



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Viktora Kučery a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **Milion Chvilek, z. s.**, sídlem Koněvova 289/3, Praha, zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 1107/15, Praha, proti žalovaným: **1) Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha, **2) Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, sídlem Kongresová 1666/2, Praha, na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných, o kasačních stížnostech žalobce a žalovaného 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, č. j. 14 A 90/2021-61,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, č. j. 14 A 90/2021-61, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Posuzovaný případ se týká práva pokojně se shromažďovat (dále jen „shromažďovací právo“) podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „shromažďovací zákon“), čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Nejvyšší správní soud se zabývá zejména otázkou, zda shromáždění může mít za určitých okolností formu sročení osob v motorových vozidlech či v jedoucím konvoji vozidel, a pozitivním závazkům plynoucím ze shromažďovacího práva.

[2] V roce 2021 žalobce svolal akci nazvanou Masopustní jízda Prahou. Její účastníci se měli v motorových vozidlech – převážně automobilech – setkat na parkovišti, které žalobce určil, vyslechnout si projev přenášený rádiovými vlnami a poté se v konvoji

vozidel vydat na okružní jízdu městem. Transparenty a jinou výzdobou vozidel měli účastníci vyjádřit nesouhlas s politikou tehdejší vlády. Žalobce tuto akci jako shromáždění oznámil žalovanému 1) a požádal ho o asistenci s průjezdem městem, žalovaný 1) mu ale sdělil, že jízdu konvoje vozidel nepokládá za shromáždění podle shromažďovacího zákona. O akci žalobce komunikoval i s žalovaným 2). Akce se nakonec uskutečnila včetně jízdy konvoje vozidel, u které byli přítomni policisté v automobilech a na motocyklech. Účastníci akce museli během jízdy v konvoji dodržovat dopravní předpisy, což vedlo k rozdělování konvoje a k mísení účastníků silničního provozu mezi účastníky akce.

[3] Podle žalobce se žalovaný 1) dopustil nezákonného zásahu tím, že mu odmítl poskytnout součinnost se zabezpečením shromáždění, a žalovaný 2) tím, že neorganizoval dopravu tak, aby účastníci akce mohli jet nízkou rychlostí v sevřeném celku. Městský soud v Praze vyhověl žalobě proti žalovanému 1), proti čemuž žalovaný 1) brojí kasační stížnosti. Ve vztahu k žalovanému 2) městský soud žalobu zamítl, proti čemuž brojí kasační stížnosti žalobce.

II. Skutkové okolnosti a průběh předchozího řízení

II.1. Komunikace mezi žalobcem a žalovaným 1)

[4] Dne 8. 2. 2021 žalobce oznámil žalovanému 1), že na den 13. 2. 2021 svolává shromáždění Masopustní jízda Prahou. Uvedl, že shromáždění se zúčastní 300 až 500 osob ve 200 až 300 automobilech a dalších 30 až 40 osob mimo automobily, že shromáždění bude zahájeno na parkovišti specifikovaném v oznámení, kde předseda žalobce přednese projev přenášený rádiovými vlnami, a bude pokračovat okružní jízdu městem po trase specifikované v oznámení. Žalobce zároveň požádal „o asistenci s průjezdem městem kvůli plynulosti dopravy“.

[5] Téhož dne žalovaný 1) sdělil žalobci e-mailem, že oznámenou akci nepokládá za shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Oznámená akce totiž neslouží účelu podle § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona, který „*nepředpokládá ... konání shromáždění formou jízdy kolony motorových vozidel*“. Během jízdy lze „*stěží realizovat vzájemnou komunikaci a výměnu názorů a stanovisek mezi řečníky a účastníky či účastníky (řidiči/cestujícími) navzájem*“. Za shromáždění by mohla být pokládána pouze ta část akce, při které bude mít projev žalobcův předseda, doplní-li žalobce oznámení o účel odpovídající shromažďovacímu zákonu.

[6] Ještě téhož dne žalobce reagoval, rovněž e-mailem. Uvedl, že účelem akce je „*upozornit na aktuální i dlouhodobé problémy současné vlády. Chceme vyjádřit nesouhlasný postoj s tím, jak vláda řeší pandemii koronaviru, ale zároveň, jak si počíná v dalších klíčových oblastech (tendr na dostavbu jaderného bloku v Dukovanech, nepřijetí odpovědnosti za chyby při odhalování viníka havárie na Bečvě atd.)*. Účastníci shromáždění vyjádří svůj názor skrze transparenty a nápisy, umístěné viditelně v autech či na autech.“ Dále namítl, že interpretace shromažďovacího práva provedená žalovaným 1) je příliš zužující. Forma akce byla navíc zvolena s přihlédnutím k epidemiologické situaci tak, aby nezvyšovala riziko nákazy koronavirem.

[7] Dne 9. 2. 2021 žalovaný 1) zaslal žalobci druhou e-mailovou zprávu. Sdělil mu, že za „*platně učiněné*“ považuje oznámení o konání shromáždění na parkovišti a setrvává

pokračování

na názoru, že „jízdu kolony motorových vozidel nelze považovat za shromáždění“ ve smyslu shromažďovacího zákona.

[8] Dne 11. 2. 2021 žalobce zaslal žalovanému 1) datovou zprávu. V ní znovu namítl, že i na okružní jízdu konvoje vozidel je třeba nahlížet jako na shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Během jízdy si její účastníci budou pomocí transparentů na vozidlech vyměňovat názory a informace a veřejně vyjadřovat své názory a postoje k politické situaci, což je podstata shromažďovacího práva.

II.2. Komunikace mezi žalobcem a žalovaným 2)

[9] Žalobce telefonicky a prostřednictvím e-mailových zpráv komunikoval o jím svolané akci rovněž se žalovaným 2).

[10] Podle tvrzení žalovaného 2) mu žalobce v jedné z e-mailových zpráv sdělil, že v oznámení žádal „o umožnění plynulého průjezdu městem. Samozřejmě se bez něj obejdeme, ale říkal jsem si, že by i v zájmu dopravní policie možná bylo nám s průjezdem pomoci.“

II.3. Uspořádání oznámené akce

[11] Dne 13. 2. 2021 proběhla akce oznámená žalobcem včetně okružní jízdy konvoje vozidel městem. Podle pozdějších zjištění městského soudu, která nejsou předmětem sporu, se okružní jízda odehrála na trase uvedené v oznámení. Jejímu průběhu byli přítomni policisté v automobilech i na motocyklech. Účastníci okružní jízdy „museli při průjezdu městem dodržovat veškeré dopravní předpisy, tedy zastavovat na světelných křižovatkách apod., přičemž několikrát došlo ke smísení vozidel účastníků se [okružní jízdy] s jinými účastníky silničního provozu“ (rozsudek městského soudu, bod 25).

II.4. Zásahová žaloba

[12] Žalobce následně podal zásahovou žalobu proti oběma žalovaným.

[13] Žalovaný 1) byl podle žalobce na základě § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona povinen poskytovat mu podle okolností a možností pomoc. Tato povinnost vyplývá i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Žalovaný 1) sice měl „určitou míru diskrece při zvážení, jaké formy asistence poskytne“, avšak k uplatnění správního uvážení se „vůbec nedostal, neboť [pomoc] a priori odmítl poskytnout na základě názoru, že masopustní jízda organizovaná žalobcem vůbec nepředstavuje shromáždění“. Žalobce dále podrobně vyložil, proč pokládá tento názor za chybný. Navrhl, aby soud určil nezákonnost zásahu žalovaného 1) spočívajícího „v tom, že žalobci jako svolavateli shromáždění Masopustní jízda Prahou zcela odmítl poskytnout pomoc při zabezpečení tohoto shromáždění“.

[14] Žalovaný 2) podle žalobce nevyužil oprávnění udílet pokyny k zajištění účelu shromáždění, plynoucí ze shromažďovacího zákona. Účastníci shromáždění tak museli zastavovat na křižovatkách, mísit se s běžnými účastníky provozu a udržovat standardní rychlost. Vozidla účastníků se okružní jízdy tak byla od sebe opakovaně oddělována a nemohla pokračovat v pomalé jízdě v sevřeném celku. Žalobce proto navrhl, aby soud určil nezákonnost zásahu žalovaného 2) spočívajícího „v tom, že nepřijal opatření k zabezpečení řádného konání shromáždění Masopustní jízda Prahou, zejména neorganizoval dopravu tak, aby účastníci mohli trasu jízdy projet nízkou rychlostí a v sevřeném celku“.

II.5. Rozsudek městského soudu

[15] Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví vyhověl žalobě proti žalovanému 1) a určil nezákonnost jeho zásahu, který spočíval „v nevyhodnocení shromáždění konaného dne 13. 2. 2021, označeného jako Masopustní jízda, jako shromáždění ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů a s tím spojené odmítnutí pomoci při zabezpečení jeho konání“ (výrok I). Žalobu proti žalovanému 2) zamítl (výrok II) a rozhodl o povinnosti žalovaného 1) nahradit žalobci náklady řízení (výrok III).

