



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Nacionalisté, z. s.**, se sídlem Braunerova 563/7, Praha 8, zastoupený Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem se sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části Brno-střed**, se sídlem Dominikánská 264/2, Brno, zastoupený Mgr. Vítem Křížkou, advokátem se sídlem Soudní 467/1, Brno, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2021, čj. 31 A 76/2019-132,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2021, čj. 31 A 76/2019-132, **se z a m í t á .**
- II. Výrok III. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 9. 2021, čj. 31 A 76/2019-132, **se r u š í .**
- III. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.
- IV. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Roberta Cholenského, Ph.D., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval právní povahou rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění

účinném od 1. 11. 2016 (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), a důvodem, pro který zástupce žalovaného shromáždění žalobce rozpustil. Dále se zabýval tím, zda nerespektování pokynů zástupce úřadu udělených podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím může být důvodem k rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 téhož zákona, jak je rozloženo důkazní břemeno mezi žalobce a žalovaného v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, zda žalovaný prokázal svá tvrzení týkající se důvodu k rozpuštění shromáždění a zda Krajský soud v Brně rozhodl správně o náhradě nákladů řízení o žalobě.

[2] Žalobce svolal na 1. 5. 2019 v Brně shromáždění formou průvodu, který měl vyjít ze Zelného trhu a skončit na Mendlově náměstí. Průvod došel do prostoru tramvajové smyčky Nové sady, kde zástupce žalovaného vyzval žalobce kolem 20:02 hod. ke změně trasy pochodu. Poté kolem 20:12 hod. zástupce žalovaného shromáždění rozpustil.

[3] Žalobce následně podal u krajského soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Ten měl spočívat ve vydání výzvy ke změně trasy průvodu a v rozpuštění shromáždění. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem určil, že rozpuštění shromáždění bylo nezákonné (výrok I.). Ve zbylém rozsahu žalobu jako nedůvodnou zamítl (výrok II.) a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení (výrok III.).

[4] Krajský soud provedl k důkazu videozáznamy zachycující situaci průvodu v čase 20:02, 20:07 a 20:12 hod., videozáznam dostupný na stránkách echo24.cz, výslech zástupce žalobce pana L. a svědků pana Š. (zástupce žalovaného), pana P. a pana S. Na základě provedeného dokazování dospěl k závěru, že v době od 20:02 do 20:07 hod. byla žalobci udělena výzva k ukončení shromáždění v prostoru tramvajové smyčky. Následně došlo k dohodě mezi žalobcem a žalovaným o změně trasy. Žalobce upravit v souladu s touto dohodou pozici průvodu. Poté spolu zástupce žalobce a žalovaného komunikovali. Na obsahu rozhovoru se však neshodnou. Tato komunikace nebyla ani nijak zachycena. Zástupce žalovaného vyhlásil rozpuštění shromáždění ve chvíli, kdy byl průvod seřazen směrem k hlavnímu nádraží v Brně. V tento okamžik neměli účastníci pochodu v rukou žádné pochodně. Pochodně byly na místo přineseny ve stejné době, kdy bylo vyhlášováno rozhodnutí o rozpuštění shromáždění.

[5] Rozpuštění shromáždění bylo odůvodněno tak, že „*ve smyslu ustanovení § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím rozpouští toto shromáždění. Důvodem je neuposlechnutí výzvy zástupce úřadu ke změně místa konání tohoto shromáždění. Svolavatel nepřistoupil ani na navrženou náhradní trasu. Vyzývám účastníky shromáždění, aby se pokojně rozešli. Kdo této výzvy neuposlechne, dopustí se přestupku podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím. Shromáždění je tímto rozpuštěno.*“ Důvodem rozpuštění shromáždění proto nebylo to, že by účastníci páchali trestné činy nebo že by měli zakryté obličeje. Z provedeného dokazování zároveň jednoznačně nevyplývá, že by důvodem pro rozpuštění byla skutečnost, že účastníci měli u sebe střelné zbraně, výbušniny, pyrotechnické výrobky nebo jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví. Během vyhlášení rozhodnutí o rozpuštění shromáždění a po jeho rozpuštění sice byly na místo přineseny pochodně, které byly rozdány a poté zapáleny, avšak o pochodních jako zbraních podle § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím nebylo v rozhodnutí o rozpuštění nic řečeno. Argumentace charakterem pochodní a jejich symbolickým významem se poprvé objevuje až ve vyjádření k žalobě.

pokračování

Důvodem rozpuštění shromáždění tak byla skutečnost, že se účastníci neřídili pokyny a výzvami úřadu. Těmi měla být výzva ke změně místa shromáždění, pokyn vydat se na dohodnutou trasu a pokyn nezapalovat pochodně.

[6] Krajský soud se proto zabýval dále tím, zda výzvy a pokyny byly organizátorům shromáždění sděleny. Na žalovaném leží důkazní břemeno ohledně existence důvodů pro rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Z provedeného dokazování vyplývá, že jediná výzva ke změně trasy, potažmo dohoda na změně trasy, proběhla mezi žalobcem a žalovaným v 20:02 hod. (respektive v 20:07 hod.). Po uzavření dohody došlo ke změně postavení čela průvodu tak, že průvod směřoval k hlavnímu nádraží. Svoje postavení upravila i Policie ČR tak, aby zajistila možnost pochodu průvodu. Výzva k ukončení shromáždění v prostoru tramvajové smyčky v 20:02 hod. byla konzumována následnou dohodou mezi žalobcem a žalovaným v 20:07 hod. Nebylo prokázáno, že by v časovém rozmezí od 20:07 hod. do okamžiku rozpuštění shromáždění bylo žalobci sděleno jakékoliv další rozhodnutí týkající se změny místa konání shromáždění nebo trasy pochodu. Pouze zástupce žalovaného (pan Štika) tvrdí existenci výzvy ke změně trasy a dalších pokynů. Ostatní osoby buď další výzvu neslyšely (svědek Pechanec a Svoboda), nebo ji výslovně popřely (zástupce žalobce pan L.). Žalovaný proto neprokázal, že by rozpuštění shromáždění předcházela výzva ke změně místa konání shromáždění nebo jeho trasy.

[7] Krajský soud přisvědčil žalovanému, že není povinen dokumentovat každou výzvu svolavatelé nebo sdělení účastníkům v průběhu shromáždění. Výzvy, které měly padnout v průběhu rozhovoru mezi zástupci žalovaného a žalobce, mohli potvrdit další svědci, pokud by je zástupce žalovaného přizval k asistenci. Nemožnost prokázat obsah dalších výzev, jež vedly k rozpuštění shromáždění, proto tíží zástupce žalovaného. Pokud by soud bral jako klíčovou pouze výpověď zástupce žalovaného, zbavil by žalobce možnosti jakékoliv obrany za situace, kdy skutkový stav nebyl jednoznačný. Žalovaný popisuje skutkovou situaci, která vedla k rozpuštění shromáždění, odlišně od toho, co prokazují videozáznamy. K rozpuštění shromáždění totiž došlo dříve, než byly pochodně rozdány mezi účastníky shromáždění a následně zapáleny. Sám zástupce žalovaného vypověděl, že všechny další pokyny a výzvy po dohodě o změně trasy byly vydány před tím, než byly pochodně rozdány. Nekonzistentnost vyjádření žalovaného a často i jeho protichůdnost s výpovědí zástupce žalovaného nepřidává na hodnověrnosti výpovědi zástupce žalovaného. Požadavek na prokázání situace na místě jiným způsobem je proto přiměřený.

[8] Protože nebylo prokázáno naplnění podmínek pro vydání výzvy podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím, došlo k rozpuštění shromáždění žalovaným nezákonně. Krajský soud se proto nezabýval charakterem pochodní, pochodňových pochodů a žalobce. Jde-li o výzvu z 20:02 hod., žalobce v jejím důsledku nebyl zkrácen na svých právech. Dohodl se totiž s žalovaným na změně trasy, která odpovídala požadavkům žalobce na její délku. V tomto rozsahu tedy krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[9] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti výrokům I. a III. rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Zástupce stěžovatele ve výpovědi před krajským soudem uvedl, že se

účastníci po dohodě o změně trasy seřikovali směrem k hlavnímu nádraží a chtěli použít pro zbytek průvodu pochodně. Následně diskutoval se zástupcem žalobce, kterému sdělil, že v případě zapálení pochodní vidí nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění. Vydal pokyn pochodně nezapalovat. Následně dostal zprávu od policie, že je trasa připravena, a vydal pokyn, aby se vydali na pochod. Zástupce žalobce však po přípravě trojstupu odmítl pokračovat v pochodu. Zástupce stěžovatele proto vyzval zástupce žalobce, aby pokračovali ve shromáždění po nově dohodnuté trase, což však opětovně odmítl. Na základě toho vyzval žalobce, aby shromáždění ukončil, a jelikož tak neučil, tak shromáždění rozpustil. Neuposlechnutí pokynů, aby nebyly zapalovány louče, aby se shromáždění vydalo na pochod a aby se pokračovalo po dohodnuté trase, byly důvodem pro rozpuštění shromáždění. Před rozpuštěním shromáždění nebyla na místě žádná zapálená louč. Zástupce stěžovatele (pan Š.) však viděl, jak se rozdávají, a proto vyzval k ukončení shromáždění. Louče byly nachystány v krabicích. Obával se, že účastníci shromáždění ohroží sami sebe. Situace šla k zapálení pochodní.

[10] Podle krajského soudu nebylo prokázáno, že by od 20:07 hod. do okamžiku rozpuštění shromáždění bylo žalobci sděleno další rozhodnutí stran změny místa konání shromáždění nebo trasy pochodu. Zástupce stěžovatele tak je jedinou osobou, která tvrdí existenci další výzvy ke změně trasy nebo dalších pokynů. Soud však verzi stěžovatele neuvěřil. Krajský soud nehodnotil důsledně věrohodnost svědků. Svědci navržení žalobcem vypovídali účelově. Naopak zástupce stěžovatele byl na místě jako úřední osoba a nemá žádný zájem na výsledku řízení. Je běžné, že správní orgány vycházejí z výsledků policistů a úředníků a přiznávají jim vyšší důkazní sílu. Na videozáznamu je zachycena komunikace mezi zástupci stěžovatele a žalobce. Přestože nejde slyšet obsah rozhovoru, ve spojení s dalšími důkazy (zejména výsledkem zástupce stěžovatele) je zřejmé, že komunikace proběhla poté, co zástupce stěžovatele telefonoval s policií, aby zjistil možnost trasy zpět na hlavní nádraží. Soud se opřel pouze o videozáznam a nezohlednil výslech zástupce stěžovatele. Nezabýval se ani otázkou, o čem pravděpodobně hovořili.

[11] Stěžovatel nemohl v souladu se zásadou minimalizace zásahu do základních práv zakázat shromáždění předem z důvodu nošení pochodní. Musel vyčkat, až dojde k ohrožení zdraví. Nečekal však, až dojde k zapálení pochodní či újmě na zdraví, ale rozpustil shromáždění již v okamžiku, kdy se neshodl se zástupcem žalobce na dalším postupu kvůli pochodním. Ten následně odešel dát pokyn k přinesení pochodní a účastníci přinesli bednu s pochodněmi a zapálili je. To vysvětluje, proč k zapálení pochodní došlo až po rozpuštění shromáždění. Zástupce stěžovatele totiž nečekal na jejich zapálení, ale na projev vůle zástupce žalobce, že budou dále pochodovat pouze s pochodněmi. Krajský soud proto hodnotil závěr shromáždění zjednodušeně, lineárně a bez souvislostí.

[12] Přestože na místě zaznělo, že důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo neuposlechnutí výzvy, šlo mj. o výzvu k nezapalování pochodní. Z videozáznamu po rozpuštění shromáždění je patrné, že zástupce stěžovatele nesouhlasil se zapalováním pochodní. Výpověď zástupce stěžovatele je věrohodná. Výzva k nezapalování pochodní zazněla. Protože důvodem rozpuštění byla výzva v souvislosti s používáním pochodní, měl se soud zabývat důvodem pro rozpuštění podle § 12 odst. 4 ve spojení s § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím. Krajský soud formalisticky hodnotil důvod rozpuštění jako neuposlechnutí výzvy a zabýval se otázkou, zda tato výzva zazněla. Vyhnul se proto řešení

pokračování

právní otázky, zda je pochodeň zbraň či zda pochodeň sloužila k pohrůžce násilí a vyvolání strachu. Tato otázka je však podstatná pro posouzení naplnění důvodu pro rozpuštění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Nelze trvat na tom, že odůvodnění rozpuštění na místě musí být precizní. Bylo evidentní, že zástupce stěžovatele neuposlechnutím výzvy myslel rovněž výzvu k nezapalování pochodní. Rozpuštění shromáždění je úkon na místě. Jsou proto na něj kladeny nižší nároky stran jeho odůvodnění. Krajský soud uvedl, že „*že de iure (a konečně i dle výpovědi svědka Štíky) byla důvodem rozpuštění shromáždění skutečnost, že se účastníci shromáždění neřídili pokyny a výzvami úřadu, kterými v posuzované věci měla být výzva ke změně místa konání shromáždění spočívající v ukončení shromáždění a nepřistoupení na navrženou náhradní trasu, pokyn vydat se na dohodnutou trasu a pokyn nezapalovat pochodně*“. Následně však uvedl, že se nebude charakterem pochodní, pochodňových pochodů a charakterem žalobce zabývat, neboť nešlo o důvody pro vydání výzvy podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím. Krajský soud si tak protiřečí. Tím, že nezodpověděl otázku, zda shromáždění bylo zákonně rozpuštěno z důvodu použití pochodní jako jiných předmětů, jimiž lze ublížit na zdraví, zatížil rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu vnitřní rozpornosti a nedostatku důvodů.

[13] Rozpuštění shromáždění je zásah na místě a řídí se pouze podmínkami podle zákona o právu shromažďovacím. Zásahy na místě jsou méně formalizované správní akty. Postačí proto sdělit hlavní důvody pro rozpuštění shromáždění. Žádný právní předpis nestanovuje povinnost zdokumentovat každou výzvu svolavatelů a sdělení účastníkům shromáždění. Z judikatury vyplývá pouze požadavek na zdůvodnění rozpuštění shromáždění (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2011, čj. 30 A 30/2010-169). Neexistuje však judikát, ze kterého by vyplýval závěr, že správní orgán tíží důkazní břemeno o celém postupu rozpuštění shromáždění včetně všech faktických výzev. Uplatní se proto základní pravidlo, podle kterého dokazuje ten, kdo tvrdí. Důvod rozpuštění shromáždění (ochrana zdraví a majetku a neuposlechnutí výzev) byl žalobci znám. Stěžovatel monitoroval a zaznamenal průběh shromáždění. Prokázal, že účastníky shromáždění seznámil s důvody jeho rozpuštění. Není však jeho povinností zaznamenat každou ústní výzvu, která v průběhu shromáždění padla. Krajský soud nezdůvodnil, proč žalobci přiznal plnou náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s., přestože ten byl ve věci úspěšný pouze částečně.

[14] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z kasační stížnosti není zřejmé, proč by měl být napadený rozsudek nepřezkoumatelný a která právní otázka byla chybně vyřešena. Předmětem kasačního přezkumu nemůže být hodnocení důkazů krajským soudem. Zástupce stěžovatele má zájem na procesním úspěchu. K jeho výpovědi by mělo být přistupováno jako k pouhému tvrzení účastníka řízení. Soudy nepřiznávají vyšší důkazní sílu výsledku policistů a úředníků oproti jiným svědkům. Rozpuštění shromáždění nebylo odůvodněno tím, že mělo dojít k zapálení pochodní. Tento důvod se poprvé objevil až v písemném podání stěžovatele. Je nepřípustné zpětně odůvodňovat nezákonný postup. K zapalování pochodní navíc došlo až poté, co bylo shromáždění rozpuštěno. Stěžovatel byl s využitím pochodní srozuměn a nic proti tomu nenamítal. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší samostatně přezkoumávat rozhodnutí o nákladech řízení. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná v části, která se týká nezákonnosti rozpuštění shromáždění. Důvodná je však co do výroku krajského soudu o náhradě nákladů řízení o žalobě.

III.1 K namítané nepřezkoumatelnosti

[16] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Stěžovatel totiž namítá, že krajský soud tím, že nezodpověděl otázku, zda shromáždění bylo zákonně rozpuštěno z důvodu použití pochodní jako jiných předmětů, jimiž lze ublížit na zdraví, zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu vnitřní rozpornosti a nedostatku důvodů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[17] Krajský soud na základě provedeného dokazování dospěl k závěru, že důvodem pro rozpuštění shromáždění byla skutečnost, že se účastníci shromáždění neřídili pokyny a výzvami zástupce stěžovatele. Podle krajského soudu nebylo prokázáno, že by důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo to, že účastníci měli u sebe v okamžiku rozpuštění shromáždění střelné zbraně, výbušniny, pyrotechnické výrobky nebo jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví podle § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím (bod 36 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že v bodě 37 napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že se účastníci shromáždění neřídili mj. pokynem zástupce stěžovatele nezapalovat pochodně. Krajský soud však tuto skutečnost uvedl v souvislosti s tím, že důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo to, že se účastníci neřídili „*pokyny a výzvami úřadu, kterými v posuzované věci měla být výzva ke změně místa konání shromáždění spočívající v ukončení shromáždění a nepřistoupení na navrženou náhradní trasu, pokyn vydat se na dohodnutou trasu a pokyn nezapalovat pochodně*“ (bod 37 napadeného rozsudku). Je proto logické, že se krajský soud nezabýval blíže otázkou, zda bylo shromáždění zákonně rozpuštěno z důvodu použití pochodní jako jiných předmětů, jimiž lze ublížit na zdraví, jestliže důvodem rozpuštění shromáždění mělo být to, že se účastníci neřídili pokyny zástupce stěžovatele (k tomu blíže viz část III.2 tohoto rozsudku), kterým podle jeho tvrzení měl být i mj. pokyn nezapalovat pochodně. Napadený rozsudek proto není vnitřně rozporný a ani netrpí nedostatkem důvodů. To, že stěžovatel nesouhlasí se závěry krajského soudu, nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezakládá (rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, nebo ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163).

[18] Napadený rozsudek je srozumitelný a je opřen o dostatek relevantních důvodů. Z napadeného rozsudku je zároveň zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Vadou nepřezkoumatelnosti proto netrpí. Tomu odpovídá i to, že stěžovatel se závěry krajského soudu v kasační stížnosti relevantně polemizuje a namítá jejich nezákonnost. Napadený rozsudek tak zjevně vadou nesrozumitelnosti a nedostatkem

pokračování

důvodů netrpí. Nejvyšší správní soud se proto mohl dále věcně zabývat uplatněnými kasačními námitkami.

III.2 K důvodu rozpuštění shromáždění

[19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval důvodem, pro který zástupce stěžovatele shromáždění žalobce rozpustil. Krajský soud dospěl k závěru, že tímto důvodem bylo pouze to, že se účastníci shromáždění neřídili pokyny zástupce stěžovatele. Stěžovatel namítá, že důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo neuposlechnutí mj. výzvy k nezapalování pochodní. Důvodem rozpuštění tak byla výzva v úzké souvislosti s používáním pochodní. Krajský soud se měl proto zabývat důvodem rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 ve spojení s § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím.

[20] Podle § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím platí, že *účastníci shromáždění nesmějí mít u sebe střelné zbraně, výbušniny nebo pyrotechnické výrobky. Rovněž nesmějí mít u sebe jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, lze-li z okolností nebo z chování účastníků usuzovat, že mají být užity k násilí nebo pohrůžce násilím.*

[21] Podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím platí, že *shromáždění může být rozpuštěno způsobem stanoveným v odstavci 5, jestliže se lze důvodně domnívat, že jeho účastníci při něm páchají trestné činy, pokud se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu nebo nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění podle § 7 odst. 3 a 4 a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým účastníkům shromáždění.*

[22] Podle § 12 odst. 5 téhož zákona dále platí, že *rozpuštění je zásahem na místě. Shromáždění rozpouští zástupce úřadu výzvou svolavatelé, aby shromáždění ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, zejména je nevyzve k rozchodu, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Sdělení musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni účastníci shromáždění mohli seznámit.*

[23] Právo pokojně se shromažďovat je podle čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručeno. Shromažďovací právo patří k základním pilířům demokratického státu. Jeho uplatňování představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky. Jeho prostřednictvím dochází ke kolektivnímu výkonu svobody projevu (nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, bod 22, a ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, body 56 až 57). Shromažďovací právo není absolutní. Lze jej omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu (čl. 19 odst. 2 Listiny). Zákon o právu shromažďovacím upravuje podmínky, za nichž může být shromáždění správním orgánem zakázáno nebo za jejichž splnění může dojít k jeho rozpuštění.

[24] Z výše citovaného § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím vyplývá, že zástupce úřadu může rozpustit právě probíhající shromáždění z důvodu, i) že se lze důvodně

domnívat, že jeho účastníci při něm páchají trestné činy, ii) pokud se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu nebo iii) pokud nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění podle § 7 odst. 3 a 4 zákona o právu shromažďovacím. Rozpuštění shromáždění z těchto důvodů lze pouze v případě, nepodařilo-li se nápravu zjednat jiným způsobem, a to zejména zákrokem proti jednotlivým účastníkům shromáždění.

[25] Rozpuštění shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím ve znění účinném do 31. 10. 2016 bylo rozhodnutím na místě podle § 143 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které se vyhlášovalo ústně. O ústním vyhlášení byl správní orgán povinen vydat účastníkovi písemné potvrzení a následně byl povinen mu bez zbytečného odkladu doručit písemné vyhotovení rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2011, čj. 2 As 86/2011-62, č. 2553/2012 Sb. NSS, *Sdružení Stop genocidě*). Novelou provedenou zákonem č. 252/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, došlo ke změně právní povahy rozpuštění shromáždění. Podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím ve znění účinném od 1. 11. 2016 je rozpuštění shromáždění nově výslovně upraveno jako zásah na místě. Důvodová zpráva k novele k tomu uvádí, že „v § 12 se zpřesňuje postup při rozpuštění shromáždění na místě. Stanovuje se především, že rozpuštění je bezprostředním zásahem na místě, nejde tedy o rozhodnutí ústně vyhlášené na místě. Tato změna je reakcí na změnu judikatury, která se nevyvíjela jednoznačně. Po dlouhou dobu v souladu se záměrem zákonodárce bylo rozpuštění považováno za faktický úkon správního orgánu, proti němuž byly opravným prostředkem tzv. námitky. Posléze však Nejvyšší správní soud posoudil rozpuštění shromáždění za rozhodnutí ústně vyhlášené na místě. Takový přístup je však nepraktický, mj. s ohledem na konsekvence daného postupu (doručování písemného vyhotovení rozhodnutí, otázka účastenství, administrativní náročnost, dvoukolejnost řízení o námitkách a o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu a další).“ Rozpuštění shromáždění tak představuje faktický úkon správního orgánu, proti kterému se lze bránit zásahovou žalobou podle § 13 zákona o právu shromažďovacím ve spojení s § 82 s. ř. s.

[26] Přestože jde o faktický úkon správního orgánu, je zástupce úřadu povinen při rozpuštění shromáždění dodržet zákonný postup podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím. Předně je povinen vyzvat svolavatele, aby shromáždění ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, zejména je nevyzve k rozchodu, sdělí následně zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Sdělení musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni účastníci shromáždění mohli seznámit. Sdělení důvodů rozpuštění shromáždění je podstatné pro to, aby se svolavatel a účastníci shromáždění mohli proti rozpuštění bránit žalobou podle § 13 zákona o právu shromažďovacím. Důvod rozpuštění by proto měl zástupce úřadu sdělit rovněž svolavateli již ve výzvě k ukončení shromáždění (ČERNÝ, P. § 12 Rozpuštění shromáždění. In: ČERNÝ, P., LEHKÁ, M. *Zákon o právu shromažďovacím*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 214). Protože rozpuštění shromáždění představuje faktický úkon správního orgánu, není třeba na místě vydávat písemné potvrzení o rozpuštění shromáždění a následně doručovat písemné vyhotovení rozhodnutí, jak tomu bylo za předcházející právní úpravy (viz bod [25] výše). Zároveň nelze klást na kvalitu sdělení důvodů pro rozpuštění shromáždění stejné nároky jako na odůvodnění správních rozhodnutí. Rozpuštění shromáždění se často děje za

pokračování

zvýšeného hluku a v emočně vypjaté situaci. Podstatné proto je, aby důvody rozpuštění shromáždění byly sděleny zřetelně a srozumitelně tak, aby se s nimi mohli svolavatel a všichni účastníci shromáždění seznámit a aby alespoň rámcově věděli, proč bylo shromáždění rozpuštěno. Sdělený důvod rozpuštění shromáždění zároveň musí odpovídat některému ze zákonných důvodů, pro které lze shromáždění podle § 12 zákona o právu shromažďovacím rozpustit. Při přezkumu zákonnosti rozpuštění shromáždění v řízení o zásahové žalobě pak soud zkoumá, zda byly splněny zákonné podmínky pro rozpuštění shromáždění. Vychází při tom z důvodů, které zástupce úřadu sdělil svolavateli a účastníkům shromáždění na místě. Ty totiž společně s faktickým rozpuštěním shromáždění představují případný zásah do práv svolavatele nebo účastníka shromáždění, proti kterému se lze bránit zásahovou žalobou. Žalovaný správní orgán proto nemůže v řízení před soudem dodatečně měnit nebo rozšiřovat důvody, pro které shromáždění rozpustil. V opačném případě by žalovaný správní orgán mohl dodatečně přijít s důvodem, který nebyl při rozpuštění shromáždění sdělen, a proti kterému svolavatel nebo účastníci shromáždění nemohli relevantně brojit.

[27] Krajský soud na základě provedeného dokazování zjistil, že zástupce stěžovatele účastníkům shromáždění sdělil, že „*ve smyslu ustanovení § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím rozpouštím toto shromáždění. Důvodem je neuposlechnutí výzvy zástupce úřadu ke změně místa konání tohoto shromáždění. Svolavatel nepřistoupil ani na navrženou náhradní trasu. Vyzývám účastníky shromáždění, aby se pokojně rozešli. Kdo této výzvy neuposlechně, dopustí se přestupku podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím. Shromáždění je tímto rozpuštěno.*“ Důvodem rozpuštění shromáždění tak bylo to, že žalobce i) neuposlechl výzvu ke změně místa konání shromáždění a ii) nepřistoupil na navrženou náhradní trasu. Zástupce stěžovatele proto shromáždění nerozpustil z důvodu, že by účastníci shromáždění měli u sebe střelné zbraně, výbušniny, pyrotechnické výrobky nebo jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví podle § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, jak správně podotkl krajský soud (bod 36 a 37 napadeného rozsudku). Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že měl zástupce stěžovatele (dle jeho tvrzení) vydat před rozpuštěním shromáždění pokyn, aby nebyly zapalovány pochodně, a že po rozpuštění shromáždění byly pochodně zapáleny a následně k výzvě zástupce stěžovatele uhašeny. Zástupce stěžovatele totiž účastníkům shromáždění nesdělil, že by důvodem rozpuštění shromáždění bylo to, že účastníci shromáždění měli u sebe pochodně a že z jejich chování nebo z okolností bylo možné usuzovat, že pochodně mají být užity k násilí nebo pohrůžce násilím. Krajský soud se proto správně nezabýval důvodem rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 ve spojení s § 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a tím, zda je pochodně zbraň či zda pochodně sloužily k násilí nebo pohrůžce násilím.

[28] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že stěžovatel teprve v řízení před krajským soudem ve vyjádření k žalobě uvedl, že důvodem rozpuštění shromáždění bylo i to, že účastníci shromáždění měli pochodně jako zbraň (§ 7 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím) a že se shromáždění odchýlilo od oznámeného účelu shromáždění (§ 12 odst. 3 téhož zákona). Krajský soud při posuzování zákonnosti rozpuštění shromáždění k těmto důvodům správně nepřihlédl. Zástupce stěžovatele totiž tyto důvody účastníkům řízení nesdělil při rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 5 zákona o právu

shromažďovacím. Důvody rozpuštění shromáždění sdělené na místě nemůže stěžovatel doplňovat novými důvody v řízení o žalobě (viz bod [26] výše).

[29] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo to, že žalobce neuposlechl výzvu zástupce stěžovatele ke změně místa konání shromáždění a že nepřistoupil na navrženou náhradní trasu (viz bod [27] tohoto rozsudku).

III.3 Nerespektování pokynů zástupce úřadu jako důvod k rozpuštění shromáždění

[30] Krajský soud právně kvalifikoval důvod rozpuštění shromáždění tak, že se účastníci shromáždění neřídili rozhodnutím úřadu podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Krajský soud tak zjevně dospěl k závěru, že pokyny zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 téhož zákona spadají pod pojem rozhodnutí úřadu, jejichž nerespektování může vést k rozpuštění shromáždění. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda je tato úvaha správná. Přestože do této otázky nemíří kasační argumentace stěžovatele, je její vyřešení nezbytné pro posouzení důvodnosti zbylých kasačních námitek. Jestliže by totiž nerespektování pokynů zástupce úřadu nemohlo vést k rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím, bylo by nadbytečné zabývat se tím, kdo je povinen existenci pokynů prokázat.

[31] Nejvyšší správní soud se předně zabýval právní povahou pokynů zástupce úřadu. Podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím platí, že *zástupce úřadu může v místě shromáždění udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů, včetně pokynu k úpravě místa konání shromáždění, nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku*. Z citovaného ustanovení vyplývá, že zástupce úřadu je oprávněn v místě shromáždění udílet pokyny v závislosti na aktuální situaci, a to tak, aby byl zajištěn účel shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného zdraví a majetku. Jde o faktické úkony s přímými právními důsledky pro jejich adresáty, jejichž účelem je bezprostředně regulovat shromáždění a chování osob, jichž se shromáždění dotýká (ČERNÝ, P. § 8 Podmínky konání shromáždění. In: ČERNÝ, P., LEHKÁ, M. *Zákon o právu shromažďovacím*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 137). Pokyn tak nepředstavuje správní rozhodnutí. Není totiž výsledkem formalizovaného řízení, jako tomu je v případě správního rozhodnutí podle § 9 ve spojení s § 67 odst. 1 správního řádu.

[32] Jak však již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [24] výše, zástupce úřadu může rozpustit shromáždění mj. tehdy, pokud se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu (§ 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím). Je proto otázkou, zda pod pojem rozhodnutí úřadu spadají i pokyny zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím, přestože jde o faktický úkon správního orgánu.

[33] Při výkladu pojmu rozhodnutí úřadu pro účely určení rozsahu pravomoci zástupce úřadu rozpustit shromáždění je nutné použít všech standardních výkladových metod, tedy vyjít z jazykového významu užitých slov, zohlednit systematiku zákona, sledovat smysl a účel dané úpravy a vzít v úvahu specifické okolnosti vzniku vykládaného ustanovení, to vše v rámci mezi daných ústavně založenou povinností soudu interpretovat „jednoduché“ právo ústavně konformním způsobem. Vzájemný vztah mezi jednotlivými výkladovými

pokračování

metodami nesmí být nahodilý. Žádná z těchto výkladových metod nemůže mít sama o sobě přednost před ostatními, nýbrž musí být užity jako dílčí nástroje pro hledání takového výkladu zákona, který co nejvíce odpovídá hodnotám, na nichž je založen moderní ústavní stát, a principům, jimiž je veden (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, *Komerční banka*, bod 50).

[34] Pokud jde o jazykový výklad, který je pouhým prvotním přiblížením se smyslu a skutečného obsahu právní normy (nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97), zákon o právu shromažďovacím v § 12 odst. 4 výslovně hovoří pouze o možnosti rozpustit shromáždění, neřídí-li se účastníci rozhodnutím úřadu. Nestanovuje však možnost rozpustit shromáždění i v případě, neřídí-li se účastníci pokyny zástupce úřadu.

[35] Dále je třeba přihlídnout k historickému výkladu, tedy záměru zákonodárce. Oprávnění zástupce úřadu rozpustit shromáždění pro nerespektování rozhodnutí úřadu nově stanovila novela provedená zákonem č. 252/2016 Sb. Z důvodové zprávy k novele nic bližšího k tomuto oprávnění nevyplývá. Důvodová zpráva neuvádí, o jaké konkrétní rozhodnutí úřadu se má jednat a zda je zástupce úřadu oprávněn rozpustit shromáždění i v případě, jestliže se účastníci neřídí jeho pokyny. Z důvodové zprávy však vyplývá, že cílem novely mj. bylo, aby úřad nově mohl před samotným konáním shromáždění stanovit podmínky jeho konání, a to pro účely ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných. Možnost rozpustit shromáždění, jestliže se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu, proto zjevně směřuje primárně k rozhodnutí úřadu o stanovení podmínek konání shromáždění podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. Nedodržení těchto podmínek proto může vést k rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Novela však současně v § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím zakotvila pravomoc zástupce úřadu v místě shromáždění udílet pokyny (viz bod [31] výše). Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „zástupce úřadu na místě může udílet pokyny sloužící k zajištění pokojnosti shromáždění. Účelem ustanovení je udělit pravomoc k regulaci shromáždění vůči komukoliv – svolavateli, účastníkovi shromáždění i neúčastníkovi, příp. vykonavateli jiného práva. Ustanovení míří např. i na narušování shromáždění nezúčastněnými osobami, může se týkat i pokynů řidičům na vozovce, kde prochází průvod, atd.“ Zákonodárce proto zjevně zamýšlel, aby bylo možné regulovat shromáždění nejen před jeho konáním cestou rozhodnutí podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím, nýbrž i přímo na místě při jeho konání cestou pokynů zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 téhož zákona.

[36] Jde-li o systematický výklad, zákon o právu shromažďovacím rozlišuje mezi rozhodnutím úřadu (o stanovení podmínek shromáždění podle § 8 odst. 2 a o zákazu shromáždění podle § 10) a mezi pokynem zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 tohoto zákona. Tyto pojmy vzájemně nesměšuje [viz například § 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím, podle kterého *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní pokyn zástupce úřadu nebo policisty udělený na základě § 8 odst. 4, a § 14 odst. 3 písm. b) téhož zákona, podle kterého fyzická osoba se jako svolavatel shromáždění dopustí přestupku tím, že pořádá shromáždění, které je na základě zákona nebo rozhodnutí úřadu zakázáno, nebo takové zakázané shromáždění svolává*]. To by nasvědčovalo spíše tomu, že § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím dopadá pouze na rozhodnutí úřadu, nikoliv na pokyny zástupce úřadu.

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval teleologickým výkladem, tedy samotným účelem a smyslem oprávnění zástupce úřadu rozpustit shromáždění, neřídí-li se účastníci rozhodnutím úřadu podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v bodě [23] výše, shromažďovací právo není absolutní. Lze jej zákonem omezit, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu (čl. 19 odst. 2 Listiny). Ochranu těchto zájmů zajišťuje úřad tím, že buď shromáždění zakáže (§ 10 zákona o právu shromažďovacím), nebo tím, že stanoví podmínky jeho konání (§ 8 odst. 2 téhož zákona). O těchto opatřeních rozhoduje úřad před tím, než se shromáždění koná. Úřad tak s ohledem na informační deficit nemůže předvídat pravou povahu shromáždění a chování účastníků v době jeho konání. Zákon o právu shromažďovacím proto umožňuje za účelem ochrany výše uvedených zájmů rozpustit konající se shromáždění na místě, jsou-li proto naplněny podmínky podle § 12 zákona o právu shromažďovacím. Ochranu právem chráněných zájmů zároveň zajišťuje zástupce úřadu (případně policista podle § 8 odst. 6 téhož zákona) tím, že v místě konání shromáždění může udílet pokyny (§ 8 odst. 4 téhož zákona). Pokyny v souladu se zásadou minimalizace zásahů umožňují pružně reagovat na aktuální situaci shromáždění (aby došlo k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů nebo při střetu různých práv a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku), a to tak, aby shromáždění mohlo řádně proběhnout, aniž by došlo k jeho rozpuštění. Účel pokynů vydávaných na místě je proto stejný jako účel rozhodnutí o stanovení podmínek pro konání shromáždění podle § 8 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. Je jím konání shromáždění při současné ochraně právem chráněných zájmů. Nerespektování rozhodnutí úřadu o stanovení podmínek pro konání shromáždění účastníky může vést k tomu, že jsou ohroženy zájmy, k jejichž ochraně rozhodnutí bylo vydáno. V takovém případě může zástupce úřadu (případně subjekty uvedené v § 12 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím), rozpustit shromáždění za účelem jejich ochrany, nepodařilo-li se nápravu zjednat jiným způsobem. Nerespektování pokynů zástupce úřadu rovněž může vést k ohrožení zájmů, k jejichž ochraně podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím je zástupce úřadu oprávněn pokyny udílet. Vztahoval-li by se však § 12 odst. 4 téhož zákona pouze na rozhodnutí úřadu, neměl by zástupce úřadu jinou možnost, jak tyto zájmy chránit, než ukládáním pokut za neuposlechnutí pokynu [§ 14 odst. 1 písm. d) zákona o právu shromažďovacím]. Tato ochrana je však zjevně neefektivní, neboť by v daném okamžiku nezabránila tomu, aby shromáždění pokračovalo v ohrožování či porušování právem chráněných zájmů. Pojem rozhodnutí úřadu podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím je proto třeba vykládat tak, že se vztahuje i na pokyny podle § 8 odst. 4 téhož zákona. Pouze v takovém případě totiž bude možné efektivně chránit zájmy, k jejichž ochraně pokyny směřovaly, pakliže se jimi účastníci shromáždění neřídí a nepodařilo-li se zjednat nápravu jiným způsobem.

[38] Přestože jazykový a systematický výklad nasvědčují spíše tomu, že možnost rozpustit shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím dopadá pouze na rozhodnutí úřadu podle § 8 odst. 2 téhož zákona, dospěl Nejvyšší správní soud s ohledem na historický a zejména teleologický výklad regulace shromáždění ze strany úřadu a zástupce úřadu podle § 8 odst. 2 a 4 ve spojení s § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím k závěru, že zástupce úřadu může rozpustit shromáždění podle § 12 odst. 4 tohoto zákona i v případě, neřídí-li se účastníci shromáždění pokyny zástupce úřadu podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Krajský soud proto dospěl ke správnému (byť implicitnímu) závěru, že

pokračování

zástupce stěžovatele mohl rozpustit shromáždění z důvodu, že nebyly respektovány jeho pokyny (viz bod [29] výše).

III.4 K rozložení důkazního břemene

[39] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou rozložení důkazního břemene stran prokázání důvodů pro rozpustění shromáždění podle § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Stěžovatel namítá, že žádný právní předpis nestanoví povinnost zdokumentovat každou výzvu svolavatelů a sdělení účastníkům shromáždění. Stěžovatele proto netíží důkazní břemeno o celém postupu rozpustění shromáždění včetně všech faktických výzev. Uplatní se základní pravidlo, podle kterého dokazuje ten, kdo něco tvrdí. Žalobce proto musí prokázat svá žalobní tvrzení.

[40] Nejvyšší správní soud rozložení důkazního břemene posoudil a dospěl k tomu, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatele ohledně jeho tvrzení tížilo důkazní břemeno. K tomuto závěru však dospěl na základě chybných východisek, a to z níže uvedených důvodů.

[41] Podle § 82 s. ř. s. platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[42] Podle § 84 odst. 3 s. ř. s. dále platí, že *žaloba mimo obecných náležitostí podání musí obsahovat a) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, b) vylíčení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku.*

[43] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě [25] výše, rozpustění shromáždění představuje faktický úkon, proti kterému se lze bránit zásahovou žalobou podle § 13 zákona o právu shromažďovacím ve spojení s § 82 s. ř. s. Řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je ovládáno dispoziční zásadou. Žalobce je v žalobě povinen označit nezákonný zásah, vylíčit všechny rozhodné skutečnosti a označit důkazy, jichž se dovolává (§ 84 odst. 3 s. ř. s.). Přestože soud není zcela vázán důkazními návrhy žalobce a může provést i důkazy jiné (§ 52 odst. 1 s. ř. s.), je to vždy žalobce, kdo nese důkazní břemeno ve vztahu k tvrzení o existenci nezákonného zásahu správního orgánu (rozsudky NSS ze dne 14. 11. 2014, čj. 6 As 1/2014-30, č. 3170/2015 Sb. NSS, *Statutární město Ostrava*, ze dne 25. 5. 2015, čj. 6 As 255/2014-42, č. 3240/2015 Sb. NSS, *FOOD NOT BOMBS*, bod 36, a ze dne 7. 1. 2016, čj. 7 As 307/2015-31).

[44] Tvrdí-li proto žalobce v nyní projednávané věci, že shromáždění bylo rozpustěno nezákonně v rozporu s § 12 zákona o právu shromažďovacím, je na něm, aby prokázal, že nebyly splněny podmínky pro rozpustění shromáždění zástupcem stěžovatele. Žalobce v žalobě uvedl, že se dohodl se zástupcem stěžovatele na změně trasy průvodu. Přesto zástupce stěžovatele shromáždění rozpustil z důvodu, že nebyla uposlechnuta výzva ke změně místa konání shromáždění a že svolavatel (respektive zástupce žalobce) nepřistoupil na navrženou náhradní trasu. Z doložených videozáznamů má podle žalobce vyplývat, že na

navrženou náhradní trasu přistoupil a dle této dohody upravil pozici průvodu. Krajským soudem provedené dokazování tvrzení žalobce prokázalo (viz rekapitulaci v bodě [4] tohoto rozsudku). Žalobce proto unesl důkazní břemeno stran svého tvrzení, že se dohodl se zástupcem stěžovatele na změně trasy, upravil dle této dohody pozici průvodu a že následně došlo k rozpuštění shromáždění.

[45] Stěžovatel ve vyjádření k žalobě mj. uvedl, že po dohodě o změně trasy „se začali účastníci shromáždění stavět do trojřadu a zapalovat pochodně. Na to reagoval zástupce žalovaného výzvou k zákazu zapalování pochodní. E. L. ovšem odmítl dát účastníkům shromáždění takový pokyn a z důvodu vzniklého sporu reagoval také odmítnutím vydat pokyn k pochodu směrem k budově hlavního nádraží. Dohoda o změně trasy tak padla, načež reagoval zástupce žalovaného výzvou ke změně trasy – až nyní – směrem k budově hlavního nádraží po ulici Nádražní. Jelikož E. L. tyto výzvy odmítal, reagoval zástupce žalovaného opětovnou výzvou k ukončení shromáždění z důvodu nerespektování pokynů a následně shromáždění rozpustil z důvodu neuposlechnutí pokynů, kdy svolavatel projevil záměr pokračovat v pochodu formou pochodňového průvodu, a rovněž s ohledem na fakt, že svolavatel nepřistoupil na navrženou náhradní trasu.“ Skutkový stav od okamžiku sjednání dohody o změně trasy do rozpuštění shromáždění se tak podle stěžovatele udál jinak, než jak tvrdí žalobce. Stěžovatel tvrdí, že jeho zástupce dal pokyn nezapalovat pochodně a pokyn ke změně trasy průvodů. Nerespektování právě těchto pokynů pak podle stěžovatele vedlo k rozpuštění shromáždění. Důkazní břemeno ohledně těchto tvrzení však již leželo na stěžovateli, neboť ten tvrdí, že důvodem pro rozpuštění shromáždění bylo nerespektování pokynů vydaných až po sjednání dohody o změně trasy. Je proto na stěžovateli, aby prokázal, že zástupce stěžovatele pokyny vydal a že jejich nerespektování bylo důvodem pro rozpuštění shromáždění. Toho si ostatně musel být stěžovatel sám vědom, neboť ve vyjádření k žalobě navrhl k prokázání těchto skutečností k důkazu videozáznam předložený žalobcem (dostupný na stránkách echo24.cz) a výslech zástupce stěžovatele. V opačném případě by byly na žalobce kladeny procesní nároky, které by nemohl splnit. Jeho žaloba totiž byla založena na tvrzení, že se dohodl se zástupcem stěžovatele na změně trasy průvodu a ten přesto shromáždění rozpustil. Až pokud by stěžovatel prokázal, že výše uvedené další pokyny udělil a že tyto pokyny byly důvodem pro rozpuštění shromáždění, přešlo by břemeno tvrzení a důkazní zpět na žalobce (rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2020, čj. 4 Ads 244/2018-131, *HARTMANN – RICO*, body 64 a 65).

[46] Na výše uvedeném závěru nemění nic ani skutečnost, že stěžovatel není povinen dokumentovat pokyny udělené svolavateli a účastníkům shromáždění. Je pravda, že případné zachycení pokynů na audiovizuálním nebo jiném záznamu by zlepšilo důkazní pozici stěžovatele. Ten však může prokázat svá tvrzení jakýmkoliv jiným důkazním prostředkem (například výslechem svědků). Není proto rozhodné, že není povinen dokumentovat pokyny podle § 8 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatele tížilo ohledně jeho tvrzení důkazní břemeno. Nejvyšší správní soud však částečně koriguje závěry krajského soudu. Rozložení důkazního břemene mezi žalobce a stěžovatele v nyní projednávané věci totiž nevyplývá z § 12 odst. 4 zákona o právu shromažďovacím, nýbrž z povahy žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (viz bod [43] výše). Tato dílčí korekce však není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

pokračování

III.5 K prokázání pokynů zástupce stěžovatele

[47] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda stěžovatel unesl důkazní břemeno ohledně tvrzeného důvodu k rozpuštění shromáždění, tj. zda prokázal udělení pokynů, které neměl žalobce respektovat, poté, co se zástupce stěžovatele dohodl s žalobcem na změně trasy průvodu.

[48] Krajský soud provedl k důkazu mj. videozáznam dostupný na stránkách echo24.cz. Z něj vyplývá, že v čase od 20:07 do 20:12 hod., tj. od sjednání dohody o změně trasy do rozpuštění shromáždění, vedl zástupce stěžovatele se zástupcem žalobce hovor před čelem průvodu. Obsah rozhovoru není na záznamu zachycen. V průběhu vyhlášení rozpuštění shromáždění byly z bílé dodávky přineseny pochodně. Ty byly poté, co bylo shromáždění rozpuštěno, rozdány účastníkům. Následně byly zapáleny a po další výzvě uhašeny (bod 15 napadeného rozsudku). Zástupce stěžovatele vypověděl, že poté, co se zástupcem žalobce dohodl na změně trasy, proběhla mezi nimi další diskuze. Sdělil mu, že v případě zapálení pochodní vidí nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění. Vydal proto pokyn pochodně nezapalovat. Následně dostal zprávu od policie, že je trasa připravena. Vydal proto pokyn, aby se vydali na pochod. Zástupce žalobce však po přípravě trojstupu odmítl pokračovat v pochodu. Zástupce stěžovatele ho proto vyzval, aby pokračovali ve shromáždění po nově dohodnuté trase, což měl zástupce žalobce opětovně odmítnout. Na základě toho ho vyzval, aby shromáždění ukončil, a jelikož tak neučil, tak shromáždění rozpustil. Nerespektování pokynů, aby nebyly zapalovány louče a aby se shromáždění vydalo na pochod, a výzvy, aby se pokračovalo po dohodnuté trase, byly důvodem pro rozpuštění shromáždění (body 16 a 17 napadeného rozsudku). Svědek P. a S. k rozhovoru mezi zástupcem stěžovatele a žalobce vypověděli, že slyšeli pouze opakované dotazy zástupce stěžovatele, kdy průvod vyrazí (body 20 a 21 napadeného rozsudku). Zástupce žalobce vypověděl, že během rozhovoru se zástupcem stěžovatele žádná výzva nezazněla. Obsahem rozhovoru byla debata o tom, jestli už průvod vyjde (bod 22 napadeného rozsudku).

[49] Stěžovatel namítá, že krajský soud nehodnotil důsledně věrohodnost svědků. Svědci navržení žalobcem vypovídali účelově. Naopak zástupce stěžovatele byl na místě jako úřední osoba. Nemá žádný zájem na výsledku řízení. Je běžné, že správní orgány vycházejí z výsledků policistů a úředníků a přiznávají jim vyšší důkazní sílu. Na videozáznamu je zachycena komunikace mezi zástupcem stěžovatele a žalobce. Přestože není slyšet obsah rozhovoru, ve spojení s dalšími důkazy (zejména výsledkem zástupce stěžovatele) je zřejmé, že komunikace proběhla. Krajský soud se opřel pouze o videozáznam a nezohlednil výslech zástupce stěžovatele. Nezabýval se ani otázkou, o čem pravděpodobně hovořili. Jde-li o pochodně, krajský soud hodnotil závěr shromáždění zjednodušeně, lineárně a bez souvislostí.

[50] Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že výsledky policistů a úředních osob mají obecně vyšší důkazní sílu. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 520/16, bod 35, „v demokratickém právním státě, v němž jsou si všichni lidé rovni, nelze obecně bez dalšího přikládat vyšší váhu výpovědím policistů jako příslušníků mocenských složek oproti výpovědím jednotlivců, vůči nimž jsou policejní či jiné státní pravomoci vykonávány.“ Judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z toho, že policistu lze obecně považovat za nestranného svědka (tj. nikoliv nutně věrohodnějšího), neprokáže-li se v konkrétním případě něco jiného. To plyne ze skutečnosti, že policisté jsou

úředními osobami a nemají za normálních okolností na výsledku řízení zájem. Posouzení věrohodnosti výpovědi policistů je ovšem součástí hodnocení důkazů v každém konkrétním případě, při němž je třeba vzít v úvahu všechny okolnosti případu, a nelze výpovědi policistů přiznávat větší věrohodnost než výpovědím jiných svědků. Pochybnosti o věrohodnosti výpovědi policistů vyvstanou zejména tehdy, neshodují-li se jejich výpovědi v podstatných okolnostech věci (rozsudek NSS ze dne ze dne 22. 5. 2013, čj. 6 As 22/2013-27, bod 12 až 17, nebo ze dne 26. 1. 2017, čj. 4 As 216/2016-34, bod 20). Tyto závěry obecně platí i pro zástupce úřadu, který je vyslán na shromáždění podle § 8 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím. Zástupce úřadu se bezprostředně podílí na výkonu pravomoci správního orgánu. Jde proto o úřední osobu podle § 14 odst. 1 správního řádu. Lze proto předpokládat, že za normálních okolností nemá zájem na výsledku shromáždění. Zástupce úřadu tak lze obecně považovat za nestranného svědka. Posouzení věrohodnosti jeho výpovědi je však třeba hodnotit v každém jednotlivém případě a je třeba přihlídnout ke všem okolnostem, které mohou věrohodnost jeho výpovědi snižovat (k tomu viz body [52] a [53] níže).

[51] Liché je rovněž tvrzení stěžovatele, podle kterého se krajský soud nezabýval otázkou, o čem zástupci stěžovatele a žalobce hovořili před rozpuštěním shromáždění. Jak totiž vyplývá z bodu [48] výše, krajský soud se rozhovorem zabýval a k jeho obsahu vyslechl svědky. Dospěl však k závěru, že svědek Pechanec a Svoboda nic bližšího k obsahu rozhovoru neuvedli a že se zástupci stěžovatele a žalobce na obsahu rozhovoru neshodnou, neboť každý z nich tvrdí něco jiného (bod 26 napadeného rozsudku). Jde-li o výpověď zástupce žalobce a svědků Pechance a Svobody, může se stát, že osoba, která se nějakým způsobem podílí na organizaci shromáždění nebo která je jeho účastníkem, nemusí být v případě rozpuštění shromáždění zcela nestranná a může mít zvýšenou motivaci uvádět pouze takové skutečnosti, které jsou jí ku prospěchu. Krajský soud se proto správně zabýval (i s ohledem na to, že stěžovatele tížilo stran jeho tvrzení důkazní břemeno, viz bod [45] tohoto rozsudku), tím, zda výpověď zástupce stěžovatele obsah rozhovoru prokazuje (body 41 až 47 napadeného rozsudku). Je proto nedůvodná i námitka, podle které se krajský soud opřel pouze o videozáznam a nezohlednil výslech zástupce stěžovatele. Jak totiž vyplývá z bodu 47 napadeného rozsudku, krajský soud výslech zástupce stěžovatele zohlednil. Dospěl však k závěru, že „z provedeného dokazování je však naprosto jasně patrné, že k rozpuštění shromáždění došlo dříve, než vůbec byly pochodně rozdány mezi účastníky shromáždění, natož zapáleny. Dokonce svědek Š. vypověděl, že všechny další pokyny a výzvy po dohodě o změně trasy byly vydány před tím, než byly pochodně rozdány. Výpověď zástupce žalovaného a další důkazy jsou tak v rozporu s jeho vyjádřením k žalobě. Za této situace považuje soud požadavek na prokázání situace na místě jinak, než pouze výpovědí p. Štíky za zcela adekvátní, neboť nekonzistentnost vyjádření žalovaného a často i jeho protichůdnost s výpovědí svědka Štíky nepřidává na hodnověrnosti výpovědi svědka, natož aby tato výpověď převážila nad ostatními důkazními prostředky, resp. byla schopna samostatně doplnit mezery v řetězci skutkového stavu.“.

[52] Z výše uvedeného tak vyplývá, že krajský soud měl pochybnosti o věrohodnosti výpovědi zástupce stěžovatele, neboť jeho výpověď neodpovídala vyjádření stěžovatele k žalobě. Krajský soud tak dospěl k závěru, že výpověď zástupce stěžovatele není sama o sobě s to prokázat tvrzení stěžovatele o tom, že zástupce stěžovatele v období od sjednání dohody o změně trasy do rozpuštění shromáždění udělil žalobci jakékoliv pokyny týkající se změny místa konání shromáždění nebo trasy pochodu.

[53] Stěžovatel v kasační stížnosti proti tomuto závěru krajského soudu relevantně nebrojí. Krajský soud nevěrohodnost výpovědi zástupce stěžovatele založil na tom, že jeho výpověď neodpovídala vyjádření stěžovatele v žalobě. V něm stěžovatel totiž uvedl, že zástupce úřadu vydal pokyn nezapalovat pochodně až v okamžiku, kdy byly zapalovány. Zástupce stěžovatele však před krajským soudem vypověděl, že všechny pokyny byly vydány před tím, než byly pochodně mezi účastníky rozdány. Stěžovatel v kasační stížnosti nijak nevysvětluje, proč na tomto rozporu nelze založit závěr o nevěrohodnosti svědka (zástupce stěžovatele), případně proč není dán rozpor mezi jeho vyjádřením k žalobě a výpovědí zástupce stěžovatele. V kasační stížnosti pouze podrobně rozebírá sled událostí vedoucích k rozpuštění shromáždění v souvislosti s pochodněmi. Tím však nijak nereaguje na závěr krajského soudu opřený o rozpor mezi obsahem vyjádření k žalobě a výpovědí zástupce stěžovatele. Jednak relevantně nezpochybnil závěr krajského soudu, podle kterého může nevěrohodnost výpovědi způsobit samotný rozpor mezi výpovědí svědka (zde zástupce stěžovatele) a tvrzením stěžovatele ve vyjádření k žalobě. Zároveň případně neobjasňuje, jak své vyjádření k žalobě ve skutečnosti zamýšlel a proč je v souladu s výpovědí zástupce stěžovatele. Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) se proto nemohl blíže zabývat tím, zda je výpověď zástupce stěžovatele věrohodná či nikoliv. Za této situace proto vyšel z nezpochybněného závěru krajského soudu, podle kterého je výpověď zástupce stěžovatele nevěrohodná s ohledem na rozporná tvrzení ve vyjádření k žalobě (viz bod [51] výše). Důsledkem toho je, že se stěžovateli nepodařilo prokázat, že zástupce stěžovatele udělil žalobci pokyny (aby nebyly zapalovány louče, aby se shromáždění vydalo na pochod a aby se pokračovalo po dohodnuté trase) poté, co se s ním dohodl na změně trasy průvodu. Nejvyšší správní soud proto shledal námitku nesprávného posouzení skutkového stavu věci krajským soudem nedůvodnou. V tomto ohledu je nepodstatná velmi obecná námitka, podle které krajský soud hodnotil závěr shromáždění zjednodušeně, lineárně a bez souvislostí.

[54] Namítá-li stěžovatel v této souvislosti, že nemohl v souladu se zásadou minimalizace zásahů do základních práv zakázat shromáždění předem z důvodu nošení pochodní, neboť musel vyčkat, až dojde k ohrožení zdraví, Nejvyšší správní soud podotýká, že důvodem rozpuštění shromáždění nebylo to, že by pochod měl pokračovat po dohodnuté trase s pochodněmi (viz bod [27] výše). Je proto bezpředmětné zabývat se tím, zda byly pochodně rozdány a zapáleny před rozpuštěním shromáždění nebo až následně, jestliže přítomnost pochodní na shromáždění nebyla důvodem pro rozpuštění shromáždění, který zástupce stěžovatele sdělil na místě postupem podle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím.

III.6 K nákladům řízení o žalobě

[55] Stěžovatel závěrem nesouhlasí s výrokem o náhradě nákladů řízení. Krajský soud žalobě vyhověl pouze částečně. Přesto žalobci přiznal plnou náhradu nákladů řízení, aniž by to odůvodnil.

[56] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*

[57] Krajský soud v bodě 60 napadeného rozsudku uvedl, že „výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému.“

[58] Nejvyšší správní soud předně s ohledem na námitku žalobce, podle které Nejvyššímu správnímu soudu nepřislouží samostatně přezkoumávat rozhodnutí o nákladech řízení, uvádí, že podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná mj. tehdy, směřuje-li pouze proti výroku o nákladech řízení. V takovém případě soud nemůže samostatně přezkoumat výrok o nákladech řízení. Směřuje-li však kasační stížnost rovněž proti výroku o věci samé, je přezkum výroku o nákladech řízení připuštěn. Tak tomu je v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud se proto zabýval námitkou stěžovatele proti výroku o náhradě nákladů řízení o žalobě.

[59] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že krajský soud neodůvodnil, proč přiznal žalobci plnou náhradu nákladů řízení o žalobě, přestože byl žalobce úspěšný pouze částečně. Napadený rozsudek je proto v části týkající se náhrady nákladů řízení o žalobě nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[60] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 6. 2010, čj. 7 Afs 1/2007-64, č. 2116/2010 Sb. NSS, dospěl za situace, kdy je kasační stížnost ve věci samé nedůvodná, ale důvodná je co do výroku o nákladech řízení, k závěru, že „je podle jeho názoru nutné zrušit pouze výrok krajského soudu o nákladech řízení a ve věci samé kasační stížnost zamítnout. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v takovém případě rozhoduje Nejvyšší správní soud, neboť řízení ve věci samé je jeho rozhodnutím ukončeno a v tomto rozsahu tedy Nejvyšší správní soud věc krajskému soudu nevrací k dalšímu řízení (viz ustanovení § 110 odst. 2 věta první s. ř. s. a contrario). Krajský soud by následně usnesením rozhodl pouze o nákladech řízení před ním, přičemž by byl vázán názorem Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát též souhlasí se sedmým senátem v tom, že kasační stížnost proti tomuto usnesení krajského soudu o nákladech řízení by byla nepřípustná podle § 104 odst. 2 s. ř. s. (směřovala by totiž jen proti výroku o nákladech řízení).“

[61] Kasační stížnost ve věci samé není důvodná, a proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti výroku I. napadeného rozsudku zamítl. Zrušil pak pouze výrok III. napadeného rozsudku o nákladech řízení o žalobě pro nepřezkoumatelnost a současně sám rozhodl o nákladech řízení o žalobě (rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2012, čj. 2 As 104/2012-35, č. 2755/2013 Sb. NSS).

[62] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. je základním kritériem při rozhodování o náhradě nákladů řízení úspěch ve věci samé. Podstatou sporu v řízení před krajským soudem byla ochrana před nezákonným zásahem stěžovatele. Žalobce se domáhal určení nezákonnosti dvou faktických úkonů stěžovatele a nebyl s žalobou úspěšný v části, kterou se domáhal určení nezákonnosti výzvy ke změně trasy pochodu. Naopak úspěšný byl v části, kterou se domáhal určení nezákonnosti rozpuštění shromáždění (viz body [2] a [3] výše). Faktické úkony stěžovatele spolu úzce souvisí. Rozpuštění shromáždění následovalo poté, co mělo

pokračování

dojít k výzvě ke změně trasy pochodu ve 20.02 hod., přestože následně došlo ve 20:07 hod. k dohodě mezi zástupcem stěžovatele a žalobce ke změně trasy průvodu (stěžovatel neprokázal existenci jiných pokynů). Žalobce zároveň v žalobě primárně kladl důraz na nezákonnost výzvy ke změně trasy pochodu, od níž odvozoval nezákonnost rozpuštění shromáždění. K samotnému rozpuštění shromáždění argumentoval žalobce v žalobě pouze stručně. Podstata sporu proto primárně spočívala v nezákonnosti výzvy ke změně trasy pochodu. Přestože se krajský soud zabýval zejména tím, zda bylo shromáždění rozpuštěno nezákonně, žalobce zjevně považoval rozpuštění shromáždění za podružný problém vyvěrající z nezákonné výzvy ke změně trasy pochodu. Z pohledu rozhodnutí o nákladech řízení o žalobě proto nebyl ve věci samé úspěšný, neboť neuspěl v jím vymezené podstatě sporu (rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2015, čj. 2 As 198/2015-20, bod 28). Žalobce proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o žalobě příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o žalobě nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel byl v řízení před krajským soudem zastoupen advokátem. Stěžovatel však není malou obcí bez příslušného odborného personálu. Mohl se proto v řízení před krajským soudem hájit relevantně sám. Náklady na zastoupení proto nepředstavují náklady přesahující běžnou úřední činnost (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb., bod 29, a rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2020, čj. 8 As 102/2018-62, bod 58). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak (viz bod [63] níže), že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

IV. Závěr a náklady řízení

[63] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost ve věci samé není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost proti výroku I. napadeného rozsudku podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl (výrok I. tohoto rozsudku). Důvodná však byla ohledně nákladů řízení o žalobě. Zrušil proto výrok III. napadeného rozsudku (výrok II. tohoto rozsudku) a sám rozhodl o nákladech řízení o žalobě (výrok III. tohoto rozsudku), a to tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

[64] Nejvyšší správní soud dále rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost, šlo-li o věc samu, tedy věcnou podstatu sporu. Stěžovatel proto nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jenž má jako úspěšný účastník právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení (výrok IV. tohoto rozsudku).

[65] Náklady řízení o kasační stížnosti na straně žalobce představuje odměna advokáta. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy celkem představovaly 3 400 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu DPH, tj. o 714 Kč. Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem celkem činí 4 114 Kč.

[66] Tuto částku je stěžovatel povinen žalobci zaplatit k rukám jeho zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 30. června 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu