

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci navrhovatele: **Volný blok**, sídlem U Průhonu 1201/23, Praha 7, zastoupeného JUDr. Norbertem Naxerou, advokátem, sídlem Bolzanova 1, Praha 1, proti odpůrci: **Ministerstvo zdravotnictví**, sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o návrhu na zrušení čl. I. bodu 14 opatření obecné povahy odpůrce ze dne 7. 6. 2021 č. j. MZDR 14601/2021-18/MIN/KAN,

t a k t o :

- I. Návrh **se odmítá** pro zjevnou neopodstatněnost.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **se nepřiznávají** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se domáhá zrušení čl. I bodu 14 mimořádného opatření odpůrce ze dne 7. 6. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-18/MIN/KAN (dále též jen „napadené opatření“) vydaného s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) a na § 2 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

[2] Článek I bod 14 napadeného opatření zní:

S účinností ode dne 8. června 2021 od 00:00 hod. do odvolání tohoto mimořádného opatření se:

14. podle § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 94/2021 Sb. stanovují následující podmínky pro výkon práva pokojně se shromažďovat podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů:

a) koná-li se shromáždění mimo vnitřní prostory staveb, jeho účastníci se mohou shromažďovat ve skupinách po nejvýše 20 účastnících a dodržují rozestupy mezi skupinami účastníků alespoň 2 metry,

b) koná-li se shromáždění ve vnitřních prostorech staveb, jeho účastníci musí dodržovat, s výjimkou osob ze společné domácnosti, rozestupy alespoň 2 metry a před vstupem do vnitřního prostoru si dezinfikují ruce,

[3] Článek I bod 14 napadeného opatření, jehož zrušení se navrhovatel domáhá, nebyl dotčen změnami napadeného opatření provedenými opatřením odpůrce ze dne 9. 6. 2021 č. j. MZDR 14601/2021-19/MIN/KAN a ze dne 21. 6. 2021 č. j. MZDR 14601/2021-20/MIN/KAN. Celé napadené opatření bylo zrušeno opatřením odpůrce ze dne 25. 6. 2021 č. j. MZDR 14601/2021-21/MIN/KAN.

II. Návrh na zrušení napadeného opatření

[4] Navrhovatel je politickou stranou a namítá, že čl. I bodem 14 napadeného opatření bylo omezeno jeho právo konat veřejná shromáždění a vést volební kampaň.

[5] Navrhovatel namítá, že napadené mimořádné opatření je v rozporu s ústavním pořádkem a se zákonem, přičemž tento rozpor navrhovatel spatřuje v několika aspektech. Vzhledem ke skutečnosti, že návrh je zaměřen toliko na článek I bod 14 napadeného opatření, a s ohledem na výrok tohoto usnesení a jeho nosné důvody, Nejvyšší správní soud stručně rekapituluje podstatné části návrhu.

[6] Odpůrce podle navrhovatele překročil meze svého zákonného oprávnění podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento zákon umožňuje odpůrci vydávat mimořádná opatření jen v nezbytně nutném rozsahu a nestanoví pravomoc odpůrce vydávat opatření pro všechny osoby bez rozdílu na celém území republiky. Ustanovení odst. i [zřejmě § 69 odst. 1 písm. i) – pozn. NSS] nelze vykládat extenzivně.

[7] Navrhovatel dále poukazuje na to, že odpůrce nerespektoval rozsudky Nejvyššího správního soudu vydané již před vydáním tohoto opatření, zejména rozsudky ve věcech vedených pod sp. zn. 6 Ao 22/2021 a sp. zn. 10 Ao 2/2021.

[8] Navrhovatel připomíná čl. 19 Listiny základních práv a svobod. Uvádí, že Listina základních práv a svobod připouští omezení shromažďovacího práva zákonem, nikoliv opatřením obecné povahy.

[9] Podle zásady, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, každý občan České republiky se může účastnit demonstrace na kterémkoliv veřejně přístupném místě v České republice. Omezení shromažďovacího práva na skupiny po 20 účastnících s dvoumetrovými rozestupy a s povinností nosit respirátory, je ve zjevném rozporu se zákonem č. 84 /1990 Sb., o právu shromažďovacím, a s Listinou základních práv a svobod.

[10] Odpůrce se při vydávání opatření výslovně odvolal na pandemický zákon a zákon o ochraně veřejného zdraví. Tyto zákony však omezení shromažďovacího práva neumožňují.

[11] Dále navrhovatel namítá vady odůvodnění opatření. Sám odpůrce v odůvodnění přiznává, že epidemiologická situace se zlepšuje, a proto odpůrce v jiných věcech opatření

pokračování

rozvolňuje. Pro konání demonstrací v posledních týdnech žádná omezení neplatila, nyní je odpůrce zavádí a ani se nesnaží je odůvodnit. Navrhovatel považuje postup odpůrce za účelový. Navrhovatel má za to, že skutečným důvodem opatření je skutečnost, že poslanecká sněmovna měla dne 9. 6. 2021 projednávat novelu zákona o ochraně veřejného zdraví, která zavádí tzv. covid pasy, přičemž navrhovatel i další politické strany a sdružení svolaly proti přijetí této novely demonstrace. Odpůrce den předem, aniž to odůvodňovala epidemiologická situace, zavedl omezení shromažďovacího práva.

[12] Navrhovatel připomíná, že povinnost může být ukládána zákonem nebo opatřením na základě zákona, pokud to zákon výslovně stanoví, a to jen při zachování základních práv a svobod. Napadené opatření je však protiústavní extenzivní interpretací, neboť chybí zákonné zmocnění. Zásah do základních lidských práv spatřuje navrhovatel jak v omezení práva vést volební kampaň, což je pro politickou stranu zásadní otázka jejího úspěchu a další existence, tak v omezení práv a svobod svých členů se demonstrací a předvolebních shromáždění zúčastnit.

[13] Podle navrhovatele jsou napadená mimořádná opatření rovněž v rozporu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Navrhovatel upozorňuje na svobodu myšlení a světonázoru zaručenou čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb. – pozn. NSS) a čl. 18 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (správně zřejmě čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, vyhlášen spolu s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech pod č. 120/1976 Sb. – pozn. NSS).

[14] Navrhovatel rovněž namítá rozpor s čl. 7 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (správně zřejmě čl. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech – pozn. NSS). Vláda podrobuje lékařským nebo vědeckým pokusům (očkování nevyzkoušenými vakcínami) všechny občany, respektive je k tomu nutí diskriminací neočkovaných. K tomu navrhovatel odkazuje na čl. 16 napadeného mimořádného opatření.

[15] Napadené opatření je opatřením obecné povahy. Podle právní zásady *lex superior derogat inferiori* právní norma obsažená v předpisu vyšší právní síly má přednost před normou obsaženou v předpisu nižší právní síly. Zásadu *lex specialis derogat legi generali* nelze dle navrhovatele v tomto případě použít, neboť napadené mimořádné opatření je sice zvláštní právní normou, ale normou nejnižší právní síly, která i přes svou zvláštnost nemůže mít aplikační přednost před normami nejvyšší právní síly. Zásada *lex specialis derogat legi generali* je pouze pomůckou k výkladu právních předpisů. Tato zásada není zakotvena v ústavním pořádku České republiky, a proto ji nelze použít k odůvodnění omezování základních lidských práv.

[16] Navrhovatel poukazuje na riziko zneužití pravomoci zakazovat veřejná shromáždění pod záminkou boje proti šíření epidemie.

[17] Navrhovatel namítá, že epidemie je prakticky u konce, a proto nyní není legitimní zavádět opatření, která mohl soud považovat za legitimní před několika měsíci. Dále navrhovatel namítá, že je nutno zvážit míru omezení, respektive ohrožení těchto práv. Na jedné straně stojí závažné omezení politických práv, na druhé straně nepatrné, spíše teoretické, ohrožení života a zdraví.

[18] Podle navrhovatele nemůže obstát argument, že nedošlo k plošnému zákazu shromažďovacího práva, ale jen k jeho omezení, protože demonstrace za těchto podmínek nemá žádný politický dosah. Dosáhnout účelu demonstrace jde jen tehdy, když je demonstrace masová. Desítky lidí na demonstraci nic nezmůžou a média naopak mohou lživě tvrdit, že odpor občanů k vládní politice je zanedbatelný, protože na demonstrace chodí málo lidí.

[19] Nepřiměřenost zásahu do práv občanů dle navrhovatele spočívá také v tom, že platí na dobu neurčitou. Jakákoliv protiepidemická opatření by měla platit jen na nezbytně nutnou dobu a jejich platnost by měla být omezena časově nebo vázána na splnění určitých podmínek. Omezení práv občanů bez časového omezení je v rozporu s ústavním pořádkem.

[20] Navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že část mimořádného opatření odpůrce, konkrétně čl. I odst. 14 se ruší.

III. Vyjádření odpůrce

[21] Rovněž z vyjádření odpůrce Nejvyšší správní soud, s ohledem na výrok tohoto usnesení a jeho nosné důvody, pouze stručně rekapituluje jeho podstatné části.

[22] Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu především zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele. K tomu zejména uvedl, že „*čl. I odst. 14 napadeného opatření politické straně jakožto právnické osobě žádnou povinnost neukládá, ani jí žádné právo nedeklaruje, takže se jí vůbec netýká.*“

[23] Návrh je podle odpůrce nedůvodný. S odkazem na odůvodnění napadeného opatření odpůrce poukazuje na potřebnost přijatých opatření k omezení šíření nemoci Covid-19.

[24] K otázce své pravomoci odpůrce poukazuje na skutečnost, že mimořádná opatření jsou vydávána na základě zákonného zmocnění, tedy splňují požadavek pro omezení i základních ústavně chráněných práv. Odpůrce odkázal také na § 19 zákona o právu shromažďovacím, podle nějž platí: *Ustanovení zákonů o mimořádných opatřeních v době vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o opatřeních proti šíření infekčních onemocnění nejsou tímto zákonem dotčena.*

[25] Odpůrce má za to, že právo shromažďovací v souladu s § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona nevyloučil, pouze stanovil podmínky jeho realizace.

[26] Závěrem odpůrce navrhl odmítnout návrh pro nedostatek procesní legitimace navrhovatele, případně jej jako nedůvodný zamítnout.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud při posuzování návrhu nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že podaný návrh má předepsané náležitosti a je přípustný a projednatelný.

[28] K odpůrcově námitce nedostatku aktivní legitimace navrhovatele soud konstatuje, že navrhovatele, který je politickou stranou, považuje za procesně legitimovaného k podání návrhu proti napadené části mimořádného opatření, která se jakkoliv dotýká

pokračování

výkonu shromažďovacího práva jakožto jednoho ze základních politických práv garantovaných ústavním pořádkem České republiky. Na tom nic nemění ani skutečnost, že je napadené ustanovení mimořádného opatření výslovně formulováno tak, že ukládá povinnosti toliko účastníkům shromáždění.

[29] Za nositele shromažďovacího práva podle čl. 19 Listiny základních práv a svobod nelze považovat toliko fyzické osoby – možné účastníky shromáždění (jak namítá odpůrce), ale rovněž svolavatele, resp. potenciální svolavatele, ať již fyzické či právnické osoby. Shromažďovací právo je totiž nerozlučně spjato se svobodou projevu (srov. též § 1 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím). Jeho výkonem svolavatel může jednak oslovit svými projevovanými názory širší skupinu osob, jednak demonstrovat podporu svých názorů ze strany takové skupiny. Obdobný názor ostatně zastává i odborná literatura - viz např. Štěpán Výborný In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. s. 600 a násl.

[30] Zejména v období probíhající volební kampaně před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je tvrzené zkrácení navrhovatele – politické strany, která veřejně deklaruje zájem se těchto voleb zúčastnit – napadeným opatřením na jeho právech nesporně myslitelným dotčením v jeho právní sféře, jak pro aktivní žalobní legitimaci vyžaduje soudní řád správní (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).

[31] Podle § 13 odst. 3 věty první pandemického zákona, *je-li návrh (na zrušení mimořádného opatření) zjevně neopodstatněný, soud jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne*.

[32] Neurčitý právní pojem zjevné neopodstatněnosti vyložil Nejvyšší správní soud zejména v usnesení ze dne 22. 4. 2021 č. j. 2 Ao 1/2021 - 19, č. 4200/2021 Sb. NSS. Za jeden z možných důvodů zjevné neopodstatněnosti zde označil skutečnost, že právní závěr posuzované věci jednoznačně vyplývá z textu zákona bez potřeby jeho interpretace.

[33] V nyní projednávané věci navrhovatel namítá nezákonnost čl. I bodu 14 napadeného opatření spočívající v omezování práva shromažďovacího nad rámec zákonného zmocnění.

[34] Podle § 2 odst. 2 písm. e) pandemického zákona je mimořádným opatřením, které může odpůrce za stanovených podmínek vydat, zákaz nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím (podtržením zvýraznil, zde i dále, NSS).

[35] Ze samotného textu zákona nevyžadujícího pro posuzovanou věc dalšího výkladu je zřejmé, že zatímco pro jiné *veřejné nebo soukromé akce, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě*, stanovuje pandemický zákon možnost je zakázat, omezit nebo pro jejich konání stanovit podmínky, v případě *shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím* umožňuje pouze stanovení podmínek pro jejich konání, nikoliv však jejich zákaz či omezení.

[36] Jak už Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 22. 4. 2021 č. j. 6 Ao 11/2021 - 48, č. 4203/2021 Sb. NSS, bod 59, „pandemický zákon zjevně rozlišuje mezi pojmy ‚zákaz‘, ‚omezení‘ a ‚stanovení podmínek‘, a proto je zásadní tuto terminologii dodržovat i v mimořádných opatřeních vydávaných na jeho základě. Jinak totiž budou pro jejich adresáty velmi obtížně srozumitelné, jak se stalo i v nyní posuzovaném případě. Odpůrce nemůže volně zaměňovat pojmy používané pandemickým zákonem, obzvláště je třeba se ohradit vůči nesprávnému používání a zaměňování pojmů za situace, v níž lze sice pro konání nějaké akce stanovit podmínky, avšak již není možné omezit její konání nebo ji zakázat. Navzdory obecnému širokému chápání významu pojmu omezení je tedy při posuzování zákonnosti mimořádných opatření podle pandemického zákona nutno důsledně rozlišovat pojmy „zákaz“, „omezení“ a „podmínky“.

[37] Článkem I odst. 14 napadeného opatření (citován výše) nedochází k zákazu ani omezení výkonu shromažďovacího práva. Především není zakázáno shromáždění vůbec pořádat, ani se jich účastnit. Konání shromáždění ani účast na nich není omezena časově (časem konání ani délkou), územně, ani početně. Ani stanovení požadavku dvacetičlenných skupin nepředstavuje omezení celkového počtu účastníků, jak se navrhovatel nesprávně domnívá, pouze požadavek na jejich prostorové rozmístění, pokud se jich na shromáždění dostaví více než dvacet.

[38] Pravidla stanovená čl. I odst. 14 napadeného opatření (rozestupy a v případě shromáždění ve vnitřních prostorách budov dezinfekce rukou) představují toliko podmínky pro konání shromáždění a účast na nich (viz též rozsudek č. j. 6 Ao 11/2021 - 48, bod 55). Jak vyplývá z výše uvedeného, stanovení takových podmínek pandemický zákon umožňuje a odpůrce k němu zmocňuje. Odpůrce tedy nepřekročil svou zákonem danou pravomoc.

[39] Ani povšechná námitka navrhovatele, že takto stanovené podmínky jsou s ohledem na význam shromažďovacího práva nelegitimní a nepřiměřené, není dostatečná pro to, aby soud prováděl podrobný věcný přezkum napadeného opatření. Jakkoliv soud přisvědčil navrhovateli co do významu shromažďovacího práva, je ze samotného textu opatření zřejmé, že míra dotčení tohoto práva napadeným opatřením je zcela minimální, ne-li zanedbatelná, a to též s ohledem na obecně uznanou (i v četných rozsudcích Nejvyššího správního soudu) potřebu snížení rizika šíření původce nemoci Covid-19. Rovněž předchozí posouzení určitých otázek v judikatuře Nejvyššího správního soudu je přitom možným důvodem zjevné neopodstatněnosti návrhu ve smyslu § 13 odst. 3 pandemického zákona (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021 č. j. 5 Ao 2/2021 - 52).

V. Závěr a náklady řízení

[40] Z výše uvedených důvodů soud návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný (§ 13 odst. 3 věta první pandemického zákona).

[41] O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel ve věci nebyl úspěšný, odpůrci žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Vzhledem k tomu, že návrh nebyl odmítnut bez jakéhokoli věcného posouzení, nebyl soud povinen vrátit již zaplacený soudní poplatek ve smyslu § 10 odst. 3 věty třetí

pokračování

zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020 - 33).

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

V Brně dne 16. září 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu