

Základní politické právo pokojně se shromažďovat - jeho garancie a omezení

Mgr. Bc. Patrik Frk



I. Nad pojmem „základní politické právo pokojně se shromažďovat“

Politické právo pokojně se shromažďovat je v České republice ústavně zaručeno, jelikož garantováno právní normou, která je součástí ústavního pořádku České republiky¹⁾, *in concreto* Listinou základních práv a svobod²⁾ (dále jen „Listina“), která ve svém čl. 19 odst. 1 normuje, že právo pokojně se shromažďovat je zaručeno. K tomu nutno připočíst garancie, které právu pokojně se shromažďovat svědčí skrze mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána³⁾.

Avšak předtím, než bude pojednáno o ústavních, zákonných

i mezinárodně-právních zárukách základního politického práva pokojně se shromažďovat, je nezbytné pokusit se vypořádat s pojmem *základní politické právo pokojně se shromažďovat*, resp. minimálně poukázat na to, že zde existují na straně jedné řekněme politická⁴⁾ shromáždění ve smyslu ustanovení čl. 19 Listiny a na straně druhé shromáždění ostatní, tj. shromáždění jiná (rozuměj jiná než politická). Nahlížíme tak na právo pokojně se shromažďovat ve dvou modech. Jednak v modu práva pokojně se shromažďovat, jakožto základního politického práva (*tzn. politická shromáždění*) a jednak v modu práva pokojně se shromažďovat, jakožto nepolitického práva (*tzn. jiná než politická shromáždění*).

Takovéto rozlišení pak činíme na základě kritéria, kterým je účel toho kterého shromáždění tak, jak bude specifikováno níže. I přes toto

1) K ústavnímu pořádku České republiky viz čl. 112 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Ústava ČR“).

2) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod.

3) K některým těmto mezinárodněprávním konvencím ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR viz v textu dále.

4) Přičemž pojem politika zde nutně pojímáme *largo sensu*, tedy tak, jak jej vymezuje Aristoteles ve svém pojetí člověka, jakožto *zoon politikon*.



dělení patří bezesporu obě tato práva do množiny subjektivních veřejných práv⁵⁾, která mají svoji ústavní hodnotu. Rozdíl je pak spatřován především v tom, že v případě politických shromáždění jde o realizaci speciálně upraveného (garantovaného) ústavního práva, které je dále omezeno speciálním zákonem. V případě shromáždění jiných než nepolitických pak jde o realizaci obecné ústavní zásady – zásady legální licence; tato shromáždění jsou dále regulována celou řadou právních předpisů.

Pro úplnost je nezbytné ještě doplnit, že jsou zastávána i stanoviska, která nerozlišují tu či onu formu shromáždění a pod ústavní garancie čl. 19 odst. 1 Listiny podřazují všechna pokojná shromáždění. Tato stanoviska lze kupříkladu demonstrovat právním názorem, který sice připouští, že režimu zákona o shromáždění jsou podřízena jen některá shromáždění, avšak „na všechna pokojná shromáždění bez rozdílu se vztahuje ústavní ochrana svobody shromáždění jako důležitého lidského práva“.⁶⁾ Tento text je pak určitou obecnou polemikou s tímto právním názorem, když vychází z předpo-

5) K pojmu veřejná práva a povinnosti srov. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 4. změněná a doplněná vydání, C.H.Beck, Praha 2001, s. 63 a násl.

6) Černý, P.: *Czech Tek 2005 a právo shromážděvací. In Právní rozhledy 20/2005*, s. 752.

kladu, že nikoliv veškerá pokojná shromáždění, avšak tolika politická shromáždění jsou garantována čl. 19 odst. 1 Listiny; a právě pro tento právní názor bude dále argumentováno.

Dodejme pak ještě, že uvedené rozlišování není pouze jakousi teoretickoprávní exhibicí, ale je nezbytné především pro subsumpci konkrétního shromáždění pod příslušné právní normy, které možnost takové shromáždění konat nejen garantují, ale i aprobují možnost regulace, resp. umožňují nějakou formu státní ingerence, což je (ono podřazení pod tu či onu právní normu) v zásadě účel i výsledek shora uvedeného rozlišování.

Pokud jde o pokus pojmového uchopení práva pokojně se shromážděvat, jakožto základního politického práva, lze uvést následující argumentaci. Tak již ze systematického výkladu (*argumentum a rubrica*) lze nepochybně určit, že právo pokojně se shromážděvat (tedy to, které je výslovně zaručeno čl. 19 odst. 1 Listiny) je právem politickým, jelikož příslušný oddíl Listiny je rubrikován jako „Politická práva“. Právo pokojně se shromážděvat (ve smyslu ustanovení čl. 19 odst. 1 Listiny) je tak součástí ústavního katalogu základních práv (*eo ipso* svobod) politických, kterými jsou též typicky svoboda projevu, petiční právo, právo svobodně se sdružovat *etc.*



Dále lze argumentovat textací příslušných ustanovení **zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromážděvacím**, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „zákon o shromážděvacím“ nebo jen „ZoS“)⁷⁾, jenž je tím klíčovým zákonem, který je aprobován ustanovením čl. 19 odst. 2 Listiny a jímž je politické právo pokojně se shromážděvat v rámci českého právního řádu omezeno, regulováno.⁸⁾ V tomto zákoně je předně normováno, že výkon práva pokojně se shromážděvat slouží občanům **k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí, a to vyjádřením postojů a stanovisek** [§ 1 odst. 2 zá-

7) Tento zákon (v původním znění) byl přijat Federálním shromážděním tehdy ještě Československé socialistické republiky dne 27. března 1990 a po období protiprávního komunistického režimu se jednalo o jednu z prvních zákonných norem provádějících základní politická práva, což se (pravděpodobně) odrazilo v jeho koncepci, která je (i po provedených novelách) veskrze liberální a svědčící doktríně demokratického právního státu a v zrcadle principů později vtělených do našeho ústavního pořádku snadno obstojí.

8) Vedle zákona o shromážděvacím lze zmínit jednotlivá ustanovení některých dalších právních předpisů, která tím či oním způsobem regulují shromážděvací právo, např. § 25 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, § 44 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

kona o shromážděvacím], přičemž takto vymezený účel toho kterého shromáždění je (jak již uvedeno shora) základním kritériem, na základě něhož lze odlišovat shromáždění politická od těch nepolitických, tedy s několika níže uvedenými výjimkami, o nichž se nyní krátce zmíníme.

Tak jedna z výjimek, kdy není rozhodný účel shromáždění, se týká **pouličních průvodů a manifestací** [§ 1 odst. 3 ZoS]. Zde zákon o shromážděvacím pracuje s určitou fikcí, resp. s formalistickým přístupem, když takováto shromáždění (ve formě pouličních průvodů a manifestací) bez dalšího podřazuje pod zákon o shromážděvacím, aniž by byl zkoumán jejich účel. Jinými slovy, ať jsou pouliční průvody a manifestace uskutečňovány za jakýmkoliv účelem, jsou vždy považovány za shromáždění ve smyslu zákona o shromážděvacím, byť jejich účel neodpovídá účelu, který je pro ostatní shromáždění (tzn. shromáždění, jenž nemají charakter pouličního průvodu nebo manifestace) základní rozlišovací charakteristikou proto, aby je bylo lze podřadit pod zákon o shromážděvacím. Zde uváděná výjimka tedy spočívá v tom, že shora určené dva typy (formy) shromáždění jsou (aniž by byl rozlišován účel, kterému slouží) bez dalšího podřazeny pod režim zákona o shromážděvacím.



Další dvě výjimky se týkají shromáždění, která jsou naopak bez dalšího zkoumání jejich účelu z režimu zákona o shromažďování vyňata (tzn. nepovažují se za shromáždění ve smyslu zákona o shromažďování, resp. nejsou politickými shromážděními), a to opět lhostejno, zda slouží či neslouží účelu, který je určen ustanovením § 1 odst. 2 zákona o shromažďování. Jednak jde o **shromáždění osob související s činností státních orgánů upravená jinými právními předpisy** [§ 2 písm. a) ZoS] a **shromáždění související s poskytováním služeb**⁹⁾ [§ 2 písm. b) ZoS].

V další úvaze shora uvedené formy shromáždění již pomíneme a spokojíme se toliko s konstatováním, že pouliční průvody a manifestace se vždy řídí zákonem o shromažďování a naopak, že shromáždění osob související s činností

9) Pro demonstraci lze uvést např. náhodně vzniklá shromáždění ve frontách v obchodech, ale nejen ta, uvést lze i shromáždění osob v divadle, na koncertě, diskotéce, neboť i tyto kulturní podniky jsou svým způsobem poskytováním služeb, přičemž tyto kulturní podniky jsou typickými nepolitickými shromážděními, která jsou z režimu zákona o shromažďování vyňata nejen tím, že se svým účelem mají s účelem normovaným v ustanovení § 1 odst. 2 zákona o shromažďování, resp. tento účel se vůbec nezkoumá, protože jejich vynětí z režimu zákona o shromažďování řeší právě řečené speciální ustanovení § 2 písm. b) zákona o shromažďování.

státních orgánů, která jsou upravená jinými právními předpisy a shromáždění související s poskytováním služeb, nejsou považována za shromáždění ve smyslu zákona o shromažďování nikdy.

Středobodem veškerých následujících úvah stran pojmového znaku politických shromáždění je tedy jejich *politický* účel tak, jak je vymezen zákonem o shromažďování. Jak totiž vyplývá z ustanovení § 2 písm. c) zákona o shromažďování, tak za shromáždění ve smyslu zákona o shromažďování (tedy zákona, kterým je omezeno toliko základní politické právo pokojně se shromažďovat zaručené čl. 19 odst. 1 Listiny) se nepovažují tzv. jiná shromáždění nesloužící účelu uvedenému v § 1 odst. 2 zákona o shromažďování. Zákon tedy pro shromáždění, která neslouží uvedenému účelu, používá termín *jiná shromáždění*, přičemž tato jiná než politická shromáždění nejsou *ex lege* považována za shromáždění ve smyslu zákona o shromažďování; *argumentum a minori ad maius* nejsou základním politickým právem tak, jak jej garantuje čl. 19 odst. 1 Listiny. Jinak řečeno (*argumentum a contrario*), tato jiná než politická shromáždění, která neslouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádře-



ním postojů a stanovisek (jsou-li taková), nejsou politickými shromážděními ve smyslu zákona o shromažďování, resp. nejsou politickými shromážděními ve smyslu čl. 19 odst. 1 Listiny, tedy těmi shromážděními (*argumentum a maiori ad minus*), která lze (jakožto shromáždění politická) omezit toliko zákonem; *in concreto* zákonem o shromažďování.

Závěrem této pasáže ještě krátce pojednáme o shromážděních nepolitických, tedy o těch tzv. jiných shromážděních, jejichž subsumpce pod zákon o shromažďování je *ex lege* vyloučena ustanovením § 2 písm. c) zákona o shromažďování ve spojení s ustanovením § 1 odst. 2 téhož zákona. Předně, shora bylo konstatováno, že ústavně garantované právo svobodně se shromažďovat je právo politické (v modu politiky *lar-go sensu*). Toto právo je pak fakticky realizováno skrze zamýšlená či již konaná politická shromáždění, která lze v zásadě¹⁰⁾ obsahově (prostřednictvím jejich účelu) pojmut tak, jak bylo podáno výše. Dále lze uvést, že pouze a jen právo pokojně se shromažďovat ve smyslu základního práva politického je ústavně zaručeno tak, jak normuje textace čl.

10) Jde o ony shora vyloučené výjimky týkající se shromáždění, jejichž účel se pro podřazení, resp. vynětí z režimu zákona o shromažďování nezkoumá.

19 odst. 1 Listiny a omezeno tak, jak naopak normuje ustanovení čl. 19 odst. 2 Listiny.

To však neznamená, že veškerá ostatní (tj. jiná než politická) shromáždění, která nelze pod ustanovení čl. 19 odst. 1 Listiny podřadit, v zásadě tedy shromáždění, která jsou *expressis verbis* zákonem o shromažďování vyňata z režimu tohoto zákona, se ocitají (jelikož explicitně ústavou/zákonem neupravená) mimo dosah právního řádu; natož, aby bylo dovozováno, že jde o shromáždění nedovolená. Nikoliv, i takováto (jiná než politická) shromáždění jsou v zásadě dovozená (aprobovaná), ačkoliv nejsou (skrže základní politické právo pokojně se shromažďovat) explicitně speciálně ústavně garantována. A to proto, že dovozená skrže zásadu legální licence, tzn. ústavně garantovaný obecný princip svobody.

Jde o to, že shromáždění, která nesplňují kritéria realizovaného politického práva pokojně se shromažďovat tak, jak jsou určena zejména v zákoně o shromažďování (ale i – byť nepřímou – v Listině), budou, resp. jsou, při splnění dalších ústavních či zákonných (v některých případech i podzákonných) podmínek, uskutečnitelná, jelikož jsou pod ochranou již zmíněné obecné ústavní zásady legální licence, která stanoví, že: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí



být nucen činit, co zákon neukládá"¹¹⁾. Zároveň platí, že: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“¹²⁾. Konečně lze konstatovat, že: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“¹³⁾.

Z uvedeného lze učinit (stran nepolitických shromáždění) tento závěr. Není-li to které nepolitické shromáždění výslovně zákonem reprobováno, je tím samým (*argumentum exclusi tertii*) aprobováno (implicitně dovoleno). Zároveň nejsou vyloučena případná omezení těchto shromáždění upravená právním řádem, a jelikož se nejedná o ústavně speciálně garantované základní (lidské, politické) právo, jsou omezení (uložením povinností) realizovatelná i prostřednictvím podzákonných právních norem (vydaných *secundum et intra legem*). Pro demonstraci lze uvést, že podle charakteru toho kterého shromáždění budou aplikovatelné právní normy zejména z masy zvláštní části správního práva, a to např. z oboru hygieny, zdravotnictví, živnostenského práva apod., opomenout nelze ani normotvorbu

11) Čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, srov. i materiálně shodný čl. 2 odst. 3 Listiny.

12) Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, srov. i čl. 2 odst. 2 Listiny.

13) Čl. 4 odst. 1 Listiny.

územní samosprávy ve smyslu obecně závazných vyhlášek obcí.

V zásadě tedy platí, že:

- (i) základní politické právo pokojně se shromažďovat je garantováno speciálním ustanovením čl. 19 odst. 1 Listiny a omezit jej lze toliko zákonem tak, jak normuje ustanovení čl. 19 odst. 2 Listiny;
- (ii) nepolitické právo pokojně se shromažďovat je garantováno základním (a obecným) ústavním principem svobody, který lze charakterizovat zejména teoretickoprávní zkratkou *legální licence*, jakož i dalšími shora uvedenými obecnými ústavními principy, přičemž jeho omezení je možné nejen zákonem, ale též podzákonnými obecně závaznými předpisy.

Dále se pak budeme věnovat již jen právu pokojně se shromažďovat v modu práva politického, tak jak je zaručeno ustanovením čl. 19 odst. 1 Listiny a omezeno zejména zákonem o shromažďování na základě ustanovení čl. 19 odst. 2 Listiny. Předtím však ještě uvedeme, pokud jde o zjišťování účelu shromáždění, tedy základního měřítko pro určení toho, zda jde o shromáždění politické či nepolitické, následující. Předně, účel shromáždění určuje svolavatel shromáždění, který je povinen tento účel uvést v oznámení shromáždění [§ 5 odst. 3 písm. a) ZoS], to v případě shromáždění, kte-



ré bylo oznámeno¹⁴⁾. Pokud jde o shromáždění, které nebylo či nemusí být oznámeno, pak tento účel nutno zjišťovat z objektivních skutečností seznatelných z aktivit souvisejících jak s přípravou, tak i průběhem shromáždění samotného.

Každopádně musí jít o reálné, věrohodné, dostatečné, relevantní a prokazatelné skutečnosti, skrze které lze takto účel konkrétního (již konaného či zamýšleného) shromáždění určit, přičemž tyto skutečnosti musejí být příslušným úřadem (tzn. státem) hodnoceny (posuzovány) přijatelně, pečlivě, v dobré víře a ústavně konformním způsobem. Nelze tudíž připustit, aby příslušný úřad (stát) účelově podsuzoval shromáždění účel, který vygeneroval způsobem, jenž neobstojí v zrcadle požadavků demonstrativně vytčených v předchozí větě. Dodejme jen, že tyto požadavky stran aplikace diskreční pravomoci státu vycházejí z nároků, které na správní uvážení klade judikatura Evropského soudu pro lidská práva, jak bude podáno níže.

II. K některým garancím a možnostem omezení základního politického práva pokojně se shromažďovat

Pokud je základní otázkou této pasáže otázka stran ústavních garancí základního politického práva pokojně se shromažďovat, pak nejprve uveďme, že tyto garancie svědčí toliko shromáždění pokojnému, jinak řečeno (*argumentum a contrario* k čl. 19 odst. 1 Listiny), právo nepokojného shromáždění zaručeno není. Ostatně i Evropská komise pro lidská práva svého času ve svých rozhodnutích konstatovala, že chráněna jsou toliko shromáždění pokojná a nikoliv ta, na nichž organizátoři a účastníci mají násilné úmysly.¹⁵⁾

Vraťme se však k politickému právu pokojně se shromažďovat, které je na straně jedné ústavně zaručeno (garantováno). Na straně druhé je pak aprobována možnost jeho omezení, přičemž takové omezení je přípustné toliko **zákonem**,¹⁶⁾ a to pouze v případech shromáždění, která se konají **na veřejných**

15) Srov. rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva o stížnostech č. 13079/87 a č. 8440/78.

16) Jde o speciální úpravu obecného principu, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny).

14) V souvislosti s účelem shromáždění je svolavatel též povinen řídit průběh shromáždění tak, aby se podstatně neodchylovalo od účelu shromáždění uvedeného v oznámení [§ 6 odst. 5 písm. c) zákona o shromažďování].



místech¹⁷⁾, přičemž je vyloučeno podmiňovat shromáždění povolením orgánu veřejné správy - v České republice tudíž platí **princip oznamovací**, nikoliv princip povolovací. Pokud byla zmíněna možnost omezit politická shromáždění na veřejných místech zákonem, pak tato zákonodárcova dispozice není bezbřehá. Jednak je omezena speciálně ustanovením čl. 19 odst. 2 Listiny a jednak nutno toto zmocnění realizovat ústavně konformním způsobem tak, jak vyplývá z příslušných obecných ústavněprávních doktrín.

Ze speciální ústavní úpravy [čl. 19 odst. 2 Listiny] tak vyplývá, že základní politické právo pokojně se shromažďovat (toliko v případě shromáždění na veřejných místech) lze omezit zákonem za předpokladu, že jde o **opatření v demokratické společnosti nezbytná**, a to pro ochranu **práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku** nebo pro **bezpečnost** státu. Pokud se tedy zákonodárce usnese¹⁸⁾ na tom, že právo

pokojně se shromažďovat zákonem omezí, je nutno, aby takovéto omezení splnilo kritéria opatření v demokratické společnosti nezbytného (princip přiměřenosti) a zároveň bylo odůvodněno jednou z absolutně taxativně vyčtených hodnot, které lze takto (zákonem) ochránit¹⁹⁾.

Uvedené zákonné zmocnění však (jak již uvedeno) musí též vyhovět obecným ústavním principům. V této souvislosti lze zmínit zejména ústavní požadavek, aby povinnosti byly ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod [čl. 4 odst. 1 Listiny], se kterými úzce souvisí i zásada legální licence²⁰⁾ [čl. 2 odst. 4 Ústavy]. Též platí, že zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky [čl. 4 odst. 3 Listiny]. Konečně v textaci ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny je obsažen imperativ, z něhož vyplývá, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a že taková omezení ne-

17) Zde se zrcadlí základní lidské právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí (čl. 7 odst. 1 Listiny).

18) Dodejme, že zákonodárce je k tomu oprávněn, nikoliv povinován, a záleží na autonomní úvaze zákonodárce, zda toto své ústavní zmocnění uvede v život či nikoliv (srov. gramatický výklad „... právo lze omezit...“, nikoliv např. „omezí“, „bude omezena“ ve smyslu imperativním).

19) Těmito hodnotami jsou: 1. práva a svobody druhých, 2. veřejný pořádek, 3. zdraví a mravnost, 4. majetek a 5. bezpečnost státu.

20) Snad není potřeba dodávat, že zásada legální licence nesvědčí orgánům státní moci (jakožto služebníků občanů [čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR]), ta je naopak omezena ustanovením čl. 2 odst. 2 Ústavy.



smějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Veškeré shora demonstrativně vyčtené podmínky musí zákonodárce respektovat, aby případné zákonem stanovené omezení práva pokojně se shromažďovat nebylo v kolizi s ústavními hodnotami, zejména pak s principem demokratického právního státu, který je založen na úctě k právům a svobodám člověka a občana a dodržuje závazky, jenž vyplývají z mezinárodního práva.

Pokud jsme tedy zmínili mezinárodněprávní závazky České republiky, pak lze (v souvislosti s garancemi základního politického práva pokojně se shromažďovat) jako první uvést zmínku o dokumentu, který sice není právně závaznou mezinárodní smlouvou (jde o mezinárodní dokument deklaratorního charakteru), avšak vahou autority mezinárodní organizace, z níž vzešel, je neopominutelným dokumentem vztahujícím se k lidským právům. Jde o *Všeobecnou deklaraci lidských práv* (dále jen „Deklarace“), jenž ve svém čl. 20 odst. 1 deklaruje, že každému je zaručena svoboda pokojného shromažďování a sdružování. Na platformě OSN byl přijat i *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*²¹⁾ (dále jen „Pakt“), který upravuje prá-

vo na pokojné shromažďování ve svém čl. 21, když předně stanoví, že právo pokojného shromažďování se uznává, přičemž výkon tohoto práva nesmí být žádným způsobem omežován. Avšak (chtělo by se říci již tradičně) i zde umožňuje dotčený mezinárodní pakt možnost právo pokojného shromažďování výjimečně omezit. Tak opět musí jít o omezení stanovená jen a pouze zákonem a kumulativně i o omezení, která jsou v demokratické společnosti nutná²²⁾, a to nutná v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

Mezinárodněprávním dokumentem *celoevropského* rozsahu, který má již praktický (takříkajíc každodenní) dopad stran reálné vnitrostátní (i mezinárodní) ochrany lidských práv a základních svobod, je *Evropská úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8* (dále jen „Úmluva“)²³⁾. Pokud jde o svobodu shromažďování, pak tato je (společně se svobodou sdružování) upravena v čl. 11 Úmluvy rubrikovaným jako *Svoboda shromažďování a sdružování*. První odstavec čl. 11 Úmluvy normuje,

22) Český ústavní pořádek pracuje s pojmem „nezbytná“ (srov. čl. 19 odst. 2 Listiny).

23) Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

21) Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.



že každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, a to včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich. V odstavci druhém jsou pak stanoveny výjimky z výkonu uvedených práv, které stanoví, že na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví **zákon** a jsou **nezbytná v demokratické společnosti**, a to v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.²⁴⁾

Pro demonstraci garancí, které základnímu politickému právu pokojně se shromažďovat svědčí z právních norem práva mezinárodního i vnitrostátního (s ohledem na rozsah této úvahy), jistě postačí shora citovaná úprava, která se nalézá v Listině, ale i v Deklaraci, Paktu a Úmluvě. Ze čtyř, resp. tří právně závazných dokumentů je patrné následující zobecnění. Tedy, že základní politické právo pokojně se shromažďovat lze omezit toliko zákonem, přičemž zákonem stanovená omezení musí být jen takovými omezeními

24) Dodejme jen, že tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy (čl. 11 odst. 2 Úmluvy *in fine*).

(opatřeními), jež jsou v demokratické společnosti nezbytná (nutná). A že tato omezení (která jsou v demokratické společnosti nezbytná) lze zákonem stanovit (i aplikovat) pouze a jen za účelem ochrany (v zájmu) (i) práv a svobod druhých (ochrana majetku), (ii) veřejného pořádku, (iii) zdraví a mravnosti (veřejné zdraví nebo morálka) nebo (iv) bezpečnosti státu (národní bezpečnost, veřejná bezpečnost, předcházení nepokojům a zločinnosti).

Základním tématem, které souvisí s garancemi základního politického práva pokojně se shromažďovat, je tedy zejména otázka nezbytnosti v demokratické společnosti, jakož i otázky týkající se katalogu jednotlivých zájmů, jimiž lze tato v demokratické společnosti nezbytná opatření ospravedlnit. Jaksi stranou ponecháme to, že takové opatření (omezení) je možné toliko zákonem a jen v případech shromáždění na místech veřejných, jelikož k tomu není v zásadě co dodávat; snad kromě výkladu pojmu *veřejné místo*, avšak rozsah této úvahy nedává možnost se tomuto blíže věnovat, jelikož interpretace tohoto pojmu by jistě vydala na úvahu samostatnou.

Ke katalogu hodnot, jimiž lze omezení základního politického práva pokojně se shromažďovat ospravedlnit, krátce uveďme, že je nutno (mj. s odkazem na obecné ústavní principy) tyto výjimky definovat re-



striktivně a interpretovat úzce. Jejich výčet je výčtem taxativním a není přípustné jej rozšiřovat o pojmy, které zde nejsou *expressis verbis* obsaženy, zároveň nelze připustit ústavně nonkonformní extenzivní výklad.

Pokud pak jde o jeden z požadavků na opatření, jímž se omezuje základní politické právo pokojně se shromažďovat, tzn. aby se jednalo o opatření, které je v demokratické společnosti nezbytné, pak lze uvést, že tuto nezbytnost nutno poměřovat mj. v zrcadle již shora uvedených obecných ústavních principů. Tedy, že státní moc lze vykonávat toliko *secundum et intra legem*, že občanovi svědčí zásada legální licence, jakož i to, že při omezování základních práv a svobod musí být šetřena jejich podstata a smysl, přičemž tato omezení nesmějí být zneužita k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Nutno dodat, že v souladu s požadavkem nezbytnosti v demokratické společnosti musí být nejen samotný pozitivní text zákona, který vytváří předpoklad a prostředek pro přijímání konkrétních (individuálních) rozhodnutí, ale též samotná aplikace tohoto zákona (správní akt, rozhodnutí soudu atp.).

Tak kupříkladu Evropský soud pro lidská práva ohledně výrazu *nezbytné v demokratické společnosti* konstatuje, že tento výraz implikuje to, že případné zasahování odpovídá na naléhavou společenskou potřebu,

jež je zároveň přiměřená sledovanému legitimnímu cíli, přičemž z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je dále seznatelné, že stát musí při své diskreční pravomoci stran možné ingerence do práva základního politického pokojně se shromažďovat, jakož i při realizaci ingerence samotné, dodržovat tyto principy: diskreční pravomoc musí vykonávat **rozumně, pečlivě a v dobré víře**, přičemž **důvody** pro ospravedlnění zásahu do práva pokojně se shromažďovat²⁵⁾ musí být **relevantní**

25) K samotné důvodnosti omezení základního politického práva pokojně se shromažďovat Evropský soud pro lidská práva dále konstatuje, že nelze ospravedlnit přijetí opatření v demokratické společnosti nezbytného pouze o proklamované cíle a záměry, nebo jen o údajně skryté cíle a záměry, vždy musí být učiněna jejich komparace a nadále vycházet z takto zjištěných cílů a záměrů; tedy těch skutečných, resp. fakticky hlášených, byť seznatelných pouze nepřímou, konkludentně, jelikož zjištěných z konkrétního jednání - každopádně v souladu s výše řečeným principem relevance a dostatečnosti důvodů ospravedlňujících případnou státní ingerenci do práva pokojně se shromažďovat. Přičemž stát disponuje větší mírou diskrece v případě, že ony „důvody“ spočívají v skutečném a prokazatelném podněcování k násilí proti jednotlivci nebo veřejnému činiteli či části populace, srov. např. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku [1999], Sjedenocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku [1998], Incal proti Turecku [1998] nebo Sürek proti Turecku [1999].



a dostatečné. Rozhodnutí o zásahu do práva pokojně se shromažďovat musí být založeno na **přijatelném posouzení relevantních skutečností** a tímto zásahem musí být **sledován legitimní cíl**, k jehož dosažení nutno použít **přiměřené prostředky**.²⁶⁾

Pokud jsme nasměrovali svoji pozornost na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, pak nelze opominout stanovisko, kterým svobodu shromažďování a právo jejím prostřednictvím vyjadřovat názory zařadil k prvořadým hodnotám demokratické společnosti, přičemž dodává, že „*esencí demokracie je její schopnost řešit problémy prostřednictvím otevřené diskuse. Radikální opatření preventivního rázu, kterými je potlačena svoboda shromažďování a projevu v jiných případech než při podněcování k násilí nebo odmítání demokratických principů - ať se státním orgánům některé názory a slova mohou zdát jakkoli šokující a nepřijatelná a ať mohou být požadavky jakkoli nelegitimní - prokazují demokracii špatnou službu a často ji dokonce ohrožují. V demokratické společnosti založené na vládě práva musí být politickým myšlenkám, které zpochybňují existující řád a jejichž*

26) Srov. např. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku [1998] nebo ve věci Stankov a Sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku [2001].

uskutečnění je obhajováno pokojnými prostředky, poskytnuta náležitá příležitost k vyjádření prostřednictvím výkonu práva na shromažďování, jakož i jinými zákonnými prostředky“²⁷⁾.

Bylo by krátkozraké garantovat toliko politické shromáždění, jehož účelem je prezentace informací či myšlenek, jež jsou přijímány příznivě a považovány za neškodné či bezvýznamné. Garantováno je totiž i shromáždění, na kterém zaznívají informace či myšlenky, které zraňují, šokují nebo znepokojují.²⁸⁾ Ono totiž právo pokojného politického shromáždění chrání i takové shromáždění, „*které může znepokojoovat nebo pohoršovat osoby, které nesouhlasí s myšlenkami či požadavky, o jejichž propagaci usiluje*“²⁹⁾.

Je tedy evidentní, že politické právo pokojně se shromažďovat³⁰⁾ je jedním z nejvýznamnějších z katalogu základních politických práv

27) Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Stankov a Sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku [2001].

28) Srov. např. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Handyside proti Spojenému království [1976] nebo ve věci Gerger proti Turecku [1999].

29) Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Plattform „Arzte für das Leben“ proti Rakousku [1988].

30) A to v úzké korelaci se svobodou projevu, jelikož základní politické právo pokojně se shromažďovat vždy implikuje svobodu projevu, nikoliv však naopak.



a rozhodne-li se stát toto právo omezit, jsou mu na této cestě kladeny poměrně významné překážky, a to jak v rovině zákonodárné, tak v rovině aplikace příslušného zákona. Každopádně vstupem České republiky do Evropské unie nelze pominout ani mezinárodní závazky, které s tímto aktem souvisejí, přičemž vliv práva ES/EU na ochranu lidských práv a základních svobod je též nesporný. Smlouva o Evropské unii (SEU) ve svém článku 6 (bývalý článek F) normuje tzv. základní zásady a základní práva, na nichž je Evropská unie založena. Jde o zásady svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod – zásady, které jsou společné členským státům [čl. 6 odst. 1 SEU], jakož i o respekt k základním lidským právům, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům jako všeobecné právní zásady společenství [čl. 6 odst. 2 SEU]. Evropská unie se tedy mj. jednoznačně přihlásila k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, když takto zajištěná lidská práva a základní svobody (společně s ústavními tradicemi společnými členským státům) označila jako **všeobecné právní zásady společenství**.

Sílu základního politického práva pokojně se shromažďovat lze demon-

strovat na příkladu jednoho řízení, které proběhlo před Evropským soudním dvorem o předběžných otázkách, jež vyústilo v rozhodnutí, že za určitých okolností (zejména nutno zmínit princip přiměřenosti) může ochrana lidských práv (jakožto všeobecných právních zásad společenství) převážit nad ochranou základních principů vnitřního trhu, v posuzovaném případě šlo o jednu ze základních svobod Společenství, o volný pohyb zboží.³¹⁾

III. Exkurz do úpravy *de lege lata* v zákoně o shromažďování

Pokud jde o zákon, jež je aprobován ustanovením čl. 19 odst. 2 Listiny, pak již bylo řečeno, že je jím především zákon o shromažďování. V případě shromáždění, která lze podřadit pod zákon o shromažďování na základě výslovné právní úpravy (tzn. politická shromáždění) je stran možné ingerence ze strany státu, resp. orgánů státní moci (toliko ve zkratce a obecně) situace následující.

Jak již uvedeno, je česká právní úprava založena na principu oznamovacím (nikoliv povolovacím).

31) Rozhodnutí č. C - 112/2000 Eugen Schminberger v. Rakousko.



Shromáždění tak v zásadě musí být příslušnému úřadu oznámena, přičemž dotčený zákon podává některé výjimky, u nichž oznámení není třeba.

Výjimka z oznamovací povinnosti tak [§ 4 odst. 1 písm. a) až d) ZoS] dopadá na (i) shromáždění pořádaná právníky osobami přístupná jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům; (ii) shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutě a jiné průvody a shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání; (i) shromáždění konaná v obydlích občanů³²⁾ a na (iv) shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách.

K tomu nutno uvést, že **skutečnost výjimky z povinnosti oznamovací neznamena, že uvedená shromáždění se ocitají mimo režim zákona o shromažďování**, naopak i nadále jsou podrobeny režimu tohoto zákona. Tak i nadále (byť zproštěni dílčí – oznamovací – povinnosti) musí svolavatelé shromáždění

32) Zde se nutno minimálně zamyslet nad tím, zda podřazení shromáždění konaných v obydlích občanů pod zákon o shromažďování (byť je svolavatel zbaven povinnosti oznamovací) není v rozporu s požadavkem čl. 19 odst. 2 Listiny, který explicitně mj. stanovuje, že v tomto článku určeným způsobem lze omezit toliko shromáždění konaná na veřejných místech.

i jeho účastníci dostát povinností, které jim zákon o shromažďování stanoví. A i nadále lze takováto shromáždění (vyjmutá z oznamovací povinnosti) kupříkladu rozpustit způsoby a za podmínek stanovených zákonem o shromažďování. V zásadě zde opět narážíme na praktickou nutnost rozlišovat shromáždění politická od těch nepolitických. Jak bylo totiž uvedeno, některým politickým shromážděním svědčí dílčí výjimka z oznamovací povinnosti, kterou jinak zákon o shromažďování stanovuje, avšak i přes tuto výjimku jsou tato shromáždění podrobena režimu zákona o shromažďování. Naopak jiná než politická shromáždění (jak charakterizována výše) nemusejí být ohlašována, jelikož na ně zákon o shromažďování vůbec nedopadá.

Pro demonstraci lze uvést tyto příklady. Svolám-li do svého obydlí veřejně přístupnou schůzi politické strany, nemusím toto shromáždění sice oznamovat, avšak i nadále se toto shromáždění (resp. jeho svolavatel, účastníci a další relevantní subjekty) řídí zákonem o shromažďování. Naopak, svolám-li do svého obydlí shromáždění toliko za účelem oslavy narozenin, nemusím toto *shromáždění* oznamovat, jelikož se nepochybně nejedná o realizaci ústavně garantovaného politického práva pokojně se shromažďovat a nelze jej tudíž subsumovat pod zá-



kon o shromažďování. Jinak řečeno, naposledy demonstrováné nepolitické shromáždění (oslavu narozenin) není třeba oznamovat, jelikož jde o shromáždění, které zákon o shromažďování neupravuje, tzn. neupravuje jej zákon, který je zákonem ve smyslu čl. 19 odst. 2 Listiny. Existuje totiž přímá implikace mezi základním politickým právem garantovaným v čl. 19 odst. 1 Listiny a zákonem, který je předpokládán v čl. 19 odst. 2 Listiny, jakož i mezi čl. 19 odst. 2 Listiny a zákonem o shromažďování. Ta shromáždění, která jsou mimo rozsah této implikace, pak nejsou shromážděními ve smyslu základního politického práva pokojně se shromažďovat, a proto taková shromáždění nejsou pod ochranou čl. 19 odst. 1 Listiny, ale pod ochranou obecného ústavního principu svobody a dopadají na ně (jak již ostatně uvedeno) příslušné právní normy porůznu rozestě v českém právním řádu.³³⁾

Vraťme se však k požadavku oznamovací povinnosti a doplňme, že ohledně možného zproštění povinnosti oznamovat shromáždění je za

33) To však v žádném případě neznamena, že svolavatelé, pořadatelé či účastníci „politických shromáždění“ se bez dalšího vymkli našemu právnímu řádu. I oni samozřejmě musí své jednání korigovat tak, aby se nedostali do konfliktu s platným právním řádem, tzn. obecně nedopouštět se protiprávního jednání.

určitých okolností disponována též rada obce. Jelikož však rozsah této úvahy neumožňuje věnovat se zákoně úpravě cele, odkážeme stran oznamovací procedury na platná a účinná ustanovení zákona o shromáždění [zejména na § 4 a § 5 ZoS], stejně jako v otázkách úpravy oprávnění a povinnosti svolavatele či povinnosti účastníků shromáždění odkážeme na ustanovení § 6 a § 7 zákona o shromažďování, přičemž dále je zmíníme pouze tehdy, bude-li nutné je zohlednit v případech dále řešených otázek, které budou zaměřeny zejména na možnosti zákazu zamýšleného či rozpuštění již konaného shromáždění.

V případě státní ingerence do práva pokojně se shromažďovat budeme postupovat od těch nejměkčích po nejtvrďší možná. Předně tedy, s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek, může³⁴⁾ úřad navrhnout svolavatel, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu [§ 8 ZoS], úřad také může svolavatelé uložit, aby shromáždění konané ve večerních hodinách bylo ukončeno tak, aby nedošlo k nepřiměřenému rušení nočního klidu [§ 9 ZoS].

Pokud jde o možný **(preventivní) zákaz shromáždění**, pak ustanovení

34) Může, nikoliv musí, úřad je zde zmocněn možností správní úvahy (diskreční pravomocí).



§ 10 odst. 1 zákona o shromažďování imperativně stanoví příslušnému úřadu oznámené shromáždění zakázat, pokud by oznámený účel směřoval k výzvě (i) 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 nenávnosti a nesnášenlivosti z těchto důvodů; (ii) dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti; (iii) jinak porušovat ústavu a zákony. Lze tedy konstatovat, že sub iii) je uvedena jakási generální klauzule, která obecně zmocňuje příslušný úřad zakázat oznamované shromáždění pro případ, že by jeho účel směřoval k výzvě porušovat ústavu či zákony, přičemž sub i) a ii) jsou zákonodárcem vyjmenovány některé speciální hodnoty, jejichž význam zákonodárce ohodnotil tak, že si zasluhují speciálně vytknout. Každopádně lze konstatovat, že jde v zásadě o katalog, který svým rozsahem i obsahem splňuje nároky oněch ospravedlňujících výjimek, které jsou vyjmenovány např. v čl. 19 odst. 2 Listiny.

Stejně lze hodnotit i další důvody, které umožňují úřadu shromáždění zakázat. Úřad totiž též zakáže shromáždění tehdy, jestliže se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. Jak uvádí judikatura, pak

*„pouliční průvod s pořadatelsky zajištěným a akceptovatelným omezením dopravy sám o sobě nepředstavuje žádné obecně známé závažné ohrožení zdraví účastníků průvodu“*³⁵⁾. Úřad dále zakáže shromáždění, pokud se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění na stejném místě a ve stejnou dobu a mezi svolavatelem nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání, přičemž platí, že nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním [§ 10 odst. 2 ZoS]. Každopádně z obou v tomto odstavci uvedených důvodů úřad nemůže shromáždění zakázat, pokud svolavatel přijal návrh úřadu konat shromáždění na jiném místě nebo v jinou dobu [srov. § 8 ZoS], jde tedy o určitý subsidiární zákaz pro případ, že svolavatel neakceptuje uvedené návrhy příslušného úřadu.

Konečně je úřad oprávněn shromáždění zakázat, má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, avšak pouze za předpokladu, že shromáždění lze bez nepřiměřených obtíží konat jinde, aniž by se tím zmařil jeho (shromáždění) oznámený účel [§ 10 odst. 3 ZoS], také

35) Rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 246/2000.



zde je úřad zbaven možnosti shromáždění zakázat v případě, že svolavatel přijal jeho návrh konat shromáždění na jiném místě nebo v jinou dobu. K tomuto bylo např. judikováno, že *„rozhodnutí, kterým se zakazuje oznámené shromáždění, protože se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví [§ 10 odst. 2 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb.] a kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva (§ 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb.), je nepřezkoumatelné opírá-li se pouze o stanoviska silničního správního úřadu a správce veřejné zeleně, aniž by zdůvodnilo, jaký konkrétní význam tato stanoviska mají pro uplatnění uvedených zákonných ustanovení“* a že *„možnost, že v souvislosti s konaným shromážděním budou poškozena parkující vozidla a veřejná zeleň, nemůže být sama o sobě důvodem zákazu shromáždění“*.³⁶⁾ Judikováno však také bylo, že *„zákaz oznámeného shromáždění (pouličního průvodu), které by vyvolalo takové omezení dopravy na dopravně nejdůležitější a frekventované trase města, jež by mělo za následek tři hodiny trvajících zamezení přístupu obyvatelstva k velkým nákupním střediskům motorovými vozidly v době obvyklých nákupů a omezení průjezdu vozidel*

36) Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 150/2000.

*k úrazové nemocnici, je oprávněný, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění (§ 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb.)“*³⁷⁾.

Jen letmo dodejme, že ustanovení § 11 zákona o shromažďování upravuje mj. postup úřadu, svolavatele a soudu při vydávání rozhodnutí o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení, resp. postup stran opravných prostředků proti těmto rozhodnutím s určením subsidiarity správního řádu a soudního řádu správního, přičemž za zmínku stojí zejména to, že pokud soud (rozhoduje do tří dnů) příslušně rozhodnutí úřadu zruší (tzn. nebyly dány důvody k zákazu shromáždění), pak je svolavatel oprávněn shromáždění uspořádat podle původního oznámení nebo později tak, aby shromáždění bylo uskutečněno do 30 dnů od právní moci rozhodnutí soudu. Jestliže svolavatel toto shromáždění uspořádá v pozdější době, vyrozumí o tom úřad nejpozději 1 den před jeho konáním. Tolik jen na okraj některých v zásadě procesněprávních garancí.

Zpět však ke dvěma základním prostředkům státní ingerence do

37) Rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 246/2000, k závažnému nebezpečí pro zdraví srov. i rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 255/2000.



základního politického práva pokojně se shromážďovat, které spočívají v možnosti shromáždění zakázat, přičemž se jedná o určité preventivní opatření, jelikož se takto zakazuje shromáždění teprve oznamované (zamýšlené, svolávané). Druhou možností státní ingerence je pak **možnost již konané shromáždění rozpustit**. Pokud jde o tuto možnost (tzn. rozpuštění), pak zákon zná v zásadě tři možné situace, kdy lze shromáždění rozpustit. Tyto situace jsou vázány na to, zda jde o (i) shromáždění oznámené, avšak zakázané; (ii) shromáždění neoznámené či (iii) shromáždění oznámené, za předpokladu, že nebyl dán důvod pro jeho zákaz.

V prvním případě (jestliže se **shromáždění koná, ačkoliv bylo zakázáno**) sehrává nezbytnou úlohu zástupce příslušného úřadu³⁸⁾, který vyzve svolavatele, aby shromáždění neprodleně ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Toto sdělení musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění

38) Za určitých okolností může být (ohledně rozpuštění shromáždění) zastoupen příslušníkem Policie České republiky ve službě, což je typické i v ostatních případech, v nichž lze shromáždění rozpustit.

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. Stejným způsobem se postupuje i tehdy, jestliže shromáždění konané ve večerních hodinách pokračuje i po stanovené době ukončení [§ 12 odst. 4 ZoS].

Stran **shromáždění, které se koná, aniž bylo oznámeno** [§ 5], lze ohledně způsobu rozpuštění uvést *mutatis mutandis* to, co v případě konání shromáždění zakázaného. Avšak pokud jde o hmotněprávní důvod rozpuštění, tím není neoznámení, tzn. neoznámení samo o sobě neodůvodňuje rozpuštění shromáždění. Ostatně odkázat lze na judikaturu, která konstatuje, že: „*Shromáždění, které se koná, aniž bylo oznámeno podle § 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromážděvacím, může být rozpuštěno, jestliže nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 až 3 tohoto zákona nebo jestliže účastníci shromáždění páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům. Okolnost, že shromáždění nebylo oznámeno podle § 5 zákona, sama o sobě není důvodem pro rozpuštění shromáždění*“³⁹⁾.

39) Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 348/96.



K rozpuštění takového shromáždění lze tedy přistoupit teprve tehdy, jestliže nastaly okolnosti (tedy nikoliv rozpuštění preventivní – srov. *nastaly*) předpokládané ustanovením § 10 odst. 1 až 3 zákona o shromážděvacím (blíže k těmto viz výše), přičemž uvedené platí i pro shromáždění, která nebyla svolána. Tato shromáždění může zástupce úřadu (opět stejným způsobem) rozpustit také tehdy, jestliže účastníci shromáždění páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům.

Z naposledy uvedených důvodů (a způsobem) lze konečně rozpustit i **shromáždění, které bylo oznámeno a nebyl důvod jej zakázat** [§ 12 odst. 5 ZoS]. Takové shromáždění může být navíc rozpuštěno i tehdy, jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 zákona o shromážděvacím. Skutečnosti odůvodňující rozhodnutí o rozpuštění shromáždění však musí být objektivně zjištěny, zároveň musí předcházet předchozí výzva k neprodlenému ukončení⁴⁰⁾. Judikatura též uvádí, že „*z ustanovení § 12 odst. 5*

40) Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 124/95.

a ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 84/1990 Sb., nevyplývá, že by zákonným důvodem k rozpuštění shromáždění byla také okolnost, že shromáždění nemá pokojný průběh a nelze udržet pořádek, když bylo narušeno protidemonstrací; právo vyjadřovat své postoje a stanoviska nemůže v demokracii přerůst ve znemožňování výkonu práva se shromážděvat (ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 až 3 zákona) jiným občanům“⁴¹⁾.

V souladu s kruciólním ústavním principem, totiž, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, je dále v traktovaném zákoně stanoveno, že proti rozpuštění shromáždění může svolavatel nebo účastník shromáždění do 15 dnů podat námitky u soudu. Soud rozhodne, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem [§ 13]. Jen na okraj uvedeme, že ustanovení § 14 zákona o shromážděvacím formuluje skutkové podstaty přestupků proti právu shromážděvacímu, ostatně, také

41) Tamtéž. Ostatně k obdobnému se vyjadřoval i Evropský soud pro lidská práva ve svém Rozhodnutí ve věci Stankov a Sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku [2001]: „*kdyby každá pravděpodobnost vzniku napětí nebo prudké výměny slov mezi skupinami, jež proti sobě stojí v průběhu manifestace, měla ospravedlnit její zákaz, společnost by čelila zbavení příležitosti slyšet různé názory na jakoukoli otázku, která uráží citlivost většinového mínění*“.



trestní právo zná speciální skutkovou podstatu trestného činu (viz porušování svobody sdružování a shromažďování dle § 238a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů).

IV. Závěrem

Závěrem lze tedy shrnout následující. V kontextu českého právního řádu je nezbytné rozlišovat (pomocí pozitivněprávní úpravy, jakož i zkoumáním fakticity, tzn. účelu toho kterého shromáždění) zda jde o shromáždění politické, tedy shromáždění, které je garantováno čl. 19 odst. 1 Listiny a omezeno ve smyslu čl. 19 odst. 2 Listiny zákonem o shromažďování, případně dalšími zákony, anebo zda jde o shromáždění nepolitické, které je garantováno obecným ústavním principem svobody tak, jak je explikováno obecnými ustanoveními právních norem, jež jsou součástí našeho ústavního pořádku a které lze omezit nejrůznějšími zákony či podzákonnými právními předpisy, to vždy dle jejich charakteru a předmětu.

V případě garancí politického práva pokojně se shromažďovat lze uvést, že největší garancie spočívá v překážkách (striktních podmín-

kách), které právní řád imperativně stanovuje pro možnost případné státní ingerence (omezení) tohoto práva, které přichází v úvahu toliko skrze zákonné opatření, které je v demokratické společnosti nezbytné a ospravedlnitelné reálně existujícími (relevantními, dostatečnými a prokazatelnými) důvody, které odpovídají katalogu ospravedlňujících výjimek. Další významná garancie pak spočívá i v nárocích, které jsou kladeny na orgány státní moci při realizaci jejich diskreční pravomoc v případech, kdy se rozhoduje o konkrétním opatření, zda se to či ono politické shromáždění omezí či nikoliv. Taková správná úvaha pak musí být vykonávána rozumně, pečlivě a v dobré víře, přičemž rozhodnutí nutno opřít o přijatelně posouzené relevantní skutečnosti. Takovýmto rozhodnutím musí být sledován legitimní cíl, a k jehož dosažení nutno použít přiměřené prostředky. To vše pak zarámováno do klíčových a esenciálních principů ochrany základních politických práv a svobod, zejména pak ochrany, která je těmto právům poskytována soudní mocí.

Mgr. Bc. Patrik Frk

*Ústav práva a právní vědy, o.p.s.
předseda správní rady*