



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **Z. K.**, proti žalovanému: **Úřad městské části Brno – střed**, se sídlem Dominikánská 264/2, Brno, zastoupený Mgr. Vitem Křížkou, advokátem se sídlem Soudní 467/1, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2021, č. j. 65 A 3/2021-85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se před Krajským soudem v Brně (dále též „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem - deklarací nezákonnosti rozpuštění shromáždění proti vládním protiepidemickým opatřením, konaného dne 14. 3. 2021 v Brně na Zelném trhu. Shromáždění bylo žalovaným rozpuštěno podle § 10 odst. 1 a § 12 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon“). Rozpuštění shromáždění je koncipováno jako zásah na místě [§ 12 odst. 5 shromažďovacího zákona], žalobce se tudíž domáhal ochrany před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) spočívajícím v rozpuštění shromáždění.

II.

[2] Krajský soud žalobě shora označeným rozsudkem vyhověl a konstatoval, že rozpuštění shromáždění bylo nezákonné. Předně se zabýval aktivní legitimací žalobce

k podání návrhu. Pro účely posouzení je podle krajského soudu dostačující osvědčení, že se žalobce shromáždění zúčastnil. Uzavřel, že žalobce je aktivně procesně legitimovaný k podání žalobního návrhu.

[3] S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud zdůraznil, že právo shromáždět se lze omezit pouze za podmínek stanovených v čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a to pouze výjimečně, za podmínek dle shromáždovacího zákona a zejména v případě konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. Zákaz shromáždění či jeho následné rozpuštění má být až krajním způsobem řešení. V posuzované věci bylo shromáždění rozpuštěno z důvodu, že mělo být vyzýváno k porušování Ústavy a zákonů. Konkrétně mělo jít o výzvu k porušování platných opatření proti šíření nemoci COVID-19, a to zejména k nenošení roušek a respirátorů. Krajský soud však neshledal, že byly naplněny všechny předpoklady pro rozpuštění shromáždění, neboť nenastaly okolnosti, na základě nichž by se shromáždění podstatně odchýlilo od oznámeného účelu. Kontroverzní projev M. K. (dále též „řečník“) považoval za plně odpovídající účelu, pro který bylo shromáždění svoláno a který byl žalovanému oznámen. Od počátku si tak žalovaný musel být vědom, co bude podstatou shromáždění. Pokud jde o vyzývání k porušování ústavy či zákonů, podle krajského soudu byla opatření vlády vydaná v souvislosti s vyhlášeným nouzovým stavem přijata prostřednictvím podzákonného předpisu, byť v návaznosti na krizový zákon zmocňující vládu podobná opatření přijímat, a to včetně opatření v podobě nošení ochrany dýchacích cest. Žalovaný však neformuloval důvod pro rozpuštění shromáždění jako nedodržování krizových opatření přijatých dle krizového zákona, nýbrž toliko jako vyzývání k porušování ústavy a zákonů. Pokud tedy měly být důvodem pro rozpuštění shromáždění výzvy k nenošení ochrany dýchacích cest, nelze to považovat za výzvu k porušování ústavy či zákonů. Povinnost nosit ochranu dýchacích cest byla stanovena právním předpisem nižší právní síly. Obdobné závěry jako v případě výzvy k porušování povinnosti používat ochranu dýchacích cest lze vztáhnout také na povinnost testování na COVID-19. Z projevu řečníka rovněž explicitně nevyplývala žádná výzva k porušování pandemického zákona, jak tvrdí žalovaný. Proto krajský soud shledal důvodnou žalobní námitku, zda skutečně bylo vyzýváno k porušování ústavy či zákonů. Ostatní námitky žalobce krajský soud shledal nedůvodnými.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Krajský soud podle něj nesprávně posoudil právní otázku týkající se odklonu od ohlášeného účelu shromáždění, právní povahy vládních protipandemických opatření a nutnosti absolutní přesnosti při odůvodnění rozpuštění shromáždění.

[5] Ačkoli stěžovatel mohl očekávat, co bude účelem tohoto shromáždění, nemohl jej předem zakázat, neboť nemohl presumovat, že v průběhu shromáždění zazní výzvy k nedodržování vládních opatření, a že dojde navíc k porušování těchto opatření. Soudem tvrzená možnost takové shromáždění rovnou zakázat proto není v souladu s principem proporcionality. Postup krajského soudu se naopak jeví vůči aplikaci politických práv ještě tvrdší, neboť v případě shromáždění, které předem oznámí porušování právních předpisů,

pokračování

není možné v průběhu shromáždění rozpustit (účel se dle soudu totiž nemění). Uvedené shromáždění mohlo proběhnout v souladu s vládními opatřeními. K odklonu od původního účelu došlo až v okamžiku výzvy k jejich nedodržování a následně pak i k páchání přestupků. Stěžovatel postupoval zcela v souladu s Vyjádřením odboru bezpečnostní politiky k otázkám shromažďovacího práva v době nouzového stavu ze dne 19. ledna 2021, č. j. MV-10432-1/OBP-2021.

[6] Krajský soud nesprávně posoudil účel shromáždění, pokud předpokládal, že účelem shromáždění budou rovněž „podněty k nedodržování vládních opatření“. Předpokládat (navíc ze strany orgánu veřejné moci), že někdo bude páchat předem přestupek či jakkoli jinak nedodržovat právní předpisy, a činit na základě takového předpokladu právní kroky, porušuje zásadu presumpce neviny v nejobecnější ústavní rovině. Krajský soud neprovedl test proporcionality. Zástupce stěžovatele na místě vyhodnotil situaci ve snaze zachovat co nejvíce práv, která byla v kolizi. Rozhodl o rozpuštění shromáždění až v okamžiku, kdy vůle představitelů shromáždění projevená vůči účastníkům shromáždění byla zcela jasná, a to vůle nenosit roušky ani respirátory. Při hodnocení přiměřenosti postupu stěžovatele je také nutné brát v potaz, že právo na život a zdraví je základním lidským právem, které v hierarchii práv a svobod dle řazení Listiny základních práv a svobod stojí výše než práva politická. Dílčí újma na realizaci politických práv je pak zcela přiměřená ve vztahu k mnohem závažnější možné újmě na životu a zdraví.

[7] Neztotožňuje se s hodnocením krajského soudu, že krizové opatření bylo podzákoným předpisem. Krizová opatření vlády přijímaná v době nouzového stavu na základě krizového zákona, kterými jsou ukládána omezení a povinnosti, mají povahu tzv. jiného právního předpisu. Každý byl povinen se jimi řídit. Krajský soud se mylí, pokud jde o povahu krizových opatření jako „podzákoných předpisů“ či „právních předpisů nižší právní síly“. Nelze tvrdit, že každý právní předpis, který není označen jako zákon či ústavní zákon je přímo podzákoným předpisem či právním předpisem nižší právní síly. Sám Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20 označil tyto právní akty jako právní předpisy *sui generis*. Poukázal také na odlišné stanovisko ústavního soudce Vladimíra Sládečka. Krajský soud se právní povahou krizových opatření vlastně vůbec nezabýval a pouze konstatoval, že jde o podzákoné právní předpisy. Výzva k porušování krizových opatření vlády může být materiálně výzvou k porušování zákonů či ústavy ve smyslu shromažďovacího zákona.

[8] I pokud by soudy měly za to, že výzvu k porušování krizových opatření vlády nelze materiálně považovat za výzvu k porušování zákonů či ústavy ve smyslu shromažďovacího zákona, v dané věci řečník vyzýval k porušování pandemického zákona (byť pouze implicitně), zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též „občanský zákoník“) a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále též „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Výzvou k nenošení roušek či respirátorů vyzýval občany, aby ignorovali smysl a účel pandemického zákona.

[9] Domnívá se, že pokud zástupce stěžovatele na místě uvedl, že důvodem pro rozpuštění je „výzva k nedodržování zákonů či Ústavy“ implicitně tím myslel i samotné

nedodržování zákonů či ústavy. Tím spíše, pokud s rozpuštěním shromáždění čekal až do okamžiku, kdy skutečně došlo k páchání přestupků (např. sundávání respirátorů). Samo nedodržování povinností stanovených v krizových opatřeních ze strany účastníků nebo svolavatele je přestupkem podle krizového zákona. Jednalo by se proto rovněž o rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím s tím, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 písm. c) zákona o právu shromažďovacím. Pokud zákon o právu shromažďovacím uvádí již jen výzvu k porušování zákona jako jeden z důvodů pro zákaz shromáždění, bude samotné porušení zákona v průběhu shromáždění důvodem k aplikaci postupu podle § 12 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím. Není pravdou, že by stěžovatel dodatečně modifikoval důvody rozpuštění shromáždění. Zástupce stěžovatele se na místě pouze nepřesně vyjádřil, nicméně z jeho jednání bylo zřejmé, že shromáždění rozpustil až poté, kdy bylo zřejmé, že účastníci nebudou dodržovat vládní opatření.

IV.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas s kasačními námitkami. Nesouhlasí s argumentací stěžovatele, že krizová opatření mají povahu zákona a jeho právní sílu, a to ani za předpokladu, že se jedná o předpisy *sui generis*. Stejně tak nesouhlasí, že by bylo možné omezit shromažďovací právo dle § 10 odst. 1 písm. c) shromažďovacího zákona i v případě výzev k porušování podzákonných předpisů. Pokud by byl takový úmysl zákonodárce, jistě by jej v první normě zřetelně vyjádřil. Ani nové důvody rozpuštění shromáždění, které stěžovatel dodatečně uvedl, nelze přijmout. Domnívá se, že je stěžovatel uvedl až po zjištění, že jím uvedený důvod pro rozpuštění shromáždění neobstojí. Takový postup nelze akceptovat, protože vrchnostenský mocenský zásah veřejné moci musí být důvodný a tento důvod musí být přezkoumatelný. Za nedůvodné považuje i námitky stran porušení občanského zákoníku a zákona o ochraně veřejného zdraví.

V.

[11] 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 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Pouze je-li napadený rozsudek přezkoumatelný, může Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému hodnocení uplatněných námitek. K tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování

pokračování

rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75).

[14] Stěžovatel k tvrzené nepřezkoumatelnosti namítá, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s otázkou týkající se právní povahy vládních protipandemických opatření. Konkrétně spatřuje závěry krajského soudu nepřezkoumatelnými ve strohém konstatování, že vládní opatření jsou podzákonnými předpisy, přičemž tento závěr je v přímém rozporu s názorem ústavního soudce, vyjádřeným v disentním stanovisku. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Subjektivní nesouhlas stěžovatele s důvody rozhodnutí nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Krajský soud dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu shledal vládní opatření podzákonnými předpisy. Pokud jde o tvrzené porušování jiných předpisů, krajský soud uvedl, že řečník explicitně nevyzýval k porušování pandemického zákona, přičemž tento závěr vyplývá i ze správního spisu. K dalším zákonům pak podle krajského soudu není patrné, jakým způsobem jejich případné porušení souvisí s projednávanou věcí a rozpuštěním shromáždění. Porušení soukromoprávních norem nepřísluší posuzovat ve správním řízení a odkaz na § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví je zcela nepřipadný. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je tak bezpečně zřejmé, jak soud rozhodl, jakož i to, proč tak rozhodl.

[15] Podstatou sporu je, zda shromáždění, které stěžovatel rozpustil podle § 10 odst. 1 a § 12 odst. 3 shromažďovacího zákona, bylo rozpuštěno v souladu s právní úpravou, či nikoliv.

[16] Podle § 12 odst. 3 shromažďovacího zákona shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno, může být způsobem uvedeným v odstavci 5 rozpuštěno, jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1, nebo pokud nastaly mimořádné okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 2 nebo 3.

[17] V § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona jsou dále zakotveny podmínky rozpuštění shromáždění. Shromáždění rozpouští zástupce úřadu výzvou svolavatel, aby shromáždění ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli,

zejména je nevyzve k rozchodu, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Sdělení musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni účastníci shromáždění mohli seznámit.

[18] Dle odkazovaného § 10 odst. 1 písm. c) shromažďovacího zákona (důvod pro rozpuštění předmětného shromáždění – pozn. soudu) úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je zakázáno, jestliže by účel shromáždění směřoval k výzvě jinak porušovat ústavu a zákony.

[19] Ze správního spisu vyplývá, že se dne 14. 3. 2021 od 14:00 konalo na Zelném trhu v Brně shromáždění pořádané spolkem MANIFEST.CZ, z.s. namířené proti vládním opatřením souvisejícím s nemocí COVID-19. Po zahájení shromáždění vystoupil M. K., který ve svém projevu mimo jiné uvedl: „*Užývám vás, abyste přestali nosit náhubky a to jak venku, tak i v obchodech a na úřadech, jelikož normální je nenosit. Normální je dýchat čistý vzduch. Přestaňte se prosím dusit.*“ Po tomto projevu zástupce stěžovatele předstoupil před účastníky shromáždění a toto shromáždění rozpustil s odůvodněním, že k tomu došlo dle § 12 odst. 3 shromažďovacího zákona a důvodem rozpuštění je podle § 10 odst. 1 téhož zákona, že toto shromáždění a jeho účastníci směřují výzvou k porušování ústavy a zákonů. Konkrétně mělo jít o výzvu k porušování v době konání shromáždění platných opatření proti šíření nemoci COVID-19, a to zejména k nenošení roušek a respirátorů.

[20] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, který neshledal, že by došlo k naplnění všech předpokladů pro rozpuštění shromáždění, neboť nic nenasvědčuje tomu, že by v předchozím průběhu shromáždění nastaly okolnosti, na jejichž základě by se shromáždění podstatně odchýlilo od oznámeného účelu (§ 10 odst. 1 shromažďovacího zákona).

[21] Ačkoliv se závěr krajského soudu, že měl stěžovatel shromáždění případně zakázat, jelikož s ohledem na jeho oznámený účel mohl očekávat, že může docházet k porušování právních předpisů, může jevit přísný, lze tuto argumentaci akceptovat do té míry, že již ze samotného ohlášení shromáždění (a stejně tak s ohledem na skupinové nepokoje související s opatřeními proti šíření koronaviru) mohlo být stěžovateli zřejmé, že taková situace může nastat. Účelem shromáždění bylo vyjádřit nesouhlas s postupem vlády, vyjádřit nelibost s vládními opatřeními, jakož i debata k jejich zákonnosti, ústavnosti a smysluplnosti, s níž se pojí pravděpodobné výzvy k jejich nedodržování. Nelze tak přisvědčit tvrzení, že podstatu shromáždění stěžovatel ani v nejmenším nemohl předpokládat. S ohledem na uvedené však nelze dospět ani k závěru, že by byla splněna podmínka podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, která by naplnila důvod pro jeho zákaz. Krajský soud v této věci uvedl, že účel shromáždění byl předem jasný a pokud má stěžovatel za to, že takové shromáždění by nebylo možné později rozpustit pro odchýlení se od jeho oznámeného účelu, měl jej předem zakázat. Nelze se proto ztotožnit s tvrzením, že samotná výzva k nenošení ochrany úst znamená odchýlení se od účelu shromáždění, neboť vyjádření nesouhlasu s vládními opatřeními byla jeho primárním účelem. Na tom nemůže ničeho změnit ani to, že stěžovatel postupoval dle vyjádření bezpečnostního odboru ministerstva,

pokračování

neboť to popisuje rozpuštění shromáždění při nedodržování krizových opatření. Žalovaný však rozpustil shromáždění z jiného důvodu.

[22] Nelze přisvědčit ani námitce, že krajský soud neprovedl test proporcionality, pokud argumentoval, že stěžovatel měl konání shromáždění případně zakázat. Krajský soud sice stěžovateli sdělil, že vzhledem k účelu shromáždění mohl předpokládat porušování předpisů, a proto jej mohl zakázat již předem, nicméně se jednalo o vyjádření pouhé eventuality možného postupu a vyjádření možností, které stěžovatel měl. Nerozhodoval namísto stěžovatele, toliko přezkoumával jeho postup a nemohl tak ani zpětně provádět test proporcionality v podobě, v jaké jej měl provést stěžovatel. Ústavní soud v nálezu soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15 zdůraznil, že i šokující a pobuřující projevy požívají ústavní ochrany, „*jelikož demokracie je založena na „důvěře“ k občanům, že se aktivně a svědomitě této diskuse účastní a jsou schopni rozlišit věrohodnost či akceptovatelnost jednotlivých myšlenek.*“ Jak dále konstatoval Ústavní soud, svoboda projevu je jedním z úhelných kamenů demokratického státu a pro demokracii je životní nutností šíření informací, myšlenek a názorů. Právo shromažďovat se je tak úzce spjata se svobodou projevu, neboť často dochází k realizaci svobody projevu na určitém shromáždění. Účast na shromáždění společně s jinou osobou totiž poskytuje možnost, jak se veřejně s určitými názory ztotožnit a vyjádřit jim tak podporu a takto využít svého práva na svobodu projevu. K takové situaci došlo i v nyní projednávané věci.

[23] Stěžovatel tvrdí, že jím provedený test proporcionality odráží vztah mezi právy politickými a právem na zdraví. Na relativně značně obecně pojatou argumentaci stěžovatele, ústící v lakonické konstatování, že právo na život a zdraví stojí z povahy věci nad právy politickými, lze reagovat toliko obdobně obecně. V tomto duchu lze souhlasit se stěžovatelem, že hrozící újma na zdraví může být v konkrétních souvislostech závažnější než hrozící újma na politických právech. Je však vždy třeba zvažovat jednotlivé možnosti, jak v konkrétní situaci postupovat a snažit se zachovat co nejvíce z obou střetávajících se práv. Účelem soudního přezkumu zákonnosti rozpuštění shromáždění je právě posoudit, zda správní orgán v konkrétní situaci takto postupoval. Krajský soud správně uvedl, že mu v tomto druhu řízení nepříslušelo hodnotit oprávněnost nošení ochrany dýchacích cest v průběhu shromáždění konaného dle shromažďovacího zákona, jakož i povinnosti testování na COVID-19. Přezkum zákonnosti jednotlivých protiepidemických opatření je (byl) vyhrazen samostatným řízením, ve kterých Nejvyšší správní soud a krajské soudy pod nezanedbatelným časovým tlakem vytvářely mantinely zákonnosti postupu správních orgánů v boji proti pandemii. Abnormální a předtím dosud nenastalá celospolečenská situace, kladla výjimečné nároky na postupy ve všech oblastech fungování společnosti a tedy i tam, kde mohlo docházet k novým a tedy i dosud soudně nepřezkoumávaným případným kolizím mezi základními lidskými právy. Jakkoli však mohla být nastalá situace pro správní orgán, který shromáždění povolil, nová, atypická a v kontextu celospolečenské situace stresující, bylo třeba, aby postupoval uvážlivě a aby byl schopen v konkrétní situaci vyhodnotit, zda faktický stav, zahrnující i to, co na shromáždění od řečníka zaznělo, již odůvodňuje nejrazantnější zamezující prostředek – rozpuštění shromáždění. Je třeba přisvědčit krajskému soudu, že správní orgán takto nepostupoval.

[24] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou, že krajský soud nesprávně vyhodnotil povahu krizových opatření. Obecně lze konstatovat, že tato opatření mohla mít povahu tzv. jiného právního předpisu, popř. se v konkrétním případě mohlo jednat o období opatření obecné povahy. To však samo o sobě neznamená, že se jedná o předpis, který by měl povahu zákona nebo ústavy. Ani skutečnost, že se případně jedná o předpis *sui generis* nemůže bez dalšího vést k tomu, že se jedná o zákon. Stěžovatel dospěl k nesprávnému závěru o povaze těchto opatření, přičemž odkazuje na usnesení Ústavního soudu, které mají tato tvrzení podpořit. Jak z usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, tak z Pl. ÚS 10/20 však vyplývá, že ačkoliv se jedná o právní předpis svého druhu jedinečný a nestandardní, nejedná se o předpis mající sílu zákona či ústavy, byť byl přijat na základě krizového zákona. Ostatně jako s opatřením obecné povahy, s mimořádným opatřením vlády omezujícím lázeňské a rehabilitační služby nakládal i Ústavní soud v nález ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2431/21, kde posuzoval aktivní legitimaci stěžovatele. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani disentanční stanovisko ústavního soudce Vladimíra Sládečka, na které poukazuje stěžovatel, již proto, že tento názor nepřevážil. Krajský soud se dostatečně zabýval povahou těchto předpisů a stěžovatelem odkazované nálezy Ústavního soudu nejsou s těmito závěry v rozporu. Pokud tedy měla být důvodem pro rozpuštění shromáždění skutečnost, že docházelo k výzvám k nenošení ochrany dýchacích cest, nelze to bez dalšího kvalifikovat jako porušování ústavy či zákonů. Stěžovatel jiný důvod než stručný odkaz na § 10 odst. 1 písm. c) a § 12 odst. 3 shromažďovacího zákona při rozpuštění shromáždění neuvedl.

[25] K námitce alternativního vyzývání k porušení pandemického zákona zdejší soud shodně s krajským soudem uvádí, že k takové výzvě v průběhu celého shromáždění nedošlo. Ačkoliv v průběhu projevu řečníka byl pandemický zákon hodnocen, nebylo explicitně vyzýváno k jeho nedodržování. Stěžovatel nadto tuto argumentaci vznesl až ve vyjádření k žalobě. Pokud by při shromáždění přímo zazněly výzvy k porušování zákona, stěžovatel mohl z tohoto důvodu shromáždění rozpustit. Zástupce stěžovatele však shromáždění rozpustil z odlišného důvodu. Dodatečné upřesnění, potažmo změnu důvodu jeho rozpuštění, nelze akceptovat. Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit vnitřní vůli stěžovatele, tedy to, zda se jeho zástupce pouze nepřesně vyjádřil, ačkoliv měl na mysli něco jiného, neboť vůle projevená navenek musí být adresátům jednoznačně zřejmá. Tím spíše, pokud již podle aktuální právní úpravy správní orgán nevydává rozhodnutí o rozpuštění shromáždění a na důležitosti ještě více nabývá faktické konání (chování, ústní projev) zástupce správního orgánu při rozpuštění shromáždění.

[26] Lze tedy uzavřít, že se Nejvyšší správní soud s podrobnou argumentací a závěry krajského soudu plně ztotožňuje a ve výše uvedeném ji toliko doplňuje. V podrobnostech proto odkazuje na napadený rozsudek krajského soudu, neboť smyslem soudního přezkumu není opakovat již jednou vyřčené.

[27] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu

pokračování

nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS, nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Ten konstatoval, že „[s]oud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému navrhovateli (potažmo žalobci) náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení navrhovatel (potažmo žalobce) soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. (v novelizovaném znění účinném od 1. 7. 2015) na řízení podle soudního řádu správního je vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, č. 275/2014 Sb.“

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

V Brně dne 28. dubna 2023

David Hipšr
předseda senátu