

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:

(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.

Definice veřejného prostranství: § 34 ObZř

Poznámka: dle BVerfG je veřejným pořádkem „souhrn nepsaných pravidel, jejichž dodržování je nutné s ohledem na společenské a etické názory převládající v dané době, jakožto nezbytná podmínka pro řádnou existenci lidské komunity v daném území“ (E 69, 315)

- 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.). Svoji 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 náleží 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)

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 jiné průvody 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.

Stěžovatel tak pochybil, když oznámení ze dne 27. 8. 2007 posuzoval jako podání svolavatele Erika Sedláčka a spojil je s oznámením ze dne 27. 11. 2006. Dospěl-li stěžovatel ke správnému závěru, že shromáždění bylo oznámeno neexistujícím subjektem, nemohlo být žádné řízení zahájeno, stěžovatel měl věc odložit [§ 43 odst. 1 písm. a) správního řádu za použití § 154 správního řádu] a Erik Sedláčkovi jako podateli oznámení oznámit pouze usnesení o odložení věci (§ 43 odst. 2 správního řádu). Rozhodoval-li stěžovatel za tohoto stavu věcně o zákazu shromáždění a Rozhodnutí adresoval Erik Sedláčkovi jako svolavateli, pochybil, a zatížil své Rozhodnutí nezákonností. Tato skutečnost přitom představuje sama o sobě dostatečný důvod pro zrušení Rozhodnutí.

Komentář:

Časový sled příběhu byl takový, že

- 27. 8. 2007 svolavatel (občanské sdružení) oznámil konání shromáždění,
- 13. 9. 2007 bylo občanské sdružení zaregistrováno,
- 4. 10. 2007 rozhodl Magistrát o zákazu konání shromáždění.

To znamená, že Magistrát rozhodl více než dva měsíce poté, co obdržel oznámení, ačkoliv zákon č. 84/1990 Sb. (§ 11 odst. 1) mu dává k zákazu shromáždění lhůtu třídní. Za situace, kdy Magistrát byl v tak značném prodlení a v době, kdy rozhodoval, již o registraci zjevně věděl, považuji za značný formalismus, pakliže NSS Magistrátu následně vytkl, že rozhodl věcně. Naopak se domnívám, že za této situace již věcně rozhodovat prostě musel; odložit věc by mohl tehdy, když by rozhodl v zákonné lhůtě. Spíše si myslím, že Magistrát měl učinit vše pro to, aby byly odstraněny (případné) nedostatky oznámení.

Použiji příměr z oblasti volebního práva: budou vyhlášeny komunální volby, kandidátku podá přípravný výbor politické strany, a to se značným předstihem, registrační úřad nicméně nerozhodne hned, nýbrž teprve se značnou prodlevou, a to v době, kdy již tato politická strana bude řádně zaregistrována, o čemž bude samozřejmě vědět. Má i v tomto případě registraci odmítnout? Domnívám se, že nikoliv. Ochrana politických práv by měla mít přednost.

- 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: reakce na praktiky na Václaváku
- 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.: chybí lhůta, vede to ke zneužívání)
- 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 režimu)

K tomu:

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 svolavatelů 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 zakázání 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.

Touto optikou nazíráno je třeba argumentaci stěžovatele rozhodně odmítnout. Ve svých důsledcích totiž neznamená nic jiného, než že svolavatel shromáždění, který řádně učiní oznámení, bude až do jeho konání v nejistotě, zda správní úřad dodatečně nezjistí důvody pro jeho zákaz. Tím se však - formálně stále označovaný - oznamovací princip velmi přiblíží podstatě režimu povolovacího.

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 zajisté 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 nutně jednání nařídít 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 „rozehnutí“, 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 neoznamené 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.

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

Křišťálová noc: Aplikace právních norem pak musí vést k rozumné a efektivní ochraně práv a musí respektovat více než pouhé zákonné normy. Ty je třeba transformovat do práva, neboť existuje rozdíl mezi vládou práva založeného mj. na sdíleném minimu hodnot a formální vládou zákonů vázanou pouze na zákonné normy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, www.judikatura.cz). Výklad a použití právních norem je nutné podřídit jejich obsahově materiálnímu smyslu a respektování základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami užití právních norem vždy poměřovat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, www.judikatura.cz).

Mezi elementární hodnoty demokratické společnosti patří respekt k právům druhých při výkonu vlastních práv. Tato maxima se uplatní i při výkonu ústavních práv, jako např. práva shromažďovacího, které se může dostat do konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. V takové situaci je vždy třeba vážit konkurující si práva a právní statky s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit za použití principu proporcionality (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, a ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, www.judikatura.cz). Pro srovnání lze odkázat i na judikaturu zahraničních soudů, kdy např. podle německého Spolkového ústavního soudu lze rozpustit nebo zakázat shromáždění jen pro ochranu hodnot rovnocenných shromažďovacímu právu, a to v případě jejich ohrožení odvoditelného z konkrétně seznatelných okolností (rozhodnutí ze dne 14. 5. 1985, 1 BvR 233, 341/81; BVerfGE 69, 315 – Brokdorf).

Přehlédnout nelze ani praxi Evropského soudu pro lidská práva, který s odkazem k článku 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních hodnot neváhal odepřít ochranu práv garantovaných jinými články Úmluvy (srov. rozhodnutí ze dne 16. 11. 2004 ve věci žádosti č. 23131/03, M. A. Norwood v. Spojené království, a ze dne 12. 5. 1988, ve věci žádosti č. 12194/86, M. Kühnen v Spolková republika Německo, www.echr.coe.int).

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 příslušející 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 popsaným charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízky výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagog), 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 něž 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.echr.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 zakazu 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 deklarovaného 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 č. 84/1990 Sb., o právu

shromáždovacím, 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.

Závěry:

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

Křišťálová noc I - obítka:

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. Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsáním charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízky výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagogy), může být již důvod pro zákaz shromáždění dán. 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 něž 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. 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. V souladu s již zmíněnou zásadou proporcionality musí správní orgán v podobné situaci vždy vážit, zda je nutné přistoupit k zakazu 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 deklarovaného účelu** (§ 12 odst. 5 shromažďovacího zákona).

- zde je však nanejvýš problematické, zda lze takto vykládat § 10 ShromZ bez jeho novelizace

3) Stejná rychlost rozhodování se očekává nejen od správních úřadů, nýbrž též od soudů

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.

Soud zajisté 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.

- 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 SŘS (přednostní vyřizování věci)

4) Judikatura není definitivní a zcela jednotná (nelze sice hovořit o otevřeném rozporu, nicméně o určitém napětí určitě)

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 svolavatelů zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatелů, 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.

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
- spontánní (okamžitá) shromáždění, vzniklá neplánovaně, kdy ohlášení není objektivně možné, a spěšně svolaná shromáždění musí být svolána, jakmile to je možné (byť s porušením zákonné ohlašovací lhůty), nemohou být trestná (SRN)
- samotné neoznámení není důvodem pro rozpuštění shromáždění, pokud samozřejmě nenastanou důvody pro jeho zákaz; 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 protivnými 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: [základní 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 určitě 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.