

Nejvyšší správní soud, 8 As 7/2008-116, [1953/2009 Sb. NSS]

1953

**Shromažďovací právo: zákaz shromáždění; skutečný účel shromáždění; princip proporcionality**

k § 10 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 259/2002 Sb. (v textu též „shromažďovací zákon“)

**I. Zákaz shromáždění lze odůvodnit jeho skutečným účelem, odlišným od oznámeného, naplňuje-li podmínky zákazu ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.**

**II. Zákaz shromáždění, který dovozuje jeho účel pouze z charakteristiky svolavatele shromáždění a určitým způsobem významného místa a data/času shromáždění, se musí opírat o 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 účelu shromáždění, že z nich je možno dovodit právě jediný závěr.**

**III. Řešení přímého střetu shromažďovacího práva s jiným ze základních lidských práv nelze zobecnit a musí se vždy odvíjet od konkrétních skutkových okolností za současného zohlednění principu proporcionality.**

**IV. Vychází-li správní orgán z odvozeného důkazu, je nutné, aby ověřil věrohodnost původních zdrojů informací a v možném rozsahu i pravdivost těchto informací.**

**V. Mnohost shromáždění oznámených jedním svolavatelem ve stejnou dobu na různá místa vyvolává pochybnosti o vůli svolavatele realizovat všechna ohlášená shromáždění, ale není důvodem jejich zákazu podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116)*

**Prejudikatura:** č. 835/2006 Sb. NSS, č. 1350/2007 Sb. NSS, č. 1468/2008 Sb. NSS, č. 1557/2008 Sb. NSS, č. 1841/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 111/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 23/05), č. 14/1994 Sb.; rozsudek ESLP ze dne 29. 6. 2006, *Öllinger proti Rakousku* (stížnost č. 76900/01, ECHR 2006-IX)\*, a ze dne 3. 5. 2007, *Bączkowski a další proti Polsku* (stížnost č. 1543/06, ECHR 2007-VI)\*\*.

**Věc:**

Občanské sdružení Mladí národní demokraté proti Magistrátu hlavního města Prahy,  
o zákazu shromáždění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 29. 10. 2007 ve 12.40 hod. oznámil shromáždění - pouliční průvod, který se měl 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. Žalovaný rozhodl dne 30. 10. 2007 tak, že zakázal shromáždění - pouliční průvod, „... *neboť účel shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisli a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání*“.

Žalobce dne 29. 10. 2007 ve 12.40 hod. oznámil další shromáždění - pouliční průvod, který se měl 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. Žalovaný rozhodl dne 30. 10. 2007 tak jak v předešlém případě, tedy zakázal shromáždění - pouliční průvod z výše uvedených důvodů.

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 žaloby zamítl. Městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007. čj. **8 As 51/2007-67**, uvedl, že správní orgán při posuzování, zda účel shromáždění nenaplňuje 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. Žalovaný zakázal předmětná shromáždění podle **§ 10** odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona, 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 neznamena, že se změnou místa shromáždění změnil i jeho skutečný, původně zamýšlený účel. Městský soud uzavřel, že žalovaný měl dostatek důkazů pro to, aby dovedl skutečný účel svolaných shromáždění a učinil závěr, že tento (skutečný) účel shromáždění naplňuje zákonný důvod pro jejich zákaz.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle **§ 103** odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Rozhodnutí žalovaného i rozsudek městského

soudu jsou podle stěžovatele „v rozporu s ustanovením § 46 správního řádu z roku 1967, neboť nevycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věci“. 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. 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-li správní orgán v tomto směru odpovídající důkazní břemeno, nepovažuje stěžovatel za správný. 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. Zbořila a obsah internetových stránek. Stěžovatel však namítl, že tyto důkazy nemají žádnou vypovídací hodnotu. Odborná vyjádření dr. Zbořila 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. Z internetových stránek stěžovatele nevyplývá 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. 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.

Žalovaný ve svém vyjádření ke 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 nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Namítl-li stěžovatel rozpor napadených rozhodnutí s § 46 správního řádu z roku 1967, žalovaný připomněl, že tento předpis již nebyl v době vydání napadených rozhodnutí v účinnosti a jeho porušení tedy pojmově nepřipadalo v úvahu. Žalovaný uvedl, že si před vydáním napadených rozhodnutí „zajistil dostatečné důkazy o skutečném účelu oznámeného shromáždění“. Zpráva Policie ČR, správy hlavního města Prahy, ze dne 4. 10. 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. Zdeňka Zbořila ze dne 1. 10. 2007, „ *které se týkalo zjištění skutečností rozhodných pro naplnění důvodů k zákazu shromáždění*“. Tvrzení stěžovatele, že soudy v trestních řízeních nepřikládají odborným vyjádřením PhDr. Zdeňka Zbořila význam, je zavádějící. Jednalo se o jeden z listinných důkazů, které žalovaný hodnotil v souvislosti s dalšími důkazy,

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

### 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** n a p l ň u j e **článek 19 Listiny základních práv a svobod** a mezinárodní závazky České republiky, zejména **článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod** (dále též „Úmluva“), 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 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*“.

[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 namíště 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 k 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 k 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 hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, b) na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelem 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. Melzer, F., *Metodologie nalézání práva*, Brno: služba Knihovnička, 2008, s. 174 a násl., který hovoří o teleologické mezeře; resp. Kühn, Z., *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*, Praha : Karolinum, 2002, s. 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 a další 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 107/200448](#), [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 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. **PI. 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. zprostředkované s udržitelným rozvojem území, s ochranou životního prostředí ad.), ale také zcela konkrétní práva např. vlastníka sousedního pozemku. V případě zákazu shromažďování 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. článků 16, 24 a 25 Listiny].

[43] Řízení o zákazu shromažďování 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. Přehlédnout nelze ani skutečnost, že práva chráněná **§ 10** odst. 1 písm. a) shromažďovacího zákona ze své podstaty zpravidla směřují 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. **PI. 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, nýbrž 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 důvod, 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. náleží 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. **PI. 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 popsany 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 ob stojí 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). 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 stížných námitek. Ty lze rozdělit na námítky polemizující s právním názorem městského soudu obecné a na námítky, které zpochybňují posouzení konkrétních skutečností v nyní projednávané věci.

### V.2.1 Vypořádání obecných stížných 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. Pro-káže-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 námítky 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 předestřanou 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 námítky 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 námítky 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 správního řádu z roku 1967.

[69] Nejvyšší správní soud, shodně s žalovaným ve vyjádření ke kasační stížnosti, připouští, že k porušení § 46 správního řádu z roku 1967 nemohlo v posuzované věci dojít. Jeho účinnost skončila již k 31. 12. 2005 (srov. zejm. § 183 a § 184 správního řádu z roku 2004) a na řízení probíhající v říjnu 2007 se bez jakýchkoliv pochybností nevztahoval.

[70] Z námítky je ovšem patrné, proti čemu brojí - totiž proti skutečnosti, že napadená rozhodnutí nevycházejí ze spolehlivě zjištěného stavu věcí. 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 správního řádu z roku 2004. Proto se zde uplatní názor již dříve vyslovený Nejvyšším

správním soudem ve vztahu k žalobním bodům, podle nějž 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 správního řádu z roku 1967, mají stížní námítky 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. Zbořila není znaleckým posudkem, bylo vypracováno v rámci jiného než nyní přezkoumávaného řízení, a soudy těmto vyjádřením obecně nepřikládají význam.

[77] Podle § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004 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 výluky 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. Zbořila. Stěžovatel totiž netvrdil, a tím méně prokázal, že by odborné vyjádření dr. Zbořila bylo získáno či provedeno (zde s přihlédnutím k omezení vyplývajícím 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 Erik S., jako osoba zmocněná jednat v zastoupení svolavatele je uveden Patrik V. Jak vyplývá ze zápisu z valné hromady Občanského sdružení Mladí národní demokraté z 19. 9. 2007, jsou dva jmenovaní spolu s Michalem P. zakládajícími členy stěžovatele, Erik S. je předsedou rady stěžovatele, Patrik V. a Michal P. jsou členy jeho rady. Podle článku 9 odst. 1 stanov stěžovatele je jeho statutárním orgánem rada.

[79] PhDr. Zdeněk Zbořil 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 PhDr. Zdeňka Zbořila jména ohlašovatelů.

[80] Patrik 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. Erik S. bývá označován za neonacistu na informačním serveru antifa.cz, nepřátelském vůči neonacistickým a jim podobným organizacím. PhDr. Zdeněk Zbořil s odvoláním na zmiňovaný server i další internetové zdroje uvádí také údajné pseudonymy Erika S. na internetu publikované články mj. s protižidovskou tematikou, které mu jsou připisovány. Ve vztahu k Eriku S. ve vyjádření uzavírá, že se lze „domnívat, že alespoň pan Erik 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 Erika S. a Patrika 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. 2001 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 PhDr. Zdeňka Zbořila 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 Erika S. a Patrika V. Jejich hodnocení obecně může být, v mezích shora nastíněné přičitatelnosti jednání fyzických osob právnické osobě, relevantní. Závěry k Patriku V. se však odvíjejí pouze od jedné kritické zmínky na internetu. Erika 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 Eriku S. formulován velmi opatrně „Lze se tedy domnívat,“.

[83] Skutečnost, že vyjádření PhDr. Zdeňka Zbořila 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 potvrdit 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 Patrik V. a Erik S. a jehož název se shoduje s německým sdružením *Jugend Nationaldemokraten*, které je mládežnickou organizací německé neonacistické politické strany NPD.

[87] Erik 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, jeho ideologie směřuje k potlačování práv a svobod jiných osob, tato organizace 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. Erik 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] Patrik 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 Ernesta 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 nahlášený 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 PhDr. 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 přitom 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. výslechem 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 PhDr. 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 dovést spojitost mezi nimi ani jejich ideovou shodu. Dopis Policie žádné další skutečnosti týkající se přímo stěžovatele neobsahuje a zabývá se osobami Erika S. a Patrika 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 Erika 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 Erik 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 Patrika 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 Ernesta 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 dovedl spojení Erika S. s Národním odporem také z oznámení o konání shromáždění, které Erik 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 Erika S. ke jmenovaným státům v konkrétním kontextu (politika v Iráku), nelze z něj ovšem dovést antisemitské smýšlení Erika S. Zmínka o transparentech může být nepřímým důkazem o spojení Erika 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 Erika 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 Erika S. a Patrika 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 Erik S. a Patrik V. byli uvedeni jako osoby zmocněné jednat jménem svolavatele a v zastoupení svolavatele. Erik 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. Erika S., se zdá nasvědčovat i podobnost názvu zamýšleného shromáždění s předchozím shromážděním, organizovaným Erikem S. před budovou izraelského velvyslanectví.

[101] Prokázat přičitatelnost staršího jednání (tj. předcházejícího vzniku stěžovatele) Erika S. a Patrika V. stěžovateli je však obtížné. Tato problematičnost je zvýrazněna tím, že na základě provedených důkazů nebyly tvrzené postoje a jednání Erika S. a Patrika 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 nesplnilo (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 změní 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 vážit, zda zájem na aplikaci práva, převáží nad porušením 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. náleží 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 je v tomto rozsudku shora 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 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 dovedl 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 shromážděvacího 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 zákazu 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 zákazy odůvodnil blízkostí židovských objektů.

[112] Ve vypořádání této námitky 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 zákazu shromáždění a mohly by nalézt procesní vyústění a význam 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 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. (...)

---

### **Poznámky pod čarou:**

- \* Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ASPI), č. 1/2007, s. 41.
- \*\* Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ASPI), č. 5/2007, s. 288.