[16] Podle městského soudu akce oznámená žalobcem splňovala všechny znaky shromáždění, jak je vymezují rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 8 As 101/2011-186, č. 2899/2013 Sb. NSS, a ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 39/2014-56, č. 3364/2016 Sb. NSS. Shromáždilo se totiž (1) více osob, které byly ve vzájemné interakci, a to (2) na konkrétním místě (3) v konkrétně ohraničeném časovém úseku, (4) účel jejich shromáždění odpovídal § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona, neboť spočíval ve společném veřejném vyjádření názoru na činnost tehdejší vlády, a konečně (5) účastníci shromáždění byli subjektivně přesvědčeni o výkonu shromažďovacího práva, což se projevilo již snahou svolavatele toto shromáždění řádně oznámit. Nejen „klasické“ demonstrace a průvody, ale i jiné formy sročení osob je třeba pokládat za shromáždění, splňují-li všechny jeho znaky. Městský soud neshledal žádný důvod, proč by sročení osob v automobilech nebylo možno pokládat za shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona.

[17] Žalovaný 1) pochybil tím, že nepokládal oznámenou akci za shromáždění. V souladu s § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona byl žalovaný 1) povinen poskytnout žalobci jako svolavateli shromáždění podle možností a okolností pomoc. Podle komentářové literatury spočívá povinnost pomoci například v tom, že úřad na žádost svolavatele zjistí, „jaké povinnosti a z jakých právních předpisů budou dopadat na jím ohlášené shromáždění. Je-li to žádoucí, může mu předat kontakty na osoby, které budou i při samotném konání akce připraveny poradit mu s možnými problémy“ (Černý, P., Lehká, M. Zákon o právu shromažďovacím. Komentář. 2., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017). Podle městského soudu je ovšem tato povinnost širší. Žalovaný 1) měl s žalobcem „komunikovat stran dopravní obslužnosti, případně s ním konzultovat možnost volby jiné trasy za účelem omezení intenzity narušení dopravy v hlavním městě, případně jej informovat o možnosti požádat o povolení zvláštního užívání komunikace ve smyslu § 25 zákona o pozemních komunikacích“.

[18] Stát má pozitivní závazek podniknout kroky za účelem ochrany shromáždění (rozsudek ESLP ve věci *Plattform „Ärzte für das Leben“* proti Rakousku ze dne 21. 6. 1988, stížnost č. 10126/82). Ochranu shromažďovacího práva nelze obcházet tak, že správní orgány konstatují, že určitá akce vůbec není shromážděním. Žalovaný 1) svým postupem „fakticky popřel možnost, aby žalobce své názory vyjádřil formou shromáždění uskutečněným v mantinelech shromažďovacího zákona“. Shromažďovací zákon umožňuje shromáždění v určitých případech zakázat či stanovit podmínky pro jeho konání, nic z toho však žalovaný 1) neučinil. Tím žalobci „odepřel možnosti ochrany a zároveň způsobil, že také žalovaný 2) na [oznámenou akci] nehleděl jako na shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona“.

[19] Po žalovaném 2) žalobce podle městského soudu požadoval uplatnění pravomocí zakotvených v § 124 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Při jejich výkonu vystupuje

pokračování

žalovaný 2) jako správní orgán, a nikoliv jako bezpečnostní sbor, a žaloba tedy byla správně podána proti němu.

[20] Podle městského soudu je pochopitelné, že žalovaný 2) vycházel ze závěru žalovaného 1), že jízda konvoje vozidel není shromážděním, i když pro něj toto hodnocení nebylo závazné. Shromažďovací zákon totiž svěřuje „rozhodující pravomoci“ právě žalovanému 1). To se odráží v § 8 odst. 6 shromažďovacího zákona, který svěřuje kompetence zástupce úřadu při konání shromáždění policistovi pouze tehdy, *není-li zástupce úřadu přítomen nebo vyžadují-li to okolnosti na místě*.

[21] Žalovaný 2) podle městského soudu upozornil žalobce na možnost požádat o povolení k zvláštnímu užívání komunikace a toto povolení po něm požadoval. Takové povolení však žalobce neměl ani nemusel mít. Vozidla účastníci se okružní jízdy totiž toliko jela velmi nízkou rychlostí a nevyjížděla například do pěší zóny, na náměstí apod. Žalovaný 2) během jízdy konvoje vozidel poskytoval žalobci určitou míru asistence, která odpovídala tomu, že tuto část akce nepokládal za shromáždění. Usiloval tedy o to, aby nedošlo k narušení veřejného pořádku a nebyl nepřipustně omezován provoz na pozemních komunikacích. Jelikož žalovaný 2) pouze vycházel z nesprávného závěru žalovaného 1), že okružní jízda není shromáždění, nelze jeho jednání pokládat za nezákonný zásah.

III. Kasační stížnosti a průběh řízení o nich

[22] Proti rozsudku podali žalobce a žalovaný 1) kasační stížnosti.

III.1. Kasační stížnost žalobce

Obsah stížnosti

[23] Žalobce namítá, že výrok II napadeného rozsudku je založen na vnitřně rozporném odůvodnění a na skutkových zjištěních přímo odporujících vyjádření účastníků a provedeným důkazům. Na jednu stranu podle městského soudu žalovaný 2) nebyl vázán právním posouzením žalovaného 1), že okružní jízda není shromážděním, na druhou stranu právě to, že žalovaný 2) se tímto názorem řídil, bylo důvodem pro zamítnutí této části žaloby. Žalovaný 2) navíc ve vyjádření k žalobě i při ústním jednání naopak tvrdil, že oznámenou akci za shromáždění pokládal a jako důkaz předložil rozkaz ředitele obvodního ředitelství policie. Městský soud se s tímto důkazem v odůvodnění svého rozsudku nevypořádal.

[24] Po žalobci nebylo možno požadovat, aby si k uspořádání okružní jízdy za asistence policie obstaral povolení ke zvláštnímu užívání komunikace. Takový požadavek je na první pohled v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny, podle něhož shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy. Protože žalovaný 2) tímto požadavkem podmiňoval poskytnutí asistence, dopustil se rovněž nezákonného zásahu.

Vyjádření žalovaného 2)

[25] Žalovaný 2) rekapituluje skutkové okolnosti případu. Uvádí, že vystupoval v postavení bezpečnostního sboru zajišťujícího veřejný pořádek, a nebyl tak ve sporu pasivně legitimován. Dále namítá, že ze shromažďovacího zákona mu neplynula povinnost

umožnit konání okružní jízdy „*v sevřeném celku a přiměřené rychlosti*“, jak žalobce požaduje, a že ani žalobci nesvědčí právo na takovou asistenci. Navíc žalobce takový požadavek v komunikaci s žalovaným 2) ani nevznosl. Požádal jen o asistenci s průjezdem městem kvůli plynulosti dopravy, přičemž právě na zajištění plynulosti a bezpečnosti dopravy se žalovaný 2) v maximální míře soustředil. V e-mailové komunikaci žalobce dokonce uvedl, že se bez plynulého průjezdu městem „*obejde*“. Současně ovšem žalovaný 2) dává žalobci za pravdu, že napadený rozsudek je natolik vnitřně rozporný a nesprávně odůvodněný, že to zakládá jeho nepřezkoumatelnost.

[26] Podle žalovaného 2) není zřejmé, z čeho má plynout jeho povinnost organizovat dopravu způsobem, který účastníkům oznámené akce umožní jet v sevřeném celku a nízké rychlosti. Městský soud nesprávně podřadil tyto povinnosti pod zákon o silničním provozu, podle něhož se ale postupuje při zajišťování plynulosti a bezpečnosti provozu. V úvahu připadá kompetence udílet pokyny k zajištění účelu shromáždění podle § 8 odst. 4 a 6 shromažďovacího zákona, která se ale primárně odvíjí od téhož oprávnění zástupce úřadu. Ten podle žalovaného 2) není oprávněn řídit dopravu, a tak tuto kompetenci podle těchto ustanovení nemůže mít ani žalovaný 2). Zákonodárce tak zjevně nezamýšlel podřadit jízdy kolon vozidel pod shromažďovací zákon.

[27] Žalovaný 2) zdůrazňuje, že nebylo prokázáno, že by neposkytl oznámené akci asistenci zpravidla poskytovanou v obdobných případech. Uvádí, že byl vázán právním názorem žalovaného 1) ohledně povahy okružní jízdy. V řízení před městským soudem zdůrazňoval, že by nebyl povinen poskytnout žalobci požadovanou asistenci bez ohledu na to, zda se jednalo o shromáždění, či nikoliv. Na tomto stanovisku trvá. Po žalobci nebylo požadováno povolení zvláštního užívání komunikace, žalobce byl pouze upozorněn na možnost si ho opatřit. To by umožnilo žalovanému 2) širší regulaci dopravy. V této souvislosti žalovaný 2) zmiňuje, že kolona 250 vozidel by při pomalé jízdě v sevřeném celku byla dlouhá přibližně 2 km, což by představovalo značné omezení plynulosti dopravy.

III.2. Kasační stížnost žalovaného 1)

Obsah stížnosti

[28] Žalovaný 1) ve své kasační stížnosti namítá, že městský soud nesprávně posoudil jízdu kolony vozidel jako shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Tímto způsobem dosud nebylo v praxi nahlíženo na žádnou z organizovaných jízd motorových vozidel, a to ani tehdy, když měla taková akce silný politický podtext. Současně žalovaný 1) zdůrazňuje, že žalobci nezakázal pořádat oznámenou akci, pouze ho upozornil, že ji nepokládá za shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Některá shromáždění totiž nespádají do působnosti shromažďovacího zákona.

[29] Jízdu kolony vozidel nelze podle žalovaného 1) považovat za průvod podle § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona, neboť průvodem se rozumí zástup osob pohybujících se pěšky. Pod shromažďovací zákon nelze jízdu kolony vozidel podřadit i proto, že charakter této akce znemožňuje svolavatel, účastníkům i zástupci úřadu plnohodnotně plnit své povinnosti plynoucí z tohoto zákona. Svolavatel takové akce nebude disponovat spolehlivým komunikačním prostředkem a nebude moci přímo nebo prostřednictvím pořadatelů vydávat účastníkům pokyny, řídit průběh shromáždění, dbát o jeho pokojný

pokračování

průběh a činit opatření proti jeho narušování, vyzvat účastníky k obnovení pokojného průběhu shromáždění a vytvořit zástupci úřadu podmínky pro řádné plnění jeho úkolů. Ani účastníci nemohou bez spolehlivého komunikačního spojení dbát pokynů svolavatele a pořadatelů. Mohou porušit i povinnost nemít u sebe předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, neboť takovým předmětem může za určitých okolností být i samotné motorové vozidlo, a stejně tak mohou porušit i povinnost nemít v určitých případech zakrytý obličej způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím identifikaci, neboť tu ztěžuje či přímo znemožňuje již jejich pobyt v uzavřeném vozidle. Zástupce úřadu pak nemůže plnohodnotně plnit svou povinnost udílet pokyny k zajištění účelu shromáždění, vyzvat svolavatele, aby shromáždění ukončil, ani rozpustit shromáždění.

[30] Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 101/2011-186 a č. j. 8 As 39/2014-56 se musí shromáždění vyznačovat vzájemnou interakcí a bezprostřední součinností shromážděných osob. To v posuzované věci nebylo splněno. Jednotliví účastníci mohli mít *„jen velmi omezené povědomí o tom, co se odehrává již dvě vozidla před nimi či za nimi“*, a nekomunikovali spolu ani technickými prostředky. Nebýt toho, že *„měli za okny vyvěšený třeba barevný balonek či nápis proti vládě, se jejich jízda ničím nelišila od jízdy jakéhokoli jiného řidiče pohybujícího se v koloně vozidel, které se v důsledku husté dopravy v hlavním městě obvykle vytváří“*. V rámci kolony vozidel nemohou jednotlivé osoby adekvátně reagovat na postoje jiných účastníků. Není zřejmé, jak by se k takové akci mohl v jejím průběhu někdo připojit, ačkoliv shromáždění mají být otevřená každému, ani jak by se realizovalo vykazání z takové akce. Je dokonce pochybné, zda jsou osoby uzavřené v automobilech fyzicky přítomné na jednom místě, jak vyžaduje judikatura, a zda vystupují veřejně, což je znakem každého shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Oznámená akce byla *„mnohem více anonymní přehlídkou vozidel, než shromážděním konkrétních osob“*. Argumentace judikaturou ESLP v posuzované věci není podle žalovaného 1) přiléhavá, neboť ESLP pojímá shromažďovací právo širěji a vztahuje pojem shromáždění nejen na výkon politických práv. Navíc ESLP mnohdy nakonec shledal, že zásah do shromažďovacího práva byl oprávněný.

[31] Řidič motorového vozidla je povinen se plně věnovat řízení, a nemůže se tak souběžně věnovat výkonu shromažďovacího práva. V této souvislosti žalovaný 1) upozorňuje, že střet motorového vozidla s člověkem může mít závažné důsledky na život a zdraví již při rychlosti 30 km/h a že rizikové faktory přispívající ke vzniku dopravních nehod se při akcích, jako byla ta oznámená, zvyšují a kumulují. Žalovaný rovněž upozorňuje, že v silničním provozu nelze *„akceptovat nehomologované transparenty na vozidlech“* a že při oznámení akce nebylo žalovanému 1) zřejmé, zda transparenty na vozidlech budou v souladu s § 52 odst. 1 zákona o silničním provozu umístěny tak, aby neomezovaly a neohrožovaly řidiče ani jiné osoby ve vozidle a nebránily řidiči ve výhledu. Žalovaný 1) dále uvádí, že podle literatury lze při shromáždění jako akcesorické předměty užít i vozidla, například k přepravě řečníků nebo jako alegorické vozy, ale že taková vozidla musí dodržovat pravidla silničního provozu. Co platí pro jednotlivá vozidla, musí platit i pro jejich kolonu.

[32] Nadto městský soud nepřipustně rozšířil předmět řízení. Žalobce se totiž vůbec nedomáhal určení, že postup žalovaného 1), který spočíval v nevyhodnocení oznámené akce jako shromáždění, byl nezákonný.

[33] Rovněž závěry městského soudu ohledně pomoci, kterou měl žalovaný 1) poskytnout žalobci podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona, jsou podle žalovaného 1) nesprávné. Městským soudem zmiňovaná pomoc spočívající v komunikaci ohledně dopravní obslužnosti či volby jiné trasy totiž spadá pod jiné ustanovení, a to § 8 odst. 1 shromažďovacího zákona, podle něhož úřad může navrhnout, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu. Tímto směrem ale podaná žaloba nemířila. Žalovanému 1) nelze vytýkat ani to, že neinformoval žalobce o možnosti požádat o povolení zvláštního užívání komunikace. Žalobce vzhledem k tomu, čím se zabývá, disponuje dostatečným odborným zázemím, aby si byl této skutečnosti vědom, a navíc se žalovaný 1) zmínil o povolení zvláštního užívání komunikace, když upozornil, že shromažďovací právo nelze zneužívat k neplnění povinností podle jiných předpisů. Žalovaný 1) zdůrazňuje, že jej žalobce nepožádal o žádnou konkrétní pomoc, kterou by mohl poskytnout, ale pouze o asistenci s průjezdem městem kvůli plynulosti dopravy. To leží mimo kompetence žalovaného 1). Jeho povinností pak nebylo domýšlet jiné formy pomoci a aktivně je nabízet svolavatelům shromáždění, avšak právě tímto způsobem rozsudek městského soudu vyznívá.

Vyjádření žalobce

[34] Podle žalobce je třeba definici shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona vykládat souladně s Listinou a Úmluvou. Proto je chybný názor žalovaného 1), že oznámená akce nebyla shromážděním podle shromažďovacího zákona, ale zároveň požívala ochrany podle Listiny či Úmluvy. Oznámená akce naplnila všechny znaky shromáždění podle shromažďovacího zákona. Osoby jedoucí v různých motorových vozidlech sice nemohou vzájemně diskutovat o svých názorech jako na standardním shromáždění, avšak mohou veřejně vyjadřovat své názory, a tím naplňovat hlavní účel shromáždění. Stejně tak na sebe mohou účastníci i reagovat, a to jednak prostřednictvím tlampačů, jednak mohou kdykoliv okružní jízdu opustit. Účastníkům je možné dávat pokyny i během jízdy v motorových vozidlech. Police by měla disponovat technickými prostředky dostatečné hlasitosti. Usměrnování jízdy vozidel podílejících se na shromáždění je rovněž možné, ostatně je v silách policie usměrňovat i jiný nestandardní provoz na pozemních komunikacích.

[35] Žalobce konečně uvádí, že jeho žaloba je důvodná, i kdyby oznámené shromáždění bylo shromážděním pouze ve smyslu Úmluvy, a nikoliv shromažďovacího zákona. Pozitivní závazky by v tomto případě totiž plynuly přímo z Úmluvy. Žalovaný 1) nutně překročil prostor pro uvážení tím, že jakoukoliv asistenci žalobci zcela odmítl.

Vyjádření žalovaného 2)

[36] Žalovaný 2) se ztotožňuje s kasační stížností žalovaného 1). Záměrem zákonodárce nebylo, aby se shromažďovací zákon vztahoval i na akce spočívající v jízdě kolony motorových vozidel.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[37] Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými, a jsou tedy projednatelné.

pokračování

[38] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů, zabýval se tím, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

IV.1. Procesní otázky

Překročení žalobního návrhu ve vztahu k žalovanému 1)

[39] S námitkou žalovaného 1), že městský soud ve výroku I svého rozsudku překročil žalobní návrh, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[40] Městský soud výrokem I určil nezákonnost zásahu žalovaného 1) spočívajícího „v nevyhodnocení shromáždění konaného dne 13. 2. 2021, označeného jako Masopustní jízda, jako shromáždění ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů a s tím spojené odmítnutí pomoci při zabezpečení jeho konání“. Žalobce ovšem žalobou brojil proti zásahu spočívajícímu v tom, že žalovaný 1) „žalobci jako svolavatel shromáždění [...] zcela odmítl poskytnout pomoc při zabezpečení tohoto shromáždění“. Žalobce se tedy domáhal ochrany proti neposkytnutí pomoci, a nikoliv proti tomu, jak byla žalovaným 1) vyhodnocena povaha svolané akce.

[41] Sama úvaha správního orgánu o tom, zda určitá akce je či není shromážděním ve smyslu shromažďovacího zákona, navíc ani nemůže představovat nezákonný zásah do práv žalobce jako svolavatele – jako taková se totiž nedotýká jeho právní sféry. Do té může zasáhnout až to, co správní orgán na základě této úvahy učiní nebo naopak neučiní.

[42] V posuzované věci měla být povaha svolané akce městským soudem řešena toliko jako předběžná otázka. Městský soud tím, že ve výroku I určil nezákonnost zásahu spočívajícího v nevyhodnocení svolané akce jako shromáždění, překročil návrh, a navíc jako nezákonný zásah vyhodnotil něco, co samo zásahem být nemůže. Pro vydání výroku I rozsudku městského soudu v této podobě chyběly podmínky řízení, a to je tudíž v tomto ohledu zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[43] Tato vada nebrání přezkumu dalších úvah, které městský soud učinil při posuzování zásahové žaloby proti žalovanému 1), a nedotýká se ani zamítnutí zásahové žaloby proti žalovanému 2). Proto se Nejvyšší správní soud zabýval i dalšími námitkami v kasačních stížnostech.

Pasivní legitimace žalovaného 2)

[44] Námitku žalovaného 2), že ve věci vystupoval jako ozbrojený bezpečnostní sbor, a žalovaným tak měl být správní orgán, jemuž je žalovaný 2) podřízen (§ 83 s. ř. s.), tj. Ministerstvo vnitra, naopak Nejvyšší správní soud důvodnou neshledává.

[45] Podle městského soudu šlo v posuzované věci o nevykonání kompetencí, které žalovanému 2) svěřuje zákon o silničním provozu. Závěr městského soudu, že při výkonu těchto kompetencí vystupuje Police ČR jako správní orgán, a nikoliv ozbrojený bezpečnostní sbor, je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 23. 11. 2011 č. j. 6 Aps 3/2011-63, č. 2603/2012 Sb. NSS, a ze dne 1. 3. 2017 č. j. 6 As 256/2016-79, bod 24).

[46] Nejvyšší správní soud ovšem shledal, že posuzovaná věc se ve skutečnosti týká kompetencí, které žalovanému 2) dává § 8 odst. 4 a 6 shromažďovacího zákona (viz níže). I při jejich výkonu nicméně Policie ČR vystupuje jako správní orgán. Shromažďovací zákon svěřuje kompetence podle § 8 odst. 4 *zástupci úřadu* příslušnému podle § 2a shromažďovacího zákona. Přestože zákon hovoří o konkrétní (úřední) osobě, je to úřad, komu je jednání této osoby přičitatelné, a který je tudíž správním orgánem. Stejně kompetence může vykonávat i policista, a to podle § 8 odst. 6 shromažďovacího zákona tehdy, *není-li zástupce úřadu přítomen nebo vyžadují-li to okolnosti*. Policie tedy při výkonu kompetencí podle § 8 odst. 4 a 6 shromažďovacího zákona jedná namísto či vedle příslušného úřadu, a proto je logické uzavřít, že je rovněž v postavení správního orgánu. Ostatně Nejvyšší správní soud již dříve uzavřel, že při výkonu pravomoci rozpustit shromáždění (nyní dle § 12 odst. 6 shromažďovacího zákona) vystupuje policista, resp. Policie ČR jako správní orgán, čemuž nebrání ani skutečnost, že při souběžně prováděných úkonech podle jiných předpisů (např. zjišťování totožnosti osob) jedná jako veřejný bezpečnostní sbor (rozsudek ze dne 28. 5. 2020, č. j. 3 As 205/2016-63, body 13 a 21). Závěr městského soudu, že žalovaný 2) je v posuzované věci pasivně legitimovaný, tudíž ob stojí.

IV.2. Srocení osob ve vozidlech jako shromáždění

[47] Žalobce brojil zásahovou žalobou proti tomu, že mu žalovaní 1) a 2) neposkytli pomoc (součinnost) jako svolavateli shromáždění. Mezi účastníky je v první řadě sporné to, zda svolaná akce, zahrnující srocení osob ve vozidlech a jízdu konvoje těchto vozidel městem, vůbec byla shromážděním.

Shromáždění podle Úmluvy

[48] Za nepochybné Nejvyšší správní soud pokládá, že svolaná akce byla shromážděním z hlediska Úmluvy a judikatury ESLP.

[49] Podle čl. 11 odst. 1 Úmluvy má každý *právo na svobodu pokojného shromažďování*. Toto ustanovení vykládá ESLP široce: chrání shromáždění v soukromí i na veřejnosti, a to shromáždění stacionární i mobilní (rozsudek velkého senátu ve věci *Kudrevičius proti Litvě* ze dne 15. 10. 2015, stížnost č. 37553/05, bod 91). Judikatura ESLP pojem shromáždění nedefinuje ani neuvádí žádný taxativní výčet kritérií pro posouzení, zda určitá akce je shromážděním. Jak ESLP uvádí, děje se tak záměrně, a to s cílem zabránit zužujícímu výkladu shromažďovacího práva (rozsudek velkého senátu ve věci *Navalnyy proti Rusku* ze dne 15. 11. 2018, stížnost č. 29580/12 a další, bod 98).

[50] Judikatura ESLP přesto dává nejednoznačnější odpověď na otázku, zda pod pojem shromáždění může spadat i srocení osob ve vozidlech či jedoucím konvoji vozidel. Jako shromáždění totiž ESLP vyhodnotil protestní konvoj vozidel, která jela souběžně v několika pruzích dálnice nízkou rychlostí a opakovaně zastavovala, čímž zpomalovala provoz (rozsudek ESLP ze dne 5. 3. 2009 ve věci *Barraco proti Francii*, stížnost č. 31684/05, bod 47). Za shromáždění ESLP pokládal i protestní zaparkování vozidel – zejména traktorů – na několik dálnic, čímž byl zablokován provoz na nich (již citovaný rozsudek velkého senátu ve věci *Kudrevičius*, body 91–99). I když v obou případech byly nakonec zásahy do shromažďovacího práva shledány souladnými s Úmluvou, nic to nemění na

pokračování

obecnějším závěru, že typově obdobné akce využívající vozidla jsou shromážděními ve smyslu Úmluvy.

[51] Vedle ESLP rovněž Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise) řadí do práva pokojně se shromažďovat mobilní shromáždění včetně „*průvodů, procesí a konvojů*“ [a to společně s Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, viz *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. 3rd edition. Study No. 769/2014, CDL-AD(2019)017rev, bod 44]. Zmínka o konvojích přitom zjevně míří na shromáždění využívající vozidla.

[52] Akce svolaná žalobcem, která spočívala ve sročení osob ve vozidlech na parkovišti a v jízdě konvoje těchto vozidel městem s cílem protestovat proti vládě, musí být ve světle judikatury ESLP pokládána za shromáždění podle čl. 11 odst. 1 Úmluvy. Navíc tato akce ani nebyla spojena se záměrným zpomalováním či blokováním provozu na pozemní komunikaci, tedy s činnostmi, která dle ESLP nepředstavují jádro shromažďovacího práva (již citovaný rozsudek velkého senátu ve věci *Kudrevičius*, bod 97, a rozsudek ve věci *Barraco*, bod 39).

Shromáždění podle Listiny

[53] Judikatura Ústavního soudu nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda akce svolaná žalobcem byla shromážděním ve smyslu Listiny.

[54] Listina zaručuje shromažďovací právo v čl. 19 odst. 1. Poskytuje mu vyšší standard ochrany než Úmluva, neboť výslovně stanoví, že shromáždění *nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy* (čl. 19 odst. 2 Listiny). Pojem shromáždění Ústavní soud nedefinuje, uvádí jen, že shromažďovací právo chápe „*jako kolektivní výkon svobody projevu*“ [nález sp. zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. 5. 2015 (N 88/77 SbNU 285), bod 22]. I Ústavní soud chrání jak stacionární, tak mobilní shromáždění [nález sp. zn. III. ÚS 3564/18 ze dne 28. 5. 2019 (N 101/94 SbNU 229), bod 39 a násl.].

[55] Ústavní soud se na rozdíl od ESLP dosud nevyjádřil k tomu, zda pod shromáždění ve smyslu Listiny spadají i shromáždění využívající vozidla. Souhlasně ale citoval judikaturu ESLP, která k obdobnému závěru dospívá. V nálezu sp. zn. II. ÚS 1022/21 ze dne 11. 10. 2021, bod 20, Ústavní soud odkázal na již citovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kudrevičius* a závěr, že protestní zablokování dálnic vozidly (traktory) může představovat shromáždění. Lze tedy uzavřít, že judikatura Ústavního soudu nebrání tomu, aby sročení osob ve vozidlech či v jedoucím konvoji vozidel mohlo za splnění dalších podmínek být pokládáno za shromáždění.

Shromáždění z hlediska shromažďovacího zákona

[56] Zodpovědět otázku, zda akce svolaná žalobcem byla shromážděním podle shromažďovacího zákona, je obtížnější.

[57] Působnost shromažďovacího zákona je užší než působnost čl. 19 Listiny a čl. 11 Úmluvy. Přestože shromažďovací zákon je třeba vykládat ve světle Listiny a Úmluvy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009 č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, bod 29), existují shromáždění, která sice požívají ochrany podle Listiny či Úmluvy, ale shromažďovací zákon se na ně nevztahuje.

[58] Aby akce spadala pod shromažďovací zákon, musí tato akce zejména splňovat znaky shromáždění a současně nesmí být z působnosti shromažďovacího zákona vyloučena (§ 2).

[59] Otázce, jaké znaky má akce splňovat, se Nejvyšší správní soud poprvé věnoval v rozsudku ze dne 11. 6. 2013 č. j. 8 As 101/2011-186, č. 2899/2013 Sb. NSS, bod 15 a násl., který byl dále upřesněn rozsudkem ze dne 18. 11. 2015 č. j. 8 As 39/2014-56, č. 3364/2016 Sb. NSS, body 42–46, a rozsudkem ze dne 1. 3. 2017 č. j. 6 As 256/2016-79, bod 29. V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že akce musí splňovat pět znaků, aby byla pokládána za shromáždění. Těmito znaky jsou:

1. účast více než jedné osoby;
2. fyzická přítomnost účastníků na konkrétním místě;
3. konkrétní čas konání shromáždění, aby bylo možno určit jeho počátek a konec;
4. účel shromáždění, sloužící k výměně informací a názorů a vyjadřující postoj shromážděných k řešení veřejných a jiných společných záležitostí (srov. § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona); a
5. navenek projevená subjektivní stránka, tedy přesvědčení zúčastněných osob o výkonu shromažďovacího práva.

[60] Judikatura ale nadto vyžaduje, aby účastníci se osoby byly ve vzájemné interakci. Nejvyšší správní soud již v prvním z citovaných rozsudků č. j. 8 As 101/2011-186, bod 26, zdůraznil, že „fyzická přítomnost účastníků a jejich **vzájemná interakce** v reálném čase a místě představují základní charakteristiky shromáždění“ (zvýraznění doplněno). Obdobně v rozsudku č. j. 8 As 39/2014, bodě 44, uvedl, že požadavek „na jednotu místa a času [znaky 2 a 3] slouží především k tomu, aby existovala **vzájemná interakce** mezi osobami“. Požadavek vzájemné interakce lze tedy vnímat jako šestý znak shromáždění, případně jako kritérium, které prolíná ostatními pěti znaky. V každém případě ale platí, že bez dostatečné míry vzájemné interakce účastníků se osob není možné konkrétní akci pokládat za shromáždění. I když městský soud požadavek vzájemné interakce nepominul a zmínil ho v rámci prvního kritéria, podrobně se mu nevěnoval. Právě posouzení míry vzájemné interakce je ale v posuzované věci podstatnou otázkou.

[61] Srocní osob ve vozidlech či v konvoji těchto vozidel může snadno splnit všech pět základních judikturních znaků. Takového shromáždění se bezpochyby může (1) účastnit větší množství osob než jedna, které budou (2) fyzicky přítomny na konkrétním místě a (3) v konkrétním čase. Rovněž (4) účel shromáždění, který má spočívat ve výměně informací a názorů a vyjadřování postojů shromážděných k řešení veřejných a jiných společných záležitostí, může být naplněn. Judikatura ani § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona nevyžadují, aby si informace a názory vyměňovali účastníci shromáždění navzájem. Postačí, dochází-li k výměně informací a názorů či vyjadřování postojů ve vztahu k třetím osobám. Například srocní osob, které budou mlčky stát s transparenty otočenými ke kolemjdoucím s cílem výlučně vůči těmto třetím osobám projevovat své politické názory, by zjevně bylo shromážděním ve smyslu shromažďovacího zákona. Obdobně mohou „navenek“, tedy primárně ve vztahu ke třetím osobám, vyjadřovat své názory i účastníci, kteří se nacházejí v jednotlivých vozidlech či v jejich konvoji. Konečně i požadavek (5) navenek projevit subjektivní stránku, tedy přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva,

pokračování

není samo o sobě obtížné splnit. Svolavatel může toto přesvědčení projevit již tím, že akci oznámí podle shromažďovacího zákona, jak uvedl již městský soud. Jednotliví účastníci pak například tím, že určitým způsobem upraví vzhled svých aut nebo že budou koordinovat svou jízdu v nich s ostatními účastníky.

[62] Teprve otázka, zda mezi účastníky přítomnými v různých vozidlech existuje dostatečná míra interakce, je složitější.

[63] Komentářová literatura akceptuje, že za shromáždění ve formě průvodu lze považovat i mobilní shromáždění účastníků na jízdních kolech (srov. ČERNÝ, Petr. § 1. In: ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. Zákon o právu shromažďovacím. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 20, odkazující na nálezy Ústavního soudu Slovenské republiky sp. zn. I. ÚS 193/03, č. 17/2004 Zb.). Mohlo by se zdát, že shromáždění na kolech nelze odlišit od shromáždění na elektrokolech, to od shromáždění na motorkách a to od shromáždění v uzavřených vozidlech. Jistý rozdíl zde ovšem je. Uzavřená vozidla omezují míru interakce jednotlivce s okolím. Prostor, v němž se nachází, navíc činí do určité míry soukromým (k ochraně soukromí ve vozidle srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 1221/16 ze dne 13. 10. 2016, N 194/83 SbNU 145, bod 19 a násl.; Nejvyšší správní soud nepokládá za nutné vyjádřit se k tomu, zda a jakou ochranu takový prostor požívá).

[64] Navzdory tomu je Nejvyšší správní soud toho názoru, že ani uzavřená vozidla neomezují vzájemnou interakci osob natolik, aby to vylučovalo existenci shromáždění. Jednak lze interagovat s okolím z vozidla (například držením nebo vystavením transparentů či vlajek, promlouváním z megafonu apod.), jednak lze k interakci využít i vozidlo samo (například tím, že se jednotlivci rozhodnou svými vozy jet v určité formaci, případně i využívat zvukové či světelné signály). Účastníci navíc mohou vzájemnou interakci posílit tím, že budou navzájem ve spojení (samozřejmě při dodržení příslušných pravidel) za pomoci mobilních telefonů či jiných prostředků elektronické komunikace. Stejně tak mohou jednotlivci shromáždění opustit (odjet či odejít z vozidla), mohou sundat transparenty umístěné na vozidlech a přestat kolektivně vykonávat svobodu projevu.

[65] Srocní osob ve stojících uzavřených vozidlech či ve vozidlech jedoucích v konvoji tedy může splnit nejen všech pět znaků shromáždění, ale i požadavek, aby účastníci byli v dostatečné vzájemné interakci. Z hlediska dosavadních judikturních požadavků by se tedy o shromáždění jednat mohlo.

[66] Shromáždění za využití vozidel nejsou výslovně vyloučena z působnosti shromažďovacího zákona (srov. § 2). Ani žádný jiný přesvědčivý důvod, proč by srocní osob ve vozidlech či v jejich jedoucím konvoji nemohlo být pokládáno za shromáždění, Nejvyšší správní soud nenachází.

[67] I kdyby Nejvyšší správní soud přijal závěr, že srocní osob za využití vozidel není nikdy shromážděním podle shromažďovacího zákona, mohly by se akce tohoto typu konat. Jediný důsledek by byl, že by se na ně hledělo jako na shromáždění na základě přímé aplikace Úmluvy. Veřejná moc by si tedy musela opatřit prostředky, které jí umožní na taková shromáždění adekvátně reagovat, včetně případů, kdy se taková shromáždění stanou nepokojnými nebo kdy nepřiměřeně naruší práva jiných či veřejný zájem. Na veřejnou moc by rovněž dopadal pozitivní závazek poskytovat takovým shromážděním ochranu, a to na základě přímé aplikace Úmluvy. Vyloučení tohoto typu akcí z režimu shromažďovacího zákona by tedy samo o sobě nebránilo jejich konání a nesloužilo

ochraně žádného práva ani veřejného zájmu. Oproti tomu podřazení těchto shromáždění pod shromažďovací zákon pro ně stanoví předvídatelný regulační rámec. Ten zahrnuje jak možnost stanovit pro taková shromáždění podmínky, tak i úpravu pro jejich případný zákaz či rozpuštění.

[68] Navíc již nyní odborná i komentářová literatura dovozuje, že vozidla mohou být při shromáždění využívána jako akcesorické předměty (srov. POTMĚŠIL, Jan, JAMBOŘOVÁ, Kateřina. Právo shromažďovací a přestupky. *Správní právo*. 2017, č. 6, s. 322; ČERNÝ, Petr. § 1. In: ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. Zákon o právu shromažďovacím. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 22–23). Pokud by platilo, že vozidla s uzavřeným prostorem neumožňují dostatečnou míru interakce a nemohou tak tvořit součást shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona, dopadl by tento závěr i na případy, kdy má být vozidlo využito jako akcesorický předmět. Činnosti spojené s tímto vozidlem by tedy byly „vyňaty“ z režimu shromažďovacího zákona, ale nikoliv z režimu shromažďovacího práva podle Úmluvy. Takový dvojkolejný režim by byl jen stěží předvídatelný a funkční.

[69] Důvodné nejsou námitky žalovaného 1), že sročení osob ve vozidlech nemůže být shromážděním podle shromažďovacího zákona, jelikož charakter akce neumožňuje zástupci úřadu plně vykonávat jeho oprávnění a svolavatelé, pořadatelům a účastníkům dodržovat jejich povinnosti podle shromažďovacího zákona. Tyto otázky nejsou podle dosavadní judikatury relevantní pro posouzení, zda určitá akce je či není shromážděním, a Nejvyšší správní soud neshledává důvod k tomu, aby tento přístup změnil. V obecné rovině ale není nijak zvlášť obtížné udílet pokyny osobám ve vozidlech – policie to ostatně činí běžně při řízení silničního provozu. Neplatí tedy, že by takové shromáždění bylo nekontrolovatelné. Je na úřadu a na policii, aby našly vhodné způsoby k výkonu svých kompetencí. Obdobně je na svolavatelích a pořadatelích, aby zajistili, že budou schopni plnit své povinnosti.

[70] Přílehlavá není ani argumentace žalovaného 1), že osoby ve vozidlech jsou do určité míry anonymní, a proto nemohou vytvářet shromáždění. Argumentace žalovaného se ani v tomto případě nevztahuje k žádnému ze znaků shromáždění. Míra, v níž jsou účastníci rozpoznatelní, není podstatná pro posouzení, zda je určitá akce shromážděním či nikoliv. Může hrát roli nanejvýše při zvažování, zda účastníci plní povinnost nemít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci (§ 8 odst. 4 shromažďovacího zákona; po novelizaci provedené zákonem č. 94/2021 Sb. navíc mají účastníci tuto povinnost pouze tehdy, vydá-li úřad či policie takový pokyn z důvodu narušení či ohrožení pokojného průběhu shromáždění).

[71] Nejvyšší správní soud neshledal přesvědčivé důvody, na jejichž základě by mohlo být konstatováno, že shromáždění za využití motorových vozidel *a priori* nelze pokládat za shromáždění podle shromažďovacího zákona. Uzavírá proto, že shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona může mít formu shromáždění osob ve vozidlech (stacionární shromáždění ve vozidlech) i pohybujícího se konvoje vozidel (mobilní shromáždění ve vozidlech), jsou-li splněny znaky shromáždění.

Regulace shromáždění ve vozidlech

[72] Výše uvedený závěr znamená, že i na tento typ akcí se vztahuje shromažďovací zákon a z něj vyplývající práva a povinnosti. Naopak tento závěr nelze vykládat tak, že

pokračování

účastníci shromáždění využívající vozidla mohou – jen s odkazem na výkon shromažďovacího práva – s vozidly podnikat cokoliv.

[73] Výkon shromažďovacího práva účastníky nevyjímá z povinnosti dodržovat právní předpisy. To se týká i pravidel silničního provozu. Účast na shromáždění tedy sama o sobě neoprávnjuje žádného z účastníků například k tomu, aby řídil vozidlo, ač k tomu nemá oprávnění, aby porušoval nejvyšší dovolenou rychlost nebo řídil pod vlivem návykových látek.

[74] Obdobně platí, že výkon shromažďovacího práva neoprávnjuje účastníky k tomu, aby s vozidly vjeli na libovolné místo. Shromažďovací právo v sobě nezahrnuje právo vstupu tam, kam by jednotlivec nevykonávající shromažďovací právo neměl přístup. Jinak vyjádřeno, negarantuje automatické právo přístupu kamkoliv, kde si jednotlivec přeje toto právo vykonávat (viz již rozsudek ESLP ve věci *Appleby a další proti Spojenému království* ze dne 6. 5. 2003, stížnost č. 44306/98, bod 47). Tuto zásadu lze v kontextu českého právního řádu vyjádřit tak, že kde se lze bez povolení pohybovat, tam se lze bez zvláštního povolení shromažďovat. To platí obdobně i pro formu shromáždění. Mohou-li se chodci či jejich skupiny pohybovat po určité pozemní komunikaci, mohou na ní i vykonávat shromažďovací právo (k závěru, že shromáždění tvořená chodci mohou využívat i prostor vozovky, dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 4. 9. 2007, č. j. 5 As 26/2007-86, č. 1385/2007 Sb. NSS). Mohou-li se vozidla (určité kategorie, vlastností apod.) pohybovat po určité pozemní komunikaci, lze na ní pořádat shromáždění s využitím těchto vozidel, například ve formě jejich konvoje. Platí tedy, že kde se lze na pozemních komunikacích v určité formě pohybovat, tam se lze v téže formě shromažďovat. Nelze si ale jen s odkazem na výkon shromažďovacího práva nárokovat například vjezd do pěší zóny. Logika shromažďovacího práva je, jak již bylo řečeno, opačná.

[75] Za splnění těchto podmínek nelze vyžadovat, aby ti, kteří se s využitím vozidel chtějí shromáždit, disponovali povolením ke zvláštnímu užívání komunikace. To by bylo v rozporu s pravidlem, že shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

[76] Pravidlo, že shromáždění *nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy*, které je dnes součástí ústavního pořádku (čl. 19 odst. 2 Listiny), bylo nejprve zakotveno ve shromažďovacím zákoně. Ten dodnes výslovně stanoví, že *ke shromáždění není třeba předchozího povolení orgánu veřejné moci* (§ 1 odst. 3, dříve odst. 4, shromažďovacího zákona). Toto pravidlo má mimo jiné zajistit, že ani pro shromáždění na pozemních komunikacích nebude nutné zvláštní povolení. Důvodová zpráva výslovně uvádí, že „[n]ení ... třeba např. ani povolení silničního správního orgánu ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace, má-li se shromáždění konat na takové komunikaci“ (Federální shromáždění, 1986–1990, tisk č. 279, důvodová zpráva, k § 1).

[77] V souladu s tím zákonodárce později novelizoval též zákon o pozemních komunikacích. Přestože tento zákon původně zahrnoval pod zvláštní užívání komunikace, k němuž je třeba povolení, také *pořádání ... shromáždění, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu*, posléze zákonodárce shromáždění z tohoto ustanovení vypustil [viz § 25 odst. 6 písm. e) shromažďovacího zákona ve znění účinném do 30. 6. 2002 a novelizace tohoto ustanovení provedená zákonem č. 259/2002 Sb.]. Dosavadní úprava byla podle důvodové zprávy „v přímém rozporu s článkem 19 odst. 2

Listiny“ (Poslanecká sněmovna, 3. období, 1998–2002, sněmovní tisk č. 1163/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 27).

[78] K pořádání shromáždění na pozemní komunikaci tedy není třeba povolení k jejímu zvláštnímu užívání. Tento závěr se vztahuje i na shromáždění využívající vozidla, včetně jízdy konvoje vozidel, neboť pro ně nejsou zakotvena žádná zvláštní pravidla. Ani shromáždění ve formě konvoje vozidel tedy není podmíněno povolením ke zvláštnímu užívání komunikace.

[79] Shromáždění využívající vozidla nicméně bude zpravidla podléhat – tak jako většina shromáždění podle shromažďovacího zákona – oznamovací povinnosti (§ 4 odst. 1 a § 5 shromažďovacího zákona). Nedodržení oznamovací povinnosti ovšem samo o sobě nemůže být podle ustálené judikatury důvodem pro rozpuštění shromáždění; ostatně ani zákonodárce nedovoluje shromáždění rozpustit jen proto, že nebylo oznámeno (viz § 12 odst. 2 shromažďovacího zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 2 As 17/2008-77, č. 1557/2008 Sb. NSS, nebo nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21, bod 15).

Aplikace na posuzovanou věc

[80] V posuzovaném případě akce svolaná žalobcem naplnila znaky shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Akce se účastnilo více osob na konkrétním místě (na parkovišti a posléze na trase okružní jízdy), v konkrétním čase, za účelem politického projevu (protestu proti vládní politice) a současně účastníci shromáždění dostatečně projevovali navenek přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva (účastí na akci, která byla oznámena jako shromáždění, na které se koordinovaně projevovali při sledování společného cíle). Právě skutečnost, že šlo o koordinovanou okružní jízdu městem po vyznačené trase, svědčí i o dostatečné míře vzájemné interakce.

[81] Městský soud tedy správně dovodil, že oznámená akce byla shromážděním podle shromažďovacího zákona, a to včetně okružní jízdy konvoje vozidel.

[82] Žalovaný 1) pochybil, když akci odmítl pokládat za shromáždění podle shromažďovacího zákona. Žalovaný 2) ale nebyl závěry žalovaného 1) o povaze akce vázán. Argumentaci městského soudu, že žalovaný 2) přece jen mohl ze závěrů žalovaného 1) vycházet, nelze přijmout, neboť nemá oporu v právní úpravě. Shromažďovací zákon v žádném ustanovení nesvěřuje žalovanému 1) oprávnění závazně určovat, zda určitá akce je či není shromážděním. Mezi úřady vykonávající působnost ve věcech práva shromažďovacího (§ 2a shromažďovacího zákona) patří mimo jiné všechny obecní úřady, takže nejde o specializované orgány, které by v těchto věcech měly mít větší odbornost, než jakou může disponovat žalovaný 2) či obecněji policie. Byť shromažďovací zákon svěřuje některé kompetence pouze úřadům, a nikoliv policii, u jiných předpokládá, že je bude policie vykonávat namísto úřadu (jeho zástupce) či souběžně s ním (viz např. § 8 odst. 6 a § 12 odst. 6 shromažďovacího zákona). Neplatí tedy, že by policie při výkonu kompetencí podle shromažďovacího zákona vždy „podléhala“ názoru příslušného úřadu. V tomto ohledu jsou tedy závěry městského soudu chybné. Žalovaný 2) byl povinen si charakter akce, o které se od žalobce předem dozvěděl a které byl následně přítomen, vyhodnotit nezávisle na názoru žalovaného 1).

pokračování

[83] Pro pořádání svolané akce nebylo nezbytné, aby si žalobce opatřil povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace. Mezi účastníky není sporné, že akce včetně jízdy konvoje vozidel se odehrávala na místech, kde se motorová vozidla mohou běžně pohybovat. Městský soud ale musí postavit na jisto, zda některý ze žalovaných skutečně po žalobci vyžadoval, aby si toto povolení opatřil. Závěr městského soudu, že tomu tak bylo, nemá dostatečnou oporu v provedeném dokazování. Městský soud se musí vypořádat s argumentací, že žalovaní pouze upozornili žalobce na možnost toto povolení získat.

[84] Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že akce svolaná žalobcem podléhala oznamovací povinnosti. Tu ale žalobce splnil.

[85] Naopak žalovaný 1) ve vztahu k oznámení nevyužil nového oprávnění, které mu zákonodárce přiznal při novelizaci shromažďovacího zákona provedené zákonem č. 252/2016 Sb. Podle § 5 odst. 6 shromažďovacího zákona nově platí, že *neodstraní-li svolavatel vady oznámení v úřadem stanovené lhůtě nebo se nejedná o shromáždění podle tohoto zákona, úřad oznámení usnesením bez zbytečného odkladu odloží. Rozhodnutí o odvolání musí být vydáno nejpozději do 3 pracovních dnů ode dne podání odvolání.*

[86] Jestliže se žalovaný 1) domníval – byť nesprávně – že oznámená akce není shromážděním ve smyslu shromažďovacího zákona, měl z procesního hlediska postupovat tak, že oznámení v příslušné části usnesením odloží. To ovšem neučinil. Ani jeden ze dvou e-mailů, které žalovaný 1) zaslal žalobci, nemůže být z hlediska formy ani obsahu vyhodnocen jako usnesení (rozhodnutí) o odložení oznámení. O odložení oznámení se totiž ani jeden z e-mailů nezmiňuje, a tak šlo o pouhé vyjádření právního názoru žalovaného 1) na povahu akce. Zbývá dodat, že i kdyby žalovaný 1) oznámení odložil, žalobcem svolaná akce by se mohla konat a představovala by i nadále shromáždění podle shromažďovacího zákona. Odložením oznámení se totiž toliko ukončují účinky spojené s oznámením, ale nezakazuje se pořádání oznámené akce. Jelikož shromažďovací zákon dopadá i na zcela neozenámená shromáždění, jak již bylo řečeno, tím spíše může dopadat i na shromáždění, která byla oznámena, ale oznámení o nich bylo (nesprávně) odloženo.

IV.3. Požadovaná pomoc a součinnost

[87] Jelikož žalobcem svolaná akce představovala shromáždění ve smyslu Úmluvy i shromažďovacího zákona, je třeba se nakonec zabývat tím, zda z Úmluvy či shromažďovacího zákona vyplývá povinnost žalovaných 1) a 2) poskytnout žalobci požadovanou pomoc či součinnost.

Obecné principy

[88] Ustálená judikatura vychází z toho, že se shromažďovacím právem jsou spojeny i pozitivní závazky veřejné moci. Nejen, že je veřejná moc povinna zdržet se určitých zásahů do tohoto práva, ale v určitých případech je povinna toto právo aktivně chránit a zajišťovat jednotlivcům možnost je účinně vykonávat. ESLP opakovaně potvrdil, že ze shromažďovacího práva mohou vyplývat i pozitivní závazky zajistit jeho účinný výkon (viz již rozsudek ESLP ve věci *Plattform „Ärzte für das Leben“* proti Rakousku ze dne 21. 6. 1988, stížnost č. 10126/82, bod 32; nebo rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kudrevičius*, bod 158 a tam citovaná rozhodnutí). Obdobně Ústavní soud v návaznosti na judikaturu ESLP dovodil, že shromažďovací právo „*v sobě nese jak závazky negativní (ve smyslu povinnosti státu zdržet se zásahů do tohoto práva), tak závazky pozitivní spočívající*

v zajištění ochrany efektivního výkonu tohoto práva ze strany státu pro všechny osoby“ [nález sp. zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. 5. 2015 (N 88/77 SbNU 285), bod 23]. Rovněž podle Nejvyššího správního soudu shromažďovací právo zahrnuje „i pozitivní závazek státu napomocť k uskutečnění svolaného shromáždění“, který však „má své limity“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2014, č. j. 5 As 112/2014-33). V případě shromáždění a protishromáždění tak například „policejní orgány mají nejenom právo, ale rovněž povinnost konfliktům a jejich eskalaci předcházet, nikoliv pouze pasivně přihlížet“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2022, č. j. 7 As 214/2022-39, bod 20).

[89] Ve světle pozitivního závazku veřejné moci chránit shromažďovací právo je nutné vykládat i úpravu obsaženou ve shromažďovacím zákoně. Nejen, že jsou správní orgány oprávněny vykonávat kompetence, které jim shromažďovací zákon svěřuje, ale za určitých okolností jsou tyto kompetence dokonce povinny využít, aby dostály již zmíněnému pozitivnímu závazku. Správní orgány se tedy mohou dopustit nezákonného zásahu do shromažďovacího práva jak výkonem svých kompetencí, tak jejich nevykonáním (judikatura ostatně obecně uznává, že nezákonný zásah může spočívat i v neučinění určitého úkonu, viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 20).

[90] V posuzovaném případě je relevantní dvojice kompetencí správních orgánů, a to podle § 6 odst. 1 a § 8 odst. 4 a 6 shromažďovacího zákona.

Pomoc podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona

[91] Podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona je svolavatel *oprávněn činit všechna opatření ke svolání shromáždění. Zejména je oprávněn v souladu s oznámeným účelem shromáždění osobně či písemně nebo jinak zvat k účasti na něm. Úřad podle možností a okolností poskytuje svolavateli pomoc.*

[92] Povinnost podle třetí věty citovaného ustanovení se vztahuje pouze na úřad, v posuzovaném případě tedy žalovaného 1). Ten v první řadě namítá, že městský soud chybně vyložil rozsah pomoci poskytované podle tohoto ustanovení. Tato námitka ale není důvodná.

[93] Třetí věta citovaného ustanovení zřetelně navazuje na obě předcházející věty, a v tomto kontextu je třeba ji i vykládat. Jak plyne z první věty, povinnost pomoci se vztahuje na *všechna opatření ke svolání shromáždění*, která svolavatel činí. Jak plyne z druhé věty, takovým opatřením je *zejména* – tedy nikoliv výlučně – zvaní k účasti na shromáždění. Třetí věta citovaného ustanovení tak říká, že úřad je povinen podle možností a okolností poskytovat svolavateli pomoc v rámci všech opatření činěných svolavatelem ke svolání shromáždění, mezi něž patří zejména zvaní k účasti na shromáždění. Třetí věta citovaného ustanovení naopak nedopadá na postup úřadu během konání shromáždění.

[94] Úvahy městského soudu o tom, jakou pomoc žalovaný 1) mohl žalobci poskytnout podle citovaného ustanovení, z tohoto rámce nevybočují. Městským soudem zmíněné formy pomoci se totiž týkají toho, co úřad může činit před konáním svolané akce.

[95] Důvodná je ovšem námitka žalovaného 1), že žalobce o žádnou takovou pomoc nepožádal. Městský soud neuvedl v odůvodnění rozsudku nic, co by svědčilo o opaku. Plnění povinností podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona ani pozitivních závazků obecně sice není vázáno na žádost, avšak městský soud nevysvětlil, proč měl v kontextu

pokračování

posuzované věci žalovaný 1) poskytnout pomoc podle citovaného ustanovení z úřední povinnosti. S takovou argumentací nepřišel ani žalobce. Závěr městského soudu, že žalovaný 1) porušil povinnosti podle § 6 odst. 1 shromažďovacího zákona, za těchto okolností nemůže obstát. Jak ale bude vyloženo dále, v dalším řízení se musí městský soud zabývat povinnostmi žalovaného 1) podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona.

Udílení pokynů podle § 8 odst. 4 a 6 shromažďovacího zákona

[96] Podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona *zástupce úřadu může v místě shromáždění udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů, včetně pokynu k úpravě místa konání shromáždění, nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku.*

[97] Podle § 8 odst. 6 shromažďovacího zákona policista může postupovat obdobně podle § 8 odst. 4, *není-li zástupce úřadu přítomen nebo vyžadují-li to okolnosti na místě, zejména rozsah či povaha shromáždění.*

[98] Citovaná ustanovení dopadají na žalovaného 1) i 2). Kompetencí udílet pokyny podle citovaných ustanovení totiž disponuje jak zástupce úřadu, tak policista.

[99] Jak už bylo vyloženo, vzhledem k pozitivnímu závazku chránit shromažďovací právo může být v určitých situacích zástupce úřadu či policista povinen své kompetence využít a určitý pokyn či pokyny udělit. Jejich nečinnost pak může představovat nezákonný zásah do právní sféry toho, k jehož ochraně by pokyny vedly. Správní orgány ovšem v této oblasti při plnění svých pozitivních závazků disponují prostorem pro uvážení. Jejich pozitivní závazek má charakter procedurální povinnosti: správní orgány musí postupovat s náležitou péčí, ale nejsou povinny dosáhnout určitého výsledku (srov. obdobně k pozitivnímu závazku zajistit pokojný průběh shromáždění a bezpečnost rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Kudrevičius*, bod 159 a tam citovaná rozhodnutí).

[100] Citovaná ustanovení nijak neomezují okruh osob, kterým lze pokyn udělit. To odpovídá záměru zákonodárce. Znění citovaných ustanovení je výsledkem již připomenuté novelizace shromažďovacího zákona provedené zákonem č. 252/2016 Sb. Jejím cílem v tomto případě bylo „*udělit pravomoc k regulaci shromáždění vůči komukoliv – svolavatel, účastníkovi shromáždění i neúčastníkovi, příp. vykonavateli jiného práva. Ustanovení míří např. i na narušování shromáždění nezúčastněnými osobami, může se týkat i pokynů řidičům na vozovce, kde prochází průvod, atd.*“ (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, sněmovní tisk č. 510/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k bodu 22).

[101] Tento záměr se promítl i do úpravy přestupkové odpovědnosti. Přestupku spočívajícího v nesplnění pokynu zástupce úřadu nebo policisty uděleného podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona se totiž může dopustit každá *fyzická osoba*, nikoliv jen *fyzická osoba jako účastník shromáždění* či *fyzická osoba jako svolavatel shromáždění* [srov. § 14 odst. 1 písm. d), § 14 odst. 2 a 3 shromažďovacího zákona].

[102] Výklad citovaných ustanovení, podle něhož může zástupce úřadu i policista udílet pokyny jakékoliv osobě, je přijímán i komentářovou literaturou (ČERNÝ, Petr. § 8. In: ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. Zákon o právu shromažďovacím. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 136).

[103] Obecně tedy může zástupce úřadu i policista udělit pokyn podle citovaných ustanovení komukoliv; tato jejich kompetence není z hlediska osobní působnosti omezena

pouze na účastníky shromáždění. V kontextu posuzované věci Nejvyšší správní soud nepokládá za nutné vyjadřovat se k tomu, zda skutečně může zástupce úřadu vydávat všechny myslitelné pokyny řidičům vozidel, jak zmiňuje důvodová zpráva, například pokyn k zastavení vozidla (srov. § 79 zákona o silničním provozu, upravující, které osoby jsou oprávněny zastavovat vozidlo). Zástupce úřadu by totiž v každém případě mohl udílet pokyny přinejmenším některým třetím osobám (například chodcům na přechodu, o nichž se zmiňuje žaloba jako o jednom z faktorů způsobujících přetrhání jízdy v sevřeném celku). Ve vztahu k řízení provozu by pak měl postupovat v součinnosti s policií, domníval-li by se, že nemá dostatek pravomoci k vydání některých pokynů.

[104] Svolavatel ani pořadatelé shromáždění nemohou nahradit případnou nečinnost zástupce úřadu či policisty spočívající v nevydání pokynů. Svolavatel je totiž oprávněn udílet pokyny pouze pořadatelům a účastníkům shromáždění a rovněž pořadatelé mohou udílet pokyny pouze účastníkům shromáždění (§ 6 odst. 4 a § 7 odst. 1 shromažďovacího zákona). Jejich oprávnění tedy míří výlučně „dovnitř“ shromáždění a nevztahuje se na třetí osoby.

[105] Žalovaný 1) nesprávně uvádí, že podle shromažďovacího zákona nemá žádnou kompetenci k usměrňování dopravy. Ustanovení § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona mu ji totiž zjevně dává.

[106] Žalovaný 2) se mylí, má-li za to, že během konání shromáždění mohl vykonávat pouze kompetence podle zákona o silničním provozu, které mu umožňují zajišťovat pouze plynulost provozu. Policisté totiž mohli vykonávat rovněž kompetenci podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona, při jejímž výkonu musí dbát i ochrany shromažďovacího práva.

[107] Žalobce požádal žalovaného 1) o asistenci s průjezdem městem. Tato jeho žádost se obsahově týká oprávnění podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona. Městský soud v dalším řízení posoudí, zda žalovaný 1) nepřekročil prostor pro uvážení, který má při výkonu této kompetenci k dispozici, tím, že odmítl jakoukoliv asistenci žalobci poskytnout. Tato jeho nečinnost přitom vycházela z nesprávného názoru, že pořádaná akce není shromážděním a že shromažďovací zákon mu nedává žádnou kompetenci asistovat shromáždění při průjezdu městem.

[108] U žalovaného 2) se musí městský soud nejprve vypořádat s jeho námitkou, podle níž žalobce v e-mailové komunikaci uvedl, že se „obejde“ bez umožnění plynulého průjezdu městem.

[109] I kdyby totiž z pozitivních závazků vyplývalo v posuzovaném případě právo žalobce na to, aby žalovaný 2) usnadnil průjezd konvoje vozidel městem, patřilo by toto právo k těm, kterých se lze vzdát.

[110] Byť není možné vzdát se základního práva jako takového, lze se vzdát některých práv či jejich aspektů v konkrétní věci. Judikatura Ústavního soudu v návaznosti na judikaturu ESLP připouští například možnost vzdát se jednotlivých záruk práva na spravedlivý proces v konkrétní věci. Takové vzdání se práva musí být zjištěno jednoznačným způsobem, musí být doprovázeno minimálními zárukami odpovídajícími jeho důležitosti a nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1860/16 ze dne 3. 11. 2016, N 208/83 SbNU 299, bod 97, a tam citovaná judikatura ESLP). Ani shromažďovací právo není takového charakteru, který by vylučoval možnost vzdát se aspektů tohoto práva v konkrétní věci. Vzdání se

pokračování

práva ale musí být jednoznačně zjištěno a nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem (pokud jde o minimální procesní záruky, ty zaručuje soudní přezkum zásahů do tohoto základního práva).

[111] V posuzované věci by vzdání se práva nebylo v rozporu s veřejným zájmem. Fakticky by pouze umožnilo žalovanému 2), aby upřednostnil bezpečnost a plynulost silničního provozu nad plynulostí a soudržností shromáždění. Je ale na městském soudu vyhodnotit, zda ke vzdání se práva skutečně došlo. Za tím účelem musí zejména zjistit, zda žalobce žalovanému 2) skutečně sdělil, že se obejde bez zajištění plynulého průjezdu městem, zda lze toto vyjádření chápat jako vzdání se práva a zda žalobce nebyl k takovému kroku veden či fakticky nucen postupem některého z žalovaných. Zjistí-li městský soud, že ke vzdání se práva došlo, žalobu proti žalovanému 2) zamítne jako nedůvodnou. Nelze totiž správnímu orgánu sdělit, že určité plnění jeho pozitivního závazku nebude vyžadováno, a následně tento správní orgán úspěšně žalovat za to, že takové plnění neposkytl.

[112] Teprve po vypořádání této otázky se může městský soud zabývat tím, zda by bylo na základě pozitivních závazků plynoucích ze shromažďovacího práva přiměřené dovozovat, že žalovaný 2) měl povinnost určitým způsobem regulovat dopravu a usnadnit průjezd shromáždění žalobce.

IV.4. Shrnutí

[113] Nejvyšší správní soud shrnuje, že shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona může mít formu shromáždění osob ve vozidlech (stacionární shromáždění ve vozidlech) i pohybujícího se konvoje vozidel (mobilní shromáždění ve vozidlech), jsou-li splněny znaky shromáždění.

[114] V posuzované věci tyto znaky splněny byly. Masopustní jízda – tedy jízda konvoje vozidel vyjadřující nesouhlas s vládní politikou – představovala shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Městský soud tuto předběžnou otázku posoudil správně.

[115] Při posuzování zásahové žaloby proti žalovanému 1) ovšem městský soud pochybil tím, že překročil žalobní návrh a shledal nezákonný zásah i v tom, že tento žalovaný nevyhodnotil akci jako shromáždění. Tato otázka měla totiž být posuzována pouze jako předběžná. Městský soud rovněž nesprávně identifikoval zákonná ustanovení, která měl žalovaný 1) porušit.

[116] V případě žalovaného 2) pak městský soud nesprávně dovodil, že tento žalovaný mohl vycházet ze stanoviska žalovaného 1), podle něhož oznámená akce nebyla shromážděním. Žalovaný 2) byl povinen povahu akce vyhodnotit nezávisle na žalovaném 1). Zamítnutí žaloby tak nemůže obstát.

[117] V dalším řízení vyjde městský soud z toho, že oznámená akce byla shromážděním podle Úmluvy i shromažďovacího zákona. Posoudí, zda žalovaný 1) nepřekročil meze uvážení, když zcela odmítl poskytnout shromáždění požadovanou asistenci na základě chybné úvahy, že akce není shromážděním a že mu shromažďovací zákon nedává kompetenci asistenci poskytnout. V případě žalovaného 2) se nejprve vypořádá s námitkou, že mu žalobce výslovně sdělil, že se „obejde“ bez jeho asistence. Teprve následně bude případně zkoumat, zda měl žalovaný povinnost poskytnout žalobci součinnost, které se nyní domáhá.

V. Závěr a náklady řízení

[118] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnosti jsou důvodné. Napadený rozsudek městského soudu proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[119] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu