

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Sdružení Stop Genocidě**, se sídlem Hlubočepská 85/64, Praha 5, zast. Mgr. Stanislavem Hykyšem, advokátem se sídlem Zelená 267, Pardubice, proti žalovanému: **Městský úřad Neratovice**, se sídlem Kojetická 1028, Neratovice, zast. JUDr. Jaroslavem Ježkem, advokátem se sídlem Sportovní 3204, Mělník, o námitkách proti rozpuštění shromáždění, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2012, č. j. 44 A 117/2010 - 86,

takto:

I. Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2012, č. j. 44 A 117/2010 - 86, **se zamítá.**

II. Výrok II. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2012, č. j. 44 A 117/2010 - 86, **se zrušuje.**

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

IV. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce jako stěžovatel brojí včas podanou kasační stížností proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Praze, kterým bylo vysloveno, že shromáždění pořádané stěžovatelem (sdružením Stop genocidě) dne 30. 11. 2010 před Gymnáziem Františka Palackého, Masarykova 450, Neratovice, bylo rozpuštěno v souladu se zákonem

(výrok I.). Zároveň bylo vysloveno, že žalobce je povinen zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení částku 8640 Kč (výrok II. napadeného rozsudku).

Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že na shromáždění pořádaném stěžovatelem, které mělo upozornit na problematiku potratů, byly prezentovány informační panely zobrazující lidské zárodky a plody, které byly při potratu vyňaty z těla ženy, dále pak byly vystavovány panely ukazující těla mrtvých lidí zabitých ve válkách či v rámci pogromů nebo genocidy. Takovéto shromáždění dle krajského soudu důvodně mohlo vzbuzovat odpor a pohoršení, navíc se konalo cíleně před budovou školního zařízení a bylo necitlivě cíleno na menší děti. Proto žalovaný postupoval správně, pokud shromáždění rozpustil.

Stěžovatel v kasační stížnosti směřující proti tomuto rozsudku uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), namítá tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem a nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů, jakož i jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Stěžovatel tvrdí, že shromáždění řádně ohlásil, a to včetně údaje, že budou použity informační panely. Následné použití panelů během shromáždění tedy nemohlo oprávnit žalovaného k tomu, aby shromáždění rozpustil.

Stěžovatel poukazuje na to, že byl omezen v realizaci práva shromažďovacího a ve své svobodě projevu, což jsou práva, která plynou z Listiny základních práv a svobod i z řady mezinárodních lidskoprávních dokumentů. Během shromáždění přitom nebyla porušována práva třetích osob a stěžovatel ani nenabádal k porušování zákonů. Chtěl pouze vyvolat diskuzi o celospolečensky ožehavé otázce a apeloval na změnu aktuálně platné potratové legislativy. Provokativní forma shromáždění sama o sobě nemůže být důvodem pro jeho rozpuštění, jak plyne z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Je přitom zřejmé, že otázka potratů je tématem kontroverzním, a proto se přímo nabízí i použití nekonvenčních metod při veřejné prezentaci názoru na toto téma. Při rozpuštění shromáždění pak byla porušena i zásada proporcionality, neboť nebyla využita méně závažná opatření k nápravě namítaného závadného stavu ze strany žalovaného a ihned bylo přistoupeno k rozpuštění shromáždění.

Stěžovatel také odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 7 As 48/2012-14, v němž byla řešena otázka, zda použité informační panely byly pohoršlivé. Skutkově šlo o obdobnou záležitost, přičemž soud dospěl k závěru, že stěžovatelem používané panely nejsou nemravné, a přestože jsou šokující, bylo jejich vystavení legitimní a není přestupkem.

Stěžovatel je také toho názoru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. V jeho odůvodnění absentuje, na základě jakých konkrétních zjištění dospěl soud I. stupně k závěru, že se stěžovatel dopustil hrubé neslušnosti a zásahu do práv třetích osob a v čem došlo k naplnění znaků veřejného pohoršení. Odůvodnění rozsudku bylo spíše „pocitové" a intuitivní než založené na racionální argumentační bázi. Do práv dětí nacházejících se v okolí shromáždění ani stěžovatel zasáhnout pojmově nemohl, neboť

jejich práva hájil tím, když upozorňoval na nebezpečí potratů. Stěžovatel navíc neobdržel od soudu repliky, které žalovaný zaslal, a tedy na ně nemohl procesně reagovat. Stěžovatel se rovněž až z rozsudku dozvěděl o rozhodnutí žalovaného, jež žalovaný vydal ihned po doručení usnesení krajského soudu, tj. před jeho zrušením rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Takové rozhodnutí však žalovaný stěžovateli nikdy neoznámil.

