



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Občanské sdružení Mladí národní demokraté**, se sídlem Novákových 59/4, Praha 8, zastoupeného JUDr. Klárou Slámovou, advokátkou se sídlem Urbánkova 3360, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, Odbor občanskoprávních agend**, se sídlem Jungmannova 35/29, Praha 1, zastoupenému JUDr. Janem Křížem, advokátem se sídlem Dlouhá 13, Praha 1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 10. 2007, čj. MHMP 461471/2007 a čj. MHMP 461478/2007, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2007, čj. 5 Ca 325/2007 - 63,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2007, čj. 5 Ca 325/2007 - 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Správní rozhodnutí**

**I.1**

[1] Žalovaný rozhodl dne 30. 10. 2007, pod čj. MHMP 461478/2007 (dále jen „Rozhodnutí I.“), „...ve věci shromáždění oznámeného dne 29. 10. 2007 v 12,40 hod. svolavatelem právnickou osobou Občanské sdružení Mladí národní demokraté...“ tak, že zakázal shromáždění - pouliční průvod, „...který se má konat dne 10. 11. 2007 v době od 12,00 hodin do 20,00 hodin v Praze, po trase Karlova, Seminářská, Mariánské náměstí, Linhartská, U radnice, Malé náměstí, Karlova, Jalovcová, Řetězová, Anenská, Anenské náměstí, neboť účel shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání.“.

## I.2

[2] Žalovaný rozhodl dne 30. 10. 2007, pod čj. MHMP 461471/2007 (dále jen „Rozhodnutí II.“), „...ve věci shromáždění oznámeného dne 29. 10. 2007 v 12,40 hod. svolavatelem právníkou osobou Občanské sdružení Mladí národní demokraté...“ tak, že zakázal shromáždění - pouliční průvod, „...který se má konat dne 10. 11. 2007 v době od 12,00 hodin do 20,00 hodin v Praze po trase Tychonova – Mariánské hradby – Jelení – U Brusnice – Kanovnická – Hradčanské náměstí, neboť účel shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání.“

## II. Řízení u Městského soudu v Praze

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobami u Městského soudu v Praze, který usnesením ze dne 8. 11. 2007 spojil řízení o obou žalobách ke společnému projednání a rozsudkem z téhož dne, čj. 5 Ca 325/2007 - 63, žaloby zamítl.

[4] Městský soud s odkazem k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007 - 67 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), uvedl, že správní orgán při posuzování, zda účel shromáždění nenaplnuje zákonný důvod pro zákaz shromáždění, nemůže vycházet pouze z oznámeného účelu shromáždění. Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění, protože podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový záměr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno

[5] Žalovaný zakázal předmětná shromáždění podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon“), svůj závěr o jejich skutečném účelu přitom opřel o osobu svolavatele, den konání shromáždění a místo, resp. místa konání shromáždění. Na základě řady důkazů vyšel ze zjištění, že jménem žalobce (svolavatele) jedná osoba, která je spojena s neonacistickým a antisemitským hnutím, totéž platí pro jejího zmocněnce. Městský soud přitakal žalovanému také v závěru, že žalobce hodlal původně uskutečnit shromáždění ve výroční den tzv. Křišťálové noci v místech pražského starého židovského města a teprve pod tlakem okolností místo zamýšleného shromáždění změnil. Tato změna však podle městského soudu neznámá, že se změnou místa shromáždění změnil i jeho skutečný, původně zamýšlený účel. Městský soud uzavřel, že žalovaný měl dostatek důkazů proto, aby dovedl skutečný účel svolaných shromáždění a učinil závěr, že tento (skutečný) účel shromáždění naplňuje zákonný důvod pro jejich zákaz.

## III. Kasační stížnost

[6] Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. vad řízení spočívajících v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit, přičemž za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí, jakož i další vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[7] Rozhodnutí žalovaného i rozsudek městského soudu jsou podle stěžovatele „*v rozporu s ustanovením § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, neboť nevycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věci*“.

[8] Stěžovatel uvedl, že mu sám žalovaný po oznámení původně zamýšleného shromáždění na den 10. 11. 2007 po trase Břehová – Maiselova – U Starého hřbitova – Břehová – Maiselova – Široká – Žatecká – Platněřská – nám. Franze Kafky navrhl alternativní trasu Tychonova – Mariánské hradby – Jelení – U Brusnice – Kanovnická – Hradčanské náměstí. Když ovšem E. S., zmocněný v této věci jménem stěžovatele, navrhl dne 4. 10. 2007 žalovanému přesunutí průvodu o týden později, tj. na 17. 11. 2007, žalovaný sdělil, že na stejné místo a čas bylo již dříve oznámeno jiné shromáždění. Poté stěžovatel oznámil konání shromáždění, jejichž zákaz je předmětem tohoto soudního řízení.

[9] Stěžovatel zdůraznil, že správní orgán mohl podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona posuzovat pouze oznámený účel shromáždění. Shromáždění podle něj nelze zakázat dříve než k němu dojde z důvodu podezření, že je oznámený účel zástupný. Výklad zvolený žalovaným a městským soudem je zneužitelný a mohl by vést k zákazu jakéhokoliv politicky nepohodlného shromáždění na základě účelových a zástupných argumentů.

[10] Stěžovatel poukázal na článek 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) s tím, že pro omezení shromažďovacího práva musí být splněno několik podmínek. Omezení musí být dané zákonem, musí sledovat nejméně jeden legitimní cíl vyplývající z článku 11 odst. 2 Úmluvy a musí se jednat o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, veřejného pořádku, ad. Stěžovatel se domnívá, že v jeho případě tyto podmínky splněny nebyly. Nebylo totiž naplněno ustanovení § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, zákaz nebyl přiměřený ani v demokratické společnosti nezbytný.

[11] Akceptoval-li by stěžovatel výklad zákona, podle nějž správní orgán může vycházet nejen z oznámeného účelu shromáždění, vznikl by tím prostor pro rozhodovací libovůli, která není v právním státě přípustná. Žalovaný v tomto směru podle městského soudu své rozhodnutí odůvodnil, ale stěžovatel tvrdí, že je toto odůvodnění nezákonné a v rozporu se skutečným stavem.

[12] Měl-li žalovaný pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění, mohl je podle stěžovatele zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění za podmínek stanovených § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona. Závěr městského soudu, podle nějž může správní orgán zakázat shromáždění, jehož závadný skutečný účel je zastřen nezávadným oznámeným účelem, a nese v tomto směru odpovídající důkazní břemeno, nepovažuje stěžovatel za správný.

[13] Žalovaný bez dalšího zakázal předmětná shromáždění, aniž došlo k porušení shromažďovacího zákona nebo jiného předpisu. Svůj závěr opřel stejně jako městský soud o spekulace vztahující se k osobám jednajícím za stěžovatele, nikoliv skutečnostmi týkajícími se samotného stěžovatele. Tyto orgány považovaly za rozhodné také den a místo konání shromáždění a své závěry opřely mj. o vyjádření dr. Z. a obsah internetových stránek. Stěžovatel však namítl, že tyto důkazy nemají žádnou vypovídací hodnotu. Odborná vyjádření dr. Z. jsou využívána v různých trestních řízeních, ale soudy jim ve skutečnosti nepřikládají význam a neslouží jako podklady pro rozhodnutí. Vyjádření v posuzované věci se navíc netýkalo stěžovatele, ale pouze osob jednajících za stěžovatele a dalších subjektů. Co do internetových stránek stěžovatele, nevyplývá z nich zástupný účel shromáždění. Je-li argumentováno jinými

stránkami, stěžovatel namítl, že s jeho osobou nemají nic společného a nelze vyloučit ani jejich účelové vytvoření a zneužití proti stěžovateli.

[14] V této souvislosti stěžovatel také namítl, že se nejedná o zákonné podklady pro rozhodnutí, protože odborné vyjádření není znaleckým posudkem a bylo vypracováno v rámci jiného řízení, než které bylo předmětem soudního přezkumu, navíc se toto vyjádření, stejně jako zpráva policie, netýkají stěžovatele.

[15] I kdyby tyto podklady byly posouzeny jako zákonné, nemohly by podle stěžovatele odůvodnit zákaz shromáždění. Neprokázaná a nesprávná možnost zaujímat postoje blízké současnému neonacismu, uvedená v odborném vyjádření, nemůže odůvodnit postup podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona. Ze zprávy policie pak vyplývá, že oznámený účel shromáždění byl zároveň jeho skutečným účelem. Spojení osob jednajících za svolavatele s neonacistickým a antisemitským hnutím tedy nebylo prokázáno a případná existence podezření v tomto směru nemůže být důvodem pro zákaz shromáždění.

[16] Závěr městského soudu, podle nějž stěžovatel nepřistoupil na nabídku žalovaného na změnu trasy, která by vedla mimo Židovské město a měla vztah k oznámenému účelu shromáždění, je podle stěžovatele nesprávný. Stěžovatel naopak tvrdil, že se nejprve pokusil uspořádat shromáždění v jiný den, aby vyhověl nesouhlasu žalovaného s datem shromáždění 10. 11. a teprve poté chtěl, v souladu s nabídkou žalovaného, uspořádat shromáždění opakovaně v různých místech Prahy. To mu nebylo umožněno, přestože mu to bylo předtím ze strany žalovaného navrhováno. Stěžovatel rovněž uvedl, že tyto okolnosti (vůle uspořádat shromáždění v jiný den a na jiných místech) prokazují, že účelem shromáždění nebylo směřovat k výzvě k rozněcování nenávisi a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Závěr městského soudu, že „*změnil-li žalobce teprve takto, pod tlakem okolností, místo zamýšleného shromáždění, neznamená to, že se změnou místa shromáždění se změnil i jeho skutečný, původně zamýšlený účel*“, nemá podle stěžovatele zákonný ani věcný podklad a je nepřezkoumatelný.

[17] Rozsudek městského soudu podle stěžovatele porušuje jeho základní práva, zejména svobodu shromažďování a svobodu projevu. Stěžovatel zdůraznil, že žalovaný zakázal osmi totožnými rozhodnutími (dvě z nich byla napadena žalobou v nyní posuzované věci) osm shromáždění ohlášených stěžovatelem, aniž by se jimi podrobně zabýval, především v kontextu místa, kdy předchozí zákazy odůvodnil blízkostí židovských objektů.

[18] Protest proti válce v Iráku je podle stěžovatele legitimním občanským postojem a nemůže být spojován s událostmi v Německu v roce 1938. V opačném případě by bylo možné zakázat všechna shromáždění s odkazem na to, že ve stejný den proběhla určitá historická událost, popř. zakázat shromáždění poblíž objektů, které mohou být spojovány s židovským etnikem.

[19] Stěžovatel rovněž uvedl, že z hlediska rovnosti před zákonem a ústavně zaručeného shromažďovacího práva není relevantní ani argument, že pokud předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, kdy se věřící shromažďují v synagogách, musí být shromáždění omezeno nebo zakázáno. Podle stěžovatele „*(n)áboženské svátky určitého etnika nemohou být překážkou pro pokojné shromažďování občanů, které se navíc koná na jiném místě*“.

[20] Stěžovatel také uvedl, že se městský soud nevyporádal dostatečně s žalobní argumentací, tuto námitku však blíže nerozvedl.

[21] Konečně pak stěžovatel obsáhle citoval resp. parafrázoval některé pasáže z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007 - 67.

#### IV. Vyjádření ke kasační stížnosti

[22] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Zdůraznil, že dostatečně zjistil skutkový stav a zejm. listinami prokázal, že skutečný účel shromáždění směřoval na rozdíl od oznámeného účelu k výzvě k rozněcování nenávisť a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Namítl-li stěžovatel rozpor napadených rozhodnutí s § 46 správního řádu (č. 71/1967 Sb.), žalovaný připomněl, že tento předpis již nebyl v době vydání napadených rozhodnutí v účinnosti a jeho porušení tedy pojmově nepřipadalo v úvahu.

[23] Argumentace stěžovatele svědčí podle žalovaného o tom, že stěžovatel přes znalost rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007 - 67, i nadále vychází z formalistického výkladu § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, podle něž může správní orgán při rozhodování o zákazu shromáždění vycházet pouze z účelu uvedeného v písemném oznámení o jeho konání, byť by z jiných důkazů vyplýval jiný účel. Podle žalovaného je zřejmé, že žádný svolavatel neuvede do písemného oznámení o konání shromáždění účel, který by založil existenci podmínek pro jeho zákaz. Výklad stěžovatele by tak vedl k faktické neaplikovatelnosti citovaného zákonného ustanovení.

[24] Žalovaný uvedl, že si před vydáním napadených rozhodnutí „*zjistil dostatečné důkazy o skutečném účelu oznámeného shromáždění*“. Zpráva Policie ČR, správy hlavního města Prahy, ze dne 4. 10. 2007, čj. PSP420/OPŽP-2007, se týkala aktivit E. S., zmocněného jednat jménem stěžovatele a jeho spojitosti s neregistrovanou neonacistickou organizací „*Hnutí Národní odpor*“. V jiném oznámení o konání shromáždění, které mělo proběhnout dne 4. 6. 2007 před budovou velvyslanectví Izraele, E. S. uvedl, že budou použity transparenty s označením Národní odpor. Dalším listinným důkazem bylo odborné vyjádření PhDr. Z. Z. ze dne 1. 10. 2007, „*kteří se týkalo zjištění skutečností rozhodných pro naplnění důvodů k zákazu shromáždění*“. Tvrzení stěžovatele, že soudy v trestních řízeních nepřikládají odborným vyjádřením PhDr. Z. Z. význam, je zavádějící. Jednalo se o jeden z listinných důkazů, které žalovaný hodnotil v souvislosti s dalšími důkazy.

[25] Dále žalovaný zdůraznil, že při hodnocení podmínek k zákazu shromáždění musel přihlídnout k souvislostem vyplývajícím z času a místa ohlášených shromáždění. V této souvislosti žalovaný odkázal na obsah internetových stránek stěžovatele (<http://www.protest.250x.com>), který měl dokládat jednoznačný zájem stěžovatele na konání shromáždění v den výročí tzv. Křišťálové noci, a uvedl, že tento zájem byl i dodatečně potvrzen konáním nepovoleného shromáždění k danému datu.

[26] Stěžovatel se podle žalovaného snaží relativizovat zřejmé souvislosti poukazem na skutečnost, že „*v podstatě pro jedno shromáždění provedl osm oznámení*“ s různými trasami průvodu. Žalovaný považuje postup stěžovatele, který na osmi formulářích oznámil jím svolávané shromáždění s uvedením stejné doby konání v místech většinou v blízkosti starého Židovského města či přímo v něm, za právně pochybný a rozporuplný. Shromažďovací zákon podle žalovaného takový „*obsahově rozporuplný*“ postup vůbec nepředpokládá a zpochybňuje i regulérnost postupu stěžovatele při plnění oznamovací povinnosti podle § 5 odst. 3 písm. a) shromažďovacího zákona. Žalovaný má za „*zřejmé, že uvedený zákon takový postup svolavatele, kdy jedno shromáždění svolává osmi oznámeními na osm různých míst, vůbec nekonstituuje a je zřejmé, že účelem takového postupu byl ... záměr stěžovatele vytvořit právně nepřehledný stav směřující k zastření skutečného účelu shromáždění*“.

[27] Dovolává-li se stěžovatel článku 11 Úmluvy, odkazuje žalovaný na jeho odstavec 2, stejně jako odkazuje na odstavec 2 tam, kde se stěžovatel dovolává článku 19 Listiny.

## V. Řízení u Nejvyššího správního soudu

[28] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud také předem dalšího odůvodnění připomíná, že jakkoliv jeho rozhodnutí může mít zobecňující potenciál a dopad na další praxi, je třeba jej vnímat především v rámci skutečností, které byly předmětem přezkumu v konkrétní posuzované věci.

### V.1 Nástin právního rámce

[29] Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil význam práva shromažďovacího jako jednoho ze základních politických práv (srov. zejména rozsudky ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007 - 67, č. 1468/2008 Sb. NSS, a ze dne 21. 2. 2008, čj. 2 As 17/2008 - 77, č. 1557/2008 Sb. NSS). Shromažďovací zákon naplňuje článek 19 Listiny základních práv a svobod a mezinárodní závazky České republiky, zejména článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, v jejichž světle je třeba jej vykládat. Shromažďovací právo zásadně nepodléhá povolení, jeho výkon není podmíněn žádným předchozím souhlasem správního orgánu, ale pouhým oznámením o využití práva adresovaným správnímu orgánu. Jedná se o právo, jímž disponuje každý, a které může být omezeno pouze výjimečně.

[30] Článek 19 odst. 2 Listiny stejně jako článek 11 odst. 2 Úmluvy připouští omezení shromažďovacího práva „*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*“, resp. „*na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon, a která jsou nezbytná v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*“.

[31] Tato ustanovení představují základní výkladová vodítka pro interpretaci zákonných ustanovení upravujících omezení shromažďovacího práva. Přitom je třeba mít na paměti, že moderní demokracie představuje vládu většiny při respektování práv menšin a musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku nepohodlné. Jakékoliv omezení politických práv, jako např. práva shromažďovacího, je třeba posuzovat s krajní obezřetností a nesmí vést ve svých důsledcích k postupnému rozdrobení shromažďovacího institutu a vytěsnění nepohodlné menšiny či názoru z veřejného prostoru a z veřejné debaty. Tato obezřetnost je přitom namístě nejen v obecné rovině, např. při přijímání zákonné úpravy, ale i v každém jednotlivém případě, kdy se státní orgány zabývají aplikací této úpravy.

[32] Shromažďovací zákon připouští zákaz oznámeného shromáždění, „*jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval ke výzvě: a) popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo ke rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů; b) dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti; c) jinak porušovat ústavu a zákony*“ (§ 10 odst. 1 shromažďovacího zákona). Zákaz shromáždění může být odůvodněn také tím, že „*a) se má konat na místě, kde by účastníkům brozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, b) na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení*

*bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním“* (§ 10 odst. 2 shromažďovacího zákona). Konečně pak lze shromáždění zakázat, „*má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění“* (§ 10 odst. 3 shromažďovacího zákona). Existoval-li by důvod zákazu shromáždění podle § 10 odst. 2, 3 shromažďovacího zákona a svolavatel shromáždění akceptoval návrh správního orgánu na konání shromáždění na jiném místě, příp. v jinou dobu (§ 8 shromažďovacího zákona), nelze shromáždění zakázat (§ 10 odst. 4 shromažďovacího zákona).

[33] Zákaz shromáždění podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona se odvíjí od účelu shromáždění. V rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS Nejvyšší správní soud připustil, že formálně oznámený účel shromáždění může skrývat cíle a záměry, které se liší od proklamovaných, jinými slovy, že skutečný účel shromáždění je odlišný od účelu oznámeného. Naznačil přitom, že správní orgán může při zákazu shromáždění vycházet ze skutečného, nikoliv oznámeného účelu shromáždění. Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno. Závadností účelu shromáždění pak nelze rozumět nic jiného, než prokázané naplnění některého z důvodů zákazu podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona.

[34] Ustanovení § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona hovoří o oznámeném účelu shromáždění. V návaznosti na již dříve vyslovený právní názor Nejvyššího správního soudu je proto nyní vhodné zabývat se podrobněji otázkou posuzování skutečného účelu shromáždění.

[35] Vyjdeme-li z předpokladu, že se oznámený a skutečný účel shromáždění mohou lišit, pak nelze (v konkrétním případě, v němž se opravdu liší) „skutečný účel shromáždění“ podřadit ani nejširšímu možnému jazykovému významu slova „oznámený účel shromáždění“. Nejvyšší správní soud se tedy zabýval situací, kterou psané právo nebere na zřetel. Dále je proto třeba posoudit, zda se jedná o mezeru v zákoně (srov. F. Melzer, Metodologie nalézání práva, služba Knihovnička, Brno, 2008, str. 174 a násl., který hovoří o teleologické mezeře; resp. Z. Kühn, Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře, Karolinum, Praha, 2002, str. 205 a násl., který hovoří o axiologické mezeře), nebo o úmysl zákonodárce. Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.

[36] Přípustnost zákazu shromáždění podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona se odvíjí od směřování účelu shromáždění k výzvě k přímému či nepřímému ohrožení relativně konkrétně vymezených práv (např. osobní, politická nebo jiná práva) relativně konkrétně vymezených osob, resp. sociálních skupin [např. občané určité národnosti, pohlaví, rasy, původu ad. podle písm. a) citovaného ustanovení]. Zákonodárce zjevně zamýšlel umožnit správnímu orgánu zákaz shromáždění, pokud by jeho účel vedl k tomuto předvídanému následku. V souladu s principem racionálního zákonodárce přitom lze mít za to, že právní úprava vychází z předpokladu standardního stavu. Tím je situace, kdy se oznámený účel shoduje s účelem skutečným. Nelze nalézt rozumný důvod, proč by měl v případě rozdílného oznámeného a skutečného účelu shromáždění vést k zákazu shromáždění pouze rozpor mezi oznámeným účelem a právy chráněnými v § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, nikoliv však rozpor mezi skutečným účelem shromáždění a těmito právy. Je-li oznámený účel fingovaný, neohrožuje práva a právem chráněné

zájmy, jejichž ochrana legitimizuje zákaz shromáždění - právě proto, že není skutečný. V takovém případě může tyto zájmy ohrozit jen skutečný, reálně existující účel, za kterým je shromáždění svoláno.

[37] Nejvyšší správní soud zvažoval, zda racionálním důvodem ve smyslu předchozího odstavce nemohla být možnost rozpustit shromáždění podle § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona, tedy upřednostnění formálního přístupu k oznámenému účelu s následnou kontrolou faktického průběhu shromáždění. Postup podle § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona však míří na případy, kdy se teprve faktický průběh shromáždění odchýlí od jeho (oznámeného) účelu. Jinými slovy, jedná se o situaci, kdy v okamžiku oznámení shromáždění ještě není bez rozumných pochybností o opaku zřejmé, že nastane situace předvídaná v § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona, protože by (skutečný) účel shromáždění vedl k jeho zákazu ve smyslu § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona.

[38] Z důvodové zprávy k zákonu ani ze stenoprotokolů z 26. společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění ČSSR dne 27. 3. 1990 (dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)), během níž byl zákon přijat, nevyplývá, že by si byl zákonodárce vědom možnosti rozporu mezi oznámeným a skutečným účelem shromáždění. V souladu s tím nelze ani dovodit, že by chtěl zákonodárce možnost takového rozporu řešit formálním přístupem posuzování pouze oznámeného účelu shromáždění s jeho možným následným rozpuštěním.

[39] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že se jedná o nevědomou teleologickou mezeru v zákoně, zákonodárce předpokládal, že oznámený účel shromáždění bude vždy identický s účelem skutečným, a jeho vůle směřovala k umožnění zákazu shromáždění, mělo-li by vést k ohrožení práv chráněných v § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona (vymezení těchto chráněných práv v návaznosti na definování neurčitých právních pojmů v citovaném ustanovení bylo ponecháno aplikační praxi, jak vyplývá z důvodové zprávy ke shromažďovacímu zákonu).

[40] Vědomá mezera v zákoně by vylučovala její vyplnění soudem, v případě nevědomé mezery aktivita soudu obecně vyloučena není. Existují však právní oblasti, v nichž je i v případě nevědomé mezery v zákoně tento postup zpravidla vyloučen, typicky např. trestní právo hmotné nebo daňové právo (dlužno ovšem dodat, že např. v rozsudku v daňové věci ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004 - 48, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud definoval koncept zneužití práva, který z metodologického hlediska v posuzované věci *de facto* vedl k teleologické redukci, Ústavní soud pak shledal jeho postup ústavně konformním, jak vyplývá z usnesení ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06, <http://nalus.usoud.cz>). Tak je tomu proto, že v těchto oblastech může být výrazně dotčen princip právní jistoty. Jinými slovy, hrozí-li subjektu sankce nebo újma, nebude-li se chovat určitým způsobem, je nutné, aby byla pravidla tohoto chování bez jakýchkoliv pochybností předem známa. Řízení o zákazu shromáždění podobný (sankční) charakter následující po chování subjektu práva postrádá. Jedná se o řízení předcházející finální realizaci shromažďovacího práva, jež nevede ke zpětnému vytvoření pravidla, které právní subjekt nemohl znát v době výkonu svého práva. Jeho chování proto není postiženo zpětně.

[41] Dále by bylo v posuzované věci možné argumentovat proti vyplnění mezery v zákoně tím, že je ve hře omezení základního lidského práva, navíc ve veřejném právu. Ve správních vztazích, jako ve vztazích vertikálních, i v následné soudní kontrole správní, se všechna základní práva obecně uplatňují přímo jako subjektivní práva a respekt k nim či jejich ochranu lze proti veřejné moci přímo uplatňovat – na rozdíl od soukromoprávních vztahů, kde se tato práva uplatňují pouze zprostředkovaně ve formě objektivního ústavního práva prozařujícího do těchto vztahů (srov. např. odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, <http://nalus.usoud.cz>).



[42] I ve správních vztazích však může docházet v různé míře k dotčení dalších subjektů, odlišných od účastníka správního řízení a od správního orgánu. Na jedné straně tak např. v daňovém právu typicky stojí zcela obecný veřejný zájem na řádném výběru daně proti možnému dotčení konkrétních práv daňového subjektu, na straně druhé např. ve stavebním řízení může stát proti konkrétním právům stavebníka nejen obecný veřejný zájem (reprezentovaný např. požadavkem souladu zamýšlené stavby s územně plánovací dokumentací, tj. zprostředkovaně s udržitelným rozvojem území, s ochranou životního prostředí ad.), ale také zcela konkrétní práva např. vlastníka sousedního pozemku. V případě zákazu shromáždění podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona proti sobě může stát nejen na jedné straně zcela konkrétní shromažďovací právo konkrétního subjektu a na druhé straně obecný veřejný zájem na ochraně např. veřejného pořádku, mravnosti, či dodržování zákonů (srov. zejm. článek 19 odst. 2 Listiny a § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona), ale také relativně konkrétní práva relativně konkrétních osob či sociálních skupin [§ 10 odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona v kontextu např. článku 16, 24 a 25 Listiny].

[43] Řízení o zákazu shromáždění je navíc řízením *sui generis*, v jehož rámci (stejně jako v následné soudní kontrole správní) mají případně dotčené osoby jen velmi omezené možnosti účinně namítat ohrožení svých práv (srov. zejm. § 16 shromažďovacího zákona). I jejich práva, přes relativní míru konkrétnosti, resp. vyšší míru obecnosti ve srovnání se zcela konkrétním shromažďovacím právem v daném řízení, jsou přitom hodna ochrany. Ostatně, stejně jako shromažďovací právo, mají svůj základ v ústavním pořádku a mezinárodních závazcích České republiky. Přehlednout nelze ani skutečnost, že práva chráněná § 10 odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona ze své podstaty směřují zpravidla k ochraně určité sociální skupiny, typicky menšiny. Omezení shromažďovacího práva v zájmu ochrany takové skupiny nesměruje *a priori* k vyloučení postojů směřujících proti většině nebo státní moci z veřejného prostoru, ale k ochraně určité sociální skupiny ať již proti ohrožení ze strany většinové společnosti, nebo proti postoji jiné, byť i menšinové, skupiny. V tomto směru omezení shromažďovacího práva ob stojí i ve světle článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[44] Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (nálezy ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, a ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, <http://nalus.usoud.cz>) a v souladu se shora rozvedenou doktrínou zdůraznil, že aplikace právních norem musí vést k rozumné a efektivní ochraně práv a musí respektovat více než pouhé zákonné normy. Ty je třeba transformovat do práva, neboť existuje rozdíl mezi vládou práva založeného mj. na sdíleném minimu hodnot a formální vládou zákonů vázanou pouze na zákonné normy. Výklad a použití právních norem je nutné podřídít jejich obsahově materiálnímu smyslu a respektování základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami užití právních norem vždy poměřovat. Dále lze pokračovat, že při úvaze o předvídatelnosti následků zákona se nelze omezit toliko na jeho text gramatický, neboť soudní rozhodování, byť nemá klasický precedenční charakter, zákon vykládá a popř. dotváří (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, <http://nalus.usoud.cz>). „[N]eudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu ... Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, vybrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci...“ (náleží Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03).

[45] V nyní posuzované věci pak Nejvyšší správní soud neshledal důvodu, aby se odchýlil od svého dosavadního právního názoru, shora podrobně rozvedeného, co do možnosti zakázat shromáždění na základě jeho skutečného účelu.

[46] Dále Nejvyšší správní soud připomíná, že se rovněž již v rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS zabýval širším ústavněprávním kontextem při případném zákazu shromáždění. Tehdy uvedl, že mezi elementární hodnoty demokratické společnosti patří respekt k právům druhých při výkonu vlastních práv. Tato maxima se uplatní i při výkonu ústavních práv, jako např. práva shromažďovacího, které se může dostat do konfliktu s právy třetích osob chráněnými ústavním pořádkem. V takové situaci je vždy třeba vážit konkurující si práva a právní statky s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a případné omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit, zejména za použití principu proporcionality (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, a ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, <http://nalus.usoud.cz>). V rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS Nejvyšší správní soud také zdůraznil, že rozpustit nebo zakázat shromáždění lze jen pro ochranu hodnot rovnocenných shromažďovacímu právu, a to v případě jejich ohrožení odvoditelného z konkrétně seznatelných okolností.

[47] Ke střetu různých práv chráněných ústavním pořádkem může dojít, aniž by současně byly splněny podmínky zákazu shromáždění podle § 10 shromažďovacího zákona. Lze si např. představit, že by výkon shromažďovacího práva v určitém místě a čase narušil bohoslužbu či obřad ve smyslu článku 16 odst. 1 Listiny (lhostejno které náboženské společnosti, církve, či ritu) až do té míry, že bude nutné upřednostnění nebo omezení jednoho z konkurujících si práv. Řešení podobných konfliktů soupeřících práv se však vzpírá zobecnění a bude třeba přistupovat k němu v každém jednotlivém případě se zohledněním principu proporcionality, zmíněného Ústavním soudem.

[48] Mohou existovat i situace, kdy bude křížení takových práv představovat přirozenou součást výkonu jednoho z nich. Např. pokojné shromáždění, nijak nesměřující k výzvě popírat svobodu náboženského vyznání, ale brojící např. proti majetkovému vypořádání státu s církvemi, může v konkrétním případě z dobrých důvodů směřovat k místnímu i časovému prolnutí s výkonem práv garantovaných článkem 16 odst. 1 Listiny. Typickým příkladem takovéto situace bude také konání protishromáždění. To nemůže být *a priori* vyloučeno s poukazem na § 10 odst. 2 písm. b) shromažďovacího zákona, ale vždy bude nutné zkoumat, zda míra časového a místního prolnutí stejně jako plánovaný charakter obou shromáždění neumožňují nalézt řešení uspokojivé pro oba svolavatele (srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 9. 2006, ve věci stížnosti č. 76900/01, Öllinger v. Rakousko, body 43 a 47 – 49, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)). I v případě těchto střetů základních práv lze však jen obtížně zobecňovat možnosti jejich řešení, které se vždy budou odvíjet od konkrétního skutkového rámce.

[49] Přímý konflikt mezi shromažďovacím právem a jiným ze základních lidských práv či svobod však může být zvýrazněn i skutečností, že shromáždění směřuje k zakázanému účelu a tím k byť i jen nepřímému ohrožení dalších práv a svobod chráněných ústavním pořádkem [zejm. ve smyslu § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona]. Bude-li se pak jednat např. o shromáždění, jehož účelem má být výzva k popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich náboženské vyznání, a místo a čas shromáždění se bude zároveň krýt s bohoslužbou či obřadem dané náboženské společnosti nebo církve, shromažďovací právo se vedle svého účelu, který je sám o sobě důvodem zákazu a představuje ohrožení práv chráněných § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, může dostat i do přímého konfliktu s právem na svobodu náboženského vyznání. V takovém případě může shromažďovací právo jen obtížně převážet.

[50] Ve vztahu k posledně popsané situaci je nutné také připomenout, že ochrana základních lidských práv a svobod nemá vést k možnosti vyvíjet činnost směřující k popření dalších z těchto práv a svobod (srov. zejm. článek 17 Úmluvy a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva např. ze dne 20. 2. 2007 ve věci stížnosti č. 35222/04, P. Ivanov v. Rusko, ze dne 16. 11. 2004 ve věci stížnosti č. 23131/03, M. A. Norwood v. Spojené království, a ze dne 12. 5. 1988, ve věci stížnosti č. 12194/86, M. Kühnen v. Spolková republika Německo, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)).

[51] Dále Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS zdůraznil, že zákaz shromáždění nelze odůvodnit pouze odkazem na osobu svolavatele shromáždění nebo osobu oprávněnou jednat za svolavatele. Připustil však, že přidají-li se k osobě svolavatele některé další skutečnosti, např. určitým způsobem významné místo a datum shromáždění, může být důvod zákazu shromáždění dán. Tento závěr jistě netvoří a nemůže tvořit jednoduchou rovnici, umožňující zákaz shromáždění pouze po dosazení konkrétních skutečností do jejího rámce. V tomto směru se totiž nejedná o prostou aplikaci normy, která by za současného splnění tří zmíněných kritérií umožňovala zakázat shromáždění bez dalšího, ale o shora popsaný výklad, který umožňuje shromáždění zakázat, pouze pokud by jeho účel směřoval k naplnění některého z důvodů podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona. Vždy je třeba s krajní obezřetností a při respektování dříve nastíněných interpretačních vodítek posuzovat, zda lze v každém jednotlivém případě pouze ze skutečnosti, že určitá osoba svolala shromáždění v určitý den a na určité místo, vzít v souladu s důkazním břemenem správního orgánu za prokázané, že účel shromáždění naplňuje důvod jeho zákazu podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona. Možnost zákazu shromáždění totiž nemá a nemůže být formální, ale naopak klade na správní orgán přísné nároky co do zvážení, zda důkazy o skutečném účelu shromáždění obstojí z hlediska unesení důkazního břemene správního orgánu v případném soudním přezkumu.

[52] Není pochyb o tom, že místo a datum, příp. i čas, konání shromáždění mohou být z hlediska jeho účelu velmi podstatné (srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Öllinger v. Rakousko, bod 43). Nejvyšší správní soud nastínil jeden z možných příkladů v úvaze týkající se případného střetu různých práv chráněných ústavním pořádkem a další nalezneme i v důvodové zprávě ke shromažďovacímu zákonu. Podle této zprávy ve vztahu k § 10 odst. 3 je třeba zvažovat řadu souběžných zájmů, při jejichž hodnocení musí být přihlédnuto například k tomu, zda je „*zamýšlené místo shromáždění přímo spjato s účelem shromáždění (vzpomínková shromáždění na místě, kde došlo k nějaké události apod.)*“. Změna času či místa shromáždění nepochybně může v mnoha případech prakticky zmařit účel shromáždění (srov. např. i rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. 5. 2007, ve věci stížnosti č. 1543/06, Baczkowski a další v. Polsko, bod 87, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)). Právo shromažďovací, jako jedno z politických práv, slouží k projevení občanského postoje a lze je charakterizovat jako součást práva na svobodu projevu v širším slova smyslu. Jazyk, jímž je tento postoj vyjádřen, může mít různou formu. V první řadě to samozřejmě mohou být různé nesené transparenty, provolávaná hesla nebo projevy přednesené během shromáždění. Dále se ale může jednat také o jazyk symbolický. Shromáždění na určitém místě a v určitý den může být zcela jasným vyjádřením velmi konkrétní myšlenky nebo postoje, aniž by v jeho průběhu byly předneseny jakékoliv verbální projevy. *Cum grano salis* je v této souvislosti možné hovořit o účelu shromáždění v objektivním slova smyslu. Jistě lze potom i připustit, že v určité situaci bude z kombinace charakteristiky svolavatele, místa a času shromáždění bez jakýchkoliv rozumných pochybností zřejmé, jaký je skutečný účel shromáždění.

[53] Zároveň není pochyb o tom, že takováto zjevnost může být v praxi spíše výjimečná, protože se jedná o nepřímé důkazy o účelu shromáždění. Ty musí vždy vytvořit logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují,

nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku, a jsou v takovém vztahu k dokazované skutečnosti, že z nich je možno dovodit právě jen jediný závěr.

[54] Je také zřejmé, že se správní orgán nemusí v případě zákazu shromáždění omezit na prokázání jeho účelu kombinací charakteristiky svolavatele, specifického místa a času shromáždění, a může skutečný účel shromáždění prokázat jakýmikoliv důkazy (získanými v souladu se zákonem), které budou s to tento účel prokázat.

[55] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že původně se ve vládním návrhu zákona vztahovala možnost vyhnout se zákazu shromáždění jeho přesunem v místě a čase (§ 10 odst. 4 za použití § 8 shromažďovacího zákona) nejen na případy zákazu podle § 10 odst. 2, 3 shromažďovacího zákona, ale také podle odstavce 1 tohoto ustanovení. Výbory ústavně právní, zahraniční, branné a bezpečnostní, pro plán a rozpočet, pro průmysl, dopravu a obchod, pro zemědělství a výživu, pro kulturu a výchovu, pro sociální politiku a výbory pro životní prostředí Sněmovny lidu a Sněmovny národů ve společné zprávě ze dne 22. 3. 1990 k vládnímu návrhu zákona (zpráva je dostupná na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) navrhly mj., aby byl z § 10 odst. 4 vypuštěn odkaz na odstavec 1. Federální shromáždění ČSSR schválilo návrh zákona ve znění této společné zprávy. Důvody, které vedly výbory k návrhu na vypuštění zmíněného odkazu, nelze zjistit, a nevyplývají ani z rozpravy k návrhu zákona, zachycené ve stenoprotokolech z 26. společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění ČSSR dne 27. 3. 1990, během níž byl zákon přijat.

## V.2 Posouzení kasační stížnosti

[56] Dále Nejvyšší správní soud přistoupil k vypořádání jednotlivých stížních námitek. Ty lze rozdělit na námitky polemizující s právním názorem městského soudu obecně a na námitky, které zpochybňují posouzení konkrétních skutečností v nyní projednávané věci.

### V.2.1 Vypořádání obecných stížních námitek

[57] Stěžovatel především zpochybnil možnost zákazu shromáždění, jestliže by jeho skutečný účel, odlišný od oznámeného, odůvodňoval postup podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona. V této souvislosti svou argumentaci podpořil obsáhlou parafrází některých částí rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 1468/2008 Sb. NSS.

[58] Nejvyšší správní soud připomíná, že právě v rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS dospěl k přípustnosti posuzování skutečného účelu shromáždění. Rozhodnutí, čtené ve svém celku - nikoliv v rozsahu účelově vybraných pasáží, směřuje k opačnému závěru, než kterého se stěžovatel domáhá. Nejvyšší správní soud proto pro stručnost v podrobnostech argumentace odkazuje na rozsudek č. 1468/2008 Sb. NSS a dále zejména na obecnou část odůvodnění shora, v jejímž rámci se touto otázkou podrobně zabýval.

[59] Stěžovatel namítl, že možnost zákazu shromáždění na základě jeho skutečného účelu je zneužitelná, mohla by vést k zákazu jakéhokoliv politicky nepohodlného shromáždění na základě účelových a zástupných argumentů a vytváří prostor pro nepřipustnou rozhodovací libovůli.

[60] K této námitce lze připomenout důkazní břemeno, které stíhá správní orgán. Ten nemůže zakázat shromáždění na základě jakýchkoliv argumentů, ale musí prokázat, že účel shromáždění, je-li odlišný od oznámeného, naplňuje důvod zákazu podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona. Toto důkazní břemeno musí být připraven obhájit před soudem, kde se již nenachází

ve vrchnostenském postavení typickém pro rozhodování státní správy, ale jako účastník řízení v rovném postavení s žalobcem (srov. § 36 odst. 1 s. ř. s.). Na rozdíl od běžného řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu je navíc vyloučena možnost, aby v případě zrušení správního rozhodnutí pokračovalo řízení před správním orgánem. Soudem shledané neunesení důkazního břemene žalovaným tak má za následek automatickou možnost bez dalšího uspořádat shromáždění (srov. § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona). Kombinace přiměřeně konkrétně stanovených důvodů odůvodňujících zákaz shromáždění (zde zejm. § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona) a povinnosti správního orgánu prokázat jejich naplnění, spolu se soudním přezkumem objektivně hodnotícím unesení důkazního břemene, pak představují dostatečnou záruku vylučující rozhodovací libovůli.

[61] Stěžovatel rovněž uvedl, že žalovaný mohl své pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění za podmínek stanovených v § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona.

[62] I ve vztahu k vypořádání této námitky je možné odkázat na rozsudek č. 1468/2008 Sb. NSS a na odůvodnění zmíněné shora. Prokáže-li správní orgán, že se skutečný účel shromáždění liší od oznámeného a je důvodem k zákazu podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, zakáže shromáždění. Má-li správní orgán pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění, ale není schopen prokázat skutečný účel shromáždění odůvodňující zákaz podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, může své pochyby v souladu s § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění, odchýlí-li se od formálně deklarovaného účelu způsobem připouštějícím jeho rozpuštění. Právě s ohledem na důkazní břemeno, které stíhá správní orgán v případě zákazu shromáždění, lze předpokládat, že se v praxi ve většině případů uplatní spíše kontrola shromáždění prostřednictvím § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona. To však nevylučuje možnost zákazu shromáždění, bude-li mít správní orgán k dispozici dostatek důkazů pro takové rozhodnutí.

[63] Stěžovatel také namítl, že protest proti válce v Iráku je legitimním občanským postojem a nemůže být spojován s událostmi v Německu v roce 1938. V opačném případě by bylo možné zakázat všechna shromáždění s odkazem na významné historické datum nebo blízkost objektů souvisejících s židovským etnikem.

[64] Nejvyšší správní soud v rámci obecného vypořádání námitky souhlasí s názorem, že protest proti válce v Iráku je legitimním občanským postojem a přitakává i tomu, že není důvodu, aby byl takový protest bez dalšího spojován s událostmi v Německu v roce 1938. Lze také doplnit, že nelze zakázat shromáždění pouze s odkazem na významné historické datum, nebo blízkost objektů souvisejících s židovským etnikem. Na druhé straně a v souladu s již předestřenou argumentací Nejvyšší správní soud připomíná, že doba a místo shromáždění mohou představovat relevantní skutečnosti významné pro rozhodování správního orgánu, byť se nemůže jednat o skutečnosti jediné. Prokáže-li pak správní orgán, že jinak legitimní občanský postoj je postojem zástupným, protože skutečný účel shromáždění je jiný, může dojít ke „spojování“ účelu v tom smyslu, že správní orgán při rozhodování o zákazu shromáždění vyjde ze skutečného, nikoliv z oznámeného účelu.

[65] Konečně v rámci obecné polemiky a s odkazem na rovnost před zákonem a ústavně zaručené shromažďovací právo stěžovatel uvedl, že neobstojí ani omezení nebo zákaz shromáždění s tím, že den shromáždění připadá na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem a věřící se shromažďují v synagogách. Náboženské svátky určitého etnika podle stěžovatele nemohou být překážkou pro pokojné shromažďování občanů, které se navíc koná na jiném místě.

[66] Ve vypořádání této námitky Nejvyšší správní soud odkazuje na předchozí část odůvodnění, v jejímž rámci se zabýval možným střetem různých práv chráněných ústavním pořádkem. Obecně si lze představit situaci, kdy se (plný) výkon dvou takových práv bude vzájemně vylučovat (i při neexistenci důvodů pro zákaz shromáždění podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona) – způsob jejich vzájemného vypořádání však nelze zobecnit a bude se vždy odvíjet od individuálních okolností konkrétního případu za použití dříve nastíněných výkladových vodítek. Takové vypořádání musí ovšem splňovat nároky kladené na rozhodnutí správního orgánu a musí být přezkoumatelné (srov. i § 16 shromažďovacího zákona). Jen obtížně těmto nárokům dostojí obecné konstatování a vždy bude třeba podrobně rozvést, jakým způsobem se právo shromáždění v určitou dobu a v určitém místě dotkne jiného ústavně garantovaného práva (např. podle článku 16 odst. 1 Listiny), proč tento konflikt dosahuje intenzity vyžadující omezení nebo upřednostnění jednoho ze soupeřících práv a jaké konkrétní důvody a úvahy vedly k řešení zvolenému správním orgánem. Zde je nutné vycházet např. i ze skutečnosti, že se konkrétní obřady v konkrétních místech zpravidla nekonají celý den, ale bývají omezeny na určité hodiny. V případě existence důvodů pro zákaz shromáždění (zejm. podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona) může být jeho současný přímý střet s jiným ústavně garantovaným právem dalším, nezávisle existujícím, důvodem pro zákaz shromáždění. I zákaz z takového důvodu musí ovšem splňovat všechny požadavky kladené na kvalitu správního rozhodnutí. Pouze obecně formulovaný odkaz na jiné z práv chráněných ústavním pořádkem si lze představit tehdy, obstojí-li samy o sobě důvody zákazu podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona a samotné konkrétní základní právo jiných osob (resp. přímý časový a místní střet s ním) není v úvaze správního orgánu primárním důvodem vedoucím k zákazu shromáždění.

[67] Stěžovateli lze v této námitce obecně přisvědčit potud, že náboženské svátky či obřady mohou být samy o sobě jen obtížně důvodem pro zákaz shromáždění, které se má konat na zcela jiném místě. To platí tím spíše, nevysvětlí-li správní orgán relevanci své úvahy o konání takových obřadů jako překážky konání shromáždění.

## V.2.2 Vypořádání konkrétních stížních námitek

### Konkrétní námitky 1

[68] K posouzení konkrétních skutečností v nyní projednávané věci stěžovatel především namítl, že napadená rozhodnutí jsou nezákonná, v rozporu se skutečným stavem a tedy i s § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „starý správní řád“).

[69] Nejvyšší správní soud, shodně s žalovaným ve vyjádření ke kasační stížnosti, připouští, že k porušení § 46 starého správního řádu nemohlo v posuzované věci dojít. Jeho účinnost skončila již k 31. 12. 2005 [srov. zejm. § 183 a § 184 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „nový správní řád“)], a na řízení probíhající v říjnu 2007 se bez jakýchkoliv pochybností nevztahoval.

[70] Z námitek je ovšem patrné, proti čemu brojí – totiž proti skutečnosti, že napadená rozhodnutí nevycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Opora závěrů, k nimž správní orgán došel, v provedeném dokazování a v obsahu správního spisu je ovšem ze své podstaty imanentní součástí správního rozhodnutí a nachází odraz i v § 68 odst. 3 nového správního řádu. Proto se zde uplatní názor již dříve vyslovený Nejvyšším správním soudem ve vztahu k žalobním bodům, podle něžž neplatí, že bezvadným žalobním bodem je pouze takové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona. Žalobce tak svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů

(rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS). Byť musí být účastník v řízení o kasační stížnosti na rozdíl od řízení o žalobě zastoupen advokátem, je na místě vztáhnout citované závěry i na míru konkrétnosti stížných námitek. Nejvyšší správní soud se proto, v rozsahu konkrétních výtek stěžovatele, namítaným nesouladem napadených rozhodnutí se skutečným stavem věci zabýval. Ostatně, právě v této podobě, na rozdíl od výtky o nesouladu napadených rozhodnutí s § 46 starého správního řádu, mají stížní námítka předobraz i v žalobě.

[71] Stěžovatel žalovanému vytkl, že zakázal předmětná shromáždění, aniž došlo k porušení shromažďovacího zákona nebo jiného předpisu.

[72] Tato námitka není důvodná. Možnost zákazu shromáždění, zejm. podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, není podmíněna předchozím porušením tohoto zákona nebo jiného předpisu, ale naplněním podmínek zákazu podle citovaného ustanovení. Toto ustanovení má především preventivní charakter, tj. umožňuje zákaz shromáždění, pokud by budoucí chování (účel shromáždění) mělo směřovat k výzvě např. k popírání nebo omezování práv ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona, a není sankcí za protiprávní chování, kterého se svolavatel mohl dopustit v minulosti.

### **Konkrétní námítky 2**

[73] Žalovaný i městský soud podle stěžovatele opřeli své závěry o spekulace vztahující se k osobám jednajícím za stěžovatele, nikoliv skutečnostmi týkajícími se samotného stěžovatele.

[74] Nejvyšší správní soud především připomíná, že svolavatelem shromáždění může být fyzická osoba, právnická osoba, nebo skupina osob (srov. § 3 shromažďovacího zákona). V rozsudku č. 1468/2008 Sb. NSS Nejvyšší správní soud zdůraznil význam osoby svolavatele shromáždění a individualitu výkonu shromažďovacího práva. Učinil tak mj. proto, že svolavatel shromáždění má určitá oprávnění a povinnosti (srov. § 6 shromažďovacího zákona), za jejichž porušení nese odpovědnost (srov. § 14 shromažďovacího zákona). Identifikace svolavatele je zřejmá v případě fyzické i právnické osoby [srov. zejm. § 5 odst. 3 písm. e) shromažďovacího zákona]. Je-li svolavatelem skupina osob, musí být s ohledem na práva, povinnosti a odpovědnost svolavatele dostatečně identifikovány osoby [za přiměřeného použití § 5 odst. 3 písm. e) shromažďovacího zákona], jimiž je tvořena.

[75] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 1468/2008 Sb. NSS stejně jako z odůvodnění shora vyplývá, že za určitých okolností může být významná charakteristika svolavatele shromáždění (byť ne sama o sobě, ale pouze v kontextu s dalšími skutečnostmi). Z podstaty věci je zřejmé, že právnická osoba, vedle své prezentace např. na internetu apod., vystupuje navenek především prostřednictvím fyzických osob. Posuzuje-li pak správní orgán právnickou osobu podle jednání fyzických osob, musí se vždy zabývat tím, nakolik je (či bylo v minulosti) určité jednání přičitatelné přímo právnické osobě, a nakolik se jednalo pouze o jednání konkrétních fyzických osob, nijak nesouvisející s danou právnickou osobou. Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že se žalovaný a městský soud nesprávně zaměřili na osoby jednající za svolavatele, je však třeba zkoumat, nakolik jsou zjištěné skutečnosti přičitatelné stěžovateli samotnému.

[76] Stěžovatel namítl, že nebylo prokázáno spojení osob, které za něj jednaly, s neonacistickým a antisemitským hnutím a v tomto směru existují pouze podezření. Zpochybnil také zákonnost použitých důkazů s tím, že vyjádření dr. Z. není znaleckým posudkem, bylo vypracováno v rámci jiného než nyní přezkoumávaného řízení, a soudy těmto vyjádřením obecně nepřikládají význam.

[77] Podle § 51 odst. 1 nového správního řádu lze k provedení důkazů užít všech prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Citované ustanovení představuje obecné pravidlo, které má svou relevanci – a to i přes vyluku z použití správního řádu, opírající se o § 16 shromažďovacího zákona. Z tohoto pravidla je také zřejmé, že skutečnosti namítané stěžovatelem nejsou s to zpochybnit zákonnost vyjádření dr. Z. Stěžovatel totiž netvrdil a tím méně prokázal, že by odborné vyjádření dr. Z. bylo získáno či provedeno (zde s přihlédnutím k omezení vyplývajícímu z § 16 shromažďovacího zákona) nezákonným způsobem.

[78] Nejvyšší správní soud se dále zabýval provedenými důkazy z věcné stránky. V oznámení o konání shromáždění je jako osoba zmocněná jednat jménem svolavatele uveden E. S., jako osoba zmocněná jednat v zastoupení svolavatele je uveden P. V. Jak vyplývá ze zápisu z valné hromady Občanského sdružení Mladí národní demokraté z 19. 9. 2007, jsou dva jmenovaní spolu s M. P. zakládajícími členy stěžovatele, E. S. je předsedou rady stěžovatele, P. V. a M. P. jsou členy jeho rady. Podle článku 9 odst. 1 stanov stěžovatele je jeho statutárním orgánem rada.

[79] Dr. Z. Z. v odborném vyjádření z oboru historie a politologie ze dne 1. 10. 2007 uvedl, že Mladí národní demokraté nejsou zmiňováni jako registrovaná organizace na informačním serveru Ministerstva vnitra a není mu známo, že by existovali jako občanské sdružení. Vyslovil proto domněnku, že se jedná o německou mládežnickou organizaci Národně demokratické strany Německa s českými příznivci, nebo o českou organizaci nápadně podobnou německé. Důkazem druhé možnosti jsou podle dr. Z. Z. jména ohlašovatelů.

[80] P. V. byl jako kandidát za hnutí Právo a spravedlnost v obecních volbách v roce 2006 kriticky zmiňován jako svolavatel demonstrace neonacistů před izraelským vyslanectvím v Praze, což vyplývá z článku na idnes.cz. E. S. bývá označován za neonacistu na informačním serveru antifa.cz, nepřátelském vůči neonacistickým a jim podobným organizacím. Dr. Z. Z. s odvoláním na zmiňovaný server i další internetové zdroje uvádí také údajné pseudonymy E. S. a na internetu publikované články mj. s protizidovskou tematikou, které mu jsou připisovány. Ve vztahu k E. S. vyjádření uzavírá, že se lze „domnívat, že alespoň pan E. S. může zaujímat postoje blízké současnému neonacismu, a že je těmito svými postoji veřejně znám“.

[81] Ve vztahu ke stěžovateli vyjádření dále uvádí, že s ohledem na aktivity E. S. a P. V. a pověst německé organizace Mladí národní demokraté lze předpokládat, že skutečným účelem shromáždění (*pozn. NSS: vyjádření bylo původně podáno ke shromáždění plánovanému na den 10. 11. 2007 v oblasti tzv. pražského židovského města*) je urážka obětí německého antisemitismu a veřejná demonstrace neonacismu. Na spojení stěžovatele s neregistrovanou organizací Národní odpor lze podle vyjádření usuzovat jen z povahy informací na internetu.

[82] Důkazní hodnota vyjádření dr. Z. Z. je, přes jeho zákonnost, nízká. Vyjádření prakticky nehodnotí samotného stěžovatele, ve vztahu k němuž jsou veškeré závěry domněnkou založenou na možné podobě s německou organizací stejného názvu (v německém překladu) a na osobách E. S. a P. V. Jejich hodnocení obecně může být, v mezích shora nastíněné přičitatelnosti jednání fyzických osob právnické osobě, relevantní. Závěry k P. V. se však odvíjejí pouze od jedné kritické zmínky na internetu. E. S. vyjádření hodnotí také pouze zprostředkovaně, na základě informací z internetu. Jedná se tedy o odvozený důkaz, který se odvolává na informace získané z jiného zdroje, ale sám nepotvrzuje ani nevyvrací jejich pravdivost. V tomto směru je i závěr k E. S. formulován velmi opatrně „Lze se tedy domnívat, ...“.

[83] Skutečnost, že vyjádření dr. Z. Z. je odvozeným důkazem, samozřejmě nevylučuje jeho použití jako důkazu, vede však k obezřetnosti při jeho hodnocení. Jeho důkazní síla je výrazně



oslabena skutečností, že se tento důkaz opírá pouze o informace na internetu, jejichž hodnověrnost nebyla ověřena ani hodnocena.

[84] Z internetových adres, na něž se vyjádření odvolává, by jistě bylo možné ověřit, zda se na nich nacházejí informace zmiňované ve vyjádření. Jejich důkazní charakter může být původní i odvozený, což z vyjádření není patrné. To by bylo možné ověřit dalším dokazováním, které by ověřilo původní zdroje informací, hodnověrnost těchto zdrojů a pravdivost alespoň části informací. Správní orgán ovšem takové dokazování neprovedl.

[85] Lhůta pro rozhodnutí správního orgánu (§ 11 odst. 1 shromažďovacího zákona) na jedné straně objektivně omezuje možnost podrobného dokazování, na druhé straně však nemůže popřít jeho základní zásady a vyloučit nároky kladené na oporu závěrů rozhodnutí v obsahu správního spisu. Správní orgán proto při svém rozhodování vždy bude hledat rovnováhu mezi zákonným požadavkem rozhodnout ve stanovené lhůtě a nutností dodržet základní standardy kladené na kvalitu rozhodnutí.

[86] Dalším důkazem, ze kterého žalovaný vyšel, je dopis Policie ČR (dále jen „Policie“) žalovanému ze dne 4. 10. 2007. Podle něj je stěžovatel neregistrovaným hnutím, jehož jménem vystupují P. V. a E. S. a jehož název se shoduje s německým sdružením Jugend Nationaldemokraten, které je mládežnickou organizací německé neonacistické politické strany NPD.

[87] E. S. je podle dopisu velmi aktivním příznivcem neonacistického hnutí v České republice a čelným představitelem hnutí Národní odpor. Toto hnutí je neregistrovanou neonacistickou organizací, vzniklou z pražské odnože české pobočky militantní neonacistické organizace Blood and Honour, která je součástí mezinárodního neonacistického hnutí hlásajícího nadřazenost bílé rasy a hlásícího se k ideologii nacionálního socialismu. Součástí ideologie Národního odporu je otevřený antisemitismus, směřuje k potlačování práv a svobod jiných osob, propaguje národní socialismus, útočí na územní celistvost a historickou kontinuitu České republiky. Veřejná shromáždění využívá k demonstraci síly, zastrašování zejména příslušníků menšin, popírání, schvalování a ospravedlňování nacistické genocidy. E. S. je podle dopisu také „jedním z iniciátorů dopisu prezidentovi Václavu Klausovi o povolení vojenské služby v armádě Islámské republiky Írán proti nenáviděnému státu Izrael, spoluorganizátorem protestní akce před velvyslanectvím státu Izrael dne 27. 8. 2006 v Praze, protestu proti okupaci Iráku v listopadu a prosinci 2006, které měly rovněž formu pochodu přes pražskou židovskou obec a mnoha dalších“.

[88] P. V. je podle dopisu také čelným představitelem Národního odporu, organizátorem pochodu s pochodněmi pražskou židovskou obcí dne 11. 1. 2003, svolavatelem akce před velvyslanectvím Spolkové republiky Německo v Praze dne 28. 10. 2005 na podporu propuštění E. Z., tzv. popírače holocaustu, a zúčastňuje se většiny ultrapravicových demonstrací nejen na území Prahy, ale i v zahraničí.

[89] Podle dopisu „*Vše nasvědčuje tomu, že nablášený účel shromáždění je fiktivní a ve skutečnosti má shromáždění sloužit k zastrašování národnostních menšin, zejména proti osobám židovské příslušnosti.*“.

[90] Podobně jako v případě vyjádření dr. Zdeňka Zbořila je i dopis Policie ze dne 4. 10. 2007 odvozeným důkazem. Obsahuje řadu informací, ale je z něj zřejmé, že tyto informace musely být čerpány z dalších zdrojů. Ty v dopisu vůbec nejsou identifikovány. Policie je samozřejmě subjektem s vysokou mírou důvěryhodnosti, ani to však nečiní jí poskytnuté informace nezpochybnitelnými. Není-li přítom možné ověřit původní zdroje informací, z nichž Policie čerpala (i kdyby se jednalo o vlastní operativní zjištění, musí být možné ověřit způsob, jakým k

němu došlo), neboť nejsou v dokumentu nijak označeny, je tím důkazní hodnota dopisu podstatným způsobem snížena. Jistě bylo možné odstranit tento nedostatek např. výsledkem osoby, která věc na Policii vyřizovala a následně ověřit hodnověrnost a pravdivost alespoň podstatných z původních zdrojů informací. Žalovaný se ovšem, podobně jako v případě vyjádření dr. Zdeňka Zbořila, spokojil se zjevně odvozeným důkazem, ale na ověření hodnověrnosti a pravdivosti (a to v byt' i minimální míře) jeho zdrojů zcela rezignoval.

[91] K dalšímu hodnocení dopisu lze doplnit, že pouze ze shody názvu stěžovatele a německého sdružení nelze dovodit spojitost mezi nimi ani jejich ideovou shodu. Dopis Policie žádné další skutečnosti týkající se přímo stěžovatele neobsahuje a zabývá se osobami E. S. a P. V.

[92] Zde zmiňuje především jejich aktivity v rámci neregistrovaného hnutí Národní odpor. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že se stejným důkazem zabýval již v rozsudku ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008 - 66, č. 1841/2009 Sb. NSS. V jeho bodu 73 mimo jiné uzavřel, že s výjimkou dopisu Policie ze 4. 10. 2007 nebyly předloženy žádné důkazy, které by se týkaly existence a činnosti Národního odporu, a že i zmíněná informace Policie má v tomto směru „*jen velmi povrchní a obecnou vypovídací hodnotu*“.

[93] U E. S. dále dopis zmiňuje aktivity protestující v různých formách proti státu Izrael. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že různé projevy protestů, směřující proti tomuto státu, mohou být moderní formou antisemitismu, jinými slovy, že mohou pouze zastírat projevy nesnášenlivosti směřující ve skutečnosti vůči židovskému etniku nebo náboženství. Na druhé straně však nelze připustit, aby tím byla vyloučena, nezávisle na její důvodnosti, jakákoliv legitimní kritika kteréhokoliv státu, včetně Izraele. Negativní projevy vůči státu Izrael mohou naznačovat antisemitské smýšlení, samy o sobě jej však neprokazují.

[94] Stěžovatel navíc zdůraznil, že E. S. byl podle dopisu spoluorganizátorem protestu proti okupaci Iráku v listopadu a prosinci 2006, který měl rovněž formu pochodu přes židovské město, a že v tomto směru dopis Policie prokazuje skutečný účel shromáždění. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že z textu dopisu skutečně nevyplývá prokázání jiného než tam zmíněného účelu shromáždění v roce 2006.

[95] U P. V. dopis obecně zmiňuje účast na ultrapravicových demonstracích a dále organizaci pochodu s pochodněmi pražskou židovskou obcí dne 11. 1. 2003 a shromáždění na podporu E. Z. dne 28. 10. 2005. Ve vztahu k posledně zmíněným shromážděním nebyly provedeny žádné další důkazy. Pokud je dopis uzavřen formulací, že vše nasvědčuje fiktivnímu účelu shromáždění, není ono „vše“ (má-li znamenat něco více než bylo obsahem dopisu) opět nijak konkretizováno.

[96] Žalovaný dovodil spojení E. S. s Národním odporem také z oznámení o konání shromáždění, které E. S. svolal na den 4. 6. 2007 před budovou velvyslanectví státu Izrael za účelem „vyjádření národního odporu vůči americko-izraelské politice v Iráku“ s poznámkou, že budou použity transparenty s označením Národní odpor.

[97] Tento důkaz může bez dalšího sloužit jako přímý důkaz o postoji E. S. ke jmenovaným státům v konkrétním kontextu (politika v Iráku), nelze z něj ovšem dovodit antisemitské smýšlení E. S. Zmínka o transparentech může být nepřímým důkazem o spojení E. S. s hnutím Národní odpor. Tento nepřímý důkaz však ani v kontextu s dalšími provedenými důkazy (tj. v zásadě především dva shora uvedené odvozené důkazy, hodnověrnost jejichž zdrojů nebyla nijak ověřována) není s to prokázat aktivity E. S. v hnutí Národní odpor (jehož charakteristika ostatně provedeným dokazováním také nebyla prokázána).

[98] Na základě důkazů obstaraných žalovaným nelze mít za prokázané skutečnosti, z nichž žalovaný vyšel při svém rozhodování. Na základě těchto důkazů se lze domnívat, že existuje podobnost mezi stěžovatelem a německým sdružením stejného názvu (v německém překladu). Tato domněnka však nedospěla do podoby prokázané skutečnosti a prokázána nebyla ani neonacistická charakteristika německého sdružení.

[99] Prokazované skutečnosti se dále soustředily na E. S. a P. V. Žalovaný se ve vztahu k těmto osobám spokojil především se dvěma odvozenými důkazy, které si vzájemně odpovídají, ale hodnověrnost jejichž původních zdrojů nebyla nijak ověřena a hodnocena – v případě dopisu Policie to vzhledem k neuvedení původních zdrojů nebylo ani možné.

[100] Vzhledem k tomu, že tyto osoby jsou dvěma ze tří členů statutárního orgánu a zakládajícími členy stěžovatele, je na místě úvaha o přičitatelnosti jejich jednání stěžovateli. To žalovaný a městský soud dovodili ze skutečnosti, že E. S. a P. V. byli uvedeni jako osoby zmocněné jednat jménem svolavatele a v zastoupení svolavatele. E. S. také již na podzim 2006 nahlásil shromáždění – pochod, po stejné trase a s účelem shromáždění „Protest proti válce v Iráku“. Skutečnosti, že stěžovatel poskytl platformu pokračování aktivit zejm. E. S., se zdá nasvědčovat i podobnost názvu zamýšleného shromáždění s předchozím shromážděním, organizovaným E. S. před budovou izraelského velvyslanectví.

[101] Prokázat přičitatelnost staršího jednání (tj. předcházejícího vzniku stěžovatele) E. S. a P. V. stěžovateli je však obtížné. Tato problematičnost je zvýrazněna tím, že na základě provedených důkazů nebyly tvrzené postoje a jednání E. S. a P. V. jednoznačně a bez pochyb prokázány, ale vedou pouze k (jakkoliv silným) domněnkám o antisemitském postoji jmenovaných, blízkém neonacistické scéně, příp. o jejich sepětí s touto scénou.

[102] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ve výtce vůči žalovanému, že považoval za rozhodný také den a místo shromáždění. Dodává však, že tyto skutečnosti musí být kombinované s takovou charakteristikou svolavatele shromáždění, aby jako nepřímé důkazy nezavdaly pochybnosti o skutečném účelu shromáždění. V posuzované věci dokazování žalovaného ve vztahu k charakteristice stěžovatele nespĺnilo (přes přihlídnutí ke lhůtě pro rozhodnutí žalovaného) minimální standard, který je na tento úkon třeba klást. Ve vztahu k prokazovaným charakteristikám osob jednajících za stěžovatele, stejně jako ve vztahu k přičitatelnosti jejich jednání stěžovateli, jsou jistě na místě domněnky o jejich antisemitském smýšlení a spojení s neonacistickou scénou, skutečnosti odpovídající těmto domněnkám však nelze mít bez rozumných pochybností o opaku za prokázané.

[103] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli také v jeho pochybnostech o míře, do níž může být spojován s obsahem jiných než jeho webových stránek. Stěžovatel namítl, že s jeho osobou nemají nic společného a nelze vyloučit ani jejich účelové vytvoření. Nejvyšší správní soud podotýká, že obsah stěžovatelem přímo nekontrolovaných webových stránek může být relevantní např. tehdy, pokud by bylo prokázáno, že se na jeho vytvoření podílely osoby, ke kterým má stěžovatel konkrétní vazby a jejichž jednání mu lze přičíst. Podstatná může být např. i skutečnost, zda se stěžovatel od podobných informací distancuje apod. Nic podobného však v posuzované věci nebylo zkoumáno, prokazováno a tím méně prokázano.

### Konkrétní námítky 3

[104] Dále stěžovatel namítl, že mu žalovaný sám nabídl jednu z tras pochodu zakázaného shromáždění (Tychonova – Mariánské hradby – Jelení – U Brusnice – Kanovnická – Hradčanské náměstí) jako alternativní trasu původně zamýšleného pochodu. V této souvislosti stěžovatel zdůraznil, že se nejprve pokusil uspořádat shromáždění v jiný den, aby vyhověl nesouhlasu

žalovaného s datem shromáždění 10. 11. a teprve poté chtěl v souladu s nabídkou žalovaného uspořádat shromáždění v různých místech Prahy. Vůle uspořádat shromáždění v jiný den a na jiných místech podle stěžovatele prokazují, že účelem shromáždění nebylo směřovat k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Závěr městského soudu, že „*změnil-li žalobce teprve takto, pod tlakem okolností, místo zamýšleného shromáždění, neznamená to, že se změnou místa shromáždění se změnil i jeho skutečný, původně zamýšlený účel*“ nemá podle stěžovatele zákonný ani věcný podklad a je nepřezkoumatelný.

[105] Základ této námitky míří na porušení principu legitimního očekávání a nepřímo také principu právní jistoty. Stěžovatel, jemuž žalovaný nejprve sám nabídl jednu z později zakázaných tras pochodu, oprávněně očekával, že mu shromáždění oznámené na tuto trasu nebude zakázáno. Ve zcela výjimečném případě si lze představit, že správní orgán na základě nových skutečností, které mu bez jeho viny nemohly být předem známy, změnil dříve deklarovaný právní názor. Tuto změnu však musí podepřít podrobnou argumentací a vždy je třeba vážít, zda zájem na aplikaci práva, která se liší od dříve deklarovaného postoje, převáží porušení zásady legitimního očekávání, příp. právní jistoty (k zásadě legitimního očekávání srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS, k zásahu do právní jistoty srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06, <http://nalus.usoud.cz>, bod 16). Žalovaný se však ve svém rozhodnutí předchozí nabídkou stěžovateli výslovně nezabýval. Na základě provedených důkazů (které ovšem, jak shora v tomto rozsudku uvedeno, neobstály) uzavřel, že účel původního shromáždění směřoval k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Následných osm oznámení o konání shromáždění (z nichž dvě jsou předmětem přezkumu v nyní posuzované věci) žalovaný zhodnotil jako účelovou snahu jak skrýt skutečný účel shromáždění. Obdobně uzavřel městský soud, že se změnou shromáždění nezměnil jeho skutečný, původně zamýšlený účel.

[106] Žalovaný, který se nijak nevypořádal se skutečností, že jednu z později zakázaných tras pochodu stěžovateli dříve sám nabídl, porušil jeho legitimní očekávání. Prokázal-li by žalovaný, že skutečný účel shromáždění směřoval k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ nebo náboženské vyznání, mohl těmito závažnými a principiálními důvody směřujícími k dosažení určité právem chráněné hodnoty vyvážit porušení legitimního očekávání stěžovatele. To se však v posuzované věci nestalo.

[107] Dále se stěžovatel rozešel s žalovaným a městským soudem v náhledu na skutečnost, že stěžovatel oznámil konání shromáždění formou pochodu v trasách mimo tzv. pražské židovské město. Stěžovatel tím demonstruje účel shromáždění, který neodůvodňuje jeho zákaz, zatímco žalovaný a městský soud toto jednání považují za účelovou snahu o zastření skutečného účelu shromáždění.

[108] S ohledem na skutečnost, že žalovaný neunesl své důkazní břemeno o skutečném účelu posuzovaných shromáždění, je i vypořádání této námitky nutně obecné. Nejvyšší správní soud připomíná, že závěr o skutečném účelu shromáždění se musí opírat o důkazy nenechávající pochyb o tomto účelu. V zásadě stejné nároky je třeba klást na zákaz dalších shromáždění, která by svolavatel nahlásil na jiný čas nebo místo namísto původně zakázaného shromáždění. Bude-li tedy správní orgán schopen prokázat, že i tato další shromáždění směřují k původnímu účelu a je tak odůvodněn zákaz shromáždění, shromáždění zakáže. Právě schopnost prokázat dostatečně věrohodnými důkazy skutečný účel každého jednotlivě zakazovaného shromáždění vytváří překážku pro postup správního orgánu, který by ze zákazu určitého shromáždění určitého svolavatele dovodil bez dalšího možnost zakázat jakákoliv jiná shromáždění téhož svolavatele pouze s odkazem na časovou nebo místní souvislost.

[109] Škála důkazů, jimiž může správní orgán své rozhodnutí podložit, je natolik široká, že ji nelze ve zde nastíněné obecné úvaze vyčerpat. Nejvyšší správní soud proto dodává jen ke shora nastíněné výjimečné možnosti zakázat shromáždění na základě nepřímých důkazů, představovaných např. charakteristikou svolavatele, určitým způsobem významného místa a času shromáždění, že zmíněná kombinace umožňuje zákaz shromáždění pouze vytvoří-li tyto důkazy v každém jednotlivém případě a v kontextu konkrétních skutečností uzavřenou a na sebe navazující soustavu důkazů, vedoucí k jedinému možnému závěru. Bude-li chtít správní orgán zakázat další shromáždění s tím, že i ta směřují k původnímu účelu odůvodňujícímu zákaz a zjištěnému na základě nepřímých důkazů, musí opět unést důkazní břemeno. Odpadne-li přitom z původních nepřímých důkazů např. určitým způsobem významný čas či místo shromáždění, musí zbývající důkazy stále vést k jednoznačnému a nepochybnému závěru o účelu i těchto dalších shromáždění.

[110] Stěžovatel se mýlí v názoru, že by v případě prokázaného účelu shromáždění odůvodňujícího zákaz podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona (k čemuž ovšem v nyní posuzované věci nedošlo) byl tento zákaz relativizován jen tím, že svolavatel následně svolá řadu dalších shromáždění v jiném čase nebo místě. Na druhé straně nelze akceptovat, že by prokázání určitého účelu shromáždění na základě nepřímých důkazů mohlo vést k možnosti zakazu shromáždění téhož svolavatele v jiném čase nebo místě, aniž by i v případě těchto dalších shromáždění byla bez rozumných pochybností o opaku prokázána souvislost jejich účelu s účelem původně plánovaného shromáždění.

#### **Konkrétní námitky 4**

[111] Stěžovatel vytkl žalovanému, že zakázal osmi totožnými rozhodnutími osm shromáždění, aniž by se jimi podrobně zabýval, především v kontextu místa, kdy předchozí zakazy odůvodnil blízkostí židovských objektů.

[112] Ve vypořádání této námítky Nejvyšší správní soud především pro stručnost odkazuje na odůvodnění předchozí části. Žalovaný neunesl své důkazní břemeno, dvě z osmi rozhodnutí, která jsou předmětem přezkumu v nyní projednávané věci, neobstála, proto neobstojí ani konstrukce, která dovodila souvislost mezi účelem původně zakázaného shromáždění a účelem nyní posuzovaných shromáždění.

[113] Zcela na okraj a nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že oznámení více shromáždění jedním svolavatelem na různých místech a na stejnou dobu vyvolává důvodné pochybnosti o vůli svolavatele realizovat všechna ohlášená shromáždění. Mezi povinnosti svolavatele totiž patří explicitně nestanovená, ale v kontextu ostatních povinností zřejmá povinnost fyzicky se účastnit shromáždění (srov. zejm. § 6 shromažďovacího zákona). Je-li svolavatelem právnická osoba, lze o této povinnosti hovořit ve vztahu k osobě zmocněné jednat jménem svolavatele a osobě zmocněné jednat v zastoupení svolavatele. Mnohost shromáždění oznámených jedním svolavatelem na různých místech ve stejnou dobu přitom splnění této povinnosti – a tím i dalších povinností podle § 6 shromažďovacího zákona, prakticky vylučuje. U (svolavatele shromáždění) právnické osoby platí výhrada v předchozí větě potud, jsou-li osobami zmocněnými jednat jménem a v zastoupení svolavatele u různých shromáždění tytéž fyzické osoby. Tyto pochybnosti ovšem nenaplnují žádný ze zákonem předvídaných důvodů zakazu shromáždění a mohly by nalézt procesního vyústění a významu snad jen při poměrování práva shromáždění a jiného ze základních lidských práv v případě jejich shora naznačeného střetu.

#### **Konkrétní námitky 5**

[114] Dále stěžovatel namítl, že v jeho případě nebyly splněny podmínky pro zákaz shromáždění ve smyslu článku 19 odst. 2 Listiny, resp. článku 11 odst. 2 Úmluvy. Nebyl totiž naplněn § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, zákaz nebyl přiměřený ani v demokratické společnosti nezbytný.

[115] Jak shora uvedeno, žalovaný neprokázal naplnění důvodů zákazu ve smyslu § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona. Stížní námitka je proto důvodná.

[116] V obecné rovině Nejvyšší správní soud a v návaznosti na odůvodnění dodává, že zákaz opřený o prokázané naplnění důvodů ve smyslu § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona lze považovat za přiměřený a v demokratické společnosti nezbytný akt vedoucí nejen k ochraně veřejného zájmu, ale také relativně konkrétních práv relativně konkrétních (skupin) osob majících oporu v ústavním pořádku. Takový zákaz pak nepředstavuje porušení práva shromáždění a práva na svobodu projevu, přestože vede v konkrétním případě k jejich omezení.

### Konkrétní námitky 6

[117] Konečně stěžovatel bez dalšího upřesnění obecně namítl, že se městský soud nevypořádal dostatečně s žalobní argumentací.

[118] Nejvyšší správní soud neshledal námitku důvodnou. Míra její obecnosti umožňuje pouze stejně obecné vypořádání této námitky. Především je třeba uvést, že se městský soud zabýval všemi žalobními body a své závěry ve vztahu k jednotlivým bodům řádně odůvodnil. Samotná skutečnost, že Nejvyšší správní soud shledal některé stížní námitky důvodnými a jim odpovídající závěry městského soudu nesprávnými, nevede bez dalšího k nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu.

### V.3 Závěr

[119] Kasační stížnost je důvodná, proto Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, kterému vrátil věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[120] Pouze na okraj Nejvyšší správní soud konstatuje, že na rozdíl od věci vedené u něj pod sp. zn. 8 As 51/2007 (rozhodnutí č. 1468/2008 Sb. NSS) rozhodl v nyní posuzované věci v běžném pořadí. Věc vedená pod sp. zn. 8 As 51/2007 mu byla doručena ještě před plánovaným datem tehdy posuzovaného shromáždění a přednostní vyřízení věci tedy dávalo smyslu. V nyní posuzované věci byl spis s kasační stížností předložen Nejvyššímu správnímu soudu s odstupem několika měsíců po plánovaném datu shromáždění (ostatně, samotná kasační stížnost byla podána již po tomto datu) a nebyl dán důvod k přednostnímu vyřízení věci.

[121] Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. srpna 2009

JUDr. Petr Příhoda  
předseda senátu