Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Tomáš Gawron

Svoboda shromažďování a extremismus

Diplomová práce

Olomouc 2010

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Svoboda shromažďování a extremismus vypracoval samostatně a citoval jsem všechny zdroje.

Velmi děkuji JUDr. Michalu Bartoňovi, Ph.D. za odborné vedení diplomové práce, za jeho rady, podnětné připomínky, stejně jako směrování při vyhledávání odborné literatury. Současně také děkuji svým rodičům za podporu, kterou mi poskytli během studia.

Obsah

Prohlášení o autenticitě 1

Obsah 3

Použité zkratky 5

1 Úvod 6

1.1 Cíl a téma práce 6

1.2 Vymezení textu 6

1.3 Dosavadní zpracování tématu 7

1.4 Členění a obsah práce 8

2 Základy shromažďovacího práva 9

2.1 Vývoj shromažďovacího práva na území dnešní České republiky 9

2.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech 10

2.3 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod 11

2.4 Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace 12

2.5 Smlouva o Evropské unii 12

2.6 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva 12

2.7 Listina základních práv a svobod 13

3 Zákonná úprava a právní praxe 14

3.1 Působnost shromažďovacího zákona 14

3.2 Oznámení shromáždění 14

3.3 Povinnost státu chránit shromáždění 17

3.4 Zákaz shromáždění 19

3.4.1 Technické důvody zákazu 20

3.4.2 Souběh s jiným shromážděním a právo na protidemonstraci 20

3.4.3 Nebezpečí pro zdraví a omezení dopravy 21

3.4.4 Politické důvody zákazu shromáždění 24

3.4.5 Skutečný účel 25

3.4.6 Extremistické trestné činy 36

4 Trestněprávní činnost extremistického charakteru související se shromážděními 37

4.1 Argument morální paniky 38

4.2 Omezení politických práv a individuální trestní represe 38

4.3 Nezbytnost zásahu 39

4.4 Alternativa zásahu nižší intenzity 42

5 Lhůta pro rozhodnutí o zákazu shromáždění **44**

6 Zákaz shromáždění obecně závaznou vyhláškou či obejitím shromažďovacího zákona **46**

6.1 Skupina poslanců v. město Brno (informativní vyhláška) 46

6.2 Přednosta Okresního úřadu v Kladně v. město Stochov (jak se má oslavovat) 48

6.3 Ministr vnitra v. město Cheb (zvířata, alkohol, žebrání) 50

6.4 Občanské sdružení O. ž. p. v. NSS (obejití shromažďovacího zákona) 50

7 Rozpuštění shromáždění **53**

7.1 Zakázané shromáždění 53

7.2 Oznámené shromáždění 53

7.3 Neoznámené shromáždění 54

7.4 Rozehnání shromáždění 55

8 Následný postih **57**

9 Závěr **61**

10 Bibliografie **63**

Použité zkratky

pakt	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
LZPS	Listina základních práv a svobod
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ESD	Evropský soudní dvůr
komise	Evropská komise pro lidská práva
platforma	rakouské sdružení Lékaři pro život
nss	Nejvyšší správní soud
ÚS	Ústavní soud
židovská obec	Židovská obec v Praze
ex	dřívější
TrZ	trestní zákoník
tr. č.	trestný čin
an	autonomní nacionalisté
no	národní odpor
rwu	resistance women unity

1 Úvod

1.1 Cíl a téma práce

Autor v této práci sleduje právní úpravu a praxi na poli shromažďovacího práva, přičemž klade zvýšený důraz na situace, kdy je shromažďovací svoboda využívána subjekty s přisuzovaným extremistickým směřováním, na to, jak se odráží zvýšená aktivizace politické činnosti extrémistických hnutí a následná společenská odezva v judikatuře soudů a na to, které části současné úpravy shromažďovacího práva a jejího výkladu mohou být vnímány jako problematické. Toto je činěno na pozadí širšího výkladu o shromažďovacím právu a jeho institutech.

Pojem extremismu je pojmem neprávním. Autor pro účely této práce vnímá jako extremistické ty subjekty, kterými se většinová společnost cítí být ohrožena, a proto se vůči nim vymezuje a určitým způsobem na ně reaguje – tedy v prvé řadě jejich sledováním a pozorováním, v druhé řadě formou přímých zákroků, které se projevují na poli shromažďovacího práva zejména v zákazech a rozpouštěních demonstrací (v této souvislosti se snad dá hovořit o jakémsi materiálním vymezení extremistických subjektů).[1]

Reakcí na shromáždění extremistů často bývá veřejná diskuse o cestách k omezení jejich shromažďovacího práva. Přestože se zdánlivě může jednat o oblast zcela marginální – například na území Prahy bylo pouze v prvním pololetí roku 2009 oznámeno 30 000 shromáždění, a z nich bylo pouhých 5 zakázáno, 1 rozpuštěno[2] – je povinností právní obce reagovat na jakékoliv tendence a volání po omezování politických svobod, stejně jako podrobit jakýkoliv soudní výklad, který rozšiřuje možnosti omezení těchto svobod, hluboké analýze a konstruktivní kritice.

1.2 Vymezení textu

Po zběžném pohledu na historii shromažďovacího práva na území dnešní České republiky se autor práce soustředí na jednotlivé instituty, vycházeje zejména ze Zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, relevantní judikaturu, a soulad jejich výkladu s

---

1 Činnost extrémistů v prvé řadě sleduje Ministerstvo vnitra. To každoročně vydává *Zprávu o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky.* Ministerstvo vnitra provádí základní rozdělení extremismu v souladu s pravolevým chápáním politického spektra. Krajně pravicovou „scénu“ dělí na neonacistickou a krajně nacionalistickou, zatímco u levicového extremismu provádí základní dělení na anarchoautonomní hnutí a společně vedené marxisticko-leninské a trockistické skupiny.
Ministerstvo vnitra české republiky: *Informace o problematice extremismu na území České republiky v roce 2007;* http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2008/extrem07.pdf navštíveno dne 22. února 2010

2 Sdělení zástupkyně Magistrátu hlavního města Prahy na semináři NSS *Shromažďování ve veřejném prostoru* ***in*** Helena Svatošová, Iuridicum Remedium: *Připomínky k vládní osnově novely shromažďovacího zákona,* http://www.iure.org/665592 navštíveno dne 4. března 2010

normami mezinárodního a ústavního práva. Práce se týká současné právní úpravy s upozorněním na některé významné novely v případech, kdy je to důležité pro popis daných institutů (například změna lhůty pro rozhodnutí o zákazu shromáždění). V případech možné kolize zákonné úpravy či soudního výkladu s normami vyšší úrovně se autor zamýšlí nad možnými způsoby jejich řešení, či nad důvody, které vedly k jejich přijetí.

1.3 Dosavadní zpracování tématu

Otázka politických svobod a extremismu současně je z právního hlediska zkoumána v zásadě jediným autorem, Petrem Černým. Ten na dané téma publikoval dvě monografie, ve kterých věnuje svou pozornost i svobodě shromažďovací. Vyjadřuje se k ní i v odborných časopisech.

Šířeji se za dobrý základ problematiky shromažďovacího práva dají považovat komentáře k Ústavě a Listině. V zásadě jsou dnes brány v úvahu dva, které vypracovaly autorské kolektivy soustředěné kolem profesora Klímy, respektive profesora Pavlíčka. K shromažďovacímu zákonu samotnému poměrně nedávno vyšel komentář z pera L. Jemelky a J. Břeně.

Na poli odborných časopisů je oproti monografiím množství příspěvků k shromažďovacímu právu relativně bohaté. Autoři se často věnují konkrétnímu institutu či vybraným soudním rozhodnutím. Přestože je nedávají do přímé souvislosti s extremistickými subjekty, je zřejmé, že mnohé – ať už detailní rozbory institutů shromažďovacího práva, tak i judikáty – by patrně bez střetu shromažďovacího práva těchto subjektů s jinými právy a zásadami patrně neměly důvod ke vzniku.

Samotnému extremismu se věnuje celá plejáda jak zahraničních, tak i českých autorů (zejména v oblasti politologie či sociologie). Nicméně jak již bylo poznamenáno, extremismu je v této práci věnována pozornost zejména v souvislosti s instituty shromažďovacího práva, a také jakožto neprávnímu pojmu mu autor bližší pozornost nevěnuje.

Z judikatury se dá odvodit, že tlaky na shromažďovací právo jsou dvojího charakteru. V prvé řadě se jedná o snahy o restriktivní ohýbání zákona veřejnou správou, která si tak snaží rozšířit pole své působnosti a pravomoci, v druhém případě je to odpověď na volání společnosti po zásazích proti extremistům, které nabývají formy zákazů a rozpouštění shromáždění – nejčastěji asi z důvodů konformních se zákonem, mnohdy však i hledáním důvodů zástupných, výjimečně i zcela evidentním a vědomým překročením pravomoci s cílem omezit shromažďovací právo subjektu vnímaného jako extremistického. Právní teorie si snaží zachovat neutrální odstup, a v naprosté většině pomíjí důvody (tedy především

extremistické subjekty), které jsou primární příčinou tlaku na restrikce na poli shromažďovacího práva, a soustředí se již pouze na důsledky (například ve formě vyvíjející se doktríny Nejvyššího správního soudu, týkající se „skutečného účelu“ shromáždění).

1.4 Členění a obsah práce

Práce se nejprve věnuje normám mezinárodního a ústavního práva na poli shromažďovacím. Pak přistupuje k výkladu vybraných otázek shromažďovacího práva s důrazem na instituty, které nabývají na významu zejména v souvislosti s extremistickými subjekty (především tedy oznámení shromáždění, zákaz shromáždění, rozpuštění shromáždění...), byť v zájmu zabránění fragmentace popisuje i obecné otázky bez přímé souvislosti s extremismem. Výklad k jednotlivým institutům je doplněn o pohled jak právních teoretiků, tak i o soudní rozhodnutí.

Izolované citace rozsudků mnohdy mohou vést k posunutí jejich významu[3], proto pokud se autor věnuje významné judikatuře, uvede i širší souvislosti, ze kterých daný soud při svém rozhodování vycházel.

3 K tomu zřejmě došlo v mnohých interpretacích rozsudku ve věci *Křišťálová noc* (podrobněji níže v práci), k čemuž se v navazujícím rozsudku *Křišťálová noc II* NSS nemohl nevyjádřit: „*Nejvyšší správní soud také předem dalšího odůvodnění připomíná, že jakkoliv jeho rozhodnutí může mít zobecňující potenciál a dopad na další praxi, je třeba jej vnímat především v rámci skutečností, které byly předmětem přezkumu v konkrétní posuzované věci.*“

2. Základy shromažďovacího práva

2.1 Vývoj shromažďovacího práva na území dnešní České republiky

K výkladu současné vnitrostátní úpravy shromažďovacího práva je nutné poohlédnout se také zpětně na jeho vývoj. Následující nástin pouze zběžně vyjmenovává zásadní etapy historie shromažďovacího práva a tendence, jimiž se projevovaly.

Prvotní právní normou na tomto poli byla snaha monarchy vybalancovat revoluční bouře roku 1848 prostřednictvím císařského patentu č. 151/1849 ř.z. V padesátých letech za Bachova režimu došlo k zavedení tzv. povolovacího režimu.

Prosincová ústava roku 1867 zakotvovala občanská práva. Jejich provedení na poli shromažďovacím bylo vtěleno zákonu č. 135/1867 ř.z., o právu shromažďovacím. To zavedlo oznamovací povinnost pro shromáždění v uzavřených místnostech, zatímco na shromáždění konaná pod širým nebem se vztahoval povolovací režim. Úřady měly velkou volnost, co se týkalo možnosti shromáždění zakázat; z dnešního pohledu byla zakotvena až možnost libovůle prostřednictvím důvodů tak vágních, jako je například „ohrožení všeobecného blaha“. Zákon upravoval také možnost shromáždění rozpustit, stejně jako omezení v případě války či vnitřních nepokojů. Obdobně dnešní úpravě bylo zakotveno omezení shromáždění v okolí říšské rady či krajinského sněmu, avšak jeho rozsah byl značně vyšší – okruh pěti mil.

Československá republika na poli shromažďovacího práva původně převzala[4] původní rakouské předpisy (a také uherské pro oblast náležející původně k Zalitavsku). Roku 1920 bylo v ústavní listině[5] v § 113 zakotveno právo pokojně a beze zbraně se shromažďovat. Omezení tohoto práva byla možná zákonem (u shromáždění na místech sloužících veřejné dopravě, v případě války, událostí ohrožujících republikánskou státní formu, ústavu, nebo veřejný pořádek a klid).

Od druhé poloviny 30. let docházelo k postupnému omezování shromažďovacího práva, které vedlo až k možnosti jeho omezení předpisy podzákonného charakteru. To vyústilo až v restriktivní nařízení č. 12/1939 Sb.

Poválečná Ústava 9. května[6] zakotvila shromažďovací svobodu v první kapitole v rámci práv a povinností občanů. Shromáždění nesmělo ohrožovat veřejný pokoj a řád. Shromažďovací právo mohlo být omezeno v případech ohrožení lidově-demokratického zřízení. Prováděcím zákonem byl zákon č. 68/1951, který však z hlediska svobody shromažďovací obsahoval pouhé dva paragrafy, a jako takový byl zcela nedostatečným. K

4 Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého
5 Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
6 Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

jeho provedení byla přijata vyhláška ministra vnitra ze dne 29. 9. 1951, která v zásadě zavedla několik druhů ohlašovacího režimu, přičemž i na shromáždění, která dle vyhlášky ohlašovací povinnosti nepodléhala (např. shromáždění věřících v kostele), mohl Odbor pro vnitřní věci rady okresního národního výboru uvalit povinnost ohlášení. Ústava Československé socialistické republiky[7] prakticky právo shromažďovací neupravovala (věnovala mu pouze zmínku v poslední větě čl. 28 odst. 1). Normalizace dále utužila možnosti shromáždění skrz zákon k upevnění veřejného pořádku[8], který prostřednictvím vágních důvodů umožnil okresnímu národnímu výboru shromáždění zakázat či rozpustit (např. možnost narušení důležitého zahraničního politického zájmu státu). V sedmdesátých letech byl přijat Mezinárodní pakt o občanských a politických právech[9], k naplnění svobody shromažďovací v něm upravené však došlo až o patnáct let později prostřednictvím zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, který zůstal prováděcím zákonem k úpravě v později přijaté Listině základních práv a svobod.[10]

2.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Základním kamenem ovlivňujícím českou úpravu jsou mezinárodní smlouvy zakotvující shromažďovací právo. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech[11] byl přijat na půdě OSN již v roce 1966 (Československem 1968, publikován až jako 120/1976 Sb.[12]). V roce 1991 Československo přijalo i opční prokotol[13], který dává možnost jednotlivcům obracet se k Výboru pro lidská práva s namítaným porušením práv v paktu založených (po vyčerpání vnitrostátních prostředků; Výbor pro lidská práva však postrádá donucovací pravomoc vůči státům). Svobodu shromažďování upravuje Mezinárodní pakt o

7 Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
8 Zákon č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku
9 Vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
10 Blíže k historickému vývoji shromažďovacího práva:
Jiří Jirásek ***in*** Karel Klíma (ed.): *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vydání, Aleš Čeněk, Praha 2009, s. 1128 a násl
V. Pavlíček a kol.: *Ústava a ústavní řád ČR, komentář*, *2. díl Práva a svobody*, Linde, Praha 1999, s. 198
Luboš Jemelka, Jan Břeň: *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*; ASPI, Praha 2007
Jan Smidmayer, Andrea Rezková: *Potřebujeme nový shromažďovací zákon? Studie o českém shromažďovacím právu,* Právník 4/2002, s. 395-398
11 Vyhláška č.120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
12 Obdobně jako publikace paktu trvala od jeho přijetí relativně dlouhou dobu to bylo s vnitrostátní úpravou politických práv v socialistickém Československu, když byly sice upraveny na ústavní úrovni, ale nedošly naplnění prostřednictvím prováděcích zákonů.
13 Sdělení č. 169/1991 Sb., o uložení listiny o přístupu České a Slovenské Federativní Republiky k Opčnímu protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, sjednanému v New Yorku dne 16. prosince 1966

občanských a politických právech následovně:

Článek 21

Uznává se 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.

2.3 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod[14] byla přijata Radou Evropy v roce 1950 a ratifikována ČSFR v roce 1992. Díky pravomocem Evropského soudu pro lidská práva poskytuje účinnější ochranu práv nežli Pakt. K svobodě shromažďovací se vyjadřuje takto:

Čl. 11 Svoboda shromažďování a sdružování

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.

Článek 13. Úmluvy pak prohlašuje právo každého na účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem.

Oba dokumenty tedy zaručují právo na pokojné shromažďování, jenž může být omezeno pouze zákonem, a to jen v případech v demokratické společnosti nezbytných. Výčet možných důvodů omezení se shoduje v případech ochrany práv a svobod jiných, zdraví a morálky, a také bezpečnosti. Pakt výslovně zmiňuje zachování veřejného pořádku, zatímco Úmluva předcházení nepokojům. Smlouvy nespecifikují, o jaký typ shromáždění se jedná, nicméně interpretací možnosti omezení dojdeme k závěru, že zaručují všechny druhy nenásilných shromáždění politického charakteru.

14 Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8

2.4 Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace

Specifickým mezinárodním pramenem shromažďovacího práva je Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace[15], která zavazuje smluvní strany k *„odstranění rasové diskriminace, ve všech jejích formách...*“ a k *„...zaručení práva každého na rovnost před zákonem bez rozlišování podle rasy, barvy pleti, národnostního nebo etnického původu...“,* a to zejména při (kromě dalších) využití *„práva na svobodu sdružování a shromažďování*“ (článek 5, písm. d, bod ix.).

2.5 Smlouva o Evropské unii

Výjimečně se lze setkat s názorem, že ochrana shromažďovacího práva se skrývá i ve Smlouvě o Evropské unii, především v jejím šestém článku[16]. Patrik Frk toto vyvozuje z *„ochrany základního politického práva pokojně se shromažďovat*“ Evropským soudním dvorem, kterou nalezl z rozhodnutí ve věci *Eugen Schmindberger v. Rakousko*[17]. Zdá se však být v tomto pohledu osamocen; vždyť přestože ESD vzal na vědomí Úmluvu a judikaturu ESLP, vyvodit z tohoto rozhodnutí ochranu shromažďovacího práva je patrně zavádějící (ESD ve svém rozhodnutí řeší pouze čistě otázku, zdali došlo k překážce volnému pohybu zboží ze strany Rakouska, když nezabránilo demonstraci na dálnici, přičemž se sice otázce shromažďovacího práva věnuje, avšak pouze spíše druhořadě).[18]

2.6 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Suplementárně lze k Úmluvě jako pramen práva považovat rozhodnutí v konkrétních věcech, pokud jsou závazná anebo pokud plní funkci precedentu. Evropský soud pro lidská práva v rámci své role ochrany poslední instance před zásahy do práv zaručených Úmluvou se několikrát vyjádřil ve věci shromažďovacího práva. Vzhledem k tomu, jaký význam mají rozhodnutí ESLP pro výklad čl. 11 Úmluvy, je nezbytné poskytnout výběr z jeho nejvýznamnější „shromažďovací“ judikatury.

---

15 Vyhláška č. 95/1974 Sb., o Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace

16 Článek 6 Smouvy o Evropské Unii, odst. 1: *„Unie je založená na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům.“* odst. 2: *„Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům , jako obecné zásady práva Společenství.“*

17 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich*, rozhodnutí ESD ze dne 12. června 2003, Případ C-112/2000

18 Patrik Frk: *Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím*, Právní Rozhledy 16/2006

2.7 Listina základních práv a svobod

Právní základ tuzemské úpravy shromažďovacího práva se nalézá v článku 19. Listiny základních práv a svobod:

Čl. 19

(1) Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno.

(2) Toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.

Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

Zákonodárce prvním odstavcem jasně založil právo se shromažďovat pokojným způsobem. Důležitá je univerzálnost tohoto ustanovení, tedy že není vázáno na občanství adresátů (jako je tomu například u sdružování v politických stranách a hnutích podle čl. 20 (2) Listiny).

Veřejným místem se rozumí zejména veřejné prostranství ve smyslu zákona o obcích. Podle nej jím jsou všechna náměstí, ulice, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Důležitá je tedy přístupnost, přičemž otázka vlastnictví není rozhodná.[19]

Současně Listina v druhém odstavci zakládá možnost omezit shromáždění zákonem v taxativně stanovených případech v souladu s rámcem vytvořeným mezinárodními smlouvami.

Oznamovací režim má kořeny již v rakouské úpravě, založené zákonem č. 135 z 15. 11. 1867, která zůstala později v platnosti jako prováděcí zákon k § 113 Ústavní listiny z roku 1920. Přerušení této kontinuity znamenal až zákon č. 1951 Sb., který zavedl povolovací režim, byť to bylo v rozporu s tehdy platným zněním ústavních předpisů.[20]

V článku 44 umožňuje Listina omezit toto právo zákonem příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil, pokud by souviselo s výkonem služby.[21]

19 Luboš Jemelka, Jan Břeň: *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*; ASPI, Praha 2007, s. 73

20 V. Pavlíček a kol.: *Ústava a ústavní řád ČR, komentář, 2. díl Práva a svobody,* Linde Praha 1999, s. 198

21 Např. Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

3 Zákonná úprava a právní praxe

3.1 Působnost shromažďovacího zákona

Konkretizaci limitů shromažďovacího práva dále provádí zákon o právu shromažďovacím. Působnost zákona je omezena na shromažďování osob, která se konají za *účelem* uplatnění svobody projevu a ostatních ústavní svobod, předávání informací či účastenství na řešení veřejných otázek.[22] Mimo tento okruh dále zůstávají také komerční shromáždění nebo shromáždění související s činností státních orgánů (vzhledem k tomu, že v době přijetí zákona jiné než státní neexistovaly, je nutné vykládat jakožto "veřejných"), stejně tak jako shromáždění nesloužící výše uvedenému účelu, stejně jako shromáždění násilná (nepokojná). I pokud shromáždění spadá mimo působnost shromažďovacího zákona, stále se uplatní ustanovení Listiny.

Současně do působnosti zákona spadají všechny průvody a manifestace, a to zásadně bez ohledu na to, jakému účelu slouží.[23]

Listina nevymezuje žádnou zvláštní kategorii osob, neváže výkon tohoto práva ani na žádný další sociálně významný prvek (občanství, pohlaví, věk, místo pobytu). Oproti tomu zákonná úprava omezuje shromažďovací právo na občany, přiznává je i skupinám osob, zde již bez dalšího vymezení, a nad rámec úpravy v Listině i právnickým osobám se sídlem na území České republiky. Tento rozpor, daný mimo jiné i časovou posloupností přijímání zákona o právu shromažďovacím a LZPS, je nezbytné odstranit pomocí interpretačního pravidla čl. 42 (3) LZPS[24], tedy tak, že se slovem „občan" rozumí v intencích základních práv a svobod každý člověk. Určité omezení z hlediska subjektu existuje, a to v případě práva svolat shromáždění, které je omezeno dovršením 18 let věku.[25]

3.2 Oznámení shromáždění

Celý zákon je v souladu s Listinou postaven na oznamovacím principu. Ve stanovaných případech se shromáždění oznamovat nemusí[26]. Svolavatel je povinen

22 Petr Černý: *Právní ochrana před extremismem*; C. H. Beck, Praha 2008, s. 115

23 Luboš Jemelka, Jan Břeň: *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*; ASPI, Praha 2007, s. 75

24 Čl 42 odst 3 Listiny: *„Pokud dosavadní předpisy používají pojmu "občan", rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství."*

25 Jiří Jirásek ***in*** Karel Klíma (ed.): *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vydání, Aleš Čeněk, Praha 2009, s. 1129

26 §4 (1) Shromažďovacího zákona: *Shromáždění musí být oznamována úřadu s výjimkou: a) shromáždění pořádaných právnickými osobami přístupných jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům; b) shromáždění pořádaných církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutí a jiných průvodů a shromáždění sloužících k projevům náboženského vyznání; c) shromáždění konaných v obydlích občanů; d) shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách*

shromáždění oznámit písemně tak, aby jej úřad dostal alespoň pět dní předem, maximálně však s šestiměsíčním předstihem. V oznámení se uvádí zejména účel shromáždění, předpokládaný počet účastníků, opatření k zajištění průběhu shromáždění v souladu se zákonem, stejně jako bližší identifikaci svolavatele a osoby zmocněné jednat v zastoupení svolavatele.

Jemelka tvrdí, že svolavatelem nemůže být fyzická osoba, která byla zbavena způsobilosti k právním úkonům nebo jejíž způsobilost byla v dané oblasti omezena.[27] Takovýto výklad však je rozporuplný, zejména vzhledem k nedávné minulosti, kdy často osoby nepohodlné socialistickému režimu byly zbavovány způsobilosti a "uklízeny" do psychiatrických ústavů. Právě pro zneužívání institutu zbavení způsobilosti k právním úkonům před méně než čtvrt stoletím se domnívám, že by s přihlédnutím k ústavním principům nemělo být osobám zbaveným způsobilosti k právním úkonům bráněno svolat shromáždění, jakkoliv to následně může přinést komplikace vzhledem k povinnostem, které zákon na osobu svolavatele váže.

Svolavatel musí dle české judikatury v době svolání právně existovat. Ve věci *Křišťálová noc* bylo oznámení podáno doposud neregistrovanou právnickou osobou, s čímž se správní orgán vyrovnal tak, že toto oznámení spojil s podáním Erika Sedláčka (ten zastupoval neexistující sdružení, a také sám oznámil obdobné shromáždění). Toto Nejvyšší správní soud nepřipustil. Občanské sdružení M. v té době totiž ještě právně neexistovalo, neboť bylo Ministerstvem vnitra zaregistrováno až o více než dva týdny později. NSS shledal, že „z *hlediska výkonu shromažďovacího práva je proto významný okamžik jeho oznámení správnímu orgánu, který je třeba považovat za okamžik uplatnění tohoto práva. Občanské sdružení, které v okamžiku oznámení shromáždění neexistovalo, nemohlo takový úkon platně učinit a jeho pozdější registrace nemůže na uvedeném závěru ničeho změnit, stejně jako skutečnost, že stěžovatel rozhodoval o zákazu shromáždění již po vzniku občanského sdružení. Shromáždění, které nebylo platně oznámeno, nemohlo totiž být ani zakázáno.*“[28] Přitom

Taková shromáždění však stále podléhají shromažďovacímu zákonu.

27 Luboš Jemelka, Jan Břeň: *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*; ASPI, Praha 2007, s. 80

28 V tomto bodě vychází zajímavě srovnání s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, konkrétně například ve věci *Stankov a Spojená makedonská organizace Ilinden v. Bulharsko*. Zde se Bulharsko bránilo faktem, že Ilindenu byla odmítnuta registrace, a proto sdružení jakožto právnická osoba neexistovalo (a tedy soud nemůže řešit stížnost podanou jménem Ilindenu). Soud se tím odmítl zabývat a odvolal se na dostatečné zdůvodnění odmítnutí této námitky Komisí. Komise shledala: "*Komise se odvolává na platné precedenční právo ve věcech zabývajících se nestátními organizacemi, kterým byla odmítnuta registrace, nebo které byly rozpuštěny. Tehdy v případech, kdy se stížnost v zásadě týkala přímo rozpuštění, popřípadě odmítnutí registrace, Komise nezpochybňovala otázku stěžovatelovy právní subjektivity jakožto nestátní organizace v mezích znění článku 25. Úmluvy. ... Komise se dále odvolává na platné precedenční právo, podle kterého zákaz registrace neznamená automaticky zásah do práva se shromažďovat, pokud je sdružení schopno své aktivity provádět i bez registrace. ... V každém případě Komise poukazuje na fakt, že v daném případě*

způsob, jakým se s právní neexistencí sdružení magistrát vypořádal, okomentoval soud takto: *„uplatní-li konkrétní fyzická nebo právnická osoba své shromažďovací právo oznámením správnímu orgánu, nemůže výkon konkrétního, takto uplatněného, práva přenést na jinou osobu, která ostatně v obecné rovině disponuje zcela identickým právem shromažďovacím, jehož výkon je ovšem také podmíněn předchozím oznámením ... Neuplatní-li proto určitá osoba sama své právo jako svolavatel konkrétního shromáždění oznámením správnímu orgánu, nemůže být svévolným rozhodnutím správního orgánu do tohoto postavení dosazena.*"

Za shromáždění se považují taktéž průvody a manifestace, tedy shromáždění, která se neomezují na jediné místo. Svolavateli po svolání plyne řada povinností a oprávnění, například smí nechat vyhlásit shromáždění v místním rozhlase, požádat příslušný úřad nebo Policii ČR o ochranu před případnými narušiteli shromáždění, dávat účastníkům pokyny k zajištění řádného průběhu shromáždění, poskytnout úřadům součinnost, dále je v neposlední řadě také povinen vytvořit podmínky pro řádné plnění úkolů případného zástupce úřadu a shromáždění řádně ukončit. Oznamuje se příslušnému úřadu (obecnímu, pověřenému obecnímu, krajskému, ministerstvu vnitra – podle toho, do jehož místní působnosti shromáždění spadá, tedy tak, aby o případném shromáždění přes hranice působnosti konkrétního úřadu rozhodoval namísto dvou pouze společně nadřízený).

Povinnosti mají taktéž účastníci shromáždění. V první řadě je to zdržení se všeho, co by narušilo řádný a pokojný průběh shromáždění, mají povinnost se po ukončení pokojně rozejít a v případě rozpuštění shromáždění neprodleně opustit místo shromáždění. Nesmějí být ozbrojeni (svoboda shromažďovací se váže pouze na pokojný výkon tohoto práva), a v důsledku diskutabilní novely[29] nesmějí mít zakrytý obličej způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci.

Působnost úřadu je ze zákona o právu shromažďovacím především ve formě evidence oznámených shromáždění. Aktivně se tedy projevuje až ve chvíli, kdy jsou splněny některé z důvodů pro zákaz či rozpuštění shromáždění. Nelze samozřejmě u výkladu setrvat pouze na zákonné úrovni – je třeba použít výkladu konformního s ústavněprávní a mezinárodněprávní úrovní, zejména tedy s výkladem Evropského soudu pro lidská práva,

---

domácí orgány v několika případech přijaly žádosti a odvolání stěžovatele a zabývaly se jejich meritem, což vede k závěru, že přijaly stěžovatelovu právní subjektivitu." I přes odlišnosti lze shledat, že jak magistrát, tak i městský soud se zabývali meritem věci, a v důsledku se zdá odmítnutí způsobilosti oznámit shromáždění vzniklým, avšak doposud neregistrovaným, sdružením ze strany NSS ve světle praxe ESLP jako příliš příkré (přestože judikatura ESLP se výslovně otázkou sdružení, která vznikla, ale nebyla *v mezidobí* registrována, přímo nezabývá).
Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 29. června 1998, *ohledně přípustnosti stížnosti Borise Stankova a Spojené makedonské organizace Ilinden proti Bulharsku*;

29 Zákon č. 280/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky

který ve své judikatuře došel k závěru, že závazek státu zaručit svobodu shromažďování se neomezuje pouze na negativní povinnost nezasahovat do něj, ale také na pozitivní povinnost ochrany tohoto práva.

3.3 Povinnost státu chránit shromáždění

Případ Ärtzte für das Leben v. Austria (Lékaři pro život v. Rakousko)[30] se týká shromáždění Ärtzte für das Leben (dále jako „platforma“) s cílem vyjádření odporu proti interrupcím. Konkrétně se před Soud dostaly dva incidenty, při nichž bylo pokojné ohlášené shromáždění platformy narušeno akcemi ideových odpůrců.

První incident se odehrál ke konci roku 1980, kdy platforma hodlala konat pochod k ordinaci doktora vykonávajícího potraty. Policejní orgány neměly žádných námitek, musely však současně zakázat dvě jiná protishromáždění. Platforma se přesto zalekla zastánců potratu a nedlouho před pochodem samotným se rozhodla změnit jeho směr. Místo k ordinaci nyní cílila k oltáři vztyčenému na kopci dosti daleko od původního cíle. Policejní orgány platformu upozornily na fakt, že již došlo k zabezpečení původně plánované trasy a že v případě jejího přesunu nebudou schopny zajistit ochranu protestujících. Během mše (po níž měl následovat pochod) se před kostelem shromáždilo množství zastánců potratů, které policie nerozehnala. Tito se následně vmísili mezi pochodující věřící, házejíce na ně vejce a narušujíce modlení.

Platforma se snažila dosáhnout u vnitrostátních orgánů potrestání odpovědných policejních činitelů za to, že neochránili jejich právo na pokojné shromáždění, avšak neúspěšně. Co se narušitelů týče, tak jeden chycený házeč vajec dostal pokutu tisíc šilinků.

Druhý incident se odehrál v Salzburgu, kde platforma na 1. máje ohlásila podobnou demonstraci před katedrálou, v důsledku čehož musela být změněna každoroční trasa pochodu socialistů. Přestože socialisté změnili trasu svého pochodu, přibližně 350 z nich zábor tradiční trasy rozohnil natolik, že se shromáždili před katedrálou a hlasitě dávali najevo svůj odpor. Situaci navíc komplikoval fakt, že na stranu platformy se postavili příznivci extrémní pravice, věštíc nebezpečí věru pořádné mely. Přibližně stovka policistů tedy prostranství před katedrálou zcela vyklidila.

Platforma po neúspěchu u domácích orgánů hledala ochranu u Evropského soudu pro lidská práva, přičemž namítala, že neochráněním demonstrací policií došlo k porušení článků 9 (Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání), 10 (Svoboda projevu), 11 (Svoboda shromažďování a sdružování) a že rakouská úprava nedala možnost ochrany těchto práv před domácími orgány, v důsledku čehož namítala i porušení článku 13 (Právo na účinné opravné

30 *Plattform „Ärtzte für das Leben“ v. Austria*, rozsudek ESLP ze dne 21. července 1988

prostředky).

Soud samotnou žalobu ohledně článku 11 zamítl jako evidentně nepodloženou, avšak připustil přezkum tohoto žalobního bodu skrze namítané porušení článku 13.

Podle platformy mělo Rakousko povinnost vykonat kroky k ochraně shromažďovacího práva, zatímco rakouský stát svou pozici vnímal pasivně, namítaje, že článek 11 nepostuluje žádnou povinnost státu vměšovat se do vztahů mezi jednotlivci, ale pouze zabránit nepřípustnému vměšování státních orgánů do svobody projevu. Soud k tomu shledal:

„Účastníci musí mít možnost demonstrovat beze strachu, že by se stali terčem fyzického násilí svých oponentů; takový strach by byl mohl zabránit sdružením nebo jiným skupinám zastávajícím podobné názory či zájmy v projevování jejich názorů na vysoce kontroverzní témata zasahující společnost. V demokracii právo proti-demonstrace nemůže vést k potlačení práva demonstrovat.

V důsledku tedy efektivní svoboda shromažďování nemůže být omezena pouze na povinnost státu nezasahovat: čistě negativní koncepce by nebyla kompatibilní s cílem a účelem článku 11.“

Soud naznal, že rakouské právo obsahuje ustanovení konformní s článkem 13 a že i v jednotlivých případech byly učiněny pozitivní kroky k ochraně shromažďovacího práva platformy: poprvé došlo k zákazu protidemonstrací a policie neodmítla poskytnout ochranu ani po změně trasy, přestože se proti této změně právě z důvodu bezpečností postavila. V Salzburgském incidentu si platforma vybrala datum tradičních socialistických oslav, a protože své oznámení poslala dříve, muselo být oznámení socialistů odmítnuto. Z následku, kterým bylo bezpečnostní vyklizení náměstí před katedrálou, tedy nemohlo být shledáno porušení povinností ze strany rakouského státu.

Přestože soud rozhodl jednomyslně v neprospěch platformy, postulování povinností státu na ochranu demonstrace lze shledat jako velmi zásadní intervenci do náhledu na článek 11.

V souvislosti s povinností ochraňovat demonstraci lze poukázat na dlouhodobé selhávání české policie. Jedním příkladem může být „vajíčková kampaň“ proti ČSSD, kdy sice méně závažné jednání (hození vejce) nabylo v důsledku množství zapojených osob šíře, která bezesporu znamenala hluboký zásah do shromažďovacího práva. Dalším, ještě závažnějším příkladem mohou být demonstrace extremistů, které jsou napadány protidemonstracemi ideových odpůrců. Policie si zde vykládá ochranu shromáždění jako pouhé postavení kordonu mezi znepřátelená hnutí, jejichž členové přes hlavy policistů házejí

všelicos. Petr Černý přímo vyčítá, že se policie často soustředí na pouhé udržení shromáždění na vytyčené trase, a nezabývá se případnými rušiteli shromáždění, bez ohledu na to, že jejich konání může mít znaky přestupku či trestného činu[31]. Toto přičítá faktu, že se policie zřejmě snaží vyhnout nařčení, že chrání extremisty.[32]

3.4 Zákaz shromáždění

Vedle povinnosti chránit shromáždění se působnost úřadů projeví především až ve chvíli, kdy jsou splněny některé z důvodů pro zákaz či rozpuštění shromáždění. V prvé řadě je to omezení v místech, kde se shromáždění konat vůbec nemohou: okruh 100 metrů od budov zákonodárných sborů nebo míst, kde tyto sbory jednají, stejně jako okruh 100 metrů od budovy Ústavního soudu, či míst, kde jedná[33]. Specifickým případem generálního omezení shromažďovacího práva je vyhlášení nouzového stavu. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky zmocňuje vládu, aby v případě vyhlášení nouzového stavu (z důvodů taxativně vymezených) současně vymezila, v jakém rozsahu se v souladu s listinou omezují práva a svobody.[34] Zvláštní zákon obsahuje výčet práv, která takto mohou být omezena ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, včetně práva pokojně se shromažďovat.[35]

Základní důvody pro zákaz shromáždění dle shromažďovacího zákona Jiří Kopal rozděluje do dvou kategorií – na základě důvodů „politických“ nebo „technických“.[36] Toto rozdělení, jakkoliv není dokonalé (zejména zařazením důvodů vycházejících z porušování trestněprávních norem pod politické), se zdá být vhodným pro téma této práce, tedy v souvilosti s extremismem, proto se jím budu řídit. V prvé řadě se budu věnovat důvodům technickým.

3.4.1 Technické důvody zákazu

Za takzvané technické důvody pro zákaz shromáždění lze považovat jednak 1)

31 Přestupkem podle shromažďovacího zákona je neoprávněné ztěžování přístupu na shromáždění stejně jako bránění přístupu, za což lze uložit pokutu až do 5 000 Kč, dále neoprávněné vniknutí do shromáždění, bránění ve splnění účelu shromáždění nepřístojným chováním, bránění v pokojném rozchodu, za které lze uložit pokutu do 7 000 Kč, a neoprávněné úmyslné zabránění v podstatném rozsahu ve výkonu práva shromažďovacího. Trestní zákoník trestá omezování výkonu shromažďovacího práva násilím, pohrůžkou násilí nebo pohrůžkou jiné těžké újmy odnětím svobody až na dvě léta (§ 179 TrZ).

32 Petr Černý: *Právní ochrana před extremismem*, C. H. Beck, Praha 2008, s. 128

33 § 25 Zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu;
Tuto úpravu napadají příznivci moravské autonomie, kteří poukazují na to, že budova dříve patřila zemské sněmovně, a takovýto generální zákaz znemožňuje účinně manifestovat jejich politický názor, více na www.moravane.info

34 Čl. 2 a Čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

35 §5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení

36 Jiří Kopal: *Občan, zákon a policie,* Ekologický právní servis, Brno 2002

konání shromáždění na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví; dále 2) pokud se má na stejném místě a ve stejnou dobu konat jiné shromáždění podle dříve doručeného oznámení a mezi svolavateli nedošlo k domluvě; oba důvody vedou obligatorně k zákazu. Fakultativním důvodem pro zákaz shromáždění je, 3) pokud se koná v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez přiměřených potíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.

3.4.2 Souběh s jiným shromážděním a právo na protidemonstraci

Nejprve bych se pozastavil u obligatorního zákazu z důvodu souběhu s jiným shromážděním, který se zdá být v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, především ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva:

Karl Öllinger chtěl v roce 1998 uspořádat demonstraci, jejímž cílem mělo být připomenutí židů zavražděných v průběhu druhé světové války.[37] Svou demonstraci oznámil na Den všech svatých na místě památníku padlým na salzburgském hřbitově. Přímo ve své žádosti oznámil, že se na místě pravidelně konají shromáždění Kameradschaft IV, které on sám považoval za nezákonná, avšak z pohledu úřadů se jednalo o veřejné obřady a jako takové nepodléhaly oznamovací povinnosti. Členy Kameradschaftu IV byli především bývalí členové SS. Öllinger, člen parlamentu za Stranu zelených, chtěl především z tohoto důvodu upozornit na oběti nacistických zvěrstev.

Rakouské orgány shromáždění zakázaly z důvodu, že by vedlo k narušení veřejného pořádku a bezpečnosti.

Kameradenschaft IV po více než 40 let skládal v Den všech Svatých k pomníku padlým věnce a vzdával hold padlým vojákům. V posledních letech se jejich shromáždění stala terčem odpůrců, přičemž docházelo k hlasitým projevům nevole z obou stran, avšak až k fyzickému napadání věci nikdy nedošly. Rakouské orgány posoudily věc ze dvou stran – tedy jako ochranu demonstrace před protidemonstrací, přičemž správní orgány v této věci zastávaly pozici zákazu protidemonstrace, a ochrany veřejnosti, která si Den všech svatých spojuje s poklidnou připomínkou zesnulých v místě jejich posledního odpočinku. Druhým náhledem se zaštítil rakouský Ústavní soud (shledávaje samotnou ochranu shromáždění Kameradenschaft IV jakožto nedostatečný důvod pro zákaz shromáždění oznámeného Öllingerem), který zde nadřadil ochranu výkonu vyznání – tedy klid pro vyjádření zármutku věřících nad právo protidemonstrace.

37 *Öllinger v. Austria*, rozsudek ESLP ze dne 29. června 2006

Evropský soud pro lidská práva shledal, že rakouský Ústavní soud dal příliš malou váhu právu Öllingera demonstrovat svůj názor a příliš velkou váhu ochraně náboženského vyznání. Soud zejména poznamenal, že Öllinger plánoval pouze malou demonstraci (ohlásil 6 osob) a že ve své žádosti výslovně uvedl poklidný charakter svého jednání (vystavení plakátů) při současném zdržení se hlasitých projevů.

Soud shledal, že bylo porušeno právo se pokojně shromažďovat zaručené čl. 11.

Z tohoto rozsudku tedy plyne, že ohlášení *pokojné* protidemonstrace proti jinému, dříve ohlášenému shromáždění neumožňuje aplikovat bez dalšího zákaz shromáždění, spočívající v tom, že se má na stejném místě v stejnou dobu již konat jiné shromáždění. Český zákon o shromažďování v tomto nedává úřadu žádnou možnost uvážení[38], což by mohlo v budoucnu vyvolat potíže.[39]

Jedním ze způsobů, jak si prostřednictvím ustanovení zakazujícího souběh shromáždění některá města snaží zajistit samozvaný „klid a pořádek“, je zabrání veřejných prostranství prostřednictvím nahlášení shromáždění na každý den úřadem, popřípadě osobami s úřadem spjatými. V takovém případě však jde bezesporu o zneužití práva a jako takovému by mu soudy neměly poskytnout ochranu, a tedy následně správní rozhodnutí o zákazu k odvolání oznamovatele zrušit.

3.4.3 Nebezpečí pro zdraví a omezení dopravy

Dalšími technickými důvody zákazu jsou závažné nebezpečí pro zdraví účastníků a nutné omezení dopravy a zásobování[40] v závažném rozporu se zájmem obyvatel při současné možnosti bez nepřiměřených obtíží uspořádat shromáždění jinde, aniž by došlo k zmaření jeho účelu. Oba důvody bývaly využívány jako zástupné v případě, že je ohlášeno shromáždění nepopulárních, především extremistických subjektů, a to hlavně před připuštěním posuzování „skutečného účelu“ judikaturou NSS. Takto je pro svůj zákaz použil pražský magistrát v roce 2007, čímž dal NSS možnost blíže osvětlit, kdy mohou být uplatněny:

V roce 2007 se před Nejvyšší správní soud dostal případ *Jana M.*[41], jehož ohlášený

38 § 10 odst. 2. písm. b) Shromažďovacího zákona: *„Úřad shromáždění zakáže též tehdy, jestliže na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním.“*

39 Petr Černý: *Zákaz shromáždění*, Právní Rozhledy 5/2008

40 Zásobování se považuje za podmnožinu dopravy, proto postačuje omezení i pouze dopravy nebo zásobování samostatně.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 19.10.2000; Sp. zn. IV. ÚS 470/2000

41 *Jan M. v. Magistrát hlavního města Prahy,*
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 9. 2007 publikovaný ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího

průvod byl zakázán s odkazem na to, že by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví[42] a současně by v daném místě průvod způsobil omezení dopravy a zásobování, což magistrát shledal v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva[43]. Toto rozhodnutí zvrátil Městský soud v Praze, a to zejména pro vágnost odůvodnění, protože v něm „*není konkrétně specifikováno, v čem tkví závažné nebezpečí pro zdraví účastníků pochodu, ani jaká omezení dopravy a zásobování a v jakém rozsahu lze oproti běžnému provozu předpokládat*". Proti tomuto rozhodnutí podal magistrát kasační stížnost, kterou opřel jednak o fakt, že soud nestačil rozhodnout v stanovené třídenní lhůtě, a také o skutečnost, že trasa pochodu mimo jiné vedla kolem okruhu 100 metrů od budov zákonodárných sborů, kde je to ex lege zakázáno (a dále také nepříliš přesvědčivě rozváděl možnost ohrožení zdraví účastníků ze strany motoristů a rozpor se zájmem obyvatel, jejichž okruh měl bezpochyby být mnohonásobně větší než počet shromážděných osob).

NSS se nejprve vyjádřil k primárnímu důvodu zákazu, tedy možnému ohrožení zdraví účastníků pochodu, když konstatoval, že „*závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění - pouličního průvodu nemůže být spatřováno toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavateli zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelů, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy.*"

Dále soud naznačil, za jakých okolností by zákaz byl možný: „*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.*"

Druhý hlavní důvod, tedy rozpor se zájmem obyvatelstva, soud obdobně smetl ze stolu, avšak podal výklad k tomu, kdy by uplatnění této příčiny mohlo přicházet v úvahu: „*Omezení dopravní komunikace není nutně účelové spojovat se shromážděním pouze s*

---

správního soudu pod číslem R 1385/2007; Sp. zn. č. j. 5 As 26/2007-86

42 § 10 odst 2 písm a) Zákona o právu shromažďovacím: „*Úřad shromáždění zakáže též tehdy, jestliže se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví*"

43 § 10 odst. 3 Zákona o právu shromažďovacím: „*Úřad může shromáždění zakázat, má-li 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.*"

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 důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování ve smyslu § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a čl. 19 odst. 2 Listiny."

V další části odůvodnění rozsudku se NSS vyjádřil k nedodržení třídenní lhůty, čemuž se autor bude věnovat později. NSS také napadl snahu magistrátu dodatečně přidat důvody pro zákaz shromáždění, které v původním rozhodnutí neuplatnil: „*Skutečnost, že podle tvrzení stěžovatele měla být navržená trasa v rozporu s § 1 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím, tedy měla narušovat stometrové ochranné pásmo od budov zákonodárných sborů nebo od míst, kde tyto sbory jednají, je zcela irelevantní. Tuto skutečnost měl svolavateli sdělit ve vyjádření k oznámenému shromáždění a mohl svolavateli navrhnout jinou trasu v souladu s § 8 zákona o právu shromažďovacím, toto však stěžovatel neučinil. Nyní tvrzená skutečnost nemůže být ospravedlňujícím důvodem pro to, že stěžovatel shromáždění zakázal na základě jiného ustanovení zákona, tedy, jak namítá stěžovatel, že zakázal shromáždění, které stejně mělo být zakázáno.*" Tímto tedy Nejvyšší správní soud neumožnil, aby krátkost třídenní lhůty pro rozhodnutí mohla vést k dodatečnému přidání důvodů pro zákaz až během řízení před soudem.

V případě *Berčík*[44] zase NSS shledal nedostatečné odůvodnění zákazu postaveného právě na omezení dopravy. Adam Berčík ohlásil shromáždění nazvané „Vzpomínka na oběti bombardování města Ústí nad Labem". To mělo mít formu pochodu, který se měl konat mezi 8-22 hodinou. Úřad shromáždění zakázal, přičemž tvrdil, že by takový pochod v oznámené trase měl za následek výrazné omezení plynulosti dopravy a neúměrné snížení bezpečnosti všech účastníků silničního provozu. Pan Berčík se obrátil na krajský soud, který rozhodl v jeho prospěch konstatovav, že úřad svá tvrzení nedoložil, a tudíž jsou nepřezkoumatelná. Přímo úřadu vytkl, že „*nezvládl v požadované míře vykonat svoji diskreční pravomoc (správní uvážení), a to z hlediska rozumnosti a náležité pečlivosti.*" Navíc také dodal, že úřad nesplnil svou povinnost dle § 8 shromažďovacího zákona,[45] tedy nenavrhl konání pochodu na jiném

44 *Adam Berčík v Úřad městského obvodu Ústí nad Labem – město,*
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. dubna 2009; Sp. zn. čj. 1 AS 30/2009-70

45 § 8 Zákona o právu shromažďovacím: „*Úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu*"
Je zřejmé, že zákonné ustanovení je napsáno podmiňovacím způsobem. Avšak také užití zákazu z důvodu omezení dopravy je fakultativní. Zdá se, že krajský soud (snad z obecných zásad správních?) vyvodil, že v případě využití této fakultativní možnosti má úřad přímo *povinnost* navrhnout náhradní lokaci či termín. Bohužel, NSS se k této části rozhodnutí nevyjádřil.

místě.

Nejvyšší správní soud rozhodl stejně jako krajský, přičemž poukázal na judikatorní praxi sahající až do období první republiky: „*Stěžovatelovo rozhodnutí obsahuje odůvodnění v rozsahu méně než jedné strany formátu A4. Jediným důvodem zákazu je tvrzení, že nutné omezení dopravy by bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva. Jádro velmi stručné argumentace, proč bylo shromáždění zakázáno, je obsaženo ve čtyřech strohých odstavcích. Z nich vůbec nevyplývá, jakým postupem a úvahami stěžovatel ke svému závěru dospěl. Přitom judikatura správních soudů v podstatě po celou dobu existence demokratického zřízení na území dnešní České republiky konzistentně vychází ze závěru pregnantně vyjádřeného již prvorepublikovým Nejvyšším správním soudem, podle něhož „dospěje-li úřad k úsudku, že zamýšlené shromáždění ohrožuje veřejnou bezpečnost a veřejné blaho, nemůže se v zákaze omeziti jen na sdělení tohoto závěru, nýbrž je povinen uvésti konkrétní skutečnosti, na základě nichž k tomuto závěru dospěl“ (rozsudek ze dne 13. 9. 1933, č. 14670/33, Boh. A ; v současnosti srov. jednotnou judikaturu NSS, např. rozsudek ze dne 10. 10. 2007, čj. 3 As 19/2007–55).*“ Požadavek vysokého standardu odůvodnění správního rozhodnutí vydávaného ve lhůtě pouhých tří dní se prolíná celou judikaturou NSS.

Zákon počítá s tím, že úřad může navrhnout s ohledem na místní podmínky konání shromáždění v jiném místě nebo v jinou dobu. Judikatura stanovila, že v souladu se zásadou legitimního očekávání je úřad sám takovouto nabídkou po jejím podání vázán: *Žalovaný, který se nijak nevypořádal se skutečností, že jednu z později zakázaných tras pochodu stěžovateli dříve sám nabídl, porušil jeho legitimní očekávání.*”[46]

3.4.4 Politické důvody zákazu shromáždění

Jakožto „politické“ důvody Jiří Kopal označuje ty v § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona. Přicházejí v úvahu tehdy, pokud *oznámený* účel shromáždění směřuje k 1) popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů; 2) dopouštění se násilí nebo hrubé neslušnosti; 3) či jinak porušovat ústavu a zákony. Shromáždění s takto oznámeným účelem se zakazují obligatorně, vždy však v zákonné lhůtě.

---

46 *Křišťálová noc II*
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2009; Sp. zn. čj. 8 AS 7/2008-116

3.4.5 Skutečný účel

Je zřejmé, že osoby, které chtějí konat shromáždění, svá oznámení činí takovým způsobem, aby se případnému zákazu vyhnuly. Zejména shromáždění extrémistů inklinují k zakrytí skutečné motivace svého cíle. V souvislosti s tím se pravidelně opakují volání po zpřísnění právních norem shromažďovacího práva. Zatímco zákonodárcem byly doposud nevyslyšeny, judikatura pootevřela cestu k zákazu těchto shromáždění ve věci *Křišťálové noci*.[47]

Dané rozhodnutí v roce 2007 znamenalo průlom do posuzování oznámeného účelu shromáždění. Právě toto rozhodnutí se stalo ústředním kamenem příruček typu „jak zatočit s extrémistickými shromážděními" (blíže komentovány níže).

Magistrát hlavního města Prahy rozhodl zakázat oznámený průvod městem z důvodu, že měl směřovat 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 a nesnášenlivosti z uvedených důvodů[48] (datum připadalo na den výročí „Křišťálové noci", průvod měl vést pražským starým židovským městem a současně byl Erik Sedláček identifikován jako příznivec ultrapravice). Proti tomuto zákazu se oznamovatel bránil soudní cestou; Městský soud v Praze jeho námitce vyhověl, přičemž konstatoval *„nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti pro rozpor mezi textem výroku a jeho odůvodněním".* Tu městský soud shledal ve faktu, že se argumentace magistrátu zcela míjí s tímto předpokladem, neboť *„žalovaný se vůbec nezabýval hodnocením oznámeného účelu shromáždění, tj. protestem "proti účasti České republiky na okupaci Iráku". Žalovaný namísto toho rozvinul úvahu, podle níž je oznámený účel shromáždění fiktivní a jeho skutečný účel souvisí s výročím tzv. Křišťálové noci. Žalovaný se věnoval také údajům o možné spojitosti svolavatele Erika S. s neregistrovanou neonacistickou organizací N., o jeho postojích blízkých neonacismu a o jeho údajné publikační činnosti na internetu. Žalovaný však nemá podle městského soudu "pro takové úvahy a spekulace" žádnou pravomoc a odůvodnění rozhodnutí neodpovídá použité normě."* Tato argumentace městského soudu je bezpochyby v souladu s výkladem do té doby převládajícím.

---

47 *Erik Sedláček. a Spolek M. v. Magistrát hlavního města Prahy,* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. listopadu 2007 publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1468/2008; Sp. zn. čj. 8 AS 51/2007-67

48 § 10 odst. 1 Zákona o právu shromažďovacím: „*Úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je zakáže, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval 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 a nesnášenlivosti z těchto důvodů*"

Magistrát však svou právní bitvu nevzdal a obrátil se kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu. Ve fázi kasačního řízení požádala Židovská obec v Praze o přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, čemuž NSS vyhověl, neboť Židovská obec podobně jako magistrát vnímala souvislost shromáždění spíše s výročím „Křišťálové noci“ nežli s oznámeným protestem proti válce v Iráku.

Nejvyšší správní soud následně kasační stížnost zamítl pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, která tkvěla v „*nemístném spojení*“ oznámení podaných fyzickou osobou Erikem Sedláčkem a právnickou osobou spolkem M., jejíž jménem Erik Sedláček také vystupoval (viz výše v části věnující se oznámení shromáždění).

Přitom NSS městskému soudu *obiter dictum* vytkl pouhý formální výklad postavený na strohém zákonném podkladu bez přihlédnutí k normám ústavní úrovně a mezinárodního práva s důrazem, že „*výklad a použití právních norem je nutné podřídit jejich obsahově materiálnímu smyslu a respektování základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami užití právních norem vždy poměřovat.*“ Právě z toho soud vyvodil, že lze odhlédnout od čistě formálního posuzování oznámeného účelu shromáždění: „*I kdyby se jednalo o osoby přináležející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze a priori vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích. Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsaným charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízký výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagog), může být již důvod pro zákaz shromáždění dán.*[49] *Takový závěr může být zdůrazněn i dalšími okolnostmi, např. tím, že předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, a kdy se věřící shromažďují v synagogách. ... 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.*“

Současně velmi zajímavě vychází srovnání s argumentací NSS ve věci *Jana M.*[50], kde soud nepřipustil, že by správní orgán na základě vlastních zkušeností s oznamovatelem vůči němu mohl vystupovat zvláštním způsobem: „*Skutečnost, že organizace shromáždění je*

---

49 Zde NSS odkazuje na obdobná rozhodnutí německých soudů, tím však „*srovnává nesrovnatelné. Obecné přístupy Spolkového ústavního soudu k právu shromažďovacímu přenositelné sice jsou, nelze však pomíjet zcela odlišnou úpravu německého zákona o shromažďování. Zatímco český shromažďovací zákon nepřipouští hodnocení dalších okolností, jako je právě den konání pochodu a jeho případný vztah k rušení veřejného pořádku, německý zákon to výslovně umožňuje.*“
Petr Černý: *Právní ochrana před extremismem*, C. H . Beck, Praha 2008, s. 127, 128

50 *Jan M. v. Magistrát hlavního města Prahy,*
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. září. 2007 publikovaný ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1385/2007; Sp. zn. č. j. 5 As 26/2007-86

svolavatelem často podceňována, např. jednání svolavatele s provozovatelem MHD či dopravní policií o dopravních opatřeních jsou zcela výjimečná, není a nemůže být důvodem k zakázání shromáždění. Správní orgán svým rozhodnutím, byť podpořeným znalostmi z dosavadní praxe, nemůže předjímat budoucí chování svolavatele." Toto je bezesporu zajímavá právní věta, vezmeme-li v potaz, že o pouhé dva měsíce později ve věci *Křišťálová noc* při svolení přisouzení extremistického "skutečného" cíle shromáždění soud judikoval přesný opak.

Na rozhodnutí *Křišťálová noc* se zastánci zostření shromažďovací svobody snesli doslova jako supi na mršinu, nechávavše za sebou návody, jak zatočit s extrémistickými demonstracemi. Publikace *Nezvaní hosté*[51], kterou z prostředků Úřadu vlády (a s jeho podporou) vytvořila obecně prospěšná společnost Člověk v tísni, přímo odkazuje na rozsudek ve věci *Křišťálové noci* s následujícím komentářem: "*Znění tohoto judikátu se zdá nesporné, že v každém případě, kdy bude extremista ohlašovat shromáždění v den blízký nějakému výročí II. světové války do centra města nebo čtvrti, kde žije nějaká národnostní či etnická menšina, je možno shromáždění zakázat a zabránit tak jeho konání,"* s dovětkem připomínajícím, že obec nese důkazní břemeno ve věci prokázání tzv. "pravého účelu shromáždění".

Tak zvaný *Manuál pro obce*, vydaný Ministerstvem vnitra, konstatuje, že "*Úřad je tedy povinen zabývat se skutečným účelem shromáždění, a pokud dojde k závěru, že skutečný účel shromáždění odporuje ustanovení §10 odst. 1 shromažďovacího zákona, je povinen je zakázat. Jaké má úřad možnosti při odhalování pravého účelu shromáždění? Jsou to zejména následující okolnosti: (1.) datum shromáždění, (2.) místo, resp. trasa pochodu, (3.) souhlasí účel shromáždění s místem shromáždění (např, je-li uveden účel "Pochod proti válce", je trasa adekvátní tomuto účelu?), (4.) jak je akce prezentována navenek, (5.) osoba svolatele, (6.) jak akci vnímá veřejnost.*[52] Manuál u tohoto nezůstává, obsahuje i přílohu *Orientační kalendář rizikových dní*[53].

Zdá se tedy, že z pohledu veřejné správy je vytyčena cesta k bezprecedentnímu omezení shromažďovacího práva extrémistů a extrémistických sdružení. Toho si je zřejmě vědom i Nejvyšší správní soud, který takovýto výklad svého výroku ve věci *Křišťálové noci* korigoval v navazujícím rozhodnutí. V něm stanovil tak vysoký požadavek na důkazy

---

51 Miloš Hrubý, Jan Černý: *Nezvaní Hosté – sborník textů pro města a obce, které se zamýšlejí nad možností aktivně bránit shromážděním z nenávisti*; Člověk v tísni, o. p. s., Praha 2009

52 Ministerstvo vnitra České republiky: *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*, Tiskárna Ministerstva vnitra, 2009, s. 14,15

53 Ministerstvo vnitra České republiky: *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*, Tiskárna Ministerstva vnitra, 2009, s. 49-54

podpírající závěr vedoucí k aplikaci konstrukce „skutečného účelu“, že se prakticky až na výjimky pravděpodobně stane pro úřady nepoužitelnou.

Rozhodnutí *Křišťálová noc II*[54] je pokračováním Erik Sedláček. a Spolek M. v. Magistrát hlavního města Prahy[55]. Původní řízení však bylo s ohledem na charakter a časový rámec rozhodováno v co nejkratší lhůtě tak, aby rozhodnutí samotné předcházelo oznámenému shromáždění. Kasační stížnost v této věci však již byla podána až po datu shromáždění, a proto nebyl dán důvod přednostního vyřízení. Toto rozhodnutí bylo přijato v srpnu 2009 a je z něj zřejmé, že soudci si byli vědomi dopadu předcházejícího rozhodnutí.

Shrnutí faktů: Magistrát zakázal shromáždění nahlášené občanským sdružením Mladí národní demokraté, neboť účel směřoval k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Rozhodnutí obstálo i před městským soudem, který souhlasil, že žalobce, stejně jako osoby jej zastupující, je napojen na neonacistickou scénu, a dále konstatoval časovou propojenost s Křišťálovou nocí, stejně jako místní – průvod měl procházet pražským starým židovským městem (až následně pod tlakem okolností byla trasa změněna).

Věc se následně dostala před NSS. Stěžovatel uvedl, že sám úřad mu navrhl konání shromáždění v jiné trase, na což byl ochoten přistoupit, avšak v jiném datu, kdy už na tuto trasu bylo nahlášeno jiné shromáždění. Přitom poukazoval na to, že argumentace magistrátu rozněcováním nenávisti protiřečí předcházejícímu návrhu na změnu trasy.

Dále se stěžovatel postavil proti výkladu shromažďovacího zákona způsobem, který v předcházejícím rozhodnutí zaujal NSS, tedy k možnosti nahrazení formálně oznámeného účelu shromáždění účelem „skutečným“. Paradoxně pak právě z tohoto rozhodnutí vytrhával z kontextu jednotlivé věty ve snaze podpořit svůj argument, což mu i následně NSS vytkl. Dále pokračoval zpochybněním důkazů, o které opřel úřad své rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud si v odůvodnění tohoto rozhodnutí mohl dovolit rozsáhlou argumentaci, která vzhledem k omezenému časovému rámci při předcházejícím řízení nebyla možná. Nejprve se široce zabýval otázkou, jaké jsou důvody k výkladu shromažďovacího zákona, který umožňuje dosazení „skutečného“ účelu shromáždění za účel formálně oznámený. Při tom posuzoval i charakter faktu, že zákon přímo s rozdílem mezi oznámeným a reálným účelem shromáždění nepočítá. Svou rozvahu nad tímto faktem soud uzavřel s tím,

54 *Občanské sdružení Mladí národní demokraté v Magistrát hlavního města Prahy (Křišťálová noc II)* Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2009; Sp. zn. čj. 8 AS 7/2008-116

55 *Erik Sedláček. a Spolek M. v. Magistrát hlavního města Prahy (Křišťálová noc I)* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. listopadu 2007 publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1468/2008; Sp. zn. čj. 8 AS 51/2007-67

že jde *„o nevědomou teleologickou mezeru v zákoně, zákonodárce předpokládal, že oznámený účel shromáždění bude vždy identický s účelem skutečným, a jeho vůle směřovala k umožnění zákazu shromáždění, mělo-li by vést k ohrožení práv chráněných v § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona.*“ Byla posouzena i námitka, že jakékoliv vyplnění mezery směřující k omezení základních lidských práv a svobod by bylo nepřípustné. Zde shledal, že v tomto případě nejde věc vnímat pouze z pohledu ochrany shromažďovacího práva konkrétních osob, ale na misku vah proti němu položil „*obecný veřejný zájem na ochraně např. veřejného pořádku, mravnosti, či dodržování zákonů,*“ a také „*relativně konkrétní práva relativně konkrétních osob či sociálních skupin.*“ Soud následně seznal, že neshledal důvodu odchýlit se od svého dosavadního právního názoru, co do možnosti zakázat shromáždění na základě jeho skutečného účelu.

Soud při tom vycházel z faktu, že „*shromáždění na určitém místě a v určitý den může být zcela jasným vyjádřením velmi konkrétní myšlenky nebo postoje, aniž by v jeho průběhu byly předneseny jakékoliv verbální projevy. Cum grano salis je v této souvislosti možné hovořit o účelu shromáždění v objektivním slova smyslu. 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.*“

NSS v souladu se svou dosavadní judikaturou ve věci shromažďovacího práva shledal velmi vysoký požadavek standardu důkazů: „*Zároveň není pochyb o tom, že takováto zjevnost může být v praxi spíše výjimečná, protože se jedná o nepřímé důkazy o účelu shromáždění. Ty musí vždy vytvořit logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují, nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku, a jsou v takovém vztahu k dokazované skutečnosti, že z nich je možno dovodit právě jen jediný závěr.*“ Zdá se, že soud na rozhodnutí správních úřadů o nahrazení oznámeného účelu skutečným účelem klade nároky, které jsou bližší spíše u rozhodnutí o vině v trestněprávním pojetí, nežli u obecného správního principu omezené materiální pravdy. A to vše v pouhých třech pracovních dnech.

Ve vypořádávání se s konkrétními námitkami stěžovatele NSS hovoří o přičitatelnosti jednání fyzických osob vůči sdružení obdobně jako v pozdějším rozhodnutí rozpouštějícím Dělnickou stranu: „*Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že se žalovaný a městský soud nesprávně zaměřili na osoby jednající za svolavatele, je však třeba zkoumat, nakolik jsou zjištěné skutečnosti přičitatelné stěžovateli samotnému.*“

Úřad se v tomto opřel o řetězec nepřímých důkazů. Jednak odborné vyjádření doktora Zbořila (obor historie a politologie), který shledal podobnost s německou

mládežnickou organizací Národně demokratické strany Německa (která má antisionistickou pověst), účast konkrétních osob na protiizraelských demonstracích, jejich označení za aktivní neonacisty serverem antifa.cz, články s protižidovskou tématikou taktéž připisované konkrétním osobám napojeným na sdružení, napojení na Národní odpor (informace vycházející také z internetových zdrojů), dopis Policie ČR, který taktéž připsal osobám spojeným se sdružením antisemitský světonázor. Soud k hodnověrnosti předložených tvrzení vyslovil: „*Není-li přitom možné ověřit původní zdroje informací, z nichž Policie čerpala (i kdyby se jednalo o vlastní operativní zjištění, musí být možné ověřit způsob, jakým k němu došlo), neboť nejsou v dokumentu nijak označeny, je tím důkazní hodnota dopisu podstatným způsobem snížena. Jistě bylo možné odstranit tento nedostatek např. výslechem osoby, která věc na Policii vyřizovala, a následně ověřit hodnověrnost a pravdivost alespoň podstatných z původních zdrojů informací. Žalovaný se ovšem, podobně jako v případě vyjádření dr. Zdeňka Zbořila, spokojil se zjevně odvozeným důkazem, ale na ověření hodnověrnosti a pravdivosti (a to v byť i minimální míře) jeho zdrojů zcela rezignoval.*“[56] Soud dále v souvislosti s přičitatelností konstatoval: „*Prokázat přičitatelnost staršího jednání (tj. předcházejícího vzniku stěžovatele) E. S. a P. V. stěžovateli je však obtížné. Tato problematičnost je zvýrazněna tím, že na základě provedených důkazů nebyly tvrzené postoje a jednání E. S. a P. V. jednoznačně a bez pochyb prokázány, ale vedou pouze k (jakkoliv silným) domněnkám o antisemitském postoji jmenovaných, blízkém neonacistické scéně, příp. o jejich sepětí s touto scénou.*“

Dále se soud vyjádřil k námitce návrhu na změnu trasy pochodu, když připustil, že ani tento návrh sám o sobě principiálně nemůže zabránit pozdějšímu posouzení účelu shromáždění jakožto protizákonného: „*Žalovaný, který se nijak nevypořádal se skutečností, že jednu z později zakázaných tras pochodu stěžovateli dříve sám nabídl, porušil jeho legitimní očekávání. Prokázal-li by žalovaný, že skutečný účel shromáždění směřoval k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ nebo náboženské vyznání, mohl těmito závažnými a principiálními důvody směřujícími k dosažení určité právem chráněné hodnoty vyvážit porušení legitimního očekávání stěžovatele. To se však v posuzované věci nestalo.*“ (Soud také posuzoval další námitky, které z hlediska této práce

56 Naprosto paradoxně k požadavku tak detailního dokazování prováděného správním úřadem ve lhůtě tří pracovních dní stojí některá rozhodnutí v trestních věcech. Tak například Petr Černý kritizuje jako „*pochybné a nedostatečné*“, jestliže si soud k charakteru určitého hnutí stáhne pouze článek z internetu, místo aby si nechal vypracovat odborný rozsudek. V kritizovaném rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 13. 7. 2004, sp. zn. 5 Tdo 563/2004, šlo o charakteristiku hnutí skinheads. V tomto světle se téměř zdá, že na posouzení zákonnosti „skutečného“ účelu jsou kladeny vyšší nároky, než se kterými se pro své usnesení v *trestní* věci spokojil Nejvyšší soud.
Petr Černý: *Právní ochrana před extremismem*, C. H . Beck, Praha 2008, s. 154

nebudou hlouběji rozebírány.)

Nejvyšší správní soud tedy nakonec stížnosti vyhověl a vrátil věc městskému soudu, který následně rozhodoval vázán právním názorem NSS. Přestože došlo k výraznému zúžení možnosti nahrazení oznámeného účelu "skutečným", stojí za to se u této koncepce pozastavit.

Jednak je to proto, že samotný zákon počítá pouze s posuzováním účelu oznámeného a NSS toto omezení shromažďovacího práva dovodil z norem ústavního a mezinárodního práva, popřípadě ústavních principů, pokud se shromažďovacím právem kolidují. Z této koncepce vyplývají několikerá úskalí. Jednak by jím mohlo být zvýhodnění neoznámených shromáždění, dále že test ústavnosti je neúměrně přenášen na správní úřady a v neposlední řadě také nežádoucí vyhrocení činnosti extrémistů, kterým by zákazy generálně znemožnily výkon shromažďovacího práva. Společné pro všechny výtky je, že ukazují, že cíle této koncepce jsou protikladné možným důsledkům.

Zvýhodnění neoznámených shromáždění popisuje Michal Bartoň. Pokud bude mít veřejná moc kompetenci zakázat shromáždění i pro předpokládaný (veřejnou mocí tvrzený a prokazovaný) nedovolený účel, který se liší od oznámeného a který svolavatel nejen, že neuvádí, ale může jej i popírat, bude pro některé svolavatele výhodnější akci vůbec neohlašovat a riskovat pouze případnou pokutu. Což vede k zajímavému paradoxu: Ze dvou identických shromáždění (co do osoby svolavatele, místa a času konání i všech dalších možných důkazů či indicií týkajících se závadného účelu) bude zakázáno pouze to, které svolavatel řádně oznámí a dokonce uvede účel, který bude v souladu se zákonem. Navíc dikce zákona je taková, že zakázané shromáždění musí být rozpuštěno už jen na základě zákazu, aniž by bylo možno a nutno zkoumat jeho skutečný průběh, jako tomu bude u shromáždění neoznámeného. U řady shromáždění tedy organizátoři nebudou chtít riskovat, že jim veřejná moc "vnutí" jiný než ohlášený účel, a tedy shromáždění zakáže.[57]

Další z úskalí dosazení koncepce "skutečného" účelu může tkvět v možnosti, že úřad, který považuje shromáždění za nežádoucí, se může snažit o dosazení účelu, který nebude podléhat působnosti shromažďovacího zákona. Tak se tomu stalo v případu *T. Havlína*[58]. T. Havlín oznámil shromáždění formou pochodu. To mu bylo zakázáno, neboť by údajně omezilo dopravu a zásobování, a dále úřad dovodil, že se v případě pana Havlína nebude jednat o průvod podřízený shromažďovacímu zákonu, nýbrž o street party, na kterou se vztahují jiná měřítka. Městský soud se v podstatě ztotožnil s argumentací úřadu. Nejvyšší správní soud v tomto případu rozhodnutí zrušil na základě procesních chyb (nedostatek

57 Michal Bartoň: *Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezení shromažďovacího práva*, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2009, s. 176, 177

58 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2009; Sp. zn. 1 As 107/2008 - 100

odůvodnění a nepředvolání účastníka k soudnímu jednání) a bohužel se k dosazení účelu mimo shromažďovací zákon, čímž by pořadatel musel získat celou plejádu povolení, nevyjádřil.

Michal Bartoň také upozorňuje na nebezpečí požadavku omezení práva jednotlivce aplikací norem ústavního či mezinárodního práva veřejnou mocí. Obzvláště, pokud má být tento typ aplikace prováděn přímo úřady nebo policií. Případná chybná aplikace může mít mnohem závažnější dopady než u obecně přijatelného použití těchto norem k rozšíření práv jednotlivce. Poukazuje na to, že ne vždy bude kolizi aplikovat právník dostatečně znalý judikatury (jak české, tak i ESLP). Nebezpečí vnímá jak přímo z tábora extremistů, kteří by mohli ovládnout třeba nějakou radnici (s příkladem výsledku voleb do Evropského parlamentu v některých volebních okrscích), tak třeba i ze strany neproporcionálního povýšení ochrany veřejné mravnosti nad shromažďovací právo (poukazuje na homofobního Lecha Kaczynského, který jako primátor Varšavy hledal všemožné zástupné důvody pro zákaz pochodu homosexuálů).[59] Tlak na zneužití tohoto institutu však může vycházet i z jinak umírněných vod. Tak například ve věci *Václav Bureš* primátor Plzně podlehl mediálnímu a politickému tlaku a zcela mimo svou působnost, s evidentním pohrdáním pro zákonnou 3 denní lhůtu pro rozhodnutí, vynesl zákaz shromáždění[60], které bylo obecně vnímáno jako extrémistické. V podstatě tvrdil, že pokud úřad bezpečně zjistí plánovanou protiprávnost shromáždění po zákonné lhůtě, musí přistoupit k jeho zákazu.[61] Takto dalece jdoucí materiální výklad však NSS nepovolil[62] (podrobněji k tomuto rozsudku níže v části věnující se lhůtě pro rozhodnutí).

Další úskalí koncepce nahrazení účelu shromáždění tkví v tom, že by ze své podstaty mohla založit generální zákaz shromáždění extrémistů (nebo alespoň těch, kterým oni sami přikládají zvláštní důležitost). Význam shromáždění pro veřejnou debatu snad nikdo nezpochybňuje: “*samotná fyzická přítomnost shromáždění svědčí o možnosti násilných následků, pokud problému není věnována pozornost ... skrz politická hnutí minulosti byly*

59 Michal Bartoň: *Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezení shromažďovacího práva*, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2009, s. 179

60 Rozhodnutí primátora města Plzně Ing. Pavla Rödla ze dne 17. ledna 2008 Č. j.: RA 69/08; http://www.zlu.cz/dokumenty/proti_neo/Plzen/rozhodnuti_primatora.pdf navštíveno dne 4. března 2010

61 Podobně za stejný výklad právních norem v daném případě volali i někteří plzeňští právníci: „*Účel shromáždění tak, jak byl svolavatelem oznámen, byl zjevně v rozporu s účelem skutečným, když tato okolnost vyšla najevo po uplynutí lhůty k zákazu shromáždění, kterou měl ÚMO Plzeň 3. Právní normy nelze vykládat formálně, ale jejich výklad musí vycházet z obsahu a smyslu takové normy.”*
Plzeňský deník: *Právníci podpořili postoj plzeňského primátora Rödla*
http://plzensky.denik.cz/zpravy_region/pravnici_souhlasi_20080118.html navštíveno dne 4. března 2010

62 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. února 2008 publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1557/2008; Sp. zn. čj. 2 AS 17/2008-77
Přímo v rozsudku je označení “*Věc: Václav B. proti Magistrátu hlavního města Plzně*”, zjevně se jedná o chybu

před pozornost veřejnosti nastoleny důležité otázky, jež již nemohly být dále ignorovány, a díky tomu se zabránilo možnému propuknutí násilností ze strany účastníků."[63] Podobně i Evropský soud pro lidská práva brání svobodu shromažďování nepopulárních subjektů jakožto esenci demokracie: "*Základem demokracie je její schopnost řešit problémy prostřednictvím otevřené diskuse. Radikální opatření, preventivního rázu, kterými je potlačena svoboda shromažďovací a projevu v jiných případech než při podněcování násilí nebo odmítání demokratických principů – ať se státním orgánům některé názory mohou zdát jakkoli šokující a nepřijatelná a ať mohou být požadavky jakkoli nelegitimní – prokazují demokracii špatnou službu a často ji dokonce i ohrožují.*"[64] Zdá se, že k podobnému závěru došel i NSS ve svém rozhodnutí ve věci rozpuštění Dělnické strany, přestože jej nepovažoval za dostatečný vzhledem k dalším důvodům vedoucím k rozpuštění DS: "*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 vytěsňovány z veřejné debaty a haleny jazykem politické korektnosti až do ztráty jejich obrysů. 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 dělítko 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.*"[65] Rozpuštění strany či sdružení má velmi obdobný dopad na její možnost oslovovat veřejnost jako generální zákaz shromáždění, proto považuji argumentaci soudu v této věci za použitelnou i pro oblast práva shromažďovacího.

Jedním z předpokladů pro rozpuštění politické strany (a v zásadě šířeji pojato i pro omezení její svobody shromažďovací) je bezprostřední ohrožení demokracie[66], respektive

---

63 Matyszac: *Order, the Daughter not the Mother of Liberty – Procession in the Constitution*, citace v Nihal Jayawick Rama: *The Judicial Application of Human Rights Law – National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge University Press 2002, s. 723

64 *Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria*, rozsudek ESLP ze dne 2. října 2001

65 Rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým se rozpouští Dělnická strana Pst 1/2009-348, odstavec 633

66 Nejvyšší správní soud při rozpouštění Dělnické strany zkoumal (1) protiprávní činnost strany, (2) přičitatelnost takovéto činnosti straně, (3) bezprostřední riziko ohrožení demokracie (zde ho shledal v „*na lokální úrovni projevené snaze o destabilizaci poměrů a eskalaci násilí*") a (4) proporcionalitu mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot. Soud ve věci rozpuštění Dělnické strany shledal, že „*Demokratický právní stát na tato rizika musí odpovídajícím a proporcionálním způsobem reagovat, a to jak v individuální sféře (správněprávní a trestní odpovědnost jedinců), tak i ve vztahu k politické straně. Pokud totiž v nyní projednávané věci bylo zjištěno, že*

nezbytnost omezení v případě shromáždění. Avšak je opravdu omezení politických práv efektivní ochranou? Není jeho důsledkem přesný opak? Petr Černý k tomu shledává: “*V souvislosti se zrušením politických práv a hnutí je základní spornou otázkou samotný účel rozpuštění těchto subjektů. Je jasné, že po soudním rozpuštění strany, se lidé tvořící její základnu v pokoji nerozejdou a nestanou se z nich demokraté. Naopak, nejpravděpodobnější je varianta, že (1.) se budou snažit založit novou nástupnickou organizaci, (2.) se uchýlí do ilegality, (3.) se budou snažit infiltrovat do jiných stran či hnutí.*” K možnosti přechodu do ilegality dále dodává: “*Nebezpečí této varianty spočívá v možnosti, že jedinci ze zrušeného subjektu přejdou k ještě extremističtějším činnostem, jako terorismus. Zatímco organizováni v politické straně jsou tito jedinci, alespoň částečně pod dohledem, přechodem do ilegality se tato možnost kontroly ruší.*”[67] [68] Bez nadsázky se dá říci, že v mnoha případech vedla exkluze různých skupin z veřejné politiky a jejich následné přesvědčení, že svůj politický názor mohou prosadit pouze silou, až ke konfliktům válečného charakteru.[69] Obdobné závěry o vyhrocení činnosti lze bezpochyby vyvodit i v případě faktické nemožnosti výkonu shromažďovacího práva z důvodu přisuzovaného extremistického podtextu.

Dále je třeba se věnovat samotné otázce nezbytnosti, což je vedle zákonného podkladu a legitimního cíle jeden z nezbytných předpokladů pro zásah do politických práv, jak je ve své ustálené judikatuře vyžaduje Evropský soud pro lidská práva. V USA se nezbytnost zásahu odráží v „clear and present danger doctrine“. Hranice široce pojatého trhu myšlenek stanovil soudce Brandeis místem, kdy vyřčený projev vyvolává „jasné a bezprostřední nebezpečí“ nezákonného činu, nebo, jinak řečeno, pokud mezi projevem a činem již není příležitosti k odpovědi: *„Pro odvážné, sebevědomé lidi, kteří důvěřují v sílu svobodné a nebojácné argumentace, aplikované procesem lidové vlády, není žádné nebezpečí*

---

nezanedbatelná část kandidátů DS ve volbách je úzce spojena s extrémistickými hnutími (AN, NO, RWU), tyto subjekty se podílejí na konkrétních akcích DS a existuje zcela zjevné propojení i v ideové oblasti, nelze vnímat Dělnickou stranu jinak než jako prostředek pro realizaci politických cílů těchto extremistických skupin. Bylo by naivní domnívat se, že tyto cíle, daleko otevřeněji prezentované zmíněnými hnutími (otevřený rasismus, etnická nes nášenlivost, xenofobie, antisemitismus, neonacistické tendence, výzvy k násilí proti skupinám obyvatel, násilí a trestná činnost jako výrazný průvodní jev řady aktivit), nejsou a nebudou transformovány do podoby konkrétních kroků v politické oblasti, vždy samozřejmě v závislosti na stupni dosažené politické moci (úroveň obecních samospráv, krajský stupeň, případně až úroveň celostátní). V tom spatřuje Soud velmi intenzivní hrozbu pro celý ústavní systém.“ Domnívám se, že tyto závěry mají dosah i pro výklad Zákona o právu shromažďovacím (zejména co se zásahu do shromažďovací svobody týče). Rozsudek Nejvyššího správního soudu, *kterým se rozpouští Dělnická strana,* Pst 1/2009-348

67 Petr Černý: *Politický extremismus a právo*, Eurolex Bohemia, Praha 2005, s. 108, 109

68 Předpoklad nebezpečí přechodu k teroristické činnosti není neopodstatněný: Tomáš Hájek, Lidové noviny: *Čeští extremisté chystali útoky a únosy, cvičili se v táborech;* http://www.lidovky.cz/cesti-extremiste-chystali-utoky-na-elektrarny-a-unosy-policistu-pyt-/ln_domov.asp?c=A091105_071139_ln_domov_pks navštíveno dne 25.2.2010

69 Blíže v Gregory Henry Fox: *Humanitarian Occupation*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 64 a násl.

způsobené projevem jasné a bezprostřední, pokud (hrozba uskutečnění způsobeného zla) není natolik bezprostřední, že neexistuje příležitost k plné diskusi.“[70]

Evropské pojetí politických svobod je obecně pod tíhou doktríny bojující demokracie[71] vnímáno jako restriktivnější, přičemž je často poukazováno na odlišnou historickou zkušenost obou kontinentů.[72] Avšak zdá se, že výklad nezbytnosti zásahu do shromažďovacího práva se i širokému americkému pojetí poměrně blíží. Nezbytnost Evropský soud pro lidská práva vyložil jako naléhavou sociální potřebu zásahu, který je také přiměřený sledovanému legitimnímu cíli.[73] Je bez pochyb, že shromáždění extrémistů vyvolávají znepokojení společnosti (které je navíc přiživováno pozorností médií). V důsledku toho se pravidelně ozývají hlasy po omezení shromažďovacího práva extrémistů – ať už prostřednictvím stávajících právních nástrojů, či případně i jejich změnou. V obecné rovině se však takovýto zásah státu nejeví nezbytným: jednak vliv extremistických hnutí na společnost je naprosto marginální, současně stát disponuje vhodnějšími prostředky, tedy individuální represí, kterou využívá zdánlivě nedostatečně. Dovolím se tady pozastavit u trestné činnosti, spojované s extremistickými shromážděními, která se zdá být jedním z hlavních důvodů opakovaných vln volání po zákazech jejich shromáždění.

---

70 *Whitney v. California* (1927), soudce Louis Brandeis, citováno v Jan Hart: *Svoboda projevu v USA a Evropě*, Právní Rozhledy 1/2002; Jde o odlišný názor soudce, který později převážil v rozhodnutí *Brandenburg v. Ohio* (1969)

71 Pojem „streitbare Demokratie“ se v Německu poprvé objevil v roce 1956 v rozsudku, kterým byla rozpuštěna komunistická strana. Ta byla shledána jakožto protiústavní pro její ideovou opozici „svobodnému demokratickému základnímu pořádku“. Zatímco u nás je akceptován překlad „bránící se“, tak anglický překlad zní „Militant democracy“(bojovná demokracie); samotný způsob překladu více než názorně ukazuje odlišné nazírání na tento pojem. Článek 18 německé ústavy v podstatě dává právo bránit se proti vnitřním nepřátelům demokracie (za porušení taxativně stanovených politických práv následuje jejich pozbytí). Cestu německé bojovné demokracie sleduje i česká ústavnost. V českých souvislostech je nutno hovořit zejména o materiálním právním státu, který nepřipouští podstatnou změnu náležitostí demokratického právního řádu (článek 9 odst. 2 Ústavy).
Blíže k teorii bojovné demokracie: Petr Černý: *Politický extremismus a právo,* Eurolex Bohemia s. r. o., Praha 2005, s. 12; Donald P. Kommers: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany,* Duke University Press 1997, s. 37

72 Toto však rozporuje Helena Svatošová, která uvádí, že *„Dánsko má stejnou úroveň politických práv jako Evropa“* a současně poukazuje na značné ztráty na životech amerických vojáků během druhé světové války. Helena Svatošová, Iuridicum Remedium: *Připomínky k vládní osnově novely shromažďovacího zákona*; http://www.iure.org/665592 navštíveno dne 4. března 2010

73 *Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria*, rozsudek ESLP ze dne 2. října 2001,

3.4.6 Extremistické trestné činy

Ministerstvo vnitra vede evidenci takzvaných „extremistických trestných činů“.[74] V roce 2007 Policie zaevidovala 196 trestných činů s extremistickým podtextem (tedy 0,05 % celkové zjištěné kriminality), což bylo o 52 méně než rok předtím. Převažovaly trestné činy podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení svobod člověka podle tehdy účinného §260 trestního zákona, které spolu s § 261 trestního zákona tvořily 57 % trestných činů s extremistickým podtextem (tedy 71 tr. č.). Objasněnost těchto trestných činů činila 60 %. V roce 2009 již trestných činů dle § 260 a § 261 trestního zákona bylo zaznamenáno 168, což představuje více než dvojnásobný nárůst.[75] Bez znalosti relevantních dat lze těžko činit závěr o tom, zda-li opravdu došlo k takovémuto nárůstu extremistických trestných činů, nebo zda-li je to spíše důsledek faktu, že těmto jednáním začala policie věnovat větší pozornost, než dříve.

74 Jako extremistické trestné činy MV označuje jednání naplňující skutkovou podstatu trestných činů dle
§352/2 (ex §196/2) TrZ, kvalifikovaná skutková podstata tr. č. Násilí proti skupině obyvatel a jednotlivci;
§355 (ex §198) TrZ, Hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení;
§356 (ex §198a) TrZ, Podněcování nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod;
§140/3/g (ex §219/2/g) TrZ, kvalifikovaná skutková podstata Vraždy;
§146/2/e (ex §221/2/b) TrZ, kvalifikovaná skutková podstata Ublížení na zdraví;
§145/2/f (ex §222/2/b) TrZ, kvalifikovaná skutková podstata Těžkého ublížení na zdraví;
§175/2/f (ex §235/2/f) TrZ, kvalifikovaná skutková podstata Vydírání;
§176 (ex §236) TrZ, Omezování svobody vyznání;
§179 (ex §238a) TrZ, Porušování svobody shromažďování a sdružování;
§228/3/b (ex §257/2/b) TrZ, kvalifikovaná skutková podstata Poškození cizí věci;
§400 (ex §259) TrZ, Genocidium
§403 (ex §260) TrZ, Založení, podpora a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka
§404 (ex §261) TrZ, (veřejné projevování sympatií k hnutí v §403)
Ministerstvo vnitra české republiky: *Informace o problematice extremismu na území České republiky v roce 2007;* http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2008/extrem07.pdf str. 7; navštíveno dne 22. února 2010

75 Policejní prezidium ČR: *Přehled kriminality v roce 2009;* http://www.policie.cz/soubor/statistiky-prehled-pcr-xls-486681.aspx; navštíveno dne 23. února 2010

4. Trestněprávní činnost extremistického charakteru související se shromážděními

Přestože došlo k více než zdvojnásobení počtu osob stíhaných za některé extrémistické trestné činy, celkový obraz následků zcela evidentně protiprávních (a zřejmě i trestních) jednání souvisejících s extrémistickými skupinami, zejména v souvislosti s jejich shromážděními, dává dojem spíše neefektivní práce orgánů činných v trestním řízení. Média pravidelně přinášejí zprávy o násilném průběhu těchto shromáždění, o kterém si lze navíc prostřednictvím videí zveřejněných na veřejné datové síti (častokrát extremisty samotnými) udělat vlastní obrázek. I když budeme brát v úvahu určitou snahu o senzacechtivost sdělovacích prostředků, stále je míra trestněprávního postihu konkrétních pachatelů až neuvěřitelně nízká. Pro ilustraci vybírám dva případy, které také patřily k zásadním důkazům při rozhodování o rozpuštění Dělnické strany.

V prvním případě „Bitvy o Janov“ média referovala o rozsáhlých násilných střetech extrémistů s policií (která extrémistům bránila v přístupu k oblastem obývaným cikány/Romy), údajně bylo zraněno 14 osob[76], různé záběry dostupné na internetu ukazují jednání kvalifikovatelné jakožto trestněprávní až desítek osob (například jen v útoku na protinacistického aktivistu Ondřeje Cakla se angažovalo přibližně deset extrémistů[77]), přesto policie obvinila pouhých 12 osob.[78]

Podobně násilný průběh měla například „*demonstrace proti černému rasismu*“ v Přerově 4. dubna 2009. O průběhu této demonstrace v řízení o rozpuštění Dělnické strany vypovídal kpt. Ing Rostislav Chobola. Z rozsudku: „*[kpt. Chobola] mj. popsal napadení asi 3 policistů skupinou cca 40 radikálů a cílené napadení dvou dokumentačních skupin, přestože si radikálové museli být vědomi, že se jedná o policisty kriminální služby. Svědek zároveň vypověděl, že účastníci byli ozbrojeni. Z výpovědi svědka, podle kterého již před plánovaným shromážděním policie odstraňovala z místa jeho konání připravené zbraně, lze uzavřít, že akce byla předem plánovaná a organizovaná jako násilná. Tato skutečnost podstatným způsobem zvyšuje míru její společenské nebezpečnosti.*“[79] O povaze zbraní extrémistů dostatečně vypovídá amputační poranění jednoho z nich, kterému v rukou vybuchla

---

76 Týden.cz: *Po střetech v Litvínově zůstalo 14 zraněných;* http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/po-stretech-v-litvinove-zustalo-ctrnact-zranenych_90875.html navštíveno dne 23/2/2010

77 Video Youtube.com: *Napadení Ondřeje Cakla, Janov 17.11.2008;* http://www.youtube.com/watch?v=BKxEtgZRxw8 navštíveno dne 23. února 2008

78 Týden.cz: *Janov sčítá škody po bitvě. Policie obvinila 12 výtržníků;* http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/janov-scita-skody-po-bitve-policie-obvinila-12-vytrzniku_91092.html navštíveno dne 23. února 2010

79 Rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým se rozpouští Dělnická strana Pst 1/2009-348, odstavec 578

podomácku vyrobená rozbuška, kterou chtěl hodit na policisty.[80] Po demonstraci však byly, jak plyne z mediálních zpráv, obviněny pouze 2 osoby![81]

4.1 Argument morální paniky

V souvislosti s nízkým počtem trestně stíhaných osob při popisovaném (jak mediálně, tak i přímo policií, viz svědectví kpt. Chobola výše) rozsáhlém protiprávním jednání vzniká otázka, zda-li nejde o pouhé nafouknutí celého problému do rozměrů, kterých reálně nedosahuje. Tak například Helena Svatošová hovoří o tom, že kolem celé věci vzniká morální panika[82]: *„Začalo to antiglobalisty, ... pak byl dalším terčem establishmentu CzechTek, ... nyní jsou na řadě neonacisté, fašisté a jiní xenofobové, jejichž význam je mediální kampaní nepoměrně zveličován a v podstatě jejich roli ve společenské diskusi posiluje.“*[83] Ovšem i bez nároku na hlubší zkoumání veřejně dostupných videí z výše zmíněných shromáždění je zřejmé, že v mnoha případech opravdu došlo k páchání činnosti, která by při důsledném postupu orgánů činných v trestním řízení pravděpodobně vedla k trestnímu postihu u mnohem více osob, než se tak nakonec stalo. Přestože patrně dochází k vzniku morální paniky ohledně fenoménu ultrapravicových shromáždění, neznamená to, že by byla nebezpečí s těmito shromážděními zcela fiktivní.

4.2 Omezení politických práv a individuální trestní represe

Ve světle zřejmě nedostatečné individuální represe v souvislosti se shromážděními (a potažmo účinků individuální represe jakožto individuální a generální prevence[84]) vyvstává otázka, zda-li současný společenský tlak na politická práva extrémistů nevyvstává jako přímý důsledek, či snad náhražka absence vymáhání individuální trestněprávní odpovědnosti. Zatímco NSS ve svém rozhodnutí o rozpuštění Dělnické strany právě napojení jejich

80 Miroslav Hradil, Právo: *Ultrapravicoví radikálové zaútočili v Přerově na antifašisty i na policii;* http://www.novinky.cz/domaci/165635-ultrapravicovi-radikalove-zautocili-v-prerove-na-antifasisty-i-na-policii.html navštíveno dne 23. února 2008

81 Týden.cz: *Pochod v Přerově: policie obvinila dva radikály*; http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/pochod-v-prerove-policie-obvinila-dva-radikaly_113556.html navštíveno dne 23. února 2010

82 Teorii morální paniky rozvinul Stanley Cohen. Cohen popisuje vznik morální paniky na případu relativně malých výtržností v anglických pobřežních letoviscích v letech 1964-1966, která v důsledku zcela přehnané mediální kampaně vedla k vzniku „lidových démonů“ (*folk devils*) zhmotnělých v postavách modů a rockerů. Cohen dále argumentuje, že právě způsobení morální paniky je základním kamenem pro *control culture* (autoritativní/ovládací/omezující kultura).
Stanley Cohen: *Folks Devils and Moral Panics: The creation of the Mods and Rockers*; MacGibbon and Kee, Ltd 1972 ***in*** Elaine Baldwin: *Introducing cultural studies,* Pearson Education Ltd. 2004, s. 322 - 324

83 Helena Svatošová, Iuridicum Remedium: *Připomínky k vládní osnově novely shromažďovacího zákona*; http://www.iure.org/665592 navštíveno dne 4. března 2010

84 Blíže k účelu trestu a významu individuální a generální prevence Jelínek, J. a kol.: *Trestní právo hmotné*, Leges, Praha 2009, s. 352-354

jednotlivců na „protisystémová“ sdružení a případně jejich trestnou činnost bezprostředně nesouvisející s DS označil za *„přičitatelnou DS“*[85], a v důsledku toho omezil jejich sdružovací právo (následně tedy DS nebude moci vykonávat ani právo shromažďovací, neb nebude moci shromáždění platně oznámit), například v americkém právním systému náhradu individuální represe omezením politických práv výslovně zamezila soudní judikatura: *„Shromáždění, které je konáno pro poklidnou politickou činnost, nemůže být zakázáno jen proto, že osoby na shromáždění se účastnící spáchaly jinde trestnou činnost, nebo protože je shromáždění konáno pod záštitou organizace zasazující se o nezákonné změny ve společnosti. ... Pokud shromažďující se osoby jinde provedly kriminální činy, pokud vytvořily či se zapojily do spiknutí proti veřejnému pořádku, měly by být za takové spiknutí nebo porušení platného práva stíhány.*“[86] I přes nepochybný rozdíl v přístupu k politickým svobodám mezi USA a ČR obě rozhodnutí spojují obdobná východiska, jakkoliv vedou k odlišným závěrům.

Převažujícím pohledem teorie je, že důvody rozpuštní shromáždění stojí vedle norem trestního práva. Není tedy relevantí, zda budou později výroky a jednání účastníků vyhodnoceny jako trestné činy. Zástupce úřadu hodnotí shromáždění z pohledu zákona o shromažďování, a může tak dojít k odlišným závěrům, než policie.[87] Takový výklad se však zdá, zvláště, pokud by založil dlouhodobou správní praxi, kterou by se určitým subjektům prakticky znemožnil svobodný výkon shromažďovacího práva, aniž by byl kdokoliv trestně postižen, v rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zejména ve světle rozsudku ve věci Stankov a Spojená makedonská organizace *Ilinden v Bulharsko*[88].

4.3 Nezbytnost zásahu

Organizace Ilinden byla založena v roce 1990 s působištěm především v jihovýchodním Bulharsku, v místě známém též jako Pirinská Makedonie. Podle programu bylo jejím cílem sjednocení Makedonců v Bulharsku na regionálním a kulturním základě a uznání makedonské menšiny v Bulharsku. Dále stanovy uváděly, že cílem není zpochybnit územní celistvost země a že k splnění cíle nebudou použity „násilné, brutální, nelidské ani

85 Rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým se rozpouští Dělnická strana Pst 1/2009-348, odstavec 480 (v souvislosti s činností Dělnické mládeže), odstavec 557 (přičitatelnost “Bitvy o Janov”, od které se DS snažila v průběhu řízení distancovat); obdobně o přičitatelnosti v rozsudku Mladí národní demokraté alias Křišťálová noc II

86 *De Jonge v. Oregon*, Nejvyšší soud USA, 299 US 353 (1937); http://supreme.justia.com/us/299/353/case.html navštíveno dne 25. února 2010; Ve věci nešlo o správně právní předběžnou překážku výkonu politického práva, nýbrž o trestněprávní následnou překážku, z pohledu výkonu těchto práv však jejich rozlišování nemá praktický význam, viz např. argumentace Evropského soudu pro lidská práva v případu *Ezelin v. France*

87 Petr Černý: *Právní ochrana před extremismem*, C. H . Beck, Praha 2008, s. 120

88 *Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria*, rozsudek ESLP ze dne 2. října 2001

nezákonné prostředky“.

Organizace se pokusila registrovat, avšak státní orgány registraci nepřipustily s tím, že Ilinden představuje nebezpečí pro územní celistvost státu a že její cíle jsou namířené proti jednotě národa a proklamují etnickou nenávist. Současně se Ilinden od roku 1990 (přičemž řízení se přímo týkalo akcí během let 1994-1997) pokoušel pořádat vzpomínkové akce, ty byly však vesměs úřady zakazovány, zejména s poukazem na rozhodnutí o neregistraci sdružení. Právě proti domnělému porušení shromažďovacího práva se organizace Ilinden a pan Stankov v samostatných podáních ohradily u ESLP; bylo rozhodnuto o společném řízení. Bulharsko se nejprve pokoušelo uplatnit námitky procedurálního charakteru, především že neumožnění registrace sdružení znamenalo faktický zákaz činnosti sdružení i sdružení jakožto skupiny jednotlivců, ale to u soudu neuspělo.

Žalobci tvrdili jednak nedostatek zákonného podkladu, jelikož rozhodnutí mělo záviset na libovůli starostů (odůvodnění zákazů se různilo). Dále se domnívali, že obavy úřadů z nepokojného průběhu byly nepodložené a že v podstatě zákaz shromáždění směřoval k omezení jejich práva svobody projevu. Dále poukázali na to, že zákazy se týkaly vždy konkrétních míst v určitém čase (spojeném s historickými událostmi) a v zásadě vůči nim založily generální zákaz shromažďování.

Bulharsko oproti tomu poukázalo na neklidný průběh předchozích demonstrací (např. v roce 1990), které vyústily až ve fyzické potyčky. Právě potyčky se zdály být nevyhnutelným důsledkem těchto shromáždění vzhledem k jejich provokujícímu a urážlivému protibulharskému vyznění. Dále poukázalo na fakt, že odůvodnění bylo jednotné a vždy spočívalo na protiústavních aktivitách sdružení a nebezpečí narušení veřejného pořádku. Kromě toho poukázalo na fakt, že ve skutečnosti byl žalobcům umožněn vstup na ona historická místa, pokud s sebou nenesli provokativní plakáty a vzdali se veřejných proslovů. Kromě dalšího stát poukázal na to, že vzhledem k ekonomické a politické krizi a národnostním tenzím v oblasti byla činnost sdružení zvláště nebezpečná, odvolávaje se dokonce na nebezpečí vzniku konfliktů obdobných těm v bývalé Jugoslávii. Při tom odmítal existenci makedonské menšiny a tvrdil, že i kdyby taková existovala, tak činnost Ilindenu nesměřovala k ochraně práv menšiny, ale spíše k snaze konvertovat etnické Bulhary na svou stranu a rozbít Bulharsko.

Soud se neztotožnil s názorem Bulharska, že osoby, které se chtěly účastnit shromáždění, měly násilné cíle. Dále shledal, že bezpochyby došlo k narušení shromažďovacího práva žalobce. V otázce, zda-li existovaly zákonné důvody pro takový zákaz, došel soud k závěru, že obava z ohrožení domácího pořádku byla upravena

vnitrostátním právem jakožto předpoklad zákazu shromáždění.

„*Zdá se, že shromáždění Ilindenu vytvářela určité napětí ve společnosti, vzhledem k citlivosti veřejného mínění k jejich názorům, které byly vnímány jako urážející přivlastňování si národních symbolů a vážených hodnot. Žalobci se zejména snažili uctívat historické události, kterým však přiznávali jiný význam, nežli byl v zemi obecně přijatelný ... Státní úřady však musí prokázat zvláštní ostražitost, aby zajistily, že ochrana převládajícího veřejného mínění není vykonávána na úkor menšinových názorů, jakkoliv tyto mohou být nepopulární... Kdyby každá pravděpodobnost vzniku nebo prudké výměny názorů mezi skupinami, které proti sobě stojí během demonstrace, měla ospravedlnit její zákaz, společnost by čelila zbavení možnosti slyšet různé názory na jakoukoliv otázku, která by urážela většinové mínění.*“

V otázce legitimního směřování těchto zásahů soud přistoupil také na stranu Bulharska. V otázce nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti se však již soud neztotožnil s názorem státu a odmítl zákazy postavené na pouhém faktu, že sdružení bylo dříve shledáno jako protiústavní a jako takovému mu byla odmítnuta oficiální registrace. Proto přistoupil k hodnocení důkazů o nebezpečnosti tohoto sdružení, které předložilo Bulharsko.

Přímé hrozby ze strany organizace Ilinden uplatňované Bulharskem v případě ozbrojování se soud shledal nepodloženými a v případě obavy z nepokojů jako příliš hypotetické, a přímo podtrhl skutečnost, že i když k menším nepokojům již dříve došlo, nikdy nevedly k trestnímu stíhání, a tedy mohou být jen stěží shledány dostatečným důvodem pro zákaz shromáždění.

Následně soud přistoupil k posouzení ze strany nebezpečnosti názorů a projevů sdružení Ilinden. V tomto bodě soud shledal, že volání po teritoriálních a ústavních změnách, jakkoliv jej mohou úřady vnímat jako šokující a neakceptovatelná, není dostatečným důvodem pro zákaz shromáždění. Dále soud nepřistoupil ani na argumentaci státu týkající se přisuzované propagace násilí a odmítání demokratických principů, údajných snah konvertovat bulharské obyvatelstvo na makedonské, či otázky kontroveznosti a nepřijatelnosti názorů Ilindenu pro zbytek populace.

„*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.*“[89]

89 Citace v Petr Černý: (*Bez)precedentní rozhodnutí o rozpuštění občanského sdružení*, Právní rozhledy 15/2008

Soud ve svém rozhodnutí tedy vynesl, že zákaz shromáždění žalobců nebyl z demokratického hlediska nezbytný (s tím, že i v případě časového a místního souběhu s oficiálními komemorativními shromážděními šlo učinit opatření, která by umožnila shromáždění obou skupin s odlišnými názory), a tedy Bulharsko svým postupem překročilo možná omezení shromažďovacího práva ve smyslu článku 11 odstavce 2 Úmluvy.

K otázce nezbytnosti soud shledal: „*Výraz 'nezbytný v demokratické společnosti' znamená, že případný zásah odpovídá na 'naléhavou sociální potřebu', a že je, a to zejména, přiměřený sledovanému legitimnímu cíli.*“

Toto rozhodnutí bylo vyneseno většinou šesti hlasů k jednomu. Soudkyně Botoucharova ve svém disentujícím názoru došla ke stejným faktickým závěrům, avšak vyvodila z nich přesně opačné právní důsledky. S odkazem na právo jiných pokojně se shromažďovat a na ochranu veřejného pořádku shledala, že bulharský stát nepřekročil omezení daná článkem 11 odstavcem 2, když v posuzovaných případech šlo vždy pouze o zákazy v konkrétních místech a časech[90] a navíc jednotlivým příznivcům hnutí Ilinden byl umožněn na ona místa přístup, pokud se vzdali veřejného projevování svých názorů. Poukázala na argumentaci Soudu v případu Handyside v. UK[91], kde bylo shledáno, že ve věci nezbytnosti zásahu by se měl soud spolehnout na názor státu, který tuto otázku dokáže v konkrétním případě posoudit lépe než mezinárodní soudce vzhledem k přímému a dlouhodobému kontaktu s rozhodujícími silami v zemi.

4.4 Alternativa zásahu nižší intenzity

Je zřejmé, že zásah nemůže být nezbytný, pokud lze sledovaného legitimního cíle dosáhnout jinak – tedy bez zásahu do příslušného práva či zásahem s nižší intenzitou. V souvislosti s tím Michal Bartoň upozorňuje, že je zde vůči nahrazení účelu zcela jasná alternativa nižší intenzity – tedy posečkání na shromáždění samotné a na to, jak bude probíhat, a pak až jej případně rozpustit.[92]

Michal Bartoň také u otázky „skutečného“ účelu poukazuje na fakt, že naplnění tohoto účelu zcela závisí na tom, kdo se na shromáždění skutečně dostaví a jak bude probíhat. Jako příklad si lze představit, že by například na výročí Křišťálové noci s ohledem na rozsáhlou přítomnost bezpečnostních složek a očekávatelné rozehnání nepřišli extremisté (či v

90 Na druhou stranu, v souladu s většinovým názorem soudu je nutno konstatovat, že shromáždění na jiných místech v jiných časech evidentně neměla pro Ilinden význam, neboť jejich prostřednictvím nemohlo dojít k stejně účinné manifestaci názorů.

91 *Handyside v. United Kingdom*, rozsudek ESLP ze dne 7. prosince 1976

92 Michal Bartoň: *Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezení shromažďovacího práva*, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2009, s. 180

menším počtu), nýbrž by oznámený účel demonstrace proti okupaci Iráku přivábil velký počet obyvatel Iráku žijících v česku (s čímž by pravděpodobně původní extremistický oznamovatel nepočítal).[93] V tomto světle ale vyvstává otázka jednotnosti shromáždění. Pokud přijmeme argumentaci NSS (v rozsudku *Křišťálová noc*), že oznámení shromáždění je spojeno s konkrétní osobou, která podáním toto své právo konzumuje[94], pak se dá vyvodit, že by obdobná konstrukce platila i pro konané shromáždění. Tedy že zakázané shromáždění proti okupaci Iráku oznámené extremisty by nebylo *totožným* se shromážděním převážně iráckých občanů, s cílem demonstrovat proti stejnému. Obzvláště, pokud by se původní svolavatel ani jeho zástupci na místo vůbec nedostavili a ze shromáždění by byla zřejmá absence jakýchkoliv extremistických subjektů, jen těžko by se dalo rozpustit na základě protiextremisticky podloženého zákazu (i pokud by bylo ve stejném místě a stejném čase). Adekvátnější by v takovém případě bylo považovat jej za shromáždění jiné, neoznámené, a při absenci původního svolavatele patrně jako svým způsobem spontánní, či shromáždění sui generis, na pomezí mezi svolaným a spontánním.

93 Pozn. 92 tamtéž
94 Podobně k otázce "jednotnosti shromáždění" i Ústavní soud v Nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2005 publikovaný ve Sbírce nálezů Ústavního soudu; Sp. zn. II. ÚS 459/04, viz níže

5 Lhůta pro rozhodnutí o zákazu shromáždění

Zákon o právu shromažďovacím stanoví zcela jasně krátkou lhůtu pro případné rozhodnutí o zákazu. Úřad musí rozhodnout bezodkladně, nejpozději však do tří dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení. Zřejmě pod vlivem „materiálního výkladu“, pro jehož použití se NSS vyslovil v rozhodnutí *Křišťálová noc* u „skutečného účelu“, se objevily snahy takto „materializovaně“ vykládat i další části shromažďovacího zákona, zejména tedy co se týká lhůty.

S dodržením lhůty nebyl problém pouze na úrovni správní, ale i soudní – soud má také pouhé tři dny na rozhodnutí o opravném prostředku.

Třídenní lhůta pro rozhodnutí správního orgánu byla kritizována, neboť zejména pokud bylo podání učiněno před víkendem, tak fakticky orgán k zákazu neměl dost času. Právě na to reagovala vládní novela shromažďovacího zákona, kterou byla lhůta 3 dní změněna na 3 *pracovní* dny.[95] Kritika se však snesla i na novou úpravu: shromažďovací zákon počítá s lhůtou podle hodin, takže komplikace vycházející z přepočítávání lhůty téměř dorovnává výhodu, která tímto „prodloužením“ pro orgán vznikla, stejně jako že fakticky v době nakupení dní pracovního volna by v souladu s pětidenní lhůtou pro ohlášení mohl dle zákona úřad o zákazu rozhodovat až po jeho konání, a v neposlední řadě také nepřípustné oslabování lidských práv (jakkoliv se v daném případě může zdát marginálním).[96]

S materiálním výkladem lhůty pro rozhodnutí přišel správní orgán v případu *Bureš*[97] (zmíněn výše v souvislosti s tlakem na omezování práv extrémistů). Jádro jeho argumentu tkvělo v tom, že správní orgán může přijít na protiprávní „skutečný“ účel až po uběhnutí oné lhůty a pokud se tak stane, musí zakročit. Přitom se přímo odvolal na materiální výklad shromažďovacího práva v intencích rozhodnutí *Křišťálová noc*: “*Je tedy třeba vycházet z toho, že důvody pro zákaz shromáždění mohou vzejít najevo teprve později a nelze připustit, že by zákonnost shromáždění mohla být posuzována pouze ve lhůtě 3 dnů od oznámení, event. čekat na porušení zákona při konání shromáždění a toto rozpustit.”* Takovýto extrémní výklad NSS nepřipustil jako protiústavní, neboť by povolení neurčité lhůty k zákazu shromáždění vyvolalo nejistotu oznamovatele a v podstatě stejné důsledky jako režim povolovací: *“Z hlediska nyní rozhodované věci je však nejpodstatnější, že Listina výslovně vylučuje*

95 Zákon číslo 294/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

96 Helena Svatošová, Iuridicum Remedium: *Připomínky k vládní osnově novely shromažďovacího zákona*; http://www.iure.org/665592 navštíveno dne 4. března 2010

97 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. února 2008 publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1557/2008; Sp. zn. čj. 2 AS 17/2008-77
Přímo v rozsudku je označení “*Věc: Václav B. proti Magistrátu hlavního města Plzně*”, zjevně se jedná o chybu

povolovací princip shromáždění. Jinak řečeno, rovněž zákonná úprava a její praktická realizace musí vycházet z toho, že výkon shromažďovacího práva může být podroben (nanejvýš) oznamovací povinnosti. Každý výklad, který by de facto vedl k překlopení této oznamovací povinnosti do režimu povolovacího, by proto nutně vedl k protiústavnímu výsledku."

Krátkostí třídenní lhůty se v případu *T. Havlína*[98] městský soud snažil vysvětlit, proč nepředvolal oznamovatele k soudnímu jednání (předvolal pouze jeho zástupkyni). Nejvyšší správní soud k tomu shledal: „*...soud sice chápe obtížnost, se kterou bude takové doručení účastníkovi spojeno v této konkrétní kauze, kdy existuje speciální třídenní lhůta pro rozhodnutí, to ovšem nemůže vést ke snížení ústavních garancí spravedlivého procesu, jak je vytvořila judikatura Ústavního soudu* [ve věci práva projednat věc v přítomnosti stěžovatele, pozn. autora]."

Ovšem daleko hrubšího pochybení se dopustil Městský soud v případu *Jana M.*[99], když explicitně konstatoval rozpor mezi právní úpravou soudního řádu správního a právní úpravou shromažďovacího zákona v otázce lhůty k vydání rozhodnutí. NSS přitom konstatoval, že je standardním postupem v takovém případě předložit věc Ústavnímu soudu k posouzení. Protože tak Městský soud neučinil, podal v tomto případě na místo Ústavního soudu vysvětlující výklad NSS samotný: „*V projednávané věci zákon o právu shromažďovacím stanoví, že soud rozhodne o opravném prostředku do tří dnů. Toto ustanovení (§ 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím) obsahuje právní normu speciální vůči právní normě obsažené v soudním řádu správním (§ 51 s. ř. s.), a proto je nutno ho přednostně uplatnit.*" Nezůstalo jen u toho, Nejvyšší správní soud dále podal výklad k procesnímu postupu v rámci zkrácené lhůty: „*Třídenní lhůta je velmi krátká, proto musí jednat soud neodkladně a využít všech možných prostředků, které povedou k dodržení zákona. Protože je ústavně zaručeno právo každého na veřejné rozhodnutí o jeho věci a v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem navrženým důkazům, nebude možné dodržet desetidenní lhůtu k předvolání, ale bude nutné jednání nařídit v nejbližší možné době, třeba i následující den. V těchto případech přichází v úvahu i předvolání pomocí faxu, telefonu či za pomoci kurýra.*"

Celkově se tedy dá shrnout, že lhůty pro zákaz shromáždění nelze překročit.

98 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2009; Sp. zn. 1 As 107/2008 - 100
99 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 9. 2007 publikovaný ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1385/2007; Sp. zn. č. j. 5 As 26/2007-86

6. Zákaz shromáždění obecně závaznou vyhláškou či obejitím shromažďovacího zákona

Specifickou oblastí judikatury na poli shromažďovacího práva jsou neutuchající snahy veřejné správy zasahovat do svobody shromažďování. Snad jako by se snažila dokázat pravdivost věty „kde je moc, tam je i její zneužití“. V této oblasti je zásadních několik rozhodnutí Ústavního soudu.

6.1 Skupina poslanců v. město Brno[100]

V roce 1996 plénum ÚS rozhodovalo o návrhu skupiny 32 poslanců na zrušení vyhlášky Zastupitelstva městské části Brna-střed. Šlo o vůbec první rozhodování Ústavního soudu ve věci napadení obecně závazné vyhlášky vydané městskou částí.

Vyhláška byla poměrně strohá, obsahovala všehovšudy čtyři body, které upravovaly režim využívání veřejného prostranství náměstí Svobody a zejména "*ochranu před nežádoucími aktivitami*". Za ty vyhláška považovala "*hlučná veřejná shromáždění, reklamní a komerčně zaměřené akce vyjma akcí pořádaných pro humanitární účely, doprovázené hudebními produkcemi, nebo jiné akce narušující běžný provoz v tomto prostoru.*" V případě nahlášení shromáždění, jejichž "*záměry"* odporovaly dané vyhlášce, měl úřad městské části Brno-střed určit "*vhodnou náhradní lokalitu*".

Zatímco navrhovatelé dané vyhlášce vytýkali zřejmý rozpor s článkem 19 Listiny a rozpor s kogentními ustanoveními Zákona o právu shromažďovacím a také snahu upravit vyhláškou záležitosti vyhrazené pouze úpravě zákonné (čl 19. odst. 2 listiny), druhá strana se vyjádřila, že vyhláška byla přijata na základě "*četných stížností a peticí obyvatel, v zájmu ochrany klidu, bezpečnosti občanů a pořádku*". Při tom se zastupitelstvo opíralo o právní názor, že "*pokud ust. § 8 zákona č. 84/1990 Sb.*[101] *dává národnímu výboru právo, aby s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhl svolavateli jiné místo nebo jinou dobu konání shromáždění, pak předmětná vyhláška, která pouze negativně vymezuje nežádoucí aktivity, v žádném případě nezasahuje do práva občanů shromažďovat se a není tedy ani v rozporu s čl. 19 Listiny. Zastupitelstvo vycházelo při vydání vyhlášky z toho, že veřejné shromáždění je obecní záležitostí veřejného pořádku tak, jak má na mysli ust. § 14 odst. 1 písm. o) zákona o obcích*[102]".

100Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 123/1996 Sb.; Sp. zn. Pl. ÚS 40/95

101§ 8 Zákona o právu shromažďovacím: *"Úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavateli, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu."*

102§ 14 odst. 1 písm. o) zákona č. 367/1990, o obcích: "*Do samostatné působnosti obce patří zejména místní*

Nejprve se plénum vypořádalo s otázkou, zda-li vůbec smí městská část vydávat obecně závazné vyhlášky: "*Jestliže tedy platná právní úprava výslovně nevylučuje možnost přenést pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek na městské části či obvody, lze dovodit, že v tomto směru ponechal zákonodárce zastupitelstvům statutárních měst prostor, aby zvážila, v jakém rozsahu připustí či nepřipustí vydávání obecně závazných vyhlášek částmi města.*"

Po formální stránce soud shledal, že vyhláška byla vydána potřebnou většinou zastupitelů a byla vyvěšena po předepsanou dobu, avšak v rozporu se zákonem o obcích byla podepsána pouze starostou městské části[103].

Dále soud posoudil, zda-li je vyhláška právním předpisem nejen svým názvem, ale i obsahem. Zde shledal určitou vnitřní rozpornost, když i přes spíše pouze informativní obsah má vyhláška i obsah normativní v místě, kde vymezuje pojem veřejného prostranství náměstí svobody[104].

Soud svým rozhodnutím nakonec napadenou vyhlášku zrušil, avšak z jiných důvodů, než se domáhali navrhovatelé: "*Po podrobném rozboru obsahu napadené vyhlášky však Ústavní soud nesdílí názor navrhovatelů, že předmětná vyhláška v rozporu s článkem 19 Listiny, jakož i v rozporu s kogentními ustanoveními zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, předem vylučuje konání shromáždění na určitém veřejném prostranství, případně, že svolavatelům shromáždění je vlastně předem navrhována jiná lokalita. Podle názoru Ústavního soudu napadená vyhláška především nesplňuje nároky, které je nezbytné v právním státě klást na kvalitu obecně závazných vyhlášek obcí, ať již v oblasti samosprávné či přenesené působnosti ... Nespadá tedy do samosprávné působnosti obce ani její části jakkoli výkon tohoto práva normativně upravovat, ale je věcí přenesené působnosti obce vydat v případě potřeby individuální správní akt. Napadená vyhláška je tedy v rozporu s čl. 1 a čl. 104 Ústavy, jakož i s ustanovením § 14 odst. 1 zákona o obcích.*"

Z pohledu shromažďovacího práva má zásadní význam následující argumentace Ústavního soudu: "*Pokud jde o napadenou vyhlášku, lze ji označit obecně za akt samosprávy městské části, který z větší části pouze informuje o tom, jaké aktivity na určeném veřejném prostranství individuálně povolovány zpravidla nebudou (pokud jde tedy o ty činnosti, které*

---

záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní (městské) policie, s výjimkou rozhodování o přestupcích"

103§ 52 odst. 3 zákona č. 367/1990, o obcích: "*Starosta spolu se zástupcem starosty nebo jiným radním podepisuje obecně závazné vyhlášky a jiná usnesení obecního zastupitelstva. Pokud není ustanoven tajemník obecního úřadu, je starosta nadřízen všem pracovníkům obecního úřadu a plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních předpisů.*"

104Článek 1 odst. 2 dané vyhlášky: "*Veřejným prostranstvím náměstí Svobody se rozumí vlastní plocha náměstí včetně nástupů do přilehlých objektů (pasáže, vchody) a přilehlých ulic do hloubky 10 metrů.*"

povolení nepochybně podléhají, jako jsou obchodní a kulturní akce atd.) případně, pokud jde o výkon práva shromažďovacího, je dáváno potencionálním svolavatelům shromáždění na vědomí, že mohou počítat s postupem podle zákona o právu shromažďovacím, tedy s nabídnutím jiné lokality k pořádání shromáždění (zřejmě ve smyslu § 8 zákona č. 84/1990 Sb.) a patrně i se zákazem shromáždění z důvodu ochrany zájmů obyvatelstva (§ 10 odst. 3 cit. zákona)." Takovýto výklad shromažďovacího práva je však nanejvýš rozporný. Pokud soud posuzoval vyhlášku jako celek, tedy i ve světle jejího článku 1 odst. 4 "*V tomto prostoru mohou být výjimečně pořádány kulturní a politické akce schválené orgány města nebo Městské části Brno-střed,*" dá se ve svém důsledku říci, že se jednalo o posvěcení povolovacího modelu výkonu shromažďovacího práva. Nepolitická a nekulturní shromáždění spadající pod působnost shromažďovacího zákona by prostě byla zakazována už jen proto, že úřad by byl sám vázán vlastní vyhláškou.

Avšak zdá se, že na kontroverzní závěr soudu, že se jedná o "*akt samosprávy městské části, který z větší části pouze informuje*[105] *o tom, jaké aktivity na určeném veřejném prostranství individuálně povolovány zpravidla nebudou,*" jímž v podstatě ÚS dal vykonavatelům přenesené samosprávy na poli shromažďovacího práva *carte blanche* k obejití zákazu povolovacího režimu[106], veřejná správa ani soudní praxe naštěstí nenavázaly.

6.2 Přednosta Okresního úřadu v Kladně v. město Stochov[107]

Návrh, který řešil Ústavní soud v roce 2001, je zajímavý zejména proto, že v něm jde o vyhlášku obce, která zcela zřejmě zasahuje do shromažďovacího práva, avšak opět se jejímu posouzení primárně z tohoto pohledu soud vyhnul. Vyhláška je také zvláštní v tom, že zasahuje do výkonu práva, jehož uplatnění po čistě povrchním posouzení nepodléhalo ohlašovací povinnosti v souladu s §4 odst, 1 písm. b) shromažďovacího zákona.[108]

Město Stochov v červnu 2000 vydalo obecně závaznou vyhlášku, podle které měla městská rada *"s přihlédnutím k potřebě zajistit veřejný pořádek v obci v době veřejných oslav Svatováclavského posvícení"* určit termín konání oslav, stejně jakožto místo, na němž budou během těchto oslav umístěny prodejní stánky a zařízení lunaparků a jiných podobných atrakcí.

105Zvýrazněno autorem
106Čl. 19 Listiny: „*... Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.*"
§1 odst. 4) Zákona o právu shromažďovacím: „*Ke shromáždění není třeba předchozího povolení státního orgánu*"
107Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2001 publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 110/2001 Usn.; Sp. zn Pl. ÚS 1/01
108§ 4 odst. 1 písm. b) Zákona o právu shromažďovacím:*"Shromáždění musí být oznamována úřadu s výjimkou shromáždění pořádaných církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutí a jiných průvodů a shromáždění sloužících k projevům náboženského vyznání"*

Podle navrhovatele si tím město přisvojilo právo občanů rozhodnout, kdy se shromáždí k posvícení slavnosti. Navrhovatel se domníval, že v tomto případě však nejde o zásah dle článku 19 Listiny, a uplatňoval porušení ustanovení č. 2 odst. 4 Ústavy, podle něhož je každý oprávněn činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, a dále porušení článku 11 odst. 4 Listiny, tedy neoprávněného zásahu do vlastnického práva prostřednictvím uložení povinnosti provozovat zařízení lunaparků na pozemcích soukromých vlastníků.

Město Stochov se pochopitelně necítilo porušovat ani jedno z výše uvedených ústavních práv a tvrdilo, že podstatou sporu není "*spor o rozsah shromažďovací svobody či o možnou míru omezování vlastnického práva a svobodného podnikání, nýbrž o rozsah míry samosprávy, a proto navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky v plném rozsahu zamítl.*"

Ústavní soud k tomu shledal: *„Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva, nicméně má za to, že napadená vyhláška v čl. 2 odst. 1 písm. a) učinila předmětem své regulace vztahy, jež takovýmto způsobem regulovat nelze. Již samotné vyjádření „oslavy Svatováclavského posvícení" navozuje úzkou souvislost s církevním výročím vztahujícím se k osobě sv. Václava, a to nejen s náboženskými oslavami a obřady s tímto křesťanským svátkem spojenými, ale i zvyky a konvencemi, jež si občanská společnost ve svém historickém vývoji ve vztahu k tomuto svátku vytvořila i mimo rámec církevních struktur. Je nepochybně právem i jiných komunit občanské společnosti rozhodnout se, zda vůbec, případně kdy a v jakém rozsahu se shromáždí k oslavám konaným v této souvislosti. Místní samospráva má nepochybně právo k vydání omezujících opatření k ochraně veřejného pořádku, nicméně přisvojením si práva rozhodnout přímo o termínu konání těchto oslav obec vstupuje do vztahů existujících mezi občany a církevními či jinými společenskými subjekty. Tím vystupuje ze své samostatné působnosti, jejímž pojmovým znakem je právě to, že obec spravuje samostatně „své záležitosti". Rozhodování o konání oslav Svatováclavského posvícení je tak neadekvátním prostředkem k ochraně veřejného pořádku, neboť přesahuje meze jeho lokální povahy. ... Ústavní soud proto sdílí navrhovatelův názor, že čl. 2 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky města Stochov je v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, a rovněž s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, podle kterých nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá."*

Opětovně se tedy Ústavní soud vyhnul přímo nabízené možnosti posoudit otázku

z hlediska práva shromažďovacího. Ve svém důsledku totiž dikce vyhlášky znamenala, že v případě ohlášení „*Svatováclavských oslav*“ by se její účastníci mohli shromáždit pouze v místě a čase stanoveném městskou radou. Bohužel se soud i nyní spokojil s konstatováním protiústavnosti z důvodu porušení jiných práv než těch zaručených článkem 19 Listiny.

6.3 Ministr vnitra v. město Cheb[109]

V dané kauze se město Cheb snažilo prostřednictvím obecně závazné vyhlášky omezit určité společensky negativně vnímané jevy. Konkrétně vyhláška zakazovala na veřejně přístupných místech volné pobíhání zvířat, vstup se zvířaty na místa, kde si hrají děti, vodní plochy a místa, kde se koupají občané, a provádění žebrání. Na konkrétně vyjmenovaných veřejných místech se dále zakazoval prodej, podávání a konzumace alkoholických nápojů, tento zákaz se však výslovně nevztahoval na shromáždění dle zákona o právu shromažďovacím. Argumentem a contratio lze tedy dovodit, že se na shromáždění vztahovala ostatní omezení (volný pohyb zvířat, žebrání).

Ústavní soud (v tomto případě celkem pochopitelně) se otázkou z pohledu shromažďovacího práva nezabýval, když se spokojil s konstatováním, že vymezení „*veřejně přístupných prostranství*“ nesplňuje imperativ určitosti právního zákazu. Ustanovení zakazující konzumaci alkoholu zase shledal jako odporující zákonu o ochraně před alkoholismem a toxikomanií[110].

6.4 Občanské sdružení O. ž. p. v. Nejvyšší správní soud[111]

Toto rozhodnutí je zajímavé ze dvou důvodů. Jednak se stěžovatel nedomohl ochrany před NSS, ale až u ÚS. Současně také Ústavní soud zabránil tomu, aby mohl být zákaz shromažďování nastolen obejitím shromažďovacích norem díky použití nesouvisejícího zákona.

Stěžovatel uplatňoval porušení celé plejády ústavních práv. Soud po přezkoumání věci přisvědčil porušení práva na spravedlivý proces a v jeho důsledku i práva shromažďovacího a dalšími možnými porušeními se pak již nezabýval.

109Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2004 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 567/2004 Sb; Sp. zn. Pl. ÚS 50/03

110Zákon České národní rady č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi § 4 odst. 3 písm. a) „*Obce v samostatné působnosti mohou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej a podávání alkoholických nápojů nebo tabákových výrobků v zařízeních veřejného stravování, v prodejnách potravin nebo na jiných veřejně přístupných místech*“ (zákon neumožňuje zakázat konzumaci, pouze prodej a podávání)

111Nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2005 publikovaný ve Sbírce nálezů Ústavního soudu; Sp. zn. II. ÚS 459/04

Stížností bylo napadeno rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který zamítl žalobu stěžovatele, jíž se domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva kultury ČR, kterým bylo zamítnuto jako nepřípustné jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, neboť stěžovatel nebyl účastníkem řízení a neměl tedy právo podat odvolání.

Dle názoru NSS záleží možnost, zda-li účastníkem řízení mohou být další osoby v tom, zda-li mohou být konkretizovány. V daném případě, kdy rozhodnutím Magistrátu bylo Národní kulturní památce Vyšehrad nařízeno uzavření areálu v konkrétních dnech, byla povinnost uložena de facto každému. Vymezení okruhu účastníků jako „každý“ NSS nepřipustil ani při přihlédnutí k shromažďovacímu zákonu, neboť stále okruh potencionálních oznamovatelů shromáždění zůstával neuzavřený. Ani fakt, že stěžovatel shromáždění fakticky ohlásil, dle názoru NSS nezaložil právo být účastníkem daného řízení.

Ústavní soud však takový výklad považoval za protiústavní a jednoznačně se postavil na stranu stěžovatele: *„Nelze pominout, že stěžovatel oznámením zamýšleného shromáždění realizoval své shromažďovací právo, garantované mu čl. 19 Listiny spolu se zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Dle stávající úpravy není výkon tohoto práva vázán na povolení orgánu veřejné správy, ale lze jej realizovat na podkladě řádného a úplného oznámení. To stěžovatel učinil, jak potvrzuje i Úřad Městské části Praha 2. Právě postupem dle tohoto zákona se stěžovatel vyčlenil ze skupiny osob, jejichž práva mohou být napadeným rozhodnutím dotčena pouze hypoteticky, aniž by tyto subjekty byly jakkoli specifikovány. Po příslušném oznámení je totiž stěžovatel jasně konkretizován, "ve hře" je ohrožení jeho konkrétních práv a tato situace je známa orgánům veřejné moci. Za dané situace tak nelze takový subjekt a jeho práva přehlížet, a to i když jde o specifické řízení.”*

Soud zcela výslovně shledal obcházení zákona o právu shromažďovacím: *“Ačkoli totiž bylo formálně rozhodnutím magistrátu jen uložena určitá povinnost NKP Vyšehrad, via facti jím bylo též zabráněno konat řádně ohlášené shromáždění, plánované stěžovatelem. V projednávaném případě tak právě touto cestou byl zjevně obcházen zákon o právu shromažďovacím, který zcela jasně vymezuje, za jakých okolností a jakým způsobem lze ohlášené shromáždění zakázat. Tyto okolnosti zjevně nebyly naplněny a shromáždění ohlášené stěžovatelem zakázáno - způsobem stanoveným zákonem – nebylo.*“

Ústavní soud však nezůstal pouze u konstatování porušení práva na spravedlivý proces a práva shromažďovacího, ale nepřímo pobídl i k odškodnění za protiprávní znemožnění výkonu práva shromažďovacího: *„Ústavní soud vzal při posuzování projednávaného případu v úvahu i skutečnost, že doba ohlášeného (a zmařeného shromáždění) již uplynula. Nemohl však pominout skutečnost, že stěžovatel má možnost*

postupu dle zák. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci ... pokud by nezákonným rozhodnutím byla způsobena škoda, což Ústavní soud nemůže v dané fázi řízení hodnotit. Podmínkou pro postup dle tohoto zákona je zrušení nezákonného rozhodnutí. Proto, ačkoli samotným zrušením rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a případným dalším řízením zjevně již nedojde k nápravě porušení ústavně garantovaných práv stěžovatele, rozhodl, že je třeba napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu ... zrušit.“ Prozatím však nezbývá než netrpělivě čekat na budoucí judikaturu soudů ve věcech odškodnění za protiprávní zásahy do shromažďovacího práva (ať už ze strany veřejné moci, či soukromých osob).

7 Rozpuštění shromáždění

Pravomoc rozpouštět shromáždění zákon vtěluje zástupci úřadu, kterému je svolavatel povinen vytvořit podmínky pro řádné plnění jeho úkolů, zejména mu umožnit sledování průběhu shromáždění a provedení úkonů nezbytných k případnému rozpuštění shromáždění.

Nastanou-li objektivní důvody pro rozpuštění shromáždění, zástupce úřadu vyzve svolavatele, aby shromáždění neprodleně ukončil. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno, a vyzve je, aby se pokojně rozešli. Sdělení musí obsahovat důvody rozpuštění stejně jako poučení o následcích neuposlechnutí a musí být učiněno kvalifikovaným způsobem, tedy tak, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním všichni mohli seznámit (zde je zřejmě nezbytné použití minimálně megafonu).

7.1 Zakázané shromáždění

Shromáždění, které se koná, ačkoliv bylo zakázáno, musí zástupce úřadu obligatorně rozpustit. Zde spadají nejen shromáždění zakázaná správním úřadem, ale i ze zákona. V případě nepřítomnosti zástupce úřadu jej smí, při dodržení stejného postupu, rozpustit i příslušník Policie České republiky ve službě. Důvodem rozpuštění je tedy samotný fakt konání zakázaného shromáždění.

Obdobně zástupce úřadu rozpustí shromáždění, které ve večeních hodinách pokračuje i po stanovené době ukončení.

7.2 Oznámené shromáždění

Shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno, může být rozpuštěno, jestliže se podstatným způsobem odchýlilo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz z tzv. „politických důvodů“, tedy pokud by jeho účel směřoval 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 a nesnášenlivosti z těchto důvodů, dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti, či jinak porušovat ústavu a zákony. Prosté odchýlení, které však nenaplňuje znaky §10 odst. 1 shromažďovacího zákna, nemůže být důvodem rozpuštění. Výkladem se dá dovodit, že pro tento důvod smí shromáždění rozpustit pouze zástupce úřadu, a ani v případě jeho absence tato pravomoc

nepřechází na příslušníka Policie ČR. Současně je při tom nutné dbát na respektování širokého výkladu svobody projevu, zejména ve světle judikatury ESLP a rozhodnutí ve věci *Stankov* (viz výše v části věnující se otázce nezbytnosti zásahu).

Dalším případem je situace, kdy účastníci shromáždění páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo sjednat jiným způsobem, především zákrokem proti jednotlivým pachatelům. Zde již o rozpuštění může v nepřítomnosti zástupce úřadu rozhodnout i *velící* příslušník Policie ČR. Rozpuštění je v tomto případě až subsidiárním k sjednání nápravy jiným způsobem – zcela zjevně tedy musí být učiněny kroky k sjednání nápravy směřující před samotným rozpuštěním.

Zdá se, že bylo cílem zákonodárce, aby nastoupení policisty do primární role zástupce úřadu bylo aplikovatelné pouze v případě páchání trestné činnosti, nikoliv pouhého naplnění důvodů pro zákaz shromáždění. Páchání trestných činů tak lze považovat jako kvalifikovaný důvod pro rozpuštění ve srovnání se samotným naplněním důvodů pro zákaz.

Zde je důležité poznamenat rozhodnutí Komise ve věci *Křesťané proti rasismu a fašismu*[112], ke kterému se také často ve své judikatuře vrací Evropský soud pro lidská práva. V roce 1980 Komise shledala, že možnost násilných protidemonstrací, popřípadě možnost, že by se k shromáždění přidali extrémisté s násilnými cíli, kteří nejsou členy organizujícího sdružení, nemůže jako taková být příčinou zákazu demonstrace. I v případě, že by existovalo reálné riziko, že se shromáždění stane nepokojným v důsledků vývoje mimo kontrolu organizátorů, není takové shromáždění zbaveno ochrany, a proto jakákoliv omezení na něj vztažená musí být v souladu se zákonem a s cílem sledovat jeden nebo více konkrétních zájmů. Je tedy zřejmé, že pokud se shromáždění vymkne kontrole v důsledku například infiltrace ideových protivníků, pak takové shromáždění stále podléhá ochraně státu a jako takové nemůže být rozpuštěno. V takovém případě musí mít jednoznačně přednost zásah proti narušitelům i s důsledky z něho vyplývajícími.[113]

7.3 Neoznámené shromáždění

Shromáždění, které se koná, aniž by bylo oznámeno, nelze rozpustit pro pouhou absenci oznámení: „*Skutečnost, že shromáždění nebylo oznámeno podle § 5 zákona č.*

112*Christians against Racism and Facism v. United Kingdom,* European Commission, (1980) 21 *Decisions & Reports* 138. ***in*** Nihal Jayawick Rama: *The Judicial Application of Human Rights Law – National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge University Press 2002, s. 726

113Rušení shromáždění může být nejen přestupkem, ale i trestným činem. Tím je omezování ve výkonu shromažďovacího práva násilím, pod pohrůžkou násilí nebo pohrůžkou jiné těžké újmy, za které stanoví trestní zákoník trest odnětí svobody až na dvě léta. Také protivení se pořádkovým opatřením svolavatele nebo určených pořadatelů shromáždění podléhajícího oznamovací povinnosti může vést k odnětí svobody v délce až jednoho roku, § 179 Zákona číslo 40/2009 Sb., trestní zákoník

84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, není sama o sobě důvodem pro rozpuštění shromáždění, které se bez takovéhoto oznámení koná. Rozpuštěno může být pouze způsobem uvedeným v § 12 odst. 1 až v případě, že nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 až 3 tohoto zákona, nebo v případě, že účastníci takového shromáždění páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům. Okolnost, že shromáždění nebylo oznámeno podle §5 zákona, sama o sobě není důvodem pro rozpuštění shromáždění.“[114]

V podstatě se dá říci, že neoznámené shromáždění se dá rozpustit za stejných podmínek, za jakých by se mohlo řádně oznámené zakázat, popřípadě rozpustit.

7.4 Rozehnání shromáždění

Samostatnou otázkou je problém rozehnání shromáždění policií. Samotný zákon hovoří pouze o „rozpuštění shromáždění“ a jeho předpokladech, k průběhu se blíže nevyjadřuje. Stejně i teorie nedává podrobnější náhled. Petr Černý například stroze konstatuje, že „[*p*]*okud se účastníci nerozejdou, je na místě zásah Policie.*“[115] Obdobně učební text policie, věnující se celé škále hromadných narušení pořádku, v kapitole *Doporučené postupy policie při konání shromáždění* hovoří pouze o podmínkách pro rozpuštění shromáždění a rozehnáním se nezabývá.[116]

Světlo na tuto problematiku vrhl Nejvyšší správní soud ve věci *Berčík*[117], když konstatoval, že „*samotná skutečnost, že konkrétní shromáždění bylo či nebylo zakázáno, totiž ještě neřeší všechny praktické problémy, které mohou nastat. Nelze tak zcela vyloučit, že i v případě shromáždění, které bylo zakázáno, nebude dán důvod k jeho násilnému "rozehnání", byť účastníci neuposlechnou výzvy k rozpuštění ve smyslu ustanovení § 12 citovaného zákona, pakliže v konkrétním případě by se jevil tento zákrok jako nepřiměřený.*“ Nejvyšší správní soud, zdá se, důsledně vyžaduje aplikaci obecného principu přiměřenosti zákroku policie v případě rozehnání shromáždění. Pro rozehnání shromáždění nestačí pouze sledovat naplnění předpokladů rozpuštění (spolu s kvalifikovaným způsobem jeho provedení), či zkoumat přiměřenost individuálních zákroků konkrétních policistů (tedy otázka možného zneužití síly jednotlivci), ale je třeba prioritně vyřešit otázku přiměřenosti samotného zásahu jako celku. Právní teorie se doposud této oblasti v souvislosti se shromažďovacím právem příliš

114Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 1997; Sp. zn. čj. 28 Ca 348/96-25

115Petr Černý: *Právní ochrana před extremismem*, C. H . Beck, Praha 2008, s. 129

116Pavel Macek, David Zámek: *Policie a hromadná narušení veřejného pořádku,* Policejní akademie České republiky v Praze, Praha 2007, s. 30

117*Adam Berčík v Úřad městského obvodu Ústí nad Labem – město,* Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. dubna 2009; Sp. zn. čj. 1 AS 30/2009-70

nevěnovala.

8 Následný postih

Omezení svobody shromažďovací nemusí mít nutně formu předběžnou (tedy například zákazu, či bránění v přístupu na místo shromáždění) a průběžnou (rozpuštění, neochránění shromáždění), ale i následnou, přičemž i na tuto se vztahují obecné podmínky (tedy zákonný podklad, legitimní cíl a nezbytnost zásahu). Takovýto výklad nebyl vždy obecně přijímán, byl zaveden judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Zásadním rozhodnutím pro vývoj této doktríny byl případ advokáta *Rolanda Ezelina*[118], který se účastnil shromáždění na podporu nezávislosti Guadeloupe a na podporu Guadeloupského obchodního svazu, v jehož vedení Ezelin stál. Státní orgány viděly v pozadí demonstrace podporu 3 militantních separatistů, kteří byli v předcházejících procesech odsouzeni k 15 dnům vězení a pokutám.

V průběhu demonstrace došlo ke škodám na veřejném majetku a hlasitým urážkám soudní moci (včetně čmáranic na soudní budovy). Sám Ezelin z toho přímo viněn nebyl, ale Francie se snažila prosadit, že jakožto člen advokátní komory se měl od těchto nepokojných projevů distancovat, popřípadě opustit procesí, a že samotným nedistancováním se tyto nepokoje pasivně povzbuzoval (což bylo spatřováno již v jeho samotné přítomnosti a nesení plakátu).

První instance neshledala v jednání p. Ezelina nic protiprávního, po odvolání státního zástupce byl však odsouzen k udělení důtky. V tomto p. Ezelin spatřoval porušení článku 10 (Svoboda pojevu) a 11 (Svoboda shromažďování a sdružování) Úmluvy.

Z pohledu francouzského státu nedošlo ke kolizi s právy p. Ezelina, jelikož mu v účasti na demonstraci ani v svobodě projevu (nesení plakátu) nebylo nijak bráněno, ani před jeho počátkem, ani v jeho průběhu – byl pokárán až dodatečně za „jednání" v rozporu s jeho příslušností v komoře.

Soud s takovýmto výkladem zásadně nesouhlasil. Soud shledal, že „*omezení ve smyslu čl. 11 odst. 2 se nemohou vztahovat pouze na omezení před a v průběhu shromáždění, ale takže na ta přijatá po shromáždění.*"

Stát dále namítal, že přestože sám p. Ezelin se choval mírumilovně, sankce jemu udělená nenarušila svobodu shromažďování, jelikož se samotné shromáždění vymklo kontrole. K tomu soud shledal, že „*...jiné než pokojné záměry nebyly p. Ezelinovi samotnému ve věci přičítány. ... Soud shledal, že [udělením důtky] bylo omezeno právo pokojně se shromažďovat.*" Soud se dále věnoval otázce, zda-li toto omezení mohlo být ospravedlnitelné

118*Ezelin v. France*, rozsudek ESLP ze dne 26. dubna 1991

v souladu s literou čl. 11 odst. 2. Nejprve ve věci „souladu se zákonem“ shledal, že pro udělení důtky existovaly zákonné podklady. Dále se soud zabýval legitimitou omezení, v čemž se ztotožnil s názorem Francie, že opatření bylo legitimní, neboť jeho cílem bylo „zamezit porušování veřejného pořádku“. Nakonec se soud věnoval otázce „nezbytnosti v demokratické společnosti“. Soud tuto otázku posuzoval skrz měřítko proporcionality, kdy porovnával Francií namítanou naléhavost potřeby potrestání s možným vznikem strachu advokátů se veřejně shromažďovat a vyjadřovat. Soud shledal, že nebyly splněny požadavky nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti (šesti hlasy ku třem).

Zásadní otázkou, se kterou se musí národní orgány umět vyrovnat při postihu účastníků shromáždění, je, zda-li je konkrétní osoba ve zvláštním postavení, tak jak požaduje zákon (tedy, zda-li je opravdu svolavatelem či osobou pověřenou shromáždění řídit). Právě to úřady špatně vyhodnotily v případu *Milana Štefance*[119]. Ten se v květnu 2000 účastnil průvodu, jehož účastníci chtěli v Brně dát najevo svou nespokojenost s vlivem automobilové dopravy na životní prostředí a lidské zdraví. Průvod byl zakázán příslušným úřadem městské části s odkazem na nebezpečí pro zdraví účastníků a omezení dopravy v rozporu s veřejným zájmem. Tento zákaz po podání opravného prostředku potvrdil i krajský soud, avšak až den po konání shromáždění.

Pan Štefanec odmítal, že by byl pořadatelem shromáždění, nicméně úřady tak vůči němu vystupovaly s odůvodněním, že jako takový vystupoval – používal megafon k oslovování účastníků průvodu, komunikoval s policií a vyskytoval se na čele průvodu. Panu Štefancovi byla uložena pokuta 500 Kč na základě zákona a shromažďování; podle ustanovení § 14 odst. 1, postihujícího pořádání zakázaného shromáždění. Odvolání bylo zamítnuto Magistrátem města Brna; soudní ochrany se pan Štefanec domoci nemohl, neboť v té době platné ustanovení neumožňovalo soudní ochranu proti pokutám do výše 2000 Kč. Následně podaná ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

ESLP poukázal na několikeré nedostatky rozhodování českých orgánů. V prvé řadě šlo o porušení práva domoci se přezkumu nezávislým orgánem (neboť Ústavní soud nemohl věc rozhodnout v plné jurisdikci, tedy skutkovou i právní stránku věci, jak to požaduje judikatura ESLP; v mezidobí došlo k zrušení ustanovení o 2 000 Kč hranici, to však již na postavení stěžovatele stejně nemělo žádný vliv). Dalším faktem bylo, že úřady panu Štefancovi svévolně přiřkly pozici svolavatele, a to zejména proto, že se hlasitě projevoval. Za samotnou účast by postižen být nemohl, a tak úřady jeho hlasitý projev postihly prostřednictvím „našroubování“ pozice svolavatele; současně byla známa identita opravdové

119*Štefanec v. The Czech Republic*, rozsudek ESLP z 18. října 2006

svolavatelky, proti té však žádný postih uplatněn nebyl (respektive byl zrušen odvolacím orgánem). Proto ESLP došel k závěru, že k postihu pana Štefance došlo za jeho výroky, a to na základě ustanovení shromažďovací zákona, který zcela jednoznačně neumožňuje výklad, který by mohl být podstatou uložení pokuty za projevy, a proto soudci jednomyslně rozhodli, že došlo k porušení práva svobody projevu pro absenci zákonného podkladu; dalšími předpoklady, tedy existencí legitimního cíle a nezbytností zásahu, se již soud pro bezpředmětnost nezabýval.

Z pohledu judikatury českých soudů je významné rozhodnutí Ústavního soudu o ústavní konformitě trestního rozhodnutí ve věci *ing. P. G.*[120]. Stěžovatel se v ústavní stížnosti podané v roce 2004 domáhal zrušení rozhodnutí Nejvyššího soudu o odmítnutí dovolání v trestní věci. Neveřejnost jednání, kterým bylo rozhodnuto o odmítnutí odvolání, považoval za zásah do svých ústavních práv, konkrétně do práva na veřejné projednání. Kromě toho uplatňoval i porušení práva petičního. Ústavní soud odmítl možné porušení práva na veřejné projednání, neboť bylo „*veřejné projednání věci umožněno u nalézacího a odvolacího soudu*". Dále se soud vyjádřil k podmínkám neveřejného odmítnutí dovolání a účelu tohoto institutu.

Z pohledu shromažďovacího práva je však významné posouzení druhého namítaného porušení ústavních práv, tedy práva petičního. To stěžovatel shledal v samotné příčině trestního řízení, která tkvěla v jeho snaze fyzicky zabránit policistům v předvedení jiné osoby. K tomu policisté přistoupili po té, co je soukromá osoba požádala o ochranu svého majetku. Majitel soukromého, veřejně přístupného, pozemku si přál ukončení shromáždění, které na něm údajně spontánně vzniklo. V jeho průběhu se účastníci snažili oslovovat kolemjdoucí a nabízet jim k podpisu petice. Policisté poté, co si ověřili, že žádné shromáždění nebylo ohlášeno, přistoupili k perlustraci přítomných. Poté, co jedna osoba odmítla ověření totožnosti, přistoupili policisté k jejímu předvedení, načež na jednoho z nich zezadu skočil P. G., přičemž jej chytil za krk a způsobil mu drobné oděrky. P. G. na svém jednání nespatřoval nic špatného, neboť zásah policistů považoval za neoprávněný, a svůj zákrok tím pádem vysvětloval jakožto pomoc v nutné obraně proti nezákonnému narušení petičního práva předváděné osoby.

Soud se však s jeho hodnocením neztotožnil: „*Stěžovatel namítá, že akce probíhala podle petičního zákona, přestože objektivně nesla všechny vnější materiální znaky shromáždění ve smyslu zákona o právu shromažďovacím, a bylo by ji proto nutno ohlásit. I petiční zákon váže právo vyzývat občany, aby petici svým podpisem podpořili, na způsob*

120Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. května 2004; Sp. zn. I ÚS 176/04

neodporující zákonu (§ 4 odst. 1 petičního zákona). Policisté přijeli na žádost majitele, který tvrdil, že je rušen ve svém vlastnickém právu shromážděním osob, které (jak policisté ověřili) nebylo ohlášeno. ... Výzvu k prokázání totožnosti bylo proto nutno za dané situace (neoznámená "spontánní" akce, spočívající v rozdávání letáků a sbírání podpisů za použití megafonu, probíhající bez souhlasu majitele v jeho objektu) považovat za oprávněnou, protože existovalo důvodné podezření z přestupku neoprávněného zabrání veřejně přístupného objektu či neoprávněného užívání cizího majetku. Situace, v níž policisté zasahovali, nevykazovala takové jednoznačné skutkové znaky, aby bylo možno jednoznačně stanovit, který z těchto dvou přestupků je pravděpodobně páchán, když nebylo namístě dospět k závěru, že o žádný přestupek nejde. Jinak řečeno, omezení petičního práva popisovaným zásahem nepovažuje Ústavní soud za neproporcionální vzhledem k ústavně konformnímu zájmu na ochraně veřejného pořádku.“

V zásadě tedy lze konstatovat, že soud přisvědčil výkladu, podle kterého lze do shromažďovacího práva zasáhnout v případě podezření z páchání přestupku, přestože na místě není zcela zřejmé, které protiprávní jednání z několika možných bylo spácháno.

Zde je na místě dobré připomenout, jakým způsobem často policie přistupuje k ochraně pořádku na veřejných shromážděních: Mnohdy neprodyšně uzavře prostor konání shromáždění a přístup povolí pouze osobám, které se podvolí osobní prohlídce (s cílem ověřit, zda-li není ozbrojená) a přistoupí na videozáznam své osoby s občanským průkazem přiloženým k tváři. Přitom se jedná bezesporu o překážku přístupu na shromáždění, která je dle shromažďovacího zákona výslovně přestupkem, a při šíři, v jaké je policií přístup bráněn, by se dalo uvažovat i o trestněprávní odpovědnosti velících důstojníků. Stejně tak jiné perlustrace, prováděné s či bez přímé souvislosti se shromážděními, jsou často odůvodňovány až dodatečně, popřípadě vůbec, s odkazem, že se jedná o „šedou zónu“, ale v zásadě jsou prý legitimní už jen pro to, že jsou pro výkon činnosti policie nezbytné.

9 Závěr

Svoboda shromažďování je vedle dalších politických svobod pevně zakotvena v právním řádu současné České republiky. Přestože se dají ze strany veřejné správy registrovat určité restriktivní tendence, až na výjimky se dá říci, že soudní moc je jim pevnou a účinnou bariérou.

Celkově se dá zákonná úprava a správní praxe v oblasti shromažďování považovat za ústavně a mezinárodněprávně konformní. Existují však výjimky, které by neměly být opomíjeny. K nim se řadí například striktní český zákonný zákaz souběžného pořádání shromáždění na stejném místě, otázky způsobilosti oznámit shromáždění, zákaz zakrytí obličeje a vyvíjející se judikatura týkající se otázky „skutečného účelu".

Zákaz souběžných shromáždění v důsledku čistě jazykového výkladu vede k znemožnění protidemonstrací, což je ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

S protidemonstracemi souvisí další problém, kterým je povinnost chránit shromáždění. Na tomto poli jako by stát tápal. Někdy je policie schopna zajistit ochranu, jindy se stává pouze jakýmsi polozúčastněným svědkem událostí, kterému se snad nechce do ničeho moc míchat. Jindy je zase až příliš aktivní, například, když povolí přístup na demonstraci pouze osobám, které se podvolí kvalifikované perlustraci. Práva však náleží bdělým, takže na posouzení ústavního a zákonného souladu takovýchto kroků si budeme muset počkat, dokud se proti nim někdo neohradí soudní cestou.

Zatímco velká část praxe a judikatury na poli shromažďovacího práva má obecný charakter, některé instituty přicházejí v úvahu zcela či výrazně více v souvislosti se shromážděními extrémistů. Zejména aktivizace neonacistů a jejich snahy o získání politické legitimity skrz infiltraci Dělnické strany, spolu s násilným průběhem některých shromáždění, vedou k voláním po omezení jejich shromažďovacích práv. V intencích obecně přijímaného zařazení českého právního systému mezi takzvané „bojovné" či „bránící se" demokracie by se takový postup zdál být legitimním. V současné době jej lze však jen stěží nazvat nezbytným – ultrapravice má ve společnosti naprosto marginální podporu a stát má stále k dispozici účinnější a méně intenzivní možnost zásahu.

Touto možností je využití trestněprávního postihu. Zásah do politických práv by měl být až tou poslední možností obrany proti silám ohrožujícím stát a společnost, ve světle takřka chybějícího trestněprávního postihu jednotlivců se však zdá, že nastupuje přímo na jeho místo. Čistě v souvislosti s extremisty důvody pro zákaz či rozpuštění shromáždění nacházejí

svůj protějšek v trestním zákoníku. Veřejná moc má dostatek prostředků zasáhnout proti kriminálním vyjádřením názorů jednotlivců, a pokud tak neučiní, z pohledu autora této práce se sama svou nečinností zbavuje práva zasáhnout proti kolektivním politickým právům shromáždění těchto jednotlivců. S široce přijímaným názorem, že omezení shromažďovacího práva stojí zcela nezávisle na případném vyhodnocení porušení norem trestního práva se autor nemůže ztotožnit.

Zejména koncepce předpokládaného „skutečného" účelu shromáždění se už zdá překračovat hranice ústavnosti. Kromě dalších okolností totiž stojí zejména na posouzení osoby svolavatele, přičemž z jeho dřívějšího jednání vyvozuje jednání budoucí. Přitom pomíjí, že jakkoliv obecně nepřijatelným, zavrženíhodným či zvráceným se může dřívější jednání zdát, k jeho postihu jsou určeny jiné instituce, tedy orgány činné v trestním řízení a nikoliv správní orgány činné v evidenci ohlášených shromáždění. Kromě toho nepřijatelně upřednostňuje hluboký zásah do shromažďovacího práva podložený domněnkou (byť s požadavkem silného důkazního břemene) před zásahem podloženým reálným naplněním konkrétních skutkových podstat, tedy rozpuštěním shromáždění po porušení daných ustanovení zákona.

Odhlédneme-li od extremistických entit, můžeme s trochou nadsázky sledovat extrémní výklady shromažďovacího zákona z pera veřejné správy, ať už se to týká překračování třídenní lhůty pro „naléhavý veřejný zájem", nebo zajištění „veřejného pořádku" omezením shromažďovacího práva veřejnou vyhláškou, soudy se vždy postavily proti snahám omezovat politická práva. To dává naději, že v případě střetu těch několika málo institutů shromažďovacího zákona, které dávají z pohledu ústavní a mezinárodněprávní konformity důvod k pochybnostem, zvítězí výklad práva rozšiřující nad výkladem restriktivním.

10. Bibliografie

Monografie

- Elaine Baldwin: *Introducing cultural studies,* Pearson Education Ltd. 2004, 467 s.
- Petr Černý: *Právní ochrana před extremismem*; C. H. Beck, Praha 2008, 255 s.
- Petr Černý: *Politický extremismus a právo*, Eurolex Bohemia, Praha 2005, 207 s.
- Gregory Henry Fox: *Humanitarian Occupation*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, 320 s.
- Jelínek, J. a kol.: *Trestní právo hmotné*, Leges, Praha 2009, 824 s.
- Donald P. Kommers: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany,* Duke University Press 1997, 620 s.
- Jiří Kopal: *Občan, zákon a policie,* Ekologický právní servis, Brno 2002, 94 s.
- Nihal Jayawick Rama: *The Judicial Application of Human Rights Law – National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge University Press 2002, 965 s.
- Miloš Hrubý, Jan Černý: *Nezvaní Hosté – sborník textů pro města a obce, které se zamýšlejí nad možností aktivně bránit shromážděním z nenávisti*; Člověk v tísni, o. p. s., Praha 2009, 98 s.
- Pavel Macek, David Zámek: *Policie a hromadná narušení veřejného pořádku,* Policejní akademie České republiky v Praze, Praha 2007, 110 s.
- Ministerstvo vnitra České republiky: *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím,* Tiskárna Ministerstva vnitra, 2009, 76 s.

Komentáře

- Jiří Jirásek ***in*** Karel Klíma (ed.): *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. vydání, Aleš Čeněk, Praha 2009, s. 1128-1134 (článek 17. Listiny)
- V. Pavlíček a kol.: *Ústava a ústavní řád ČR, komentář*, *2. díl Práva a svobody*, Linde, Praha 1999, 501 s.
- Luboš Jemelka, Jan Břeň: *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*; ASPI, Praha 2007, 160 s.

Odborné časopisy

- Michal Bartoň: *Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezení shromažďovacího práva*, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2009
- Petr Černý: *Zákaz shromáždění*, Právní Rozhledy 5/2008
- Petr Černý: (*Bez)precedentní rozhodnutí o rozpuštění občanského sdružení*, Právní rozhledy 15/2008
- Patrik Frk: *Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím*, Právní Rozhledy 16/2006

- Jan Smidmayer, Andrea Rezková: *Potřebujeme nový shromažďovací zákon? Studie o českém shromažďovacím právu,* Právník 4/2002
- Jan Hart: *Svoboda projevu v USA a Evropě*, Právní Rozhledy 1/2002

Právní předpisy

- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého
- Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon
- Zákon č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku
- Zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
- Zákon č. 280/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- Vyhláška č. 95/1974 Sb., o Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace
- Sdělení č. 169/1991 Sb., o uložení listiny o přístupu České a Slovenské Federativní Republiky k Opčnímu protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, sjednanému v New Yorku dne 16. prosince 1966
- Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8
- Smlouva o Evropské unii

Všechny ve znění pozdějších předpisů.

Judikáty

- *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Republik Österreich*, rozhodnutí ESD ze dne 12. června 2003, Případ C-112/2000
- Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva *ve věci Christians against Racism and Facism v. United Kingdom*, European Commission, ze dne 16. července 1980
- Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 29. června 1998, *ohledně připustnosti stížnosti Borise Stankova a Spojené makedonské organizace Ilinden proti Bulharsku*;
- *Handyside v. United Kingdom*, rozsudek ESLP ze dne 7. prosince 1976
- *Plattform „Ärtzte für das Leben" v. Austria*, rozsudek ESLP ze dne 21. července 1988,
- *Ezelin v. France*, rozsudek ESLP ze dne 26. dubna 1991
- *Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria*, rozsudek ESLP ze dne 2. října 2001
- *Öllinger v. Austria*, rozsudek ESLP ze dne 29. června 2006
- *Štefanec v. The Czech Republic*, rozsudek ESLP z 18. října 2006
- *De Jonge v. Oregon*, Nejvyšší soud USA, 299 US 353 (1937)
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 123/1996 Sb.; Sp. zn. Pl. ÚS 40/95 (citován jako „Skupina poslanců v. Město Brno")
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. října 2000; Sp. zn. IV. ÚS 470/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2001 publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu pod č. 110/2001 Usn.; Sp. zn Pl. ÚS 1/01 (citován jako „Přednosta okresního úřadu v Kladně v. Město Stochov")
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. května 2004; Sp. zn. I ÚS 176/04 (citován jako „věc ing. P. G.")
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2004 publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 567/2004 Sb; Sp. zn. Pl. ÚS 50/03 (citován jako „Ministr vnitra v. Město Cheb")
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2005 publikovaný ve Sbírce nálezů Ústavního soudu; Sp. zn. II. ÚS 459/04 (citován jako „Občanské sdružení O. ž. p. v. Nejvyšší správní soud")
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. října. 2007 publikovaný ve sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1385/2007; Sp. zn. č. j. 5 As 26/2007-86 (citován jako „případ Jana M.")
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. listopadu 2007 publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1468/2008; Sp. zn. čj. 8 AS 51/2007-67 (citován jako „Křišťálová noc")
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. února 2008 publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem R 1557/2008; Sp. zn. čj. 2 AS 17/2008-77 (citován jako „případ Bureš")
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2009; Sp. zn. 1 As 107/2008 – 100 (citován jako „případ T. Havlína")

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. dubna 2009; Sp. zn. čj. 1 AS 30/200 (citován jako „případ Berčík“)
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2009; Sp. zn. čj. 8 AS 7/2008-116 (citován jako „Křišťálová noc II“)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým se rozpouští Dělnická strana Pst 1/2009-348
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 1997; Sp. zn. čj. 28 Ca 348/96-25

Internetové stránky

- Ministerstvo vnitra České republiky: *Informace o problematice extremismu na území České republiky v roce 2007;* http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2008/extrem07.pdf navštíveno dne 22. února 2010
- Helena Svatošová, Iuridicum Remedium: *Připomínky k vládní osnově novely shromažďovacího zákona,* http://www.iure.org/665592 navštíveno dne 4. března 2010
- Internetové stránky politické strany MORAVANÉ v Olomouckém a Pardubickém kraji, www.moravane.info
- Rozhodnutí primátora města Plzně Ing. Pavla Rödla ze dne 17. ledna 2008 Č. j.: RA 69/08; http://www.zlu.cz/dokumenty/proti_neo/Plzen/rozhodnuti_primatora.pdf
- Plzeňský deník: *Právníci podpořili postoj plzeňského primátora Rödla* http://plzensky.denik.cz/zpravy_region/pravnici_souhlasi_20080118.html
- Tomáš Hájek, Lidové noviny: *Čeští extremisté chystali útoky a únosy, cvičili se v táborech;* http://www.lidovky.cz/cesti-extremiste-chystali-utoky-na-elektrarny-a-unosy-policistu-pyt-/ln_domov.asp?c=A091105_071139_ln_domov_pks
- Policejní prezidium ČR: *Přehled kriminality v roce 2009;* http://www.policie.cz/soubor/statistiky-prehled-pcr-xls-486681.aspx
- Týden.cz: *Po střetech v Litvínově zůstalo 14 zraněných;* http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/po-stretech-v-litvinove-zustalo-ctrnact-zranenych_90875.html
- Týden.cz: *Janov sčítá škody po bitvě. Policie obvinila 12 výtržníků;* http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/janov-scita-skody-po-bitve-policie-obvinila-12-vytrzniku_91092.html
- Týden.cz: *Pochod v Přerově: policie obvinila dva radikály*; http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/pochod-v-prerove-policie-obvinila-dva-radikaly_113556.html
- Miroslav Hradil, Právo: *Ultrapravicoví radikálové zaútočili v Přerově na antifašisty i na policii;* http://www.novinky.cz/domaci/165635-ultrapravicovi-radikalove-zautocili-v-prerove-na-antifasisty-i-na-policii.html
- Video Youtube.com: *Napadení Ondřeje Cakla, Janov 17.11.2008;* http://www.youtube.com/watch?v=BKxEtgZRxw8

Abstract

This paper called „Freedom of assembly and extremism“ deals with current issues of assembly laws in the Czech republic. Firstly, the author briefly introduces the history of assembly laws, which go as long as to the revolutionary year of 1848. The current system is based on announcement concept – the institutions merely collect announcements. Before the assembly itself they become active only in certain cases – i. e. if there is already other assembly announced at the same spot, or if the purpose is unlawful. Unlike in some previous periods, today's Czech bill of the rights clearly states, that *„Assembly shall not be subject to official permit.“*

The international fundaments lie within the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights, while nationally the fundaments of freedom of assembly lie within the article 19 of the Czech Bill of Human Rights and provisions of the Assembly Act (No. 84/1990).

The paper introduces important elements of the assembly law generally, while it goes into more details in cases that have strong relationship to extremism, i. e. the new conception of Supreme administrative court, which allows the administrative bodies to replace the announced purpose of assembly, when it has strong confirmation, that the „real purpose“ of assembly is unlawful.

This new concept is an answer of wider concern over activization of extremist activity in recent years. While general public hails efforts to curb extremits' rights to demonstrate, author of this paper searches, whether such measures towards are necessary. He concludes, that restrictions on extremists' political rights, such as ban on their assembly due to unlawful „real purpose“, might be taking place instead of criminal prosecution of acts of concrete individuals, and as such should be viewed as unnecessary even in the light of the „militant democracy“ doctrin, which is widely accepted in today's Czech republic.

Generally the paper describes different institutes of assembly law, such as announcement, state's responsibility to protect an assembly, the reasons for a ban on an assembly, efforts of some local governments to curb freedom of assembly, which were all deemed by the Constitutional court as unconstitutional and therefore repealed, as well as the issue of dissolving an assembly and subsequent sanctions.

Shrnutí

Tato diplomová práce se zabývá současnými otázkami a výzvami shromažďovacího práva v České republice. Úvodem je zběžně nastíněna historie a vývoj až od revolučního roku 1848. Současný systém je založen na ohlašovacím principu, tedy že správní úřady pouze vedou evidenci shromáždění a stávají se činnými až v případě, že dojde k naplnění důvodů pro zákaz – například, pokud je již na daném místě oznámeno jiné shromáždění, nebo pokud účel shromáždění odporuje zákonu. Nebylo tomu tak vždy, dnes však Listina základních práv a svobod jasně říká, že „*shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.*“

Mezinárodní základ shromažďovacího práva spočívá v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zatímco vnitrostátně je založena článkem 19 Listiny základních práv a svobod a zákonem číslo 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

Práce vysvětluje důležité instituty shromažďovacího práva obecně, přičemž zachází do větších podrobností, když mají silný vztah k extremismu, například nová koncepce Nejvyššího správního soudu „*skutečného účelu*“ shromáždění, která dovoluje správním úřadům nahradit oznámený účel, pokud mají dostatek důkazů o účelu protizákonném.

Tato nová koncepce je odrazem širšího znepokojení ohledně narůstající aktivity extremistických subjektů v posledních letech. Zatímco veřejnost volá po omezení shromažďovacího práva extremistů, autor této práce zkoumá, zda-li je přijetí podobných opatření nezbytné. Dochází k závěru, že omezení politických práv extremistů, jako například zákazy shromáždění pro jejich nezákonný „předpokládaný účel“ mohou nastupovat jako náhražka absentujícího kriminálního postihu konkrétních jednotlivců za jejich konkrétní činy a jako taková by měla být shledána nikoliv nezbytnou i ve světle doktríny bránící se/bojovné demokracie, která je v České republice široce uznávána.

Obecně tato práce popisuje různé instituty shromažďovacího práva, jako je oznámení, povinnost státu chránit shromáždění, důvody pro zákaz konání shromáždění, snahy některých samospráv omezit shromažďovací svobodu, které Ústavní soud shledal neústavními a zakázal, stejně jako otázky rozpouštění shromáždění a následného postihu.

Klíčová slova

svoboda shromažďování, politické svobody, extremismus, svolání shromáždění, oznámení, konání, rozpuštění, rozehnání, následný postih, skutečný účel, předpokládaný účel, článek 19 listiny, bojovná demokcacie, bránící se demokracie

freedom of assembly, political freedoms, extremism, convening an assembly, announcement, course of assembly, dissolution of assembly, real purpose, supposed purpose, article 11 of European Convention on Human Rights, militant democracy, streitbare Demokratie,