

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Lucie Komzáková

**Možnosti omezení svobody shromažďování orgány veřejné
správy**

Diplomová práce

Olomouc 2011

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Možnosti omezení svobody shromažďování orgány veřejné správy“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 14. 2. 2011

..... □

Lucie Komzáková

*Velice děkuji vedoucí mé diplomové práce, Mgr. Lucii Madleňákové, za odborné vedení práce,
její trpělivost, obětavost a vstřícný přístup.*

Současně také děkuji svým rodičům a příteli za podporu, kterou mi poskytli během studia.

Obsah

Seznam použitých zkratk	4
Úvod	6
1. Vymezení pojmu orgán veřejné správy	8
2. Ústavní a mezinárodněprávní zakotvení svobody shromažďování a možnosti jejího omezení	10
2.1. Garance svobody shromažďování v LZPS	10
2.1.1. Svoboda shromažďování jako politické právo	11
2.1.2. Možnosti omezení svobody shromažďování	12
2.2. Mezinárodněprávní zakotvení svobody shromažďování a jejího omezení	16
3. Omezení svobody shromažďování orgány veřejné správy v z. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím	22
3.1. Vymezení příslušných úřadů	22
3.2. Mírnější možnosti zásahu orgánu veřejné správy	24
3.3. Zákaz shromáždění	25
3.3.1. Zákaz shromáždění v § 10 odst. 1 ShrZ	26
3.3.2. Zákaz shromáždění dle § 10 odst. 1 z důvodu písm. a) ShrZ	30
3.3.3. Zákaz shromáždění dle § 10 odst. 1 písm. b) a c) ShrZ	31
3.3.4. Zákaz shromáždění dle § 10 odst. 2 písm. a) a b) ShrZ	32
3.3.5. Zákaz shromáždění z důvodu § 10 odst. 3 ShrZ	34
3.4. Rozpuštění shromáždění	35
3.4.1. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 1 a 2 ShrZ	36
3.4.2. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 3 a 4 ShrZ	40
3.4.3. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 5 ShrZ	41
3.4.4. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 6 ShrZ	45
3.4.5. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 7 a 8 ShrZ	46
4. Úvahy de lege ferenda	47
5. Závěr	49
6. Seznam použitých zdrojů	52
7. Shrnutí, Summary	57
8. Seznam klíčových slov	58

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
ČSFR	Československá federativní republika
č. j.	číslo jednací
č. stížnosti	číslo stížnosti
LZPS, Listina	ú. z. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ú. z. č. 162/1998 Sb.
MVČR	Ministerstvo vnitra České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
NS	Nejvyšší soud
OSN	Organizace spojených národů
OZ	z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
PČR	Policie České republiky
Pl.	plénum
PřZ	z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
roč.	ročník
ShrZ	z. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů
sp. zn.	spisová značka
SŘ	z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
TŘ	z. č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
TZ	z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ÚS ČR	Ústavní soud České republiky
Ústava	ú. z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ú. z.
ú. z. č.	ústavní zákon číslo
VOP	Veřejný ochránce práv
VS	veřejná správa
z. č.	zákon číslo

ZPolČR

z. č. 273/2008 Sb., zákon o Policii České republiky, ve
znění pozdějších předpisů

Úvod

Shromažďovací právo je velice důležitým aspektem každé demokratické společnosti. Je totiž prostředkem vyjádření svobody projevu a umožňuje tak veřejnosti otevřeně dávat najevo své názory a často tak i ovlivňovat politickou a společenskou situaci v zemi. V poslední době však narůstá snaha toto právo omezovat. Děje se tak především v rámci reakce na rostoucí vliv extremistických skupin, které jsou chápány jako ohrožení demokracie.

Cílem mé diplomové práce na téma „Možnosti omezení svobody shromažďování orgány veřejné správy“ je tedy stanovení podmínek, za kterých mohou orgány VS omezovat právo shromažďovací. Ráda bych se v následujícím textu věnovala nejen obecnému vymezení shromažďovacího práva, ale i jednotlivým konkrétním způsobům omezení svobody shromáždění orgány VS.

V souvislosti s touto problematikou provedu analýzu právních předpisů a judikatury platných na území ČR ke dni 14. 2. 2011. Nejprve se zaměřím na ústavní a mezinárodněprávní zakotvení práva shromažďovacího a možnosti jeho omezení v těchto právních odvětvích. Podstatnou částí mé práce však bude zhodnocení a rozbor dosavadního stavu v oblasti zákazu a rozpuštění shromáždění orgány VS. Konkrétně bych také ráda vymezila pravomoci příslušných orgánů při stanovování těchto limitů využívání práva shromažďovacího.

Dosavadní zpracování tématu není příliš rozsáhlé. Existuje zde jen málo monografií, většinou ve formě komentářů, a několik odborných článků. Mezi nejznámější zpracovatele tohoto tématu patří bezpochyby profesori Karel Klíma a Václav Pavlíček společně s jejich kolektivy spolupracovníků, a v neposlední řadě doktor Petr Černý, magistr Jan Břeň a doktor Luboš Jemelka.

Ve své práci jsem využila jako zdroje zejména monografie, odborné články, judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, ÚS, NSS a krajských soudů, dále pak stanoviska MVČR, VOP, Rady vlády pro lidská práva a dále také platné mezinárodní smlouvy, právní předpisy a webové stránky. Z těchto zdrojů jsou podle mého názoru nejpřínosnější právě jednotlivá soudní rozhodnutí, která často konkretizují obecnou právní úpravu, ale také odborné články a monografie, ukazují rozdílnost názorů na dané téma a pomáhají tak rozvířít odbornou debatu.

V rámci celé práce používám několik vědeckých metod. Zejména se jedná o analýzu, při které po přečtení odborného textu tento celek rozložím na jednotlivé dílčí části s cílem vyložit jejich podstatné znaky. V mé práci se dále vyskytuje také komparace, kdy porovnávám různé

názory jednotlivých autorů, dedukce, při níž z obecných předpokladů vytvářím závěr, a konečně syntéza, kdy spojuji dva nebo více celků do jednoho. Cílem užívání těchto metod je především zjištění dosavadních možností omezení svobody shromáždění a upozornění na možné nedostatky nebo sporné otázky, které se dle mého názoru v této oblasti práva vyskytují.

Práce je členěna do čtyř kapitol. V první kapitole se zabývám vymezením pojmu orgán VS. Druhá kapitola pojednává o ústavním a mezinárodněprávním vymezení oblasti práva shromažďovacího s upozorněním na možnosti jeho omezení. Třetí kapitola popisuje omezení svobody shromažďování v rámci zákonné úpravy, zejména se zde soustředím na problematiku zákazu a rozpuštění shromáždění. Ve čtvrté kapitole se pokouším o návrh možných právních úprav do budoucna.

1. Vymezení pojmu orgán veřejné správy

Dříve než přistoupím k vymezení pojmu orgán VS, je podle mého názoru potřeba definovat alespoň ve zkratce pojem veřejná správa. VS lze charakterizovat jako „správu veřejných záležitostí, realizovanou jako projev výkonné moci ve státě.“¹ Tato výkonná moc je mocí veřejnou, již disponuje sám stát (VS bezprostřední²) a jím pověřené subjekty povolané ke správě veřejných záležitostí (VS zprostředkovaná³).⁴

VS se dle nositelů veřejné moci dělí na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.⁵ V rámci *státní správy* můžeme rozlišovat dle jejich vykonavatelů „státní správu přímou (prováděnou bezprostředně orgány státu, tedy správními úřady⁶) a nepřímou, vykonávanou v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi (obce, kraje) nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen (propůjčen) soukromé právnické nebo fyzické osobě (např. osoby působící jako vodní nebo lesní stráž)“.⁷ Pod pojmem *samospráva* si můžeme představit výkon VS prostřednictvím tzv. veřejnoprávních korporací⁸ odlišných od státu. Existence samosprávy je výrazem decentralizace⁹ státní moci. Samosprávu pak můžeme dále dělit na územní, zájmovou a profesní.¹⁰ „Samospráva se od nepřímé státní správy liší tím, že příslušný subjekt není v podřízeném vztahu k žádnému vyššímu správnímu úřadu. Do jeho činnosti lze zasahovat pouze omezeně a na základě zákona. *Ostatní veřejná správa* je zbytkovou oblastí VS, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituce, když plní veřejné úkoly.“¹¹

¹ PRŮCHA, Petr. *Pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 349.

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 23.

³ Tamtéž.

⁴ PRŮCHA: *Pojmy a instituty ...*, s. 349.

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 19.

⁶ Správními úřady se rozumí nejen ty „v rámci hierarchické struktury, ale také tzv. nezávislé správní úřady (např. Úřad na ochranu osobních údajů), které vykonávají přímou státní správu, ale nejsou buď zcela, nebo ve všech svých činnostech podřízeny vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné.“ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 19.

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 19.

⁸ Dle PRŮCHA: *Pojmy a instituty ...*, s. 353 je veřejnoprávní korporace „zpravidla samosprávnou institucí představovanou společenstvím osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem aprobováno a jemuž je přiznána příslušná právní subjektivita.“ Další možná definice veřejnoprávní korporace je, že se jedná o „člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly prostřednictvím svých orgánů. Profilují ji následující znaky: právnická osoba, uplatnění členského principu, založení zákonem nebo správním aktem, pravomoc rozhodovat ve věcech veřejných, relativně nezávislé postavení.“ (SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 21.)

⁹ Decentralizací se pak rozumí „přenesení výkonu určitých veřejných záležitostí jinak vykonávaných správními úřady na subjekty odlišné od státu; jde o transfer, který lze v právním státě uskutečnit pouze zákonem (srov. č. 2 odst. 3 Ústavy).“ (SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 298.)

¹⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 20.

¹¹ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 20—21.

„Orgánem VS je pak v souladu s výše uvedeným (i v souladu s dikcí některých zákonů) jak státní orgán vykonávající přímou státní správu, tak jiný, zpravidla nestátní subjekt nadaný samosprávou či pověřený výkonem státní správy. Tj. především územní veřejnoprávní korporace vykonávající v přenesené působnosti státní správu i vlastní samosprávnou kompetenci či soukromá fyzická nebo právnická osoba, které byl na základě zákona propůjčen výkon státní správy.“¹² Orgán VS tedy vykonává veřejnou moc.

Jelikož samotná Ústava pojem „veřejná moc“ nedefinuje (zná pouze pojem „státní moci“ – čl. 2 odst. 1 a 3),¹³ bylo jen otázkou času, kdy se výkladu tohoto základního pojmu správního práva zhostí některý z oprávněných orgánů. Jako první tak učinil Ústavní soud ČSFR (dále jen ÚS ČSFR), který stanovil, že „veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenachází v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu.“¹⁴ Teorie pak na základě výše zmíněného nálezu ÚS ČSFR vyslovila další definici veřejné moci jako „uplatňování autoritativních projevů vůle v organizované společnosti, směřující ke stanovení pravidla určitého chování a vynucování jeho zachování. Zahrnuje jak státní moc vykonávanou státními orgány, tak další veřejnou moc vykonávanou nestátními subjekty.“¹⁵ Veřejná moc je proto pojmem širším než pojem státní moc.¹⁶ „Zdá se tedy, že poměr veřejné moci a státní je obdobný, jako poměr VS ke správě státní, a že oblast veřejné moci je v podstatě totožná s oblastí působení veřejného práva.“¹⁷

Na základě výše uvedeného můžeme tedy shrnout, že orgány VS jsou společně s vládou, hlavou státu (tito spíše výjimečně z hlediska rozhodování o subjektivních právech a povinnostech) a s orgány moci zákonodárné a soudní zároveň i orgány veřejné moci.¹⁸

¹² SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 25.

¹³ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 26.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ČSFR č. 3/1992 Sb., na které ve své judikatuře navázal i Ústavní soud ČR např. v nálezu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 20.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví a lidská práva – předpisy, dokumenty, komentáře, poznámky*. Praha: CODEX, nakladatelství Hugo Grotia, a. s., 1994. s. 51.

¹⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 27.

2. Ústavní a mezinárodněprávní zakotvení svobody shromažďování a možnosti jejího omezení

2.1. Garance svobody shromažďování v LZPS

Svoboda shromažďování je garantována v čl. 19 odst. 1 LZPS tak, že právo pokojně se shromažďovat je zaručeno.

Pod pojmem shromažďování si pak můžeme představit „přítomnost skupiny osob v daném okamžiku na daném místě.“¹⁹ Na formě shromáždění však nezáleží, jelikož jednotlivá shromáždění se mohou konat jak na jednom, nebo na více různých místech.²⁰ Dokonce nezáleží ani na tom, zda jsou konána „pod širým nebem, v uzavřených prostorách, na veřejných místech či v soukromí, nebo zda přístup na ně je otevřený nebo je účast na nich omezena jen pro zvané účastníky.“²¹ Všechna tato shromáždění pak požívají ochrany LZPS, avšak pouze za předpokladu, že jsou pokojná.²² „Pokojným shromážděním bude především takové, jehož účastníci budou neozbrojeni, a dále shromáždění, která nebudou ohrožovat hodnoty vyjmenované v čl. 19 odst. 2 LZPS. Za pokojné však bude považováno i takové shromáždění, které může myšlenkami a požadavky jeho účastníků ostatní jednotlivce znepokojovat či pohoršovat a jím prezentované požadavky mohou být z pohledu celé společnosti menšinové.“²³ Výklad slova „pokojné“ pak musí být restriktivní.²⁴

Subjektem práva pokojně se shromažďovat je každý, LZPS totiž nestanoví žádné omezující podmínky pro výkon tohoto práva (např. občanství, rasu, věk atd.).²⁵ Avšak z logiky věci vyplývá, že uplatnit toto právo může jakákoliv osoba pouze společně s jinými osobami. Právo pokojně se shromažďovat pak obsahuje spoustu způsobů aktivity jedince jako např. právo organizovat shromáždění a účastnit se jej.²⁶

Svoboda shromažďování je obsažena v katalogích základních práv a svobod všech evropských států. Společným znakem jednotlivých úprav je, že se musí jednat vždy o pokojné

¹⁹ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 2.* Praha: Linde, 2004, s. 149.

²⁰ Tamtéž.

²¹ Tamtéž.

²² JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl. 2. vydání.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1129.

²³ Tamtéž.

²⁴ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 149.

²⁵ JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě...*, s. 1129.

²⁶ JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě...*, s. 1128.

a neozbrojené shromáždění. Určité rozdílnosti můžeme spatřovat v rozlišování shromáždění.²⁷ Některé státy totiž rozdělují shromáždění na „manifestace, mítinky, demonstrace, průvody, veřejný protest, procesí, jiné pouze vydělují shromáždění pod širým nebem jako zvláštní kategorii, pro kterou stanoví odlišné podmínky svolávání a konání.“²⁸ Další zvláštností je, že pro přijetí zákona, který provádí svobodu shromažďování, požadují některé státy kvalifikovanou většinu stejně jako pro změnu ústavy.²⁹

2.1.1. Svoboda shromažďovací jako součást politických práv a svobod

Právo pokojně se shromažďovat patří společně se svobodou projevu, právem na informace, petičním právem, právem sdružovacím, právem podílet se na správě veřejných věcí a právem na odpor mezi základní politická práva a svobody,³⁰ která jsou v našem právním řádu zakotvena ve II. hlavě LZPS. Společným znakem politických práv je, že umožňují jedinci účastnit se na formování orgánů státu, výkonu státní moci a na určování politiky státu. Oproti tomu politické svobody poskytují možnost aktivní účasti jednotlivce ve společnosti a ve státě. Rozpoznat, zda jde v daném případě o právo nebo svobodu, však není vždy jednoduché.³¹ „Rozlišovacím znakem je to, zda je třeba k realizaci aktivní činnosti ze strany státu (politické právo) či pouze postačuje, aby stát do jednání politického subjektu nezasahoval (politická svoboda). Existuje tedy svoboda shromažďovací, která může nabýt práva, jakmile dojde k rušení pokojného shromáždění a k jeho ochraně je nutný zásah ze strany bezpečnostních orgánů. Pouhá záruka, že by se jednotlivec mohl účastnit shromáždění, by nestačila.“³²

Zvláštní postavení mezi ustanoveními upravujícími politická práva (tedy i svobodu shromažďovací) v LZPS má čl. 22,³³ který je výkladovým pravidlem a určuje ústavní limity pro zákonodárce a všechny ostatní subjekty aplikující politická práva a svobody. Toto pravidlo poskytuje ochranu svobodné soutěži politických sil a má také zabránit vytvoření systému vlády jedné politické strany nebo politické síly ve společnosti.³⁴ Přičemž právě právo

²⁷ JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě...*, s. 1129.

²⁸ Tamtéž.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ „Ačkoliv je právo shromažďovací v LZPS systematicky řazeno mezi práva politická, což je dáno především historicky, rozsah jeho ochrany je širší, a to i na shromáždění s nepolitickým charakterem.“ ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 12.

³¹ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 13, 14.

³² ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 14.

³³ „Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“

³⁴ PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 2*. Praha: Linde, 2004. s. 127.

shromažďovací hraje významnou roli při ovlivňování veřejného mínění ve spojitosti s politickou soutěží.³⁵

Jednotlivá politická práva a svobody jsou spolu natolik provázána, že je nelze chápat a interpretovat izolovaně, ale pouze ve vzájemných souvislostech.³⁶ Svoboda shromažďovací má podle mého názoru ze všech politických práv nejbliže ke svobodě projevu. Vždyť k čemu by nám byla možnost shromažďovat se, aniž bychom mohli projevovat své názory a diskutovat o nich s ostatními účastníky shromáždění? Shromáždění byla přeci odedávna místy, kde docházelo k diskusím nad různými tématy, a také zčásti díky nim v minulosti docházelo a dochází ke změnám veřejného mínění či dokonce politických režimů.³⁷

Svoboda shromažďování není vyjmenována v čl. 41 odst. 1 LZPS, což znamená, že ji můžeme realizovat a domáhat se jí přímo na základě samotné ústavní úpravy a nikoliv na základě zákonné úpravy, která slouží k jejímu provádění.³⁸ To však neznamená, že bychom si s ústavní úpravou všech politických práv a svobod, včetně svobody shromažďování, vystačili jen v rámci ústavní úpravy. Ústavní úprava svobody shromažďování je totiž velice obecná, a tak bylo nezbytné ji v zájmu právní jistoty konkretizovat a vytvořit tak podrobnější právní mechanismus. V případě práva shromažďovacího tak zákonodárce učinil v rámci jednoho komplexního zákona.³⁹ Avšak ani fakt, že se jedná o jeden zákon, nepostačil dle mého názoru k tomu, aby úprava této problematiky byla v praxi jasně a srozumitelně využitelná, jak se můžeme přesvědčit v recentních případech zejména v oblasti omezení svobody shromažďování.

2.1.2. Možnosti omezení svobody shromažďování v LZPS

V LZPS se můžeme setkat s různými úrovněmi omezení základních práv a svobod. Kromě obecných pravidel pro zásah do základních práv a svobod můžeme v případě svobody shromažďování rozeznávat další dvě úrovně omezení, a to tzv. speciální případy omezení, kdy existují konkrétní pravidla pro omezení svobody shromažďování, a tzv. nepřímé omezení svobody shromažďování.⁴⁰

³⁵ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 16.

³⁶ PAVLÍČEK: *Ústavní právo a státověda...*, s. 129.

³⁷ Srov. ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 17.

³⁸ PAVLÍČEK: *Ústavní právo a státověda...*, s. 129.

³⁹ PAVLÍČEK: *Ústavní právo a státověda...*, s. 138.

⁴⁰ FILIP, Jan. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, vol. 5, č. 4, s. 582—584.

Obecná pravidla pro možnost omezování svobody shromažďování nacházíme v čl. 4 LZPS,⁴¹ který stanoví, že:

(1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

(2) Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených LZPS upraveny pouze zákonem.⁴²

(3) Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.⁴³

(4) Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.⁴⁴

Speciální případy omezení svobody shromažďování pak můžeme nejprve nalézt v čl. 19 odst. 2 LZPS, v němž se stanoví, že právo pokojně se shromažďovat lze omezit zákonem⁴⁵ 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 VS.

Na základě výše uvedeného by pak mohla vzniknout otázka, zda je ústavní ochrana poskytována pouze shromážděním na veřejných místech, avšak ze znění prvního odstavce čl. 19 LZPS lze dovést (jak již bylo výše zmíněno), že ochrany dle LZPS požívá každé shromáždění.⁴⁶ „Avšak pouze shromáždění na veřejných místech lze dle LZPS autoritativním rozhodnutím omezit.“⁴⁷ Tomuto závěru nasvědčuje i § 1 odst. 2 ShrZ, který vychází z toho, že účelem zákona o právu shromažďovacím je služba 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.⁴⁸

⁴¹ Tamtéž.

⁴² Ústavní soud poprvé ve svém nálezu ze dne 19. 1. 1994 (č. 35/1994 Sb., Sb. n .u., sv. 1, č. 4) zrušil obecně závaznou vyhlášku a stanovil, že je potřeba speciálního zmocnění k tomu, aby nižší normotvůrce stanovoval povinnosti. FILIP, Jan. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, vol. 5, č. 4, s. 582.

⁴³ Zákaz diskriminace.

⁴⁴ Pravidlo zachování práva.

⁴⁵ „Existují však i výjimky (např. stav nebezpečí, stav nouze), které umožňují omezit právo shromažďovací na určitou dobu i podzákonnými akty, které jsou však vydávány na základě zákona.“ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 12.

⁴⁶ JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě...*, s. 1130.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Tamtéž.

Z dikce čl. 19 odst. 2 LZPS pak vyplývá, že je naprosto zakázán jakýkoliv povolovací režim ze strany orgánů VS, a dle zákonné úpravy se jedná pouze o režim oznamovací. Ale i samotné neoznámení konání shromáždění, byť i úmyslné, nemůže znamenat důvod pro omezení takového shromáždění, jelikož opak by z logiky věci zaváděl povolovací režim.⁴⁹ Kdyby tomu bylo naopak a jakékoliv shromáždění by se muselo oznamovat, jinak by mohlo být zakázáno nebo rozpuštěno, pak by nemohlo docházet ke spontánním shromážděním lidí, ke kterým v dnešní době dochází, např. při uctívání památky významných osobností, k výročí jejich narození nebo úmrtí nebo při demonstracích či jiných spontánních projevech lidské soudržnosti ve formě shromáždění jako reakce na určité události.⁵⁰ Povolovací režim shromažďování byl typický v dřívějším režimu, jenž byl na našem území před rokem 1989, a i dnes se s ním můžeme setkat v některých totalitních státech. Dalo by se tedy shrnout, že povolovací režim shromažďování slouží k omezování svobody projevu a udržení moci v nedemokratických zřízeních a je neslučitelný s demokratickým zřízením jakéhokoliv státu.⁵¹ To však neznamená, že by spontánní neoznámené shromáždění nemohlo být např. rozpuštěno, pokud pro to existují zákonem vymezené důvody.

Výčet jednotlivých zájmů, díky nimž může dojít v rámci čl. 19 odst. 2 LZPS k omezení svobody shromažďování na veřejných místech, vychází z mezinárodněprávních dokumentů na ochranu lidských a občanských práv. Přitom přípustnost těchto omezení je vázána na formu zákona. Úpravu jednotlivých omezení však můžeme nalézt v různých zákonech. Jednak v z. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, který tvoří hlavní pilíř úpravy omezení svobody shromažďování, dále pak v z. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZÚS) a nakonec v ú. z. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR ve spojitosti se z. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen krizový zákon).⁵²

Možnostmi omezení svobody shromažďování v rámci zákona o právu shromažďovacím se budu zabývat v dalších kapitolách této práce, takže bych se nyní zmínila v krátkosti o těch ostatních. V § 25⁵³ ZÚS můžeme nalézt zákaz shromáždění ve vzdálenosti 100 m od budovy ÚS ČR nebo jiných míst, kde ÚS ČR jedná. Z obratu „kde ÚS ČR jedná“ můžeme vyvodit, že

⁴⁹ JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě...*, s. 1130, 1131.

⁵⁰ Obdobně v JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě...*, s. 1131.

⁵¹ Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 AS 17/2008-77: „... Listina výslovně vylučuje povolovací režim shromáždění. Jinak řečeno, rovněž zákonná úprava a její praktická realizace musí vycházet z toho, že výkon shromažďovacího práva může být nanejvýš podroben oznamovací povinnosti. Každý výklad, který by de facto vedl k překlopení této oznamovací povinnosti do režimu povolovacího, by proto nutně vedl k protiústavnímu výsledku.“

⁵² JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě...*, s. 1130, 1131.

⁵³ „Zakazují se shromáždění v okruhu 100 m od budov Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná.“

musíme při posuzování porušení § 25 tohoto zákona zkoumat nejen místa jednání ÚS ČR, ale i dobu, kdy zde ÚS ČR jedná.⁵⁴ „Pokud tedy v budově Ústavního soudu na Joštově ulici č. 8 v Brně nebo na jiném místě neprobíhá jednání Ústavního soudu, nepřichází porušení podle § 25 do úvahy. Důvodem zákazu shromáždění podle § 25 je tedy ochrana nezávislosti rozhodování Ústavního soudu, a tím i vzhledem k funkcím Ústavního soudu též ochrana základních práv a svobod těch, kteří se nacházejí pod jurisdikcí ČR. Současně tento zákaz důvodová zpráva odůvodňuje ochranou veřejného pořádku.“⁵⁵

Co se ústavního zákona o bezpečnosti ČR týká, tak v ustanovení čl. 6 odst. 1 nalezneme, že v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu „musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s LZPS omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají“. Tím zvláštním zákonem je pak krizový zákon, v jehož § 5 písm. d) je stanoveno, že „lze omezit právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací“.⁵⁶

Dalším speciálním případem omezení svobody shromažďování kromě výše zmíněného čl. 19 odst. 2 LZPS je pak v souladu s čl. 44 LZPS omezení této svobody pro příslušníky bezpečnostních sborů a ozbrojených sil, pokud souvisí s výkonem služby. Konkrétní podobu a rozsah těchto omezení zákonodárce stanovil opět v zákonné podobě, a to v § 44⁵⁷ z. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, a v § 47⁵⁸ z. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁹

Posledním způsobem omezení svobody shromažďování v rámci LZPS je tzv. nepřímé omezení. Tento zajímavý způsob omezení lze vyčíst např. z čl. 10 odst. 3 LZPS, jenž stanoví, že „každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním,...“ a nebo z textu samotného čl. 19 odst. 1 LZPS, který chrání právo „pokojně“ se shromažďovat.⁶⁰ „Zde je v textu předpisu zakódována možnost omezení základního práva, které by bylo vykonáváno ke škodě třetích osob nebo nevhodným způsobem.“⁶¹

⁵⁴ FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 90, 91.

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ PAVLÍČEK: *Ústavní právo a státověda...*, s. 136.

⁵⁷ „Voják nesmí ve vojenských objektech pořádat politická shromáždění ani provádět politickou agitaci.“

⁵⁸ „Příslušník nesmí být členem politické strany nebo politického hnutí ani vykonávat činnost v jejich prospěch; volební právo příslušníka tím není dotčeno.“ Ve výrazu „vykonávat činnost v jejich prospěch“ lze dle mého názoru spatřovat např. i konání shromáždění pro politickou stranu.

⁵⁹ JIRÁSEK, Jiří. Čl. 19 LZPS. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě...*, s. 1128, 1129.

⁶⁰ FILIP, Jan. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, vol. 5, č. 4, s. 584.

⁶¹ Tamtéž.

2.2. Mezinárodněprávní zakotvení svobody shromažďování a možnosti jejího omezení

Svoboda shromažďování je chráněna také prostřednictvím mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Prvotní zmínku o svobodě shromažďování v moderní historii můžeme nalézt v čl. 20 Všeobecné deklarace lidských práv⁶², která byla sepsána mezi členskými státy OSN již v r. 1948 a k níž musel přistoupit každý nový členský stát. V nynější době existují dvě základní mezinárodní úmluvy, v nichž je tato svoboda upravena a jež navazují na Všeobecnou deklaraci lidských práv, a to Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z r. 1966 (dále jen MPOPP)⁶³ a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z r. 1950 (dále jen EÚLP)⁶⁴, ve znění pozdějších protokolů.⁶⁵

MPOPP ve svém čl. 21 stanoví, že „se uznává právo na pokojné shromažďování. Výkon tohoto práva nesmí být žádným způsobem omezován s výjimkami, jež stanoví zákon a jež jsou nutné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

Oproti tomu EÚLP upravuje danou problematiku společně se svobodou sdružování v čl. 11 takto:

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.

Pokud přistoupíme k porovnávání těchto dvou úprav, můžeme konstatovat, že jsou si velice podobné. Obě vyžadují v rámci omezení svobody shromažďování splnění tří kumulativních podmínek: 1. omezení lze učinit pouze na základě zákona, 2. musí sledovat jeden z výše jmenovaných legitimních cílů a 3. musí být nezbytné (či nutné) v demokratické

⁶² *The Universal Declaration of Human Rights* [online]. un.org, 2010 [cit. 7. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

⁶³ *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech* [online]. osn.cz, 2005 [cit. 7. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>>.

⁶⁴ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14* [online]. conventions.coe.int, 2010 [cit. 7. prosince 2010]. Dostupné na <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>>.

⁶⁵ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 14.

společnosti.⁶⁶ Co se týče jednotlivých rozdílů, tak z logiky věci vyplývá, že MPOPP je závazný pro všechny státy, které jej podepsaly, zatímco EÚLP je závazná pro státy Rady Evropy. Navíc EÚLP již počítá s určitými omezeními v neprospěch výkonu shromažďovacího práva pro příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.⁶⁷

Kromě vzájemného porovnání mezinárodních úprav se nám však také vyskytuje možnost porovnat např. EÚLP s LZPS. Z výše uvedeného je patrné, že „možnost omezení svobody shromažďování v čl. 11 odst. 2 EÚLP jsou širší, neboť umožňují i regulaci shromáždění konaných v soukromí.“⁶⁸ Oproti tomu však LZPS poskytuje možnost omezení pouze shromážděním na veřejných místech.⁶⁹ Dalo by se tedy shrnout, že LZPS poskytuje svobodě shromažďování vyšší ochranu.

Evropský soud pro lidská práva (dále jen ESLP) je velice významným a základním orgánem, který vykládá poněkud obecnou formulaci uvedenou v čl. 11 EÚLP, a proto bych se dále ráda věnovala několika jeho rozhodnutím.

Prvním důležitým rozhodnutím v rámci svobody shromažďování je rozsudek ESLP ve věci *Plattform „Ärzte für das Leben“* proti Rakousku ze dne 21. 6. 1988, č. stížnosti 10126/82. Nejprve bych jen ve stručnosti pro upřesnění ráda shrnula skutkový děj. V Rakousku existovalo sdružení lékařů, které bojovalo proti umělému přerušování těhotenství. Toto sdružení v letech 1980 a 1982 uspořádalo dvě demonstrace, z nichž obě byly konfrontovány s protidemonstracemi jejich odpůrců a to i přesto, že na místě se nacházely složky policie, které měly zabránit možnosti vzniku incidentů, jenž by mohly narušit pokojný průběh demonstrace. ESLP pak posuzoval, zda v případech jednotlivých demonstrací došlo k narušení shromáždění ze strany protidemonstrantů a zda orgány veřejné moci učinily vše nezbytné pro ochranu demonstrací.⁷⁰

V rámci rozhodování sporu mezi rakouským sdružením a vládou vyslovil ESLP tyto důležité právní věty:

„Demonstrace může být nepříjemná nebo urážet osoby nesouhlasící s názory, jež zastávají demonstranti. Účastníci demonstrace však musí mít možnost demonstrovat bez obavy, že budou fyzicky napadeni jejich odpůrci; takovéto obavy by mohly vést k odrazení sdružení nebo jiných skupin, podporujících společné ideje nebo zájmy, od svobodného

⁶⁶ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 15.

⁶⁷ Tamtéž.

⁶⁸ Tamtéž.

⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁰ ČAPEK, Jan, *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. I. část. Úmluva*. Praha: Linde, 2010. s. 537—540 a rozsudek ESLP ze dne 21. 6. 1988, *Plattform „Ärzte für leben“ proti Rakousku*, stížnost č. 10126/82, Series A č. 139.

vyjadřování názorů na kontroverzní problémy. V demokratickém zřízení není možné rozšiřovat právo na kontrademonstrace do té míry, aby bránilo výkonu práva demonstrace.⁷¹ Z tohoto závěru soudu můžeme vyvodit, že kontrademonstrace jsou přípustné pouze do té doby, pokud se nestanou nepokojnými a nenarušují probíhající demonstraci. V opačném případě je potom možný zákrok policie k zachování práva demonstrantů pokojně se shromažďovat.

„Skutečnou efektivní svobodu pokojného shromažďování nelze redukovat na pouhou povinnost státu nezasahovat; čistě negativní pojetí by nebylo slučitelné s předmětem a účelem čl. 11 Úmluvy. Čl. 11 vyžaduje, aby bylo přijato pozitivní opatření, a to i v oblasti vztahů mezi jednotlivci, je-li to zapotřebí.“⁷² Podle mého názoru tímto chtěl ESLP říct, že ustanovení čl. 11 neznámá pro jednotlivé státy pouze negativní závazek strpět pokojná shromáždění, ale také povinnost upravit své zákonodárství tak, aby umožnil výše zmíněnou ochranu demonstrantů prostřednictvím zákroku policie či jiných prostředků.

Aby ESLP zmírnil dopad předchozího výroku, stanovil pak dále, že „i když je povinností smluvních států přijmout rozumná a přiměřená opatření na ochranu pokojného průběhu demonstrace, nemohou zde převzít absolutní garanci a mají široký prostor pro volnou úvahu, pokud jde o výběr legislativních prostředků, jichž je třeba využít.“⁷³

V případě *Plattform „Ärzte für das Leben“* proti Rakousku, pak tedy ESLP na základě svých výroků nevyhověl stížnosti sdružení lékařů.⁷⁴

Druhým významným rozhodnutím ESLP byl rozsudek ve věci *Ezelin proti Francii* ze dne 24. 6. 1991, č. stížnosti 11800/85. V tomto případě se jednalo o francouzského advokáta pana Ezelina, který byl místopředsedou odborového svazu advokátů na Guadelupu. Tento advokát se pak v r. 1983 účastnil povolené demonstrace proti dvěma soudním rozhodnutím, na níž nesl transparent protestující proti jednomu francouzskému zákonu. Na demonstraci navíc docházelo k určitým excesům a dle mínění prokurátora nedal pan Ezelin najevo svůj nesouhlas s nimi. Místní prokurátor požadoval po místní advokátní komoře důtku a potrestání pro pana Ezelina, avšak ta jakékoliv potrestání odmítla. Proto se prokurátor obrátil na odvolací soud, který rozhodnutí advokátní komory zrušil a udělil advokátovi důtku. Jelikož se panu Ezelinovi nepovedlo dovolat se svých práv u národních soudů, obrátil se tedy na ESLP,

⁷¹ ČAPEK: *Evropská úmluva o ochraně...*, s. 537—540 a rozsudek ESLP ze dne 21. 6. 1988, *Plattform „Ärzte für leben“ proti Rakousku*, stížnost č. 10126/82, Series A č. 139, bod 32.

⁷² Tamtéž.

⁷³ ČAPEK: *Evropská úmluva o ochraně...*, s. 537—540 a rozsudek ESLP ze dne 21. 6. 1988, *Plattform „Ärzte für leben“ proti Rakousku*, stížnost č. 10126/82, Series A č. 139, bod 34.

⁷⁴ Rozsudek ESLP ze dne 21. 6. 1988, *Plattform „Ärzte für leben“ proti Rakousku*, stížnost č. 10126/82, Series A č. 139.

aby rozhodl, zda došlo k porušení jeho práva na svobodu projevu a pokojného shromažďování.⁷⁵

V tomto případě vynesl ESLP opět několik významných výroků. Především uvedl, že „jednotlivec neztrácí své právo na svobodu shromažďování z toho prostého důvodu, že během demonstrace dojde ke sporadickým aktům násilí či jiným nepřístojnostem, pokud se jich sám neúčastní.“⁷⁶ Toto rozhodnutí je podle mého názoru velice důležité, jelikož opak by mohl znamenat, že pokud na jakékoliv demonstraci dojde k nepokojům, měli by ostatní účastníci demonstrace shromáždění opustit, což by vedlo k naprosto nesmyslnému omezení svobody shromažďování. Dle mého názoru v případě sporadických nepokojů, za jejichž pácháním stojí jen malý počet demonstrantů, by měla policie zasáhnout, tyto nepokoje zcela eliminovat a umožnit další pokojný průběh demonstrace. Může se totiž stát, že na demonstraci bude přítomna skupina osob, která má za cíl vyprovokovat nepokoje, aby mohlo dojít k rozpuštění shromáždění, a proto by zde měla být možnost snažit se tyto případy rozpoznat a umožnit demonstrantům pokračovat v pokojném shromáždění.

Dalším velice důležitým výrokem je, že „pojem omezení uvedený v čl. 11 odst. 2 Úmluvy se nevztahuje pouze na opatření přijatá před shromážděním nebo v jeho průběhu, ale též na opatření přijatá následně po shromáždění“.⁷⁷ V opačném případě by totiž mohlo docházet k restrikcím, které by mohly sloužit jako trest za určité povolené jednání.⁷⁸

Poněkud novodobějším rozhodnutím je pak rozsudek ESLP ve věci *Stankov a sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku* ze dne 2. 10. 2001, č. stížnosti 29225/95, 29221/95. Jednalo se o spor mezi makedonskou organizací Ilinden a bulharskými orgány VS. Sdružení Ilinden požádalo v r. 1990 o registraci, ale ta jim byla zamítnuta z důvodu, že „sdružení je namířeno proti jednotě bulharského národa, obhajuje národní a etnickou nenávist a představuje nebezpečí pro územní celistvost Bulharska.“ V letech 1990 a 1991 uspořádalo sdružení shromáždění, na němž přečetlo výzvu pro prezidenta a parlament, aby byla zaručena práva makedonským menšinám na území Bulharska. V letech 1994 až 1997 se pak sdružení snažilo o uspořádání několika shromáždění, avšak bulharské orgány jim

⁷⁵ ČAPEK: *Evropská úmluva o ochraně...*, s. 541—547 a rozsudek ESLP ze dne 24. 6. 1991, *Ezelin proti Francii*, stížnost č. 11800/85, Series A č. 202.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ Tamtéž.

⁷⁸ V případě pana Ezelina ESLP vyslovil, že došlo nezákonnému omezení práva na svobodu shromažďování dle čl. 11 EÚLP.

všechny tyto pokusy zakázaly z důvodu, že se nejedná o registrované sdružení a že by shromáždění mohlo ohrozit veřejný pořádek a práva a svobody jiných.⁷⁹

ESLP zde konstatoval, 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 jejích shromáždění. Dožadování se územních změn v projevech a manifestacích automaticky neznamená hrozbu pro územní celistvost státu a národní bezpečnost.“⁸⁰

„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. 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 jakoukoliv otázku, která uráží citlivost většinového mínění.“⁸¹ I když by se v určitých ohledech mohlo zdát toto posouzení soudem poněkud kontroverzní, musíme si přiznat, že demokracie je založena na pluralitě názorů a nikdo nesmí být omezován na svých právech právě díky těmto názorům. Pokud tedy nedojde k faktickému ohrožení demokracie a jejích základů přímým jednáním určité osoby, nemůže dojít k omezení základních práv (tedy ani svobody shromažďování) pouze na základě jejího projevu názoru. Avšak hranice mezi projevem názoru a jednáním se dá ve spojitosti s mocí velice lehce překročit a může být skutečným ohrožením demokratické společnosti, jak jsme se mohli sami přesvědčit v naší nedávné minulosti.⁸²

Z hlediska časové posloupnosti nejnovějším rozhodnutím v rámci omezení svobody shromažďování je rozhodnutí ESLP ve věci *Öllinger proti Rakousku*, ze dne 29. 6. 2006,

⁷⁹ Rozsudek ESLP ve věci *Stankov a sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku* ze dne 2. 10. 2001, stížnost č. 29225/95, 29221/95.

⁸⁰ Tamtéž.

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Dle názoru ESLP tedy i v tomto případě došlo k porušení čl. 11 odst. 2 EÚLP.

stížnost č. 76900/01. V tomto případě se opět jednalo o porovnávání svobody shromažďování v souvislosti s demonstrací a protidemonstrací, ale také o porovnávání práva na svobodu shromažďování a práva projevat náboženské vyznání nerušenou návštěvou hřbitova.⁸³

Poslanec za stranu Zelených oznámil v r. 1998 konání shromáždění na hřbitově k uctění památky obětem druhé světové války. Avšak tentýž den na tom samém místě se mělo konat shromáždění sdružení, které uctívalo památku padlých vojáků SS. Shromáždění strany Zelených tedy bylo zakázáno s odkazem na to, že by narušovalo veřejný pořádek i bezpečnost, a to i přesto, že nahlášený způsob provedení shromáždění tomu nenasvědčoval. Policie se domnívala, že ze strany shromáždění Zelených jde o snahu narušit paralelní shromáždění k uctění památky padlých vojáků SS a že by případný střet mezi oběma tábory mohl narušit i ostatní návštěvníky hřbitova.⁸⁴

V tomto rozsudku ESLP odkazoval na výše zmíněná rozhodnutí ve věci Stankov a sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku a Plattform „Ärzte für das Leben“ proti Rakousku, ale i na svá další dřívější rozhodnutí. Ve výsledku dospěl k závěru, že i v tomto případě došlo k porušení čl. 11 odst. 2 EÚLP.⁸⁵ Zajímavostí tohoto případu je však dle Pavla Molka mimo jiné i skutečnost, že ESLP se vůbec nezabýval otázkou „poměrování jakési morální váhy připomínky zavražděných obětí rakouského holocaustu a připomínky smrti členů organizace, jež holocaust, mimo jiné hrůzosti, z rozkazu nacistické moci prováděla. Možná právě zde ESLP opomněl příležitost k pomyslnému prolnutí celoevropského standardu právního s morálním.“⁸⁶

Nezbývá než shrnout, že dle mého názoru je judikatura ESLP velice dopodrobna propracována a ESLP dokáže dle mého názoru opravdu nestranně posoudit časté mnohonárodnostní problémy a názory ve světle dodržování lidských práv a základních svobod.

⁸³ MOLEK, Pavel, Věc Öllinger proti Rakousku (Vyvažování svobody shromažďování na hřbitově s právem projevat náboženské vyznání nerušenou návštěvou hřbitova), systém ASPI stav ke dni 3. 6. 2010.

⁸⁴ Tamtéž.

⁸⁵ Tamtéž.

⁸⁶ Tamtéž.

3. Omezení svobody shromažďování orgány veřejné správy v z.

č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

Dříve než přistoupím k bližšímu vymezení problematiky omezování práva shromažďovacího, ráda bych uvedla shromáždění, na která se možnosti omezení uvedené v z. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, nevztahují, jelikož v těchto případech o shromáždění ve smyslu ShrZ vůbec nelze hovořit. Jedná se dle § 2 ShrZ o shromáždění osob související s činností státních orgánů upravená jinými právními předpisy,⁸⁷ shromáždění související s poskytováním služeb⁸⁸ a jiná shromáždění nesloužící účelu uvedenému v § 1 odst. 2 ShrZ^{89, 90}.

3.1. Vymezení příslušných úřadů

V rámci práva shromažďovacího vykonávají v přenesené působnosti dle § 2a ShrZ svou působnost:

- a) obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat,
- b) pověřený obecní úřad, přesahuje-li místo konání shromáždění územní obvod obecního úřadu,
- c) krajský úřad, pokud místo konání shromáždění přesahuje správní obvod pověřeného obecního úřadu,
- d) Ministerstvo vnitra, pokud místo konání shromáždění přesahuje hranice kraje (dále jen „úřad“).

Znění zákona je podle mého názoru zavádějící a nesprávné, jelikož o přenesenou působnost se jedná pouze v prvních třech případech. Ministerstvo vnitra je totiž přímým vykonavatelem státní správy a provádí tedy veřejnou správu bezprostředně jménem státu.⁹¹ Přenesenou působnost pak vykonávají pouze obce a kraje prostřednictvím svých orgánů.⁹² Proto je tedy použití pojmu „přenesená působnost“ ze strany zákonodárce ve spojitosti s MVČR nelogické.⁹³

⁸⁷ Např. zasedání komor parlamentu, zasedání zastupitelstev územních samosprávných celků.

⁸⁸ Komerční shromáždění jako sportovní akce, trhy, taneční zábava.

⁸⁹ Např. shromáždění při dopravní nehodě, setkání za účelem svatby, pohřbu, oslavy narozenin.

⁹⁰ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 34—37. Obdobně KOLMAN, Petr. *Veřejná správa a realizace práva shromažďovacího. Veřejná správa*, 2003, roč. 14, č. 32, s. 10, 23. Srovnání WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 2, s. 66—71, kde autorka považuje ustanovení § 2 písm. c) za obsoletní.

⁹¹ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 235.

⁹² SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 287, 288.

⁹³ Srov. ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 38.

„Působnost jednotlivých úřadů nelze nijak měnit, přenášet či atrahovat. Ustanovení ShrZ jsou v tomto ohledu *lex specialis* k z. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a dalším, které delegaci i atrakci dovolují.“⁹⁴

Problém v určování příslušnosti však může nastat v případě, že se bude jednat o shromáždění, které se pohybuje v rámci území více obcí. V tomto případě existují dva rozdílné názory.

Petra Wagnerová je toho názoru, že v případě mobilních shromáždění „je příslušný každý obecní úřad, přes jehož územní obvod má průvod procházet. Změna místní příslušnosti podle § 2a ShrZ tak plně dopadá pouze na shromáždění stacionární.“⁹⁵ Podle jejího názoru se totiž „v určitém okamžiku shromáždění prakticky nachází pouze v územním obvodu jednoho příslušného úřadu a přechází postupně do druhého, přičemž první opouští. Na průvod je tedy možno nahlížet jako na po sobě bezprostředně následující a na sebe navazující shromáždění, jejichž místo konání se v závislosti na čase mění.“⁹⁶ Dále pak argumentuje tím, že obecní úřad zná lépe svou oblast a může lépe reagovat na případná nebezpečí.⁹⁷

Oproti tomu Petr Černý s jejím názorem naprosto nesouhlasí. Výše uvedené je podle něj v rozporu se zákonným zněním § 2a ShrZ, protože by tak téměř nikdy nerozhodovaly jiné úřady než obecní úřad.⁹⁸ Shromáždění by totiž jen „zřídka mohlo přesáhnout obvody obecního úřadu, pověřeného obecního úřadu, či dokonce hranice kraje“.⁹⁹ Další výtkou je, že svolavatel by tak musel oznamovat konání shromáždění každému obecnímu úřadu zvlášť, a pokud by některý z nich zvážil situaci jinak než ostatní, mohlo by to vést k faktickému znemožnění konání shromáždění. Za současného způsobu oznamování shromáždění, kdy se plánovaná doba shromáždění pohybuje vždy „od-do“, není možné ani souhlasit s argumentem, že jakmile průvod projde jedním místem, je možné na daném místě konat další shromáždění. To by bylo možné pouze za předpokladu, že by svolavatel stanovil přesné časy průchodu jednotlivými místy.¹⁰⁰

Z hlediska mé logické úvahy se musím přiklonit na stranu druhého názoru. Shromáždění ve formě průvodu přeci nemůžeme pojímat jako více shromáždění konaných na více místech, když už ve výkladu k čl. 19 LZPS bylo výše řečeno, že jedno shromáždění se může konat na více různých místech. Chápu, že autorka tím zřejmě chtěla zjednodušit situaci, ale podle mého

⁹⁴ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 38.

⁹⁵ WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 2, s. 72, 73.

⁹⁶ Tamtéž.

⁹⁷ Tamtéž.

⁹⁸ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 39, 40.

⁹⁹ Tamtéž.

¹⁰⁰ Tamtéž.

názoru by ji v praxi spíše zkomplikovala. Bylo by opravdu nesmyslné podávat oznámení o konání shromáždění několika obecním úřadům, jelikož by pak byl jakýkoliv svolavatel odkázán na jednotlivá správní uvážení různých úřadů, které danou situaci mohou posoudit odlišně. Podle mého názoru by tak fakticky došlo k rozšíření podmínek pro omezení práva shromažďovacího.

Avšak pokud by nastala situace, že by u několika obecních úřadů v rámci územního obvodu jednoho krajského úřadu nebo dokonce v rámci celé ČR bylo ohlášeno několik shromáždění se stejným účelem nebo svolavatelem, pak je vždy příslušný ten obecní úřad, u kterého bylo shromáždění ohlášeno, nedojde-li k situacím předpokládaným v § 2a písm. b), c) či d) ShrZ.¹⁰¹

3.2. Mírnější možnosti zásahu orgánu veřejné správy

Předtím, než se budu zabývat problematikou samotného zákazu nebo rozpuštění shromáždění jako hlavních možností omezení svobody shromažďování, chtěla bych se jen ve zkratce zmínit o poněkud mírnějších možnostech zásahu orgánu VS do práva shromažďovacího. Těmito mírnějšími zásahy mám na mysli zejména ustanovení § 8 a § 9 ShrZ.¹⁰²

Díky § 8 ShrZ může úřad s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu. Záleží však výlučně na svolavateli, jestli tento návrh přijme či nikoliv. Avšak případné neakceptování návrhu může vést k tomu, že mu úřad buď dle § 9 ShrZ uloží, aby shromáždění konané ve večerních hodinách bylo ukončeno tak, aby nedošlo k nepřiměřenému rušení nočního klidu, nebo za splnění zákonem stanovených podmínek může dojít dle § 10 odst. 2 písm. a) nebo b) či popř. dle § 10 odst. 3 ShrZ až k zákazu shromáždění. Pokud by ale svolavatel takový návrh přijal, pak je na základě § 10 odst. 4 ShrZ nemožné, aby k výše zmíněným zákazům úřad přistoupil. Jediný zákaz, který by mohl přicházet v úvahu, by byl zákaz shromáždění dle § 10 odst. 1 ShrZ, ale ten by byl v praxi málo pravděpodobný, jelikož okolnosti možnosti tohoto zákazu zkoumá zpravidla správní úřad jako první.¹⁰³

¹⁰¹ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 40.

¹⁰² Srov. FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 16, s. 573.

¹⁰³ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 96—106.

3.3. Zákaz shromáždění

Od zákazu shromáždění v rámci § 10 ShrZ musíme odlišovat případy zákazů shromáždění ex lege, v nichž zákonodárce nepočítá s možností zásahu orgánu VS a jichž se lze domáhat přímo ze zákona.¹⁰⁴

Jedná se zejména o zákaz shromáždění dle § 25 ZÚS (viz výše) a dle § 1 odst. 5 ShrZ¹⁰⁵. V právní praxi existuje spor o povahu posledně jmenovaného ustanovení. Václav Pavlíček tvrdí, že „by toto ustanovení neobstálo při bližším porovnání s úpravou v Listině, a to z důvodu, že jde o nepřiměřené omezení svobody shromažďování. Zákon je totiž postaven tak, že je lhostejno, jestli zákonodárné sbory právě v budovách jednají nebo ne. Absolutní zákaz je nevyhovující dikci Listiny, protože nejde o nezbytné opatření k ochraně demokratické společnosti. Zatímco dikce místa, kde tyto sbory jednají, tomuto požadavku vyhovují, obecný odkaz na budovy zákonodárných sborů nikoliv.“¹⁰⁶ Naproti tomu Petr Černý se domnívá, že „ustanovení lze akceptovat i v podobě, v jaké je. Jeho cílem je nejen zajištění nerušenosti jednání a rozhodování tak, aby zákonodárci nebyli ovlivněni bezprostředním tlakem mas, ale i zajištění volného přístupu k místům, která jsou určena pro jednání těchto sborů ještě před tím, než tyto sbory začnou jednat.“¹⁰⁷

Souhlasím s názorem Petra Černého a navíc je podle mého názoru ustanovení § 25 ZÚS (viz výše) dle gramatického a logického výkladu shodné s ustanovením § 1 odst. 5 ShrZ. Nemohu se tedy přiklonit k názoru Václava Pavlíčka, jelikož by to znamenalo, že i ustanovení § 25 ZÚS je v rozporu s Listinou. A velice pochybuji o tom, že pokud by tomu tak opravdu bylo, nenašel by se za tu dlouhou dobu užívání ZÚS někdo, kdo by tuto záležitost předložil k posouzení ÚS.

Dalším zákazem ex lege je pak také ustanovení § 44 z. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (viz výše). V případech zákazů ex lege je tedy vyloučeno užití § 10 ShrZ a orgán VS o zákazu vůbec nerozhoduje, jelikož zákaz už je dán. Úřad může pouze upozornit svolavatele na to, že bude shromáždění konáno na nemožném místě. Pokud by se pak zakázané shromáždění konalo, může dojít dle § 12 odst. 1 ShrZ k jeho rozpuštění. Za zákaz ex lege v rámci práva shromažďovacího však nelze považovat zákaz obsažený v obecně závazné vyhlášce obce. Obec se totiž ve své samostatné působnosti

¹⁰⁴ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 106, 107.

¹⁰⁵ „Jsou zakázána shromáždění v okruhu 100 m od budov zákonodárných sborů nebo míst, kde tyto sbory jednají.“

¹⁰⁶ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky - 2. díl: Práva a Svobody*. 2. rozšířené vydání. Praha: Linde. 2002. s. 200.

¹⁰⁷ Tamtéž.

nemůže odchytil od zákonné úpravy uvedené ve zvláštním právním předpise.¹⁰⁸ „Jediná úprava shromažďovacího práva v rámci normy obecně závazného charakteru je stanovena v § 4 odst. 3 ShrZ.“¹⁰⁹

3.3.1. Zákaz shromáždění v § 10 odst. 1 ShrZ

Ustanovení § 10 odst. 1 ShrZ stanoví, že: Úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je zakáže, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě.

Z výše uvedeného lze vyvodit, že „cílem shromáždění jako celku musí být snaha o určité sdělení, které má podnítit k postoji či jednání (nepostačují individuální ojedinelé projevy; proti nim může a měla by zakročit Policie ČR).“¹¹⁰ Výzva nemusí být pouze verbální, můžeme ji vyvodit i z oblečení jednotlivých účastníků, z transparentů či textů nebo melodie písní. Nezákonný účel shromáždění může být uveden už v samotném oznámení, ale nejčastěji dochází k odhalení opravdového účelu shromáždění až po jeho faktickém zahájení.¹¹¹

V praxi zůstává složitou otázkou posuzování oznámeného a skutečného účelu shromáždění. Úřad se tak může dostat do situace, kdy musí posoudit, zda má přihlížet pouze k oznámenému účelu z hlediska formální stránky oznámení shromáždění nebo jestli má zkoumat i jiné skutečnosti jako např. osobu svolavatele, jeho internetové stránky či ním dříve svolaná shromáždění. Zatímco Petr Černý ve svém článku uvádí, že je potřeba posuzovat oznámený účel shromáždění pouze po formální stránce jeho oznámení, jelikož opakem bychom se mohli dostat k praktikám totalitních států¹¹², NSS v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67 zastává opačný názor. V rámci tohoto případu totiž NSS mimo jiné uvádí, že „k omezení shromažďovacího práva může dojít pouze výjimečně, za podmínek stanovených shromažďovacím zákonem (§ 10 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím), a zejména v případě konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. Takový konflikt je třeba vždy řešit za použití principu proporcionality, přičemž zákaz shromáždění představuje krajní způsob řešení.

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

¹⁰⁸ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 107.

¹⁰⁹ Tamtéž. Obdobně nález ÚS ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04, bod 41 „Zastupitelstva obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek však také musí respektovat stávající právní úpravu, tedy existenci zákonů jakožto norem vyšší právní síly, a nejsou oprávněna k tomu, aby právní vztahy takto upravené upravovala obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem.“

¹¹⁰ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 108.

¹¹¹ Tamtéž.

¹¹² ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 5, s. 163.

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 stížnosti č. 45963/99, Tsonev v. Bulharsko, www.ehcr.coe.int¹¹³). 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).¹¹⁴

Shodně s rozsudkem NSS se ve svém článku vyjadřuje i Patrik Frk, když připouští, že obligatorní náležitosti písemného oznámení dle § 5 odst. 3 ShrZ¹¹⁵ nejsou jediným zdrojem pro příslušný úřad při posuzování možnosti omezení shromažďovacího práva.¹¹⁶ Dalšími zdroji jsou totiž podle jeho názoru i „informace o chystaném shromáždění z otevřených zdrojů, prezentace a propagace shromáždění, případně i zkušenost s předchozími shromážděními totožného svolavatele apod.“¹¹⁷

Také Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím, vytvořený MVČR, s odkazem na zmíněný rozsudek NSS tvrdí, že v případě posuzování účelu shromáždění je nutné přihlížet ke všem okolnostem a celkovému kontextu situace.¹¹⁸

¹¹³ Rozsudek ze dne 13. 4. 2006, *Tsonev proti Bulharsku*, stížnost č. 45963/99, body 60, 61 uvádí, že: „Politická zkušenost smluvních stran nepochybně ukázala, že politické strany, jejichž cíle jsou v rozporu se základními principy demokracie, neodhalují tyto cíle ve svých oficiálních dokumentech dříve než po převzetí moci. Politický program strany může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch proklamovaných. Aby bylo možné ověřit, že tomu tak není, obsah programu musí být porovnán s jednáním vedoucích představitelů této strany a stanovisky, která zastávají.“

„Na závěr je nutné zmínit, že v případě, že by se strana následně uchýlila k jakékoliv násilné nebo protidemokratické činnosti, státní orgány by nezůstaly bezmocné; ...Příslušný soud je oprávněn rozpustit politickou stranu, jejíž jednání je prokazatelně v rozporu s Ústavou nebo zákonem.“

¹¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67.

¹¹⁵ „V oznámení musí svolavatel uvést:

- a) účel shromáždění, den a místo jeho konání a dobu zahájení; jde-li o shromáždění na veřejném prostranství, též předpokládanou dobu jeho ukončení;
- b) předpokládaný počet účastníků;
- c) opatření, která provede, aby se shromáždění konalo v souladu se zákonem, zejména potřebný počet pořadatelů starších 18 let, které k organizaci shromáždění určí, a způsob jejich označení;
- d) má-li jít o pouliční průvod, výchozí místo, cestu a místo ukončení;
- e) jméno, příjmení a trvalý pobyt svolavatele, u právnické osoby její název, sídlo a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je zmocněn v této věci jednat jejím jménem;
- f) jméno, příjmení a trvalý pobyt toho, kdo je zmocněn jednat v zastoupení svolavatele.“

¹¹⁶ FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 16, s. 573.

¹¹⁷ „Tamtéž.“ Obdobně JAMBOROVÁ, Kateřina. Shromažďovací zákon a oznámený účel shromáždění. *Správní právo*, 2009, roč. 42, č. 4, s. 243—251.

¹¹⁸ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím* [online]. mvcr.cz, s. 19—20, 2. 7. 2009 [cit. 13. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>>.

Avšak právě výše uvedené zhodnocení právního stavu NSS dementuje Petr Černý tím, že NSS nemůže porovnávat český a německý zákon upravující shromažďovací právo, jelikož německý zákoník poskytuje správním úřadům mnohem větší pravomoci než ten český. A dále kritizuje odkaz na judikaturu ESLP, protože ESLP sice připouští, že formální účel shromáždění může ve skutečnosti být odlišný od toho skutečného, avšak toto tvrzení musí být ověřeno v praxi, tzn. subjekty se musí fakticky chovat jinak než dle formálního účelu. ESLP tedy rozhodně neumožňuje preventivní zákazy.¹¹⁹

Svůj názor pak NSS potvrdil a rozvinul v rozsudku ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. 8 As 7/2008, kde stanovil, že „nelze nalézt rozumný důvod, proč by měl v případě rozdílného oznámeného a skutečného účelu shromáždění vést k zákazu shromáždění pouze rozpor mezi oznámeným účelem a právy chráněnými v § 10 odst. 1 zákona o právu shromažďovacím, nikoliv však rozpor mezi skutečným účelem shromáždění a těmito právy. Je-li oznámený účel fingoaný, neohrožuje práva a právem chráněné zájmy, jejichž ochrana legitimizuje zákaz shromáždění — právě proto, že není skutečný. V takovém případě může tyto zájmy ohrozit jen skutečný, reálně existující účel, za kterým je shromáždění svoláno.“ Kromě toho zde NSS vyslovil názor, že zákonodárce nepředpokládal, že by v praxi mohlo dojít k rozdílu mezi oznámeným a skutečným účelem shromáždění. Tudíž se dle názoru NSS jedná o nevědomou teleologickou mezeru v zákoně a právě v těchto případech (až na určité výjimky) je dána pravomoc soudu tuto mezeru vyplnit.¹²⁰

Dle Petra Černého však NSS v tomto případě nedotváří právo, ale naopak novelizuje ShrZ, jelikož odstraňuje slovo „oznámený“ z § 10 odst. 1 ShrZ. Tato situace má být dle jeho názoru řešena analogií a nikoliv ignorováním části normy.¹²¹

Podle Michala Bartoně je právě tento způsob přísnějšího omezení v určitých právních oblastech typický pro evropské země. Jedná se podle něj o tzv. obsahově zaměřené zásahy do svobody projevu, tedy i do práva shromažďovacího jako způsobu jeho uplatnění.¹²² Za obsahově zaměřenou regulaci považuje regulaci, která „je zacílena přímo na omezení poselství (myšlenky, názoru, postoje), které projev přináší.“¹²³ Právě pro Evropu je na rozdíl od USA typické, že vyjadřování určitých názorů je zakázáno kvůli jejich nebezpečnosti z hlediska obsahového nebo ohrožování či porušování práv třetích osob již pouhým jejich

¹¹⁹ ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 5, s. 163.

¹²⁰ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009 sp. zn. 8 As 7/2008. Existuje však i opačný názor NSS a to v rozhodnutí ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008–77, kde NSS vyloučil, aby správní úřad zkoumal, zda oznámený účel shromáždění je skutečným účelem shromáždění.

¹²¹ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 62.

¹²² BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 154.

¹²³ BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu...*, s. 155.

obsahem (např. hanobení rasy, národa...). Avšak i v boji proti extremismu či šíření nenávisti, násilí nebo jiných nebezpečných myšlenek nesmí dojít k tomu, aby byla ohrožena debata o kontroverzních tématech.¹²⁴ Podle mého názoru je to dáno především historií, zejména okolnostmi vzniku a trvání druhé světové války, kdy se extremistické myšlení projevilo v katastrofálních rozměrech v mnoha evropských zemích a jejich následky můžeme vnímat dodnes.

Obě strany mají pro svá stanoviska velice zajímavé a osobité názory. Já se spíše přikláním na stranu Petra Černého. Podle mého názoru by totiž umožnění zkoumání skutečného účelu shromáždění vedlo k nepřiměřenému omezování svobody shromažďování. Vždyť přeci nelze vyvozovat závěry o existenci podmínek pro zákaz shromáždění na základě dřívějších zkušeností správního úřadu a skutečností, jejichž průkaznost o tom, že zde jsou důvody pro zákaz shromáždění, je sporná. Chápu, že NSS i MVČR se snaží reagovat na vzrůstající počet extremistických shromáždění, ale nesmíme zapomínat, že jak již bylo výše řečeno, v demokracii je nezbytné zajistit možnost projevu plurality názorů, i když jsou menšinové. Obdobně se NSS vyjádřil ve svém rozhodnutí o rozpuštění Dělnické strany ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. Pst 1/2009 i NSS, když uvedl, že „soud ani nepochybuje, že některá z témat, jichž se Dělnická strana chopila, odráží skutečné a hluboké společenské problémy. Problémy, jejichž řešení, a mnohdy i jen diskuse o nich, jsou často vytěšňovány z veřejné debaty a haleny jazykem politické korektnosti až do ztráty jejich obrysu. Na tomto místě proto Soud zdůrazňuje, že pojmenování palčivých a bolestivých problémů společnosti je bytostným právem každého jednotlivce i politické strany. Limitem nemůže být ani používání politicky korektního jazyka, které může být vnímáno toliko jako dělícík mezi „společensky slušnými“ a „společensky neslušnými“, nikoliv však již jako kritérium určení protiprávnosti, tím méně pak kritérium pro rozpuštění politické strany. Svoboda projevu musí být zachována i tehdy, když určité projevy mohou být vnímány jako velmi kontroverzní a i když se drtivá většina společnosti s kritikou neztotožní. Toto právo totiž tvoří jeden z úhelných kamenů demokratického právního státu.“ Rozpuštění strany má preventivní funkci, dle názoru soudu ve výše zmíněném rozhodnutí, stejně jako zákaz shromáždění. Dle mého názoru by se tudíž toto rozhodnutí dalo vztáhnout i na problematiku shromažďování.

Další výtkou je, že skutečný účel by musel být dostatečně prokázán¹²⁵ a v rozhodnutí o zákazu shromáždění řádně odůvodněn. S ohledem na třídní lhůtu k zákazu shromáždění si

¹²⁴ BARTOŇ: *Svoboda projevu...*, s. 176, 225.

¹²⁵ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009 sp. zn. 8 As 7/2008 stanovuje, že je nemožné zakázat shromáždění jen na základě osoby svolavatele. „*Shromáždění na určitém místě a v určitý den může být zcela jasným vyjádřením*

ale nejsem jistá, že se úřadům může podařit tato fakta bezpečně odhalit a prokázat. Pokud tedy nebudou mít úřady dostatečné důkazy pro odůvodnění zákazu oznámeného shromáždění, bude nejlepší, když při existenci důvodných pochybností vyšlou na shromáždění svého zástupce. Navíc by v této situaci nebyla od věci i úzká spolupráce s Policií ČR.¹²⁶ Např. podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, č. j. 30 Ca 30/2007 „je úkolem úřadu a příslušného útvaru Policie ČR, aby v případě obavy z narušení shromáždění na žádost svolavatele pokojný průběh shromáždění zajistily, nikoliv, aby z tohoto důvodu shromáždění zakázaly.“

3.3.2. Zákaz shromáždění dle § 10 odst. 1 z důvodu písm. a) ShrZ

Jak již bylo v předchozí podkapitole řečeno, úřad může oznámené shromáždění zakázat. Jedním z důvodů je dle § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ skutečnost, že účel shromáždění směřuje k výzvě 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 nebo nesnášenlivosti z těchto důvodů.

Pojem *popírat* znamená „negovat práva osob na určité plnění, statky, činnost či další práva, a to z důvodu jejich národnosti, pohlaví atd.“¹²⁷ Nelze tedy např. oznámit shromáždění, jehož účelem by bylo hlásání požadavku zrušit podporu v nezaměstnanosti pro romské spoluobčany. Navíc nezáleží ani na skutečnosti, zda samotní popíratelé jsou nositeli popíraných práv a do jaké skupiny obyvatel patří.¹²⁸

„*Omezování* je výrazné zkrácení určitých práv ze zákonem vyjmenovaných důvodů.“¹²⁹

Národností pak rozumíme „příslušnost k určitému národu, přičemž národ chápeme jako společenství, na jehož utváření mají největší vliv společné dějiny, společná kultura a společné území.“¹³⁰

konkrétní myšlenky nebo postoje, aniž by v jeho průběhu byly předneseny jakékoliv verbální projevy. Jistě lze potom i připustit, že v určité situaci bude z kombinace charakteristiky svolavatele, místa a času shromáždění bez jakýchkoliv rozumných pochybností zřejmé, jaký je skutečný účel shromáždění.

... pouze ze shody názvu stěžovatele a německého sdružení nelze dovodit spojitost mezi nimi ani jejich ideovou shodu.

... nelze akceptovat, že by prokázání určitého účelu shromáždění na základě nepřímých důkazů mohlo vést k možnosti zákazu shromáždění téhož svolavatele v jiném čase nebo místě, aniž by i v případě těchto dalších shromáždění byla bez rozumných pochybností o opaku prokázána souvislost jejich účelu s účelem plánovaného shromáždění.“

¹²⁶ Srovnání ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 62, 63.

¹²⁷ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 109.

¹²⁸ Tamtéž.

¹²⁹ Tamtéž.

¹³⁰ ŠÁMALOVÁ, Gabriela. *Národnost ve sčítání lidu v českých zemích* [online]. cvvm.cas.cz, s. 1, 2010 [cit. 13. prosince 2010]. Dostupné na <http://www.cvvm.cas.cz/upl/nase_spolecnost/100023s_Samanova-narodnost.pdf>.

Rasou se označuje „skupina lidí, která se od jiných liší somatickými a dalšími společnými, popř. podobnými biologickými rysy, zejména barvou kůže, vlasů, očí, nosu atd.; toto dělení se však neváže na izolované tělesné rysy, ale vždy na jejich komplex. Rasa je pokládána za biologický fakt, a nikoliv za sociální nebo kulturní jev.“¹³¹

„Rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti znamená veřejnou snahu o vzbuzení, podnícení negativního vztahu k určité skupině osob.“¹³² Toto jednání by pak mohlo kromě důvodu k zákazu nebo rozpuštění shromáždění naplnit i skutkové podstaty trestných činů dle § 355 TZ nebo dle § 356 TZ.¹³³

Podle mého názoru je právě tento důvod k zákazu shromáždění jedním z nejdůležitějších v boji proti extremismu. Zároveň je však zřejmě velice těžko prokazatelný před samotným faktickým konáním shromáždění, jelikož většinou dochází k rozněcování nenávisti až na samotném shromáždění. Avšak ani v tomto případě není jednoduché z těchto důvodů shromáždění rozpustit (viz níže).

3.3.3. Zákaz shromáždění dle § 10 odst. 1 písm. b) a c) ShrZ

Dalšími důvody pro zákaz shromáždění jsou dle § 10 odst. 1 písm. b) a c) ShrZ situace, kdy oznámený účel shromáždění směřuje k výzvě dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti či jinak porušovat ústavu a zákony.

„Násilí je fyzický útok na tělesnou integritu osoby nebo na věc.“¹³⁴ Násilí je ve společnosti chápáno jako negativní jev a je zakázáno. Pokud kdokoliv užije násilí, může se tím dopustit buď přestupku dle § 49 písm. c) PřZ nebo trestného činu. Dalo by se tedy říci, že užití násilí současně naplňuje i druhý důvod zákazu shromáždění, a to porušování ústavy a zákonů.¹³⁵

„Hrubá neslušnost je výrazné překročení z rámce obecně vnímané mravnosti a dobrých mravů, které může spočívat ve verbálním i nonverbálním projevu.“¹³⁶ Dobré mravy pak můžeme dle rozhodnutí NS České republiky ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 30 Cdo 664/2002 chápat jako „měřítko hodnocení konkrétních situací, odpovídajícím obecně uznávaným pravidlům slušnosti v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti.“ Hrubá neslušnost je tedy jednáním, které je v rozporu s dobrými mravy, což

¹³¹ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 109.

¹³² ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 110.

¹³³ „Tamtéž.“

¹³⁴ JELÍNEK, Jiří. § 153 Trestního zákona. In JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákon a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 26. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 172.

¹³⁵ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 111.

¹³⁶ Tamtéž.

znamená, že porušuje „souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihující podstatné historické tendence, které jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních.“¹³⁷

Z výše uvedeného dále vyplývá, že jedním z důvodů pro zákaz shromáždění je i výzva k porušování ústavy a zákonů. Pod tento pojem musíme podřadit nejen Ústavu a ústavní zákony, ale také mezinárodní smlouvy, které dle čl. 10 Ústavy byly vyhlášeny a k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána (tzn. jsou součástí českého právního řádu a mají aplikační přednost před zákonem), a nakonec také i zákony. Takovou výzvou by mohlo být, kdyby účastníci shromáždění vyzývali např. k vykonání trestu smrti (na rozdíl od situace, kdy by pouze vyzývali k legalizaci trestu smrti). Za výzvu splňující zákonem uvedené podmínky pro zákaz shromáždění pak nemůžeme považovat ani výzvu ke změně naší právní úpravy. Pod důvod zákazu shromáždění dle § 10 odst. 1 písm. c) ShrZ by se tedy daly podřadit všechny případy, které by nebylo možné podřadit pod jiné důvody zákazu shromáždění dle § 10 ShrZ.¹³⁸

3.3.4. Zákaz shromáždění dle § 10 odst. 2 písm. a) a b) ShrZ

Ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) a b) ShrZ se v praxi nejčastěji využívají v případě, že svolavatel shromáždění nepřijal návrh úřadu na konání shromáždění v jinou dobu nebo na jiném místě dle § 8 ShrZ (viz výše). Znění zákona je zde poněkud neurčité, a proto bylo předmětem výkladu několika soudních rozhodnutí.

Dle § 10 odst. 2 písm. a) ShrZ lze shromáždění zakázat, pokud se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví.

Závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění existuje dle rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, čj. 30 Ca 30/2007-28 tehdy, pokud „se shromáždění má konat na místě, které vykazuje takové negativní vlastnosti, na základě kterých lze důvodně očekávat, že kvůli nim s velkou pravděpodobností může dojít k újmě na zdraví účastníků shromáždění. Zpravidla půjde o místo nevhodné pro pořádání jakéhokoli shromáždění, za situace přetrvávání negativních vlivů tohoto místa. Hrozba musí být dána samotnou povahou místa.“ Ve výše zmíněném případě se jednalo o zákaz shromáždění, které se mělo konat na náměstí v Plzni v blízkosti čtyřproudové křižovatky s tramvajovými pásy. Avšak dle názoru soudu pouhá skutečnost konání shromáždění v blízkosti rušné křižovatky ještě neodůvodňuje možnost zákazu takového shromáždění dle § 10 odst. 2 písm. a) ShrZ. Podle tohoto

¹³⁷ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 5. 10. 2000, sp. zn. 30 Cdo 1842/2000.

¹³⁸ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 112, 113.

ustanovení ShrZ pak nemůže být důvodem pro zákaz shromáždění ani případ, kdy hrozí v důsledku plánovaného shromáždění závažné nebezpečí na zdraví osob odlišných od účastníků shromáždění nebo sice hrozí závažné nebezpečí přímo účastníkům shromáždění, nikoliv však jako důsledek negativních vlastností místa konání shromáždění, ale jako důsledek hrozby narušení shromáždění jinými skupinami osob.¹³⁹

K existenci závažného nebezpečí pro zdraví účastníků se pak následně vyjádřil i NSS v rozsudku ze dne 4. 9. 2007, sp. zn. 5 As 26/2007, kde upřesnil, že závažné nebezpečí pro zdraví účastníků „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. 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.“¹⁴⁰

Závěrem lze tedy říci, že v těchto případech nepostačí k zákazu shromáždění pouze fakt, že se má shromáždění konat na veřejné pozemní komunikaci.

Dalším, v pořadí již pátým, důvodem pro vyslovení zákazu shromáždění je dle § 10 odst. 2 písm. b) ShrZ skutečnost, že na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelem nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním.

V praxi se ohledně výkladu tohoto ustanovení opět objevují dva názory. První z nich chápe pojem jiné shromáždění jako veškerá shromáždění, která připouští LZPS, tedy nejen ta, která podléhají úpravě ShrZ. Druhý názor se přiklání k myšlence, že zákaz shromáždění podle tohoto ustanovení je možné použít pouze za okolnosti, že se bude jednat v obou případech o shromáždění, jež mají být oznamována dle ShrZ. V takovém případě by měl úřad nejdříve zkoumat, zda nelze některé ze shromáždění zakázat z důvodu § 10 odst. 2 písm. a), 3 ShrZ anebo situaci vyřešit na základě § 8 ShrZ.¹⁴¹ Já se spíše přikláním k druhé variantě, a to právě z důvodu, že i podle mého názoru se ze spojení „dříve doručeného oznámení“ má chápat, že se jedná o shromáždění, která podléhají oznámení dle ShrZ.

¹³⁹ Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, č. j. 30 Ca 30/2007-28.

¹⁴⁰ Shodně POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: právo shromažďovací. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 3, s. 83.

¹⁴¹ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 115.

Další spornou situací, která by mohla v rámci výkladu tohoto ustanovení nastat, je ta, kdy dochází k řešení problematiky demonstrací a antidemonstrací. Zde bych chtěla odkázat na výše zmíněné rozhodnutí ESLP *Öllinger proti Rakousku*, ze dne 29. 6. 2006, stížnost č. 76900/01. Na základě tohoto rozhodnutí musí státní orgány umožnit kontrademonstraci, pokud je pokojná a nenarušuje probíhající demonstraci.

V případě, že příslušný úřad rozhodne z těchto důvodů o zákazu shromáždění, musí již v samotném rozhodnutí o zákazu řádně odůvodnit své rozhodnutí. Nepostačí tedy jen odkaz na negativní stanoviska dotčených orgánů, ale musí zdůvodnit, z jakého důvodu je považuje za podklad pro zákaz shromáždění.¹⁴²

3.3.5. Zákaz shromáždění z důvodu § 10 odst. 3 ShrZ

Fakultativním důvodem pro zákaz shromáždění je dle § 10 odst. 3 ShrZ i fakt, že shromáždění má být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.

Z tohoto důvodu správní úřad může, ale nemusí dané shromáždění zakázat. Jedná se tedy o jeho diskreční pravomoc neboli správní uvážení. Při užívání diskreční pravomoci musí úřad postupovat pečlivě, rozumně a v dobré víře, vždy sledovat legitimní cíl a používat pouze přiměřené prostředky k jeho dosažení. Správní úřad nejčastěji uvažuje o tomto typu zákazu tehdy, pokud se má shromáždění konat na pozemní komunikaci. Avšak k této podmínce je nutné, aby kumulativně přistoupily další tři podmínky.¹⁴³

Zprvé omezení dopravy a zásobování musí dosáhnout takové závažnosti do zájmu obyvatelstva, že by míra závažnosti tohoto zásahu byla větší než míra závažnosti zásahu do práva se pokojně shromažďovat.¹⁴⁴ K tomuto se pak NSS vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 4. 9. 2007, sp. zn. 5 As 26/2007, kde stanovil, že „omezení dopravní komunikace není nutné účelově spojit se shromážděním pouze s úmyslem upozornit na negativní jevy, které jsou způsobeny provozem na nich. Omezení dopravy či zásobování musí být shledáno ve velké intenzitě, musí být tak výrazné, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Musí se proto jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby bylo skutečně nezbytné takové shromáždění zakázat pro nepřiměřenost

¹⁴² ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 114. Shodně rozhodnutí KS v Brně ze dne 2. 5. 2006, č. j. 29 Ca 120/2006 - 10

¹⁴³ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 117.

¹⁴⁴ Tamtéž.

důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování ve smyslu ustanovení § 10 odst. 3 zákona o právu shromážděvacím a čl. 19 odst. 2 LZPS.¹⁴⁵

Další otázkou, která by zde mohla nastat, je, zda musí dojít k omezení jak dopravy i zásobování, nebo jen jedné z nich. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 470/2000, lze pak vyvodit, že „ústavní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že k zákazu shromáždění podle § 10 odst. 3 zákona o právu shromážděvacím je nutné, aby plánovaným shromážděním byla omezena doprava a zároveň i zásobování, obojí v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva. Tento přísně jazykový výklad zmíněného ustanovení by vedl k situacím, kdy by nebylo možno zakázat shromáždění, ačkoli by omezovalo dopravu do míry výrazně poškozující zájmy obyvatelstva, jen z toho důvodu, že zásobování by bylo omezeno jen minimálně. Proto je třeba užít spíše teleologického výkladu a vzít v úvahu účel celého ustanovení, jímž je ochrana zájmů obyvatelstva. Dalším významným faktem je, že pojem "zásobování" představuje vlastně podmnožinu pojmu "doprava". Z těchto důvodů má Ústavní soud za to, že sousloví "omezení dopravy a zásobování" nelze dělit na dvě složky, ale je třeba ho vykládat komplexně.“ Což vlastně znamená, že k naplnění možnosti užití tohoto zákazu postačí, aby byla omezena pouze doprava nebo pouze zásobování.¹⁴⁶

Zadruhé shromáždění musí být možno konat na jiném místě. Zatřetí se pak konáním na tomto jiném místě nesmí zmařit účel shromáždění. Některá shromáždění mají totiž spojen svůj účel právě s místem svého konání.¹⁴⁷

Závěrem lze tedy říci, že správní úřady ve spojitosti s tímto důvodem zákazu shromáždění nemají příliš jednoduché postavení a neustále musí pracovat s principem proporcionality.

3.4. Rozpuštění shromáždění

Rozpuštění shromáždění je vedle zákazu shromáždění velice výrazným zásahem do práva shromážděvacího. Dříve než se budu zabývat problematikou samotného rozpuštění shromáždění, ráda bych uvedla rozdíly mezi rozpuštěním a zákazem shromáždění a mezi ukončením a rozpuštěním shromáždění.

Zásadní rozdíl mezi rozpuštěním a zákazem spočívá v tom, že zákaz shromáždění se vydává v zákonné lhůtě tří pracovních dnů od oznámení shromáždění z důvodů uvedených

¹⁴⁵ Obdobně se vyjádřil i v dalších rozsudcích např. v rozhodnutí ze dne 10. 10. 2007, č. j. 3 As 19/2007–55, ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 107/2008–100, ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009–70, kde zároveň stanovil, kdy není možné shromáždění zakázat z důvodu § 10 odst. 3 ShrZ.

¹⁴⁶ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 117.

¹⁴⁷ Tamtéž.

v § 10 ShrZ. Po uplynutí této třídenní lhůty již nelze shromáždění zakázat.¹⁴⁸ Tento závěr plyne i z rozhodnutí NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008-77, kde je výslovně uvedeno, že „rozhodnutí o zákazu shromáždění vydané po uplynutí lhůty tří dnů podle § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromážděvacím, je nezákonné.“ Na rozdíl od zákazu, rozpuštění shromáždění je možné až po faktickém zahájení shromáždění, tzn. poté, co se účastníci již sešli. Dalším odlišným znakem je, že na řízení o zákazu shromáždění se až na výjimky nepoužije ustanovení SŘ (§ 16 ShrZ¹⁴⁹), v případě rozpuštění shromáždění je užití SŘ přípustné, pokud ShrZ něco neupravuje. Jedná se tedy o subsidiární použití SŘ. Co se týče rozdílu mezi ukončením a rozpuštěním, tak rozpuštění je na rozdíl od ukončení sankcí za porušení zákonem stanovených podmínek. Možnost využití tohoto sankčního prostředku je svěřena pouze do rukou svolavatele, zástupce úřadu nebo příslušníka PČR. K ukončení shromáždění má však právo jen svolavatel (§ 6 odst. 5 písm. f), § 12 odst. 1 ShrZ).¹⁵⁰

3.4.1. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 1 a 2 ShrZ

Úvodní a velice důležité ustanovení o rozpuštění shromáždění se nachází v § 12 odst. 1 a 2 ShrZ:

- (1) Jestliže se shromáždění koná, ačkoliv bylo zakázáno, zástupce úřadu vyzve svolavatele, aby shromáždění neprodleně ukončil. Pokud svolavatel neučiní opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Sdělení musí obsahovat důvody k rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni účastníci shromáždění mohli seznámit.
- (2) Za nepřítomnosti zástupce úřadu může shromáždění uvedené v odstavci 1 rozpustit způsobem tam uvedeným i příslušník Policie České republiky ve službě.

Právě toto základní ustanovení (odst. 1) o rozpuštění shromáždění má zásadní význam. Nejen že je zde vymezen první důvod rozpuštění shromáždění, ale navíc je zde stanovený obecný postup pro rozpuštění shromáždění, který má být uplatňován i ve všech dalších důvodech rozpuštění shromáždění. Z výše uvedeného tedy můžeme vyčíst, že v případě, že

¹⁴⁸ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 137.

¹⁴⁹ „Na řízení o zákazu shromáždění nebo o době jeho ukončení podle § 11 se nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení, s výjimkou ustanovení o náležitostech rozhodnutí, o písemném vyhotovení rozhodnutí a o opravě nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí a ustanovení o právní moci a vykonatelnosti. Řízení se považuje za zahájené dnem, kdy úřad obdržel oznámení; účastníkem řízení je svolavatel.“

¹⁵⁰ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 137.

bude splněna některá s podmínek pro rozpuštění shromáždění, je první osobou oprávněnou k rozpuštění shromáždění právě svolavatel. Ten tak činí na základě výzvy zástupce úřadu. Výhodou tohoto postupu je fakt, že účastníci shromáždění přijímají jakákoliv rozhodnutí lépe, pokud je činí právě svolavatel, než když jsou učiněna ze strany zástupců správních úřadů. Pokud tak svolavatel neučiní nebo se účastníci na jeho výzvu nerozejdou, přechází právo rozpustit shromáždění na zástupce úřadu (§ 4 odst. 2 ShrZ¹⁵¹). Zástupce úřadu pak účastníkům sdělí, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve všechny přítomné k poklidnému rozchodu. Sdělení však vždy musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti (důvod rozpuštění, následky neuposlechnutí, např. zásah policie) a musí být učiněno srozumitelně a stát se dostupným pro všechny účastníky (nejlepší je k těmto účelům použít megafon). Právě sdělení důvodů rozpuštění je velice podstatným obsahem sdělení, jelikož na jejich základě mohou účastníci shromáždění do patnácti dnů podat námítky proti rozpuštění shromáždění u soudu dle § 13 ShrZ. Samotná výzva k rozpuštění shromáždění by pak měla být opakována vícekrát, aby se s ní měli možnost seznámit opravdu všichni účastníci. Pokud budou účastníky shromáždění cizinci, musí být výzva učiněna v jazyce, kterému rozumí. Sdělení je pak účinné až do doby, kdy se účastníci fakticky rozejdou. Pokud by došlo k tomu, že by se jen přesunuli na jiné místo a tam chtěli pokračovat ve shromáždění, zůstává rozhodnutí o rozpuštění účinné i vůči takovému znovu sročenému shromáždění.¹⁵² Což je naprosto logické, jelikož jinak by institut rozpuštění shromáždění naprosto postrádal svůj účel.

Co se týče povahy rozhodnutí o rozpuštění shromáždění, jedná se o rozhodnutí na místě dle § 143 odst. 1 písm. d)¹⁵³ SŘ, jelikož v tomto případě vykonává zástupce úřadu (popř. příslušník PČR) na shromáždění správní dozor.¹⁵⁴ „Správní dozor chápeme jako zákonem povolenou (podloženou) činnost správy, při které dozorčí orgán (zpravidla správní úřad) sleduje chování nepodřízených subjektů (fyzických, právnických osob soukromého i veřejného práva) a ve věcech své specializované působnosti je porovnává s chováním žádoucím. Při zjištění porušení práva uplatňuje prostředky nápravy, popř. ukládá sankce.“¹⁵⁵

Z hlediska formy se nejedná o typické formální správní rozhodnutí. Ústní vyhlášení rozpuštění shromáždění je totiž považováno za vydání rozhodnutí s účinky oznámení dle

¹⁵¹ „Na shromáždění, které podléhá oznamovací povinnosti, může úřad vyslat svého zástupce, jemuž je svolavatel povinen vytvořit podmínky pro řádné plnění jeho úkolů, zejména mu umožnit sledování průběhu shromáždění a provedení úkonů nezbytných k případnému rozpuštění shromáždění.“

¹⁵² ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 139, 140. Obdobně FRK, Patrik. *Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 16, s. 574, 575.

¹⁵³ „Oprávněné úřední osoby mohou rozhodnutím ukládat povinnosti na místě v řízení navazujícím na výkon dozoru.“

¹⁵⁴ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 138.

¹⁵⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 215.

§ 72 odst. 1 písm. b) ¹⁵⁶ a § 72 odst. 1 ¹⁵⁷ SŘ. O ústním rozhodnutí se vydá svolavateli písemné potvrzení, které obsahuje jen výrokovou část, jež obsahuje výrok o rozpuštění shromáždění s odkazem na příslušné ustanovení zákona a označení účastníků (tím je jen svolavatel nebo svolavatelé). Písemné potvrzení už může být z části připraveno před konáním shromáždění, čímž úřad osvědčuje svoji připravenost pro případ nutnosti jeho vystavení. Správní úřad pak musí bez zbytečného odkladu doručit písemné vyhotovení rozhodnutí o rozpuštění shromáždění svolavateli dle § 143 odst. 2 SŘ. V písemném vyhotovení už musí být řádně odůvodněny závěry vedoucí k rozpuštění shromáždění. ¹⁵⁸

Všechny důvody pro rozpuštění shromáždění se pak posuzují podle ustanovení ShrZ a nikoliv dle TZ. Zástupce úřadu tak může vyhodnotit situaci jinak než pak následně PČR. Pokud se po rozhodnutí o rozpuštění ukáže, že nebyla na shromáždění páchána žádná trestná činnost nebo byla páchána jiná trestná činnost, nemá to tedy vliv na zákonnost samotného rozhodnutí. ¹⁵⁹

V případě, že správní úřad očekává problémové shromáždění, je nejlepší, aby jeho průběh dokumentoval a zachytil tak objektivně jeho průběh. Tím se dostáváme k problematice pořizování audiovizuálních a zvukových záznamů. Pořizovat takové záznamy lze dle § 12 odst. 1 OZ pouze se svolením osob, které jsou na těchto záznamech zachycovány. Výjimkou je pak dle § 12 odst. 2 OZ užívání těchto záznamů k úředním účelům na základě zákona, jedná se tedy o tzv. úřední licenci. Takovým zákonem může být ve spojitosti s právem shromažďovacím buď TR (§ 88) nebo ZPolČR. Zejména pak § 62 odst. 1 ZPolČR říká, že policie může, je-li to nezbytné pro plnění jejích úkolů, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy osob a věcí nacházejících se na místech veřejně přístupných a zvukové, obrazové a jiné záznamy o průběhu úkonu. Tzn. že Policie ČR má na základě tohoto ustanovení právě onu úřední licenci. Naopak správní úřad, tedy ani jeho zástupce, tuto možnost nemá. Neumožňuje mu to ani SŘ a ani ShrZ. Jediné, co správní úřad může, je používat výše zmíněné záznamy jako důkazy (§ 51 ods. 1 SŘ) v řízení, může si je tedy od policie vyžádat a provést, nikoliv je však pořizovat. ¹⁶⁰ Zachování osobnostních práv v tomto ohledu je dle mého názoru velice důležité. Bylo by opravdu nesmyslným zásahem do osobnostních práv umožnit správním úřadům pořizování jakýchkoliv záznamů ve spojitosti s právem shromažďovacím.

¹⁵⁶ „Vydáním rozhodnutí se rozumí ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení.“

¹⁵⁷ „Rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Nestanoví-li zákon jinak, má ústní vyhlášení účinky oznámení pouze v případě, že se účastník současně vzdá nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí...“

¹⁵⁸ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 138, 139.

¹⁵⁹ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 139.

¹⁶⁰ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 140.

I v dnešní době, kdy je toto oprávnění zásahu do osobnostních práv umožněno pouze na základě úředních, vědeckých, uměleckých a dalších licencí, které obsahují různé stupně omezení při pořizování či užívání záznamů, dochází k častému zneužívání těchto záznamů. Neumím si tedy představit, že by k pořizování těchto záznamů ve spojitosti s právem shromažďovacím měly právo i správní úřady, které jsou často politicky nebo finančně ovlivňovány, a tyto záznamy by pak mohly být zneužívány k nekalým praktikám.

V souvislosti s rozpuštěním shromáždění dle § 12 odst. 1 ShrZ není od věci zmínit se ještě o odpovědnosti svolavatele nebo účastníků shromáždění za přestupek. Svolavatel může být odpovědný dle § 14 odst. 1 ShrZ za pořádání shromáždění, které bylo dle § 10 ShrZ zakázáno, nebo za neoznámení shromáždění, které spadá pod režim oznamování. Účastníci se pak mohou dopustit přestupku dle § 14 odst. 2 ShrZ a to tak, že neuposlechnou opatření svolavatele nebo určených pořadatelů shromáždění.¹⁶¹

Závěrem k výkladu § 12 odst. 1 ShrZ bych ještě ráda podotkla, že institut rozpuštění zakázaného shromáždění se vztahuje nejen na shromáždění zakázaná dle § 10 ShrZ, ale také na shromáždění zakázaná ex lege.¹⁶²

Ustanovení § 12 odst. 2 ShrZ pak doplňuje předchozí výklad a zmocňuje k výkonu rozpuštění shromáždění příslušníka PČR ve službě v případě, že zástupce úřadu není přítomen. Nepřítomnost znamená, že zástupce úřadu není fyzicky přítomen na celém shromáždění. Příslušník PČR je při rozpouštění shromáždění dle § 12 odst. 1 ZPolČR povinen prokázat svou příslušnost k policii služebním stejnokrojem, služebním průkazem nebo odznakem policie, na kterých musí být zřetelně viditelné identifikační číslo. Dle § 12 odst. 2 ZPolČR pak v případě, že mu to povaha úkonu nebo okolnosti neumožňují, prokáže policista svou příslušnost k policii ústním prohlášením „policie“, to neplatí, brání-li povaha nebo okolnosti úkonu také ústnímu prohlášení. Způsobem podle odst. 1 se policista prokáže ihned, jakmile to okolnosti úkonu dovolí. Shromáždění, které bylo zakázáno ať už z důvodu § 10 ShrZ, nebo jde o zákaz ex lege, může rozpustit každý policista, jelikož se zde zkoumá pouze existence zákazu.¹⁶³

3.4.2. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 3 a 4 ShrZ

Dalším důvodem k rozpuštění shromáždění je v § 12 odst. 3 ShrZ:

Shromáždění, které se koná, aniž bylo oznámeno podle § 5, bude způsobem uvedeným v odstavci 1 rozpuštěno, jestliže nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10

¹⁶¹ Tamtéž.

¹⁶² ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 141.

¹⁶³ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 141, 142.

odst. 1 až 3. To platí i pro shromáždění, která nebyla svolána. Odpovědnost svolavatelů za přestupek není dotčena, i když shromáždění nebylo rozpuštěno.

Toto ustanovení je významné tím, že se mimo jiné zabývá i spontánními shromážděními, tedy těmi, která nebyla svolána. Dalším zajímavým problémem jsou pak situace při rozpuštění neoznámených shromáždění.¹⁶⁴ Dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 1997, sp. zn. 28 Ca 348/96, totiž „není okolnost, že shromáždění nebylo oznámeno dle § 5 zákona, sama o sobě důvodem pro rozpuštění shromáždění.“ Toto rozhodnutí je v podstatě podobné rozsudku ESLP ve věci *Oya Ataman proti Turecku* ze dne 5. 12. 2006, č. stížnosti 74552/01, který uvádí, že „z pohledu soudu, kde se demonstranti nedopouštějí aktů násilí, je důležité, aby orgány veřejné moci ukázaly jistý stupeň tolerance směrem k pokojným akcím, pokud nemá být svoboda shromažďování zaručená č. 11 EÚLP zbavena své podstaty.“ Tímto rozhodnutím chtěl ESLP tedy stejně jako český soud říci, že jakékoliv shromáždění nemůže být považováno za nezákonné, pokud je pokojné. Což vlastně odpovídá i výše zmíněné situaci, kdy sice shromáždění nebylo oznámeno, ale pokud je pokojné, nemělo by být ze strany správních úřadů rozpuštěno.

Příkladem takového neoznámeného shromáždění může být shromáždění, které bezprostředně reaguje na nějakou aktuální situaci ve společnosti, kdy je nutné shromáždění svolat opravdu rychle a na podání oznámení o konání shromáždění není čas, jelikož pozdější doba konání shromáždění by neměla smysl.¹⁶⁵ Vezměme si pro ilustraci takového shromáždění nedávnou demonstraci státních zaměstnanců proti snižování platů ve státní správě a upravme trochu okolnosti jejího vzniku. Kdyby se státní zaměstnanci dozvěděli o schvalování zákona snižujícího jim plat těsně před jeho plánovaným datem projednávání v Poslanecké sněmovně, dejme tomu dva dny předem, a jeho svolavatel by takovéto shromáždění neoznámil alespoň pět dní předem, jak to vyžaduje zákon, pak by tedy šlo o případ neoznámeného shromáždění, které však podléhá úpravě ShrZ.

Ale i v takovém případě by měl svolavatel neprodleně poté, co se rozhodl shromáždění svolat, povinnost oznámit toto shromáždění, jelikož správní úřad může o shromáždění dle § 5 odst. 1 ShrZ rozhodnout i v kratší lhůtě. V případě neoznámení shromáždění je však svolavatel odpovědný za přestupek neoznámení shromáždění dle § 14 ods. 1 ShrZ a může mu být uložena pokuta ve výši do 5000 Kč.¹⁶⁶

¹⁶⁴ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 142.

¹⁶⁵ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 143.

¹⁶⁶ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 143, 144.

Dalšími negativními důsledky neoznámeného, nebo dokonce i spontánního shromáždění mohou být za určitých podmínek podezření ze spáchání přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství dle § 47 odst. 1 písm. g) PřZ nebo i trestného činu neoprávněného užívání cizí věci dle § 207 TZ a následný zásah policie. Hodnocení ze strany policie, že se jedná o přestupek nebo trestný čin, a jejich zásah podléhá presumpci správnosti a je tedy nutné se takovému zásahu bez kladení odporu podrobit. Proti těmto postupům policie však může být podán ochranný prostředek ve formě např. trestního oznámení nebo žaloby. Když však dojde ke zjištění, že shromáždění bylo rozpuštěno neoprávněně, je možné, aby svolavatel nebo účastníci shromáždění využili svého práva a požadovali náhradu škody dle z. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů.¹⁶⁷

Problémem, který může v těchto případech nastat, je pak označení osoby svolavatele. Pokud se takovou osobu nebo osoby nepodaří identifikovat, jsou za přestupek dle § 14 odst. 1 ShrZ odpovědni i pořadatelé. Osoby pořadatelů lze určit z výše uvedených záznamů ze shromáždění.¹⁶⁸

Dle § 12 odst. 4 ShrZ se podle odst. 1 postupuje i tehdy, jestliže shromáždění konané ve večerních hodinách pokračuje i po stanovené době ukončení (§ 9 ShrZ). V tomto případě nemusí správní úřad zkoumat žádné okolnosti, zkoumá se zde jen existence skutečnosti, že se ve shromažďování pokračuje po sjednané době.¹⁶⁹

3.4.3. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 5 ShrZ

Dle § 12 odst. 5 ShrZ může být shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno, způsobem uvedeným v odstavci 1 rozpuštěno, jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 nebo nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění podle § 7 odst. 3 a 4 ShrZ.

V tomto ustanovení spatřuji možnost správního úřadu uvážit, zda dané shromáždění rozpustí či nikoliv, tedy opět diskreční pravomoc.

Dále tento odstavec obsahuje celkem čtyři důvody k rozpuštění shromáždění. *Prvním* z nich je skutečnost, že shromáždění se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti zákazu shromáždění dle § 10 odst. 1 ShrZ. K rozpuštění shromáždění v tomto případě musí být splněny dvě podmínky:

¹⁶⁷ Tamtéž.

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 145.

odchýlení se od oznámeného účelu a existence okolností odůvodňujících zákaz shromáždění.¹⁷⁰ Touto problematikou se zabýval i Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. 11 C 146/2008. Nejdříve bych zde ráda shrnula ve stručnosti skutkový děj. Dne 22. 3. 2008 pořádala Národní strana shromáždění před Domem národnostních menšin v Praze s účelem „Den boje proti pozitivní diskriminaci“. Magistrát hl. m. Prahy neměl důvod k zákazu tohoto shromáždění. Na shromáždění však vyslal svého zástupce. Ten na základě vylepených plakátů na místě a úvodní řeči svolavatele na shromáždění, která obsahovala tvrzení, že účelem jejich shromáždění je uctění památky mrtvých Čechů, shromáždění dle zákona rozpustil. Národní strana tedy podala námitky k soudu. Soud dospěl k názoru, že oznámeným účelem shromáždění byl „Den boje proti pozitivní diskriminaci“, ale skutečným účelem bylo uctění památky mrtvých. Dále soud uvedl, že došlo k naplnění podmínek, pro které by šlo zakázat shromáždění dle § 10 odst. 1 ShrZ. Tomuto výroku došel na základě zkoumání obsahu projevu svolavatele, vylepených plakátů, pozvánek na shromáždění, webových stránek Národní strany a místa konání shromáždění. Rozpuštění shromáždění tedy bylo shledáno jako důvodné.¹⁷¹

Podle Kateřiny Jamborové je toto rozhodnutí významné hned v několika ohledech. Vůbec poprvé se totiž soud zabýval rozpuštěním shromáždění dle § 12 odst. 5 ShrZ. Dále se zde soud vyjádřil i k povaze rozhodnutí o rozpuštění shromáždění, které označil jako bezprostřední zákrok a nikoliv individuální správní akt. Navíc soud připustil, že je možné v případě rozpuštění shromáždění kromě oznámeného účelu zkoumat i účel skutečný a umožnil správním úřadům, aby si dopředu rozpuštění shromáždění naformulovaly, čímž zástupci úřadu v riskantních situacích usnadní práci.¹⁷²

Co se týče zkoumání skutečného účelu shromáždění, může správní úřad už od oznámení shromáždění sbírat indicie, které by mohl v budoucnu použít jako důvod pro rozpuštění shromáždění. Tyto indicie však musí hodnotit komplexně a vždy kumulativně se skutečností, že došlo k odchýlení se od původního účelu, aby mohl shromáždění rozpustit. Výborným postupem správního úřadu může být zadání znaleckého posudku nebo přizvání znalce na samotné shromáždění.¹⁷³

V praxi působí velké problémy zejména extremistické pochody. Vzorový postup bychom mohli najít v postupu Úřadu městské části Brno — Střed (dále jen ÚMČ), který dne

¹⁷⁰ Tamtéž.

¹⁷¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. 11 C 146/2008.

¹⁷² JAMBOROVÁ, Kateřina. K rozpuštění shromáždění na místě. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 18, s. 668, 669.

¹⁷³ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 146. V souvislosti s tímto rozhodnutím bych jen ráda připomněla výše uvedenou úvahu nad možností posuzování skutečného účelu shromáždění při zákazu shromáždění.

1. 5. 2007 na demonstraci Národního odporu (dále jen NO) přizval znalce z oboru extremismu. Ten následně vyhodnotil, že NO je neonacistickou organizací, která svým chováním naplňuje podstatu § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ, a díky tomu došlo k rozpuštění shromáždění. Pokud by úřad nemohl zabezpečit účast znalce na shromáždění, může se podívat na internetové stránky MVČR, kde jsou umístěny různé zprávy o extremismu. Avšak v těchto případech je nutné vždy přihlížet ke každému případu konkrétně, jelikož nemůže jen na základě zveřejněných zpráv shromáždění rozpustit. Existují ale i případy, kdy správní úřad nebude mít od samého počátku pochybnosti o oznámeném shromáždění. To však nemění nic na tom, že by zástupce úřadu měl shromáždění řádně a pozorně sledovat a vyhodnocovat.¹⁷⁴

Spor mezi stranou NO a ÚMČ se dostal až k NSS. NSS vydal dne 25. 2. 2010 rozsudek pod sp. zn. 5 As 25/2009, který se mimo jiné vyjadřoval ke znaleckému posudku vypracovanému Miroslavem Marešem, který již v nynější době ukončil kariéru soudního znalce na extremismus. NSS zde potvrdil, že shromáždění strany NO bylo rozpuštěno v souladu se zákonem.¹⁷⁵ Podle mého názoru je zmíněné pozvání znalce z oboru extremismu na riziková shromáždění známých extremistických skupin tím nejlepším řešením, jak dokazuje i rozsudek NSS. Tito znalci totiž dokáží rozeznat s různých znaků, transparentů či oblečení účastníků, zda jde o shromáždění, které by mohlo naplňovat některý ze zákonných znaků vedoucí k vytvoření závěru, že lze shromáždění rozpustit. Extremisté jsou v poslední době více a více specializovaní a organizovaní a dávají si často pozor, aby určité způsoby vyjadřování či chování na první pohled nevzbudily podezření. Zástupce správního úřadu by tak různá skrytá nebezpečí mohl snadno přehlédnout. Specializovaný znalec v oboru tak snadněji rozpozná možné nebezpečí a dle mého názoru je jeho účast téměř nezbytná při extremistických shromážděních, aby nedošlo k protiprávnímu zneužití práva shromažďovacího.

Kdyby náhodou došlo k tomu, že už oznámení shromáždění mělo závadný účel dle § 10 odst. 1 ShrZ a správní úřad by to nerozpoznal a nezakázal ho, nelze to zhojit následným rozpuštěním shromáždění. Chyběla by zde totiž první podmínka nutná k rozpuštění shromáždění, a to odchýlení se od oznámeného účelu.¹⁷⁶ V tomto případě by se pak muselo zkoumat, zda neexistují jiné důvody pro rozpuštění shromáždění.

Druhým důvodem pro možnost rozpuštění shromáždění je, že dle § 7 odst. 3 ShrZ u sebe mají účastníci střelné zbraně nebo výbušniny. Pojem *u sebe* pak znamená, že jsou tyto

¹⁷⁴ ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 5, s. 164, 165.

¹⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 5 As 25/2009.

¹⁷⁶ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 146.

předměty účastníkům k dispozici, tzn. že účastník je může mít u sebe v zavazadle, skryté v oděvu nebo dokonce i v automobilu zaparkovaném na místě shromáždění.¹⁷⁷

Třetí situací, kdy lze rozpustit shromáždění je okolnost, že dle § 7 odst. 3 ShrZ účastníci u sebe mají předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, lze-li z okolností nebo z chování účastníků usuzovat, že mají být užity k násilí nebo pohrůžce násilím. Zde pak musíme rozlišovat, zda mají účastníci tyto předměty pozorovatelné pouhým okem nebo jsou ukryté. V prvním případě pokud se jedná o střelné zbraně nebo výbušniny, může policista tyto předměty odejmout postupem uvedeným v § 34 ZPolČR. Pokud ale jde o věc, jíž lze ublížit na zdraví, může takto policista postupovat pouze tehdy, pokud „hrozí nebezpečí, že jí bude neoprávněně užito k násilí nebo pohrůžce násilím.“¹⁷⁸ V druhém případě pak může policista učinit osobní prohlídku dle § 35 odst. 2 ZPolČR. Ale žádný z účastníků nemůže být podroben osobní prohlídce kvůli nebezpečným předmětům pouze z důvodu, že se účastní nějakého shromáždění.¹⁷⁹

Čtvrtým a posledním důvodem pro rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 5 ShrZ je pak dle § 7 odst. 4 ShrZ zakrytí obličeje účastníků způsobem znemožňujícím nebo ztěžujícím jejich identifikaci (absolutní zákaz zahalení). Na základě tohoto ustanovení je vlastně zakázáno na jakémkoliv shromáždění nosit masky, kukly, šály či jiné prostředky znesnadňující identifikaci člověka. Dokonce by se toto ustanovení mohlo týkat i muslimek, které musí chodit na veřejnosti zahaleny. Policie pak sice nemá potíže při identifikaci osob, ale i tak je to ustanovení hraniční.¹⁸⁰ Podle mého názoru je to ustanovení velice nešťastné. Zákonodárce chtěl nejspíše opět reagovat na extremistická shromáždění, jejichž účastníci se rádi zahalují, aby byla znesnadněna jejich identifikace. Bohužel však tento odstavec omezuje i poklidná shromáždění, kde je toto omezení zbytečné a nesmyslné. Navíc si myslím, že výše zmíněné omezení může být v rozporu i se svobodou projevu nebo vyznání.¹⁸¹

3.4.4. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 6 ShrZ

Dle § 12 odst. 6 ShrZ může zástupce úřadu shromáždění uvedená v odstavci 3 a odstavci 5 rozpustit způsobem stanoveným v odstavci 1, jestliže účastníci shromáždění páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti

¹⁷⁷ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 91, 145.

¹⁷⁸ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 91, 93, 145.

¹⁷⁹ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 93, 94, 145.

¹⁸⁰ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 95, 96, 145.

¹⁸¹ Srov. ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 95, 96.

jednotlivým pachatelům. V nepřítomnosti zástupce úřadu tak může učinit velící příslušník PČR v případech stanovených v odstavci 2 nebo 6.

Výše zmíněné ustanovení se vztahuje jak na shromáždění oznámená, tak na neoznámená. Trestným činem dle § 13 odst. 1 TZ je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně. V případě výskytu páčání trestné činnosti na shromáždění by se mělo postupovat podle následujícího klíče. Trestnou činnost je povinna i oprávněna potírat pouze policie. Nejdříve by se mělo využít nenásilných prostředků, jako je např. výzva k ukončení páčání trestné činnosti. Teprve poté by měla policie zasáhnout proti jednotlivým pachatelům. Tento postup navrhuje i VOP v závěrečném stanovisku k postupu Policie ČR proti účastníkům Czech Teku 2005¹⁸², které považuje použití síly formou zásahu policie za výjimečné řešení. Rozpuštění shromáždění je bráno jako poslední možnost řešení nastalé situace. Jiným problémem může být i střet dvou demonstrací, při kterém se účastníci jedné demonstrace snaží napadnout účastníky druhé demonstrace.¹⁸³ V případě, že se vzájemně napadají dvě extremistická shromáždění (např. shromáždění anarchistů a nacistů), tak v dnešní době často dochází k tomu, že je policie nečinná a účastníky demonstrací nestíhá za jimi spáchané trestné činy či přestupky. Příslušníci PČR pak jen přihlížejí rvačkám mezi účastníky obou shromáždění. Ale i když jde o extremisty, také ti mají svá práva, která je PČR povinna bránit. Možná sice bude většina laické společnosti policii vinit z ochrany extremistů, kteří nejsou příliš oblíbení, ale žádný důvod neomlouvá jejich nečinnost při páčání přestupků nebo trestných činů, ať už jsou páčány proti komukoliv.

Zajímavým rozdílem této podkapitoly je, že k rozpuštění shromáždění je zde příslušný jen velící příslušník PČR.

3.4.5. Rozpuštění shromáždění dle § 12 odst. 7 a 8 ShrZ

Ustanovení § 12 odst. 7 ShrZ uvádí, že zákrok směřující k rozpuštění shromáždění provádí policejní útvar na základě rozhodnutí zástupce úřadu; bez tohoto rozhodnutí může provést tento zákrok příslušník Policie České republiky v případech stanovených v odst. 2 nebo 6.

¹⁸² *Stanovisko ve věci postupu Policie ČR proti účastníkům Czech Teku 2005* [online]. ochrance.cz, 2006 [cit. 1. února 2011]. Dostupné na <<http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/zasadni-stanoviska/stanoviska-2005-2007/stanovisko-k-postupu-policie-cr-proti-ucastnikum-czechteku-2005-2512006/>>.

¹⁸³ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 148, 149.

Postup podle tohoto ustanovení je řešením situace, kdy se účastníci na výzvu zástupce úřadu nerozejdou. Dle § 6 odst. 1 ZPolČR jsou policejním útvarům Policejní prezidium ČR, útvary policie s celostátní působností, krajská ředitelství policie a útvary zřízené v rámci krajského ředitelství. Zákrok, který směřuje k rozpuštění shromáždění, je úkonem, jímž dochází k přiměření účastníků, aby shromáždění opustili použitím síly nebo hrozbou jejího použití. Předtím, než dojde k samotnému úkonu, musí policie účastníky nejprve vyzvat k rozchodu s použitím slovního spojení „Jménem zákona!“ a poučením, že v případě neuposlechnutí může zakročit. Pokud účastníci shromáždění výzvu neuposlechnou a policie zakročí, jsou policisté oprávněni použít donucovací prostředky, které umožní dosažení účelu sledovaného zákrokem a jsou nezbytné k překonání odporu nebo útoku osoby, proti které zakročuje (§ 53 odst. 3 ZPolČR). Seznam donucovacích prostředků pak můžeme najít v § 52 ZPolČR. Příkaz k použití těchto prostředků u jednotného zásahu dává velící jednotky nebo jeho nadřízený. Toto rozhodnutí se pak musí řádně zadokumentovat. Dojde-li během zákroku ke zranění, je příslušník PČR povinen postižené osobě poskytnout první pomoc a obstarat jí vyšetření lékařem. Pokud byla při zranění účastníka použita zbraň, je policista povinen ohlásit to nadřízenému a sepsat o tom úřední záznam. Vedoucí policejního útvaru je pak za podmínek uvedených v § 57 ZPolČR povinen sdělit potřebné informace i příslušnému státnímu zástupci. Jedná-li se o jednotný zákrok, činí tak osoba, která o zákroku rozhodla.¹⁸⁴

Dle § 12 odst. 8 ShrZ je pak povinností policejního útvaru vyrozumět úřad o provedeném zákroku k rozpuštění shromáždění, pokud byl proveden bez rozhodnutí zástupce úřadu.

¹⁸⁴ ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 150, 151.

4. Úvahy de lege ferenda

Na základě předchozího výkladu by se dalo uvažovat o několika možnostech úprav ShrZ. Měly by se dle mého názoru odstranit nepřesnosti, které se vyskytují v § 2a ShrZ, kdy se mluví o přenesené působnosti ve spojení s MVČR, a § 10 odst. 4 ShrZ, kde se mluví o národním výboru. Jsou to sice jen kosmetické úpravy, ale podle mého názoru je jich třeba, protože jde o zákonná ustanovení, která by měla odpovídat skutečnosti.

Dále by nebylo od věci zamyslet se nad vtělením možnosti správního úřadu stanovit omezující podmínky v případě oznámení shromáždění stejně tak, jak je tomu v § 15 německého zákona o shromažďovacím právu *Versammlungsgesetz*¹⁸⁵ z 24. 7. 1953, ve znění pozdějších předpisů. Zde je totiž umožněno úřadu, aby v případě, že se shromáždění má konat na místě významném pro oběti nacismu, a zároveň je tu nebezpečí, že účelem takového shromáždění by mělo být znevažování jejich důstojnosti, stanovil omezující podmínky pro takové shromáždění. Tyto omezující podmínky by se pak mohly v našich podmínkách nejlépe využít v případě nebezpečných shromáždění. Nutnost použití omezujících podmínek by pak mohla předcházet možnosti zákazu shromáždění, který má být využíván až jako krajní řešení. Takovým omezením by mohl být třeba požadavek, aby shromáždění bylo stacionární, nebo úprava trasy nebo doby konání shromáždění. Je však samozřejmostí, že i v tomto případě by mohl správní úřad rozhodnout o omezujících podmínkách pouze tehdy, pokud by bylo prokázáno, že shromáždění bude naplňovat zákonné důvody k jejich užití. Podle mého názoru se jedná o menší omezení než v případě samotného zákazu.¹⁸⁶

Další změnou, nad níž by se dalo uvažovat, je pak navýšení pokuty za přestupky uvedené v § 14 ShrZ. V nynější podobě zákona je možné uložit pokutu od 5 000 do 10 000 Kč, závisí na závažnosti přestupku. Podle mého názoru jsou tyto částky naprosto směšné s ohledem na následky, které mohou být přestupkem způsobeny. Navíc si myslím, že v případě přestupku dle § 14 odst. 2 písm. c) ShrZ by kromě pokuty a napomenutí, které mohou být dle ShrZ uloženy jako sankce, mohla přibýt i sankce propadnutí věci.

Poslední úprava ShrZ by pak mohla spočívat ve zmírnění § 7 odst. 4 ShrZ, který je absolutním zákazem zahalování. Jak už bylo výše řečeno, toto ustanovení postihuje i pokojná shromáždění, při nichž není důvod zahalení zakazovat, naopak u některých z nich může být maskování jejich podstatou, jako např. u masopustního průvodu. Podle mého názoru bychom se mohli inspirovat u našich slovenských sousedů. Ti mají v § 7 odst. 4 z. č. 84/1990 Zb., o zhromažďovacím práve, ve znění pozdějších předpisů, stanoveno, že „účastník

¹⁸⁵ Dostupný na <http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg>.

¹⁸⁶ Srov. ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 5, s. 165—167.

zhromaždenia nesmie mať svoju tvár zakrytú spôsobom znemožňujúcim jeho identifikáciu, ak je proti nemu vykonávaný služobný zákrok príslušníkmi Policajného zboru a príslušník Policajného zboru ho na odkrytie tváre vyzval.“ Taková úprava platila i na území ČR až do 1. 1. 2009, kdy nabyla účinnosti novela č. 274/2008 Sb., která změnila původní úpravu do dnešní podoby.

MVČR přechod k absolutnímu zákazu maskování odůvodňuje tím, že za dřívější úpravy docházelo díky spojení pocitu anonymity jednotlivých zahalených účastníků shromáždění s psychologii davu k páčání trestné činnosti, která často nebyla potrestána kvůli nemožnosti identifikace jejich viníků. Pocit této beztrestnosti pak způsoboval nárůst trestné činnosti a docházelo tedy k selhávání jedné z hlavních funkcí státu. Zahalení účastníci shromáždění tímto jednáním útočili na demokratické základy státu a lidská práva ostatních občanů, a proto bylo nezbytné přistoupit k novelizaci shromažďovacího zákona, která přispívá k větší ochraně lidských práv a předcházení trestné činnosti.¹⁸⁷ Chápu, že boj proti extremismu nebo trestné činnosti je potřeba, ale nemělo by se zacházet až do hraničních možností, kdy mohou být narušována jiná práva.¹⁸⁸ Obdobný závěr vyplývá i z podnětu Rady vlády pro lidská práva (dále jen Rada), v němž Rada zastává názor, že absolutní zákaz maskování je nepřiměřeným zásahem do shromažďovacího práva, a doporučuje návrat k dřívější právní úpravě, která v ČR existovala před výše zmíněnou novelou.¹⁸⁹

¹⁸⁷ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Stanovisko ministerstva vnitra k problematice maskování během shromáždění* [online]. mvcr.cz, 2010 [cit. 1. února 2011]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-problematice-maskovani-behem-shromazdeni.aspx>>.

¹⁸⁸ Srov. ČERNÝ, LEHKÁ: *Zákon o právu...*, s. 95, 96.

¹⁸⁹ RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Podnět ke zrušení absolutního zákazu zakrývání obličeje účastníkům shromáždění způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci* [online]. shromazdovacipravo.cz, 12. srpna 2010 [cit. 1. února 2011]. Dostupné na <<http://www.shromazdovacipravo.cz/index.php/dalsi-dokumenty>>.

Závěr

Svoboda shromažďování patří mezi základní politické svobody, které jsou zakotveny v LZPS, tudíž je jí poskytována nejvyšší právní ochrana. Této ústavní ochrany požívá každé pokojné shromáždění. Avšak pouze shromáždění konající se na veřejném místě mohou být zákonem omezena, pokud je to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu legitimních cílů uvedených v čl. 19 odst. 2 LZPS. Tzn. že autoritativní rozhodnutí o omezení shromáždění ze strany orgánu VS může být vydáno, jen pokud to umožňuje některý zákon.

Dále platí, že žádné shromáždění nepodléhá povolení orgánu VS. Hovořím-li o orgánu VS, mám namysli jak „státní orgán vykonávající přímou státní správu, tak jiný, zpravidla nestátní subjekt nadaný samosprávou či pověřený výkonem státní správy“¹⁹⁰, tedy orgán vykonávající veřejnou moc.

Svoboda shromažďování je upravena také v mezinárodních smlouvách, kterými je ČR vázána. Velice přínosným a inspirativním zdrojem pro úpravu českého shromažďovacího práva by mohly být rozsudky ESLP, který vykládá EÚLP. ESLP totiž umí dle mého názoru velice dobře posoudit a vyložit problematiku základních lidských práv a svobod. ESLP se např. zabýval protidemonstracemi a uvedl, že protidemonstrace jsou přípustné do té doby, než se stanou nepokojnými a narušují tak probíhající demonstraci a že v takovém případě je stát povinen poskytnout účastníkům demonstrace ochranu před narušením jejich práva pokojně se shromažďovat. Dalším významným poznatkem ESLP je, že jednotlivec neztrácí své právo na svobodu shromažďování z toho prostého důvodu, že během demonstrace dojde ke sporadickým aktům násilí či jiným nepřístojnostem, pokud se jich sám neúčastní. Navíc ESLP konstatuje, že pojem omezení se nevztahuje pouze na opatření přijatá před shromážděním nebo v jeho průběhu, ale též na opatření přijatá následně po shromáždění. Svoboda shromažďování pak nemůže být omezena jen na základě projevu odlišného názoru, který je pro většinu společnosti pobuřující, pokud nedochází k ohrožení základů demokracie faktickým jednáním účastníků shromáždění.

Mezi orgány VS, které jsou dle ShrZ příslušné k omezení práva shromažďovacího, patří obecní úřad, pověřený obecní úřad, krajský úřad a MVČR. Tyto orgány mohou přistoupit k omezení shromáždění hned několika způsoby. Mohou buď využít mírnějších prostředků, jako je návrh, aby se shromáždění za zákonem stanovených podmínek konalo na jiném místě (§ 8 ShrZ), nebo ukončení shromáždění konajícího se ve večerních hodinách a rušícího noční

¹⁹⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 25.

klid (§ 9 ShrZ). Nebo jsou za podmínek uvedených ve ShrZ oprávněny využít zákazů nebo rozpuštění shromáždění.

Zákaz shromáždění můžeme najít v § 10 ShrZ. Od tohoto zákazu však musíme odlišovat zákazy shromáždění ex lege. V souvislosti se zákazem shromáždění existuje v praxi spor, zda se mají důvody zákazu hledat jen v oznámeném nebo ve skutečném účelu shromáždění. Dle mého názoru dnešní znění ShrZ neumožňuje zkoumat skutečný účel shromáždění a navíc není příliš pravděpodobné, že by se v krátké třídní lhůtě orgánu VS podařilo náležitě zjistit a prokázat všechny potřebné skutečnosti ohledně skutečného účelu shromáždění.

V boji proti rostoucímu extremismu je v dnešní době velice důležitý zákaz shromáždění dle § 10 odst. 1 ShrZ, avšak ten je v praxi velice těžko prokazatelný před samotným konáním shromáždění. Často používaným důvodem pro zákaz je hrozba závažného nebezpečí na zdraví účastníků shromáždění vyplývající z povahy místa jeho konání. Avšak tento závěr nelze vyvozovat jen z toho, že se shromáždění má konat v blízkosti nebo na pozemní komunikaci.

Dalším důležitým zásahem do práva shromažďovacího je rozpuštění shromáždění. Způsob rozpouštění a jednotlivé důvody jsou uvedeny v § 12 ShrZ. Zajímavým poznatkem z této oblasti je, že pokud se jedná o neoznámené shromáždění, které podléhá povinnosti oznámení, nelze toto shromáždění rozpustit, pokud je pokojné. Což znamená, že neoznámení shromáždění samo o sobě není důvodem pro rozpuštění shromáždění. Jinou zajímavost spatřuji v tom, že při rozpuštění shromáždění dochází narozdíl od zákazu ke zkoumání skutečného účelu shromáždění, a pokud se liší od oznámeného účelu a zároveň jsou zde splněny podmínky odůvodňující zákaz shromáždění, může být shromáždění rozpuštěno.

Asi nejvíce diskutovaným důvodem pro rozpuštění shromáždění je zahalování účastníků shromáždění, které znesnadňuje či znemožňuje jejich identifikaci. Jedná se o absolutní zákaz maskování. Podle mého názoru je právě toto ustanovení ShrZ hraniční a v této oblasti bychom se mohli vrátit k dřívější úpravě.

Samotné rozpuštění shromáždění by pak mělo být až posledním řešením nastalé situace. A pokud při rozpouštění shromáždění asistuje Policie ČR, může použít sílu pouze výjimečně a je-li to nezbytné.

Myslím si, že nynější úprava shromažďovacího práva je celkově nastavena správným směrem, ale mělo by dojít k odstranění absolutního zákazu maskování a ke zpřísnění sankcí za přestupky proti ShrZ. Dále by bylo vhodné dát orgánům VS pravomoc stanovit určité omezující podmínky pro samotné konání shromáždění, tak jak je tomu v Německu.

Dle mého názoru se mi podařilo naplnit cíl mé práce, tedy stanovit možnosti omezení svobody shromažďování a pravomoci jednotlivých orgánů VS v souvislosti s touto

problematikou. Snažila jsem se také upozornit na určité nedostatky, které se podle mě v rámci ShrZ vyskytují a navrhnout možnosti jejich řešení.

Přínosem mé práce je podrobné zpracování oblasti zákazu a rozpuštění shromáždění. Jelikož jsem však byla limitována rozsahem své práce, nemohla jsem se plně věnovat dalším zajímavým otázkám. Proto si myslím, že by si další nebo podrobnější výzkum zasloužilo posuzování oznámeného či skutečného účelu shromáždění, absolutní zákaz maskování a také oblast úpravy zabývající se rozpuštěním shromáždění z důvodu, že účastníci u sebe mají střelné zbraně a výbušniny.

Omezení svobody shromažďování je a do budoucna jistě bude aktuálním problémem ČR a to zejména díky vzrůstajícímu vlivu extremistických myšlenek v české společnosti. Bude tedy velice zajímavé sledovat další vývoj v této oblasti.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

- BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010. 384 s.
- ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. I. část. Úmluva*. Praha: Linde, 2010. 887 s.
- ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 255 s.
- FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 896 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 837 s.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákon a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 26. vydání. Praha: Linde, 2008, 1135 s.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 923 — 1441 s.
- MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví a lidská práva – předpisy, dokumenty, komentáře, poznámky*. Praha: CODEX, nakladatelství Hugo Grotia, a. s., 1994. 337 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky — 2.díl: Práva a Svobody*. 2. podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde. 2002. 1164 s.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 2*. Praha: Linde, 2004. 241 s.
- PRŮCHA, Petr. *Pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 420 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.

Odborné články

- ČERNÝ, Petr. *Zákaz shromáždění*. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 5, s. 157 — 167.
- FILIP, Jan. *Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1997, vol. 5, č. 4, s. 576 — 587.

- FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 16, s. 571 - 577.
- JAMBOROVÁ, Kateřina. K rozpuštění shromáždění na místě. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 18, s. 666—669.
- JAMBOROVÁ, Kateřina. Shromažďovací zákon a oznámený účel shromáždění. *Správní právo*, 2009, roč. 42, č. 4, s. 243—251.
- KOLMAN, Petr. Veřejná správa a realizace práva shromažďovacího. *Veřejná správa*, 2003, roč. 14, č. 32, s. 10, 23.
- MOLEK, Pavel, Věc Öllinger proti Rakousku (Vyvažování svobody shromáždění na hřbitově s právem projevat náboženské vyznání nerušenou návštěvou hřbitova), systém ASPI stav ke dni 3. 6. 2010.
- POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: právo shromažďovací. *Soudní rozhledy*, 2008, roč. 14, č. 3, s. 81 - 84.
- ŠÁMALOVÁ, Gabriela. *Národnost ve sčítání lidu v českých zemích* [online]. cvvm.cas.cz, s. 1, 2010 [cit. 13. prosince 2010]. Dostupné na <http://www.cvvm.cas.cz/upl/nase_spolecnost/100023s_Samanova-narodnost.pdf>.
- WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 2, s. 65 - 90.

Právní předpisy

- Ú. z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ú. z. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ú. z. č. 162/1998 Sb.
- Ú. z. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR ve spojitosti se z. č. 240/2000Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 273/2008 Sb., zákon o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

- Z. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Z. č. 84/1990 Zb., o zhromažďovacím práve, ve znění pozdějších předpisů.
- Německý zákona o shromažďovacím právu, Versammlungsgesetz z 24. 7. 1953, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ČSFR č. 3/1992 Sb.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 1994, č. 35/1994 Sb., Sb. n. u., sv. 1, č. 4.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04, bod 41.
- Nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 470/2000.
- Rozsudek ESLP ve věci Plattform „Ärzte für das Leben“ proti Rakousku ze dne 21. 6. 1988, č. stížnosti 10126/82.
- Rozsudek ESLP ve věci Ezelin proti Francii ze dne 24. 6. 1991, č. stížnosti 11800/85.
- Rozsudek ESLP ve věci Stankov a sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku ze dne 2. 10. 2001, č. stížnosti 29225/95, 29221/95.
- Rozsudek ESLP ve věci Öllinger proti Rakousku ze dne 29. 6. 2006, stížnost č. 76900/01.
- Rozhodnutí ESLP ze dne 13. 4. 2006 ve věci stížnosti č. 45963/99, Tsonev v. Bulharsko.
- Rozsudek ESLP ze dne 5. 12. 2006, Oya Ataman proti Turecku, stížnost č. 74552/01.
- Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2001, 1 BvQ 13/01.
- Rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 AS 17/2008–77.
- Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007–67.
- Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. 8 As 7/2008.
- Rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008–77.
- Rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. Pst 1/2009.
- Rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2007, sp.zn. 5 As 26/2007.
- Rozsudku NSS ze dne 4. 9. 2007, sp. zn. 5 As 26/2007.
- Rozhodnutí NSS ze dne 10. 10. 2007, č. j. 3 As 19/2007–55.
- Rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 107/2008–100.
- Rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2009, č. j. 1 As 30/2009–70.
- Rozhodnutí NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008–77.

- Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2010 sp. zn. 5 As 25/2009.
- Rozsudek NS ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 30 Cdo 664/2002.
- Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 5. 10. 2000, sp. zn. 30 Cdo 1842/2000.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, č. j. 30 Ca 30/2007.
- Rozhodnutí KS v Brně ze dne 2. 5. 2006, č. j. 29 Ca 120/2006 –10.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 1997, sp. zn. 28 Ca 348/96.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2009, sp. zn. 11 C 146/2008.

Stanoviska a dokumenty

- *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14* [online]. conventions.coe.int, 2010 [cit. 7. prosince 2010]. Dostupné na <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.
- *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech* [online]. osn.cz, 2005 [cit. 7. prosince 2010]. Dostupné na <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>.
- MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Stanovisko ministerstva vnitra k problematice maskování během shromáždění* [online]. mvcr.cz, 2010 [cit. 1. února 2011]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-problematice-maskovani-behem-shromazdeni.aspx>.
- MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromáždovacím* [online]. mvcr.cz, s. 19 - 20, 2. 7. 2009 [cit. 13. prosince 2010]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>.
- RADA VLÁDY PRO LIDSKÁ PRÁVA. *Podnět ke zrušení absolutního zákazu zakrývání obličeje účastníkům shromáždění způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci* [online]. shromazdovacipravo.cz, 12. srpna 2010 [cit. 1. února 2011]. Dostupné na <http://www.shromazdovacipravo.cz/index.php/dalsi-dokumenty>.
- *Stanovisko ve věci postupu Policie ČR proti účastníkům Czech Teku 2005* [online]. ochrance.cz, 2006 [cit. 1. února 2011]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/zasadni-stanoviska/stanoviska-2005-2007/stanovisko-k-postupu-policie-cr-proti-ucastnikum-czechteku-2005-2512006/>.

- *The Universal Declaration of Human Rights* [online]. un.org, 2010 [cit. 7. prosince 2010]. Dostupné na < <http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

Webové stránky

- <http://www.mvcr.cz>
- <http://www.shromazdovacipravo.cz>
- <http://www.gesetze-im-internet.de>
- <http://www.ochrance.cz>
- <http://www.cvvm.cas.cz>
- <http://www.bverfg.de>
- <http://www.ehcr.coe.int>
- <http://conventions.coe.int>
- <http://www.osn.cz>
- <http://www.un.org>
- <http://www.nssoud.cz>

Shrnutí

Cílem mé diplomové práce je vymezit možnosti omezení svobody shromažďování orgány veřejné správy. Zaměřila jsem se tedy nejprve na vymezení samotného pojmu orgán veřejné správy. Poté jsem přistoupila k rozboru ústavního a mezinárodněprávního zakotvení svobody shromažďování a jejího omezení, kde jsem analyzovala některé významné rozsudky Evropského soudu pro lidská práva. Největší pozornost však věnuji zákazu a rozpuštění shromáždění a pravomocím jednotlivých orgánů při využívání těchto institutů shromažďovacího práva. V rámci zákazu shromáždění dále rozebírám problematiku příslušných orgánů, zkoumání oznámeného nebo skutečného účelu shromáždění a jednotlivých důvodů pro zákaz shromáždění. U rozpuštění shromáždění se zabývám jeho příčinami a rozebírám pravomoci orgánů a Policie ČR. K těmto účelům čerpám informace především z bohaté judikatury ÚS ČR, NSS a KS, odborných článků a ze stanovisek MVČR a VOP. Na závěr své práce se věnuji návrhům de lege ferenda v rámci shromažďovacího zákona, kterými by se daly vyřešit jeho drobné nedostatky.

Summary

The aim of this diploma thesis is to define the possibilities of the limitations of freedom of assembly by the authorities of public administration. Firstly, I concentrated on defining the term of authority of public administration. After, I approached the analysis of institutional and international law and how freedom of assembly is established and its limitations. Here I analyzed some of the important verdicts of European Court of Human Rights. I concentrated on the prohibition and dissolution of congregation and powers of individual authorities during the use of these institutions of freedom to assemble. In the framework of prohibition of congregation I also analyze problems of the appropriate authority, inspecting of announced or real propose of congregation and individual reason for prohibition of congregation. At the dissolution of the congregation, I analyzed its reasons and construe the powers of authorities and Czech Police. Due to these purposes, I draw information mainly from the broad jurisdiction of the Constitutional Court, Supreme Administrative Court and regional courts, scholarly articles, and from the standpoint of the Ministry of the interior of the Czech Republic and the ombudsman. At the end of my thesis, I present the proposal of de lege ferenda in the framework of the freedom to assemble by which its minute absence could be solved.

Seznam klíčových slov

Svoboda shromažďování, shromažďovací právo, orgány VS, ESLP, zákaz a rozpuštění shromáždění, oznámený nebo skutečný účel shromáždění, ÚS ČR, NSS, KS, stanovisko MVČR.

Freedom of assembly, freedom to assembler, the authorities of public administration, European Court of Human Rights, the prohibition and dissolution of congregation, announced or real propose of congregation, Constitutional Court, Supreme Administrative Court, regional courts, standpoint of the Ministry of the interior of the Czech republic.