Stěžovatel konečně brojí i proti výroku o nákladech řízení. Žalovaný je správním úřadem, který má sám dostatek personálních možností, aby se sám hájil před soudy, a tedy není účelně vynaložený náklad řízení, pokud se žalovaný nechá zastoupit advokátem.

Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil své možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatel je zastoupen advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

V logice přezkumu se zdejší soud musí zabývat nejprve námitkou mířící proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 3, nález 34, str. 257, a nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, publ. ve Sb. n. u. ÚS, svazek 8, nález 85, str. 287) vyplývá, že jedním z požadavků plynoucích z práva na spravedlivý proces a z principů právního státu je povinnost soudů svá rozhodnutí odůvodnit. Ve správním soudnictví nachází tato zásada vyjádření v ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Z odůvodnění rozsudku musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Také Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích vyslovil, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, a také rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, www.nssoud.cz).

V daném případě je však z napadeného rozhodnutí úvaha, která soud vedla k předmětnému výroku, zřejmá. Soud uvedl ustanovení právních předpisů, z nichž vyšel a citoval také relevantní judikaturu. Krajský soud dospěl k závěru, že v předmětném případě je nutno poměřit shromažďovací právo jedněch s právy dětí na zvláštní ochranu. V tomto ohledu soud vyšel zejm. z toho, že stěžovatel cíleně shromáždění pořádal před budovami školských zařízení a panely zobrazující šokující fotografie byly cíleně ukazovány dětem,

tedy nejslabší části společnosti. Krajský soud se tedy vypořádal se všemi žalobními námitkami a z odůvodnění soudu je zřejmé, jaký je směr úvah soudu (viz zejm. str. 5-7 napadeného rozsudku), což dokládá i to, že stěžovatel se závěry soudu věcně polemizuje v kasační stížnosti.

Dále se soud zabýval námitkou, že stěžovateli nebyla doručena replika žalovaného. Doručováním vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům se Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval v rozsudku ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 - 90, www.nssoud.cz. Podle tohoto rozsudku komunikace mezi soudem a účastníky je upravena v § 74 s. ř. s., tímto ustanovením se však nevyčerpává. Je především nezbytné vycházet ze zásady rovnosti zbraní v soudním řízení jakožto jedním z aspektů práva na spravedlivý proces. V citovaném rozsudku jsou uvedeny jednotlivé okolnosti, ke kterým je nutno přihlížet při hodnocení zákonnosti počínání soudu, který nedoručil vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům. Rozhodující je, zda vyjádření má za cíl ovlivnit rozhodnutí soudu, zda soud z něho při svém rozhodování vyšel, do jaké míry opřel výrok a odůvodnění rozhodnutí o obsah vyjádření, a zda bylo ve věci nařízeno jednání. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 205/2006 - 60, www.nssoud.cz. S ohledem na výše uvedenou judikaturu je tedy zjevné, že je třeba posuzovat případ od případu, zda nedoručení písemnosti druhé straně představuje vadu řízení a zda se jedná o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

V daném případě je postaveno najisto, že se stěžovatel před vydáním nyní napadeného rozsudku mohl seznámit s vyjádřením žalovaného k podaným námitkám ze dne 22. 12. 2010. Ve věci totiž krajský soud rozhodoval již podruhé. Nejprve usnesením ze dne 21. 4. 2011, č. j. 44 A 117/2010 - 40, námitky žalobce odmítnul jako předčasně podané. Toto usnesení však zrušil na základě podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 13. 12. 2011, č. j. 2 As 86/2011 - 62, publ. pod č. 2553/2012 Sb. NSS, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že rozpuštění shromáždění je rozhodnutím na místě, ve smyslu § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004. Rozhodnutí se vyhlašuje ústně, o ústním vyhlášení se vydá účastníkovi písemné potvrzení a následně se bez zbytečného odkladu doručí písemné vyhotovení rozhodnutí. Podání námitek podle § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, (dále jen „shromažďovací zákon“), není vázáno na vydání písemného rozhodnutí; nejde tu totiž o celkový přezkum postupu a rozhodnutí správního orgánu, ale pouze o zjištění, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem.

Právě v odůvodnění usnesení krajského soudu ze dne 21. 4. 2011, jímž byly námitky odmítnuty jako předčasně podané, byla argumentace žalovaného obsažená v jeho vyjádření výstižně shrnuta, přičemž napadené usnesení bylo stěžovateli doručeno. Pokud pak jde o repliku žalovaného ze dne 6. 2. 2012, ta již představovala jen jakýsi morální apel na stěžovatele a neobsahovala podrobnou právní argumentaci, z níž by soud v odůvodnění svého rozsudku blíže vyšel. Za takové situace nedošlo k vadě řízení před soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak nebyly naplněny.

Při posuzování důvodnosti námitek kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. vyšel soud z toho, že skutkový stav byl krajským soudem zjištěn spolehlivě, přičemž ani jeden z účastníků v tomto směru ničeho nenamítá.

Krajský soud po stránce skutkové správně zjistil, že stěžovatel dne 24. 11. 2010 ohlásil shromáždění před gymnáziem, které se mělo (za užití vysvětlujících panelů) konat v čase od 9.00 do 16.00 hod dne 30. 11. 2010. V ohlášení byly označeny osoby zmocněné k jednání se žalovaným (D. V. a I. L.). Žalovaný vzal přípisem starostky ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. MěÚN/54411/Še, žádost na vědomí. Z potvrzení starostky města vyplývá, že k ústnímu rozpuštění shromáždění dne 30. 11. 2010 přistoupila poté, kdy zjistila žalobcovo možné porušení ustanovení § 10 písm. c) shromažďovacího zákona, konkrétně ve spojení s § 47 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990, o přestupcích.

Z úředního záznamu Policie ČR, obvodního oddělení Neratovice ze dne 30. 11. 2010, vyplývá, že Policie ČR byla vyslána na místo shromáždění v 12.00 hodin; v té době byli na místě přítomni také strážníci Městské policie Neratovice a místostarosta města. Místostarosta prováděl kontrolu povolené akce a zjistil, že motivy na informačních panelech jsou minimálně nevkusné a neetické, navíc byly umístěny přímo před gymnáziem, kam dochází žáci ve věku od 11 let. Důvodem přítomnosti strážníků byly stížnosti občanů na informační panely, na nichž byly prezentovány písemné a grafické projevy, způsobilé vzbudit veřejné pohoršení občanů (i žáků blízkého gymnázia). Následně se na místo konání shromáždění dostavila i starostka města. Jména těch, kteří označili informační panely jako nechutné, policie s jejich souhlasem zaznamenala (jednalo se celkem o 12 osob). V průběhu shromáždění nastal problém, neboť osoby, které byly žalobcem v ohlášení k jednání se žalovaným zmocněny, nebyly shromáždění vůbec přítomny. Policie ČR identifikovala pouze dvě osoby, které se k pořádání akce hlásily, a to J. Vr. a R. Vl. Policie ČR nejprve šetřila, zda se nejedná o trestný čin, následně dospěla k závěru, že by se mohlo jednat o přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Svůj závěr sdělila Policie ČR ústy vedoucího obvodního oddělení přítomně starostce města v 13.10 hod. Starostka města pak v 13.25 hod shromáždění ústně ukončila a vyzvala přítomné (p. Vr. a p. Vl.) k odklizení informačních panelů. P. V. požádal starostku města o písemné ukončení akce, jeho žádosti bylo tentýž den vyhověno, bylo mu předáno písemné potvrzení starostky města. Následně byl p. Vr. Policií ČR vyslechnut a celý spis byl předán k projednání přestupkové komisi.

Krajský soud po skutkové stránce rovněž zjistil, že před gymnáziem byly na informačních panelech umístěny velkoplošné plakáty, které barevně, v nadživotní velikosti a až příliš naturalisticky zobrazovaly lidské plody (nebo části lidských embryí) s tím, že umělé přerušení těhotenství bylo srovnáváno s genocidou ve Rwandě, v bývalé Jugoslávii, s praktikami národního socialismu či s domácím násilím.

Podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím platí, že shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno, může být 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 nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění podle § 7 odst. 3 a 4.

Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím, na něž odkazuje shora uvedený § 12 odst. 5, vypočítává tři důvody, pro které lze zakázat (resp. rozpustit) shromáždění. K rozpuštění shromáždění tak má být přistoupeno tehdy, pakliže během jeho průběhu dojde k:

a) popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů,

b) násilí nebo hrubé neslušnosti,

c) jinému porušování ústavy a zákonů.

Pro případ, že dojde k rozpuštění shromáždění, zná zákon ve svém § 13 zvláštní prostředek – tzv. námitky. Ty může u soudu proti rozpuštění shromáždění podat svolavatel nebo účastník do 15 dnů. Soud rozhodne, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Pro řízení se jinak přiměřeně použijí ustanovení soudního řádu správního (§ 65 a násl. s. ř. s.).

V daném případě krajský soud o námitkách rozhodl tak, jak bylo shora uvedeno, a úkolem zdejšího soudu je posoudit, zda byl právní závěr krajského soudu správný, tj. zda při popsaném shromáždění došlo k některému z důvodů rozpuštění podle § 10 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím.

Předně je třeba říci, že se zdejší soud mohl zabývat pouze argumentací stěžovatele, která míří proti napadenému rozsudku, jímž bylo na základě podaných námitek vysloveno, že zmíněné shromáždění bylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Předmětem přezkumu před krajským soudem nebylo, jak soud výslovně v napadeném rozsudku uvedl, rozhodnutí žalovaného, jež žalovaný vydal ihned po doručení usnesení krajského soudu ze dne 21. 4. 2011, č. j. 44 A 117/2010 - 40, tj. před jeho zrušením výše citovaným rozsudkem NSS. Stěžovatel v kasační stížnosti namítnul, že o existenci takového rozhodnutí se dozvěděl až právě z rozsudku krajského soudu. Vzhledem k tomu, že dané rozhodnutí ale nebylo předmětem podaných námitek, o nichž jedině rozhodoval krajský soud, nemohl tento argument kasační stížnosti nikterak posuzovat ani soud zdejší.

Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno v čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Toto právo lze podle odst. 2 citovaného ustanovení omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

Obdobnou úpravu obsahuje čl. 11 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Limity shromažďovacího práva pak jsou dány čl. 11 odst. 2, dle něhož na výkon práv dle odst. 1 nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon, a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.

Právo na svobodu shromažďování není právem absolutním. Určité zásahy do něj jsou přípustné, pakliže splňují podmínky stanovené ve druhých odstavcích citovaných článků. V souvislosti s citovanými ustanoveními je nutné zdůraznit, že na právo shromažďovací se vztahuje výrazně více limitačních klauzulí než u jiných článků (k tomu viz blíže Kosař, D. in *Evropská úmluva o lidských právech*. C. H. Beck. Praha: 2012, s. 1102).

Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že otázka potratů je ožehavá a jako taková má být podrobena celospolečenské diskuzi. Podobně není jistě na závadu ani to, pokud shromáždění bylo svoláno za účelem změny platné legislativy. Apel na změnu zákona bezesporu sám o sobě není protizákonný a není tedy důvodem pro rozpuštění shromáždění. Konečně lze ještě – alespoň v obecné rovině – se stěžovatelem souhlasit tam, kde namítá, že otázka potratů je otázkou, která je sama o sobě kontroverzní, a proto do jisté míry i samotná diskuze nabízí použití nekonvečních metod. Pozornost poutající forma shromáždění sama o sobě nemůže být důvodem k rozpuštění shromáždění. Během shromáždění je rovněž třeba dbát svobody slova, přičemž, jak správně uvádí stěžovatel, judikatura Evropského soudu pro lidská práva dovodila, že právo svobodně se vyjadřovat se vztahuje nejen na informace a myšlenky, které jsou příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují, neboť takové jsou požadavky pluralismu, tolerance a otevřenosti, bez nichž nemůže žádná demokratická společnost existovat (rozsudek Handyside proti Spojenému království, č. 5493/72).

V čem se však již zdejší soud nemohl se stěžovatelem ztotožnit, je to, že během shromáždění nebylo žádným způsobem zasahováno do práv jiných osob. Zásah do práv jiných osob je přitom důvodem, který ospravedlňuje zásah veřejné moci do shromažďovacího práva – a to jak dle shora citovaného ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak i dle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Shromáždění se totiž zcela programově a cíleně konalo před víceletým gymnáziem, které navštěvují žáci od 11 let věku. Tyto děti byly konfrontovány se šokujícími a drastickými (takové přívlastky přiznává sám stěžovatel v kasační stížnosti) fotografiemi, jimž se prakticky neměly možnost vyhnout. To, aby malé děti byly konfrontovány s uvedenými fotografickými panely, bylo přitom zřejmým cílem shromáždění, nikoliv jen jeho nechtěným vedlejším produktem (stěžovatel své akce velmi často zcela vědomě a záměrně situuje do blízkosti škol). Takto malé děti jsou přitom o poznání zranitelnější a ovlivnitelnější nežli jiné složky populace. A právě do práv těchto dětí, jakož i do práv jejich rodičů, bylo formou shromáždění, kterou stěžovatel zvolil, zasaženo.

Tato práva jsou přitom rovněž garantována v předpisech nejvyšší právní síly a v mezinárodních smlouvách o lidských právech. Úmluva o právech dítěte, publikovaná ve Sbírce zákonů jako sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí pod č. 104/1991 Sb., ve svém čl. 3 odst. 1 stanoví, že [z]*ájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány*. V následujícím odstavci téhož článku je uvedeno, že [s]*táty, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření*. Všeobecný komentář z roku 2003 s názvem Obecná opatření pro provádění Úmluvy o právech dítěte (*General measures*

of implementation of the Convention on the Rights of the Child) uvádí, že čl. 3 odkazuje na každý legislativní, administrativní a soudní orgán nebo instituci, které jsou prostřednictvím tohoto ustanovení povinny aplikovat hledisko (princip) nejlepšího zájmu dítěte prostřednictvím systematického zkoumání a zvažování možných dopadů svých rozhodnutí a postupů na práva a zájmy dítěte. Zejména budou zkoumány navrhované či existující právní předpisy, správní opatření nebo soudní rozhodnutí, včetně těch, které, ač s dětmi přímo nesouvisí, mohou je ovlivnit nepřímo.

Podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Ustanovení čl. 2 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod pak zakotvuje právo rodičů, aby jejich děti byly vychovávány a vzdělávány ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením.

Shromáždění, které je nyní předmětem tohoto přezkumu do shora vypočtených práv zasáhlo tak, že drastickou formou procházející děti konfrontovalo s otázkou potratů, přičemž informace dětem poskytlo způsobem nepřiměřeným jejich věku a schopnostem (např. schopnosti kritického myšlení). Panely byly přitom rozmístěny tak, že děti jdoucí do školy nebo z ní neměly reálnou možnost se takové konfrontaci vyhnout a musely být vystaveny zvýšenému psychickému tlaku. Skutečnost, že některé děti byly uvedenými panely silně rozrušeny či znepokojeny, je uvedena ve spise, výpovědi dětí jsou shrnuty v úředním záznamu.

Stěžovatel sice namítá, že násilí je běžně zobrazováno i v televizních pořadech, zde je ovšem třeba upozornit na to, že je regulována doba, kdy pořady závadné pro mravní vývoj dětí nesmějí být vysílány vůbec (§ 32 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů), jednak i sami rodiče mají jistou možnost regulovat to, nač se jejich děti v televizi dívají. Proto stěžovatelem uvedená paralela není přiléhavá.

Vedle toho shromáždění zasáhlo také do práv rodičů těchto dětí, které mají právo seznámit své děti s předmětnou problematikou vlastní formou a ve shodě s jejich vlastním náboženským či filozofickým přesvědčením. Při předmětném shromáždění neměli rodiče reálnou možnost děti ochránit před nepříznivými dopady vystavovaných panelů na psychiku dětí.

Zřetelná je v tomto ohledu i judikaturní linie Evropského soudu pro lidská práva. Odlišnost ovlivňování dětí od dospělých vyplývá zejm. z rozsudku Lautsi proti Itálii (č. 30814/06), kde soud konstatoval, že děti ve školách jsou obzvláště citlivé a ovlivnitelné: „*Vzdělávání dětí je obzvláště citlivým odvětvím, protože děti zatím nemají (v závislosti od stupně vyspělosti dítěte) schopnost kritického myšlení, jež by jim umožnilo udržet si odstup od předkládaných sdělení…*“. Z rozsudku velkého senátu v téže věci se dále podává: „*Evropská úmluva zakazuje jakýkoliv způsob indoktrinace, agresivní dobývání dětských duší nebo invazivní konvertování.*“ Ačkoliv ve výše zmíněném rozhodnutí šlo o působení státu jakožto poskytovatele vzdělání a zřizovatele školských institucí, v nyní posuzovaném případě stát vystupuje jako garant tohoto práva, když využívá své pozitivní pravomoci zabezpečit, aby nedocházelo k nezákonným zásahům do práva na vzdělání ze strany třetích

osob, a to v bezprostřední blízkosti školské instituce s ohledem na nemožnost vyhnout se shromáždění, které se tak může z pohledu dotčených studentů jevit dokonce jako školou aprobované vzdělávací působení.

V tomto ohledu nemůže obstát ani námitka stěžovatele, že do práv dětí nemohl zasáhnout, jelikož právě jejich práva hájil. Zde stěžovatel dostatečně neodlišuje práva žijících (již narozených) dětí od ochrany dětí v období ještě před narozením. Stěžovatel brojí proti potratům, a proto nemohl pojmově hájit práva dětí procházejících v rozhodný den na cestě do školy nebo z ní kolem shromáždění s vystavenými panely. Práva těchto dětí tak stěžovatel nejen, že nehájil, ale právě do práv těchto dětí zasáhl, jak bylo vyloženo shora.

Pakliže stěžovatel poukazuje na to, že kdyby panely byly závadné, mělo to být důvodem již pro zákaz shromáždění před jeho konáním, nelze mu dát za pravdu. Soud vyšel z toho, že v oznámení o konání shromáždění ze dne 17. 10. 2010 stěžovatel uvedl, že během shromáždění budou jeho nedílnou součástí „vysvětlující panely“. Na základě tohoto oznámení žalovaný správně nepřikročil k apriornímu zákazu shromáždění, neboť nemohl vědět, jaký konkrétní obsah budou panely mít. Pouhá skutečnost, že shromáždění není dopředu zakázáno postupem podle § 10 shromažďovacího zákona, neznamená, že nemůže být následně rozpuštěno ve smyslu § 12 odst. 5. O skutečném obsahu „vysvětlujících panelů“ se žalovaný dozvěděl až během stěžovatelem konané akce, a proto o nich nemohl nijak uvážit před jejím konáním.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že shromáždění bylo rozpuštěno v souladu se zákonem, neboť shromažďovací zákon umožňuje v § 10 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 12 odst. 5 rozpustit shromáždění, na němž dochází k porušování zákonných či ústavních práv jiných osob. Podobně citovaný zákon umožňuje rozpustit shromáždění tehdy, dochází-li na něm k hrubé neslušnosti – § 10 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 12 odst. 5. *Hrubá neslušnost* je pojem, který odkazuje na mimoprávní normativní systém (tj. na pravidla slušného chování). Obecně platí, že dopustí-li se někdo hrubé neslušnosti, nezpůsobuje to samo o sobě porušení práva. V tomto případě je ovšem situace jiná, neboť je to právní norma, která (právně) sankcionuje hrubé porušení pravidel slušnosti během shromáždění. Hrubá neslušnost během shromáždění je tedy i porušením práva. Touto hrubou neslušností bylo zacílení shromáždění s popsanými šokujícími panely proti dětem ve věku od 11 let; pravidla slušnosti přitom vycházejí právě z nutnosti zvýšené ochrany dětí, zákazu jejich indoktrinace a také z toho, že děti bývají společností všeobecně vnímány jako její nejzranitelnější část.

Na právě učiněném dílčím závěru nic nemění ani skutečnost, že písemné rozhodnutí o rozpuštění shromáždění (vydané až dne 17. 5. 2011) uvádí, že shromáždění bylo rozpuštěno na základě § 10 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona, zatímco při ústním rozpuštění shromáždění bylo oznámeno, že se tak děje podle § 10 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2011, č. j. 2 As 86/2011 - 62, tu totiž nejde o celkový přezkum postupu a rozhodnutí správního orgánu, ale pouze o zjištění, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. Soud navíc výše dospěl

k závěru, že oba důvody pro rozpuštění shromáždění (porušování právních předpisů i hrubá neslušnost) byly v daném případě nastoleny.

Vedle toho, že shromáždění pořádané stěžovatelem bylo rozpuštěno na základě důvodu, který stanoví zákon, je třeba rovněž uvést, že tento důvod sleduje legitimní cíl, jímž je ochrana ústavně garantovaných práv třetích osob. Konečně soud dospěl i k závěru, že rozpuštění shromáždění bylo v dané situaci přiměřeným opatřením. Stěžovatel v tomto ohledu namítal, že před rozpuštěním shromáždění měla být ze strany žalovaného učiněna výzva k nápravě mírnější cestou. Tato stěžovatelova námitka si odporuje s jinou stěžovatelovou námitkou, a sice že shromáždění (včetně panelů) bylo v souladu se zákonem. K tomu soud uvádí, že v daném případě bylo vystavování panelů se shromážděním samotným natolik propojeno, že jen těžko šlo jedno od druhého oddělit. Stěžovatel sám nikterak netvrdí, že měl zájem na pokračování shromáždění bez vystavovaných panelů a nic takového nezaznělo jako požadavek od osob oprávněných jednat jménem stěžovatele během debaty s příslušníky policie a starostkou žalovaného na akci samotné. I kdyby snad šlo po technické stránce informační tabule z místa samotného odklidit a přitom pokračovat dále v akci, nebyl by takový postup správný z hlediska ochrany dětí, které již dříve předmětné informační desky se šokujícími výjevy spatřily. Ty by další pokračování akce logicky již nedokázaly oddělit od dříve spatřených (byť třeba odklizených či zakrytých) výjevů. Soud tedy považuje rozpuštění akce za přiměřený prostředek nápravy závadného stavu. Vyšší intenzitu zásahu (např. přestupkové či dokonce trestní postižení osob vystavujících panely) by již jako přiměřené soud vnímat nemohl (viz následující úvahy).

Zde je totiž třeba vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 7 As 48/2012 - 14, na který ostatně stěžovatel rovněž upozorňuje. V tomto rozhodnutí šlo o skutkově srovnatelnou situaci do té míry, že se týkala obdobné akce, která byla situována rovněž před víceleté gymnázium. Akce byla pořádána také stěžovatelem, tedy sdružením Stop genocidě. Šlo ale o akci konanou v jiný čas a na jiném místě než v nyní projednávané věci, a především s jiným procesním vyústěním. Zatímco v případě nynějším šlo o posouzení toho, zda bylo shromáždění rozpuštěno v souladu se zákonem, v případě projednávaném pod sp. zn. 7 As 48/2012 šlo o posouzení toho, zda se vystavením panelů konkrétní osoby dopustily přestupku. Soud ve věci sp. zn. 7 As 48/2012 dospěl k závěru, že je vyloučen postih za vzbuzení veřejného pohoršení podle § 47 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích jen tím, že by se jiní lidé dozvěděli, že určitá osoba si něco z pohledu těchto jiných lidí pohoršlivého (odporného, odpudivého, nemístného, nehorázného, nepřijatelného, nemorálního, nelidského, zcela vybočujícího z mezí obvyklých názorů apod.) myslí či že má na něco určitý názor, který může být obecně vnímán jako takto pohoršlivý. Svoboda myšlení a svědomí je totiž absolutním a ničím neomezitelným právem (viz dikce čl. 15 odst. 1 věty první Listiny základních práv a svobod). Za vzbuzující veřejné pohoršení tak mohou být považovány jen projevy jednotlivce samotného ve vnějším světě, které svým obsahem, formou nebo kontextem či kombinací uvedených charakteristik intenzívně narušují mravnost. Ne každé intenzívní narušení mravnosti však lze považovat za vzbuzující veřejné pohoršení. Sleduje-li projev cíl vzbudit svojí formou, intenzitou či obsahem pozornost jiných lidí a upřít ji k určité, z ústavního hlediska legitimní, otázce či záležitosti (zejména otázce obecného zájmu, ale ne nezbytně jen takové), lze provokaci založenou na vyvolání určitého mravního rozhořčení ve veřejnosti považovat za

přípustnou, takže o vzbuzení veřejného pohoršení nepůjde. Vždy záleží na konkrétních okolnostech a na pečlivém vážení zamýšleného cíle projevu, jeho obsahu, formy, toho, jakým lidem byl určen (jakého věku, jaké rozumové a mravní vyspělosti), jak skutečně projev působil na tyto lidi, a obecném kontextu, v jakém byl učiněn, např. byl-li učiněn v souvislosti s událostí, u níž je spravedlivé požadovat zvýšenou mírou důstojnosti, piety či zdrženlivosti v projevech určitého druhu, např. na pohřbu. Zdejší soud ve věci sp. zn. 7 As 48/2012 uzavřel, že vystavování výše popsaných šokujících panelů před víceletým gymnáziem nemůže být ze strany veřejné moci sankcionováno jako přestupek proti veřejnému pořádku.

Při posuzování nyní projednávané věci tak bylo třeba vážit, zda není třeba věc postoupit k posouzení rozšířenému senátu postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Soud po uvážení věci dospěl k závěru, že tomu tak není, neboť oba případy se týkaly alespoň částečně odlišných situací (k tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, č. j 7 As 2/2010 - 113, www.nssoud.cz), navíc nynější rozhodnutí a rozsudek sp. zn. 7 As 48/2012 vedle sebe obstojí. To proto, že rozhodnutí ve věci sp. zn. 7 As 48/2012 posuzovalo situaci z hlediska přestupkového práva, přičemž represe prostřednictvím správního trestání má nastat až tehdy, není-li postačující právní sankce prostřednictvím jiného subsystému správního práva. Platí tedy, že je-li samotný účel shromáždění postižitelný z hlediska přestupkového práva, pak vždy je dán zároveň důvod k rozpuštění shromáždění. Neplatí to ale naopak: ne každé shromáždění, které je rozpuštěno pro porušení zákona, musí nutně vést k tomu, že budou jeho iniciátoři stíháni za přestupek. Jinými slovy: ne každé porušení normy (správního) práva je přestupkem, ale každý přestupek je vždy porušením právní normy. Jak bylo shora uvedeno, dospěl zdejší soud ve věci 7 As 48/2012 k závěru, že není přiměřené stíhat vystavování uvedených panelů jako přestupek proti veřejnému pořádku, zatímco v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že rozpuštění shromáždění je přiměřeným (dostatečným) opatřením v předmětném případě. Tím zároveň soud zřetelně stanovil linii, které sankce lze v obdobných případech považovat za přípustné (rozpuštění shromáždění), zatímco jiné již nikoliv (pokuta za přestupek).

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody proti výroku I. napadeného rozsudku a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti výroku I. napadeného rozsudku jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) – viz výrok I. rozsudku zdejšího soudu.

Stěžovatel ovšem brojil kasační stížností také proti výroku II. napadeného rozsudku, jímž bylo rozhodnuto o nákladech řízení, jak je shora uvedeno. Zdejší soud při hodnocení přípustnosti takové kasační stížnosti vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 - 64, publ. pod č. 2116/2010 Sb. NSS.

V tomto rozhodnutí soud vyslovil, že podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, která směřuje *jen proti výroku o nákladech řízení.* Jinými slovy, zákon nepřipouští kasační stížnost, je-li jejím jediným důvodem napadení výroku o nákladech řízení. Pokud by kasační stížnost byla podána v takto jednoznačné (čisté)

podobě, musela by být pro nepřípustnost odmítnuta, byť by Nejvyšší správní soud seznal, že rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení není správné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2004, č. j. 4 Ans 1/2004 - 53). Pokud je ale kasační stížností napaden též jiný výrok, je kasační stížnost zásadně přípustná. Nic pak nebrání tomu, aby k takto podané kasační stížnosti napravil Nejvyšší správní soud nesprávný výrok krajského soudu o nákladech řízení, i když kasační stížnost do výroku o věci samé nebude shledána důvodnou. Podle názoru rozšířeného senátu zákonodárce nemínil absolutně a bezvýjimečně vyloučit přezkum výroku o nákladech řízení, ale naopak umožnit jej tam, kdy Nejvyšší správní soud věcně přezkoumává výrok o věci samé.

Rozšířený senát v citovaném rozhodnutí zodpověděl i související otázku, týkající se výroku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro procesní situaci, kdy kasační stížnost ve věci samé je nedůvodná, ale důvodná je do výroku o nákladech řízení. V takovém případě je podle jeho názoru nutné zrušit pouze výrok krajského soudu o nákladech řízení a ve věci samé kasační stížnost zamítnout. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v takovém případě rozhoduje Nejvyšší správní soud, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu nevrací k dalšímu řízení (viz ustanovení § 110 odst. 3 věta první s. ř. s. *a contrario*).

Nejvyšší správní soud tedy zkoumal k námitce stěžovatele, zda náklady, které měl žalovaný v žalobním řízení z toho důvodu, že byl zastoupen advokátem, byly vynaloženy důvodně (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). V této úvaze vyšel soud z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 1180/10, a ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09, které dospívají k závěru, že orgány veřejné moci s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením jsou schopny kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musely využívat právní pomoci advokátů.

V nedávné době se pak Ústavní soud zabýval i situací, zda jsou náklady na zastoupení v soudním řízení účelně vynaloženy, je-li advokátem zastoupena územní samosprávná jednotka. V nálezu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 2396/09, poukázal Ústavní soud na to, že v otázkách náhrady nákladů řízení je nutné vůči subjektům veřejného práva postupovat v rámci řízení vedených před soudy dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ale i v řízeních před správními soudy (v něm obzvlášť kvůli výslovnému znění ustanovení § 60 odst. 4 s. ř. s.), nanejvýš obezřetně.

Obec má k plnění svých pravomocí, jakož i výkonu jiných (zejména majetkových) práv, specializované orgány a odborný aparát. U města velikosti Neratovic (obec s rozšířenou působností) lze očekávat, že jeho orgány budou schopny kvalifikovaně obhajovat svá rozhodnutí či jiné úkony před soudem a argumentovat v jejich prospěch. Kdyby tomu tak snad být nemělo, bylo by legitimní se ptát, zda orgány tohoto města mohou vůbec taková rozhodnutí vydávat. V tomto směru je zarážející i skutečnost, že předmětný spis v dané věci byl zdejšímu soudu předložen advokátem zastupujícím obec (vedení spisu je přitom činností, kterou na advokáta převést nelze – viz § 17 správního řádu). Náklady vynaložené na zastoupení advokátem tak nebyly v žalobním řízení vynaloženy účelně, a proto krajský soud pochybil, pokud přiznal žalovanému právo na náhradu nákladů řízení spočívajících právě v zastoupení advokátem. Z tohoto důvodu

zdejší soud zrušil výrok II. napadeného rozsudku (výrok II. rozsudku zdejšího soudu), věc však krajskému soudu nevrátil, nýbrž rozhodnul o nákladech řízení sám (výrok III. rozsudku zdejšího soudu).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci samé úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné činnosti, resp. tyto náklady nebyly účelně vynaloženy (podobně viz argumentace shora), proto mu soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok IV.).

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

V Brně dne 30. října 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu