

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatele: **RNDr. M. V.,** zastoupen Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 6, Brno, proti odpůrci: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje,** se sídlem Nádražní 2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 3. 2016, č. j. 57 A 66/2011-566,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 3. 2016, č. j. 57 A 66/2011 - 566, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatel se dne 14. 7. 2011 dozvěděl, že v oblasti Ptačího potoka, lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava, dochází ke kácení stromů, o němž měl za to, že je nelegální. Aktivisté i za účasti žalobce proti tomu vytvořili blokádu. Jejím cílem bylo zabránit poškozování chráněné přírodní lokality, poukázat na porušování zákona a vzbudit pozornost médií. Policie ČR (žalovaná) proti blokádě zasáhla, poprvé dne 25. 7. 2011, a to tím, že vyváděla její účastníky z prostoru těžby. Zásahy trvaly do 12. 8. 2011. Navrhovatel proto podal 12. 8. 2011 žalobu ke Krajskému soudu v Plzni s námitkami proti rozpuštění shromáždění a požádal o vydání předběžného opatření. Žalobce podle svého tvrzení uplatňoval účastí na blokádě základní politické právo shromažďovat se, právo na svobodu projevu a právo na odpor a občanskou neposlušnost. Žalovaná vyváděla účastníky blokády z prostoru těžby, čímž shromáždění rozpustila.

II.

[2] Krajský soud rozhodl ve věci (prvním) rozsudkem ze dne 5. 10. 2011, č. j. 57 A 66/2011 – 102, tak, že shromáždění nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Ke kasační stížnosti žalované Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil (rozsudkem ze dne 11. 6. 2013, č. j. 8 As 101/2011 – 186) a věc vrátil k dalšímu řízení. Přitom-vedle obecných úvah o způsobech výkonu shromažďovacího práva-zejména vytkl krajskému soudu, že téměř rezignoval na zjištění skutkového stavu a na vyhodnocení provedených důkazních prostředků.

[3] Krajský soud rozhodl ve věci (druhým) rozsudkem ze dne 11. 12. 2013, č. j. 57 A 66/2011 – 357, opětovně tak, že shromáždění nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Věnoval se teoretickému rozboru pojmu „shromáždění" a poté konstatoval, že blokáda v létě 2011 byla shromážděním. Zabýval se tím, zda byla těžba dřeva legální. Zdůraznil, že podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny byla Správa národního parku povinna obstarat si výjimku z § 16 odst. 1 téhož zákona a provést hodnocení záměru podle § 45h, neboť oblast těžby je součástí území Natura 2000. Správa byla rovněž povinna obstarat si výjimku z § 50 odst. 2 téhož zákona, neboť je zakázáno škodlivě zasahovat do vývoje a životního prostředí zvláště chráněných živočichů. Dovodil z výpovědí svědků, že cílem blokády bylo zabránit nebo alespoň ztížit provádění nezákonné těžby dřeva, a zároveň vyjádřit názor na zákonnost těžby, vyvolat zájem médií a veřejnou debatu.

[4] Krajský soud i ve druhém rozsudku setrval na názoru, že nesouhlas s těžbou dřeva v národním parku je vyjádřením politického názoru, a tedy realizací ústavního práva na svobodu projevu. V oblasti těžby se podle názoru krajského soudu konalo jedno kontinuální shromáždění, a to ode dne 25. 7. 2011 do dne 12. 8. 2011. Blokáda měla jednotný cíl. Místně byly aktivity cíleny do cca devíti těžebních lokalit. Blokáda probíhala formou obsazení určitého strategického místa aktivisty. Zásah žalované byl podle krajského soudu aktem rozpouštění shromáždění. Žalovaná vůbec nepostupovala podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, neboť blokádu nepovažovala za shromáždění. Její zásah však bezprostředně směřoval k rozpuštění shromáždění, a lze na něj podle krajského soudu nahlížet jako na *„kontinuální zákrok směřující k rozpuštění shromáždění."*

[5] Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu znovu zrušil (rozsudkem ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 39/2014 – 56) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že „dělení akce podle času konání, místa konání či osob by bylo umělým dělením vedoucím k absurdním důsledkům". Za problematické považoval Nejvyšší správní soud naplnění požadavku na jednotu místa shromáždění. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nebyl rovněž splněn znak shromáždění spočívající v jeho časové kontinuitě. Nebylo splněno ani kritérium cíle shromáždění. Policisté nejednou zasahovali proti dvojici osob či malé skupince, která byla vzdálena od ostatních právě proto, aby svou přítomností zabránila poražení konkrétního stromu. Účelem jejich přítomnosti bylo nikoli komunikovat mezi sebou a rozvíjet tím své názory, či prezentovat jejich sdílení účastí na stejném místě ve větším množství, ale ovlivnit těžaře, aby ustoupili od mýcení, a policisty, aby proti nim nezakročili. Vyvádění osob z prostoru těžby proto nebylo kontinuálním rozpouštěním shromáždění. Nebylo naplněno ani kritérium navenek projeveného vlastního přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva. Shromáždění nebylo oznámeno. Účastníci

blokády v průběhu těžby netvrdili, že vykonávají shromažďovací právo. Individuální charakter protestu byl někdy umocněn výslovným prohlášením účastníka, že není nijak organizován a jedná sám za sebe.

[6] Nejvyšší správní soud se rovněž podrobně zabýval aktivní procesní legitimací k podání žaloby a procesním způsobem obrany žalobce. Zdůraznil, že žalobce v žalobě pouze uvedl, že se 14. 7. 2011 dozvěděl o provádění nezákonného kácení, o den později dorazil do předmětné lokality a účastí na blokádě využil svého základního politického práva.

[7] Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„Námitky podle § 13 zákona o právu shromažďovacím podá svolavatel nebo účastník shromáždění zpravidla proti důvodům, které jsou uvedeny ve sdělení o rozpuštění shromáždění. Spor bude veden o to, zda tyto důvody skutečně nastaly a zda bylo rozpuštění shromáždění v důsledku toho důvodné. Námitky proti rozpuštění shromáždění lze tedy očekávat u „tradičních" shromáždění, kde není pochyb, že se o shromáždění jedná a o tom, že bylo rozpuštěno. Předmětem posouzení tak bude existence hmotněprávních důvodů, pro které je třeba shromažďovací právo omezit (§ 10 zákona). Zásahovou žalobu lze podat proti faktickému konání správního orgánu, který dle žalobního tvrzení provedl zásah. Jde o případy, kdy policejní útvar vede zákrok směřující k rozpuštění shromáždění v režimu § 12 odst. 7 zákona. Tehdy je základní účel zákroku zřejmý, vyplývá z povahy věci. Je zasahováno, neboť se účastníci pokojně nerozešli. Zásahovou žalobu lze podat i tehdy, pokud zasahující orgán jedná z jiných důvodů a tvrzení o zásahu do politického práva je teprve argumentem, pro který subjekt, proti kterému je zasahováno, považuje takový zásah za nezákonný. Nezákonnost faktického postupu je spatřována právě v tom, že zasahující nezohlednil výkon ústavně zaručeného práva. Krajský soud si byl vědom, že rozhodnutí v režimu § 13 zákona (deklaratorní výrok o tom, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem) neumožňuje zjednat nápravu způsobem, který je vyhrazen zásahovým žalobám, totiž vyslovit zákaz pokračovat v nezákonném zásahu a (po novele) též určit, že zásah byl nezákonný. Uzavírá, že by výsledek soudního řízení nemohl být jiný, i pokud by žalobci nebylo možné přiznat ochranu v řízení o námitkách, neboť by se nejednalo o shromáždění ve smyslu zákona, ale o sofistikovanou svobodu projevu. To není přesné. Souhlasit lze s tím, že výrok určovací zásahové žaloby, že zásah - nezákonné vyvádění osob z prostoru těžby – může být co do výsledku obdobný výroku, že rozpuštění shromáždění nebylo provedeno v souladu se zákonem. Oba uvažované procesní prostředky obrany však předpokládají podstatně odlišná žalobní tvrzení, která však v této věci chybí. Pokud žalobce brojí proti nezákonně rozpuštěnému shromáždění, bude klást důraz na výkon shromažďovacího práva a na neexistenci důvodů, s nimiž zákon spojuje oprávnění shromáždění rozpustit. U zásahové žaloby budou žalobní tvrzení zaměřena nikoli na nezákonné omezení shromažďovacího práva, ale na konkrétní postup zasahujících policistů, kteří (zde) vyváděli osoby z prostoru těžby, na argument, že policisté nebyli vůbec oprávněni k takovému zásahu a proč. Rovněž lze předpokládat tvrzení o případných excesech při provádění zásahu, který žalobce považuje za nezákonný. Soudní řízení je řízením kontradiktorním, ve kterém se strany sporu tvrzeními o skutkovém a právním stavu snaží soud přesvědčit o důvodnosti či nedůvodnosti podané žaloby. Byl to žalobce, kdo omezil svá žalobní tvrzení na strohé konstatování, že vykonával základní politické právo, v čemž mu žalovaná nezákonně bránila a velmi stručně uvedl, proč se domnívá, že těžba stromů napadených kůrovcem v národním parku byla těžbou nezákonnou. S žalobními tvrzeními žalobce jsou však ve značném nepoměru požadavky, které krajský soud kladl na stěžovatelku."*

[8] Nejvyšší správní soud tedy rozsudkem ze dne 18. 11. 2015 znovu zrušil rozsudek krajského soudu. Výslovně upozornil krajský soud (odst. 84), že bude vázán shora uvedenými právními názory s tím, že *„žalobci nelze na podkladě žalobních tvrzení poskytnout ochranu shromažďovacího práva a žalobě vyhovět.“*

[9] Krajský soud rozhodl o původní žalobě potřetí, rozsudkem ze dne 22. 3. 2016, č. j. 57 A 66/2011-566. Zamítl námitky navrhovatele proti rozpuštění shromáždění konaného ode dne 25. 7. 2011 do 12. 8. 2011 v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava. Odmítl návrh v části, ve které se navrhovatel domáhal uložení zákazu odpůrci pokračovat v porušování navrhovatelova práva pokojně se shromažďovat. Třetím výrokem rozsudku však určil, že zásah odpůrce spočívající ve výzvě navrhovateli k opuštění vymezených prostor v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava dne 28. 7. 2011 byl nezákonný. Ve zbytku původní návrh zamítl a rozhodl o úhradě nákladů řízení.

[10] Krajský soud zdůraznil, že po druhém zrušujícím výroku ze dne 18. 11. 2015 se navrhovatel navíc domáhal, že zásah spočívající v minimálně jedné výzvě vůči žalobci k opuštění vymezených prostor byl nezákonný a rovněž nezákonný byl zásah odpůrce spočívající v odrazování žalobce od využití jeho zákonného práva chránit přírodu a životní prostředí. Krajský soud zdůraznil, že s výše citovanými názory Nejvyššího správního soudu opět nesouhlasí, nicméně je jimi podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán. Z ustanovení § 13 zákona o právu shromažďovacím vyplývá, že námitky proti rozpuštění shromáždění může podat svolavatel nebo účastník shromáždění, bez ohledu na to, zda se jedná o „tradiční“ nebo „netradiční“ shromáždění. Z tohoto pohledu považuje názory kasačního soudu za zcela nové a překvapivé. Vzhledem k tomu, že *„s nimi Nejvyšší správní soud přišel teprve cca čtyři roky po konání blokády“*, nebylo možné po navrhovateli spravedlivě požadovat, aby se jimi řídil již v době podání návrhu. Navrhovateli tudíž nelze podle krajského soudu klást k tíži, že nezvolil způsob obrany svých práv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu namísto námitek podle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Za této situace nebylo možné cokoli namítat proti postupu navrhovatele, který doplnil svoji argumentaci tak, aby odpovídala žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[11] Výpovědí svědka B. a fotografiemi, jejichž autenticitu svědek potvrdil, bylo prokázáno, že dne 28. 7. 2011 v oblasti Ptačího potoka v Národním parku Šumava usedlo více jak 10 aktivistů za páskou kolem stromu a navrhovateli, který v jednom případě vstoupil za pásku, byla odpůrcem učiněna výzva k opuštění vymezených prostor. Navrhovatel uposlechl a opustil páskou vymezený prostor. Výzva byla zaměřena přímo proti navrhovateli a navrhovatel jí byl přímo zkrácen na svých právech, a sice na právu, aby tato výzva vůči němu nebyla učiněna. Krajský soud znovu zdůraznil, že svoboda projevu i svoboda shromažďovací jsou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vykládány velice široce. Znovu setrval na v předchozích rozsudcích vyjádřeném přesvědčení, že pokud by nebylo možné přiznat stěžovateli ochranu, neboť se nejednalo o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, ale o sofistikovaně realizovanou svobodu projevu, nemohl by být výsledek soudního řízení jiný. S ohledem na to, že navrhovatel po vydání zrušujícího rozsudku doplnil svá tvrzení tak, že odpovídají „určovací zásahové žalobě“ a Nejvyšší správní soud *„nijak nekorigoval“* závěr krajského

soudu, že počínání aktivistů, tedy i navrhovatele, bylo realizací svobody projevu, neměl krajský soud důvod pro *„ustoupení od svých dosavadních závěrů“*. Krajský soud si položil otázku, zda je pod ochranou § 53 odst. 1 písm. i) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, i nerušené provádění nezákonné těžby a konstatoval, že provádění nezákonné těžby nemůže být v zájmu společnosti, zvláště jedná-li se o těžbu na území národního parku. I pokud by krajský soud pominul důkazy o tom, že se odpůrce řešení otázky oprávněnosti nebo neoprávněnosti těžby záměrně vyhnul a řešit ji nechtěl, nemohl dospět k závěru o důvodnosti těžby na základě předběžného opatření Okresního soudu Klatovy, odložení trestního oznámení, ani na základě protokolu o kontrolním zjištění České inspekce životního prostředí ze dne 21. 7. 2011.

III.

[12] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[13] Stěžovatelka namítla, že v důsledku změny žaloby navrhovatel nadále požaduje určení zásahu jako nezákonného. Soud při určení nezákonnosti zásahu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Krajský soud však otázku zákonnosti těžby posuzuje na podkladě rozhodnutí, která byla vydána dávno po skončení údajného nezákonného zásahu. Jde především o stanovisko a opatření k nápravě ve věci postupu Správy Národního parku Šumava, Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí ze dne 1. 3. 2012 sp. zn. 4064/2011/VOP/MPO Veřejného ochránce práv, rozhodnutí ČIŽP ze dne 24. 8. 2012, č. j. ČIŽP/42/OOP/SR01/1106446.013/12/CJL, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 10. 2013, č. j. 1208/510/2012,87710/ENV/12. Tato rozhodnutí byla napadena žalobou u Městského soudu v Praze a ke dni podání kasační stížnosti nebylo o žalobě rozhodnuto. Krajský soud rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2013, sp. zn. 2 Aps 7/2012. Takovým postupem se krajský soud evidentně odchýlil od ustanovení § 87 odst. 1 s. ř. s.

[14] Základem žalobní legitimace k zásahové žalobě je podle stěžovatelky kumulativní splnění zákonných podmínek. Navrhovatel musí být přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem. Je to navrhovatel, který musí jasně a konkrétně nezákonný zásah specifikovat a určit, kdo, kdy a kde proti němu zásah učinil, a svá tvrzení prokázat. Stěžovatelka poukázala na část odůvodnění rozsudku krajského soudu (strana 86) s tvrzením soudu, že pokud zákrok nelze považovat za zásah, kterým by byl navrhovatel přímo zkrácen na svých subjektivních právech, pak by jej vůbec nebylo možné podrobit soudnímu přezkumu. To stěžovatelka považuje za zcela absurdní.

[15] Změnu žalobního návrhu rovněž považuje stěžovatelka za značně vágní a neurčitou. Navrhovatel totiž přesně nespecifikuje, kde a kdy mělo konkrétně dojít k nezákonnému zásahu. Dne 28. 7. 2011, kdy mělo nakonec dle tvrzení navrhovatele dojít k nezákonnému zásahu vůči němu, probíhala těžba dokonce ve čtyřech lokalitách současně. Z jeho tvrzení však není zřejmé, v jaké lokalitě mělo dojít k nezákonnému zásahu. V celém území národního parku je zakázán vstup mimo značené stezky. Aktivisté, včetně navrhovatele, však v průběhu blokády vstupovali do lesa na jednotlivá stanoviště asanační těžby, přestože byly tyto prostory označeny páskou a tabulkami s nápisem

„Zákaz vstupu“. Tím se nepochybně dopouštěli přestupku podle § 53 odst. 1 písm. h) a i) lesního zákona.

[16] V předmětné lokalitě se vedle příslušníků stěžovatelky pohybovalo rovněž 14 pracovníků informační strážní služby. Navrhovatel však s určitostí ani neprokázal, zda byl skutečně vyzván k opuštění vyznačeného prostoru příslušníkem policie či zaměstnancem informační a strážní služby. Zásah tedy nemohl být nezákonný již proto, že úkolem stěžovatelky je chránit bezpečnost osob a majetku, veřejný pořádek a předcházet trestné činnosti. Pokud tedy příslušník policie kohokoli vyzval k opuštění prostoru, činil tak pouze z těchto důvodů. Proto nemohlo dojít k zásahu do subjektivních práv.

[17] Při úvaze o pasivní legitimaci bylo rovněž třeba bezpečně zjistit, zda byl tvrzený zásah učiněn správním orgánem při výkonu veřejné správy či nikoli. Přestože je Policie ČR ozbrojeným bezpečnostním sborem (§1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky), vystupuje rovněž v pozici správního orgánu např. při dohledu nad bezpečností silničního provozu a plynulostí provozu na pozemních komunikacích. Výzva k opuštění prostoru označeného páskou však nepochybně byla učiněna příslušníkem ozbrojeného bezpečnostního sboru, který za takové situace nevystupoval jako správní orgán. Tím se krajský soud vůbec nezabýval, přestože dle § 5 odst. 1 zákona o policii je policie podřízena Ministerstvu vnitra. Krajský soud proto jednal s osobou, která nebyla ve věci pasivně legitimována.

[18] Stěžovatelka znovu zdůraznila, že v době tvrzeného zásahu existoval Protokol o kontrolním zjištění k případu č. 1110920, České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu České Budějovice ze dne 21. 7. 2011, ve kterém je uvedeno, že inspekce nebude zahajovat řízení o omezení nebo zákazu činnosti v oblasti Ptačího potoka a že podle názoru inspekce není v této lokalitě nutná výjimka podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V době zásahu rovněž existovalo předběžné opatření Okresního soudu v Klatovech ze dne 22. 7. 2011, sp. zn. 15 Nc 53/2011, kterým soud uložil Občanskému sdružení Hnutí – DUHA – Přátelé Země Česká republika povinnost zdržet se organizování pohybu, pobytu a jiné činnosti osob v lesích na území Národního parku Šumava, které by zabraňovaly provádění zásahu proti kalamitním škůdcům. Pokud tedy krajský soud tvrdí, že si stěžovatelka mohla pouhým nahlédnutím do zákona ověřit, že těžba je nezákonná, pak nabádá stěžovatelku jako součást moci výkonné k ignorování soudního rozhodnutí. K názoru krajského soudu o snadnosti učinit si správný názor na zákonnost prováděné těžby znovu poukázala na to, že se v lokalitě Na ztraceném v roce 2011 prováděla pouze tzv. nahodilá těžba, kterou nelze považovat ani za „záměr“ ani za „činnost“, které jsou předmětem posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Národní park Šumava se člení na tři zóny dle stupně ochrany a místa, kde byla v roce 2011 prováděna nahodilá těžba, se nacházejí ve 2. zóně, neboť ji tvoří z 80% nepůvodní kulturní les.

[19] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[20] Navrhovatel se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Z rekapitulace dosavadního průběhu řízení vyplývá, že Nejvyšší správní soud již dříve dvakrát zrušil rozhodnutí krajského soudu ve věci samé. Ačkoli byly nosným důvodem prvního zrušujícího rozsudku nedostatky v rozsahu dokazování, již v rozsudku ze dne 11. 6. 2013 poskytl Nejvyšší správní soud relativně podrobný návod, jak má krajský soud dále postupovat. Nejvyšší správní soud však shledal i druhou kasační stížnost stěžovatelky důvodnou a v pořadí druhý rozsudek krajského soudu znovu zrušil rozsudkem ze dne 18. 11. 2015. V něm uzavřel, že akce konaná v létě roku 2011 v oblasti Národního parku Šumava nebyla shromážděním a stěžovatelka proto nepochybila v souvislosti s rozpouštěním shromáždění podle § 12 zákona o právu shromažďovacím.

[24] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud v minulosti zdůraznil, že „*Pokud krajský soud nesouhlasí s právními závěry či skutkovým hodnocením Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho zrušujícím rozsudku, je přesto povinen je v dalším řízení respektovat (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Princip kasační závaznosti právního názoru instančně nadřízeného soudu je procesním odrazem hierarchického uspořádání soudní soustavy. Není přitom samoúčelný, smyslem jeho zachovávání je jednak rychlost a hospodárnost výkonu soudnictví, jednak právní jistota účastníků soudního řízení a z ní vyplývající důvěryhodnost rozhodovací činnosti soudů*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017 - 28, který obsahuje odkazy na judikaturu Ústavního soudu, která jeho právní názor bezpečně podporuje).

[25] Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, že „*Krajský soud se může odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k určité otázce, jestliže není v dané věci přímo zavázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Jsou-li tyto podmínky splněny, pak krajský soud zaujetím odlišného právního názoru neporuší § 12 s. ř. s.*“.

[26] Přestože krajský soud deklaroval, že si je vědom vázanosti právními názory Nejvyššího správního soudu, ve skutečnosti se jimi neřídil. Vyplývá to i z opakovaných poukazů krajského soudu na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (strana 80 rozsudku) s výhradami k tomu, jaké otázky si měl Nejvyšší správní soud dle mínění krajského soudu položit, aby tuto judikaturu správně aplikoval. Účelem soudního rozhodování není, aby soudy uspořádané ve vzájemném vztahu instanční nadřízenosti vedly skrze soudní rozhodnutí nekončící polemiku.

[27] Krajský soud považoval za potřebné podotknout (strana 85 rozsudku), že zákon o právu shromažďovacím nerozlišuje mezi „tradičními“ a „netradičními“ shromážděními. To je bezpochyby pravda. Z příslušné pasáže v pořadí druhého rozsudku Nejvyššího správního soudu, která je rovněž citována výše v odst. 7, však jednoznačně vyplývá, že uvedená adjektiva nebyla užita s odkazem na platnou právní úpravu, ale při úvaze, že případná ochrana nemusí vždy probíhat pouze v režimu námitek proti rozpuštění shromáždění, ale v určitých situacích i skrze zásahovou žalobu. To však neznamená a neznamenalo, že by byl navrhovatel oprávněn takto postupovat a žalobu doplnit po druhém zrušení jeho rozsudku kasačním soudem., bez zřetele k tomu, jaký způsob obrany původně zvolil. Nejvyšší správní soud výslovně uzavřel, že žalobě nelze na podkladě vyslovených žalobních tvrzení vyhovět.

[28] Krajský soud konstatoval, že závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud, jsou zcela nové a překvapivé a vzhledem k tomu, „*že s nimi Nejvyšší správní soud přišel teprve cca čtyři roky po konání blokády, nebylo možné po navrhovateli spravedlivě požadovat, aby se jimi řídil již v době podání návrhu. Navrhovateli tudíž nelze klást k tíži, že nezvolil způsob obrany svých práv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. namísto námitek podle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Za této situace nebylo možné cokoli namítat proti postupu navrhovatele, který (...) doplnil svoji argumentaci tak, aby odpovídala žalobě na ochranu před nezákonným zásahem*“.

[29] Právní názory Nejvyššího správního soudu nemohly být pro krajský soud ani nové ani překvapivé. Blokáda na Šumavě v létě 2011 nebyla typickým projevem svobody projevu či (tvrzené) svobody shromažďovací. Bylo třeba zvážit řadu okolností, které by povahu akce bezpečně charakterizovaly. Ne každé jednání osob lze považovat za výkon shromažďovacího práva a ne každému takovému jednání lze touto cestou poskytnout ochranu. Lze pouze odkázat na podrobné odůvodnění dosavadních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze kterých vyplývá, proč nešlo o výkon shromažďovacího práva. Že účastí na blokádě nebylo vykonáváno shromažďovací právo, neboť se objektivně o shromáždění nejednalo, je legitimním předpokládatelným výsledkem řízení, a již proto nelze takové rozhodnutí považovat za nové a překvapivé. Již v pořadí první rozsudek Nejvyššího správního soudu poskytl krajskému soudu kriteria pro posouzení věci, a nelze proto rovněž považovat za překvapivou následnou aplikaci původně obecných východisek na konkrétní situaci.

[30] Z žádného ustanovení soudního řádu správního nevyplývá, že případná složitost sporu může odůvodnit zásadní změnu procesní strategie prostřednictvím *de facto* nové žaloby, uplatněné v průběhu řízení o původní žalobě, po marném uplynutí lhůt k jejímu podání. Krajský soud však s odkazem na soudním řádem správním nepředpokládaná a rovněž věcně nedůvodná kriteria novosti či překvapivosti rozhodnutí o kasační stížnosti fakticky připustil zcela nové vylíčení skutkových okolností, odlišné od původní žaloby. Učinil tak navíc s poukazem na konkrétní výsledek dosavadního sporu mezi účastníky soudního řízení, jako důsledek dosavadního neúspěchu jedné ze stran ve věci. Takový postup koliduje se zásadou rovnosti účastníků soudního řízení, jíž je i řízení před správními soudy ovládáno.

[31] Soudy ve správním soudnictví rozhodují (mimo jiné) o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy a rovněž o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.]. Zákon o právu shromažďovacím účinný v rozhodném období odkazoval v § 13 při řízení o námitkách proti rozpuštění shromáždění na přiměřené použití ustanovení soudního řádu správního o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. I ochrana proti nezákonnému zásahu správního orgánu je však poskytována skrze rozhodování o „zásahové" žalobě (§ 82), ve které žalobce musí označit zásah, proti němuž se domáhá ochrany, vylíčit rozhodující skutečnosti, označit důkazy, jichž se dovolává, a navrhnout odpovídající výrok rozsudku (§ 84 odst. 3 s. ř. s.).

[32] Z žaloby ze dne 10. 8. 2011, která byla krajskému soudu doručena dne 12. 8. 2011, vyplývá následující: Podání bylo označeno jako správní žaloba proti nezákonnému zásahu policie, námitky proti rozpuštění shromáždění; spojeno s návrhem na vydání předběžného opatření. Žalobce uvedl, že se dne 14. 7. 2011 dozvěděl o tom, že v lokalitě Ptačího potoka dochází k nelegálnímu kácení, že vznikla spontánní blokáda, že proti blokádě policie zasahovala a co bylo smyslem blokády. V části „nezákonnost kácení" shrnuje, z jakých právních důvodů se domnívá, že použití intenzivních technologií (kácení, řezání, odkorňování, dvacet dřevorubců na téže lokalitě) bylo protiprávní. V části „právní posouzení shromáždění" žalobce konstatoval, že účastí na blokádě využil svého politického práva se pokojně shromažďovat, neboť tím využil svobody projevu spolu s dalšími osobami, vyjádřil nesouhlas s nezákonným kácením v chráněné přírodní lokalitě. Zdůraznil, že zásahem policie došlo k rozpuštění shromáždění tím, že byl proveden policejní zákrok směřující k rozpuštění shromáždění s odváděním účastníků shromáždění. Poukázal na to, že právo shromažďovat se je základní lidské právo chráněné Listinou základních práv a svobod. Zásahem policie došlo podle žalobce k nezákonnému zásahu, který spočívá v bránění účastníkům v pokojném shromažďování. Vzhledem k maření výkonu práva na svobodné shromažďování proto navrhl (vedle předběžného opatření), aby soud rozhodl, že shromáždění konané ode dne 25. 7. 2011 v Národním parku Šumava, kterého se žalobce zúčastnil, nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem a aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcova práva pokojně se shromažďovat.

[33] Ve vyjádření ze dne 23. 7. 2013 založeném na č. l. 192 spisu žalobce uvedl, že jeho žaloba byla koncipována šířeji, nejen úzce jako námitky proti rozpuštění shromáždění a i kdyby soud dospěl k závěru, že nešlo o shromáždění, ale jinou akci nepodléhající zákonu o právu shromažďovacím, lze zásah policie podřadit pod pojem nezákonného zásahu. Nicméně přesto setrval na tom, že blokáda byla shromážděním.

[34] Podáním označeným jako „Doplnění a upřesnění žalobních tvrzení" ze dne 2. 3. 2016 žalobce uvedl, že dělal organizátora a tiskového mluvčího shromáždění občanů formou blokády. Sám se snažil dostávat do konfliktu s policií co nejméně, protože měl na starosti styk s médii, kontakty na právníky, se Správou Národního parku, s ČIŽP, Ministerstvem životního prostředí a Inspektorátem bezpečnosti práce. Ve dvou případech dne 28. 7. 2011 vstoupil do území, chtěl předat věci tzv. stromolezcům, kteří jej požádali mobilem a později hlasem, aby jim něco přinesl, později jim nesl z vlastní iniciativy buchty. Byl zastaven policistou s výzvou k opuštění zakázaného území. Proto od dalších pokusů vstupu upustil. Tím policie zasáhla nejen do jeho práva se s ostatními

shromažďovat, ale rovněž se postavit na odpor nevratnému poškození ústavně chráněné hodnoty životního prostředí.

[35] Z porovnání původní žaloby s podáním ze dne 2. 3. 2016 vyplývá, že citované podání není doplněním či upřesněním žalobních tvrzení, ale obsahuje zcela nová tvrzení. Doplňovat a upřesňovat lze pouze to, co je byť dosud v obecnější rovině obsaženo již v původní žalobě. Byť se v původní žalobě slovo zásah resp. nezákonný zásah objevuje, je tomu tak pouze v souvislosti s realizací práva na pokojné shromažďování. Opakovaně je vyzdvihováno právo se pokojně shromažďovat jako základní politické právo. Tomu odpovídá i žalobní petit, kterým se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti rozpuštění shromáždění. Protože blokáda v době podání žaloby probíhala, domáhal se navrhovatel rovněž vyslovení zákazu porušovat právo pokojně se shromažďovat. O konkrétní aktivitě žalobce se v původní žalobě vůbec nehovoří, s výjimkou toho, že se dozvěděl o blokádě, resp. dorazil do lokality. Proto se v původní žalobě nic neuvádí ani o tom, jakým způsobem stěžovatelka proti navrhovateli postupovala. Žádný tvrzený nezákonný zásah směřující proti navrhovateli nebyl v původní žalobě ani v obecné rovině vymezen.

[36] V případě žaloby z července 2011 jde nepochybně o námitky proti rozpuštění shromáždění. Bezpečně tomu svědčí záhlaví žaloby a především její obsah, včetně návrhu výroku soudního rozhodnutí, jehož vydání se navrhovatel domáhal. Ani krajský soud neměl po převážnou část soudního řízení pochybnosti o obsahu žaloby. Proto také o ní původně rozhodl v souladu se žalobou a Nejvyšší správní soud se s jeho právním posouzením věci neztotožnil.

[37] Je zásadní rozdíl z hlediska vylíčení skutkových okolností, pokud podal svolavatel nebo účastník shromáždění námitky proti jeho rozpuštění a postupem, kdy fyzická osoba tvrdí existenci nezákonného zásahu vůči sobě. Podrobně k tomu uvážil Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku. Nyní postačí konstatovat, že původní žaloba neobsahovala žádná tvrzení, jak bylo konkrétně proti žalobci zasaženo. Prostě proto, že žalobce žádnou zásahovou žalobu v červenci 2011 nepodal. Tvrzení, že žalobce vstoupil do prostoru těžby a že z něj měl být vykázán a jakým způsobem, které by spolu s adekvátním žalobním petitem představovalo základ zásahové žaloby, se v řízení objevuje až dávno po marném uplynutí lhůty k podání zásahové žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s.

[38] Stěžovatelka přizpůsobila kasační argumentaci jiné povaze zásahové žaloby. Sem míří poukaz na povinnost každého návštěvníka chovat se na území národního parku určitým způsobem a nevstupovat na zakázaná místa, jakož i úvahy, podle jakého skutkového a právního stavu soud o zásahové žalobě rozhoduje. Žalobce ani v doplnění žaloby netvrdil jakýkoli exces stěžovatelky při jeho vykázání z prostoru těžby, naopak uvedl, že na výzvu prostor opustil. Tyto širší souvislosti však nyní Nejvyšší správní soud věcně nehodnotí, slouží pouze k vyjádření rozdílu mezi oběma způsoby obrany, z nichž každý má místo v jiné situaci a každý vychází z jiných skutkových tvrzení. Tyto úvahy by měly místo při posouzení věcné důvodnosti zásahové žaloby, pokud by byla včas podána. To se v této věci nestalo.

[39] V souzené věci nejde o případ, kdy by nejistota např. o následném materiálním posouzení určitého správního aktu ústila v obavu, zda adekvátním prostředkem obrany

bude žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. nebo žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením dle § 82 a násl. s. ř. s. Jak již bylo v předchozích rozhodnutích i nyní vysvětleno, zde každá z v úvahu připadajících žalob předpokládá jiná skutková tvrzení, jiný příběh. Z tvrzeného příběhu pak vyplývají různá pochybení žalovaného, jichž se případně mohl dopustit.

[40] Nejvyšší správní soud dlouhodobě zastává názor, že žalobce je povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). To je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu. Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním státní správy (např. z důvodu chybějící či nejednotné prejudikatury k dané otázce) a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbývá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany státní správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42). Žaloba ze dne 10. 8. 2011 není ve skutečnosti více žalobami učiněnými v jednom podání, jak bylo výše zdůvodněno.

[41] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Nadále platí, že navrhovateli nelze na podkladě žalobních tvrzení poskytnout ochranu shromažďovacího práva a žalobě vyhovět a nepřípustným byl rovněž shledán postup krajského soudu v následné úpravě žalobních tvrzení.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. října 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu