové hledisko je tedy rovněž velmi podstatné při úvahách, zda skutečně dochází k výkonu shromažďovacího práva.

[28] Je tedy třeba především posoudit, zda se v konkrétním časovém okamžiku skutečně jednalo o shromáždění. Byť je totiž právo pokojně se shromažďovat zaručeno Listinou základních práv a svobod a je třeba vycházet z co nejširšího chápání tohoto práva, současně ne všechny myslitelné situace lze za shromáždění považovat. Jde jednak o případy, se kterými při negativním vymezení působnosti zákona o právu shromažďovacím počítá § 2 tohoto zákona, tak i o případy, kdy vůbec nejsou naplněny znaky shromáždění a nelze se dovolávat ochrany výkonu tohoto práva ani přímou aplikací čl. 19 Listiny. Při těchto úvahách vystupuje do popředí zejména účel (cíl) tvrzeného shromáždění, požadavek fyzické přítomnosti shromážděných osob, možnost jejich vzájemné interakce a organizace, místo konání shromáždění, jakož i průběh této aktivity v čase.

[29] Krajský soud založil podrobné odůvodnění svého rozsudku na názoru, že blokáda těžby v lokalitě Ptačí potok byla shromážděním. Proto bylo třeba případnou regulaci této blokády provádět v souladu s čl. 19 Listiny základních práv a svobod a zákonem o právu shromažďovacím. Takové východisko jej vedlo k úvahám, zda žalovaný postupoval při své činnosti v souladu s právními předpisy, zda náležitě poměřoval těžbu dřeva s právem aktivistů na pokojné shromažďování a zda se jednalo o pokračující několikadenní shromáždění či o několik časově nebo místně ohraničených shromáždění, která na sebe navazovala.

[30] Nejvyšší správní soud nemá pochybnost, že krajskému soudu byla známa platná právní úprava, související judikatura vnitrostátních soudů, Evropského soudu pro lidská práva i odborná literatura k zákonu o právu shromažďovacím. Byť je rozsudek krajského soudu relativně podrobně odůvodněn, obsahuje podle názoru Nejvyššího správního soudu

podstatný nedostatek, pro který nemůže obstát. Téměř zcela totiž rezignuje na zjištění skutkového stavu a vyhodnocení provedených důkazních prostředků tak, aby byl zjištěn skutkový stav, který nevzbuzuje pochybnosti.

[31] Není patrně sporu, že v období od 25. 7. 2011 nejpozději do 12. 8. 2011 probíhala v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava činnost fyzických osob směřující proti těžbě dřeva. Krajský soud se věnoval tomu, co se na místě fakticky odehrávalo, pouze na patnácté a šestnácté straně rozsudku. Citoval z článku Antonína Viktory s názvem *„Boj o brouka den v kůži blokádníka“* a *„Šumava: policie bije lidi, Duha obešla zákaz“*, které byly uveřejněny v deníku Mladá fronta dnes. Z prvního článku zdůraznil stanovisko autora, že skupina aktivistů čítala asi 50 osob všech věkových skupin, že novinář viděl na místě i dvě děti, že tyto osoby vstoupily do ohraničeného prostoru těžby v 11:30 hod. a že ve 12:25 hod. přikročili policisté k zásahu a většinu aktivistů museli vynést *„břichem dolů s rukama zkroucenýma za zády“*. Krajský soud cituje i pasáže o tom, že každý druhý odnášený upadl policistům obličejem do blátivé louže a že takto policisté dovlekli 38 osob *„včetně jednoho univerzitního profesora a zhruba šedesátileté sténající paní“*. Z druhého novinového článku krajský soud zdůraznil, že cílem blokády je zabránit těžbě smrků napadených kůrovcem a že aktivisté se postupně přestali poutat řetězy ke stromům a *„vsadili na lezce – aktivisty, kteří se usadili v korunách stromů. S nimi si policisté nevědí rady“*. Krajský soud citoval i ze závěrečné zprávy policie (*pozn. NSS: podrobněji tuto zprávu neupřesňuje např. uvedením data, kdy byla vypracována, či spisové značky*) s tím, že aktivisté vstupovali na jednotlivá stanoviště a do prostorů, kde se prováděla asanační těžba i přesto, že tyto prostory byly řádně označeny páskou a cedulemi o zákazu vstupu. Tato zpráva rovněž zmiňuje, že se postupně měnila taktika aktivistů od počátečního vnikání do těžebního prostoru, přes poutání se ke stromům řetězem, kovovými trubkami nebo řemeny s karabinami, po uvazování se v korunách stromů za využití sedacích postrojů lan a dalšího horolezeckého vybavení, a blokády přístupové cesty. Zpráva dále uvádí, že v případech, kdy nebylo možné připoutaného nebo uvázaného aktivistu vyvést z místa, byla na tomto místě ukončena těžba a převedena do jiného sektoru.

[32] Na základě dvou článků uveřejněných v tisku spolu s pasáží policejní zprávy dospěl krajský soud k přesvědčení, že se nepochybně jednalo o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, které naplňuje všechny definiční znaky shromáždění. Nelze však tvrdit, že krajský soud hodnotil výše uvedené důkazní prostředky, spíše pouze konstatoval část jejich obsahu. Podle krajského soudu šlo o pokojný shluk více osob, akce byla nenásilná a spočívala ve vstupu do prostoru, kde probíhala nebo měla probíhat těžba, a setrvání v něm do zásahu stěžovatelky. Dále již krajský soud vycházel z premisy, že akce podléhala režimu zákona o právu shromažďovacím s tím, že *„vyjádření nesouhlasu s těžbou dřeva je vyjádřením názoru“* a činnost žalovaného následně poměřoval požadavky zákona na rozpuštění svolaného, avšak neoznamovaného shromáždění, nebo tzv. spontánního shromáždění.

[33] Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nelze v této procesní situaci potvrdit správnost názoru krajského soudu. Je třeba mít na paměti, že soud rozhodoval o námitkách proti rozpuštění shromáždění podle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Nešlo o přezkum předchozího správního rozhodnutí a řízení a tedy o přezkum též skutkového stavu, který předtím zjistil správní orgán. V tomto případě musí soud sám učinit bezpečný závěr o skutkových okolnostech věci. To klade vyšší požadavky na rozsah

dokazování, než je tomu v případě přezkumu správních rozhodnutí. Platí to tím spíše, pokud se posuzovaná činnost vymyká obvyklému výkonu shromažďovacího práva, a to jak svoji intenzitou, tak volbou prostředků, které aktivisté zvolili.

[34] Žalobce i stěžovatel navrhovali v řízení před krajským soudem provedení množství důkazů. Šlo o listiny, na základě kterých měla být provedena těžba, např. o žádost Správy Národního parku a CHKO Šumava k vydání souhlasu k použití ustanovení o zásazích proti škůdcům ze dne 22. 7. 2011. Navrhovali též důkazní prostředky, které se týkaly přímo zásahu žalovaného a sice výslechy mnoha svědků, kteří měli být na místě přítomni, stanovisko Ministerstva vnitra k postupu policie, DVD nosič se záznamy zásahů policistů v lokalitě, spisy o přestupcích jednotlivých zajištěných osob atd. Účastníci navrhovali provedení těchto důkazů i při jednání.

[35] Krajský soud však většinu z navrhovaných důkazů neprovedl a z odůvodnění jeho rozsudku není zřejmé, proč tak neučinil. Nelze zjistit, proč se rozhodl provést důkaz pouze dvěma novinovými články a závěrečnou zprávou policie a ostatními navrženými důkazy nikoli, a proč případně byly tyto důkazy nadbytečné. Z rozsudku nevyplývá, zda se krajský soud domníval, že již nemohou přinést ke zjištění skutkového stavu nic nového, nebo zda případně směřují k okolnostem, které nejsou důležité pro zjišťování skutkového stavu. To se jeví být nepravděpodobné zejména u DVD, které má obsahovat záznam zásahu. Nejvyšší správní soud nepředjímá hodnocení těchto důkazních prostředků, domnívá se však, že může napomoci vytvořit reálnou představu, jak blokáda probíhala a jak vypadal zásah stěžovatele proti aktivistům.

[36] V rozsudku chybí i vyhodnocení provedených důkazů. Nelze např. zjistit, proč údaj o počtu zajištěných osob je pro posouzení věci rozhodný, proč soud čerpal tuto informaci z novinového článku a nikoli od účastníků řízení a jak případně novinář získal informaci o počtu zajištěných osob. Krajský soud v podstatě pouze citoval obsah tří provedených důkazů a uzavřel, že se v oblasti konalo shromáždění, neboť šlo o pokojný shluk více osob a akce byla nenásilná.

[37] V přesvědčení, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn, utvrzuje Nejvyšší správní soud i zcela odlišná skutková verze, kterou stěžovatelka předložila v kasační stížnosti. Tvrdila, že se v lokalitě o velikosti asi 4 km² vždy pohybovalo asi 10 až 30 osob, které od sebe byly vzdáleny desítky či stovky metrů a i tyto osoby opakovaně veřejně deklarovaly, že se neúčastní žádného shromáždění a jsou v lokalitě jako jednotlivci. S touto skutkovou verzí se lze setkat i v odborné literatuře (Jamborová, K.: Co lze ještě považovat za shromáždění?, Právní rozhledy 3/2012, str. 94; *pozn. NSS*: soud si je vědom profesního zařazení autorky článku a nijak nepředjímá, zda je takto vylíčený skutkový stav správný). Nyní je podstatné, že odůvodnění rozsudku krajského soudu neobsahuje dostatečné důvody, na podkladě kterých by bylo možné usoudit na důvodnost či nedůvodnost skutkových tvrzení stěžovatelky.

[38] Konkrétní skutkové okolnosti, za nichž blokáda probíhala, jsou velmi podstatné. Jen na základě jejich vyhodnocení lze posoudit, zda akce aktivistů měla charakter shromáždění či nikoli. Ani žalobce nepovažoval blokádu za „konvenční“ shromáždění občanů, kteří by ať již staticky (shlukem na náměstí či před významnou veřejnou budovou) či dynamicky (např. při pochodu městem) vyjadřovali svůj názor k politickým či

hospodářským otázkám obecnějšího významu. Z tvrzení účastníků i dosud provedených důkazů se může jevit, že zatímco někteří aktivisté se vyskytovali v zakázaném prostoru, jiní setrvali mimo oblast těžby. Bude proto třeba zjistit, zda se všechny osoby dostavily na místo společně a zda zatímco někteří vstoupili do zakázaného prostoru, jiní setrvali mimo něj. To může mít význam při úvaze, zda a od kterého okamžiku lze případně hovořit o shromáždění, zda se shromáždění nekonalo mimo zakázané území a zda faktickou blokádu těžby nelze považovat za „*přívodní*“ jev takového shromáždění v širším smyslu.

[39] Pokud by za shromáždění měla být případně považována pouze aktivní blokáda těžby (uvazování se ke stromům či uchycení se v jejich korunách a pohyb v zakázané oblasti), bude velmi podstatné, na jakém prostoru a v jakém počtu aktivisté vystupovali, zda byli ve vzájemné interakci, jak tato interakce probíhala. Je nepochybně rozdíl, pokud i v případě tzv. *sit in* shromáždění působí osoby společně v bezprostředním kontaktu (ve skupině) nebo zda se pohybují na sobě relativně nezávisle, bez vzájemného vizuálního kontaktu a chovají se v danou chvíli nezávisle na ostatních účastnících protestu.

[40] Pro závěr, že se jedná o shromáždění, je rovněž nezbytné zjištění o vzájemné interakci osob. Při vědomí shora uvedené definice je totiž třeba shromáždění stále považovat za dobrovolné setkání osob. Pokud by tedy mělo být za shromáždění považováno až samotné působení aktivistů v zakázaném prostoru, bude třeba posoudit, zda je tato podmínka v tomto případě splněna či zda provedené důkazní prostředky naopak svědčí tomu, že šlo o akci sice koordinovanou, avšak prováděnou jednotlivci s předem stanovenými úkoly. V takovém případě by bylo podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu obtížné považovat činnost aktivistů za výkon shromažďovacího práva. Účelem shromažďovacího práva musí být možnost společně vyjádřit obdobně sdílené hodnoty a působit tím na názory druhých.

[41] Nejvyšší správní soud si je vědom, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva v této oblasti prochází v posledních letech vývojem, zejména směrem k přípustnosti a ochraně neoznamovaných shromáždění (v podrobnostech k tomu např. Kosař, D.: Aktuální judikatura ESLP ke svobodě shromažďování, Právní rozhledy 20/2011, str. 727-733). To však neznamená, že by soud mohl rezignovat na řádné zjištění skutkového stavu a tento nedostatek případně odůvodnit pouze ochranou shromažďovacího práva.

[42] Potřeba podstatně doplnit důkazní řízení limituje Nejvyšší správní soud i v úvahách, zda se jednalo o několik po sobě následujících shromáždění, či zda šlo o jedno „*trvající*“ shromáždění, které směřovalo k dosažení předem stanoveného cíle. Tak jako je mnohdy obtížné (zejména u spontánních shromáždění) určit přesný počátek jejich vzniku, a to vzhledem k neformálnímu jednání shromážděných osob, je obtížné též určit přesný okamžik, kdy proběhnuvší shromáždění již shromážděním není, ať již v důsledku jeho rozpuštění nebo proto, že se jeho účastníci prostě rozejdou. To však neznamená, že lze na kontinuální shromáždění usuzovat jen z toho, že je proti účastníkům zasahováno shodným způsobem nebo z toho, že se cíle shromáždění podařilo dosáhnout až po určité době. Bude proto třeba dokazováním zjistit, zda a po jakou dobu bylo možné o shluku osob na konkrétním místě hovořit.

[43] Již nyní však lze vyjádřit pochybnost nad úvahou krajského soudu na třinácté straně jeho rozsudku, podle které lze na trvalý povahu shromáždění usuzovat

z opakovaných zásahů policie proti jednotlivým aktivistům, které byly spojeny blízkou časovou souvislostí a probíhaly v po sobě následujících dnech. To, že policisté opakovaně zasahovali obdobně, nemůže odůvodnit, že se jednalo po celou inkriminovanou dobu o jedno shromáždění. Podoba zásahu se odvíjela od činnosti aktivistů a lze předpokládat, že dokud budou osoby vystupovat určitých způsobem, bude i reakce policie obdobná. Je třeba, aby krajský soud zaměřil svoji pozornost na zjištění konkrétních okolností pohybu osob v dané lokalitě. Na charakter příčiny (tvrzeného shromáždění) nelze usuzovat z charakteru následku (zásahu policie). Bude třeba zjistit, zda např. někteří z aktivistů zůstávali na místě i po dobu, kdy těžba neprobíhala, a zda lze proto uvažovat o kontinuálním protestu.

[44] S odkazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[45] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. června 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu