



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudce Filipa Dienstbiera ve věci žalobců: a) **Mgr. A. K.**, bytem Teplická 269/42, Praha 9, a b) **T. R.**, bytem Francouzská 2450, Kladno I, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 9 A 141/2023-58,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 9 A 141/2023-58, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobkyně b) dne 10. 11. 2023 jako svolavatelka žalovanému oznámila, že se dne 15. 11. 2023 bude od 17:30 do 20:30 hodin konat na Staroměstském náměstí shromáždění s následným průvodem po trase Kaprova – náměstí Jana Palacha – Mánesův most až na Malostranské náměstí (dále jen „shromáždění“). Jako účel shromáždění uvedla údaj „*Demonstrace: NIKDY VÍCE PRO NIKOHO*“. Žalobce a) se tohoto shromáždění účastnil.

[2] Ministerstvo vnitra, odbor bezpečnostní politiky, přijalo dne 15. 11. 2023 pod č. j. MV-19972-1/OBP-2023, stanovisko (dále jen „ministerstvo“ a „stanovisko ministerstva“), v němž analyzovalo trestněprávní kvalifikaci schvalování útoků teroristického hnutí Hamás ze dne 7. října 2023, resp. podpory teroristických hnutí Hamás či Islámský džihád. V rámci stanoviska ministerstvo i přes uznání jisté nejednoznačnosti

vyhodnotilo jako potenciálně trestněprávně relevantní heslo „*From the River to the Sea/Palestine will be free*“ (česky: Od řeky až k moři/Palestina bude svobodná) s tím, že toto sporné heslo může být důvodem i pro zásah do práva shromažďovacího, jelikož v aktuálním kontextu je primárně používáno jako symbol jednoznačně volající po omezení práv obyvatel státu Izrael, či po jeho (jejich) zničení. V „*dlouhodobém měřítku se heslo objevuje zejména u těch nejvýznamnějších organizací a hnutí, která volaly či stále volají po úplném zničení státu Izrael a význam hesla je vnímán nejen jako jednoznačný požadavek na konec židovské suverenity v regionu, ale jako úplný konec židovské etnické přítomnosti vůbec. Přičemž tohoto cíle má být dle těchto organizací a hnutí dosaženo jakoukoli formou, násilí nevyjímaje, jak právě ukazují teroristické útoky hnutí Hamás ze dne 7. října 2023, ale také dalších organizací působících proti státu Izrael (nejenom) v daném regionu.*“ Užití sporného hesla by s ohledem na jeho dlouhodobé využívání teroristickými organizacemi a jeho vnímání občany státu Izrael a jinými osobami židovského původu dle ministerstva naplňovalo důvody k rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 4 i odst. 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon“), či mohlo být důvodem zákazu shromáždění dle § 10 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[3] Zástupci žalovaného se obratem z ministerstva přesunuli na místo shromáždění, kde pořadatelům prezentovali stanovisko ministerstva a požádali je, aby sporné heslo na shromáždění nepronášeli, jinak by mohlo dojít k rozpuštění shromáždění. Po skončení shromáždění, na němž bylo od použití sporného hesla organizátory v obavě z jeho rozpuštění upuštěno, žalobcům zástupce žalovaného na zvukově obrazový záznam vysvětlil, že slogan „*From the River to the Sea by mohl naplňovat skutkovou podstatu nějakého trestného činu rozněcování nenávisti, případně nějakého dalšího – ve svém důsledku a v tom kontextu tak, jak to dneska ve společnosti rezonuje. Takže právě proto jsme vás žádali, abyste od toho upustili, aby nedošlo ke zmaření vašeho shromáždění a případnému rozpuštění, protože bychom v tom shledávali důvod pro rozpuštění toho shromáždění... používání tohohle toho sloganu, tak abyste se toho vyvarovali.*“ Na dotaz, zda jde pouze o slogan (heslo) „*From the River to the Sea/Palestine will be free*“, nebo i o jeho další verze, zástupce žalovaného odpověděl, že nejde o jiné verze, ale vztahuje se to případně i na českou verzi sporného hesla: „*Řešili jsme tuble verzi, pokud přijdete s nějakou alternativou, je pak otázka toho kontextu a toho znění.*“ K dotazu žalobce a), co ze shromáždění (i s přihlédnutím k tomu, jak probíhala v minulosti) zavdává žalovanému příčinu se domnívat, že se jedná o volání po genocidě, zástupce žalovaného odpověděl, že „*kontextem myslel kontext těch událostí v Izraeli 7. října a vnímání těchto událostí ve společnosti a vnímání těch vašich shromáždění v české společnosti, respektive ze strany veřejnosti.*“ V návaznosti na upozornění žalobce a), že několikrát v průběhu minulých shromáždění upozorňovali, že nevolají po genocidě, a že první shromáždění se konalo za izraelské oběti prvotního útoku, zástupce žalovaného na dotaz, proč by shromáždění rozpouštěl, uvedl, že „*ten názor se vyvíjí. Ten slogan a vývoj ve společnosti se posouvá.*“ Ke sdělení účastníků shromáždění, že kontext sloganu dodávají oni, nikoliv společnost, uvedl, že „*my taky vám nějak neukládáme do úst, k čemu vy směřujete, nebo k čemu směřuje to shromáždění (...).*“ Na další dotazy dodal, že „*by to vždy posuzovali tak, jak by se to objevilo. My jsme se snažili upozornit, že by se to nemělo pronášet (...).*“ po přerušení žalobkyní b) dotazem, zda četl tiskovou zprávu Sdružení přátel Palestiny a ASM ke spornému heslu, zástupce žalovaného uvedl, že tiskovou zprávu nečetl, ale z jeho pohledu to nemá význam, neboť posuzují situaci na místě konání daného shromáždění

pokračování

a projevy toho shromáždění. Uvedené žalobce a) popřel, neboť zástupce žalovaného řekl, že posuzují to, jak je sporné heslo vnímáno ve společnosti. Druhý zástupce žalovaného k tomu doplnil, že jde o kontext, neboť „*to heslo používá teroristická organizace Hamás (...)*“, s čímž ale oba žalobci nesouhlasili. Dle žalobce a) je při existenci více výkladů sporného hesla nutno hledět na kontext toho, kdo sporné heslo pronáší a s jakým záměrem. Druhý zástupce žalovaného k tomu uvedl, že „*to je pro nás relevance trestněprávní roviny, nikoliv pro rozpuštění shromáždění*“, s čímž opět žalobci nesouhlasili. Zástupce žalovaného dále uvedl, že „*už postačuje to směřování, tam je (...) předstupeň výzvy, třeba (...) k schvalování...*“, proti čemuž se žalobci znovu ohradili.

[4] Žalobci se v reakci na tyto události společnou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), u Městského soudu v Praze domáhali určení, že uložení zákazu, resp. zabránění provolávání hesla „*From the River to the Sea, Palestine will be Free*“ pod pohrůzkou rozpuštění shromáždění adresovanou zástupcem žalovaného žalobkyni b) jako svolavatelce shromáždění před jeho započítím dne 15. 11. 2023 bylo nezákonné.

[5] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 2. 2024, č. j. 9 A 141/2023-58 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu zamítl. Vyhodnotil, že mezi účastníky nebylo sporu o tom, že varování před rozpuštěním shromáždění v případě, že by bylo provoláváno sporné heslo, představovalo pokyn správního orgánu přímo zkracující žalobce na jejich právech, jenž byl zaměřen přímo proti nim. Sporná byla pouze otázka nezákonnosti takového zásahu žalovaného. Městský soud dovodil, že v tomto případě se jednalo o pokyn zástupce žalovaného při střetu různých práv, k němuž měl pravomoc podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona v situaci, kdy vyhodnotil, že by provolávání sporného hesla mohlo směřovat k výzvě popírat a omezovat osobní a politická práva osob pro jejich národnost, původ, politické smýšlení a náboženské vyznání. S ohledem na nutnost reagovat na novou okolnost v podobě porady na ministerstvu, jež vyústila ve vydání stanoviska ministerstva, které byl žalovaný jednající v přenesené působnosti povinen respektovat, nebyl prostor pro stanovení podmínek předem podle § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona, ale žalovaný musel reagovat až faktickým pokynem na místě. Skutečnost, že jejich dřívější shromáždění nebyla zakázána ani rozpuštěna, přitom podle městského soudu žalobcům nezaložila legitimní očekávání, že k takovému zásahu do shromažďovacího práva nedojde v budoucnu, neboť k tomu nepostačuje prostá pasivita správního orgánu.

[6] Dále se městský soud zabýval akceptovatelností sporného hesla. Městský soud vyšel z *ad hoc* znaleckého posudku podaného prof. JUDr. PhDr. Miroslavem Marešem, Ph.D., při ústním jednání v jiném řízení vedeném před městským soudem, jehož předmětem byl zákaz shromáždění na podporu sporného hesla, jež se mělo konat dne 5. 12. 2023 před budovou ministerstva. S ním se městský soud seznámil z odůvodnění rozsudku ze dne 18. 12. 2023, č. j. 14 A 166/2023-84, podle kterého sporné heslo může mít vedle mírumilovného významu též význam násilný, směřující k potlačení základních práv a svobod. Městský soud též zohlednil vývoj judikatury zahraničních soudů z Německa, Nizozemí a Francie, které se provoláváním sporného hesla zabývaly, a na rozdíl od 14. senátu, který žalobě proti zákazu shromáždění vyhověl, se ztotožnil se striktnější linií

zahraniční judikatury představované pozdějšími rozhodnutími vyšších soudů, jež uznaly, že veřejný zájem může v tomto případě převážet nad svobodou projevu. Poukázal též na to, že nyní posuzovaný pokyn žalovaného je méně striktním zásahem do práv žalobců než samotný zákaz konání shromáždění či jeho rozpuštění, protože je nelze hodnotit podle stejných kritérií. Podle městského soudu v nynějším případě nebylo namístě aplikovat závěry rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 8. 7. 2008 ve věci *Vajnai proti Maďarsku* (stížnost č. 33629/06) a ze dne 8. 6. 2010 ve věci *Gül a další proti Turecku* (stížnost č. 4870/02), jichž se žalobci dovolávali. Ke spornému heslu se totiž aktuálně hlásí teroristické hnutí Hamás, proti němuž směřují sankce schválené orgány Evropské unie, a v důsledku toho tento slogan nelze oddělit od reálného a aktuálního nebezpečí pro veškeré obyvatele Izraele, že jejich základní práva a svobody budou zásadním způsobem potlačeny. S ohledem na globální přesah užití sporného hesla je nelze chápat jen izolovaně v kontextu České republiky, přičemž (aniž by městský soud chtěl zpochybňovat jiné vnímání sporného hesla ze strany žalobců) nelze přehlížet jeho nepřipustné významy, jež nemají marginální charakter. Mezi řekou Jordánem a Středozemním mořem hrozí reálné a aktuální nebezpečí, že v případě úspěchu Hamásu či obdobných uskupení bude nastolen politický režim potlačující základní práva a svobody obyvatel Izraele. Aniž by šlo o rozhodující fakt, stejně tak podle městského soudu nelze přehlížet, že provolávání sporného hesla vedlo k veřejně vyjádřeným obavám ze šíření antisemitismu a že u některých osob může vzbuzovat silný pocit ohrožení, což při aktuálním vývoji na Blízkém východě není zcela iracionální. Rozsudky ESLP nejsou aplikovatelné i proto, že se zabývaly možnostmi trestněprávního postihu projevu.

[7] Konečně městský soud podotkl, že účelem shromáždění bylo poukázat na nelidské životní podmínky Palestinců, přičemž tento legitimní účel bylo možné naplnit bez ohledu na to, zda bude hlášáno sporné heslo. Jak prohlásili sami účastníci shromáždění, tento účel také naplněn byl i bez něj. I když stanovisko ministerstva mohlo trpět věcnými chybami, není dle městského soudu sporná v něm uváděná existence nikoliv marginálních a přitom zcela nepřijatelných významů sporného hesla, a proto stanovisko bylo dostatečným podkladem pro žalovaného, který s ohledem na časovou tíseň mohl vyjít právě z něj a nebyl povinen zjišťovat osobní motivace jednotlivých účastníků k šíření sporného hesla. V krátkých lhůtách, které má žalovaný pro omezení práv shromažďujících se k dispozici, je prověřování osoby svolavatele v praxi neuskutečnitelné. Pokud žalovaný upozornil svolavatelku shromáždění předem na to, že provolávání sporného hesla bude vyhodnoceno jako důvod rozpuštění shromáždění, postupoval šetrně k právům žalobců způsobem, který považoval za ústavně konformní Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15.

II. Kasační stížnost

[8] Proti napadenému rozsudku podal žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., v níž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud podle stěžovatele pochybil při výkladu a aplikaci § 8 odst. 2 a odst. 5 shromažďovacího zákona ve spojení s čl. 17 odst. 2 a odst. 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.; dále jen „Listina“) a čl. 10 a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), jelikož

pokračování

nerespektoval smysl a účel svobody projevu a shromažďovacího práva, čímž vybočil z mantinelů čl. 4 odst. 4 Listiny.

[9] Stěžovatel v první řadě nesouhlasí s tím, že pokyn žalovaného byl pokynem podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona. Ať již šlo o pokyn bez zákonného podkladu, anebo o nepřiměřený pokyn porušující § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona, šlo o zásah nezákonný.

[10] Stěžovatel trvá na tom, že sporné heslo lze použít způsobem souladným s právními předpisy a že spadá do oblasti chráněné svobodou projevu, potažmo svobodou shromažďování. Třebaže sporné heslo může být používáno i v kontextech či subjekty, které vyzývají k násilí či nenávisti, není to důvod pro jeho paušální zákaz. Stěžovatel se plně shoduje se závěry rozsudku městského soudu č. j. 14 A 166/2023-84, v kontrastu s nimiž závěry napadeného rozsudku nemohou obstát. Sporné heslo totiž vzniklo dlouho předtím, než vznikl Hamás, jako rýmovaná výzva k osvobození Palestiny a Palestinců a je často demonizováno v rámci lživého mediálního narativu, dle kterého jsou všichni Palestinci teroristé, kteří si přejí vyvraždění Izraelců. Městský soud bohužel zcela nekriticky převzal takto motivovaná tvrzení a důkazy žalovaného, ač by u takto silně polarizovaného tématu měly soudy postupovat nanejvýše opatrně a citlivě tak, aby byla zachována politická práva obou stran názorového spektra.

[11] V dané věci podle stěžovatele nemohl mít ani městský soud, ani žalovaný jakékoliv pochyby o tom, že ze strany žalobců nehrozí jednání podřaditelné pod § 10 odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona. Sporné heslo bylo provoláváno na několika shromážděních, která se konala od 15. 10. 2023 až do 15. 11. 2023, přičemž prvotní shromáždění se konalo i za izraelské oběti útoku ze dne 7. 10. 2023, přičemž též na dalších demonstracích se mluvčí vždy od radikálních subjektů a postojů distancovali, nebylo na nich vyzýváno k terorismu a tato shromáždění se konala i s podporou Židů, kteří nesouhlasí s porušováním lidských práv v Gaze. Po vydání rozsudku č. j. 14 A 166/2023-84 je heslo opět používáno, a to bez jakýchkoliv incidentů, čímž jsou vyvráceny obavy zmíněné městským soudem v bodech 174 až 176 napadeného rozsudku. Městský soud přitom podle stěžovatele nesprávně vyhodnotil poukaz žalobců na předchozí užívání sporného hesla jako argument legitimním očekáváním, ač jím stěžovatel poukazoval na to, že si žalovaný byl vědom poklidného průběhu předchozích shromáždění a že mu byly známy osoby organizátorů, stejně jako nenásilný kontext provolávání sporného hesla. Že je sporné heslo stálící nenásilných propalestinských shromáždění a že nemá jednoznačně nenávistný charakter, stejně jako absenci propojení českých propalestinských hnutí s projevy radikalismu, potvrdil i znalecký posudek podaný ve věci sp. zn. 14 A 166/2023.

[12] Za chybný stěžovatel považuje závěr městského soudu, podle nějž žalovaný nebyl povinen prověřovat osobu svolavatele. Předchozí zkušenosti, zejména v případě pravidelně organizovaných shromáždění, jako tomu bylo v případě žalobců, jsou relevantní okolností, již měl žalovaný zvážit, obzvláště v kontextu dlouhodobých a korektních vztahů mezi propalestinskou scénou a zástupci žalovaného. Z těchto vztahů přitom městský soud nesprávně dovodil absenci xenofobie na straně žalovaného, ačkoliv stěžovatel poukazoval na systémovou (nikoliv individuálně motivovanou) diskriminaci propalestinských

názorových proudů, jež je po období migrační krize v roce 2015 v české společnosti přítomná.

[13] Stěžovatel nesouhlasí ani s odmítnutím městského soudu přihlédnout k rozsudku ESLP ve věci *Vajnai proti Maďarsku*, neboť v dané věci se ESLP zabýval právě možností zákazu symbolu, který má přípustné i nepřípustné významy. Povinnost restriktivního přístupu k výjimečnému omezení svobody projevu zdůraznil i nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 1990/08, přičemž toto pravidlo se neomezuje jen na trestněprávní zásahy do svobody projevu. V rozsudku *Gül a další proti Turecku* ESLP dospěl k závěru, že svoboda projevu převáží dokonce i v případech explicitně násilného sloganu s ohledem na to, že jeho užití žádné násilnosti nedoprovázely. Stěžovatel se přitom ztotožňuje se závěry rozsudku městského soudu č. j. 14 A 166/2023-84, podle nichž sporné heslo, ač je Hamás zmiňuje ve své chartě, nelze považovat za nerozlučně spjaté s tímto teroristickým hnutím a nelze uzavřít, že toto heslo Hamás nadobro „unesl“. Stěžovatel nemá žádný vliv na to, co činí či prohlašuje Hamás, a odmítá, aby soud napadeným rozsudkem sporné heslo takovým hnutím prisuzoval a vytvářel jim monopol na jeho užívání. Žalobcům by naopak mělo být umožněno používat heslo v nenásilných formách, naplňovat je pozitivním významem, a tím oslabovat vliv radikálních teroristických hnutí v diskusi.

[14] Za v demokratické společnosti nepřijatelný pak stěžovatel považuje závěr městského soudu, podle něž je použití sporného hesla nutné vnímat z pohledu širší veřejnosti, a nikoliv z pohledu svolavatele, jelikož by vedl k eliminaci menšinových závěrů a umožnil by většině, aby připisovala opozičním názorovým proudům postoje, které reálně nezastávají. Hodnocení oponentních názorových proudů zprostředkovaná médii nemohou být rozhodující, a pokud se o ně městský soud opírá, jde o ukázkový případ tzv. „veta provokatérů“ zmiňovaného ESLP v rozsudku *Vajnai proti Maďarsku*.

[15] Konečně stěžovatel odmítá, že by bylo pro věc významné, že byl účel shromáždění naplněn. Sporné heslo má pro stěžovatele silný symbolický význam a je samo o sobě předmětem názorových neshod mezi příznivci Palestiny a sionisty. Zákaz tohoto hesla ministerstvem je pro stěžovatele důvodem, proč o něj bojovat před soudem.

[16] Žalobkyně b) ani žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel má příslušné vzdělání, takže nemusí být zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Samotnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud shledal důvodnou.

[18] Právo pokojně se shromažďovat je podle čl. 19 odst. 1 Listiny zaručeno. Shromažďovací právo patří k základním pilířům demokratického státu. Jeho uplatňování

pokračování

představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky. Jeho prostřednictvím dochází ke kolektivnímu výkonu svobody projevu (nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, bod 22, a ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, body 56 až 57). To potvrzuje i samotný § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona, dle kterého výkon shromažďovacího práva slouží 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. V tomto směru je tedy relevantní i judikatura ESLP, podle níž se svoboda projevu jako taková vztahuje nejen na informace nebo myšlenky příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, nýbrž i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti (viz např. rozsudek ze dne 7. 12. 1976, *Handyside proti Spojenému království*, stížnost č. 5493/72).

[19] Moderní demokracie představuje vládu většiny při respektování práv menšin (čl. 6 Ústavy), která musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku třeba i nepohodlné. Jakékoliv omezení politických práv, tedy též práva shromažďovacího, je proto třeba posuzovat s krajní obezřetností, neboť nesmí vést – ve svých důsledcích – k jeho postupné erozi a k vytěsnění většiny nepohodlné menšiny z veřejného diskurzu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-69, či nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15).

[20] Tyto (změkčující) závěry nelze vztahovat na zcela extrémní a nenávistné projevy (tzv. *hate speech*). Omezení, či dokonce trestní postih projevů budou nezbytně nutné v demokratické společnosti tehdy, pokud budou tyto projevy (explicitně, ale i implicitně) obsahovat výzvy k násilí či k popírání, zpochybňování, schvalování nebo ospravedlňování zločinů proti lidskosti spáchaných v minulosti, jakož i k podpoře a propagaci hnutí směřujících k potlačení základních lidských práv a svobod, a to zvláště ve vztahu k některým minoritám. V případě nenávistných projevů přitom není možné zkoumat pouze jejich prvoplánový obsah, nýbrž i jejich celkový kontext, tj. především místo, čas a způsob projevu. To se týká např. projevů pronášených v blízkosti problémových lokalit, míst historicky, nábožensky či identitárně spjatých s určitou menšinou (proti níž následné projevy směřují) nebo jejichž (i třeba skrytým) cílem bude „připomínka“ výročí souvisejícího s lidským utrpením nastalým v dějinách Evropy 20. století právě v důsledku selhání obranných schopností demokracie. V každém případě však musí být posuzovaný projev za hranou ochrany nikoli jen hypoteticky; aby mohl být postižen, musejí souvislosti jeho realizace vybočovat z naznačených mantinelů. V případě použití symbolů je třeba vážit pravou podstatu jejich užití. Spolu s tím je nezbytnou součástí posouzení hrozby, kterou daný symbol představuje, způsob, čas a místo užití. Hodnocení, zda je omezení základních práv nutné, leží na bedrech soudů, jejichž povinností je vždy posuzovat nezbytnost zásahu ze všech shora uvedených hledisek (nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10, body 29 a 47).

[21] Proklamovaný účel shromáždění jistě může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch skutečných. Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění z toho důvodu, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno.

V případě shromažďovacího práva ovšem nelze odůvodnit zákaz shromáždění např. pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. I kdyby se např. jednalo o osoby příslušející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze *a priori* vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích. Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsaným charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum a místo konání shromáždění, může být již důvod pro zákaz shromáždění dán. Takový závěr může být zdůrazněn i dalšími okolnostmi, např. tím, že předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, a kdy se věřící shromažďují v synagogách (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67, č. 1468/2008 Sb. NSS).

[22] ESLP též uznává, že svoboda projevu i právo shromažďovací nejsou právy absolutními, neboť jak upřesňuje čl. 10 a čl. 11 Úmluvy (a v českém kontextu čl. 17 odst. 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny), podléhají výjimkám, jež ovšem musí být interpretovány striktně, přičemž nezbytnost každého omezení musí být přesvědčivě prokázána. Musí být tedy vždy postaveno najisto, že dané omezení odpovídalo „naléhavé společenské potřebě“, bylo přiměřené sledovanému legitimnímu cíli a důvody, na něž se odvolaly vnitrostátní orgány pro jeho ospravedlnění, byly „relevantní a dostatečné“ (srov. k tomu např. rozsudky ze dne 26. 4. 1979 ve věci *Sunday Times proti Spojenému království*, ze dne 23. 9. 1994 ve věci *Jersild proti Dánsku*, ze dne 21. 1. 1999 ve věci *Janowski proti Polsku*, ze dne 25. 11. 1999 ve věci *Nilsen a Johnsen proti Norsku* či ze dne 29. 2. 2000 ve věci *Fuentes Bobo proti Španělsku*). Zároveň nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že shromažďovací právo je omezeno také ostatními ústavně zaručenými právy a svobodami, se kterými se může dostávat do vzájemného konfliktu.

[23] Radikální opatření omezující základní práva, jako je svoboda sdružování – ve jménu ochrany demokracie – jsou jen obtížně slučitelná s duchem Úmluvy, který je zaměřen na zaručení možnosti vyslovit politické názory (včetně těch názorů, které jsou pro orgány či větší skupiny občanů obtížně akceptovatelné a zpochybňují zavedený řád společnosti) všemi mírumilovnými a zákonnými prostředky, včetně sdružení a shromáždění, ledaže lze takové sdružení rozumně považovat za živnou půdu pro násilí nebo ztělesnění negace demokratických zásad (analogicky viz rozsudek ESLP ze dne 12. 7. 2005 ve věci *Güneri a další proti Turecku*, stížnosti č. 42853/98, 43609/98 a 44291/98, bod 76). Je-li pak vyjadřování myšlenek doprovázeno konkrétním chováním, úroveň ochrany obecně poskytovaná svobodě projevu může být snížena s ohledem na zachování důležitého veřejného zájmu v souvislosti s tímto chováním. V případě, že chování spojené s vyjadřováním myšlenek je zstrašující nebo ohrožující nebo koliduje se svobodným výkonem jakéhokoli dalšího práva nebo požíváním výsady z Úmluvy z důvodu rasy dané osoby, nelze tyto úvahy přehlížet ani v souvislosti s články 10 a 11 (rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1994 ve věci *Vona proti Maďarsku*, stížnost č. 35943/10, bod 66).

[24] Shromažďovací zákon upravuje podmínky, za nichž může být shromáždění správním orgánem zakázáno nebo za jejichž splnění může dojít k jeho rozpuštění, stejně jako i možnost shromáždění omezit předchozím stanovením podmínek či v době jeho konání udílením pokynů na místě. Pokyny v souladu se zásadou minimalizace zásahů umožňují pružně reagovat na aktuální situaci shromáždění (aby došlo k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů nebo při střetu různých

pokračování

práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku), a to tak, aby shromáždění mohlo řádně proběhnout, aniž by došlo k jeho rozpuštění. Účel pokynů vydávaných na místě je proto stejný jako účel rozhodnutí o stanovení podmínek pro konání shromáždění podle § 8 odst. 2 shromažďovacího zákona. Je jím konání shromáždění při současné ochraně právem chráněných zájmů. Nerespektování rozhodnutí úřadu o stanovení podmínek pro konání shromáždění účastníky může vést k tomu, že jsou ohroženy zájmy, k jejichž ochraně bylo rozhodnutí vydáno. V takovém případě může zástupce úřadu (případně subjekty uvedené v § 12 odst. 6 shromažďovacího zákona) rozpustit shromáždění za účelem jejich ochrany, nepodařilo-li se nápravu zjednat jiným způsobem. Nerespektování pokynů zástupce úřadu rovněž může vést k ohrožení zájmů, k jejichž ochraně podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona je zástupce úřadu oprávněn pokyny udílet. Proto zástupce úřadu může rozpustit shromáždění podle § 12 odst. 4 shromažďovacího zákona i v případě, neřídí-li se účastníci shromáždění pokyny zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2023, č. j. 8 As 334/2021-34, č. 4510/2023 Sb. NSS).

[25] Podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona může zástupce úřadu 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.

[26] Podle § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona zástupce úřadu při výkonu svého oprávnění postupuje tak, aby případný zásah do práva na svobodu shromažďování nebo jiného práva šetřil jeho podstatu a nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákonem.

[27] Pokud jde o právní kvalifikaci výzvy, již zástupce žalovaného učinil vůči svolavatelce shromáždění ze dne 15. 11. 2023, stěžovatel v kasační stížnosti žádnou vlastní argumentaci nepřináší nad rámec prostého odmítnutí aplikovatelnosti § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona. V tomto směru tak kasační stížnost postrádá konkrétní důvody a tato námitka není projednatelná.

[28] V obecnosti ovšem Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem zaprvé v tom, že i sama o sobě nezávazná výzva ke zdržení se určitého jednání, je-li podpořena pohrůzkou uplatnění pravomoci správního orgánu k tíži vyzývaného, může být žalovatelným zásahem dle § 82 s. ř. s. To ostatně potvrdila již městským soudem odkazovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně např. bod 22 rozsudku ze dne 9. 12. 2022, č. j. 5 As 230/2022-66. Zadruhé lze souhlasit i s tím, že § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona opravňoval zástupce žalovaného též k udílení takových pokynů, jež zejména v zájmu ochrany střetávajících se práv či veřejného pořádku jsou způsobilé omezit svobodu projevu osob účastnících se na shromáždění. Svoboda projevu a svoboda shromažďování totiž nejsou právy absolutními a neomezenými, naopak se mohou dostávat do kolize s jinými ústavně chráněnými právy a svobodami, a mohou tedy nastat případy, v nichž vzájemné vyvážení těchto kolidujících práv může opodstatňovat i jisté omezení svobody projevu, jež ovšem musí být v souladu se zásadou proporcionality vyjádřenou na zákonné úrovni ustanovením § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona. Konkrétní okolnosti mohou vést k tomu, že z objektivních (zejména časových) důvodů nelze stanovit podmínky pro konání shromáždění rozhodnutím podle § 8 odst. 2 shromažďovacího

zákona, což ale nevylučuje, aby ochranu střetávajících se práv či veřejného pořádku žalovaný nezajistil alespoň udělením pokynu podle § 8 odst. 4 téhož zákona na místě samém. Potud prvotní východiska městského soudu ob stojí a stěžovatel nepředkládá argumentaci schopnou je vyvrátit.

[29] Stěžovateli je ale třeba dát za pravdu v tom, že městský soud skutečně mohl dezinterpretovat některé jeho žalobní námitky a že upřel význam předchozím zkušenostem žalovaného se shromážděními, na nichž se žalobci podíleli, a upřednostnil většinový dojem ve společnosti před skutečným, resp. předpokládaným a předvídatelným smyslem a obsahem projevů žalobců, jež měly být na shromáždění prezentovány. V důsledku toho nesprávně vyhodnotil přiměřenost zásahu žalovaného do práv žalobců.

[30] Především má stěžovatel pravdu v tom, že v podané žalobě poukazoval na to, že shromáždění s podobným zaměřením, průběhem a účastníky organizuje pravidelně každou středu, že sporné heslo používají, ale ne jako volání po zničení Izraele, nýbrž jako upozornění na to, že na území mezi řekou Jordánem a pobřežím Středozemního moře nejsou všichni lidé svobodní a že je tam páčán zločin apartheidu, přičemž zdůrazňoval, že jednoznačně odmítají násilí. Připomínal, že demonstrace vždy probíhaly poklidně a za plné spolupráce s žalovaným a policií, a třebaže na nich bylo sporné heslo provoláváno, nevedlo to k narušení veřejného pořádku, práv a svobod druhých či jiných zákonem chráněných statků. Úmysl svolavatele a účastníků shromáždění byl z jejich tiskové zprávy i z předešlých shromáždění znám. V průběhu druhého jednání před městským soudem pak i samotný žalovaný konstatoval, že se (s pořadatelem) znají z předchozích shromáždění, že jednání s nimi nemělo nějaký úřední charakter a na shromáždění to probíhalo velice přátelsky. Žalovaný v průběhu jednání též potvrdil, že předchozí shromáždění proběhla bez problémů, vždy se s pořadatelem dohodli a dohody byly vždy dodrženy.

[31] Byť stěžovatel přímo doslovně neuvedl, že žalovaný měl zkušenosti s předchozími shromážděními a způsobem užití sporného hesla na nich, z kontextu zmínek o předchozích shromážděních v žalobě a replice bylo zcela zřejmé, že žalobci vysvětlují, jak vnímali a navenek prezentovali sporné heslo, že se distancovali od použití násilí oběma stranami konfliktu a že z četných předchozích shromáždění musel žalovaný o tomto kontextu a o poklidném charakteru shromáždění dobře vědět. Tuto skutečnost přitom v průběhu jednání nepřímě potvrdil i žalovaný. Přesto ale městský soud namísto zohlednění těchto vzájemně se shodujících stanovisek účastníků (popř. pokud by tuto shodu nepovažoval za úplnou, ověření rozsahu předchozích zkušeností výslovným dotazem na žalovaného) ustal na obecném principu, podle něž při udělení pokynů dle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona není prostor pro bližší prověřování svolavatele shromáždění či jeho účastníků. Jakkoliv tomu tak ve většině případů bude, městský soud nezkoumal (ač jej k tomu žalobní argumentace vybízela), zda v případě shromáždění konaného dne 15. 11. 2023 žalovaný již příslušnými informacemi a zkušenostmi nedisponoval na základě zkušeností z průběhu předchozích shromáždění. Ta totiž podle žalobních tvrzení potvrzovaných i žalovaným měla probíhat opakovaně každý týden. I kdyby tedy neměl žalovaný v mezidobí od oznámení chystaného shromáždění do okamžiku vydání sporného pokynu dostatečný časový prostor k sestavení profilu osob

pokračování

stojících za organizovaným shromážděním, nemohl přehlížet své dosavadní zkušenosti s průběhem dřívějších demonstrací.

[32] Okolnost předchozích zkušeností žalovaného s průběhem předchozích shromáždění a myšlenkami na nich šířenými je relevantní skutečností pro posouzení potřebnosti případně omezit svobodu projevu na ochranu práv a svobod druhých. Z výše shrnuté judikatury vyplývá, že okolnosti svolávané demonstrace, skutečné chování jejich účastníků a konotace jejich projevů mají zásadní význam pro posouzení přijatelnosti zásahu veřejné moci do jejich svobody shromažďování a svobody projevu, a to zejména v případě, že důvodem zásahu má být použití určitých symbolů či prohlášení, popř. panuje-li obava ze zastření skutečného účelu shromáždění. Pro takový zásah, byť i jen cestou udílení pokynů dle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona musí disponovat žalovaný konkrétními poznatky, jež musí vycházet ze všech skutečností, jež jsou mu v době rozhodování známy, a to včetně dosavadních zkušeností. Jeho rozhodování by nemělo být založeno na automatismu a předsudcích, ale na skutečné analýze konkrétních dostupných informací.

[33] Lze též připomenout náleze ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3564/18, v němž se Ústavní soud zabýval možností omezení svobody projevu pokynem policisty, v daném případě za účelem ochrany probíhajícího shromáždění. Vzhledem k tomu, že svoboda shromažďování je způsobem uplatňování svobody projevu, v ústavní rovině jsou limity pro správní orgán omezující svobodu shromažďování obdobné jako limity pro policistu omezující svobodu projevu individuálního občana, ať již je tak činěno za účelem ochrany shromažďovacího práva (tj. svobody projevu) jiného nebo za účelem ochrany jiných práv a svobod ostatních. Ústavní soud v bodě 47 zmíněného nálezu upozornil na to, že omezení výměny názorů mezi účastníky shromáždění a nesouhlasící osobou je možné, ale musí „reagovat na její konkrétní jednání, proti němuž je třeba shromáždění poskytnout ochranu (zde půjde o následnou výzvu v reakci na proběhlé jednání dané osoby), nebo musí existovat důvodný předpoklad opřený o dostatečná zjištění, že osoba, vůči níž tato výzva směřuje, má v úmyslu vystoupit proti shromáždění násilně, vyhrožovat účastníkům násilím či jim jinak znemožnit výkon jejich svobody se pokojně shromažďovat (zde půjde o svého druhu preventivní ochranu shromáždění). Zjištění musí mít vztah k osobě, proti níž výzva směřuje. V případě preventivní výzvy je však třeba klást rovněž požadavky na zjištění policie o úmyslu vyzvané osoby.“ Ústavní soud zde připomenul nutnost vyvažovat kolidující práva a konstatoval, že pro méně omezující opatření postačí i jen obecná zjištění o vyzvané osobě a povaze možného rizika, zatímco u výzvy zcela znemožňující přiblížení se shromáždění (a tedy adresování vlastního projevu shromážděným) je třeba trvat na konkrétních poznatcích vůči vyzvané osobě. Zdrojem informací o úmyslu jednoho člena skupiny přitom může být i chování jiných členů skupiny, v níž se pohybuje, případně jeho reakce na jejich chování.

[34] Pokud by žalovaný na základě dosavadních zkušeností věděl, že organizátoři shromáždění používají sporné heslo, avšak jen ve významu požadujícím zachovávání a rovné zajištění základních lidských práv a svobod všech obyvatel území mezi řekou Jordánem a Středozemním mořem bez rozlišení jejich původu, přičemž vystupují proti násilnému řešení konfliktů a ani svým faktickým chováním při minulých shromážděních nezavdávali vážný důvod se domnívat, že jejich úmysly jsou jiné, nebyly

by dány důvody pro preventivní zásah do shromažďovacího práva a svobody projevu účastníků shromáždění. Městský soud tudíž byl povinen tyto argumenty stěžovatele náležitě vyhodnotit, a pokud tak neučinil (implicitně vyhodnotil argument dosavadními zkušenostmi žalovaného za irelevantní), dopustil se nezákonnosti.

[35] Nejvyšší správní soud zároveň nesdílí závěr městského soudu o nepoužitelnosti obecných závěrů ESLP vyslovených v rozsudcích ve věcech *Vajnai proti Maďarsku* a *Gül proti Turecku*. Z pohledu Úmluvy se jedná o zásah do práva chráněného čl. 10, resp. 11 jak v případě trestněprávního postihu svobody projevu, tak i v případě zákazu shromáždění či faktických opatření odrazujících od použití konkrétních formulací v rámci zákonného shromáždění. Liší se jen intenzita zásahu a s tím spojený požadavek na intenzitu kolize realizovaného práva s jinými chráněnými právy či s chráněnými veřejnými zájmy, nikoliv však obecná pravidla posuzování chráněnosti uskutečňovaných projevů a shromáždění.

[36] Nelze tudíž přehlížet, že ESLP v těchto rozsudcích formuloval požadavek, že v případě víceznačných symbolů či prohlášení (ve zmíněných případech pěticipá hvězda či provolávání hesel jako „*Jsme odvážným hlasem dělníků a rolníků; jsme kulkou lidu nabitou v hlavní zbraně!*“, „*Politická síla vyrůstá z hlavní zbraně!*“ či „*My dělníci, rolníci a mladí jsme sjednoceni v lidovém boji!*“) je vždy nutno hodnotit konkrétní kontext, v němž jsou v rámci svobody projevu používány. I když mohou v jednom ze svých významů, a to třeba i ve svém doslovném znění, mít násilný charakter či připomínat totalitní režimy, v nichž docházelo k masovému porušování lidských práv, je třeba hodnotit konkrétní záměr těch, kdo takový symbol či slogan použili. Pokud jejich záměr nesměřoval k podněcování násilí (šlo jen o „stereotypní levičácké slogany“ či symbol užívaný dělnickými hnutími a legitimními levicovými stranami) a ani nebylo prokázáno vážné a bezprostřední riziko, že by se účastníci shromáždění násilí dopouštěli či že by v zemi bezprostředně hrozilo obnovení komunistické diktatury, není možné podle ESLP takové slogany a symboly paušálně zakazovat či postihovat, jelikož takový zásah by postihoval i jednání a myšlenky chráněné čl. 10 a 11 Úmluvy. Podle ESLP nelze potlačení šíření prostého spekulativního nebezpečí považovat za naléhavou společenskou potřebu, která by odůvodňovala reálný zásah do práv chráněných Úmluvou. V odst. 57 rozsudku *Vajnai proti Maďarsku* zároveň ESLP sice vyjádřil pochopení pro oběti komunistického režimu a jejich příbuzné, u nichž prezentace pěticipé hvězdy může vyvolávat znepokojení, ovšem konstatoval, že jakkoliv jsou pochopitelné, tyto obavy z návratu totalitního režimu nebyly v situaci dané země racionální, a proto nemohly samy o sobě vytvářet limity pro svobodu projevu. Právní režim, který omezuje lidská práva s cílem vyhovět diktátu veřejného mínění, nemůže být podle ESLP považován za nezbytný v demokratické společnosti, jelikož taková společnost si musí zachovávat rozumný úsudek. Svoboda projevu a myšlení nemůže podléhat vetu křiklounů (provokatérů).

[37] Z nastíněného nahlížení ESLP na přípustné meze svobody projevu a shromažďování přitom plyne i důvodnost výtek stěžovatele proti tomu, že městský soud v napadeném rozsudku za dostatečný důvod pro pokyn vystříhat se užívání sporného hesla považoval veřejné mínění prezentované ve sdělovacích prostředcích. V situaci, kdy městský soud měl za prokázané, že sporné heslo má vedle nepřijatelných významů i významy legitimní, a ani žalovaný netvrdil, že by měl důvody se domnívat, že na shromáždění bude

pokračování

sporné heslo používáno s cílem podporovat či podněcovat k porušování práv a svobod jiných, chyběly důvody pro preventivní zákaz jeho používání.

[38] Dostatečným racionálním důvodem pro potlačení použití sporného hesla ve významu volajícím po garanci dodržování lidských práv všech obyvatel území mezi řekou Jordánem a Středozemním mořem nemůže být situace v jiných zemích a chování tamějších účastníků shromáždění, stejně jako skutečnost, že totožné heslo používá v jiném významu teroristická organizace, jestliže se pořadatelé a účastníci shromáždění od něj a od ní distancují. Pokud neexistují vážné důvody se domnívat, že nebezpečí násilného jednání a potlačování lidských práv obyvatel hlásících se k židovskému náboženství či národu, popřípadě podporujících Izrael, je bezprostřední právě v České republice a že konané shromáždění pravděpodobně používáním sporného hesla (třebaže v legitimním významu) k realizaci takové hrozby přispěje (ať již např. s ohledem na zastírané, ale prokazatelné extremistické názory pořadatelů shromáždění, či na nezvládnutelné riziko připojení se nepominutelného množství účastníků prosazujících neakceptovatelný význam sporného hesla), není paušální přístup ze strany žalovaného přiměřeným řešením, jež by mohlo splňovat požadavky § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona vykládaného ve světle standardu základních lidských práv a svobod garantovaného Úmluvou.

[39] Nejde-li prokazatelně o takovou výjimečnou situaci, musí namísto paušálního přístupu (odůvodnitelného preventivním předcházením realizace bezprostředně přítomné hrozby pro veřejnou bezpečnost) vycházet příslušný pokyn žalovaného z individuálního posouzení stanovisek zastávaných svolavatelem a z významu, jenž spornému heslu dávají právě pořadatelé shromáždění (byť se nelze spokojit jen s jejich tvrzením, ale je třeba analyzovat jejich jednání a projevy jako celek). Ani většinové veřejné mínění (zejména když zpravidla vychází z povrchních a nepřesných informací či automaticky předpokládaných motivů účastníků shromáždění) nemůže žalovaného opravňovat k zásahu do svobody projevu a shromažďování – jeho kroky musí vycházet z reálných informací o účastnících a svolavateli shromáždění, a nikoliv z názoru veřejnosti, jelikož pak by opravdu hrozilo, že i případné legitimní menšinové názory budou potlačovány jen proto, že budou (bez konkrétního racionálního podkladu) vnímány většinovým lokálním či mezinárodním publikem jako nepohodlné či ohrožující. Otevření takové možnosti potlačování menšinových názorů by bylo ústavně nepřijatelné.

[40] Pokud jde v této souvislosti o sporovanou otázku, zda je žalovaný povinen prověřovat osobu svolavatele shromáždění, i zde musí dát Nejvyšší správní soud v podstatě za pravdu stěžovateli. Byť shromažďovací zákon výslovně takovou povinnost žalovanému nezakotvuje, plyne z povahy věci. Žalovaný totiž může do shromažďovacího práva a s ním neoddělitelně spjaté svobody projevu zasáhnout jen tehdy, má-li pro takový zásah konkrétní důvod, jenž samozřejmě nemůže být jen spekulativní, ale musí být skutkově podložen. Jestliže tedy podle výše parafrázované judikatury ESLP musí omezení používání určitého sloganu či symbolu vycházet (až na zmíněnou výjimku bezprostředního ohrožení) z toho, jaký význam mu přiřkládají a jak se chovají účastníci shromáždění, pak žalovanému nezbyvá, zejména hodlá-li shromáždění omezit preventivně, získat dopředu potřebná zjištění, jež jej budou opravňovat k uložení pokynu podle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona. Jelikož v tomto případě byl předmětem sporu před městským soudem pokyn

preventivního charakteru, který nebyl prostou reakcí na to, co se již před zástupcem žalovaného v průběhu konaného shromáždění odehrálo, a ani ze znaleckého posudku, který městský soud při svém rozhodování zohlednil, nevyplynulo, že by v České republice bylo přítomno větší množství sympatizantů teroristického hnutí Hamás a panovalo bezprostřední riziko antisemitských útoků či nepokojů, mohl žalovaný svým pokynem omezit svobodu projevu účastníků shromáždění jen na základě konkrétních zjištění, o něž by mohl opřít důvodný předpoklad, že použijí sporné heslo na podporu omezování práv a svobod druhých či s cílem narušení veřejného pořádku a bezpečnosti. Chtěl-li takový pokyn uložit, musel si tedy potřebné informace o svolavateli a s ním spjatých osobách získat předem, a tedy si osobu svolavatele prověřit.

[41] Na posouzení zákonnosti zásahu žalovaného přitom nemůže nic změnit ani samotná skutečnost, že účel shromáždění byl podle městského soudu naplněn i bez použití sporného hesla. I když deklarovaný účel shromáždění byl naplněn, nic to nemění na tom, že učiněná výzva omezila především svobodu projevu účastníků shromáždění, k čemuž musí mít žalovaný relevantní důvod. Pokud by žalovaný nebyl schopen prokázat existenci relevantního důvodu v intencích výše shrnutých závěrů judikatury, nebylo by možné jeho pokyn považovat za přiměřený ve smyslu § 8 odst. 5 shromažďovacího zákona.

[42] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že zásah v podobě pokynu omezujícího účastníky shromáždění v používání jednoho jediného hesla je nepochybně mírnějším krokem než zákaz shromáždění či jeho rozpuštění, ale i tak platí, že žalovaný musí mít pro realizaci své pravomoci adekvátní důvod, jenž v dané situaci nemohl mít jen abstraktní, s chováním (byť třeba jen dřívějším) účastníků shromáždění bezprostředně nesouvisící povahu. Dostatečným důvodem nemohlo být ani to, že ministerstvo jakožto ústřední orgán státní správy na úseku shromažďovacího práva vydalo určitý interní pokyn ke sjednocení správní praxe, jelikož žalovaný je povinen se při výkonu úřední pravomoci řídit právními předpisy a interní pokyny (směrnice ministerstva jako ústředního správního úřadu) musí respektovat, jen pokud nevybočují z tohoto právního rámce a pokud byly publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí [srov. § 31 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů].

[43] Nicméně v tomto případě je namístě dodat, že samotné stanovisko ministerstva se nejedná o nezákonný, jelikož imperativně nestanoví, že by sporné heslo bylo závadné bez dalšího. Stanovisko ministerstva pouze upozorňuje na to, že by tomu tak pravděpodobně mohlo být, přičemž ale dodává, že situaci je nutno posoudit na místě samém podle kontextu a průběhu shromáždění. Nejvyšší správní soud nepopírá, že v kontextu rozjitřené atmosféry v měsících bezprostředně následujících po brutálním a neospravedlnitelném teroristickém útoku hnutí Hamás bylo namístě, aby orgány veřejné moci byly ve střehu a nepřecházely bez povšimnutí případné projevy schvalující takový teroristický akt či se k němu hlásící, což nutně znamená i potřebu upnout pozornost na případy, v nichž jsou užívány symboly či slogany, které mohou mít s tímto teroristickým hnutím spojitost. Protože se ovšem nejedná o události, které by se odehrály přímo na území České republiky, a dle všeho neexistoval ani potenciál, že by v tuzemsku vážně hrozila jejich lokální nápodoba či celospolečensky relevantní rozvoj podpory takových hnutí, nemohly tyto okolnosti vést ke změně pravidel hry a k paušálnímu

pokračování

potírání sporného hesla, aniž by bylo možné v té době doložit důvodnou obavu žalovaného, že sporné heslo bude užíváno např. ke schvalování teroristických útoků či náboženského pronásledování.

[44] Žalovaný v takové situaci mohl preventivně svolavatelku varovat před používáním sporného hesla způsobem, který by přímo (či nepřímo, např. s ohledem na místo a čas konání či jiné faktické signály) vyjadřoval podporu či se přihlašoval k myšlenkám Hamásu, nebyl však oprávněn svolavatelce adresovat bezpodmínečný požadavek na upuštění provolávání sporného hesla, který by se vztahoval i na jeho jiné významy a konotace. Z napadeného rozsudku ovšem nevyplývá, že by výzva žalovaného byla takto konkretizována – naopak žalovaný nepopírá, že byla formulována paušálně. Jen skutečnost, že žalovaný *ex post* připustil, že k rozpuštění shromáždění by nejspíše přistoupil až v případě, že by sporné heslo bylo použito v závadovém kontextu, přitom nic nemění na tom, že samotná výzva takto formulována nebyla a důvodně mohla ve svolavatelce vyvolat obavu, že použití sporného hesla povede k zákroku žalovaného bez dalšího. To přirozeně vedlo k mrazícímu efektu na svobodu vyjadřování a k autocenzuře shromáždění.

[45] Pokud tedy žalovaný není schopen doložit, že měl pádné důvody se domnívat, že účastníci shromáždění hodlají sporné heslo použít jako výzvu k popírání základních lidských práv a svobod židovského obyvatelstva či jako výraz podpory skutkům hnutí Hamás, nebyl oprávněn svolavatelce adresovat paušální výzvu dle § 8 odst. 4 shromažďovacího zákona, aby se používání sporného hesla na shromáždění zdržela. V takovém případě by došlo k nepřiměřenému zásahu do práva účastníků shromáždění (včetně stěžovatele) na svobodu projevu.

[46] Na okraj věci Nejvyšší správní soud pouze dodává, že oproti situaci posuzované v již připomínaném rozsudku č. j. 8 As 51/2007-67 nejsou v tomto případě patrné jasné indicie zastřenému úmyslu a zneužití shromažďovacího práva, jelikož se nejedná, že by shromáždění bylo oznámeno cíleně na určité výročí a že by mělo být záměrně vedeno uličkami historického židovského města (ohlášená trasa pochodu byla v podstatě nejkratší spojnici mezi Staroměstským náměstím a Malostranským náměstím přes náměstí Jana Palacha). Uvedená náměstí jsou místy, kde se běžně konají nejrůznější shromáždění, a nejsou (stejně jako ul. Kaprova) vnímány ve zvláštním vztahu k židovské komunitě. Měl-li snad žalovaný obavy tohoto charakteru, bylo na něm, aby před preventivním zákazem použití sporného hesla disponoval, resp. v řízení před městským soudem předložil logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují, nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku a je z nich možno dovodit právě jediný závěr o záměru použít sporné heslo ve významu vyzývajícím k popření práv osob židovské národnosti či víry, resp. připomínajícím teroristický útok Hamásu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Lze tedy shrnout, že kasační stížnost je ve svém jádru důvodná. Napadený rozsudek je založen na nesprávném posouzení právní otázky skutečností relevantních pro posouzení přiměřenosti zásahu žalovaného do svobody projevy stěžovatele, a proto jej Nejvyšší

správní soud jako nezákonný zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část věty první před středníkem) a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu a znovu posoudí, zda žalovaný měl dostatečné důvody pro omezení svobody projevu žalobců výzvou, aby se zdrželi použití sporného hesla.

[48] Městský soud v dalším řízení podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. srpna 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu