

# ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

[www.ustavprava.cz](http://www.ustavprava.cz)

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 155 00 PRAHA 5

TELEFON +420604/169198 • EMAIL [podatelna@ustavprava.cz](mailto:podatelna@ustavprava.cz)

---

## Studie

# Ústavu práva a právní vědy

**PF/upav/2005/01**

**Právní nález ve věci Pojem politického práva pokojně se  
shromažďovat a jeho možná omezení**

Ústav práva a právní vědy © 2005  
Patrik Frk © 2005

**Pojem politického práva pokojně se shromažďovat a jeho možná omezení**

# Studie

## Ústavu práva a právní vědy

PF/upav/2005/01

### Právní nálezn ve věci Pojem politického práva pokojně se shromažďovat a jeho možná omezení

#### I. Ústavní garancie

Právo pokojně se shromažďovat je ústavně zaručeno, jelikož garantováno právní normou, která je součástí ústavního pořádku České republiky<sup>1</sup>, zmiňovaným právním předpisem je pak Listina základních práv a svobod<sup>2</sup> (dále jen „Listina“). Listina ve svém čl. 19 odst. 1 normuje, že právo pokojně se shromažďovat je zaručeno, přičemž není podána legislativní definice pojmu shromáždění. Ze systematického výkladu (*argumentum a rubrica*) lze pouze dovodit, že **jde o právo politické**; oddíl druhý Listiny, kde je právo pokojného shromažďování upraveno, je rubrikován jako „Politická práva“. Právo pokojně se shromažďovat je tedy součástí množiny práv (*eo ipso* svobod) politických, kterými jsou též např. svoboda projevu, petiční právo, právo svobodně se sdružovat *etc.*; a v modu práva politického je nutné k právu pokojně se shromažďovat přistupovat. Dodejme jen, že pojem politika je nezbytné chápat *largo sensu* tak, jak jej formuluje Aristoteles ve svém pojetí člověka, tedy jakožto *zoon politikon*. Jak bude dále podáno, lze v zásadě též konstatovat, že právo shromažďovací implikuje svobodu projevu [čl. 17 Listiny], nikoliv však nutně naopak.

Jak tedy uvedeno shora, je politické právo pokojně se shromažďovat ústavně zaručeno (garantováno), přičemž je přípustné jeho **omezení**, avšak toliko **zákonem**<sup>3</sup> a to pouze v případech shromáždění, která se konají **na veřejných místech**<sup>4</sup>, přičemž je vyloučeno podmiňovat shromáždění povolením orgánu veřejné správy – v České republice tedy 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 ustanovení ústavních norem.

Ze speciální ústavní úpravy [čl. 19 odst. 2 Listiny] tak vyplývá, že právo pokojně se shromažďovat lze (jen zákonem a toliko v případě shromáždění na veřejných místech) omezit 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** (tento výčet je výčtem taxativním a není přípustné jej rozšiřovat o pojmy, které zde nejsou *expressis verbis* obsaženy, zároveň nelze připustit ústavně

<sup>1</sup> 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“).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Zde se zrcadlí základní lidské právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí (čl. 7 odst. 1 Listiny).

nonkonformní extenzivní výklad těchto pojmů). Pokud se tedy zákonodárce usnese<sup>1</sup> 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 ze šesti taxativně vyčtených hodnot, které lze takto (zákonem) ochránit (těmito hodnotami jsou: 1. práva a svobody druhých, 2. veřejný pořádek, 3. zdraví, 4. mravnost, 5. majetek, 6. bezpečnost státu).

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 licence<sup>2</sup> [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 nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

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

## II. K některým mezinárodněprávním souvislostem

*In fine* předchozí pasáže byly zmíněny závazky mezinárodního práva. V čl. 1 odst. 1 Ústavy je deklarováno, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, přičemž ustanovení čl. 10 přiznává těm mezinárodním smlouvám, které byly vyhlášeny (viz Sbírka mezinárodních smluv), k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, aplikační přednost před zákony, když předně stanoví, že takto definované mezinárodní smlouvy jsou součástí právního řádu a pro případ, že mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Jako první lze zmínit dokument, který sice není mezinárodní smlouvou ve výše naznačeném modu (jde o mezinárodní dokument deklaratorního charakteru), avšak vahou autority mezinárodní organizace, z níž vzešel, je nepominutelným dokumentem vztahujícím se k lidským právům. Mluvíme zde o Všeobecné deklaraci lidských práv, která byla vyhlášena Valným shromážděním OSN v New Yorku dne 10. 12. 1948 jako usnesení č. DE01/48. **Všeobecná deklarace lidských práv** pak ve svém čl. 20 odst. 1 uvádí, že každému je zaručena svoboda pokojného shromažďování a sdružování. I přes právní nezávaznost Všeobecné deklarace lidských práv lze konstatovat, že tento mezinárodní dokument stojí na vrcholu pyramidy triumvirátu mezinárodního práva s celosvětovým dosahem stran občanských a politických práv, jakož i práv hospodářských, sociálních a kulturních. Pro tuto studii je pak neopominutelným dokumentem **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**<sup>3</sup>, který vystoupil v platnost dne 23. března 1976<sup>1</sup>. Uvedený mezinárodní pakt

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Tato však nesvědčí orgánům státní moci, ta je naopak omezena ustanovením čl. 2 odst. 2 Ústavy.

<sup>3</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

upravuje právo na pokojné shromažďování ve svém čl. 21, když předně stanoví, že právo pokojného shromažďování se uznává, přičemž výkon tohoto práva nesmí být žádným způsobem omezován. 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) zároveň o omezení, která jsou v demokratické společnosti nutná<sup>2</sup>, a to nutná v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných (o povaze tohoto ustanovení, jeho absolutně taxativním výčtu nepřipouštějícím jakýkoliv extenzivní výklad v neprospěch zde chráněného práva, platí *eo ipso* to, co bylo řečeno o ustanovení čl. 19 Listiny).

Mezinárodněprávním dokumentem „celoevropského“ rozsahu, který má již praktický (takřikajíc každodenní) dopad stran reálné vnitrostátní 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“)<sup>3</sup>, která byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950, v platnost vstoupila v roce 1953. Úmluva obsahuje rozsáhlý katalog lidských práv a základních svobod, tedy jejich hmotněprávní základ, jakož i institucionální strukturu, která poskytuje soudní ochranu Úmluvou garantovaných lidských práv a základních svobod. Těmito institucemi byly původně Evropská komise pro lidská práva a Evropský soudní dvůr pro lidská práva, avšak „*nový Dodatečný protokol č. 11 k Úmluvě ... ustavuje jediný stálý soud – Evropský soud pro lidská práva*“, který „*byl ustaven článkem 19 Úmluvy k zajištění plnění závazků přijatých smluvními stranami v Úmluvě a Protokolech k ní, Soud vykonává svoji činnost jako stálý úřad se sídlem ve Štrasburku*“<sup>4</sup>. Samotná Úmluva je dodnes považována za nejvýznamnější počín Rady Evropy, jde o klíčový mezinárodněprávní dokument ovlivňující úroveň ochrany lidských práv a základních svobod v celém evropském prostoru<sup>5</sup>.

Pokud jde o svobodu shromažďování<sup>6</sup>, pak tato je (společně se svobodou sdružování) upravena v čl. 11 Úmluvy rubrikovaným jako „Svoboda shromažďování a sdružování“. Odst. 1 čl. 11 Úmluvy normuje, 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, přičemž výčet těchto výjimek je opět taxativní a je (jak bude dále podáno) nepřipustný jakkoliv extenzivní výklad uvedených výjimek. Ostatně takovýto závěr je seznatelný již z prostého gramatického výkladu úvodní věty příslušného ustanovení, které stanoví, že na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví **zákon** a jsou **nezbytná v demokratické společnosti** v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.<sup>7</sup> Pokud tedy porovnáme textaci dotčeného ustanovení Úmluvy,

<sup>1</sup> Tímto dnem vstoupil v platnost i pro Československou socialistickou republiku. Ohledně závaznosti České republiky srov. tzv. recepční ústavní zákony, zejména čl. 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993, o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky.

<sup>2</sup> Český ústavní pořádek pracuje s pojmem „nezbytná“ (srov. čl. 19 odst. 2 Listiny).

<sup>3</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

<sup>4</sup> Frk, P.: *Systém ochrany lidských práv podle Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod*. in Studie Ústavu práva a právní vědy, Praha 2004, s. 14.

<sup>5</sup> Rada Evropy je celoevropskou organizací, kterou nelze zaměňovat s Evropským společenstvím, resp. Evropskou unií, v současné době sdružuje Rada Evropy 43 členských států (srov. tamtéž s. 1).

<sup>6</sup> Obecně k politickým právům chráněným Úmluvou srov. Frk, P.: *Systém ochrany lidských práv podle Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod*. in Studie Ústavu práva a právní vědy, Praha 2004.

<sup>7</sup> 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*).

pak lze hovořit o evidentním inspiračním zdroji (nikoliv však jediném, nutno odkázat na výše řečené pakty OSN), kterým toto ustanovení bylo pro ústavodárce při formulování pozitivní vnitrostátní ústavní úpravy ochrany lidských práv a základních svobod.

## II. I. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

Úmluva však nebyla pouze určitou rukověť pro ústavodárce tak, jak výše naznačeno. Vzhledem k tomu, že se Česká republika v souvislosti s plněním závazků vyplývajících z Úmluvy podrobila jurisdikci štrasburského Soudu pro lidská práva, lze hovořit o reálném dopadu Úmluvy na úroveň ochrany lidských práv a základních svobod v České republice, a to zejména prostřednictvím ustálené **judikatury Evropského soudu pro lidská práva** (dále jen „ESLP“), na kterou česká soudní praxe hojně odkazuje, čímž má rozhodovací činnost ESLP přímý vliv v případech soudní aplikace příslušných zákonných a ústavních norem, o to víc pak judikatura ESLP prozařuje v rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. Na základě toho je tak odůvodněn níže uvedený exkurz do ustálené judikatury ESLP prostřednictvím jedné z konkrétních kauz, kterou řečený soud rozhodoval. Ostatně jedna strana mince je mrtvý text mezinárodní smlouvy a druhá strana téže mince jsou konkrétní ustanovení uvedená v život jejich aplikací, zejména pak aplikací v rámci rozhodovací praxe, zde ESLP, který disponuje výlučnou pravomocí, jenž se vztahuje na všechny věci, které se týkají výkladu a použití Úmluvy a Protokolů k ní [čl. 32 odst. 1 Úmluvy].

Dále tedy bude podán rozbor (případová studie) rozhodnutí ESLP ve věci **Stankov a Sjedenocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku**<sup>1</sup>, kterou ESLP rozhodoval v senátu (1. sekce)<sup>2</sup>; a to již jen proto, že jde o určitým způsobem sumarizující rozsudek, hojně odkazující a čerpající z předchozích rozhodnutí ESLP, čímž je dána možnost uceleného pohledu na rozhodovací praxi ESLP takřkajíc z jednoho místa, což je odůvodněno zejména zamýšleným rozsahem této studie. Především pak budou na níže uvedené případové studii demonstrovány některé významné skutečnosti související s možností omezení práva pokojně se shromažďovat, a to v korelaci na právo sdružovací. Podáno má být zejména to, že má-li být právo pokojně se shromažďovat ze strany státní moci omezeno, musí tak být učiněno nejen opatřeními v demokratické společnosti nezbytnými, která stanoví toliko zákon, a to pouze z důvodů taxativně výtčených příslušnou právní normou (*secundum et intra legem*). Ale též to, že sama důvodnost takovýchto opatření musí být opřena o reálně existující skutečnosti, tyto skutečnosti musí být věrohodně a prokazatelně zjištěny a „síla“ takovýchto skutečností (důvodů) bude natolik významná, že odůvodní realizaci opatření v demokratické společnosti nezbytné, tedy, že nebylo lze dosáhnout požadovaného výsledku jinak.

Pokud jde o věcný obsah stížnosti, pak ve zkratce šlo o to, že Bulharsko opakovaně odmítalo zaregistrovat organizaci Ilinden a z nejrůznějších důvodů zakazovala veřejná shromáždění této organizace; zejména šlo o důvody stran bulharskou vládou tvrzeného držení zbraní organizací Ilinden (tzn. hrozba pro veřejnou bezpečnost) a nebezpečí vyplývající z cílů a prohlášení Ilindenu (údajně spočívající v separatistických myšlenkách, které měly ohrožovat bulharskou územní celistvost, a to požadavkem na odtržení od Bulharska).

ESLP nejprve zkoumal, zda v uvedené věci vůbec lze aplikovat čl. 11 Úmluvy. V této souvislosti připomněl, „že čl. 11 Úmluvy chrání pouze právo na „pokojné shromáždění“. Tento pojem – podle judikatury Komise – nezahrnuje manifestaci, na níž mají organizátoři a účastníci násilné úmysly (viz rozhodnutí Komise o stížnostech č. 13079/87 a 8440/78)“. Zde lze tedy konstatovat prvé významné stanovisko dotvářející pozitivní text Úmluvy, když je

<sup>1</sup> Český text rozhodnutí převzat z informačního systému ASPI [ASPI 25569 (JUD)].

<sup>2</sup> Rozsudek vyhlášen v Paláci lidských práv ve Štrasburku dne 2. října 2001.

definován (pomocí negativního vymezení) pojem pokojného shromáždění. Manifestace, na níž mají organizátoři a účastníci násilné úmysly není pokojným shromážděním, a jako takové není pod ochranou čl. 11 Úmluvy, *mutatis mutandis* čl. 19 Listiny, (*a contrario*) právo na nepokojná shromáždění totiž ústavně zaručeno není.

V pasáži, kde se ESLP vyjadřoval k legitimitě cíle, který byl sledován Bulharskem, bylo konstatováno toto: *“Soud připomíná, že výčet výjimek ze svobody projevu a shromažďování, uvedený v člancích 10 a 11 Úmluvy, je vyčerpávající. Definice těchto výjimek jsou nutně restriktivní a musí být úzce interpretovány (viz Sidiropoulos a další proti Řecku, 1998)“*, což v zásadě svědčí závěru autora této studie, který byl učiněn shora stran výjimek uvedených v čl. 19 odst. 2 Listiny (výčet je výčtem taxativním a není přípustné jej rozšiřovat o pojmy, které zde nejsou *expressis verbis* obsaženy, zároveň nelze připustit ústavně nonkonformní extenzivní výklad).

Jak v úmluvě, tak v Listině je stanoven požadavek, aby při případném zákonném omezení byl takovýto zásah do práva pokojně se shromažďovat opatřením toliko v demokratické společnosti nezbytným a je tak otázkou, co že se skrývá pod pojmem „nezbytné v demokratické společnosti“. Také touto otázkou se ESLP v řečené kauze zabýval, předně konstatoval, že na čl. 11 (navzdory své autonomní roli a specifčnosti oblasti použití) musí být pohlíženo také ve světle čl. 10 Úmluvy (svoboda projevu), jelikož *„ochrana názorů a svoboda projevu je jsou jedním z účelů svobody shromažďování a sdružování, které zakotvuje čl. 11 (viz Strana svobody a demokracie (ÖZDEP) proti Turecku, 1999)“*. Ostatně tato korelace práva svobodného projevu a práva pokojného shromažďování byla konstatována již v úvodu této studie. Jde o *„jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti a jednu z hlavních podmínek jejího pokroku a rozvoje každého jednotlivce. S výhradou odst. 2 čl. 10 se vztahuje nejen na "informace" nebo "myšlenky" příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není "demokratické společnosti" (viz Handyside proti Spojenému království, 1976, a Gerger proti Turecku, 1999). Podobně i svoboda shromažďování tak, jak je zakotvena v čl. 11 Úmluvy, chrání manifestaci, která může znepokojuvat nebo pohoršovat osoby, které nesouhlasí s myšlenkami či požadavky, o jejichž propagaci usiluje (viz Plattform "Arzte für das Leben" proti Rakousku, 1988)“*. Lze tedy konstatovat, že informace, myšlenky či manifestace sama o sobě, které lze označit za (sic) zraňující, šokující, znepokojující, tedy ty, jež by bylo lze označit za třeba i pohoršující, radikalistické či zavrhovací (jelikož například subjektivně zraňují – v rovině psychické - tu či onu osobu) ještě nejsou sto (sami o sobě) odůvodnit přijetí opatření nezbytného v demokratické společnosti, kterým by bylo zasaženo do práva pokojně se shromažďovat; tedy pokud nepůjde o např. demonstraci, na níž mají organizátoři a účastníci zjevně násilné úmysly (viz výše).

Svoji rozhodující úlohu při interpretaci Úmluvy, jakož i ochrany lidských práv a základních svobod ESLP zdůraznil citací svých předchozích judikátů, z nichž vyplývá, že: *„Výraz "nezbytné v demokratické společnosti" implikuje, že zasahování odpovídá na "naléhavou společenskou potřebu", a obzvláště, že je přiměřené sledovanému legitimnímu cíli. Smluvní státy požívají jisté míry uvážení pro posouzení, zda taková potřeba existuje, avšak toto posouzení podléhá evropské kontrole, vztahující se jak na legislativu, tak na rozhodnutí, která ji aplikují, včetně rozhodnutí vynesných nezávislým soudem. Pravomocí Soudu je proto s konečnou platností rozhodnout, zda je "omezení" slučitelné s právy chráněnými Úmluvou“*.

A to s vědomím toho, že *„soud při výkonu kontroly nemá za úkol nahradit mínění příslušných vnitrostátních orgánů svým vlastním, ale spíše ověřit z hlediska čl. 11 rozhodnutí, která tyto orgány vynesly. To neznamená, že se musí omezit na zjištění, zda žalovaný stát vykonával*

svou diskreční pravomoc rozumně, pečlivě a v dobré víře musí inkriminované zasahování posoudit ve světle případu jako celku a určit – poté, co zjistí, že sledovalo legitimní cíl – zda bylo tomuto cíli přiměřené a zda jsou důvody, na něž se odvolaly vnitrostátní orgány pro jeho ospravedlnění, „relevantní a dostatečné“. Přitom se musí přesvědčit, že vnitrostátní orgány aplikovaly normy, jež jsou slučitelné s principy obsaženými v čl. 11, a navíc, že svá rozhodnutí založily na přijatelném posouzení relevantních skutečností (viz Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku, 1998)“<sup>4</sup>. Je tedy zřejmé, že stát musí při své diskreční pravomoci stran možné ingerence do práva pokojně se shromažďovat, jakož i při ingerenci samotné dodržovat (v zrcadle Úmluvy) tyto principy: diskreční pravomoc vykonávat **rozumně, pečlivě a v dobré víře**, přičemž **důvody** pro ospravedlnění zásahu do práva pokojně se shromažďovat musí být **relevantní 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**, a to vše při aplikaci vnitrostátních právních norem, které jsou slučitelné s principy obsaženými v čl. 11 Úmluvy.

ESLP také uvedl, že „jeden z hlavních rysů demokracie spočívá v jí nabízené možnosti vyřešit dialogem a bez použití násilí problémy země, a to i pokud jsou velmi mrzuté. Demokracie se totiž živí svobodou projevu. Z tohoto pohledu nelze ospravedlnit překážky kladené určité skupině jen kvůli tomu, že usiluje o veřejnou diskusi o situaci části populace státu a o nalezení, při respektování demokratických pravidel, řešení, která by mohla uspokojit všechny zúčastněné strany“ (viz Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku, 1998).

Ze své ustálené soudní praxe ESLP považoval za nutné uvést ještě následující: „Je pravda, že nelze vyloučit, že program určité organizace může skrývat cíle a záměry odlišné od těch, které veřejně hlásá. Pro ověření, že tomu tak není, musí být obsah programu porovnán s činy této organizace a postoji, jaké zaujímá (viz SKTS). Podstatným faktorem, který je třeba vzít v úvahu, je otázka, zda byly učiněny výzvy k použití násilí, povstání nebo jakékoli jiné formě odmítnutí demokratických principů (viz ÖZDEP). Tam, kde došlo k podněcování k násilí proti jednotlivci nebo veřejnému činiteli či části populace, státní orgány při posouzení potřeby zasahování do svobody projevu požívají větší míry uvážení (viz Incal proti Turecku, 1998), a Sürek [č. 1] proti Turecku, 1999)“<sup>5</sup>. Jde tedy o to, že nelze opírat důvodnost 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 hlásaných, byť seznatelných pouze nepřímo, 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 diskrepce v případě, že ony „důvody“ spočívají v skutečném a prokazatelném podněcování k násilí proti jednotlivci nebo veřejnému činiteli či části populace.

Pokud jde o autoritativní výrok v projednávané kauze (ohledně toho, zda byla splněna doktrína opatření v demokratické společnosti nezbytného), pak ESLP konstatoval, „že i když jsou konstatovány vnitrostátních soudů, které se zabývaly analýzou určitého sdružení, nepochybně relevantní pro úvahy o nebezpečí, jaké by mohla představovat jeho shromáždění, automatické spoléhání na skutečnost, že určitá organizace byla shledána protiústavní - a byla zamítnuta její registrace - nemůže postačovat k ospravedlnění, podle čl. 11 odst. 2 Úmluvy, praxe systematických zákazů konání pokojných shromáždění. Soud spíše musí posoudit konkrétní důvody, na něž bylo pro ospravedlnění zasahování odkazováno, a význam tohoto zasahování“<sup>6</sup>.

Pokud tedy bylo uvedeno, že nezbytným předpokladem pro možné zákonné omezení práva pokojně se shromažďovat je mj. důvodnost onoho v demokratické společnosti nezbytného opatření, pak v traktovaném případě odůvodňovalo Bulharsko své počínání tvrzením o držení zbraní, hrozbou pro veřejnou bezpečnost a nebezpečím vyplývajícím z cílů a prohlášení Ilindenu (jednalo se o tvrzené separatistické myšlenky, jež měly ohrožovat bulharskou územní celistvost požadavkem na odtržení od Bulharska). ESLP však vyjádřil pochybnosti o věrohodnosti těchto tvrzení, a to z nejrůznějších důvodů, zejména však buď pro jejich bezvýznamnost, anebo neexistenci přesvědčivých důkazů. V případě tvrzeného držení zbraní konstatoval, „že *kdyby existovaly přípravy k ozbrojené akci, vláda by byla schopna v tomto ohledu předložit přesvědčivější důkazy*“.

V případě tvrzené hrozby pro veřejnou bezpečnost uvedl, že „*neexistuje ovšem žádný důkaz, že by došlo k závažným výtržnostem způsobeným stěžovateli. Incidenty, na něž odkazuje vláda, byly svou povahou nepříliš významné a nevyústily v trestní stíhání. Rozhodnutí starostů a místních soudů odkazovala pouze na hypotetické nebezpečí pro veřejný pořádek, aniž by uváděla podrobnosti. Riziko nepříliš významných incidentů nevyžadovalo zákaz shromáždění Ilindenu*“. Konečně ohledně tvrzeného nebezpečí vyplývajícího z cílů a prohlášení Ilindenu (separatistické myšlenky) ESLP sice uvádí, „že v dané době nebylo z hlediska vnitrostátních orgánů nerozumné, když měly podezření, že někteří z vedoucích představitelů sdružení – nebo skupinky, které se v něm utvořily - chovali separatistické názory a jejich politická agenda zahrnovala představu autonomie pro oblast Pirin Makedonie, nebo dokonce odtržení od Bulharska“, avšak znovu zopakoval, „že skutečnost, že skupina osob vyzývá k autonomii, nebo dokonce požaduje odtržení části státního území - a tím se dožaduje základních ústavních a územních změn - nemůže automaticky ospravedlnit zákaz jejich shromáždění. Dožadování se územních změn v projevech a manifestacích automaticky neznamená hrozbu pro územní celistvost státu a národní bezpečnost“.

Významným interpretačním zdrojem je pak tato úvaha ESLP: „*Svoboda shromažďování a právo jejím prostřednictvím vyjádřit názory patří k prvořadým hodnotám demokratické společnosti. 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 uskutečnění je obhajováno pokojnými prostředky, poskytnuta náležitá příležitost k vyjádření prostřednictvím výkonu práva na shromažďování, jakož i jinými zákonnými prostředky*“<sup>1</sup>, přičemž tato úvaha vyústila v toto autoritativní konstatování v projednávané věci, „*pravděpodobnost, že by na shromážděných organizovaných Ilindenem zazněla separatistická prohlášení, nemůže ospravedlnit jejich zákaz*“.

Dovolíme-li si malou odbočku do situace v České republice, pak lze uvést (samozřejmě v nezbytné míře zobecnění) poměrně hojné případy, kdy na veřejných prostranstvích probíhají demonstrace tzv. extrémní pravice, které jsou často narušovány „protidemonstracemi“ tzv. extrémní levice či naopak (srov. např. tradiční prvomájové demonstrace). V kontextu shora naznačeného je jistě neopominutelné stanovisko ESLP, z něhož vyplývá, že „*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. Skutečnost,*

---

<sup>1</sup> Zvýrazněno autorem této studie.



*že to, co bylo předmětem sporu, se týkalo národních symbolů a národní identity, nemůže být sama o sobě považována – v protikladu k tomu, co se domnívá vláda – za volající po ponechání širší míry uvážení státním orgánům. Vnitrostátní orgány musí projevovat zvláštní ostražitost, aby zajistily, že národní veřejné mínění nebude chráněno na úkor uplatňování menšinových názorů, a to ať jsou jakkoli nepopulární“.*

Výše uvedené citace ESLP se sice mohou zdát býti příliš rozsáhlými, avšak v dané problematice je ustálená judikatura ESLP natolik významná, že ji nelze nejen přehlížet, ale ani odbít nějakými stručnými konstatacemi. V problematice lidských práv a základních svobod je totiž významný nejen závazný enunciat, ale i úvaha, která je zhmotněna v odůvodnění toho kterého rozhodnutí. Záměrem tohoto exkurzu byla zejména demonstrace veškerých brzd, kterými je stát (resp. aplikující státní orgán) omezován při rozhodování, zda bude či nebude zasaženo do práva pokojně se shromažďovat v kontextu uvedené Úmluvy. A pokud jde o výrok ve shora podávané kauze, pak lze ve zkratce uvést, že „Soud dospěl k závěru, že státní orgány překročily svou míru uvážení a že opatření zakazující stěžovatelům konání vzpomínkových shromáždění nebyla nezbytná v demokratické společnosti ve smyslu čl. 11 Úmluvy. Toto ustanovení bylo tudíž porušeno“ a stěžovatelům bylo přiznáno spravedlivé zadostiučinění za morální újmu.

Z řečeného tedy vyplývá, že ESLP pojímá svobodu pokojně se shromažďovat (*eo ipso* sdružovat) takřka absolutisticky, i když samozřejmě nevyklučuje (jelikož ve znění čl. 11 odst. 2 Úmluvy ani nemůže) možnost jej omezit **zákonným opatřením v demokratické společnosti nezbytným, avšak pouze v případě reálně existujících (relevantních, dostatečných a prokazatelných) důvodů, jenž lze podřadit pod ospravedlňující výjimky s garantovaného práva pokojně se shromažďovat** vyjmenované (taxativně a striktně) v předmětném ustanovení Úmluvy, přičemž **oba tyto požadavky (míra v demokratické společnosti nezbytná a taxativně vymezené důvody) neobstojí sami o sobě, ale musí být ve vzájemné korelaci, tzn. existuje-li některý z důvodů, který ospravedlňuje zákonné omezení práva pokojně se shromažďovat, musí být zároveň pozitivně zodpovězena otázka, zda je skutečně nezbytné v demokratické společnosti takovéto opatření přijímat, resp. negativně zodpovězena otázka, zda nelze stejného cíle dosáhnout jinak (tzn. bez zásahu do práva pokojně se shromažďovat).** Stát musí svou diskreční pravomoc vykonávat rozumně, pečlivě a v dobré víře a případné rozhodnutí o zásahu do práva pokojně se shromažďovat musí být založeno na přijatelném posouzení relevantních skutečností (důvodnosti) a tímto zásahem musí být sledován legitimní cíl, k jehož dosažení nutno použít přiměřené prostředky, a to vše při respektování principů obsažených v čl. 11 Úmluvy.

## II. II. Judikatura Evropského soudního dvora

Přistoupením České republiky do Evropské unie nelze pominout ani mezinárodní závazky, které s tímto aktem souvisejí, přičemž vliv na ochranu lidských práv a základních svobod je též nesporný. Smlouva o Evropské unii<sup>1</sup> (v konsolidovaném znění) ve svém článku 6/ex-čl. F, který je rubrikován jako „Základní zásady, základní práva“ normuje, že Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům, Unie respektuje základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům jako všeobecné právní zásady

<sup>1</sup> Konsolidovaný text v anglickém jazyce publikován pod OJ 2002 C 325/1, český text převzat z Blahož, J., Klíma, K., Skála, J. a kol.: *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda 2003.

společenství.

Evropská unie se tedy 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**. Avšak již před tím, než byla uzavřena Smlouva o Evropské unii, stala se Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod předmětem rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“), a to v důsledku ustálené judikatury ESD (ač šlo v počátku o určitý ambivalentní vztah, byl ESD nucen se s Úmluvou – jejími principy – vypořádávat). Každopádně v důsledku toho docházelo k určité konkurenci mezi ESD a ESLP, která byla umocněna mnohdy rozdílnou interpretací jednotlivých ustanovení Úmluvy.<sup>1</sup> Spornou byla již otázka, zda je vůbec ESD oprávněn vztáhnout Úmluvu do své jurisdikce, přičemž ESD svoji kompetenci dovozoval pouze nepřímou ve své rozhodovací praxi. Tato situace pak byla vyřešena Smlouvou o Evropské unii a to právě shora citovaným ustanovením čl. 6/ex-čl. F.

Také zde budeme rozhodovací činnost ESD demonstrovat na jedné konkrétní kauze, a to na případě Eugen Schmindberger v. Rakousko<sup>2</sup> (případ č. C – 112/2000, rozsudek ze dne 12. června 2003)<sup>3</sup>. V uvedené kauze rozhodoval rakouský soud o žalobě na náhradu škody, kterou uplatňovala německá firma na Rakouském státu proto, že Rakousko nezakázalo demonstraci blokující provoz na brennerské dálnici. Rakouský soud vnitrostátní projednávání sporu přerušil a obrátil se na ESD v rámci řízení o předběžných otázkách. Předmět celé kauzy lze pak v zásadě zúžit na konflikt mezi principem volného pohybu zboží, jakožto jednoho z pilířů Společenství, a principu ochrany lidských práv. Rakousko pak tvrdilo, že v posuzované věci převýšil princip ochrany lidských práv. Aby bylo lze posoudit relevanci ochrany obou práv, resp. svobod uvedeme některá fakta tak, jak byla popsána v řečeném rozsudku.

Do volného pohybu zboží bylo zasaženo takto. K zablokování dálnice došlo v rozsahu 30 hodin, přičemž se tak stalo ve čtvrtek a pátek, když v sobotu a neděli je na rakouských dálnicích zakázán provoz kamionů do 7,5 tuny, provoz kamionů byl tak fakticky omezen na celkem čtyři dny. Žalující firma (podnikající v kamionové dopravě) vyčíslila náhradu škody ve výši 10.175,- Eur, do které započítala náklady na provoz zablokovaných kamionů a jejich řidičů, poplatky, jež musela uhradit za zpožděné dodání zakázek, jakož i ušlý zisk za nerealizované cesty. Dopravní firma pak argumentovala zejména tím, že Rakousko umožnilo (tím, že nezakázalo) uskutečnění demonstrace, čímž (Rakousko) porušilo povinnost neomezovat volný pohyb zboží v rámci Evropské unie.

Na straně práva pokojně se shromažďovat pak jsou relevantní tato fakta. Shromáždění bylo řádně oznámeno sdružením na ochranu ochránců přírody s tím, že motivem shromáždění má být protest proti intenzitě dopravy na dotčené dálnici a jejímu vlivu na životní prostředí. O demonstraci byla informována média i široká veřejnost (což později mělo nemalý význam), demonstrace měla pokojný charakter.

Při posuzování uvedeného případu ESD předně konstatoval, že Rakousko sice mělo povinnost zajistit volný pohyb zboží, spočívající v zabezpečení průjezdnosti uvedené dálnice, avšak nevyločil jeho možnou nečinnost, když uvedl, že nečinnost by byla odůvodněna v případě existence některé z výjimek ze zásady volného pohybu zboží tak, jak je upravena právem Evropských společenství/Evropské unie (ES/EU). ESD dále přisvědčil argumentaci

---

<sup>1</sup> K tomu srov. v předchozí poznámce citovanou literaturu, *in concreto* kap. 1.4.8. Pozice Evropské úmluvy o ochraně lidských práv v právu ES dle judikatury Evropského soudního dvora, s. 351 a násl.

<sup>2</sup> Tato kauza bude nastíněna již jen proto, že rakouská zákonná úprava je té české blízká; minimálně oznamovacím principem pokojných shromáždění.

<sup>3</sup> Rozhodnutí citováno dle Šlosarčík, I.: *Rakouskou neporušilo právo ES/EU tím, že nezakázalo demonstraci, která zablokovala provoz na dálnici*. in ASPI: 24132 (LIT).

Rakouska stran lidských práv, když vůbec uznal relevanci ochrany lidských práv, která jsou garantována ve všech členských státech v souvislosti s omezením svobod vnitřního trhu Společenství.

ESD ve svém rozhodování zohlednil zejména to, že shromáždění bylo pokojné, organizátoři postupovali v rámci příslušné zákonné úpravy a demonstrace byla v dostatečně dlouhém předstihu prezentována širší veřejnosti, a to včetně dopravců, zároveň byly navrženy alternativní dopravní trasy. Již z takto vedené úvahy lze poměrně úspěšně predikovat odpovědi ESD na předběžné otázky položené rakouským soudem. Pokud tedy byla ESD položena otázka zda Rakousko porušilo právo ES/EU, pak odpověď zněla, že nikoliv s tím, že v daném případě bylo omezení volného pohybu zboží proporcionální (princip přiměřenosti) ve vztahu k ochraně práva pokojně se shromažďovat (sdružovat). ESD tedy dovodil, že v určitých případech může ochrana lidských práv (jakožto všeobecných právních zásad společenství) převážit nad ochranou základních principů vnitřního trhu tak, jak je stanoveno primárním právem ES/EU. Uvedená kasuistika tak měla zejména tento účel – upozornit, že **i v takovém případě, že je na jednu miskou vah položen tak fundamentální princip, jakým svoboda volného pohybu zboží v rámci práva ES/EU je, může být tento princip (za určitých okolností) převážen (v té či oné míře) všeobecnou právní zásadou společenství (byť v primární normotvorbě *expressis verbis* nevyjádřenou); v daném případě konkrétně právem pokojně se shromažďovat.** A také v tomto kontextu nutno k případnému omezování práva pokojně se shromažďovat přistupovat i pokud jde o právní řád České republiky a jeho následnou aplikaci.

### III. Právo pokojně se shromažďovat v kontextu českého právního řádu

V první kapitole byly podány některé ústavněprávní souvislosti stran práva pokojně se shromažďovat, než bude učiněno několik poznámek ohledně vnitrostátní úpravy (zejména co do možného omezení práva pokojně se shromažďovat), byl shora podniknut určitý exkurz do masy práva mezinárodního. Zejména pak proto, aby byl demonstrován mezinárodněprávní kontext, v němž (také) nutno vnitrostátní právní úpravu vytvářet, ale též aplikovat a interpretovat.

Pokud tedy jde o právo pokojně se shromažďovat v právním řádu České republiky, lze nejprve konstatovat **zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím**, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „zákon o shromažďování“)<sup>1</sup>. Tento zákon 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<sup>2</sup>, 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<sup>3</sup> snadno obstojí.

V úvodu této studie byla formulována hypotéza, která vymezuje ústavně garantované právo pokojně se shromažďovat jako právo politické. Tento závěr byl opřen o systémové zařazení dotčeného práva (*argumentum a rubrica*) do oddílu rubrikovaného jako „Politická práva“, jakož i o ustálenou judikaturu ESLP. Další podporu této hypotéze lze nalézt v ustanovení § 1

---

<sup>1</sup> Nebude-li dále u citací jednotlivých ustanovení uveden odkaz na právní normu, má se za to, že jde o zákon o shromažďování.

<sup>2</sup> Srov. zejména zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Srov. zejména již v úvodu zmíněný čl. 4 Listiny.

odst. 2 zákona o shromažďování s odkazem na ustanovení § 2 písm. c) téhož zákona.

V prvně citovaném ustanovení je předně normováno, že výkon práva pokojně se shromažďovat 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 vyjádřením postojů a stanovisek** [§ 1 odst. 2], přičemž za shromáždění ve smyslu dotčeného zákona se považují též **pouliční průvody a manifestace** [§ 1 odst. 3].

Pokud jde o pouliční průvody a manifestace jsou tedy tyto shromážděními „bez dalšího“, tzn. není rozhodný (narozdíl od ostatních shromáždění – viz níže) jejich účel. Ať jsou tedy pouliční průvody a manifestace uskutečňovány za jakýmkoliv účelem, jsou vždy považovány (zákonem o shromažďování) za shromáždění ve smyslu zákona o shromažďování, a tak, snad krom možných různých přístupů k definici pojmu „pouliční“, by aplikace tohoto ustanovení neměla činit větších potíží.

Jinak je tomu však u shromáždění, která nelze subsumovat pod výraz pouliční průvody a manifestace. Jak vyplývá z ustanovení § 2 písm. c) zákona o shromažďování, tak za (jak vyplývá z návěti dotčeného ustanovení) shromáždění ve smyslu předmětného zákona se nepovažují jiná shromáždění nesloužící účelu uvedenému v § 1 odst. 2 zákona o shromažďování. Řečeno textem zákona, tak taková **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 vyjádřením postojů a stanovisek, nejsou shromážděními ve smyslu zákona o shromažďování**. Stejně tak se za shromáždění ve smyslu zákona o shromažďování nepovažují shromáždění osob související s činností státních orgánů upravená jinými právními předpisy [§ 2 písm. a)] a shromáždění související s poskytováním služeb [§ 2 písm. b)] (příkladem lze pro demonstraci uvést např. náhodně vzniklá shromáždění ve frontách v obchodech, sportovní utkání, veřejné hudební produkce apod.). Pokud tedy podřazujeme právo pokojně se shromažďovat do množiny práv politických, pak lze onu „politiku“ spatřovat zejména v účelu shromáždění. Tímto účelem pak je využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod obecně, jakož i výměna informací a názorů a účast na řešení veřejných a jiných společných záležitostí, a to vyjádřením postojů a stanovisek. Shromáždění nesplňující tyto kritérióny, nejsou (jelikož ústavně, natož zákonně, být nemohou) shromážděními ve smyslu zákona o shromažďování (tedy nejde-li o pouliční průvody nebo manifestace - ty jsou takovými shromážděními vždy), nejde tedy o realizaci práva politického, přičemž lze pracovně tato shromáždění označit za shromáždění „nepolitická“.<sup>1</sup> Pokud jde o účel shromáždění, pak tento určuje svolavatel shromáždění, který je povinen tento účel uvést v oznámení shromáždění [§ 5 odst. 3 písm. a)], to v případě shromáždění, které bylo oznámeno<sup>2</sup>. Pokud jde o shromáždění, které nebylo či nemusí být oznámeno, pak tento účel nutno zjišťovat z objektivních skutečností seznatelných z aktivit souvisejících s přípravou i průběhem shromáždění samotného. Každopádně musí jít o reálné, věrohodné, dostatečné, relevantní a prokazatelné skutečnosti, které musejí být příslušným úřadem hodnoceny (posuzovány) přijatelně, pečlivě, v dobré víře a ústavně konformním způsobem. Nelze tedy připustit, aby příslušný úřad účelově podsouval shromáždění účel, který vygeneroval způsobem, jenž neobstojí v zrcadle požadavků demonstrativně vytčených v předchozí větě.

Níže tedy bude pojednáno o zákonném provedení (které v sobě implikuje omezení)

<sup>1</sup> K možnosti omezit tato „nepolitická“ shromáždění srov. i Frk, P.: *Veřejně hudební produkce v normotvorbě obcí (veřejný pořádek)*. in Studie Ústavu práva a právní vědy 2005.

<sup>2</sup> 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)].

politického práva pokojně se shromažďovat. Nejprve však bude zodpovězena otázka – co tedy se shromážděními (oněmi „nepolitickými“), jejichž subsumpce pod zákon o shromažďování je vyloučena.

Předně, shora bylo konstatováno, že ústavně garantované právo svobodně se shromažďovat je právo politické (v modu politiky *largo sensu*). Toto právo je pak fakticky realizováno skrze zamýšlená či již konaná shromáždění, která lze obsahově pojmout (nejde-li o pouliční průvod nebo manifestaci) tak, jak bylo podáno výše. Dále lze uvést, že pouze právo pokojně se shromažďovat ve smyslu základního práva politického je ústavně garantováno. To však neznamená, že veškerá ostatní shromáždění, která nelze pod toto vymezení podřadit a shromáždění, která jsou *expressis verbis* výtčena zákonem o shromažďování mimo jeho dosah, se ocitají (jelikož explicitně ústavou/zákonem neupravená) mimo dosah právního řádu, nebo snad že jde o shromáždění nedovolená. Nikoliv, i takováto shromáždění jsou (jak bude níže vyloženo) v zásadě dovolená (oprávněná), ačkoliv nejsou (skrze právo pokojně se shromažďovat) explicitně ústavně garantovány, a to dovolená skrze zásadu legální licence.

Jde o to, že ta shromáždění, která nesplní kritéria realizovaného politického práva pokojně se shromažďovat tak, jak jsou naznačena v zákoně o shromažďování, budou, při splnění dalších ústavních či zákonných podmínek, uskutečnitelná, jelikož jsou pod ochranou již zmíněné (dokonce výslovné ústavní) zásady legální licence, která stanoví, že: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ [čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, srov. i obsahem shodný čl. 2 odst. 3 Listiny]. Zároveň platí, že: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ [čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, srov. i čl. 2 odst. 2 Listiny]. Konečně lze konstatovat, že: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“, tedy *secundum et intra legem* [čl. 4 odst. 2 Listiny].

Z uvedeného lze učinit tento závěr, není-li to které „nepolitické“ shromáždění výslovně zákonem reprobováno, je tím samým (*argumentum exclusi tertii*) aprobováno (dovoleno). Zároveň nejsou vyloučena případná omezení těchto shromáždění upravená právním řádem, a jelikož se nejedná o ústavně garantované základní právo, jsou omezení realizovatelná i prostřednictvím podzákonných právních norem (na základě zákona). Pro demonstraci lze uvést, že podle charakteru toho kterého shromáždění budou aplikovatelné právní normy např. z oboru hygieny, zdravotnictví, živnostenské právo apod., opominout nelze ani normotvorbu územní samosprávy ve smyslu obecně závazných vyhlášek obcí.

### III. II. Úprava v zákoně o shromažďování

V případě shromáždění, která lze podřadit pod zákon o shromažďování na základě výslovné právní úpravy je stran možné ingerence ze strany orgánů státní moci situace následující.

Pro tyto orgány používá dotčený zákon zkratku „úřad“ a v § 2a sub. písm. a) až d) zákona o shromažďování, je určena jejich (tzv. přenesená) působnost takto. Přenesenou působnost na úseku shromažďovacího práva vykonává primárně ten obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat. Přesahuje-li místo konání shromáždění územní obvod obecního úřadu, pak ji vykonává pověřený obecní úřad. Krajský úřad je příslušný, pokud místo konání shromáždění přesahuje správní obvod pověřeného obecního úřadu, konečně v určitém rozsahu je příslušné i Ministerstvo vnitra, a to v případě, kdy místo konání shromáždění přesahuje hranice kraje.

Jak již uvedeno, je česká právní úprava založena na principu oznamovacím (nikoliv povolovacím). Shromáždění tak v zásadě musí být příslušnému úřadu oznámena, přičemž

dotčený zákon podává některé výjimky, u nichž oznámení netřeba. Výjimka s oznamovací povinností tak [dle § 4 odst. 1 písm. a) až d)] dopadá na a) shromáždění pořádaná právnickými osobami přístupná jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům; b) shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutě a jiné průvody a shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání; c) shromáždění konaná v obydlích občanů a na d) shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách.

K tomu nutno uvést, že skutečnost výjimky z povinnosti oznamovací neznamena, že uvedená shromáždění jsou mimo rámec zákona o shromažďování, naopak i nadále jsou podrobeny režimu tohoto zákona<sup>1</sup>. O shromáždění mimo předmět zákona o shromažďování by bylo lze uvažovat toliko tehdy, pokud by např. shromáždění konané v obydlí občanů nebylo zamýšleno (konáno) za účelem realizace politického práva pokojně se shromažďovat, tak kupříkladu shromáždění za účelem oslavy narozenin jistě není realizací ústavně garantovaného práva pokojně se shromažďovat a nelze jej podřadit pod zákon o shromažďování, ačkoliv nutno dodat, že i na takové shromáždění dopadají příslušné právní normy rozaseté v českém právním řádu (v úvahu lze vzít - zohledníme-li uvedený příklad oslavy narozenin - kupříkladu přestupek proti veřejnému pořádku v případě porušení nočního klidu apod., avšak stejně tak bylo lze vzít za příklad diskotéku - dnes spíše označovanou jako technoparty, sportovní utkání *etc.*).

Ohledně možného zproštění povinnosti oznamovat shromáždění je za určitých okolností disponována též rada obce. Jelikož rozsah této studie neumožňuje věnovat se zákonné úpravě cele, odkážeme stran oznamovací procedury na platná a účinná ustanovení zákona o shromáždění [zejména na § 4a § 5], 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 případě dále řešených otázek, které budou zaměřeny na možnosti zákazu zamýšleného či rozpuštění již konaného shromáždění.

V případě 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, může<sup>2</sup> úřad navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu [§ 8], úřad také může svolavateli uložit, aby shromáždění konané ve večerních hodinách bylo ukončeno tak, aby nedošlo k nepřiměřenému rušení nočního klidu [§ 9].

Pokud jde o možný (preventivní) zákaz shromáždění, pak § 10 odst. 1 zákona o shromažďování imperativně stanoví příslušnému úřadu oznámené shromáždění zakázat, pokud by oznámený účel směřoval k výzvě a) popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů; b) dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti; c) jinak porušovat ústavu a zákony. V zásadě se jedná o výjimky s garancie práva pokojně se shromažďovat tak, jak jsou předpokládány Listinou či mezinárodními smlouvami ve smyslu čl. 10 Ústavy.

Úřad 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*“<sup>3</sup>. Úřad také zakáže

<sup>1</sup> Srov. příslušná ustanovení o oprávněních a povinnostech svolavatele, povinnostech účastníků shromáždění, možnosti rozpuštění těchto shromáždění *etc.*

<sup>2</sup> Může, nikoliv musí, úřad je zde zmocněn možností správní úvahy.

<sup>3</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 246/2000.

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]. 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].

Dále je úřad oprávněn (nikoliv povinen - srov. „může“) 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], také 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“.<sup>1</sup> 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 trvající zamezení přístupu obyvatelstva k velkým nákupním střediskům motorovými vozidly v době obvyklých nákupů a omezení průjezdu vozidel 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.)“.<sup>2</sup>

Jen letmo dodejme, že § 11 upravuje 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 to, že pokud soud (rozhoduje do tří dnů) příslušné 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 tedy k možnosti preventivního zákazu oznámeného shromáždění.

Pokud jde o možnost rozpuštění shromáždění, pak zákon zná v zásadě tři možné situace, kdy lze shromáždění rozpustit. Tyto situace jsou vázány na to, zda jde o 1) shromáždění oznámené, avšak zakázané; 2) shromáždění neoznámené či 3) shromáždění oznámené a nezakázané.

V prvním případě (jestliže se shromáždění koná, ačkoliv bylo zakázáno) sehrává nezbytnou úlohu zástupce příslušného úřadu<sup>3</sup>, 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.

<sup>1</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 150/2000.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Za určitých okolností může být (ohledně rozpuštění shromáždění) zastoupen příslušníkem Policie České republiky ve službě (srov. § 12 odst. 2).

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

Stran shromáždění, které se koná, aniž bylo oznámeno [§ 5], lze ohledně způsobu rozpuštění uvést *mutatis mutandis* shodně, 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 shromažďovacím, 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*“<sup>1</sup>.

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 shromažďování (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. V nepřítomnosti zástupce úřadu tak může učinit velící příslušník Policie České republiky.

Z naposledy uvedených důvodů (a způsobem) lze konečně rozpustit i shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno [§ 12 odst. 5]. Takové shromáždění může být navíc rozpuštěno i tehdy, jestliže se podstatně odchylovalo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 zákona o shromažďování. Skutečnosti odůvodňující rozhodnutí o rozpuštění shromáždění však musí být objektivně zjištěny, zároveň musí předcházet předchozí výzva k neprodlenému ukončení<sup>2</sup>. Judikatura též uvádí, že „*z ustanovení § 12 odst. 5 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 shromažďovat (ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 až 3 zákona) jiným občanům*“<sup>3</sup>.

V souladu s axiomem, 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 § 14 formuluje skutkové podstaty přestupků proti právu shromažďovacímu, ostatně, také 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. Závěr

<sup>1</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 348/96.

<sup>2</sup> Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 124/95.

<sup>3</sup> Tamtéž.



Pokud jde o pojem politického práva pokojně se shromažďovat, pak lze konstatovat (s využitím negativního vymezení tohoto pojmu), že pod takto označené právo (v kontextu českého právního řádu) nelze podřadit (1) **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 vyjádřením postojů a stanovisek, nejsou shromážděními ve smyslu zákona o shromažďování;** (2) **shromáždění osob související s činností státních orgánů upravená jinými právními předpisy** a (3) **shromáždění související s poskytováním služeb.**

V případě možného omezení ústavně garantovaného politického práva pokojně se shromažďovat lze uvést, že takové omezení je možné toliko **zákonným opatřením v demokratické společnosti nezbytným, avšak pouze v případě reálně existujících (relevantních, dostatečných a prokazatelných) důvodů, jež lze podřadit pod (taxativně vyjmenované) ospravedlňující výjimky s garantovaného práva pokojně se shromažďovat, přičemž jak požadavek míry v demokratické společnosti nezbytné, jakož i existence ospravedlňujících výjimek neobstojí sami o sobě, ale musí být ve vzájemné korelaci, tzn. existuje-li některý z důvodů, který ospravedlňuje zákonné omezení práva pokojně se shromažďovat, musí být zároveň pozitivně zodpovězena otázka, zda je skutečně nezbytné v demokratické společnosti takovéto opatření přijímat (zásada přiměřenosti).** Při těchto úvahách musí být diskreční pravomoc vykonávána rozumně, pečlivě a v dobré víře a případné rozhodnutí o zásahu do práva pokojně se shromažďovat musí být založeno na přijatelném posouzení relevantních skutečností a případným zásahem do práva pokojně se shromažďovat musí být sledován legitimní cíl, k jehož dosažení nutno použít přiměřené prostředky, a to vše při respektování kruciólních a esenciálních principů ochrany základních politických práv, tedy ústavně konformním způsobem.

Zpracováno v Praze ve dnech 8. – 9. ledna 2005

*Uvedená studie vznikla s přispěním grantu Ústavu práva a právní vědy.*

**Bc. Patrik Frk**

Redakční výhrada:

Tato Studie neprošla jazykovou úpravou a konečnou gramatickou a stylistickou redakcí.

Autorská výhrada:

Uvedená Studie má povahu vědeckého literárního díla ve smyslu autorského zákona. Tuto Studii či její část nelze bez předchozího písemného souhlasu Ústavu práva a právní vědy a jejího autora jakkoliv reprodukovat, distribuovat či publikovat, případné citace této Studie s řádným uvedením pramene tím nejsou dotčeny.