

## Shromažďovací právo

Vojtěch Šimíček, LPS, PrF MU, 12. května 2015

### **1. Relevantní právní úprava**

- ÚPS – čl. 11:

1. *Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.*

2. *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. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.*

- Ústavní základ: čl. 19 LZPS:

(1) *Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno.*

(2) *Toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.*

Shrnutí: Ústavní a mezinárodní východiska:

- Chráněno je právo pokojně se shromažďovat,
- Omezení tohoto práva lze jen (1.) formou zákona a (2.) z důvodů, které citované články předpokládají,
- Při omezení je třeba bedlivě zkoumat jejich nezbytnost (proporcionalita), což se např. má projevit v tom, zda je namístě apriorní zákaz shromáždění, anebo až jeho následné rozpuštění,
- Specifikem ČR je zakotvení oznamovacího režimu (vysvětlení historického kontextu viz seriál Vyprávěj)

Definice veřejného prostranství: § 34 ObZř: *Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*

- prováděcí zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím – jeden z hlavních výdobytků požadavků stávkujících z listopadu 1989, od té doby prakticky nezměněn

### **2. Základní východiska**

- Judikatura německého Spolkového ústavního soudu shromažďovací právo definuje i jako „kolektivní svobodu názorů“, a to právě s ohledem na provázanost vyjadřování

názorů a poskytování informací na straně jedné a tvorbu veřejného mínění na straně druhé. Primárně je povinností ostatních a zejména veřejné moci toto právo respektovat a nezasahovat do něj (v tom spočívá zmíněné negativní vymezení). Současně však je pro toto právo typické, že (na rozdíl např. od nedotknutelnosti osoby a soukromí či listovního tajemství) se očekává jeho aktivní výkon. To znamená, že ochrany se může domáhat pouze ten, kdo svým aktivním jednáním toto svoje základní právo realizuje, resp. realizovat hodlá a činí pro to příslušné kroky.

- shromažďovací právo představuje tzv. skutečné základní a absolutní právo (k tomu podrobněji např. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 9. vyd., Berlin, 2003, str. 165 a násl.). Svojí povahou se přitom jedná o právo mající primární hodnotu nikoliv jen pro izolovaného jedince, nýbrž pro skupinu jedinců, a zcela správně je proto také Listina systematicky zařadila mezi politická práva. Na rozdíl od práv, jejichž ohnisko se nachází v právní sféře jedince (např. osobní svoboda, vlastnické právo), jedná se totiž v případě shromažďovacího práva o případ, kdy k jeho realizaci dochází toliko v součinnosti s osobami dalšími. Tím samozřejmě vzniká též potřeba bližší reglementace tohoto práva. Ze skutečnosti, že se jedná o skutečné základní právo, však také vyplývá, že se jedná o absolutní základní právo, jehož obsah je dán přímo v rovině ústavního práva a zákonný zásah do něj je třeba vykládat jako restriktivně pojatou výjimku, a že se tedy nejedná o případ práva, jehož je možno se domáhat pouze v mezích provádějících zákonů (viz naopak čl. 41 odst. 1 Listiny).
- realizace svobody projevu a dalších ústavně zaručených práv a svobod: dle judikatury ESLP (např. Ezelin proti Francii) představuje čl. 10 (svoboda projevu) lex generalis vůči čl. 11
- bez povolení, pouze oznamovací režim - nelze obcházet prostřednictvím silničního zákona (§ 25 z. 13/1997 - § 25 Zvláštní užívání: K užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny, je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky), anebo zákona o státní památkové péči (viz nálezný ÚS 459/04 - rozhodnutím magistrátu bylo uloženo Národní kulturní památce Vyšehrad zajistit uzavření jejího areálu pro veřejnost v době od 21. 9. 2000 do 27. 9. 2000).
- vždy musí být klíčovým hlediskem proporcionalita zásahů veřejné moci: příklady - zákaz 100 m od zákonodárných sborů, Ústavního soudu – nesmysl (Den bez kol, demonstrace pochodem, lampiónové průvody)

Definice shromáždění - rozsudek NSS sp. zn. 8 As 101/2011 („kúrovec“ - blokáda těžby v lokalitě Ptačí potok): - požadavek (1.) fyzické přítomnosti a (2.) možné vzájemné interakce účastníků shromáždění

Ze samotného pojmu shromáždění, resp. právo shromažďovací, vyplývá, že jeho imanentním rysem je setkání více osob. Právě tím, že projevují postoje společně, dávají těmto postojům novou kvalitu prostřednictvím způsobu jejich prezentace. V současné době, kdy technické možnosti dávají neomezenému okruhu osob možnost sdílet společné postoje např. na sociálních sítích, je zřejmé, že shromažďovací právo se dostává do těsného vztahu s realizací svobody projevu a je skutečně jednou

z forem jejího vyjádření. K realizaci shromažďovacího práva je třeba, aby se zainteresované osoby skutečně sešly a spolupůsobily na své okolí. Právě ono spolupůsobení více osob je základním rysem shromáždění, oproti individuálně vyjadřovaným postojům. S tím souvisí požadavek vzájemné interakce shromážděných osob. Aby mohlo jít o vyjádření společných postojů a stanovisek, je třeba, aby všechny zúčastněné osoby svojí fyzickou přítomností na jednom místě dávaly najevo souhlas s vyjadřovanými postoji a pokud by případně vyjadřované postoje přestaly korespondovat s jejich přesvědčením, mohly na toto adekvátně reagovat. Případy, kdy osoby vyjadřují shodné postoje a stanoviska, avšak nikoli ve vzájemné a pro okolí zřetelné interakci, by patrně nenaplnovaly kriteria shromáždění a nepoživaly ochrany shromažďovacího práva. To na druhé straně neznamená, že by se nemohlo jednat o výkon svobody projevu. Soud je přesvědčen, že ačkoli stav techniky dává v podstatě každému dosud nemyslitelné komunikační možnosti, představě práva pokojně se shromažďovat stále spíše odpovídá představa skupiny lidí, která veřejně a společně dává najevo své postoje. Pokud by tomu mělo být jinak, jen obtížně by bylo možné např. vyžadovat po svolavatelích uvedení místa shromáždění [§ 5 odst. 3 písm. a) zákona o právu shromažďovacím] nebo pořadatelské služby podle písm. c) tohoto ustanovení nebo uvažovat o podmínkách zákazu takového shromáždění např. z důvodu nevhodnosti místa [§ 10 odst. 2 písm. a)]. Obtížně představitelné by bylo též rozpuštění takového shromáždění. Právě fyzická přítomnost účastníků a jejich vzájemná interakce v reálném čase a místě představují základní charakteristiky shromáždění a teprve při jejich naplnění lze hovořit o realizaci shromažďovacího práva. Na tom nic nemění ani to, že jednotlivé osoby působící individuálně mohou být vzájemně koordinovány pomocí techniky a případně projevují obdobné názory. V takovém případě však lze takové jednání hodnotit spíše jako sofistikovaně realizovanou svobodu projevu než jako výkon shromažďovacího práva a nebylo by možné argumentovat proti souběžnému porušování právních předpisů shromažďovacím právem.

### **3. Mechanismus svolávání a dalšího řízení shromáždění**

- svolává občan starší 18 let nebo právnická osoba se sídlem v ČR, nemusí být oznámeno:
  - pořádáno právnickými osobami a přístupné jen jejich členům, pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům,
  - shromáždění pořádaná církvemi a náboženskými společnostmi v modlitebnách, procesích, poutích a jiných průvodech a shromáždění sloužící k projevům nábož. vyznání,
  - shromáždění v obydlích občanů,
  - shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách (např. předváděčky, abiturientské večírky)

Křišťálová noc I – 8 As 51/2007; obdobně Křišťálová noc II – 8 As 7/2008: Nejvyšší správní soud ovšem nemůže přisvědčit stěžovateli v jeho postupu. Jakkoliv právem shromažďování disponuje každý, nejedná se o právo, jehož individuální výkon by byl přenositelný na jiné subjekty. Jinými slovy, uplatní-li konkrétní fyzická nebo právnická osoba své shromažďovací právo oznámením správnímu orgánu, nemůže výkon konkrétního, takto uplatněného, práva přenést na jinou osobu, která ostatně v obecné rovině disponuje zcela identickým právem shromáždění, jehož výkon je ovšem také podmíněn předchozím oznámením. Svolavatel shromáždění má určitá oprávnění a povinnosti (srov. § 6 shromažďovacího zákona), za jejichž porušení nese odpovědnost (srov. § 14 shromažďovacího zákona). Neuplatní-li proto určitá osoba sama své právo jako svolavatel konkrétního shromáždění oznámením správnímu orgánu, nemůže být svévolným rozhodnutím správního orgánu do tohoto postavení dosazena.

- oznámení alespoň 5 dnů předem: účel, doba a místo konání, počet účastníků, organizační opatření, iniciály svolavatele; obecní úřad toto oznámení potvrdí

- k oznámení dříve než 6 měsíců předem se nepřihlíží (viz níže rozsudek „Duchcov“)
- možnost zákazu:
  - popírání práv jiných (národn., nábož., polit.), rozněcování nenávisti apod.
  - násilí nebo hrubá neslušnost (odlišnost tzv. ofenzivních a defenzivních zbraní)
  - porušení právního řádu
  - ohrožení zdraví účastníků
  - na stejném místě a ve stejnou dobu se má konat dříve oznámené jiné shromáždění (pozn.: riziko zneužití práva – nahlašování obstrukčních shromáždění)
  - nutné omezení dopravy a zásobování by bylo v rozporu se zájmem obyvatelstva, „lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění“ (viz demonstrace na Václaváku za minulého režimu)

K tomu:

Kauza odpůrci potratů NSS 2 As 104/2012):

I. Shromáždění odpůrců potratů, jehož integrální součástí je vystavování panelů s fotografiemi zobrazujícími lidské zárodky, plody vyňaté z těla ženy při potratu a osoby zabitě ve válečných konfliktech, při genocidách a pogromech, je rozpuštěno v souladu s § 10 odst. 1 písm. b), c), § 12 odst. 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, pakliže se odehrávalo před školou, kterou navštěvují děti ve věku od 11 let. V takovém případě převáží nad právem svobodně se shromažďovat zájmy dítěte.

II. Shledá-li soud, že vystavování panelů s fotografiemi zobrazujícími lidské zárodky, plody vyňaté z těla ženy při potratu a osoby zabitě ve válečných konfliktech před školským zařízením není přestupkem proti veřejnému pořádku, nevylučuje to samo o sobě, aby shromáždění, na němž jsou takové panely vystavovány, bylo rozpuštěno podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

.....

Kauza radar - 5 As 26/2007: Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, v tom, že závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění - pouličního průvodu nemůže být spatřováno toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavatelé zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelů, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy. Pro zákaz shromáždění z tohoto zákonného důvodu musí být proto shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou vyloučit. Skutečnost, že organizace shromáždění je svolavatelem často podceňována, např. jednání svolavatele s provozovatelem MHD či dopravní policií o dopravních opatřeních jsou zcela výjimečná, není a nemůže být důvodem k zakázání shromáždění. Správní orgán svým rozhodnutím, byť podpořeným znalostmi z dosavadní praxe, nemůže předjímat budoucí chování

svolavatele.

- zákaz možný do 3 pracovních dnů, poté možno opravný prostředek k soudu, soud rozhodne do 3 dnů

K tomu:

Kauza Plzeň - 2 As 17/2008: K první předestřené námitce Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb. o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení „rozhodne úřad bezodkladně, nejpozději však do tří dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení.“ Stěžovatel tuto lhůtu vykládá jako pořádkovou a trvá na tom, že zakázat shromáždění je možné i po jejím uplynutí, jestliže vyjdou najevo skutečnosti, které jsou důvodem pro zákaz. Při úvahách, který z naznačených způsobů výkladu je správný, Nejvyšší správní soud nutně vycházel z ústavní úpravy shromažďovacího práva, zakotvené v čl. 19 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto ustanovení explicitně vyplývá, že právo svobodně se shromažďovat je zaručeno, že jeho omezení lze provést výhradně formou zákona a toliko v taxativně vymezených případech. Z hlediska nyní rozhodované věci je však nejpodstatnější, že Listina výslovně vylučuje povolovací princip shromáždění. Jinak řečeno, rovněž zákonná úprava a její praktická realizace musí vycházet z toho, že výkon shromažďovacího práva může být podroben (nanejvýš) oznamovací povinnosti. Každý výklad, který by de facto vedl k překlopení této oznamovací povinnosti do režimu povolovacího, by proto nutně vedl k protiústavnímu výsledku. ... Je totiž zjevné, že konstrukce oznamovacího principu podrobněji provedená v zákoně č. 84/1990 Sb. je přesně opačná. Umožnění konání shromáždění jako jedné z formy realizace svobody projevu musí být pravidlem a možností zákazu je třeba vykládat restriktivně. Proto také je logika zákona zjevně nastavena tak, že favorizuje svolavatele a naopak velmi omezuje správnímu úřadu volnost v tom, do kdy a z jakých důvodů může předem shromáždění zakázat. Toto „nastavení“ je plně pochopitelné při uvědomění si podstaty oznamovacího principu a možností správního úřadu ve většině případů dešifrovat skutečné důvody konání shromáždění, které opravdu mohou mnohdy kolidovat se zákonem. Jde tedy o to, aby již ve fázi oznámení konání shromáždění nevedla praxe správních úřadů k nastavení restriktivně pojatých „filtrů“, které by ve svém důsledku znemožňovaly realizaci tohoto ústavně zaručeného základního práva.

Kauza radar - 5 As 26/2007: V projednávané věci zákon o právu shromažďovacím stanoví, že soud rozhodne o opravném prostředku do tří dnů. Toto ustanovení (§ 11 odst. 3 cit. zákona) obsahuje právní normu speciální vůči právní normě obsažené v soudním řádu správnímu (§ 51 s. ř. s.), a proto je nutno ho přednostně uplatnit. Soud proto musí dodržet lhůtu stanovenou mu zákonem. Ústavní právo dle čl. 19 odst. 1 LZPS pokojně se shromažďovat je konkretizováno zákonem o právu shromažďovacím, pokud by nebylo rozhodnuto o opravném prostředku v souladu s požadavkem rychlosti soudního rozhodnutí stanoveným tímto zákonem, došlo by k porušení tohoto práva. Soud zřejmě musí respektovat principy spravedlivého procesu vůči účastníkům řízení, musí ovšem postupovat způsobem, který nebude narušovat právo se shromažďovat. Třídenní lhůta je velmi krátká, proto musí jednat soud neodkladně a využít všech možných prostředků, které povedou k dodržení zákona. Protože je ústavně zaručeno právo každého na veřejné rozhodnutí o jeho věci a v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem navrženým důkazům, nebude možné dodržet desetidenní lhůtu k předvolání, ale bude nutné jednání nařídit v nejbližší možné době, třeba i následující den. V těchto případech přichází v úvahu i předvolání pomocí faxu, telefonu či za pomoci kurýra.

- pokud se shromáždění přes zákaz koná, vyzve zástupce obec. úřadu pořadatele k ukončení, jinak možno rozpustit
- možnost rozpuštění shromáždění, pokud se odchýlilo od původního účelu a mělo být zakázáno

Plzeň - 2 As 17/2008: Tím samozřejmě nemá být řečeno, že lze v demokratické společnosti tolerovat konání jakéhokoliv shromáždění, svojí podstatou třeba i ohrožujícího základní práva jiných. Důležité je

však mít na zřeteli, že samotné splnění oznamovací povinnosti podle zákona č. 84/1990 Sb., příp. vyslovení zákazu shromáždění, není třeba jakkoliv přeceňovat. Je totiž nutno rozlišovat mezi tím, zda v konkrétním případě svolavatel shromáždění splnil všechny zákonem stanovené povinnosti (a pokud nikoliv, vystavuje se samozřejmě nebezpečí vydání možných sankcí proti svojí osobě) na straně jedné a legitimních důvodů pro represivní zákrok proti probíhajícímu shromáždění na straně druhé. Samotná skutečnost, že konkrétní shromáždění bylo či nebylo zakázáno, totiž ještě neřeší všechny praktické problémy, které mohou nastat. Nelze tak zcela vyloučit, že i v případě shromáždění, které bylo zakázáno, nebude dán důvod k jeho násilnému „rozeznání“, byť účastníci neuposlechnou výzvy k rozpuštění ve smyslu ustanovení § 12 cit. zákona, pakliže v konkrétním případě by se jevil tento zákrok jako nepřiměřený. Současně pak samozřejmě platí, že i řádně ohlášené shromáždění, které nebylo zakázáno, může být v jeho průběhu rozpuštěno, pokud je pro to dán některý ze zákonem předvídaných důvodů. Reálný život samozřejmě přináší i případy, kdy se koná neoznamované či dokonce tzv. spontánní shromáždění, kdy opět není dán sebemenší důvod k použití represivních prostředků vůči jeho pořadatelům a účastníkům, pokud samozřejmě v jeho průběhu nedojde k protizákonným excesům. Právě zde je proto podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu dobré hledat klíč k řešení možných praktických variabilit. Pokud tedy správní úřad teprve poté, co marně uplynula lhůta, ve které mohl shromáždění zakázat, zjistí okolnosti, pro které se tak mělo stát, je samozřejmě možno postupovat podle ustanovení § 12 odst. 5 cit. zákona, tzn. rozpustit takové shromáždění, jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz. Při respektování principu proporcionality proto je možno uzavřít, že správní úřad má k dispozici možnosti, jak eliminovat shromáždění z důvodů zakotvených v čl. 19 odst. 2 Listiny; za tento přiměřený prostředek však určitě nelze považovat konstrukci stěžovatele, podle níž by bylo možno shromáždění zakázat i „dodatečně“, po uplynutí zákonné lhůty. Takovéto řešení je totiž nepředvídatelné a umožňující libovůli správního úřadu a tedy z hlediska soudu jakožto ochránce práv a svobod nepřijatelné.

- sankce: přestupek, pokuta do výše 5.000 Kč, u některých podstat až 10 tis. Kč (§ 14)

#### **Křišťálová noc I – obiter dictum:**

V případě shromažďovacího práva nelze odůvodnit zákaz shromáždění pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. I kdyby se jednalo o osoby přínaležející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze *a priori* vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích (obdobně srov. např. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 8. 2000, 1 BvQ 23/00, www.bverfg.de). Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsáním charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízký výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagoga), může být již důvod pro zákaz shromáždění dán (obdobně srov. např. rozhodnutí německého Správního soudu Köln ze dne 9. 11. 2005, 20 L 1794/05, www.justiz.nrw.de). Takový závěr může být zdůrazněn i dalšími okolnostmi např. tím, že předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, a kdy se věřící shromažďují v synagogách. V této souvislosti není udržitelný názor městského soudu, podle nějž musí správní orgán vycházet pouze z oznámeného účelu shromáždění. Zkušenost ukazuje, že subjekty, jejichž cíle jsou v rozporu se základními principy demokracie, neodhalují tyto cíle dříve než při jejich realizaci. Formálně oznámený účel shromáždění pak jistě může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch proklamovaných (obdobně srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 4. 2006 ve věci žádosti č. 45963/99, Tsonev v. Bulharsko, www.ehcr.coe.int). Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno (obdobně srov. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2001, 1 BvQ 13/01, www.bverfg.de). V souladu s již zmíněnou zásadou proporcionality musí správní orgán v podobné situaci vždy vážit, zda je nutné přistoupit k zákazu shromáždění bez dalšího, nebo zda lze věc řešit např. změnou data či místa shromáždění. Má-li správní orgán pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění, aniž by byl schopen prokázat důvodnost těchto pochybností, nezbude mu než je zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění, odchýlí-li se od formálně deklarování účelu (§ 12 odst. 5

shromažďovacího zákona). Moderní demokracie představuje vládu většiny při respektování práv menšin a musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku nepohodlné. Jakékoliv omezení politických práv, jako např. práva shromažďovacího, je třeba posuzovat s krajní obezřetností a nesmí vést ve svých důsledcích k postupnému rozdrobení shromažďovacího institutu a vytěsnění většině nepohodlné menšiny z veřejného diskurzu [v tomto směru srov., z hlediska evropského přístupu radikální, rozhodnutí federálního Odvolacího soudu Spojených států (US Court of Appeal) pro 7. obvod ze dne 22. 5. 1978, Collin v. Smith, 578 F.2d 1197].

#### 4. Relevantní závěry plynoucí z judikatury:

##### 1) Nepřeceňovat fakt, zda shromáždění bylo ohlášeno, ale ani zakázáno

Shromáždění, které se koná, aniž bylo oznámeno podle § 5 zákona 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. (Podle rozsudku **Městského soudu v Praze** ze dne 15. 10. 1997, čj. 28 Ca 348/96-25) 663/2000

**Plzeň - 2 As 17/2008:** Důležité je mít na zřeteli, že samotné splnění oznamovací povinnosti podle zákona č. 84/1990 Sb., příp. vyslovení zákazu shromáždění, není třeba jakkoliv přeceňovat. Je totiž nutno rozlišovat mezi tím, zda v konkrétním případě svolavatel shromáždění splnil všechny zákonem stanovené povinnosti (a pokud nikoliv, vystavuje se samozřejmě nebezpečí vydání možných sankcí proti svojí osobě) na straně jedné a legitimních důvodů pro represivní zákrok proti probíhajícímu shromáždění na straně druhé. Samotná skutečnost, že konkrétní shromáždění bylo či nebylo zakázáno, totiž ještě neřeší všechny praktické problémy, které mohou nastat. Nelze tak zcela vyloučit, že i v případě shromáždění, které bylo zakázáno, nebude dán důvod k jeho násilnému „rozeznání“, byť účastníci neuposlechnou výzvy k rozpuštění ve smyslu ustanovení § 12 cit. zákona, pakliže v konkrétním případě by se jevil tento zákrok jako nepřiměřený. Současně pak samozřejmě platí, že i řádně ohlášené shromáždění, které nebylo zakázáno, může být v jeho průběhu rozpuštěno, pokud je pro to dán některý ze zákonem předvídaných důvodů. Reálný život samozřejmě přináší i případy, kdy se koná neoznamované či dokonce tzv. spontánní shromáždění, kdy opět není dán sebemenší důvod k použití represivních prostředků vůči jeho pořadatelům a účastníkům, pokud samozřejmě v jeho průběhu nedojde k protizákonným excesům. Právě zde je proto podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu dobré hledat klíč k řešení možných praktických variabilit. Pokud tedy správní úřad teprve poté, co marně uplynula lhůta, ve které mohl shromáždění zakázat, zjistí okolnosti, pro které se tak mělo stát, je samozřejmě možno postupovat podle ustanovení § 12 odst. 5 cit. zákona, tzn. rozpustit takové shromáždění, jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz. Při respektování principu proporcionality proto je možno uzavřít, že správní úřad má k dispozici možnosti, jak eliminovat shromáždění z důvodů zakotvených v čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; za tento přiměřený prostředek však určitě nelze považovat konstrukci stěžovatele, podle níž by bylo možno shromáždění zakázat i „dodatečně“, po uplynutí zákonné lhůty. Takovéto řešení je totiž nepředvídatelné a umožňující libovůli správního úřadu a tedy z hlediska soudu jakožto ochránce práv a svobod nepřijatelné.

- je třeba odlišovat (1.) **ohlášené**, (2.) **neohlášené** a (3.) **zakázané shromáždění**

- je důležité odlišovat individuální odpovědnost za neohlášení, příp. svolání zakázaného shromáždění (tj. administrativní delikt), a možnost jeho rozpuštění i za použití represivních složek

- vůdčím principem musí být proporcionalita

## 2) Neměly by být kladeny nespravedlivě přísné nároky na správní úřady

- viz jejich lhůty k rozhodování, reálné možnosti dešifrovat skutečný úmysl shromáždění
- to je zejména vzkaz médiím a politikům

## 3) Stejná rychlost rozhodování se očekává nejen od správních úřadů, nýbrž též od soudů (viz Kauza radar)

- mělo by však být vnímáno nejen ve vztahu ke krajským soudům, nýbrž i k NSS, byť tento nemá výslovně zakotvenou lhůtu a na tyto případy nepamatuje ani § 56 SRS (přednostní vyřizování věcí)

## 4) Judikatura není definitivní a zcela jednotná; navíc lze očekávat novelizaci

Např.: V kauze Plzeň je řečeno, že pokud do tří dnů není shromáždění zakázáno, má se za to, že je řádně ohlášeno; v kauze křišťálové noci NSS fakticky uplynutí této lhůty a nečinnost správního úřadu akceptoval.

Poněkud rozdílný náhled – zůstávají ne zcela zodpovězeny otázky:

- pokud správní orgán má za to, že návrh podal neexistující subjekt, má jej vyzývat k odstranění vad?
- je ještě nezaregistrované sdružení neexistujícím subjektem anebo s ním má jednat úřad jako se skupinou osob či s přípravným výborem?
- je rozhodujícím právním stavem pro správní orgán situace v době oznámení shromáždění anebo situace v době rozhodování správního orgánu?
- může správní orgán zakázat konání shromáždění, pokud je např. v dvouměsíční nečinnosti?
- jak je to s oznámeným účelem shromáždění? Může či dokonce musí správní úřad zkoumat skutečný účel shromáždění?

## 5) Správní úřady by neměly hledat zástupné důvody pro zákaz shromáždění

**Kauza radar - 5 As 26/2007:** Závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění - pouličního průvodu nemůže být spatřováno toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavatelé zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelů, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy. Pro zákaz shromáždění z tohoto zákonného důvodu musí být proto shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou vyloučit. Skutečnost, že organizace shromáždění je svolavatelem často podceňována, např. jednání svolavatele s provozovatelem MHD či dopravní policií o dopravních



opatření jsou zcela výjimečná, není a nemůže být důvodem k zakázání shromáždění. Správní orgán svým rozhodnutím, byť podpořeným znalostmi z dosavadní praxe, nemůže předjímat budoucí chování svolavatele.

#### 6) Tématem dne je zneužití práva

- zneužitím práva je provádění shromáždění za účelem porušování právního řádu či práv a svobod jiných osob
- ústavně chráněno jen právo pokojně se shromažďovat
- zneužitím práva je ale i případ, kdy na stejném místě a ve stejnou dobu se má konat dříve oznámené jiné shromáždění – viz Frýdek-Místek, 6 měsíců – lex Koukal
- rozsudek NSS sp. zn. 2 As 60/2013 (Duchcov):

Značný rozsah dříve nahlášených shromáždění je indicií, kterou musí příslušný úřad zohlednit při úvaze, zda později ohlášené shromáždění z důvodu kolize zakáže podle § 10 odst. 2 písm. b) shromažďovacího zákona. Smyslem tohoto ustanovení, jak bylo obsáhle vyloženo shora, je totiž to, aby nedošlo ke konfliktu mezi více shromážděními. K takovému konfliktu by ale nemohlo dojít tehdy, pokud by se dříve ohlášená shromáždění vůbec nekonala a byla ohlášena jen jako shromáždění blokující určitý prostor a čas. Zakaz pozdějšího shromáždění pro kolizi s předchozím shromážděním, jehož jediným účelem by byla blokáce určitého prostoru, by nebylo možno v takovém případě vyslovit. ... Pokud by se zcela zjevně ukázalo, že dřívější shromáždění byla ohlášena jedině s účelem blokovat dané místo v daném čase, šlo by o zneužití práva. To nepoživá právní ochrany. Prokazatelně obstrukční shromáždění by mohlo být za určitých okolností zakázáno (soud však znovu opakuje, že časová i prostorová rozsáhlost není sama o sobě důkazem obstrukcí, ale je třeba, aby přistoupila i jiná skutečnost - např. dřívější aktivita svolavatelů). Pokud by obstrukční shromáždění nebylo zakázáno v třídní lhůtě, nemohlo by být zakázáno následně, ale nebránilo by to tomu, aby se ve stejný čas a na stejném místě mohlo konat shromáždění ohlášené později; pro pozdější shromáždění by již nebylo možno užít postupu podle § 10 odst. 2 písm. b) shromažďovacího zákona, neboť by nehrozila skutečná kolize dvou shromáždění. Zároveň lze popsané bránění ve výkonu shromažďovacího práva postihnout jako přestupek dle § 14 odst. 2 písm. h) shromažďovacího zákona; není pravda, jak uvádí, stěžovatel, že za tento přestupek nelze uložit pokutu, neboť její výši neurčuje shromažďovací zákon, v takovém případě totiž výši pokuty stanovuje § 13 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

- spontánní (okamžitá) shromáždění, vzniklá neplánovaně, kdy ohlášení není objektivně možné, a spěšně svolaná shromáždění musí být svolána, jakmile to je možné (být s porušením zákonné ohlašovací lhůty), nemohou být trestná (SRN)
- samotné neoznámení není důvodem pro rozpuštění shromáždění, pokud samozřejmě nenastanou důvody pro jeho zakaz; v opačném případě by byl totiž fakticky zaveden povolovací režim
- není správné zakazovat shromáždění jen pro marginální důvod (např. v jeho průběhu je omezen provoz na určité komunikaci)
- zákonným důvodem rozpuštění není ani to, 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 jiným občanům

**Rozsudek ESLP Öllinger proti Rakousku z 29. 6. 2006, stížnost č. 76900/01 (citováno podle neoficiálního překladu P. Molka přístupného na <http://www.pravnickeforum.cz/dokument>):** Při výkladu svobody pokojného shromažďování Soud zdůrazňuje, že zahrnuje pozitivní a negativní závazek smluvního státu. Na jedné straně musí stát upustit od zasahování do tohoto práva, což se vztahuje i na demonstraci, jež může znepokojovat nebo pohoršovat osoby nesouhlasící s myšlenkami či požadavky touto demonstrací prosazovanými. Pokud by každá možnost sporů a vášnivých debat mezi protivrannými skupinami během demonstrace byla důvodem pro její zákaz, společnost by čelila tomu, že by byla zbavena možnosti slyšet opačný názor. Na straně druhé může státům z článku 11 vzejít povinnost přijmout pozitivní opatření v zájmu ochrany zákonné demonstrace proti anti-shromážděním. Bez ohledu na svou autonomní roli a samostatnou oblast působnosti musí být navíc článek 11 Úmluvy vykládán také ve světle jejího článku 10. Ochrana názorů a svobody vyjadřovat je jedním z cílů svobody shromažďování a sdružování obsažené v článku 11. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že v rámci článku 10 odst. 2 zůstává jen málo prostoru pro omezení politických projevů či diskutování otázek veřejného zájmu. ... Soud shledal, že stěžovatelem svolávané shromáždění bylo skutečně zamýšleno jako proti-demonstrace zaměřená vůči shromáždění *Kameradschaft IV*, tedy organizace složené z bývalých členů SS, přičemž souběh místa a času obou shromáždění byl součástí poselství, které chtěl stěžovatel shromážděním přinést a připomenout jimi zavražděné Židy. Zakázání takové proti-demonstrace bylo nicméně opatřením velmi hlubokého dopadu, přičemž samotná ochrana shromáždění členů *Kameradschaft IV* by nebyla dostatečným ospravedlněním pro takový zásah. ... Zbývá proto posoudit, zda byla dostatečným ospravedlněním snaha rakouských úřadů zabránit nepokojům, které by narušily pokojnou atmosféru na hřbitově na Svátek všech svatých. Podle názoru Soudu však bylo použité opatření tomuto cíli nepřiměřené, a to z několika důvodů: shromáždění nebylo zaměřeno proti návštěvníkům hřbitova a jejich náboženským projevům; stěžovatel očekával pouze malý počet účastníků svého shromáždění; své názory chtěli účastníci vyjadřovat pokojnými prostředky. Svolávané shromáždění tedy nemohlo podstatně zasáhnout pocity návštěvníků hřbitova, navíc jakkoli se rakouské orgány ospravedlňovaly vášnivými spory v minulých letech, ani tyto minulé hádky nikdy nepřerostly v násilnosti. Z těchto důvodů Soud nepřevzal přesvědčení rakouských úřadů o tom, že nebylo možno zabezpečit souběžné konání obou shromáždění při zajištění jejich pokojnosti alternativními způsoby, jako je přítomnost policie oddělující oba tábory. Namísto toho ovšem rakouské orgány uvalily nepřiměřené omezení na stěžovatelovu snahu o svolání shromáždění. Vnitrostátními orgány mělo být ovšem také přihlédnuto k tomu, že stěžovatel, coby poslanec, chtěl svým vyjádřením vyjádřit svůj názor na záležitost veřejného zájmu formou protestu proti shromáždění *Kameradschaft IV*. Celkově tak rakouské orgány věnovaly příliš málo váhy stěžovatelovu zájmu konat dané shromáždění, naopak přecenily zásadnost zájmů ostatních návštěvníků hřbitova, a v důsledku toho se jim nepodařilo najít poctivou rovnováhu (*fair balance*) mezi rozpornými zájmy.

**Rozsudek Soudního dvora EU Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge proti Rakousku z 12. 6. 2003, věc C-112/00:** [z]ákladní práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, přičemž za tímto účelem vychází z ústavních tradic společných členským státům, jakož i z poznatků, které skýtají mezinárodně právní instrumenty týkající se ochrany lidských práv, na jejichž tvorbě členské státy spolupracovaly nebo k nimž přistoupily. ... Jelikož Společenství, jakož i členské státy, jsou tímto způsobem vázány ctít základní práva, představuje ochrana těchto práv oprávněný zájem, který v zásadě odůvodňuje omezení povinnosti stanovených právem Společenství, i pokud vyplývají z takové základní svobody zaručené Smlouvou, jako je volný pohyb zboží. ... V daném případě se vnitrostátní orgány opíraly o nezbytnost chránit základní práva zaručená Úmluvou a ústavou členského státu, aby povolily omezení jedné ze základních svobod zakotvených ve Smlouvě. V projednávané věci tudíž vyvstává otázka nezbytnosti uvést v soulad požadavky ochrany základních práv ve Společenství s požadavky vyplývajícími ze základní svobody zakotvené ve Smlouvě, a konkrétněji otázka příslušného rozsahu svobody projevu a svobody shromažďovací, které jsou zaručeny čl. 10 a 11 Úmluvy, a volného pohybu zboží v případě, kdy svoboda projevu a svoboda shromažďovací jsou uplatňovány jako odůvodnění omezení volného pohybu zboží. K tomu je třeba zaprvé poznamenat, že volný pohyb zboží představuje sice jednu ze základních zásad v systému Smlouvy, ale může být za

určitých podmínek předmětem omezení z důvodů vyjmenovaných v čl. 36 této Smlouvy nebo na základě kategorických požadavků obecného zájmu uznávaných v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora. Zadruhé, jsou-li základní práva dotčená ve věci v původním řízení výslovně uznána Úmluvou a tvoří základy demokratické společnosti, ze samotného znění odst. 2 čl. 10 a 11 této Úmluvy však vyplývá, že svoboda projevu a svoboda shromažďovací mohou být rovněž předmětem omezení odůvodněných cíli obecného zájmu, pokud jsou tyto odchylky upravené zákonem, vycházejí z jednoho nebo několika s ohledem na výše zmíněná ustanovení legitimních cílů a jsou nezbytné v demokratické společnosti, to znamená jsou odůvodněné naléhavou společenskou potřebou, a zejména přiměřené sledovanému legitimnímu cíli. ... Právo na svobodu projevu a svobodu pokojného shromažďování zaručená Úmluvou nejsou ani ... absolutními výsadami, ale musejí být brána v úvahu s ohledem na svoji funkci ve společnosti. Výkon těchto práv může tedy být omezen v rozsahu, v němž tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu a nepředstavují, vzhledem k cíli sledovanému těmito omezeními, nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla ohrožena samotná podstata chráněných práv. Za těchto podmínek je třeba zvážit proti sobě stojící zájmy a určit, vzhledem k veškerým okolnostem každého jednotlivého případu, zda byla dodržena správná rovnováha mezi těmito zájmy. V projednávané věci tudíž vyvstává otázka nezbytnosti uvést v soulad požadavky ochrany základních práv ve Společenství s požadavky vyplývajícími ze základní svobody zakotvené ve Smlouvě, a konkrétněji otázka příslušného rozsahu svobody projevu a svobody shromažďovací, které jsou zaručeny čl. 10 a 11 Úmluvy, V tomto ohledu mají příslušné orgány širokou posuzovací pravomoc. Je však třeba prověřit, zda jsou omezení obchodu uvnitř Společenství přiměřená vzhledem k sledovanému legitimnímu cíli, kterým je v daném případě ochrana základních práv. ... [n]ení sporu o tom, že izolovaná akce, o kterou se v tomto případě jedná, nevyvolala všeobecný pocit nebezpečí, který by měl odstrašující účinek na obchodní toky uvnitř Společenství jako celek, na rozdíl od závažných a opakovaných narušování veřejného pořádku ve věci, která vedla k vydání výše uvedeného rozsudku Komise v. Francie. Je třeba mít konečně za to, že za takových podmínek jako v projednávaném případě příslušné vnitrostátní orgány mohly usoudit, že úplný zákaz zmíněného shromáždění by představoval nepřijatelný zásah do základních práv manifestantů pokojně se shromažďovat a veřejně vyjadřovat své názory. Uložení přísnějších podmínek týkajících se jak místa (např. na okraji dálnice vedoucí přes Brenner), tak doby trvání (omezení pouze na několik hodin) dotyčného shromáždění by mohlo být chápáno jako nadměrné omezení, které by mohlo zbavit akci podstatné části jejího významu. Pokud příslušné vnitrostátní orgány musí usilovat o to, aby co nejvíce omezily nevyhnutelné účinky, které má manifestace na veřejné silnici na svobodu pohybu, musí poměřovat tento zájem se zájmem manifestantů, kteří chtějí přitáhnout pozornost veřejnosti k cílům této akce. Je sice pravda, že akce takového druhu s sebou zpravidla přináší určité nepříjemné následky pro osoby, které se akce neúčastní, zejména co se týče svobody pohybu, avšak tyto nepříjemné následky je v zásadě třeba strpět, je-li sledovaným cílem v podstatě veřejné a legitimní vyjádření názoru.