



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: F. O., zast. Mgr. Pavlem Čížinským, advokátem se sídlem Varšavská 714/38, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2023, č. j. MHMP 2503664/2023, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2023, č. j. 14 A 166/2023 - 84,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku **3 400 Kč**, k rukám jeho právního zástupce Mgr. Pavla Čížinského, advokáta se sídlem Varšavská 714/38, Praha, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) v tomto rozsudku přezkoumal závěry Městského soudu v Praze týkající se (ne)zákonnosti zákazu shromáždění svolaného za účelem podpory hesla „*From the River to the Sea, Palestine will be free*“ (heslo).

[2] Žalobce coby svolavatel oznámil dne 27. 11. 2023 žalovanému konání shromáždění dne 5. 12. 2023 od 13:00 do 15:00 hod. před budovu Ministerstva vnitra s předpokládaným počtem účastníků 100, a to za následujícím účelem:

„Demonstrace na podporu hesla ‚From the River to the Sea, Palestine will be free‘ – ‚Od řeky k moři bude Palestina svobodná‘ v jeho nenásilné původní podobě za rovnost, svobodu a spravedlnost pro všechny lidi žijící od řeky Jordán ke Středozemnímu moři.“

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 11. 2023, č. j. MHMP 2503664/2023 (napadené rozhodnutí), konání shromáždění *zakázal*. Učinil tak na základě § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, jelikož účel shromáždění podle jeho názoru směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní a politická práva osob pro jejich národnost, původ, politické smýšlení a náboženské vyznání. S poukazem na stanovisko Ministerstva vnitra k problematice protiizraelských demonstrací ze dne 15. 11. 2023, č. j. MV-199872-1/OBV-2023, žalovaný konkrétně uvedl, že podstatou hesla je otázka územní suverenity nad prostorem mezi řekou Jordán a Středozemním mořem. V dlouhodobém měřítku se toto heslo objevuje zejména u organizací a hnutí, které volaly či stále volají po úplném zničení státu Izrael. Jde o požadavek na ukončení nejen židovské suverenity, ale také židovské etnicity v regionu, a to za jakoukoli cenu, násilí nevyjímaje, což ukazují teroristické útoky hnutí Hamás ze dne 7. 10. 2023. Tento význam hesla považoval žalovaný za *převažující*. Žalovaný poukazoval též na to, že Hamás deklaroval osvobození od řeky po moře jako cíl i ve své revidované chartě z roku 2017. Heslo používá i Islámský džihád či iránský prezident. S tímto heslem v českém prostředí nesouhlasí Federace židovských obcí v ČR, Učená společnost, prof. N. a Mgr. T. či bezpečnostní analytik M. M. Proti antisemitismu se obecně vyjádřil i prezident Petr Pavel. Žalovaný odkázal i na skutečnost, že v Bavorsku je toto heslo trestně stíhatelné jako teroristický symbol. Heslo je přitom třeba hodnotit právě v kontextu teroristického útoku ze dne 7. 10. 2023.

[4] Městský soud rozsudkem ze dne 18. 12. 2023, č. j. 14 A 166/2023 - 84 (napadený rozsudek), rozhodnutí žalovaného zrušil. Žalovanému vytkl, že jeho závěr o převažujícím významu hesla není dostatečně podložen. Ve správním spise totiž není obsažen dostatek podkladů, který by umožnil učinit o převažujícím významu hesla závěr. Stanovisko Ministerstva vnitra, na které se žalovaný ve svém rozhodnutí odvolal, považoval městský soud za nekonkrétní a přepjatě jednostranné. Jeden z využitých zdrojů (esej prof. R. Kelleyho s názvem „From the River to the Sea to Every Mountain Top: Solidarity as Worldmaking“) žalovaný vytrhl z kontextu. Účelem citované eseje nebylo přisoudit heslu jednoznačný požadavek na odsun většiny židovského obyvatelstva z oblasti. Z dalšího použitého zdroje (článku v arabském písmu ze zpravodajského portálu Aj-Jazeera) poté není patrné, že by měl heslo používat i Islámský džihád.

[5] Městský soud proto ke zjištění významu hesla a jeho užití sám ustanovil jako znalce *ad hoc* prof. M. Mareše. Ten na ústním jednání popsal genezi hesla, jeho proměny v čase a v různých kontextech. Ze znaleckého posudku podle městského soudu vyplynulo, že existuje až pět různých významů hesla, z nichž pouze dva jsou jednoznačně spojené s voláním po násilí vůči židům. Informační význam hesla v současné době závisí od kontextu a osobních názorů toho, kdo jej hlásá, přičemž znalec nedokázal určit, zda převažuje používání hesla v jeho extrémistickém nebo nenásilném smyslu. V ČR nicméně podle znalce

pokračování

převládá spíše mírnější smysl tohoto hesla. Používá jej spíše levicové či anarchistické spektrum osob. V ČR nejsou vyšší počty sympatizantů teroristických praktik či extrémistických uskupení, a to ani sekulárních palestinských separatistických hnutí, ani islamistických organizací.

[6] S ohledem na citovaný znalecký posudek a další provedené důkazy dospěl městský soud k závěru, že nadále *převládají různé významy hesla*, přičemž *v českém prostředí nelze určit, že by převládal jeho nenávistný, radikální či dokonce genocidní charakter*. Nelze tak uzavřít, že Hamás nadobro unesl heslo, resp. že od 7. 10. 2023 nemůže mít toto heslo jiný než extrémistický význam, jako je tomu například u poválečného používání symbolu hákového kříže nebo hesla „Na Stráž“. Jednoznačně extremistický význam hesla nelze dovodit ani ze srovnávacího přehledu aktuálních rozhodnutí správních soudů v Evropě, které hodnotí heslo nejednotně. Pro závěr, že je heslo používáno v jeho radikálním, genocidním významu, je tak podle městského soudu nutné přihlídnout ke všem *okolnostem, za kterých je heslo pronášeno*. To však žalovaný neučinil. Proto pochybil.

[7] Městský soud konkrétně upozornil, že ačkoli žalobce deklaroval účel shromáždění jako podporu hesla v jeho nenásilné původní podobě, žalovaný mu vtiskl znak podpory radikálního řešení, proti kterému se sám žalobce staví. Žalovaný navíc nezohlednil časovou prodlevu mezi útokem Hamásu a svolaným shromážděním a svoji přechodí praxi, kdy nezasáhl na místě proti skandování hesla účastníky předchozích shromáždění, resp. dříve nepřijal mírnější omezení shromažďovacího práva vedoucí k zamezení prezentace hesla. Stejně tak nehodnotil osobu svolavatele (žalobce), konkrétně zda (ne)poskytuje záruku, že účel shromáždění nebude zneužit k popírání nebo omezování práv. Nezohlednil ani význam místa, na kterém žalobce shromáždění svolal (před budovu Ministerstva vnitra). Dle městského soudu však šlo o místo vhodné, odpovídající okolnostem věci (konkrétně změně v přístupu k heslu deklarovanou právě ze strany Ministerstva vnitra) a neohrožující židovskou komunitu. Konečně žalovaný nevzal v úvahu ani průběh předchozích propalestinských shromáždění, které proběhly v klidné, bezproblémové atmosféře. To podle městského soudu svědčí spíše o umírněném způsobu projevu hesla.

[8] Pokud by tato referenční kritéria a východiska žalovaný zohlednil, nemohl by podle názoru městského soudu shledat důvod pro (preventivní) zásah do shromažďovacího práva v podobě *zákazu* shromáždění. Městský soud proto uzavřel, že v projednávané věci převážila nutnost respektovat též názory, které některé osoby šokují či uráží, jestliže jejich projevení nepřekročí v demokracii akceptovatelnou míru. Zákaz žalobcem řádně ohlášeného shromáždění proto shledal nedůvodným. Současně však dodal, že tento závěr žalovanému nebrání stanovit podmínky pro konání shromáždění, udělovat pokyny k zajištění jeho průběhu či v případě potřeby rozpustit probíhající shromáždění, naznal-li by, že shromáždění neprobíhá v souladu s ohlášeným záměrem, tzn. že heslo není hlášáno v jeho umírněném významu, ale v radikálním kontextu, jak se k němu hlásí některé extremistické či teroristické organizace.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[9] Rozsudek městského soudu napadá žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Její důvod spatřuje v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel předně zpochybňuje *požadavek na hodnocení osoby svolavatele*. Namítá, že nelze odůvodnit zákaz shromáždění hodnocením osoby svolavatele či osoby oprávněné za svolavatele jednat. Ani u osob přínaležícím k extremistickým skupinám či projevujícím extremistické názory nelze *a priori* vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích. Je navíc otázkou, zda lze v krátké lhůtě stanovené k rozhodnutí o zákazu shromáždění (v délce 3 dnů) vůbec získat z přesvědčivých zdrojů informace, které by umožnily osobu svolavatele hodnotit.

[11] Za druhé, stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu ohledně *místa shromáždění*. Podle jeho názoru argumentace městského soudu nereflexuje historický vývoj práva shromažďovacího a existenci nových technologií a trendů (živé vysílání, sdílení na sociálních sítích, streamování atd.), s jejichž využitím může docházet k vnímání shromáždění větší částí společnosti. Zpochybňuje proto závěr městského soudu, že svoláním shromáždění mimo místa spjatá s židovskou komunitou nemůže dojít k ohrožení dotčené skupiny obyvatel. Ministerstvo vnitra, před jehož budovou žalobce shromáždění svolal, je navíc ústředním orgánem státní správy odpovědným za veřejný pořádek a bezpečnost. Stěžovatel proto namítl, že konání shromáždění, jehož účel směřuje k výzvě popírat nebo omezovat práva, právě před budovou Ministerstva vnitra, může být vnímáno jako signál státu na vzdání se hájení práv ohrožených skupin obyvatel.

[12] Za třetí, stěžovatel nesouhlasí ani s požadavkem městského soudu na *zohlednění prodlevy mezi útokem Hamásu a konáním shromáždění a předchozí praxe stěžovatele v přístupu k heslu*. Časovou prodlevu dvou měsíců nepovažuje za natolik dlouhou, aby bylo možné od útoku odhlédnout. Aktuálnost dovozuje i ze stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství k možnostem právního posouzení nenávistných projevů v souvislosti s teroristickým útokem hnutí Hamás ze dne 30. 11. 2023. Pokud jde poté o předchozí praxi, provolávání hesla nebylo podle stěžovatele „hlavní esencí“ předchozích shromáždění: na některých shromážděních nedocházelo k provolávání hesla, na některých shromážděních nebylo dobré ozvučení, a tudíž řečníkům nešlo dobře rozumět, a na některých shromážděních bylo heslo provoláváno až během přesunu z jednoho místa na jiné některými účastníky shromáždění. Nelze proto zobecňovat postup u rozdílných shromáždění, jejichž jádrem nebyla podpora hesla. Konečně namítl, že městskému soudu bylo z doplnění žaloby známo vedení jiného řízení pod sp. zn. 9 A 141/2023, jež se týkalo užívání hesla a dřívějšího postupu stěžovatele. Nelze proto tvrdit, že by před vydáním napadeného rozhodnutí nedocházelo k mírnějším postupům stěžovatele proti skandování hesla na shromážděních.

[13] Za čtvrté, stěžovatel rozporuje rovněž samotné hodnocení městského soudu, pokud jde o *předchozí propalestinská shromáždění*. Namítá, že je nelze zobecňovat, neboť jejich účely

pokračování

byly různorodé: například za objektivní zpravodajství ohledně Palestiny anebo proti zabíjení civilistů v Gaze. Naproti tomu v projednávané věci byl oznámený účel natolik konkrétní a specifický, že neexistoval mírnější prostředek, který by do práva svolavatele zasahoval méně a šetrněji, či vůbec. Užitím mírnějších prostředků, kterými by bylo omezeno vyjádření podpory hesla u shromáždění, které má vyjádřit právě podporu hesla, by fakticky vedlo k zákazu shromáždění.

[14] Konečně za páté, stěžovatel setrval na své pozici v otázce *hodnocení významu samotného hesla*. Uvedl, že je nadále toho názoru, že podpora hesla směřuje k výzvě popírat a omezovat osobní a politická práva osob pro jejich národnost, původ, politické smýšlení a náboženské vyznání. Konkrétně namítá, že městský soud nevzal dostatečně v potaz současný kontext užití hesla a jeho vývoj. V tomto směru stěžovatel poukázal na některé závěry znaleckého posudku prof. M. Mareše, konkrétně že některé z významů hesla jsou extremistické, že se kontext hesla měnil a že je užíváno i v „širším palestinském spektru“ u Lidové fronty pro osvobození Palestiny, což je organizace, kterou EU považuje za teroristickou. Připomněl, že znalec potvrdil, že v minulosti se význam měnil i u jiných hesel, jako je například heslo „Na Stráž“. Rovněž svastika má hlubší historii. Jiné než extremistické významy hesla připustil ostatně i stěžovatel ve zrušeném rozhodnutí. Je nicméně třeba brát v potaz právě současný kontext užití hesla a jeho vývoj.

[15] Žalobce ve svém *vyjádření* navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že stěžovatel v kasační stížnosti v podstatě nepředkládá žádné argumenty, proč byl zákaz shromáždění nezbytný v demokratické společnosti z důvodu ochrany práv a svobod druhých. Kasační argumentace navíc nijak nereaguje na příslušné pasáže napadeného rozsudku. Nepokouší se ani vypořádat s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“). Podle žalobce aktuálnost určité události zpravidla nebude mít vliv na právní dovolenost určitého projevu, nýbrž pouze na společenskou vhodnost takového projevu. Postup stěžovatele navíc považuje žalobce za nelogický, neboť do 15. 11. 2023 na předchozích shromážděních nezasahoval, zatímco po tomto datu zasahovat začal. To podle žalobce ukazuje, že pokus o zákaz, respektive kriminalizaci, hesla je především pokusem o politický zásah do svobody projevu, kterému se žalovaný nekriticky podřídil. Od 18. 12. 2023, kdy byl napadený rozsudek vyhlášen, je navíc heslo opětovně skandováno, přičemž ani stěžovatel v kasační stížnosti netvrdí, že by to přinášelo jakékoli ohrožení pro českou demokratickou společnost.

### III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasační stížnosti. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost **není** důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud považuje za nutné na úvod zdůraznit, že rámec jeho přezkumu je vymezen kasační stížností. To platí i v nyní projednávané věci. Podstatou řízení o kasační stížnosti je totiž přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.) poté, kdy řízení před krajským

soudem již bylo pravomocně skončeno. NSS tak přezkoumává *rozhodnutí a postup krajského soudu*, a to zásadně v rozsahu a z důvodů *uvedených právě v kasační stížnosti*. Stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném soudním rozhodnutí (srov. např. rozsudky ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 - 351, odst. 140, nebo ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 34/2012 - 64, odst. 21). To současně znamená, že kvalita kasačních námitek ovlivňuje rozsah přezkumné činnosti a obsah rozsudku kasačního soudu. Soud není povinen ani oprávněn nahrazovat stěžovatelův projev vůle, domýšlet za něj argumenty a vyhledávat na jeho místě možné vady kasační stížnosti napadeného soudního rozhodnutí, není-li k jejich přezkumu vázán z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 78, či rozsudky NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021 - 30, nebo ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 70; srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, či ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[19] V nyní projednávané věci městský soud žalovanému vytkl dvojí (byť na sebe navazující) pochybení. Za prvé, jím přijatý *závěr o převažujícím významu hesla v jeho extremistické podobě* shledal nedostatečně podloženým (odst. 49. napadeného rozsudku); s ohledem na doplněné dokazování navíc i nesprávným (odst. 49. až 64. a odst. 66. napadeného rozsudku). Za druhé, v návaznosti na absenci převažujícího nepřípustného významu hesla městský soud žalovanému vytkl, že *nezohlednil okolnosti (kontext) používání hesla a svolaného shromáždění* (osobu svolavatele, časovou prodlevu a předchozí přístup k heslu, průběh předchozích propalestinských shromáždění a význam místa, kde bylo shromáždění svoláno: odst. 67. až 72. napadeného rozsudku). Podle městského soudu by přitom zohlednění těchto kritérií muselo vést žalovaného k závěru, že důvod pro zákaz shromáždění nebyl dán (odst. 73. napadeného rozsudku).

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti nijak nerozporuje argumentaci městského soudu, podle níž neměl svůj závěr o převažujícím extrémistickém významu hesla dostatečně podložen. V rámci věcné argumentace ohledně samotného významu hesla se stěžovatel omezuje jen na obecný nesouhlas s městským soudem, aniž by přímo a adresně reagoval na konkrétní důvody, které městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí na podporu svého závěru uvedl. Taková kasační argumentace nicméně nemůže závěr vyslovený v napadeném rozsudku zpochybnit.

[21] Stěžovatel v zásadě setrval jen na své dosavadní pozici o extrémistickém významu hesla a pouze ve vší obecnosti namítl, že městský soud nevzal dostatečně v potaz současný kontext užití hesla a jeho vývoj. Významy hesla, kontexty jeho použití a vývojem se nicméně městský soud podrobně zabýval, k čemuž navíc ustanovil jako znalce *ad hoc* prof. M. Mareše. Dospěl přitom ke zcela konkrétnímu závěru, podle něhož heslo má sice dva nepřípustné (extrémistické, resp. až genocidní) významy, nejde však o významy jediné (celkem lze identifikovat pět různých významů hesla) ani jednoznačně převažující, a to ani v současné době v návaznosti na útoky Hamásu ze dne 7. 10. 2023 (srov. zejména odst. 52., 53. a 66. napadeného rozsudku). Právě z toho důvodu městský soud konstatoval, že *pro učinění závěru o používání hesla v extremistickém významu je nutné zohledňovat veškeré okolnosti věci*, což však stěžovatel neučinil (odst. 64. a 66. napadeného rozsudku).

pokračování

[22] Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že by jím zmiňovaná hlediska (kontext a vývoj hesla) městský soud nevzal dostatečně v potaz. Za situace, kdy sám stěžovatel nepředkládá žádnou adresnou oponentní polemiku (např. jaké konkrétní významné okolnosti ve vývoji hesla městský soud nezohlednil) a ani nijak nezpochybňuje důkazy, na základě kterých k citovanému závěru městský soud dospěl (zejména znalecký posudek prof. M. Mareše), nepřísluší NSS provádět přezkum správnosti jím přijatých skutkových zjištění.

[23] Skutkové závěry městského soudu o významu hesla a jeho vývoji nezpochybňují ani poukazy stěžovatele na některé pasáže ze znaleckého posudku prof. M. Mareše. Všechny stěžovatelem zmiňované okolnosti (extremistický význam hesla, změna kontextu hesla v čase, jeho užívání extremistickými skupinami, možné připodobnění k symbolu hákového kříže či hesla „Na Stráž“) totiž městský soud výslovně v napadeném rozsudku zohlednil. Právě mimo jiné s ohledem na stěžovatelem odkazovaný znalecký posudek M. Mareše městský soud konstatoval, že nadále převládají různé významy hesla. V českém prostředí nelze určit, že by extremistický význam byl dominantním. Citované heslo tudíž nelze připodobňovat k symbolům, u kterých extremistický charakter jednoznačně převládá, např. symbol hákového kříže (odst. 53. napadeného rozsudku). Tyto závěry mají oporu ve vyjádřeních znalce (shrnutých v odst. 22. až 29. napadeného rozsudku), jak byly předneseny na ústním jednání. Naopak stěžovatel proti rozsudku městského soudu a v něm uvedeným důvodům nestaví žádnou argumentaci. Výše uvedená a městským soudem zdůrazněná klíčová odborná vyjádření znalce navíc stěžovatel přehlíží.

[24] Klíčové skutkové závěry městského soudu o i.) *existenci více různých významů hesla, z nichž ne všechny jsou radikální*, a současně, že ii.) *v českém prostředí nepřevládá extremistická podoba hesla*, tak nebyly stěžovatelem efektivně zpochybněny. Nejvyššímu správnímu soudu přitom nepřísluší, aby nad rámec kasační stížnosti přehodnocoval či doplňoval skutková zjištění. Jeho rolí je posoudit, zda městský soud zjištěné skutkové okolnosti hodnotil po právní stránce správně. Tak tomu v projednávané věci bylo.

[25] Podle názoru NSS za uvedené skutkové situace zcela obстоjí požadavek městského soudu, aby pro učinění závěru, že má být heslo používáno v jeho radikálním, genocidním významu, bylo přihlédnuto *ke všem okolnostem, za kterých je heslo pronášeno* (odst. 64. a 66. napadeného rozsudku). Takový závěr odpovídá ustálené rozhodovací praxi soudů, která u svobody projevu zdůrazňuje, že povahu projevu je nutné hodnotit právě *v celém jeho kontextu*. Při hodnocení projevu je nezbytné vycházet z premisy, že projev je zásadně přípustný. Ústavní ochrany totiž obecně požívají i šokující a pobuřující projevy, použité k rozproudění veřejné diskuze. Případné omezení svobody projevu je tak pouze výjimkou, kterou je nutno interpretovat *restriktivně* a lze ji ospravedlnit jen *kvalifikovanými okolnostmi* (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03).

[26] Takovou výjimkou z ústavní ochrany svobody projevu jsou například *nenávistné projevy*. Jak výslovně konstatoval Ústavní soud například v nálezu ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10): „[o]mezení 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 (srov. např. tzv. Osvětimskou lež), 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 předmětný projev za hranou ochrany nikoli jen hypoteticky; aby mohl být postižen, musejí souvislosti jeho realizace vybočovat z naznačených mantinelů [podtrženo NSS]“. Stejný závěr platí i v případě použití symbolů jako jedné z forem projevu. Rovněž u nich je třeba vážit pravou podstatu jejich užití. Spolu s tím je nezbytnou součástí posouzení hrozby, kterou daný symbol představuje, způsob, čas a místo užití (shodně citovaný nálezný ÚS ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10).

[27] Stejně požadavky klade ostatně i judikatura ESLP. Kupříkladu v rozsudcích ve věcech *Vajnai proti Maďarsku* (rozsudek ze dne 8. 7. 2008, stížnost č. 33629/06) a *Gül proti Turecku* (rozsudek ze dne 14. 12. 2000, stížnost č. 22676/93) formuloval ESLP požadavek, aby v případě víceznačných symbolů či prohlášení (ve zmíněném případě pěticipá hvězda či provolávání hesel jako „*Jsme odvážným hlasem dělníků a rolníků; jsme kulkou lidu nabitou v hlavní zbraň!*“, „*Politická síla vyrůstá z hlavní zbraně!*“ či „*My dělníci, rolníci a mladí jsme sjednoceni v lidovém boji!*“) byl vždy hodnocen 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 tato hesla násilný charakter či připomínat totalitní režimy, v nichž docházelo k masovému porušování lidských práv, je třeba vždy hodnotit konkrétní záměr těch, kdo takový symbol či slogan použili. Pokud jejich záměr nesměřoval k podněcování násilí 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.

[28] Pokud tedy podle zjištění městského soudu nemá heslo již na první pohled jednoznačnou povahu nepřipustného nenávistného projevu (směřujícího k popírání či omezování práv jiných), jako například stěžovatelem zmiňovaný symbol hákového kříže, a tudíž jde o heslo *víceznačné*, resp. *vícevýznamové*, je nutné kontext jeho použití (osoby, místo, způsob, účel) vždy blíže zkoumat, aby mohl být učiněn závěr, zda jde o projev ústavně chráněný, nebo naopak v demokratické společnosti již nepřipustný.

[29] Právo shromažďovací představuje součást práva na svobodu projevu v širším smyslu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008 - 116). Jeho prostřednictvím dochází ke *kolektivnímu výkonu svobody projevu* (nálezný ÚS ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 165/15). Právě citované závěry vyslovené na pozadí svobody projevu je tak nutné vztáhnout obdobně i na výkon shromažďovacího práva podle čl. 19 odst. 1 Listiny, resp. čl. 11 Úmluvy, včetně otázky zákazu shromáždění podle § 10 zákona o právu shromažďovacím.



pokračování

[30] Právě uvedené znamená, že nelze přistoupit k apriornímu zákazu shromáždění podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím *pouze* z důvodu, že shromáždění bylo svoláno za účelem podpory význačného hesla, z nichž některé významy jsou prokazatelně extrémistické, resp. genocidní, pokud tento význam není jednoznačně dominantní a deklarovaným účelem shromáždění má být *podpora hesla v jeho jiném, přípustném významu*.

[31] Nejvyšší správní soud závěrem připomíná, že česká právní úprava zákona o právu shromažďovacím je nastavena velice otevřeně. Cílem je zajistit co nejširšího uplatnění ústavně zaručeného práva pokojně se shromažďovat a s tím spjaté svobody slova. Jedná se pravda o kontext lokální, ale v posuzované věci pro stanovení obecné rovnováhy mezi právem se svobodně shromažďovat a jinými právy či zájmy neméně důležitý. Ohlášení shromáždění nepodléhá povolení ze strany orgánů veřejné moci (§ 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím). Stát může shromáždění zakázat, avšak pouze z důvodů stanovených zákonem, s ohledem na legitimní cíle a jako krajní prostředek, pokud nepřipadá v úvahu přijetí mírnějšího omezení.

[32] Důvody ospravedlňující zákaz oznámeného shromáždění mohou být rozličné. Reagují buď na *nevhodnost zvoleného místa* [např. blízkost budov Parlamentu, srov. § 1 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím; či místa, kde by účastníkům hrozilo nebezpečí, srov. § 10 odst. 2 písm. a) téhož zákona], *nevhodnost zvoleného času* [kolize s jiným shromážděním na stejném místě v daný čas dle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím], anebo *právně nepřipustnou podobu shromáždění* [v případech stanovených v § 10 odst. 1 písm. a) až c) zákona o právu shromažďovacím]. Zatímco však v případě prvních dvou situací dochází pouze k omezení shromáždění z hlediska zvoleného místa a času, a tudíž samotné shromáždění lze uskutečnit v zamýšlené podobě na jiném místě či v jiný čas, v případě třetí kategorie je důsledkem uplatněného zákazu *nemožnost* shromáždění uskutečnit.

[33] Zákaz shromáždění z důvodů vymezených v § 10 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím je tudíž vážným zásahem do ústavně zaručeného práva pokojně se shromažďovat a svobody projevu, neboť jeho důsledkem je nemožnost tato práva vykonat. K zákazu shromáždění z těchto důvodů tak *nelze přistupovat preventivně* jako možná reakce na *toliko potenciální* nebezpečí. Jakékoli omezení politických práv, jako např. právě práva shromažďovacího, je totiž třeba posuzovat s krajní obezřetností (srov. např. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007 - 67). Zákonem stanovené předpoklady pro odůvodněný závažný zásah do shromažďovacího práva ze strany orgánů veřejné moci v podobě zákazu shromáždění tudíž musí být *prokazatelně naplněny*. Pokud existují pochybnosti o naplnění předpokladů umožňujících shromáždění zakázat, nelze podle názoru NSS k zákazu shromáždění přistoupit. V *pochybnostech* musí být rozhodnuto *ve prospěch výkonu shromažďovacího práva*. To nicméně nevylučuje možnost stanovit podmínky shromáždění či zasáhnout na místě, a to ať už za pomoci pokynů podle § 8 zákona o právu shromažďovacím, tak rozpuštěním shromáždění v těch případech, kdy až v jeho průběhu nastanou okolnosti, které by jinak odůvodnily zákaz shromáždění podle § 10 zákona o právu shromažďovacím (§ 12 odst. 2 až 5 téhož zákona).

[34] V projednávané věci žalovaný zakázal shromáždění na základě § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Podle tohoto ustanovení platí, že shromáždění lze zakázat v případě, pokud *účel* shromáždění *směřuje* k *výzvě* popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva z důvodů v tomto ustanovení vymezených; případně pokud *účel* shromáždění *směřuje* k *výzvě* ze stejných důvodů rozněcovat nenávist a nesnášenlivost.

[35] Jak konstatoval městský soud, dva z pěti významů sporného hesla jsou radikální. Svolání shromáždění na podporu hesla v jeho extremistických významech by bezesporu mohlo naplňovat předpoklady pro zákaz shromáždění podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Žalobce nicméně deklaroval účel shromáždění jako podporu hesla „*v jeho nenásilné původní podobě za rovnost, svobodu a spravedlnost pro všechny lidi žijící od řeky Jordán ke Středozemnímu moři*“. Nenásilné významy hesla přitom podle stejných skutkových zjištění městského soudu, která nebyla v řízení o kasační stížnosti zpochybněna, skutečně existují a nejsou, oproti radikálním významům hesla, marginální či úplně potlačené. Extrémistické významy hesla nejsou jednoznačně převládající. Nelze proto preventivně a bez náležitého zvážení dalších rozhodných okolností a kontextu přistoupit k zákazu svolaného shromáždění na podporu mnohoznačného hesla jen z důvodu, že některý z jeho významů je nevhodný. Jak uvedl již městský soud v odst. 67 napadeného rozsudku, tímto postupem žalovaný vtiskl žalobci znak podpory radikálního řešení, proti kterému se žalobce dle svých deklarací sám staví.

[36] Za důležité NSS také považuje, že žalobce mohl mít legitimní důvod ke svolání shromáždění za účelem podpory chápání hesla v jiném než jeho radikálním pojetí. Jak uvedl již městský soud v napadeném rozsudku, shromáždění bylo svoláno před budovu Ministerstva vnitra, které veřejně deklarovalo svůj záměr používání hesla do budoucna kriminalizovat (odst. 71. napadeného rozsudku). Pokud má být přitom vedena veřejná diskuse a kritizován přístup státu, který chce do budoucna určité víceznačné heslo chápat výlučně v jeho radikálním, nepřipustném významu, a z toho důvodu jeho užívání sankcionovat prostředky trestního práva, nenabízí se mnoho jiných vhodných prostředků k dosažení uvedeného cíle, než je právě svolání shromáždění před budovu příslušného orgánu státní moci, a to v době, kdy je tato snaha aktuální. Ve světle právě uvedeného se tak jeví žalobcem *oznámený účel* shromáždění jako *legitimní*.

[37] NSS nicméně zdůrazňuje, že právě uvedeným závěrem není nijak zpochybněna možnost správního orgánu ve výjimečných případech zakázat shromáždění z důvodu jeho *skutečného* (a nikoli oznamovaného) *účelu*, jak již výslovně judikatura kasačního soudu připustila [srov. rozsudky NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007 - 67; a ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008 - 116 (č. 1953/2009 Sb. NSS)]. To však v projednávané věci stěžovatel neučinil. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí neposuzoval, zda se skutečný účel shromáždění liší od účelu oznamovaného žalobcem. Jak uvedl již městský soud v bodě 67. napadeného rozsudku, stěžovatel namísto úvah o odlišnosti skutečného účelu shromáždění nepřipustně proměnil žalobcem oznamovaný účel shromáždění na anti-izraelský a antisemitský záměr, a to navíc na základě nesprávného skutkového východiska o převažujícím nepřipustném (extrémistickém) významu hesla.

pokračování

[38] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že pokud chtěl žalovaný zakázat žalobcem oznámené shromáždění na podporu mnohoznačného hesla, jež může být užíváno rovněž v radikálním významu, jelikož měl za to, že účel tohoto shromáždění směřuje k popírání nebo omezování práv a svobod, měl tak učinit na základě posouzení *skutečného* účelu. Oznámený účel shromáždění totiž k zákazu dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím nepostačoval.

[39] Judikatura přitom zdůrazňuje, že odlišnost skutečného účelu od účelu oznámeného je správní orgán povinen prokázat (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011 - 72). Nelze tak přisvědčit ani zbylým kasačním námitkám, jimiž stěžovatel zpochybňuje závěr městského soudu, že se měl zabývat určitými dalšími okolnostmi svolaného shromáždění, jako je osoba svolavatele, časovým odstupem od útoku Hamásu, zvoleným místem shromáždění, předchozí praxí ve vnímání hesla či průběhem předchozích propalestinských shromáždění. NSS je naopak přesvědčen, že s ohledem na mnohoznačnost hesla musel stěžovatel tyto okolnosti věci a svolaného shromáždění podrobně zohlednit, aby mohl dospět k závěru, že shromáždění je *skutečně* svoláno *za účelem výzvy* popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva, jak vyžaduje § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím. Potřeba zohledňovat okolnosti svolaného shromáždění, jako jsou ty výslovně vyzdvihnuté městským soudem, ostatně plyne i z judikatury správních soudů (např. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008 - 116).

[40] Jelikož tyto okolnosti žalovaný ve svém rozhodnutí nezohlednil, a naopak přijal nepodložený závěr o převažujícím radikálním významu hesla v kontextu oznámeného shromáždění, nemohou jeho kasační námitky obstát.

[41] Nejvyšší správní soud proto pouze již ve stručnosti ke zbylým kasačním námitkám stěžovatele uvádí, že požadavek na *hodnocení osoby svolavatele* městský soud vznesl jakožto posouzení možné záruky, že účel shromáždění nebude zneužit k popírání nebo omezování práv (odst. 70. napadeného rozsudku), nikoli tedy v opačném směru, že by osoba svolavatele vypovídala o extrémistickém použití hesla, jak stěžovatel v kasační stížnosti rozvádí. NSS chápe zvýšené nároky spojené s rozhodováním o zákazu shromáždění v krátké lhůtě 3 dnů. Jak nicméně již uvedl v rozsudku ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011 - 72, existence lhůty nesmí vést ke zpochybnění standardů kladených na kvalitu rozhodnutí o zákazu shromáždění.

[42] Pokud jde o význam *místa shromáždění*, stěžovateli lze přisvědčit, že s využitím moderních technologií lze průběh shromáždění snadno přenášet. Tuto skutečnost nicméně nelze pojímat natolik široce, aby vyprázdnila pojem shromáždění a nahradila jej vlastně pojmem (globálního) vysílání. I v době moderních technologií zůstává základním parametrem shromáždění vyjádření určitého přesvědčení na veřejnosti ve skupině *fyzicky přítomných* lidí na určitém místě. Místo shromáždění tak zůstává navýsost relevantní. Konkrétní místo, na kterém se má shromáždění konat, totiž může mít vypovídající hodnotu o skutečném účelu shromáždění. V projednávané věci lze právě s ohledem na okolnosti a deklarovaný účel svolaného shromáždění popsané výše v bodě [37] tohoto rozsudku místo shromáždění před budovou Ministerstva vnitra považovat za vhodné. Pokud navíc shromáždění bez dalšího jednoznačně nesměruje k popírání nebo omezování práv osob, jak

je tomu i v nyní projednávané věci, nelze jeho uskutečnění před budovou Ministerstva vnitra chápat jako signál státu na vzdání se hájení práv ohrožených skupin obyvatel, jak stěžovatel namítá.

[43] Argumentace týkající se *časové prodlevy a předchozí praxe* stěžovatele v přístupu k heslu sice může být podle názoru NSS legitimní, nemůže však již nyní zpochybnit korektní závěr městského soudu, že tyto okolnosti stěžovatel nesprávně nezohlednil. NSS však považuje za vhodné upřesnit závěr městského soudu, podle něhož v minulosti nedocházelo k mírnějším postupům stěžovatele proti skandování hesla na shromáždění. Jak stěžovatel korektně uvedl v kasační stížnosti, k takovému zásahu ze strany stěžovatele alespoň v jednom případě došlo, a to pokynem na místě, aby se účastníci shromáždění zdrželi skandování hesla (ve věci ochrany před nezákonným zásahem rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2024, č. j. 9 A 141/2023 - 58, kasační stížnost nyní projednává NSS pod sp. zn. 6 As 85/2024). Byť tedy z tohoto důvodu je potřebné argument městského soudu ohledně předchozí praxe stěžovatele korigovat, na posouzení projednávané věci tato skutečnost ničeho nemění.

[44] Nejvyšší správní soud konečně souhlasí i se závěrem městského soudu, že poklidný průběh předchozích propalestinských shromáždění může svědčit o *umírněném způsobu užívání hesla* (odst. 72. napadeného rozsudku). Byť je kasační argumentace stěžovatele odlišností účelů jednotlivých předchozích shromáždění v zásadě pravdivá, tento klíčový závěr nijak nezpochybňuje. Stěžovatel totiž opakovaně vychází z nesprávného východiska, podle něhož je význam hesla v každém případě stejný, a to genocidní, a tudíž nepřipustný, a proto důvodem k zakázání shromáždění. Tento závěr však nemůže z výše uvedených důvodů obstát.

[45] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že se ztotožnil se závěrem městského soudu, podle něhož v nyní projednávané věci nebyl zákaz žalobcem oznámeného shromáždění, jak k němu přistoupil žalovaný v napadeném rozhodnutí, důvodný. S ohledem na skutkový závěr o mnohoznačnosti sporného hesla nebylo možné žalobcem oznámený účel shromáždění směřující k podpoře hesla v jeho přípustném, nenásilném významu *chápat bez dalšího* jako účel směřující k výzvě popírat a omezovat osobní a politická práva osob pro jejich národnost, původ, politické smýšlení a náboženské vyznání ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím, a tudíž z toho důvodu shromáždění preventivně zakázat. Jak nicméně uvedl již městský soud v odst. 73. napadeného rozsudku, tento závěr žalovanému v žádném případě nebrání stanovit podmínky pro konání shromáždění, udělovat pokyny k zajištění jeho průběhu či v případě potřeby rozpustit probíhající shromáždění, nazná-li, že shromáždění neprobíhá v souladu s oznámeným záměrem, tzn. že heslo není hlášáno v jeho umírněném významu, ale v radikálním kontextu, jak se k němu hlásí některé extremistické či teroristické organizace.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[46] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl (výrok I. tohoto rozsudku).

pokračování

[47] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch (výrok II. tohoto rozsudku).

[48] Ve věci měl úspěch žalobce. Nejvyšší správní soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Ta sestává z odměny za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb]. Za tento úkon náleží žalobci odměna ve výši 3 100 Kč spolu s paušální částkou 300 Kč. Jelikož zástupce žalobce na výzvu NSS nesdělil, zda je plátcem DPH, a tuto skutečnost soud nezjistil ani z veřejně dostupných rejstříků, náhrada nákladů nebyla zvýšena o částku, která by této dani odpovídala. Celková výše náhrady nákladů řízení proto činí 3 400 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 28. srpna 2024

Michal Bobek  
předseda senátu