

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Miroslava Jaššová

**Aktuálne problémy práva zhromažďovacieho v Českej republike a na
Slovensku**

Diplomová práca

Olomouc 2011

Prehlasujem, že som diplomovú prácu na tému Aktuálne problémy práva zhromažďovacieho v Českej republike a na Slovensku vypracovala samostatne a citovala som všetky použité zdroje.

V Žiline dňa 2. 5. 2011

Miroslava Jaššová

Ja, nižšie podpísaná Miroslava Jaššová, autorka diplomovej práce na tému „Aktuálne problémy práva zhromažďovacieho v Českej republike a na Slovensku“, ktorá je literárnym dielom v zmysle zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorskom, dávam týmto svoj súhlas podľa §4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochrane osobných údajů správcovi, ktorým je:

Univerzita Palackého v Olomouci

Křížkovského 8, Olomouc, 771 47, Česká republika

k spracovaniu údajov v rozsahu: meno a priezvisko v informačnom systéme, a to vrátane zaradenia do katalógov, sprístupneniu mena a priezviska v katalógoch a informačných systémoch Univerzity Palackého, a to vrátane neadresovaného sprístupnenia pomocou metódy diaľkového prístupu. Údaje môžu byť takto sprístupnené užívateľom služieb Univerzity Palackého. Realizáciu sprístupnení zaisťuje vnútorná zložka Univerzity Palackého.

Súhlas sa poskytuje na dobu trvania ochrany autorského diela podľa zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorskom.

V Žiline dňa 2. 5. 2011

Miroslava Jaššová

„Chcela by som sa týmto poďakovať vedúcemu mojej diplomovej práce, Doc. JUDr. Jiřímu Jiráskovi, CSc., za odborné vedenie práce, pomoc, prínosné podnety a pripomienky, a v neposlednej rade za trpezlivosť a ochotu, ktorej sa mi od neho v priebehu písania diplomovej práce dostávalo. Tiež by som sa rada poďakovala mojej rodine a priateľom za ich podporu a trpezlivosť.“

Použité skratky:

Ústava SR	- Ústava Slovenskej republiky
Ústava ČR	- Ústava České republiky
LZPS	- Listina základných práv a slobôd
ZhrZ	- Zákon o právu shromažďovacím (ČR) - Zákon o zhromažďovacom práve (SR)
ESLP	- Európsky súd pre ľudské práva
NSS ČR	- Nejvyšší správní soud České republiky
úrad	- príslušný správny orgán podľa ZhrZ

OBSAH

1. ÚVOD	7
2. HISTÓRIA PRÁVA ZHROMAŽĎOVACIEHO V ČESKEJ REPUBLIKE A NA SLOVENSKU	9
3. CHARAKTERISTIKA PRÁVA ZHROMAŽĎOVACIEHO	13
4. PRAMENE PRÁVNEJ ÚPRAVY	15
4.1. Medzinárodneprávne dokumenty	15
4.2. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva	16
4.3. Listina základných práv a slobôd	17
4.4. Zákon o práve zhromažďovacom	19
5. ZÁKON O PRÁVE ZHROMAŽĎOVACOM A JEHO AKTUÁLNE PROBLÉMY	20
5.1. Pojem „zhromaždenia“	20
5.2. Medze zhromažďovacieho práva	20
5.3. Zvolanie zhromaždenia	23
5.4. Oznámenie zhromaždenia	23
5.5. Neoznámenie zhromaždenia	29
5.6. Práva a povinnosti zvolávateľa a účastníkov	29
5.7. Príslušnosť úradu	30
5.8. Zákaz zhromaždenia a doba jeho ukončenia	30
5.9. Lehoty	36
5.10. Rozpustenie zhromaždenia	40
5.11. Správne delikty proti zhromažďovaciemu právu	44
6. ĎALŠIE AKTUÁLNE PROBLÉMY PRÁVA ZHROMAŽĎOVACIEHO V PRAXI	48
6.1. Protiprávna aplikácia zákona o pozemných komunikáciách	48
6.2. „Predpokladaný“ účel zhromaždenia	49
6.3. Problém tzv. chilling effectu	52
7. ZÁVER	55
8. ZOZNAM POUŽITÝCH ZDROJOV	57

1. Úvod

Právo zhromažďovacie ako jedno zo základných ľudských práv, je jednoznačne právom v demokratickej spoločnosti nevyhnutným. Súvisí so slobodou prejavu a s právom vyjadriť verejne svoj názor, čo je pre kvalitu ľudského života a spolužitia nepostrádateľné, pretože iba tak sa formuje spoločnosť, rozvíja sa a postupne ide ďalej. Iba vyjadrovaním odlišných názorov a stanovísk, pri určitej dávke tolerancie a ochoty ku kompromisom sa dá v civilizovanom svete hľadať riešenia životných problémov, aby pokiaľ možno každý jednotlivec mohol žiť spokojný a plnohodnotný život.

Tému o práve zhromažďovacom som si vybrala práve z dôvodu, že podľa mňa je jedným z najsilnejších prostriedkov, ako spoločný názor viacerých ľudí nielen vyjadriť (*vox populi*), ale i presadiť. Nedá sa opomenúť, že práve prostredníctvom neho došlo k mnohým reformám v spoločnosti, v štátoch i vo svete, keď ľud spojený spoločnou myšlienkou a snom nielen prispel, ale priamo viedol k dôležitým spoločenským udalostiam. V súčasných dobách môžeme tiež sledovať, že práve pri rodiacej sa demokracii v nejakej krajine stojí práve zhromaždenie ľudu, ktoré týmto pre demokraciu typickým spôsobom žiada demokraciu.

Nie každé zhromaždenie a prostredníctvom neho prejavovaný názor však môže byť pre demokraciu prijateľný. Tento inštitút vo veľkej miere využívajú práve extrémisti, ktorí uvedomujúc si silu zhromaždenia sa snažia o spoločenský prevrat práve prostredníctvom neho. Sloboda prejavu ako ju pozná demokracia musí i tieto menšinové názory vstrebávať, ale pokiaľ sa stanú skutočnosťou, zásahom verejnej moci im musí byť zabránené. „*Moje práva končia tam, kde začínajú práva iných*“ je riešenie, ktoré má byť v demokratickej spoločnosti medzníkom určujúcim mieru slobody a nevyhnutnosť obmedzenia.

Vo svojej práci som sa snažila zamerať na charakteristiku práva zhromažďovacieho, jeho históriu, význam a úlohu v demokratickej spoločnosti, priebeh, ústavné i zákonné medze, ako i jeho najväčšie úskalia a nedostatky, ktoré som pri jeho podrobnom študovaní objavila a ktoré podľa môjho názoru sú jeho problémom. Za cieľ svojej práce som si dala jednak z dostupnej literatúry a jednak z rozhodovacej praxe súdov zistiť a popísať, aké sú nedostatky súčasnej právnej úpravy tohto práva z hľadiska vnútroštátnych úprav a jednak snažiť sa dať návod, ako tieto problémy odstrániť, alebo aspoň minimalizovať, prípadne poskytnúť tomuto právu vyšší stupeň kvality. Počas písania tejto práce som využívala najmä rozhodnutia súdnych orgánov Českej republiky i Slovenska, ďalej rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, tiež som využívala odborné články i komentáre a v nemalej miere uvedené

zákony. Postupovala som takým spôsobom, že som popisovala jednotlivé inštitúty zhromažďovacieho práva a k nim som uvádzala aktuálne problémy, ktoré v nedávnej dobe riešili jednak sudy a jednak vedecké authority vo svojich odborných článkoch a literatúrach. Pri spracovaní súdnych rozhodnutí som sa snažila nezájsť ďalej, ako päť rokov od vydania rozhodnutia do súčasnosti, aby sa skutočne jednalo o problémy „aktuálne“. Hneď na úvod v práci popisujem stručnú históriu práva zhromažďovacieho na pochopenie, ako sa toto právo formovalo a využívalo. Za históriou sa snažím stručne popísať charakteristiku práva zhromažďovacieho, jeho piliére a vlastnosti. Nasledujúca kapitola obsahuje aktuálne pramene tohto práva v Českej republike i na Slovensku, jednak vnútroštátne i medzinárodné, prípadne tiež vzťah medzi nimi. Ďalšie kapitoly tvoria jadro mojej práce, kde sa snažím popísať s ohľadom na zákonné znenie aktuálne problémy, ktorým v nedávnej dobe až do súčasnosti čelilo zhromažďovacie právo. V jednotlivých častiach sa snažím systematicky poukazovať na úskalia i jednotlivé argumenty v konkrétnych situáciách, prípadne zrovnávaním rozhodovacej praxe súdov Českej republiky i Slovenska nájsť riešenie.

Pevne verím, že po prečítaní tejto diplomovej práce bude čitateľ dostatočne oboznámený so zhromažďovacím právom, pochopí súčasné problémy tohto práva, prípadne mu poskytne obraz alebo nápad, ako toto právo zlepšiť.

2. História práva zhromažďovacieho v Českej republike a na Slovensku

Po vzniku Československej republiky boli zákonom číslo 11/1918 Sb. (tzv. recepčný zákon) recipované rakúske a uhorské zákony a nariadenia. Dovtedy sa na územie Čiech, Moravy a Sliezka vzťahovali zákony bývalého Rakúska a na územie Slovenska právne normy bývalého Uhorska. Na území Rakúska bolo zhromažďovacie právo sčasti zakotvené ústavne a sčasti upravené zákonmi. Na území Uhorska, kde bol vývin odlišný, bolo zhromažďovacie a spolčovacie právo sférou vládnej moci, ktorú vykonával kráľ prostredníctvom zodpovedného ministra a s malými výnimkami ho upravovali ministerské nariadenia a nie zákony.¹

Po vzniku Československej republiky v roku 1918 bolo právo zhromažďovacie ústavne zakotvené v § 113 Ústavnej listiny Československej republiky z roku 1920 (ktorá bola uvedená zákonom č. 121/1920 Sb.) a podľa ktorého právo kľudne a bez zbrane sa zhromažďovať je zabezpečené. Ústavná listina predpokladala, že výkon práva zhromažďovacieho upraví zákon², konkrétne § 113 odst. 3 stanovil: „Zákonem mohou se zavést omezení zvláště pro shromáždění na místech sloužících veřejné dopravě, pro zakládání spolků výdělečných a pro účast cizinců v politických spolicích. Tímto způsobem může se stanovit, jakým omezením podléhají zásady předcházejících odstavců za války nebo tehdy, vypuknou-li uvnitř státu události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek.“³

Recepčným zákonom teda bol do právneho poriadku Československej republiky okrem iných recipovaný aj zákon o práve zhromažďovacom (č. 135/1867). Tento zákon bol prijatý po páde Bachovho absolutizmu a platil až do konca septembra 1951 na území Česka, Moravy a Sliezka ako územia patriace bývalému Rakúsku. Rozlišoval zhromaždenia v uzatvorených miestnostiach, ktoré podliehali oznamovacej povinnosti a zhromaždenia pod šírým nebom, konanie ktorých si vyžadovalo úradné povolenie (§ 2 a § 3). Úrad mohol zhromaždenie zakázať, ak jeho účel odporoval trestnému zákonu alebo ktorého konanie by ohrozovalo verejnú bezpečnosť či všeobecné dobro (blaho) (§ 6). Pojem verejné blaho je veľmi široký a poskytoval úradom pomerne rozsiahlu právomoc. Zákon taxatívne vymedzil zákaz konania

¹ MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacieho a združovacieho práva na našom území. *Právny obzor*, 74, 1991, č. 9 – 10, s. 491-492

² JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanu, zákon o právu shromáždovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. ASPI, Praha 2007, s. 69

³ UKROP, Milan. *Pramene ústavného vývoja 1918-1992*. Akadémia Policajného zboru Slovenskej republiky, Bratislava 1992, s. 36)

zhromaždenia v rozpätí 5 míľ od miesta zhromaždenia ríšskej rady alebo krajinského snemu (§ 7), zákaz organizovania zhromaždenia cudzincami (§ 8) a zákaz účasti ozbrojených osôb na zhromaždení (§ 9).⁴

Keďže zhromažďovacie právo bolo v Uhorsku upravené viacerými nariadeniami ministra vnútra, na Slovensko sa po rozpade Rakúsko-Uhorska a po vzniku Československej republiky vzťahovala nová úprava zhromažďovacieho práva obsiahnutá v nariadeniach ministra s plnou mocou č. 735/1919 týkajúca sa potilických sprievodov a č. 4916/1920, ktoré sa týkalo ostatných zhromaždení. Od roku 1868 vysielala vrchnosť na každé zhromaždenie svojho zástupcu s právomocou zasahovať do samotného priebehu zhromaždenia, poprípade ho rozpustiť, a to aj násilne. Podľa nariadenia č. 766/1898 pres. B. M. sa konanie nepovoleného alebo pokračovanie v rozpustenom zhromaždení považovalo za priestupok, ktorý sa trestal väzením s peňažnou pokutou.⁵

Predpoklady pre konanie zhromaždenia boli nasledujúce: muselo byť podané oznámenie s presným určením miesta, účelu a dĺžky jeho konania, toto oznámenie museli predložiť aspoň štyria spoľahliví a svojprávní uhorskí občania s bydliskom v mieste konania zhromaždenia, a toto muselo byť učinené v lehote 48 hodín pred jeho začatím. Policajná vrchnosť vzala oznámenie na vedomie, ak účel zhromaždenia nebol protizákonný a jeho konanie nepredpokladalo ohrozenie verejnej alebo majetkovej bezpečnosti, verejného poriadku alebo verejného zdravotníctva. V prípade protizákonnosti alebo ohrozenia verejného poriadku vrchnosť konanie zhromaždenia zakázala, a to aj v prípade, ak už vzala na vedomie jeho konanie. Aj naďalej platilo obmedzenie pre cudzincov, ktorí nemohli byť organizátormi zhromaždenia a vystúpiť na ňom mohli len s povolením vrchnosti, ktorá mohla na zhromaždenie vysielat' svojich zástupcov. Ten istý režim sa vzťahoval aj na verejné zhromaždenia pod šírým nebom a sprievody (musel byť presne určený jeho smer), okrem ľudových slávností a zábav, cirkevných procesií a púťí, svadobných a pohrebných pochodov, ktoré nepodliehali oznamovacej povinnosti.⁶

Pri tomto zrovnávaní môžeme vidieť, že právna úprava spadajúca na územie bývalého Rakúska bola modernejšia a lepšia, práve kvôli zákonnej úprave, na rozdiel od Uhorskej úpravy spočívajúcej v ministerských nariadeniach ako podzákonných predpisoch. Ako som už spomenula, táto úprava platila na území Česka a Slovenska do roku 1951.

⁴ MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacieho a združovacieho práva na našom území. *Právny obzor*, 74, 1991, č. 9 – 10, s.43

⁵ tamtiež

⁶ tamtiež

Je dôležité ešte spomenúť v tridsiatych rokoch prijatý ústavný zákon č. 330/1938 Zb. z. a n. o splnomocnení k zmenám ústavnej listiny a ústavných zákonov republiky Česko-Slovenskej a o mimoriadnej moci nariadení, ktorým došlo k postupnému obmedzovaniu základných ľudských práv, vrátane práva zhromažďovacieho. Išlo o tzv. zmocňovací zákon, ktorý umožnil, aby výkon zhromažďovacieho práva upravovala aj druhotná právna norma – vládne nariadenie. Konkrétne sa to prejavilo tým, že vláda svojím nariadením č. 12/1939 Zb. II. novelizovala zákon č. 135/1867 ř. z., o práve zhromažďovacom, v ktorom stanovila, že priestupky podľa tohto zákona a prepisov, príkazov a zákazov podľa neho vydaných testajú – bez újmy súdneho stíhania – okresné (štátne) policajné úrady pokutou do 50 000 K alebo väzením do 6 mesiacov. Právna úprava z tohto obdobia patrí k najsmutnejším okamihom českého zhromažďovacieho práva. Aj napriek tomu dochádza v roku 1939 o obrovským národným manifestáciám.⁷

V povojnovej Ústave 9. května, v § 24 bolo stanovené, že sa zaručuje právo zhromažďovacie, ak sa tým neohrozuje ľudovo-demokratické zriadenie alebo verejný pokoj a poriadok. Výkon tohto práva mal upraviť zákon. Týmto zákonom bol zákon č. 68/1951 Zb. o dobrovoľných organizáciách a zhromaždeniach, ktorým sa konečne na území Česka a Slovenska odstránili rozdiely v úprave zhromažďovacieho práva. Podľa § 6 je občanom v zhode so záujmami pracujúceho ľudu zaručený výkon zhromažďovacieho práva, ak sa ním neohrozuje ľudovo-demokratické zriadenie, alebo verejný pokoj a poriadok. Týmto vlastne iba zopakoval ústavné limity zhromažďovacieho práva a v § 7 veľmi stručne charakterizoval povinnosti zvolávateľov a účastníkov.⁸

Tiež sa podľa § 8 zmocňuje minister vnútra, aby v dohode so zúčastnenými členmi vlády vydal podrobné predpisy k prevedeniu tohto zákona. Týmto predpisom bola vyhláška ministra vnútra č. 320/1951 Ú. 1. (č. 348/1951 Ú. v.) o dobrovoľných organizáciách a zhromaždeniach. Vo vyhláške sa rozlišujú zhromaždenia, ktoré nepodliehajú ohlasovacej povinnosti – ľudové slávnosti, manifestácie, zhromaždenia usporadúvané verejnými činiteľmi (§ 7), schôdzky organizácií v miestnostiach prístupné členom a pozvaným hosťom (§ 8), schôdze spolkov prístupné ich členom (§ 9), zhromaždenia veriacich v kostole alebo v modlitebni slúžiace výhradne bohoslužobným úkonom, procesie, púte, svadobné sprievody, pohreby a iné sprievody slúžiace na výkon náboženského vyznania, ak sa konajú obvyklým spôsobom (§ 10). Táto nevinne formulovaná podmienka smerovala k obmedzovaniu výkonu

⁷ JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. ASPI, Praha 2007, s. 70

⁸ „Svolavatelé shromáždění a členové jeho předsednictva se starají o udržení pořádku ve shromáždění; každý jeho účastník je povinen dbát jejich pořádkových pokynů.“

náboženských obradov. Ostatné zhromaždenia ako aj verejné schôdze organizácií v miestnostiach sa museli ohlásiť týždeň dopredu okresnému národnému výboru s presným určením miesta, času konania a programu zhromaždenia (§ 8, § 10). Krajský národný výbor, neskôr odbor pre vnútorné veci rady okresného národného výboru mohol niektoré zhromaždenia vyňať z ohlasovacej povinnosti, ako ju aj uložiť pre tie zhromaždenia, pri ktorých sa to inak nevyžadovalo (§ 11).⁹ Sloboda zhromažďovania bola zaručená aj v článku 28 odst. 1 Ústavy z roku 1960, ale táto sa obmedzila iba na zhromaždenia, pouličné sprievody a manifestácie zaručené a zároveň aj materiálne zabezpečené.

Po krátkom období charakteristickom snahami o demokratizáciu spoločnosti v šesťdesiatych rokoch, 13. septembra 1968 bol prijatý zákon č. 126 o niektorých prechodných opatreniach na upevnenie verejného poriadku. Tento upravoval možnosť zakázať, poprípade rozpustiť verejné zhromaždenie, manifestáciu a sprievod, ak by narušalo dôležité zahraničnopolitické záujmy štátu, bolo v rozpore so zákonom, zamerané proti socialistickému poriadku, ohrozilo verejný poriadok.¹⁰ Tento zákon, hoci bol považovaný za prechodný, dobu svojej prechodnosti nestanovil. Je možné konštatovať, že socialistická úprava zhromažďovacieho práva nezodpovedala medzinárodným štandardom (najmä Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach, hoci sa tento stal v sedemdesiatych rokoch súčasťou súčasťou Československého právneho poriadku)¹¹

K ďalej, dlho očakávanej novej úprave zákona o zhromažďovaní došlo až po zmenách po novembri 1989, keď bol prijatý zákon č. 84/1990 Zb., o práve zhromažďovacom. Zákon je účinný od 29. marca 1990, teda ešte pred účinnosťou Listiny základných práv a slobôd (8. februára 1991) a nadväzuje na koncepciu zhromažďovacieho zákona z bývalého monarchistického Rakúska. Priniesol zásadnú zmenu najmä v tom, že na rozdiel od predchádzajúcich úprav sa na organizovanie zhromaždenia nevyžaduje predchádzajúce povolenie štátneho orgánu a podlieha iba oznamovacej povinnosti.

Na záver by som rada objasnila význam tohto historického zhrnutia, ktorý vidím v tom, že v prípade následnej snahy o úpravu tohto práva nie je možné nezobrať do úvahy predošlé skúsenosti a ponaučenia. História nie je možné zmeniť, rovnako ako nie je možné ju ani ignorovať, je však nutné na ňu pamätať a pokúsiť sa nezopakovať jej chyby a nedostatky.

⁹ MAGUROVÁ: *Vývoj zhromažďovacieho...* s. 500

¹⁰ MAGUROVÁ: *Vývoj zhromažďovacieho...* s. 501

¹¹ JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. ASPI a. s., Praha 2007, s. 71

3. Charakteristika práva zhromažďovacieho

Právo zhromažďovacie je základným ľudským právom, ktoré patrí do kategórie práv politických. Je to právo nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, pretože je silným nástrojom umožňujúcim občanom verejne prejavovať svoj názor a spolu s inými obyvateľmi poukázať na problém v ich okolí, štáte alebo na svete a žiadať jeho riešenie. Svojou povahou sa nejedná o právo absolútnej povahy a za určitých podmienok môže byť obmedzené. Podmienky obmedzenia sú uvedené jednak v ústavných predpisoch a ďalej konkretizované v predpisoch zákonných, čiže medze tohto práva sú určito vytýčené a je neprípustné ich svojvoľne meniť a rozširovať.

Demokracia je nemysliteľná bez združovacieho (spoločovacieho) a zhromažďovacieho práva, ktoré nemožu existovať bez zodpovedajúcich právnych i materiálnych záruk.¹² Otázkou by mohlo byť, či sa jedná o právo, alebo slobodu. Podľa môjho názoru výstižnejším výrazom ako „právo zhromažďovacie“ by mohol byť pojem „sloboda zhromažďovania“, pokiaľ ide o zvolanie zhromaždenia, jeho konania. Svedčí o tom ústavná koncepcia, ako aj zákonná úprava, ktorá je veľmi liberálna a zakladá sa na najstarších zásadách demokracie a suverenity ľudu¹³. Občania si slobodne volia dôvod konania zhromaždenia, jeho deň konania, organizáciu a priebeh. V prípade, že zhromaždenie je rušené, je obmedzovaný jeho výkon, mohlo by ísť o právo zvolávateľov a účastníkov na ochranu pokojného zhromaždenia zo strany verejnej moci. Tento tzv. pozitívny záväzok štátu vytvárať podmienky pre výkon zhromažďovacieho práva stanovil ESLP vo svojom rozhodnutí Plattform „Ärzte für das Leben“ c. Rakúsko¹⁴, kde konštatoval, že ochrana zhromažďovaciemu právu musí byť poskytovaná i prostredníctvom úradu, pretože účastníkom musí byť umožnené uskutočniť zhromaždenie bez obáv, že budú vystavení možnému fyzickému násiliu od osôb zastávajúci opačný názor. Takéto obavy by mohli spôsobiť tzv. chilling effect, čo je odradzujúci účinok potenciálnych zvolávateľov alebo účastníkov obhajovať spoločné názory a záujmy prostredníctvom zhromaždenia.

V Českej republike i na Slovensku sa pre konanie zhromaždenia vyžaduje iba oznámenie príslušnému úradu, ale podľa iných medzinárodných dokumentov (vid' ďalej) pre obmedzenie zhromažďovacieho práva z relevantných dôvodov môžu iné štáty vyžadovať ako preventívne opatrenie povoloacie konanie. Takéto konanie je v súlade s požiadavkami

¹² MAGUROVÁ: *Vývoj zhromažďovacieho...* s. 490

¹³ KRÁL, Ján a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského – právnická fakulta, 2004, s. 88

¹⁴ Rozsudok ESLP zo dňa 21. júla 1988, Plattform „Ärzte für das Leben“ c. Rakúsko, No. 139

článku 11 odst. 1 Európskeho dohovoru v prípade, že motívom príslušných orgánov je iba zabezpečiť pokojný charakter takéhoto zhromaždenia, a preto ako také nepredstavuje rušivý zásah do výkonu tohto práva. Negatívne stanovisko štátneho orgánu k žiadosti o povolenie zhromaždenia možno chápať aj ako jeho zákaz.¹⁵

Zhromažďovacie právo je jedným z prejavov slobody prejavu, tiež súvisí s inými ústavnými právami a slobodami – právom na výmenu informácií, právom účasti na riešení vecí verejných, právom na výmenu názorov. Jeho hlavným významom je jednak vyjadrenie spoločných postojov a stanovísk k určitej téme, reakcia na určitú udalosť, pripomenutie udalosti, záujem diskutovať verejne o nejakej téme, môže to byť tiež snaha občanov zmeniť určité rozhodnutie orgánu verejnej moci, snaha získať podporu ostatných obyvateľov atď., čiže môžeme vidieť, že jeho uplatnenie je veľmi široké. Právo zhromažďovacie je chránené na medzinárodnej úrovni, i na úrovni vnútroštátnej – konkrétne ústavnými predpismi a zákonmi. Subjektami tohto práva v Českej republike a na Slovensku sú fyzické osoby, čo sa týka účastníkov zhromaždenia, a fyzické osoby spolu s právnickými osobami, čo sa týka zvolania a oznámenia zhromaždenia, na ktoré zákon stanovuje zvláštne požiadavky. Subjektami sú ale tiež obce, ktorých zákonom stanovená povinnosť je poskytnúť tomuto právu ochranu a možnosť jeho uplatnenia.

*„Sloboda zhromažďovania slúži v zásade k prezentácii a výmene myšlienok v otvorenej spoločnosti a k formovaniu otvorenej spoločnosti. Nové formy komunikácie nijak neoslabujú význam slobody zhromažďovania. Sloboda zhromažďovania je základným komponentom európskeho verejného poriadku, laickejšie povedané, európskej kultúry. Je bezprostredne previazaná so slobodou združovania a hlavne so slobodou prejavu, ktorá je sama oprávnená nazývaná „superslobodou““.*¹⁶

Nie je pochyb, že sa jedná o veľmi silný nástroj v rukách ľudu, čo už neraz dokázala sama história.

¹⁵ SVÁK, Ján. *Ochrana ľudských práv*. Bratislava: Vydavateľstvo Poradca podnikateľa, 2006, s. 825

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. februára 2010, sp. Zn. II ÚS 348/09

4. Pramene právnej úpravy

4.1. Medzinárodnoprávne dokumenty

Podľa článku 10 Ústavy Českej republiky vyhlásené medzinárodné zmluvy, ku ktorých ratifikácii dal Parlament súhlas a ktorými je Česká republika viazaná, sú súčasťou právneho poriadku. Ak stanoví medzinárodná zmluva niečo iné než zákon, použije sa medzinárodná zmluva.

Problematika medzinárodných zmlúv je v Ústave Slovenskej republiky upravená v článku 7 odst. 5, a to tak, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom stanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi. Zároveň čl. 7 odst. 4 Ústavy SR hovorí, že okrem iných zmlúv sa na platnosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách vyžaduje pred ratifikáciou súhlas Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa článku 154c odst. 1 medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona (č. 90/2001. Z.), sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Do tejto skupiny medzinárodných zmlúv patria aj tie, do ktorých Slovenská republika sukcedovala ako právny nástupca československého štátu¹⁷.

Z uvedeného vyplýva, že medzinárodné dokumenty upravujúce právo zhromažďovacie ako základné ľudské právo a ktoré sú pre oba štáty záväzné, sú:

- I. Medzinárodný pakt o občianských a politických právach, ktorý v článku 21 stanovuje:
„Uznáva sa právo na pokojné zhromažďovanie. Výkon tohto práva nesmie byť nijakým spôsobom obmedzovaný s výnimkami, ktoré stanoví zákon a ktoré sú nutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti alebo verejnej bezpečnosti, verejného poriadku, ochrany verejného zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.“
- II. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý slobodu zhromažďovania upravuje spolu so slobodou združovania, konk. článok 11, kde odst. 1 stanoví: *„Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu*

¹⁷ BALOG, Boris. *Medzinárodné zmluvy v ústavnom systéme Slovenskej republiky* [online]. law.muni.cz, 2009, dostupné na <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Balog_Boris__1392_.pdf>

združovať sa s inými, vrátane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo do nich vstupovať.“ V odst. 2 sú stanovené limity týchto práv, konkrétne: „Na výkon týchto práv nemôžu byť uvalené žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré stanoví zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzaniu nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia a morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Tento článok nebráni uvaleniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy.“

- III.** Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, ktorý v článku 5 stanovuje, že sa zmluvné štáty zaväzujú, že zakážu a odstránia rasovú diskrimináciu vo všetkých jej formách a že zaručia právo každého na rovnosť pred zákonom bez rozlišovania podľa rasy, farby pleti, národnostného alebo etnického pôvodu, pri užívaní vymenovaných práv, kde pod písmenom d) a číslom IX. je uvedené i právo na slobodu zhromažďovania a združovania.¹⁸

4.2. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva

Vzhľadom k tomu, že súčasťou právneho poriadku Českej republiky i Slovenska je už spomínaný Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, k plneniu záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru plní podľa článku 19 Európsky súd pre ľudské práva. Pokiaľ sa týka teritoriálnej aplikácie Dohovoru, platí kompetencia *ratione loci* Súdu. To znamená, že k porušeniu Dohovoru môže dôjsť na území, ktoré spadá pod jurisdikciu dotknutého štátu. V kompetencii *ratione materiae* Súdu, ako som už spomínala, je poskytnutá ochrana právu na slobodu pokojného zhromažďovania v článku 11, a čo sa týka kompetencie Súdu *ratione personae*, sú to predovšetkým fyzické osoby, ktoré sa môžu dovolávať svojich práv. Tiež sa svojich práv môžu dovolávať i „nevládne organizácie“, u nich však práva nesmú mať individuálny charakter. Poslednú kategóriu sťažovateľov oprávnených domáhať sa ochrany svojich práv tvoria „skupiny osôb“.¹⁹ Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva sú rovnako prameňom zhromažďovacieho práva, ale iba ak sú záväzné a plnia funkciu precedensu. V článku 46 Dohovoru je stanovené, že Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že sa budú riadiť konečným rozsudkom Súdu vo všetkých prípadoch, ktorými sú stranami.

¹⁸ MRÁZEK, Josef. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2005

¹⁹ DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2009, s. 251-253

Svojím spôsobom sú teda rozhodnutia Súdu prameňom vedľa samotného Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

4.3. Listina základných práv a slobôd

Dôležitou udalosťou na pôde ochrany ľudských práv bolo prijatie Listiny základných práv a slobôd ako ústavného zákona 9. januára 1991, ktorá vstúpila do účinnosti dňa 8. februára 1991. Ide o katalóg ľudských práv, prostredníctvom ktorého sa nová ústavná koncepcia ochrany ľudských práv a základných slobôd založená na ich prirodzenoprávnom chápaní dostala minimálne na úroveň aktuálneho medzinárodného štandardu a zretľne otvorila vtedajšej Českej a Slovenskej Federatívnej republike dvere do rodiny demokratických štátov.²⁰ Jej vecný obsah vychádza zo Všeobecnej deklarácie ľudských práv, Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Európskeho dohovoru o základných ľudských právach a slobodách a z niektorých dokumentov hnutia Charta 77.

V tomto smere je dôležité spomenúť rozdiel v prístupe k LZPS českým a slovenským právnym poriadkom, ktorý vznikol rozdelením Česko-Slovenskej Federácie.

Text Ústavy ČR katalóg ľudských práv na rozdiel od Ústavy SR neobsahuje, ale jej článok 3 hovorí, že súčasťou ústavného poriadku Českej republiky je Listina základných práv a slobôd. Z tohto môžeme usudzovať, že LZPS disponuje rovnakou právnou silou, ako samotná ústava, už len z toho dôvodu, že na ňu výslovne odkazuje. Toto ako keby ešte potvrdzoval článok 112, ktorý taxatívne menuje, ktoré predpisy tvoria ústavný poriadok Českej republiky a medzi ktorými je opäť uvedená aj LZPS.

Ústava SR katalóg ľudských práv na druhej strane obsahuje, konkrétne tieto sú upravené v jej Druhom oddieli pod názvom Základné ľudské práva a slobody. Postavenie LZPS v právnom poriadku Slovenskej republiky možno vyvodiť najmä z ustanovení čl. 152 Ústavy SR. Citované ustanovenie ústavy plnilo (plní) funkciu generálnej recepčnej normy; jeho úlohou bolo zabezpečiť „materiálnu i formálnu kontinuitu slovenského právneho poriadku i jeho vnútornú bezprostrednosť.“^{21, 22} Prostredníctvom tohto článku bola LZPS „prevzatá“ do právneho poriadku Slovenskej republiky, pričom tak z formálneho hľadiska, t. j. z hľadiska právnej sily (bola uvedená ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia ČSFR), ako aj z materiálneho hľadiska (úprava základných práv a slobôd, ako tradičnej súčasti

²⁰ OROSZ, Ladislav. Listina základných práv a slobôd ako súčasť ústavného systému Slovenskej republiky. In JIRÁSEK, Jíří (ed) *Listina a současnost*. Olomouc: Iuridicum Olomoucnense, o.p.s., 2010, s. 151-152

²¹ tamtiež

²² ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin: Matica Slovenská, 1997, s. 580

ústavnej matérie) ju možno považovať za integrálnu súčasť ústavného systému SR.²³ Odlišnosti medzi úpravou v Listine a Druhým oddielom Ústavy SR nie sú zásadné. Legislatívne je Ústava SR voči listine „nepriamou novelou“.²⁴ Vzhľadom na duplicitu úpravy základné práva a slobody môžu byť jednak upravené zhodne v Ústave SR aj v LZPS, v určitých prípadoch poskytuje LZPS užší rozsah ústavnej ochrany a sú dokonca aj prípady, keď LZPS garantuje väčší rozsah základných práv a slobôd, ako Ústava SR. V interpretačnej a aplikačnej rovine môžeme naraziť na problém, keď čl. 1 odst. 1 LZPS hovorí, že „*Ústavné zákony, iné zákony a ďalšie právne predpisy, ich výklad a používanie musia byť v súlade s LZPS*“ a čl. 152 odst. 4 Ústavy SR, v ktorom je stanovené, že „*výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.*“ Práve spomínaným čl. 152 odst. 4 bola podľa môjho názoru Ústave SR priznaná „nadústavná sila“ vo vzťahu k LZPS, čo potvrdzuje aj judikatúra Ústavného súdu SR, ktorý v súčasnosti rozhoduje na základe výkladového pravidla *lex posterior derogat lex priori* (napr. I. ÚS 141/04, III. ÚS 273/05) a ktorý svoje odôvodnenie v súčasnosti opiera iba o článku ústavy a ustanovenia medzinárodných dokumentov.²⁵

Treba ešte podotknúť, že na rozdiel od Ústavy ČR sa LZPS v texte Ústavy SR výslovne vôbec nespomína.

Sloboda zhromažďovania je v LZPS ako súčasť ústavného poriadku ČR upravená v čl. 19 odst. 1 nasledovne:

- (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.*

Z tohoto ustanovenia sú patrné ústavné limity práva zhromažďovacieho:

- I. Podmienka, aby zhromaždenie bolo pokojné, pretože iba také požíva ústavnej ochrany, bez ohľadu na to, či ide o zhromaždenia súkromné, konané v uzatvorených miestnostiach, pod šírym nebom či na iných miestach prístupných verejnosti.

²³ OROSZ: *Listina základných...*, s. 157

²⁴ KRÁL: *Ústavné garancie...*, s. 49

²⁵ *tamtiež*

- II. Výkon práva zhromažďovacieho môže byť obmedzený zákonom, pokiaľ ide o zhromaždenia konané na verejných miestach, iba ak iný chránený záujem preváži v kolízii s týmto ustanovením. Ide o chránené záujmy taxatívne vymenované v tomto ustanovení, ktoré majú prednosť pred právom pokojne sa zhromažďovať vždy. Zákonná forma obmedzenia je obligatórna.
- III. Koncesný (povoľovací) režim je výslovne zakázaný, uplatňuje sa režim oznamovací.

Zhodne je upravené právo zhromažďovacie aj v Ústave SR v čl. 28:

- (1) *Právo pokojne sa zhromažďovať sa zaručuje.*
- (2) *Podmienky výkonu tohoto práva ustanoví zákon v prípadoch zhromažďovania na verejných miestach, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu. Zhromaždenie sa nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy.*

4.4. Zákon o práve zhromažďovacom

Právo zhromažďovacie je v zákonnej forme v oboch štátoch upravené zhodne zákonom č. 84/1990 Zb., ktorého prijatím nastala u nás po veľmi dlhom čase skutočná zhromažďovacia sloboda. Zákon vošiel do účinnosti dňa 29. marca 1990, teda ešte pred prijatím LZPS. Kým český zákon bol novelizovaný od prijatia šesťkrát, na Slovensku bol zmenený štyri razy. Člení sa na úvodné ustanovenia, na ustanovenia o zvolaní zhromaždenia, ďalej sú tu upravené oprávnenia a povinnosti zvolávateľa, povinnosti účastníkov zhromaždenia, pôsobnosť úradu (úlohy obce v SR), priestupok proti zhromažďovaciemu právu, (iné správne delikty v SR), spoločné ustanovenia a zrušovacie ustanovenie. Práve rozdelením oboch štátov a takmer dvadsať rokov odlišným právnym vývojom došlo k tomu, že niektoré ustanovenia zákona o zhromažďovacom práve sú v oboch štátoch odlišné. Na tieto rozdiely by som vo svojej práci tiež rada poukázala a popísala ich.

5. Zákon o práve zhromažďovacom a jeho aktuálne problémy

5.1. Pojem „zhromaždenia“

V zhromažďovacom zákone, ani v LZPS či v Ústave SR nie je podaná definícia, čo je zhromaždenie. Pre moju definíciu by som rada citovala V. Dusila: „*Spolek i shromáždění lze zahrnouti pod pojem dobrovolného sdružení několika osob za určitým účelem. Kdežto pak takové dobrovolné sdružení bude míti povahu spolku, když půjde o trvalé spojení několika osob v organismus reprezentující samostatnou osobnost, bude dobrovolné sdružení několika osob za určitým účelem míti povahu shromáždění, když půjde o takové sdružení přechodné za určitým účelem přechodným.*“²⁶ Ide teda o určité prechodné združenie osôb na určitom mieste v určitom čase, ktoré podľa zákona o práve zhromažďovacom musí byť pokojné a mať zákonom predpokladaný charakter. Iba takéto požíva zákonnej ochrany a je právom uznané.

Pokojným zhromaždením bude predovšetkým také, ktorého účastníci budú neozbrojení, a ďalej zhromaždenia, ktoré nebudú ohrozovať hodnoty vymenované v odstavci 2 článku 19 LZPS, resp. Čl. 28 odst. 2 Ústavy SR. Za pokojné však bude považované i také zhromaždenie, ktoré môže myšlienkami a požiadavkami jeho účastníkov ostatných jednotlivcom znepokojovať či pohoršovať a ním prezentované požiadavky môžu byť z pohľadu celej spoločnosti menšinové.²⁷

Zákonom predpokladaný charakter je daný účelom zhromaždenia, vyjadreným v § 1 odst. 2 zákona o práve zhromažďovacom, ktorým je využívanie slobody prejavu a ďalších ústavných práv a slobôd, k výmene informácií a názorov a k účasti na riešení verejných a iných spoločných záležitostí vyjadrením postojov a stanovísk občanov.

Podľa § 1 odst. 3 sa za zhromaždenia v zmysle tohto zákona považujú aj pouličné sprievody a manifestácie. Pojem zhromaždenia je tiež v zákone vymedzený negatívne v § 2, keď za zhromaždenia v zmysle tohto zákona sa nepovažujú zhromaždenia osôb súvisiace s činnosťou štátnych orgánov upravené inými právnymi predpismi, zhromaždenia súvisiace s poskytovaním služieb a iné zhromaždenia neslúžiace účelu uvedenému v § 1 odst. 2.

5.2. Medze zhromažďovacieho práva

Cieľom tejto kapitoly je zodpovedať otázku, kam až siahá právo občanov pokojne sa zhromažďovať. Ústavné medze zhromažďovacej slobody sú obvykle trojstupňové.

²⁶ DUSIL, V., KLIMENT, J. *Spolky. Shromáždění. Politické strany*. Praha: V. Lingart, 1936

²⁷ KLÍMA, Karel. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2. vydání, 2009, s. 1129-1130

Zhromažďovacie právo je možné obmedziť zákonom, iba ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné a na základe dôvodov obsiahnutých v ústave alebo medzinárodnej zmluve.²⁸

Základné dôvody pre obmedzenie zhromažďovacieho práva sú zakotvené v LZPS, resp. v Ústave SR a sú nimi ochrana práv a slobôd iných, verejný poriadok, zdravie, mravnosť, majetok alebo bezpečnosť štátu. Ide o dôvody taxatívne stanovené a nie je možné ich nijakým spôsobom svojvoľne rozširovať. Tieto medze sú ďalej konkretizované v zákone o zhromažďovaní práve v dôvodoch pre zákaz a rozpustenie zhromaždenia a tiež v ustanovení § 1 odst. 5 Zhr.z, kde sú zakázané zhromaždenia na Slovensku v okruhu 50 m a v Českej republike 100 m od budov zákonodárneho zboru alebo od miest, kde tento zbor rokuje. Podľa môjho názoru spomínané obmedzenie zhromažďovacieho práva pri budovách zákonodárneho zboru nie je veľmi najšťastnejšie, pretože ak právo zhromažďovacie má byť právom politickým, ktorým sa občania podieľajú na správe vecí verejných, alebo prejavujú nespokojnosť s určitým aktom či rozhodnutím, týmto je vlastne akoby bránením účastníkom priamo pri „dejisku“ politického života jeho uplatňovaniu a tým uberaním na jeho význame. Myslím si, že toto obmedzenie postráda charakter nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti ako jedným z dôvodov, kedy právo alebo sloboda môže byť obmedzené, pretože hoci jeho účelom je umožniť riadne stretnutie a zasadanie zákonodárneho zboru, domnievam sa, že tohto účelu môže byť dosiahnuté i inými opatreniami, bez uberania na význame tak dôležitému právu. Preto navrhujem *de lege ferenda* tento odstavec z oboch zákonov vypustiť.

Keďže obmedziť zákonom je možné podľa LZPS a Ústavy SR iba zhromaždenie verejné, je nutné sa vysporiadať s tým, čo znamená pojem „verejné miesto“. Tu je treba spomenúť podstatný rozdiel v tom, že slovenský zákon o zhromažďovaní práve na rozdiel od českého zákona definíciu verejného priestranstva obsahuje. V § 18 je stanovené, že verejným priestranstvom sa na účely tohto zákona rozumejú pozemné komunikácie (s výnimkou neverejných účelových komunikácií) ako námestia, triedy a ulice, ako aj ďalšie priestory pod šírým nebom prístupné každému bez obmedzenia.²⁹ Pre definíciu verejného priestranstva v českom právnom poriadku slúži § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obciach (obecné zřízení). Verejným priestranstvom sú všetky námestia, ulice, trhovisko, chodníky, verejná zeleň, parky a ďalšie priestory prístupné každému bez obmedzenia, teda slúžiace obecnému užívaniu, a to bez ohľadu na vlastníctvo k tomuto priestoru. Nosným znakom

²⁸ ŠMIDMAYER, Jan, REZKOVÁ, Andrea. Potrebujeme nový zhromažďovací zákon? Studie o českém shromažďovacím právu. *Právnický*, 2002, roč. 141, č. 4, s. 392

²⁹ Toto ustanovenie bolo novelou č. 259/2002 prevedenou v českom zákone dňa 30. júna 2002 zrušené.

verejného priestranstva je jeho prístupnosť verejnosti,³⁰ nie teda, či je vo vlastníctve súkromného subjektu, alebo nie je. Zákon iba stanovuje podmienku, že ak sa má konať zhromaždenie pod šírým nebom mimo verejných priestranstiev, je zvolávateľ povinný k oznámeniu priložiť súhlas toho, kto je vlastníkom, prípadne užívateľom pozemku (§ 5 odst. 4 ZhrZ).

Podľa názoru P. Wagnerovej je možné dovodiť z prístupu úradov a súdov k priestupkom proti verejnému poriadku spočívajúcim vo verejnom pohoršení, že verejným miestom môže byť in eventum i súkromný pozemok, ktorý nie je verejným priestranstvom, keď za miesto verejné pre daný účel považuje de facto každé miesto prístupné verejnosti, hoci iba pohľadom. Keď teda pripúšťajú úrady a s nimi i sudy, že verejné pohoršenie je možné vzbudiť i na súkromnom pozemku, ktorý nie je verejným priestranstvom a ktorý však je verejnosti prístupný vizuálne, je nepochybne možné tiež pripustiť, že konanie zhromaždenia na takomto pozemku podlieha oznámeniu, aby mohlo byť vyhodnotené, či nebude s ohľadom na jeho účel ohrozená mravnosť a mohli byť eventuálne prijaté niektoré obmedzujúce opatrenia.³¹

Ústavný zákon o bezpečnosti Českej republiky³² zmocnil vládu, aby v prípade vyhlásenia núdzového stavu (z dôvodov taxatívne v zákone stanovených) súčasne s jeho vyhlásením vymedzila, v akom rozsahu sa v súlade s LZPS obmedzujú práva a slobody. Vo výčte práv, ktoré je možné takto v nevyhnutnom rozsahu a na dobu nevyhnutnú obmedziť, obsiahnutých v zvláštnom zákone³³, je i právo pokojne sa zhromažďovať vo vymedzenom priestore územia ohraničeného alebo postihnutého krízovou situáciou.³⁴ Tento ústavný zákon tak novelizuje ustanovenie článku 19 LZPS, keď vo výnimočných situáciách, ktoré odôvodňujú vyhlásenie núdzového stavu, predpokladá možnosť obmedzenia práva zhromažďovacieho priamo rozhodnutím vlády.

Na Slovensku podľa ústavného zákona č. 227/2002 Zb., o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, je možné v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu tiež obmedziť alebo zakázať uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať, alebo zhromažďovanie na verejnosti podmieniť povolením. Opatrenia s týmto súvisejúce plní Bezpečnostná rada kraja, resp.

³⁰ JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 87

³¹ WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 2, s. 69

³² - aktuálne znenie: ústavný zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v znení nehorších predpisov

³³ - aktuálne znenie: zákon č. 240/2002 Sb., o krízovom řízení, v znení neskorších predpisov

³⁴ KLÍMA: *Komentář k...*, s. 1130

Bezpečnostná rada okresu, ktoré v prípade krízovej situácie plnia úlohy súvisiace okrem iného s obmedzovaním základných práv a slobôd, ukladaním povinností právnickým osobám a fyzickým osobám v rozsahu podľa tohto ústavného zákona.

5.3. Zvolanie zhromaždenia

Zhromaždenie podľa § 3 českého zákona o práve zhromažďovacom môže zvoliť občan starší ako osemnásť rokov, alebo právnická osoba so sídlom na území Českej republiky, alebo skupina osôb.

Na Slovensku rovnako môže zvoliť zhromaždenie občan starší ako osemnásť rokov alebo právnická osoba so sídlom na území Slovenskej republiky, ale na rozdiel od českej právnej úpravy môže zhromaždenie zvoliť aj zahraničná právnická osoba, ak má podnik alebo jeho organizačnú zložku umiestnenú na území Slovenskej republiky. Tiež samozrejme môže zhromaždenie zvoliť aj skupina osôb.

Čiže môžeme vidieť, že slovenská právna úprava čo sa týka slobody zhromažďovania je liberálnejšia ako česká, keď pripúšťa širší okruh subjektov oprávnených zvoliť zhromaždenie. Zákon o zhromažďovacom práve síce viaže osobu zvolávateľa na občana (a nie aj na cudzinca či na osobu bez štátneho občianstva), avšak táto jeho požiadavka neobstojí z pohľadu čl. 19 LZPS, (resp. Čl. 28 Ústavy SR), ktorý právo pokojne sa zhromažďovať priznáva každému bez ohľadu na štátne občianstvo (súčasťou tohto práva je nielen právo účastniť sa zhromaždenia, ale tiež právo zhromaždenie organizovať, resp. zvolávať)³⁵. Svojím spôsobom ide o nerovnosť medzi fyzickými osobami a právnickými osobami v českej právnej úprave, keď zákon umožňuje zvoliť zhromaždenie iba právnickej osobe so sídlom na území Českej republiky, kdežto fyzickú osobu na príslušnosť k Českej republike v podobe štátneho občianstva neviaže.³⁶

5.4. Oznámenie zhromaždenia

Základným demokratickým atribútom novej ústavnoprávnej úpravy slobody zhromažďovania – na rozdiel od právneho stavu platiaceho pred novembrom 1989 – je odstránenie povoloňacieho princípu pre realizáciu tohto významného potilického práva, ktorý bol nahradený oznamovacou povinnosťou. Táto povinnosť však nepredstavuje zásah do

³⁵ JEMELKA: *Zákon o sdružování...*, s. 79-80

³⁶ WAGNEROVÁ: *Jak je to se zákonem...*, s. 74

podstaty predmetného práva, skôr je tu preto, aby príslušné orgány mohli zabezpečiť pokojný priebeh zhromaždenia.³⁷

Za okamih uplatnenia zhromažďovacieho práva sa považuje jeho riadne oznámenie. Zhromaždenia podľa ZhrZ podliehajú oznamovacej povinnosti. Výnimkou sú zhromaždenia uvedené v § 4 odst. 1 ZhrZ, konkrétne zhromaždenia usporadúvané právnickými osobami prístupných iba ich členom alebo zamestnancom a menovite pozvaným hosťom (napr. schôdza orgánu politickej strany), zhromaždenia usporadúvané cirkvami alebo náboženskými spoločnosťami v kostole alebo v inej modlitebni, procesií, púť a iných sprievodov a zhromaždenia slúžiace na prejavy náboženského vyznania, ďalej zhromaždenia konané v obydliach občanov a zhromaždenia menovite pozvaných osôb v uzavretých priestoroch. Samozrejme oznamovacej povinnosti nepodliehajú zhromaždenia, ktoré sa podľa § 2 tohoto zákona za zhromaždenia nepovažujú.

Oznámenie zhromaždenia je povinnosťou zvolávateľa. Toto oznámenie musí byť učené písomne a v stanovených termínoch. Podľa NSS ČR právo zvolávateľa konať riadne oznámené zhromaždenie je neprevoditeľné: *„uplatní-li konkrétní fyzická nebo právnická osoba své shromažďovací právo oznámením správnímu orgánu, nemůže výkon konkrétního, takto uplatněného, práva přenést na jinou osobu, která ostatně v obecné rovině disponuje zcela identickým právem shromáždění, jehož výkon je ovšem také podmíněn předchozím oznámením.“*³⁸ V spomínanej veci E. S. ako fyzická osoba oznámil konanie zhromaždenia dňa 27. 11. 2006 na „protest proti účasti České republiky na okupaci Iráku“, ktoré sa malo konať 9. 12. 2006. Magistrát hlavného mesta Prahy však toto zhromáždenie zakázal, načo Městský soud v Praze na základe žaloby E. S. rozhodnutie zrušil rozsudkom zo dňa 30. 3. 2007³⁹ a vec vrátil Magistrátu k ďalšiemu prejednaniu. Dňa 27. 8. 2007 bolo Magistrátu hlavného mesta Prahy opäť oznámené konanie zhromaždenia na deň 10. 11. 2007, kde ako zvolávateľ figurovala právnická osoba „M. n. d.“ so sídlom P., a ako osoba oprávnená jednať menom zvolávateľa bol opäť uvedený E. S., ktorý oznámenie aj podpísal. Účelom zhromaždenia bol opäť „protest proti účasti České republiky na okupaci Iráku“, a za tým v zátvorke bolo dodané „pouliční průvod, povoleno na základě rozhodnutí Městského soudu v Praze čj. 8 Ca 369/2006-32“. Trasa pochodu bola tá istá, ako v predchádzajúcom oznámení,

³⁷ PALÚŠ, Igor. Sloboda prejavu, zhromažďovania a združovania. (Ústavnoprávna koncepcia a predpoklady realizácie) In PALÚŠ, Igor, HÁBEROVÁ, Natália (ed). *Acta iuridica cassoviensia*. 1993, č. 19, s. 71

³⁸ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 5. novembra 2007, sp. zn. 8 As 51/2007, www.nssoud.cz

³⁹ Rozsudok Městského soudu v Praze zo dňa 30. marca 2007, č. j. 8 Ca 369/2006 - 32

čiže oznamovateľ spojil obe citované oznámenia⁴⁰ v jedno. Tieto oznámenia boli takmer totožné, mali spoločnú trasu a účel, rozdiel bol však v zvolávateľovi, keď v prvom prípade to bola fyzická osoba E. S., a v druhom prípade právnická osoba „M. n. D.“, u ktorej E. S. figuroval ako osoba zmocnená jednať jej menom. Neskôr, 13. 9. 2007 Ministerstvo vnútra zaregistrovalo občianske združenie O. s. M., u ktorého E. S. opäť figuroval ako osoba oprávnená jednať jeho menom a ktoré podľa Městského soudu v Praze učinilo posledné spomenuté oznámenie. Magistrát hlavného mesta Prahy i konanie tohto zhromaždenia dňa 4. 10. 2007 zakázal, a to takým spôsobom, že zakázal zhromaždenie ktoré sa malo konať 10. 11. 2007 a ktoré bolo oznámené dňa 27. 11. 2006.⁴¹ Městský soud v Praze sa potom s neexistenciou združenia O. s. M. ako zvolávateľa vysporiadal tak, že na jeho miesto dosadil podateľ a zhromaždenia E. S. a to preto, že tento už predtým podal oznámenie o konaní zhromaždenia, ktoré sa malo konať na tej istej trase a s rovnakým účelom, v druhom oznámení bol tiež označený ako osoba zmocnená jednať menom zvolávateľa a navyše toto oznámenie sa odvolávalo na rozsudok, ktorým bol zrušený zákaz zhromaždenia oznámeného prvým oznámením. NSS ČR zdôraznil, že „*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.*“⁴²

Oznámenie zhromaždenia sa môže predložiť aj osobne na príslušnom úrade v pracovný deň medzi ôsmou a pätnástou hodinou. Týmto vlastne zákon konštruuje špeciálne úradné hodiny pre oznámenie zhromaždenia. Problémom by však bolo, ak by oznámenie bolo učené pred začiatkom týchto úradných hodín, napríklad v 07:30 hod., či by sa jednalo o oznámenie neplatné, alebo zákon týmto iba stanovuje nevyhnutný rozsah, kedy úrad musí takéto oznámenie prijať. Ak je úrad otvorený verejnosti skôr, t. j. pred 08:00 hod., nemalo by byť k tiazii oznamovateľa, že svoje oznámenie učinil pred touto hodinou.⁴³

Otázkou by však bolo, čo by nastalo v prípade, kedy by oznamovateľovi, ktorý pretože postupoval v súlade so zákonom a dodržal takto stanovené úradné hodiny, bola spôsobená újma, pretože jeho konanie zhromaždenia bolo zakázané v dôsledku toho, že iný oznamovateľ oznámil konanie zhromaždenia skôr, pred týmito stanovenými úradnými hodinami. Podľa môjho názoru je takéto stanovenie úradných hodín pre oznamovateľa mátať a nie je v súlade so zásadou právnej istoty, a to najmä z toho dôvodu, že skutočne sa nemusia kryť s úradnými

⁴⁰ predchádzajúce oznámenie z 27. 11. 2006, ktoré bolo zakázané, ale ktorého zákaz bol následne súdom zrušený i oznámenie z 27. 8. 2007

⁴¹ Viac rozhodnutie Magistrátu hlavného mesta Prahy, čj. MHMP 359589/2007

⁴² Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 5. novembra 2007, sp. zn. 8 As 51/2007, www.nssoud.cz

⁴³ WAGNEROVÁ: *Jak je to se zákonem...*, s. 79

hodinami orgánu, ktorý oznámenia konania zhromaždenia podaného osobne príjma a oznamovateľ skutočne nevie, kedy vlastne má a môže oznámenie podať a v dôsledku toho mu môže byť spôsobená újma. Na druhej strane je v § 5 odst. 1 ZhrZ akoby príkaz zákonodárcu, že úrad má vytvoriť podmienky, aby oznámenia mohli byť riadne prijímané, čo ale v praxi v tomto prípade môže spôsobiť organizačné problémy pre úrad. Organizačným problémom úradu by mohlo byť napríklad zaistenie osoby, ktorá by oznámenia prijímala v čase od 14:00 do 15:00 hod. v prípade, že úradné hodiny úradu sú od 07:00 do 14:00 hod. Určite organizačné problémy úradu by nemali byť na újmu slobode zhromažďovania, ale nedostatok právnej istoty, kedy skutočne oznamovateľ môže oznámenie podať, môže spôsobiť nemalé problémy. Preto *de lege ferenda* vetu o úradných hodinách úradu vo veciach práva zhromažďovacieho navrhujem z ustanovenia vypustiť a nahradiť vetou: „*Oznámenie môže byť predložené tiež osobne v každý pracovný deň príslušnému úradu.*“ V spojení s navrhnutým ustanovením o možnosti podania oznámenia v elektronickej forme (viď ďalej) je podľa môjho názoru najlepším spôsobom pri zabezpečení čo najlepšej kvality tohto práva čo do oznámenia zhromaždenia.

Podľa § 5 odst. 1 je zvolávateľ povinný zhromaždenie písomne oznámiť úradu (obci) tak, aby tento oznámenie obdržal aspoň 5 dní vopred, najskôr však 6 mesiacov pred dňom jeho konania. K oznámeniu, ktoré zvolávateľ podá skôr než 6 mesiacov pred dňom konania zhromaždenia, sa neprihliada.

V § 17 je tiež stanovené, že ak je v tomto zákone lehota určená počtom dní, rozumie sa jedným dňom doba 24 hodín od udalosti, ku ktorej sa lehota viaže. To znamená, že oznámenie musí byť učené v lehote 120 hodín pred jeho plánovaným začiatkom. V oboch prípadoch (5 dní, 6 mesiacov) sa jedná o hmotneprávne lehoty, kedy pre zachovanie lehoty nepostačuje iba napríklad podanie oznámenia k poštovej preprave, ale rozhodujúce je jeho faktické doručenie úradu.⁴⁴

Úrad však môže v odôvodnených prípadoch prijať oznámenie aj v kratšej lehote ako 5 dní pred jeho konaním. Pôjde o zhromaždenia konané ako reakcia na určitú udalosť a kde by ich neskoršie konanie ubralo na ich aktuálnosti. Nesprávnym postupom orgánu je automatické odmietanie oznámení, ktoré došli v kratšej lehote, bez toho, aby sa riadne vysporiadal s otázkou „odôvodnenosti“ toho ktorého prípadu.⁴⁵ Úrad musí v tomto prípade posudzovať každý prípad samostatne a v rovnakých prípadoch postupovať rovnakým spôsobom podľa zásady legitímneho očakávania.

⁴⁴ JEMELKA: *Zákon o sdružovaní...*, s. 84

⁴⁵ tamtiež

Rozdiel v oznámení zhromaždenia v Českej republike a na Slovensku je v tom, že na Slovensku nie je možné konanie zhromaždenia oznámiť faxom, e-mailom alebo telefonicky⁴⁶, čo v súčasnej dobe považujem za veľký nedostatok. V súlade s princípmi dobrej správy zrejme nie je dôvod striktne trvať iba na písomnej forme oznámenia. V Českej republike pripadá do úvahy tiež ústne oznámenie do protokolu na príslušnom úrade, tiež je možné ho podať i v elektronickej podobe podpísanej zaručeným elektronickým podpisom, prípadne pomocou iných technických prostriedkov, prostredníctvom telefaxu alebo verejnej datovej siete bez použitia zaručeného elektronického podpisu, a to za podmienky, že takéto oznámenie je v súlade s § 34 odst. 7 správneho rádu⁴⁷ do 5 dní potvrdené, prípadne doplnené písomne alebo ústne do protokolu alebo v elektronickej podobe podpísanej zaručeným elektronickým podpisom.⁴⁸ Keďže možnosť podať oznámenie zhromaždenia elektronickým spôsobom nie je výslovne nikde stanovená, *de lege ferenda* navrhujem do zákona túto možnosť výslovne stanoviť.

Doplnenia oznámenia podaného v elektronickej podobe by však malo byť uskutočnené tak, aby oznamovateľ stihol zákonnú päťdňovú lehotu pred konaním zhromaždenia, rovnako ako aj doplnenie oznámenia zhromaždenia, ktoré pre chýbajúce zákonom stanovené náležitosti nemalo povahu riadneho oznámenia. Je to najmä z toho dôvodu, že okamih účinenia riadneho oznámenia zhromaždenia je zároveň aj okamihom, ktorým sa zahajuje proces o zákaze zhromaždenia, ktorý musí orgán vydať najneskôr do troch dní od tohto okamihu.

Zákonom požadované náležitosti oznámenia sú uvedené v § 5 odst. 2 slovenského zákona a § 5 odst. 3 českého zákona o zhromažďovanom práve. Jedná sa o výčet taxatívny. Pokiaľ zvolávateľ neuvedie v oznámení všetky tieto náležitosti, nie je to dôvodom pre vydanie rozhodnutia o zákaze zhromaždenia úradom, ale pôjde o neplatné oznámenie. Oznámenie musí obsahovať účel zhromaždenia, deň a miesto jeho konania a dobu zahájenia, ak je konané na verejnom priestranstve tiež aj predpokladanú dobu jeho ukončenia, predpokladaný počet účastníkov, opatrenia, ktoré zvolávateľ učiní, aby sa zhromaždenie konalo v súlade so zákonom, najmä potrebný počet usporiadateľov starších 18 rokov, ktorých na organizáciu zhromaždenia určí, a spôsob ich označenia. Ak má ísť o pouličný sprievod, je nutné uviesť východiskové miesto, cestu a miesto ukončenia. Podstatnými náležitosťami týkajúcimi sa zvolávateľa sú jeho meno, priezvisko, na Slovensku i rodné číslo, bydlisko

⁴⁶ BABIAKOVÁ, Kristína a kol. *Zhromaždenia*. Bratislava: Občan a demokracia, 2006, s. 8

⁴⁷ - aktuálne znenie: zákon č. 200/2004 Sb., správni rád, v znení nehorších predpisov

⁴⁸ JEMELKA: *Zákon o sdružování...*, s. 85

zvolávateľa, u právnickej osoby jej názov a sídlo a meno, priezvisko a bydlisko toho, kto je splnomocnený v tejto veci konať v jej mene. U osoby splnomocnenej konať v zastúpení zvolávateľa treba uviesť jeho meno, priezvisko a bydlisko.

Ak sa má zhromaždenie konať pod šírým nebom mimo verejných priestranstiev, je zvolávateľ povinný k oznámeniu priložiť súhlas toho, kto je vlastníkom, prípadne užívateľom pozemku. (§ 4 odst. 4, resp. odst. 3 slovenského zákona) Nedoloženie má opäť za následok neplatnosť oznámenia.

Neuvedenie týchto podstatných náležitostí, alebo ich uvedenie, ktoré je nepresné alebo neúplné má za následok podľa posledného odstavca § 5 ZhrZ povinnosť úradu oznamovateľa na to upozorniť s tým, že ak nebudú tieto vady odstránené, nepôjde o platné oznámenie a v žiadnom prípade to nemôže byť dôvod pre zákaz zhromaždenia. Pri osobnom predložení môže oznamovateľ doplniť alebo upraviť oznámenie potrebným spôsobom na mieste, ak však bolo oznámenie predložené iným spôsobom, úrad zvolávateľa na vady bezodkladne písomne upozorní a stanoví mu na ich odstránenie primeranú lehotu. Ak oznamovateľ v tejto lehote vady riadne neodstraní, má to za následok podľa § 6 odst. 2 ZhrZ stratu oprávnení týmto zákonom priznaných.

Podľa § 5 odst. 5 ZhrZ českého a odst. 4 ZhrZ slovenského - ak je oznámenie predložené osobne, úrad to zvolávateľovi písomne potvrdí s uvedením dňa a hodiny, kedy bola oznamovacia povinnosť splnená. V tomto prípade teda ide iba o stanovenie povinnosti úradu potvrdiť prijaté oznámenie, ak bolo uskutočnené osobne. Podľa môjho názoru by tak ale úrad mal konať tiež v prípade, že oznámenie bolo uskutočnené i iným spôsobom a považujem za nedostatok, že táto povinnosť nie je v zákone nikde daná. Je to najmä kvôli istote zvolávateľa, že jeho oznámenie obsahuje všetky náležitosti, že sú mu poskytované všetky oprávnenia podľa zákona a že vďaka tomu zhromaždenie bude mať určitú kvalitu, určitú ustálenú legálnosť. V praxi má podľa môjho názoru dochádzať k spolupráci medzi úradom a zvolávateľom, aby zhromaždenie splnilo svoj účel, a myslím si, že na tejto zásade zákon o práve zhromažďovacom aj skutočne postavený je, preto vydanie potvrdenia aj v spomínanom prípade by podľa môjho názoru malo byť samozrejmosťou vyplývajúcou práve z tohto vzťahu. Pravdou je, že zákon je založený tiež na princípe prezumpcie legality zhromažďovania, čo je ale pojem celkom nepresný, pretože oznamovací princíp zásadne vylučuje vydávanie pozitívnych rozhodnutí. Súčasťou uvedeného princípu je ale tiež

navodenie pocitu právnej istoty, že ohlásené zhromaždenie je legálne,⁴⁹ čo si myslím že práve potvrdenie o konaní zhromaždenia by mohlo byť správnym spôsobom, ako tento pocit zaistiť.

5.5. Neoznámenie zhromaždenia

V žiadnom prípade samotné opomenutie povinnosti oznámiť konanie zhromaždenia, prípadne i jeho úmyslné nesplnenie zvolávateľom zhromaždenia, bez naplnenia ďalších znakov, nemôže byť dôvodom pre obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať. Opačný výklad by fakticky jednoznačne znamenal zavedenie povoloňovacieho režimu.⁵⁰ „Naplnením ďalších znakov“ sa rozumie, ak nastanú určité okolnosti, ktoré majú za následok zákaz alebo rozpustenie (i oznámeného) zhromaždenia. Tento záver potvrdil i Městský soud v Praze v rozhodnutí zo dňa 15. októbra 1997, sp. zn. 28 Ca 348/96: „*Shromáždění, které se koná, aniž bylo oznámeno podle § 5 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, může být rozpuštěno, jestliže nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 až 3 tohoto zákona nebo jestliže účastníci shromáždění páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo sjednat jiným způsobem, zejména zákrokem proti jednotlivým pachatelům. Okolnost, že shromáždění nebylo oznámeno podle § 5 zákona, sama o sobě není důvodem pro rozpuštění shromáždění*“.⁵¹ Ak tieto okolnosti nenastanú, právo zhromažďovacie ako základné občianske právo zaručené LZPS a Ústavou SR, pokiaľ je využívané k účelu stanovenému v § 1 odst. 2 zákona a v jeho medziach, požíva právnej ochrany a nesmie byť pri jeho výkone bránené. Bolo by nesprávnym postupom bez ďalšieho rozpustiť takéto neoznámené zhromaždenie. Nastat' môže i situácia, keď zhromaždenie dokonca ani nikto nezvolal a ktoré vzniklo spontánne. Z povahy týchto zhromaždení vyplýva, že sa na ne môžu vzťahovať iba niektoré ustanovenia zákona o shromažďovaní.⁵² Ustanovenia ZhrZ vzťahujúce sa na nezvolané zhromaždenia upravuje § 15. Keďže napríklad nie je u spontánnych zhromaždení žiadny zvolávateľ, nie je možné z povahy veci splniť oznamovaciu povinnosť zvolávateľa podľa § 5 ZhrZ.

5.6. Práva a povinnosti zvolávateľa a účastníkov

V § 6 odst. 1 ZhrZ je stanovené oprávnenie zvolávateľa činiť všetky opatrenia k zvolaniu zhromaždenia, najmä osobne či písomne alebo inak pozývať k účasti na ňom.

⁴⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. februára 2010, sp. zn. II. ÚS 348/09

⁵⁰ KLÍMA: *Komentár k Ústavě...*, s. 1130-1131

⁵¹ JEMELKA: *Zákon o sdružování...*, s. 105

⁵² tamtiež

Podľa § 6 odst. 2 však toto oprávnenie zvolávateľ má a môže ho realizovať iba v prípade, že splnil oznamovaciu povinnosť stanovenú v § 5 ZhrZ. V nasledujúcich odstavcoch sú práva a povinnosti zvolávateľa, ktoré bezprostredne súvisia s riadnym zabezpečením účelu zhromaždenia, jeho priebehu, požiadavku, aby prebehlo pokojne a nebolo narušované a nakoniec aby bolo ukončené.

Na rozdiel od zvolávateľa, u účastníkov nie sú v zákone stanovené žiadne práva, iba v § 7 sú stanovené ich povinnosti. Ich práva však vyplývajú priamo z Ústavy SR, resp. z LZPS, čo je právo zhromaždenia sa účastniť a prostredníctvom neho verejne vyjadriť svoj názor. Základnou povinnosťou účastníkov je dbať pokynov zvolávateľa a usporiadateľov podľa § 6 ZhrZ a zdržať sa všetkého, čo by narušilo riadny a pokojný priebeh zhromaždenia, po jeho ukončení sa pokojne rozísť a opustiť okamžite miesto zhromaždenia v prípade jeho rozpustenia. Nesplnenie tejto povinnosti je podľa § 14 ZhrZ priestupkom proti právu zhromažďovaciemu.

5.7. Príslušnosť úradu

Český zákon 84/1990 Zb. v § 2a obsahuje ustanovenie, že pôsobnosť vo veciach práva zhromažďovacieho v prenesenej pôsobnosti vykonáva obecný úrad, v ktorého územnom obvode sa má zhromaždenie konať, poverený obecný úrad, ak presahuje miesto konania zhromaždenia územný obvod obecného úradu, krajský úrad ak miesto konania zhromaždenia presahuje správny obvod povereného obecného úradu a Ministerstvo vnútra, ak miesto konania zhromaždenia presahuje hranice kraja. Na druhej strane slovenský zákon takto upravenú pôsobnosť neobsahuje, v celom texte používa termín „obec“, a v § 20 je stanovené, že pôsobnosť obce podľa tohto zákona vykonáva obvodný úrad, ak zhromaždenie má presahovať územie obce. Je to najmä z dôvodu odlišného územno-správneho členenia oboch štátov.

5.8. Zákaz zhromaždenia a doba jeho ukončenia

Podľa LZPS, resp. Ústavy ČR je možné zhromažďovacie právo obmedziť zákonom. Toto obmedzenie je možné ale iba u zhromaždení konaných na verejných miestach, za predpokladu, že ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné a ktoré je možné ospravedlniť ochranou práv a slobôd druhých, ochranou verejného poriadku, zdravia,

mravnosti, majetku alebo bezpečnosti štátu.⁵³ Svojou povahou teda právo zhromažďovacie nie je právom absolutným a za splnenia určitých podmienok môže byť obmedzené. Toto obmedzenie môže byť podľa ZhrZ uskutočnené formou rozhodnutia o zákaze zhromaždenia, rozhodnutia o dobe ukončenia zhromaždenia alebo formou rozpustenia zhromaždenia. Významným okamihom u tohto práva je „jeho oznámení správnému orgánu, ktorý je třeba považovat za okamžik uplatnění tohoto práva.“⁵⁴

Zákaz zhromaždenia ako opatrenie úplne najkrajnejšie spolu s oznamovacím princípom je podľa môjho názoru najlepším prostriedkom pri poskytovaní ochrany právam a slobodám druhých i tejto slobode jednak tým, že favorizuje zvolávateľa a obmedzuje voľnosť správneho orgánu čo do dôvodov a času, kedy môže zhromaždenie zakázať. Je dôležité veľmi citlivo zvažovať dôvody, kedy zhromaždenie zakázať najmä z dôvodu ochrany práv a slobod iných.

V prvom rade je nutné spomenúť oprávnenie úradu podľa § 8 odst. 1 ZhrZ, ktorá môže s ohľadom na miestne podmienky alebo na verejný poriadok navrhnúť zvolávateľovi, aby sa zhromaždenie konalo na inom mieste alebo v iný čas. Hoci ide „iba“ o oprávnenie (tj. možnosť) úradu učiniť príslušný návrh, má jeho akceptácia zo strany zvolávateľa významný vplyv na to, či príslušný úrad bude či nebude (v určitých ďalej špecifikovaných prípadoch) disponovaný rozhodnúť o zákaze dotknutého zhromaždenia.⁵⁵ NSS ČR vo svojom rozhodnutí vyslovil, že námietka sťažovateľa, ktorému orgán navrhol zmenu miesta zhromaždenia, s ktorou súhlasil a ktorý následne i takéto zmenené a odsúhlasené zhromaždenie zakázal s odôvodnením, že s takouto zmenou súhlasí iba pod tlakom okolností, ale jeho skutočný úmysel (smerovať k výzve k rozniecovaniu nenávisťi a neznášanlivosti občanov pre ich národnosť, pôvod a náboženské vyznanie) odlišný od účelu oznámeného, mieri na porušenie princípu legitímneho očakávania a nepriamo tiež princípu právnej istoty. „Stěžovatel, jemuž žalovaný nejprve sám nabídl jednu z pozděj zakázaných tras pochodu, oprávněně očekával, že mu shromáždění oznámené na tuto trasu nebude zakázáno. Ve zcela výjimečném případě si lze představit, že správní orgán na základě nových skutečností, které mu bez jeho viny nemohly být předem známy, změnil dříve deklarovaný právní názor. Tuto změnu však musí podepřít podrobnou argumentací a vždy je třeba vážít, zda zájem na aplikaci práva, která se liší od dříve deklarovaného postoje, převáží porušení zásady legitimního očekávání, příp. právní

⁵³ FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právushromážděvacím. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 16, s. 571-572

⁵⁴ Rozsudok Nejvyššího správního soudu České republiky zo dňa 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007, www.nssoud.cz

⁵⁵ FRK: Zákaz, ... s. 571-572

jistoty“⁵⁶ Podľa § 10 odst. 4 ZhrZ úrad nemôže zhromaždenie zakázať z dôvodov uvedených v odsekoch 2 a 3 tohto paragrafu, ak zvolávateľ prijal návrh obce podľa § 8.⁵⁷

O zákaze zhromaždenia rozhoduje úrad, proti ktorého rozhodnutiu je možné podať opravný prostriedok k všeobecnému súdu. Podľa Ústavného súdu SR „*úloha všeobecného súdu vo vzťahu k rozhodovaniu o legálnosti nie je náhodná. Je racionálne, že zhromaždenie sa oznamuje obci, pretože tá má najlepšie poznatky o mieste zhromaždenia a o ďalších relevantných skutočnostiach. Obec však nie je nezávislá, môže napr. rozhodnúť s politickým zámerom, alebo prosto neodborne.*“ Prieskum súdmi o zákaze zhromaždenia je preto nevyhnutný práve preto, že „*v materiálnom právnom štáte sú súdy vzhľadom na svoju nezávislosť, viazanosť len právom a znalosť práva na prvom mieste povolané brániť základné práva a slobody, (...). Súdy sú zároveň vzhľadom na svoju znalosť práva vo vzťahu k ľudským právam „najpovolanejším štátnym orgánom.*“⁵⁸

Podľa § 10 odst. 1 ZhrZ úrad, ktorému bolo zhromaždenie oznámené, ho zakáže, ak by oznámený účel zhromaždenia smeroval k výzve popierať osobné, politické alebo iné práva občanov pre ich národnosť, pohlavie, rasu, pôvod, politické alebo iné zmýšľanie, náboženské vyznanie a sociálne postavenie alebo na roznečovanie nenávisť a neznášanlivosti z týchto dôvodov, dopúšťať sa násilia alebo hrubej neslušnosti, alebo inak porušovať ústavu a zákony. Jedná sa o povinnosť úradu takéto zhromaždenie zakázať. V tomto ustanovení sú vlastne konkretizované požiadavky na obmedzenie zhromažďovacieho práva uvedené v LZPS, resp. v Ústave SR a v medzinárodných dokumentoch, ktoré sú pre oba štáty záväzné. V odstavci 2 je stanovená povinnosť úradu zakázať zhromaždenie z organizačných dôvodov, teda ak sa má zhromaždenie konať na mieste, kde by účastníkom hrozilo závažné nebezpečenstvo pre ich zdravie, alebo na rovnakom mieste a v rovnaký čas sa má podľa skôr doručeného oznámenia konať zhromaždenie a medzi zvolávateľmi nedošlo k dohode o úprave času jeho konania a podľa slovenského zákona tiež ak sa má konať na rovnakom mieste a v rovnakom čase, kde už v zmysle platných právnych predpisov bolo povolené verejné kultúrne alebo športové podujatie.

Úrad tiež môže zhromaždenie zakázať, ak má byť konané v mieste, kde by nutné obmedzenie dopravy a zásobovania bolo v závažnom rozpore so záujmom obyvateľstva, ak

⁵⁶ Rozhodnutie Nejvyššího správního soudu zo dňa 31. augusta 2009, č. j. 8 As 7/2008, www.nssoud.cz

⁵⁷ Týmto dôvodmi sú ak sa zhromaždenie má konať na mieste, kde by účastníkom hrozilo závažné nebezpečenstvo pre ich zdravie, na rovnakom mieste a v rovnaký čas sa má podľa skôr doručeného oznámenia konať zhromaždenie a medzi zvolávateľmi nedošlo k dohode o úprave času jeho konania. Tiež ak sa zhromaždenie má konať v mieste, kde by potrebné obmedzenie dopravy a zásobovania bolo v závažnom rozpore so záujmom obyvateľstva, ak možno bez neprimeraných ťažkostí konať zhromaždenie inde bez toho, že by sa tým zmaril oznámený účel zhromaždenia.

⁵⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. februára 2010, sp. zn. II. ÚS 111/08.

možno bez neprimeraných ťažkostí konať zhromaždenie inde bez toho, že by sa tým zmaril oznámený účel zhromaždenia. (§ 10 odst. 3 ZhrZ) V tomto prípade musia byť splnené tri požiadavky súčasne. Jednak musí ísť o „nutné obmedzenie dopravy a zásobovania“, ktoré je zároveň „v závažnom rozpore so záujmami obyvateľstva“, teda samotné obmedzenie dopravy a zásobovania pre zákaz zhromaždenia úradom nepostačuje, a jednak podmienka, že zhromaždenie nie je možné konať bez neprimeraných ťažkostí vzhľadom k jeho účelu na inom mieste. Pre zákaz zhromaždenia z tohto dôvodu je nutné, „aby bylo omezení dopravy či zásobování shledáno ve velké intenzitě, musí být tak výrazné, aby bylo způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. K omezení dopravy musí dojít 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 ustanovení § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím a čl. 19 odst. 2 LZPS.“⁵⁹ Podľa rozhodnutia Krajského soudu v Brně zo dňa 28. mája 2000, sp. zn. 30 Ca 246/2000 „zákaz oznámeného shromáždění (pouličního průvodu), které by vyvolalo takové omezení dopravy na dopravně nejdůležitější a frekventované trase města, jež by mělo za následek tři hodiny trvající zamezení přístupu obyvatelstva k velkým nákupním střediskům motorovými vozidly v době obvyklých nákupů a omezení průjezdu vozidel k úrazové nemocnici, je oprávněný, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění.“⁶⁰ Podľa iného rozhodnutia NSS ČR „to, že budou shromážděním dotčena práva mnohonásobně více lidí, než bude počet účastníků, nemusí být ještě nutně podmínkou k zakázání shromáždění, pokud nenastane závažné narušení dopravy velké intenzity.“⁶¹ Dôležité podľa môjho názoru je, ako úrad, prípadne polícia dokážu tieto zásahy do iných práv minimalizovať alebo úplne im zabrániť. K zakazu zhromaždenia by malo dochádzať iba v najnevyhnutnejších prípadoch, keď nie je možné iným spôsobom predísť situáciám stanoveným v zákone. Pokiaľ si úrad nie je istý, či ide o prípad najnevyhnutnejší, je v rozpore so zákonom zhromaždenie preventívne zakázať, pretože úrad nedokáže predvídať, ako zhromaždenie prebehne.

Podľa môjho názoru keďže hlavným zmyslom práva zhromažďovacieho je verejným spôsobom prejaviť svoj názor alebo postoj a týmto osloviť čo najväčší počet ľudí, je pre organizátorov a účastníkov veľmi dôležitý čo najväčší rozsah verejnosti, ktorú môže svojim „posolstvom“ zaujať, a to i za cenu určitých komplikácií (obmedzenie dopravy, služieb,

⁵⁹ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 10. októbra 2007, č. j. 3 As 19/2007, www.nssoud.cz

⁶⁰ JEMELKA: *Zákon o sdružování...*, s. 98

⁶¹ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 4. októbra 2007, č. j. 5 As 26/2007, www.nssoud.cz

hluku). „*Jednostranné nadřazení těchto potíží nad výkon shromažďovacího práva prostřednictvím zákazu shromáždění by znamenalo, že stát, jeho orgány či samospráva nejsou schopny materiálně zajistit naplnění jedné ze základních ústavních svobod.*“⁶² Je velmi těžké zodpovedať otázku, kam až vlastne siaha právo občanov pokojne sa zhromažďovať. Úrady sa mnohokrát dopušťajú chýb, že preventívne zhromaždenie zakážu, hoci ich prvoradou úlohou je poskytnúť právu zhromažďovaciemu ochranu a jeho nerušený výkon, ako to garantuje LZPS, resp. Ústava SR. Je mnoho spôsobov, ktoré má úrad k dispozícii, ako minimalizovať dopad konaného zhromaždenia na dopravnú situáciu. Podľa NSS ČR „*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.*“⁶³

Zásahom do slobody zhromažďovania môže byť tiež podľa § 9 ZhrZ oprávnenie úradu uložiť zvolávateľovi, aby zhromaždenie konané vo večerných hodinách bolo ukončené tak, aby nedošlo k neprimeranému rušeniu nočného klľudu. Ide to tzv. dobu ukončenia zhromaždenia, keď zhromažďovacie právo môže byť obmedzené tým, že úrad skráti oznámenú dobu trvania zhromaždenia, ak sa koná vo večerných hodinách. Zákon nijak nedefinuje pre svoje účely večerné hodiny, ale obecné sa za ne považuje doba od 22.00 do 06.00 hod. Keďže nejde o povinnosť úradu obligatórnu, záleží na správnom uvážení, či s ohľadom na všetky skutočnosti (miestne podmienky, dátum a iné relevantné okolnosti) o dobe ukončenia z dôvodu rušenia nočného klľudu rozhodne, alebo nie.

Ide teda o možnosť úradu zásahom vo forme skrátenia doby trvania zhromaždenia obmedziť zhromažďovaciu slobodu, ktorá je ale výslovne v zákone daná iba v prípade neprimeraného rušenia nočného klľudu. Otázkou je, či je orgán tiež oprávnený zasahovať do tejto slobody tým, že pozmení, resp. upraví čas jeho trvania, alebo môže zakázať konanie zhromaždenia iba ako celok. Išlo by o príklad, keď zvolávateľ v oznámení uvedie dobu trvania zhromaždenia časové rozpätie od 09.00 do 20.00, a orgán by zakázal konanie zhromaždenia od 12.00 do 15.00 s odvolaním sa na § 10 ZhrZ.⁶⁴ Ako som už spomínala, obmedziť právo zhromažďovacie je možné iba zákonom, ak sleduje legitímny cieľ a je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Podľa môjho názoru už práve nenaplnením prvej podmienky by šlo o obmedzenie slobody zhromažďovania neústavné, v rozpore s článkom 19

⁶² Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 15. apríla 2009, č. j. 1 As 30/2009, www.nssoud.cz

⁶³ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 4. októbra 2007, č. j. 5 As 26/2007, www.nssoud.cz

⁶⁴ Tento prípad sa stal už v spomínanom náleze ÚS SR II. ÚS 348/09-41, keď oznamovateľ oznámil konanie zhromaždenia na deň 18. júna 2009 od 9.00 h do 20.00 h a 19. júna 2009 od 9.00 h do 20.00 h a starosta mestskej časti svojím rozhodnutím zakázal zhromaždenia, konkrétne 18. júna od 12.00 do 20.00 a 19. júna od 9.00 do 14.00 h s odvolaním na § 10 odst. 2 písm. b) zákona o zhromažďovacom práve.

LZPS, resp. 28 Ústavy SR, keďže oprávnenie rozhodnúť takýmto spôsobom nie je v zákone nikde orgánu dané. Podľa § 8 ZhrZ môže obec s ohľadom na miestne podmienky alebo na verejný poriadok navrhnúť zvolávateľovi, aby sa zhromaždenie konalo na inom mieste alebo v inú dobu. Ide o návrh, ktorý nemá formu správneho rozhodnutia a je na uvážení zvolávateľa, či s ním súhlasí, alebo nie. Ak by s ním nesúhlasil, možným postupom úradu podľa zákona by bolo zhromaždenie buď zakázať z dôvodov uvedených v § 10 ZhrZ, alebo organizačne lepšie zabezpečiť miesto konania „s ohľadom na miestne podmienky alebo na verejný poriadok“, aby zhromaždenie splnilo svoj účel a prebehlo pokojne. Ak by zvolávateľ so zmenou miesta alebo času trvania súhlasil, podľa § 10 odst. 4 ZhrZ by zhromaždenia uvedené v odst. 2 a 3 tohto paragrafu nebolo možné úradom zakázať (výnimkou je odst. 1). Samovoľným rozhodnutím orgánu o úprave času konania zhromaždenia by išlo o určité podmienené konanie zhromaždenia, keď podmienky výkonu tohto práva by stanovil úrad jednostranne, bez súhlasu a vôle zvolávateľa. Podľa môjho názoru si zvolávateľ sám vyberá dobu, kedy chce zhromaždenie konať, je to plne v jeho dispozícii, na jeho uvážení a správny orgán rozhodujúci o zákaze zhromaždenia môže vydať rozhodnutie iba o zákaze ako o celku, nie časťou konanie zhromaždenia zakázať a časťou ho ponechať.

Právo zhromažďovacie teda spočíva na oznamovacom princípe. Po podaní oznámenia zhromaždenia úrad rozhoduje iba v prípade zákazu zhromaždenia alebo čase jeho ukončenia, a to bezodkladne, najneskôr však do troch dní od okamihu, keď dostala platné oznámenie (§ 11 odst. 1 ZhrZ). Podľa § 11 odst. 2 ZhrZ úrad v deň vydania rozhodnutia vyvesí písomné vyhotovenie rozhodnutia o zákaze zhromaždenia na svojej úradnej tabuli až do dňa, v ktorom sa má zhromaždenie konať, a rozhodnutie vyhlási miestnym rozhlasom alebo iným obdobným spôsobom. Ak sa má zhromaždenie konať na území dvoch alebo viacerých obcí, úrad zabezpečí, aby jeho rozhodnutie bolo vyhlásené v obciach, v ktorých sa má zhromaždenie konať. Vyvesením na úradnej tabuli je rozhodnutie zvolávateľovi doručené. Ak úrad v tejto lehote nevyvesí písomné vyhotovenie rozhodnutia na svojej úradnej tabuli, môže zvolávateľ zhromaždenie usporiadať. Úrad zároveň bezodkladne zašle písomné vyhotovenie rozhodnutia zvolávateľovi a zverejní ho na svojej internetovej stránke, ak ju má k dispozícii. Ak teda orgán v lehote troch dní nerozhodne, nemôže rozhodnúť neskôr s odvolaním sa napr. na zmenu okolností.

5.9. Lehoty

Podľa § 11 odst. 1 ZhrZ o zákaze zhromaždenia (§ 10) alebo o dobe jeho ukončenia (§ 9) je úrad povinný rozhodnúť bezodkladne, najneskôr však do troch dní od okamihu, kedy obdržal platné oznámenie. Podľa odst. 3 proti rozhodnutiu úradu podľa odst. 1 môže zvolávateľ do 15 dní od doručenia podať opravný prostriedok na súde, ku ktorému priloží písomné vyhotovenie rozhodnutia. Súd rozhodne do troch dní. Podľa § 17 platí, že ak je v tomto zákone lehota určená počtom dní, rozumie sa jedným dňom doba 24 hodín od udalosti, ku ktorej sa lehota viaže. Problémom čo sa týka lehôt je, či sa jedná o lehoty hmotneprávne, alebo poriadkové procesneprávne.

V jednom zo svojich rozhodnutí NSS ČR jednoznačne potvrdil, že ide o lehoty hmotneprávne. V tomto prípade bolo zakázané konanie zhromaždenia zo strany obce po uplynutí trojdňovej lehoty, ktorá mala za to, že dôvody pre zákaz zhromaždenia môžu vyjsť najavo až neskôr a nie je správne, že by zákonnosť zhromaždenia mohla byť posudzovaná iba v lehote troch dní od oznámenia, eventuálne počkať na porušenie zákona pri konaní zhromaždenia a toto rozpustiť. Túto argumentáciu NSS jednoznačne odmietol najmä z dôvodu právnej istoty zvolávateľa: „*Ve svých důsledcích totiž neznamená nic jiného, než že svolavatel shromáždění, který řádně učiní oznámení, bude až do jeho konání v nejistotě, zda správní úřad dodatečně nezjistí důvody pro jeho zákaz. Tím se však – formálně stále označovaný – oznamovací princip velmi přiblíží podstatě režimu povolovacího. Je totiž zjevné, že konstrukce oznamovacího principu podrobněji provedená v zákoně č. 84/1990 Sb. je přesne opačná. Umožnění konání shromáždění jako jedné z formy realizace je logika zákona zjevně nastavena tak, že favorizuje svolavatele a naopak velmi omezuje správnímu úřadu volnost v tom, do kdy a z jakých důvodů může předem shromáždění zakázat.*“⁶⁵ Ak teda obec v lehote troch dní nerozhodne a rozhodnutie o zákaze zhromaždenia riadne nevyvesí, zvolávateľ má mať za to, že už neskôr o zákaze rozhodnúť nesmie.

Mnohokrát sa tiež obce dopúšťajú chyby, že s odôvodnením na veľmi krátku lehotu nemôžu riadne zvážiť a rozhodnúť, či je v určitom prípade daný zákaz zhromaždenia alebo nie a preto rozhodujú oneskorene. Podľa môjho názoru však lehota je primeraná, pretože rozhodovanie o zákaze zhromaždenia je v kompetencii obce práve z toho dôvodu, že sama pozná svoje možnosti a situáciu a pre jej rozhodnutie nie je nevyhnutný čas dlhší. Organizačné nedostatky nemôžu byť na újmu výkonu zhromažďovacieho práva. V prípade, že obec nedokáže dôsledne v tejto lehote zistiť, či sú dané dôvody pre zákaz alebo nie, je jej

⁶⁵ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 21. februára 2008, č. j. 2 As 17/2008, www.nssoud.cz

nesprávnym postupom, keď preventívne zhromaždenie zakáže a obmedzí tak bezdôvodne toto ústavne zaručené právo.

Stanovenie trojdňovej lehoty pre vydanie rozhodnutia o dobe ukončenia zhromaždenia alebo o jeho zákaze má logiku vo väzbe na lehotu stanovenú pre podanie oznámenia podľa § 5 ZhrZ, podľa ktorého je zvolávateľ povinný zhromaždenie písomne oznámiť úradu tak, aby úrad oznámenie obdržal aspoň 5 dní dopredu, pričom úrad môže v odôvodnených prípadoch prijať oznámenie i v kratšej lehote. Zmienené lehoty tak na seba naväzujú a úrad má možnosť stihnúť vydať príslušné rozhodnutie ešte pred konaním oznámeného zhromaždenia.⁶⁶

Na základe podaného opravného prostriedku zvolávateľom o zákaze zhromaždenia rozhodujú do troch dní súdy. Ide o výraz ochrany verejných subjektívnych práv fyzických a právnických osôb, keď v kompetencii súdov ako zcela nezávislých orgánov je tiež rozhodovanie o zákonnosti zákazu zhromaždenia alebo o dobe jeho ukončenia. Opäť i súdy sa dopúšťajú chýb, keď nerozhodnú v tejto zákonom stanovenej lehote troch dní s odvolaním sa na nesúlad medzi zákonmi.

Na Slovensku dňa 16. februára 2010 Ústavný súd vydal nález II. ÚS 348/09 o sťažnosti vo veci namietaného porušenia základného práva pokojne sa zhromažďovať podľa čl. 28 ÚSR postupom krajského súdu. Sťažovateľ zvolal zhromaždenie pri príležitosti návštevy prezidenta Čínskej ľudovej republiky na Slovensku a jeho prijatia prezidentom v Prezidentskom paláci za dodržiavanie ľudských práv v Číne. Rozhodnutím starostu bolo spomínané zhromaždenie zakázané v určitých časových odsekoch, proti ktorému podal zvolávateľ v zákonnej lehote opravný prostriedok na krajskom súde. Krajský súd následne o opravnom prostriedku rozhodol tak, že rozhodnutie starostu o zákaze zhromaždenia zrušil, čím potvrdil, že toto rozhodnutie bolo v rozpore so zákonom, ale až v lehote 29 dní po jeho podaní a asi 2 týždne po návšteve čínskeho prezidenta, čím podľa sťažovateľa porušil zákon o práve zhromažďovacom i ústavu. Sťažovateľ teda v predmetnom prípade nemohol využiť svoje právo pokojne sa zhromažďovať. Predsedníčka krajského súdu uviedla, že § 11 odst. 3 zákona o zhromažďovacom práve „*sice ukladá súdu rozhodnúť o opravnom prostriedku v takomto prípade do 3 dní, avšak neupravuje bližšie procesné podmienky postupu súdu a potom pre konanie samotné platia obdobne ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku o preskúmaní rozhodnutí správneho orgánu.*“ Tiež sa domnieva, že prvoradým cieľom stanovenia tak krátkej lehoty troch dní je zabezpečiť jeho rýchlosť, ale aj tu musí byť

⁶⁶ JEMELKA: *Zákon o sdružovaní...*, s. 100

zachovaná zásada verejnosti⁶⁷. Ústavný súd konštatoval, že v prerokovávanej veci mala byť trojdňová lehota dodržaná bezpodmienečne. „V predmetnom prípade sa plne prekrýva klasický princíp *lex specialis derogat legi generali* s ústavnoprávnym argumentom, podľa ktorého je potrebné uprednostniť slobodu zhromažďovania implikovanú v trojdňovej lehote pred ústavno-procesnými garanciami zákonne vyjadrenými v Občianskom súdnom poriadku. Vzhľadom na krátkosť lehoty vo vzťahu k zhromažďovaciemu právu musí súd konať neodkladne a využiť všetky možné prostriedky, aby bol dodržaný zákon. Pojednávanie je nutné nariadiť v najbližšej možnej dobe, hoci aj nasledujúci deň. V danom prípade prichádza do úvahy aj predvolanie pomocou faxu, telefónom či súdnym doručovateľom. Je už potom vecou účastníkov konania, či využijú svoje ústavné procesné práva. Ak nie, súd rozhodne v ich neprítomnosti, prípadne bez ich vyjadrení. Možno tu pripomenúť princíp permanentného, kontinuálneho výkonu štátnej moci.“⁶⁸

Podobným prípadom je i rozhodnutie NSS ČR vo veci J. B.⁶⁹ V tomto prípade súd opäť o opravnom prostriedku proti zákazu zhromaždenia rozhodol po lehote troch dní stanovenú v zákone s odôvodnením, že najskôr bolo nutné previesť obligatorné úkony stanovené v súdním ráde správním⁷⁰, hoci postupoval s najvyšším možným urýchlením a rozhodol vo veci prednostne. NSS ČR konštatoval, že sa nejedná o kolíziu právnych predpisov, konkrétne súdny ráde správný a zákon o práve zhromažďovacím, lebo tieto „jsou ve vzájemném poměru obecného a zvláštního. Právní zásada *lex specialit derogat generali* stanoví, že zvláštní úprava, tj. užší právní norma, má přednost před úpravou obecnou, tj. normou širší, která se uplatní jen tam, kde zvláštní předpis věc neupravuje. V projednávané věci zákon o právu shromažďovacím stanoví, že soud rozhodne o opravném prostředku do tří dnů. Toto ustanovení (§ 11 odst. 3 citovaného zákona) obsahuje právní normu speciální vůči právní normě obsažené v soudním řádu správním (§ 51 s. ř. s.), a proto je nutno ho přednostně uplatnit.“⁷¹ V ďalšom svojom rozhodnutí NSS ČR konštatoval, že „ústavní právo dle čl. 19 odst. 1 LZPS pokojně se shromažďovat je konkretizováno zákonem o právu shromažďovacím,

⁶⁷ V tomto prípade krajský súd svoje konanie ospravedlňoval tým, že jeho postup sa opieral o § 115 Občianskeho súdneho poriadku, v ktorom je stanovené, že účastníci musia mať čas na prípravu pojednávania „spravidla najmenej 5 dní pred dňom, kedy sa má pojednávanie konať“. Predsedníčka krajského súdu sa tiež domnievala, že „zvolený postup súdu musí byť taký, aby zároveň bolo zaručené právo každého na verejné prerokovanie jeho veci a v jeho prítomnosti tak, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom, ako to vyplýva z čl. 48 odst. 2 ústavy.“ Tiež sudkyňa svoje jednanie ospravedlňovala tým, že v mesiaci, v ktorom rozhodovala o spomínanom opravnom prostriedku mala vo svojom oddelení nevybavených približne 250 vecí s tým, že termíny pojednávania má určené bežne aj pol roka vopred a tiež tým, že považovala za potrebné vypočítať ešte konkrétneho odborného pracovníka.

⁶⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. februára 2010, sp. zn. II. ÚS 348/09

⁶⁹ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 10. októbra 2007, č. j. 3 As 19/2007, www.nssoud.cz

⁷⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád právní

⁷¹ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 10. októbra 2007, č. j. 3 As 19/2007, www.nssoud.cz

*pokud by nebylo rozhodnuto o opravném prostředku v souladu s požadavkem rychlosti soudního rozhodnutí stanoveným tímto zákonem, došlo by k porušení tohoto práva. Soud zajisté musí respektovat principy spravedlivého procesu vůči účastníkům řízení, musí ovšem postupovat způsobem, který nebude narušovat právo se shromažďovat. Třídenní lhůta je velmi krátká, proto musí jednat soud neodkladně a využít všech možných prostředků, které povedou k dodržení zákona.*⁷²

Otázkou je, či v případě, že soud rozhodne po lehote troch dní stanovenej v zákone, ide o rozhodnutie nezákonné, alebo nie. NSS ČR vyslovil, že súd ak „*nepostupoval procesně bezvadným způsobem, nerozhodl-li o žalobě do tří dnů, ale až po zákonem stanovené lhůtě, nemohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, v němž se soud řádně a přesvědčivě vypořádal s nastolenou právní otázkou, tedy, zda bylo po právu zakázáno ohlášené shromáždění na vytýčené trase.*“⁷³ Podľa iného rozhodnutia NSS ČR prekročenie trojdňovej lehoty spôsobilo porušenie zákona o práve zhromažďovacom, ale „*táto skutočnosť však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí jako celku, a to tím spíše, že jím bylo rozhodnuto ve prospěch žalobcova ústavně zaručeného práva a důvody zrušení napadeného správního rozhodnutí obstojí.*“⁷⁴ Teda nemôže sa jednať o rozhodnutie nezákonné už len tým, že rozhodol v prospech osoby, ktorej práva boli skutočne narušené.

Je teda nepochybné, že pokiaľ súd rozhodne oneskorene, jedná sa o porušenie zhromažďovacieho zákona. Je možné rozlišovať ešte prípady, keď súd, hoci rozhodne oneskorene, stihne rozhodnúť pred plánovaným konaním zhromaždenia, a prípady, kedy o opravnom prostriedku rozhodne až po dátume konania zhromaždenia. Kým v prvom prípade ide o oveľa ťažší následok porušenia zákona súdom ako v prvom prípade, pretože svojím nesprávnym postupom právu zhromažďovaciemu absolútne neposkytol právu ochranu, v druhom prípade sa tiež jedná o porušenie zákona, ale jeho následky nie sú až také závažné, pretože v prípade nezákonného rozhodnutia o zákaze zhromaždenia zo strany obce zhromaždenie ešte stále môže byť vykonané. Treba však dodať, že ustanovenie § 11 odst. 3 ZhrZ, že súd rozhodne do troch dní je kogentné a nedodržaním ide o zásah do slobody zhromažďovania. Nie je možná ani situácia, keď súd odôvodní oneskorenie svojho rozhodnutia tým, že v čase, keď malo byť rozhodnuté o opravnom prostriedku mal nevybavených veľa vecí, alebo že zákonný sudca bol na dovolenke. Tieto organizačné

⁷² Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 4. septembra 2007, č. j. 5 As 26/2007, www.nssoud.cz

⁷³ tamtiež

⁷⁴ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 15. apríla 2009, č. j. 1 As 30/2009, www.nssoud.cz

problémy súdu nesmú byť na újmu právu zhromažďovaciemu, ktorému povinnosť ochrany zákon, ústava, LZPS a medzinárodné dokumenty výslovne stanovujú.

5.10. Rozpustenie zhromaždenia

Rozpustenie zhromaždenia je ďalším zo spôsobov, kedy je možné obmedziť zhromažďovacie právo. V § 12 ZhrZ je upravený spôsob, akým sa tak deje a dôvody, kedy je možné zhromaždenie rozpustiť.

Dôvody pre rozpustenie zhromaždenia sú nasledovné:

1. Ak sa koná zhromaždenie, ktoré bolo zakázané (§ 12 odst. 1), kde už iba samotný zákaz je dôvodom okamžitého ukončenia a rozpustenia zhromaždenia.
2. Ak sa koná zhromaždenie, ktoré nebolo oznámené (§ 5) alebo nebolo zvolané (§ 15), ak nastali okolnosti, ktoré by odôvodnili jeho zákaz podľa § 10 odst. 1 až 3 (§ 12 odst. 3). „*Okolnost, že shromáždění nebylo oznámeno podle § 5 zákona, sama o sobě není důvodem pro rozpuštění shromáždění.*“⁷⁵
3. Ak zhromaždenie pokračuje vo večerných hodinách aj po stanovenej dobe ukončenia (§ 12 odst. 4). Je plne v diskrečnej právomoci úradu, či konanie zhromaždenia vo večerných hodinách s odôvodnením na všetky skutočnosti zakáže, alebo nie.
4. Ak zhromaždenie, ktoré bolo riadne oznámené a nebolo zakázané sa podstatne odchyľilo od oznámeného účelu, a to takým spôsobom, že v priebehu zhromaždenia nastali okolnosti, ktoré by odôvodnili jeho zákaz podľa § 10 odst. 1 ZhrZ. (§ 12 odst. 5) Opäť je teda zdôraznený význam oznámenia zhromaždenia a najmä účelu zhromaždenia v ňom uvedeného, rozhodne však nepostačuje iba prosté odchylenie sa od oznámeného účelu. V dôsledku takéhoto odchylenia totiž musia nastať okolnosti, ktoré by inak odôvodnili zákaz zhromaždenia. Ak sa teda odchyľilo zhromaždenie od oznámeného účelu tak, že nenastali okolnosti, ktoré by inak odôvodnili jeho zákaz, potom zhromaždenie v zmysle § 12 odst. 5 nie je možné rozpustiť.⁷⁶
5. V prípade zhromaždení uvedených v II. a v IV., ak účastníci zhromaždenia páchajú trestné činy a nápravu sa nepodarilo zjednať iným spôsobom, najmä zákrokom proti jednotlivým pachateľom (§ 12 odst. 6). Z tohto ustanovenia

⁷⁵ FRK: Zákaz,... s. 576

⁷⁶ FRK: Zákaz..., s. 575

jednoznačne vyplýva váha, ktorú sloboda zhromažďovacia v materiálnom právnom štáte má, keďže zhromaždenie, a to dokonca aj napriek tomu, že jeho účastníci páchajú trestné činy, môže byť rozpustené až vtedy, ak nie je možné zjednať nápravu inými spôsobmi, z ktorých je demonštratívne vytknutý predovšetkým zákrok proti jednotlivým pachateľom.⁷⁷ Teda márnosť snahy o zjednanie nápravy je obligatórnou náležitosťou rozpustenia zhromaždenia podľa tohto paragrafu.

K rozpusteniu zhromaždenia podľa § 12 odst. 6 ZhrZ sa NSS ČR vyjadril vo veci sťažovateľa F. H. proti Úradu Mestskej časti mesta Brna, Brno – stred. V tomto prípade podal sťažovateľ sťažnosť proti rozhodnutiu krajského súdu, ktorým bolo rozhodnuté, že zhromaždenie bolo rozpustené v súlade so zákonom. Ako účel zhromaždenia bol stanovený prvomájový pochod, na ktorý sa ale dostavili účastníci a priaznivci organizácie „Národný odpor“, ktorý je Ministersvom vnútra identifikovaný ako extrémistická organizácia, ktorá uskutočňuje monitoring svojich nepriateľov a vyzýva k ich likvidácii. Niekoľko účastníkov spomínaného zhromaždenia bolo uznaných vinnými zo spáchania trestného činu podpory a propagácie hnutí smerujúcich k potlačeniu práv a slobôd človeka. NSS konštatoval, že v § 12 odst. 6 zákon pozná „*samostatný důvod pro rozpuštění shromáždění, který spočívá v tom, že jeho účastníci páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo sjednat jiným způsobem. Zdejší soud za situace kdy trestní soudy dospěly k závěru o vině a trestu, nemůže vyslovovat pochybnosti o tom, že na předmětném shromáždění k páchání této trestné činnosti skutečně docházelo, a to dokonce v míře, která vylučovala zásah proti všem jednotlivým pachatelům.*“⁷⁸ NSS teda sťažnosť zamietol, keďže rozpustenie zhromaždenia bolo legálne a oprávnené.

Podľa § 4 odst. 2 ZhrZ na zhromaždenia, ktoré podliehajú oznamovacej povinnosti, môže úrad vyslať svojho zástupcu, ktorému je zvolávateľ povinný vytvoriť podmienky pre riadne plnenie jeho úloh, najmä mu umožniť sledovanie priebehu zhromaždenia a prevedenie úkonov nevyhnutných k prípadnému rozpusteniu zhromaždenia. Táto možnosť úradu sa vzťahuje nielen na zhromaždenia, ktoré boli oznámené, ale z povahy veci (hoci to zákon výslovne nestanoví) zrejme i na tie, na ktoré síce dopadá oznamovacia povinnosť, ktoré však neboli v zmysle § 5 riadne oznámené a aj napriek tomu sa konajú.⁷⁹ V prípade, že zástupca úradu na zhromaždení prítomný nie je, podľa § 12 odst. 2 a odst. 6 ZhrZ môže zhromaždenie

⁷⁷ FRK: *Zákaz...*, s. 575

⁷⁸ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 25. februára 2010, č. j. 5 As 25/2009, www.nssoud.cz

⁷⁹ JEMELKA: *Zákon o právu...*, s. 82

rozpustiť spôsobom v zákone stanoveným tiež príslušník Policie České republiky, resp. příslušník Policajného zboru v službe na Slovensku.

Presný postup, akým sa rozpustenie zhromaždenia uskutočňuje, je tiež popísaný v § 12 v odst. 1. V prípade, že nastanú dôvody predpokladané v zákone a ktoré odôvodňujú rozpustenie zhromaždenia, zástupca úradu (príslušník Policie Českej republiky, resp. příslušník Policajného zboru v službe na Slovensku) vyzve zvolávateľa, aby zhromaždenie bez meškania ukončil. Čiže by malo dôjsť k akémusi predčasnému ukončeniu a následnému rozpusteniu zhromaždenia, ktoré je v plnej réžii zvolávateľa. Ak zvolávateľ neučiní účinné opatrenia, aby sa účastníci pokojne rozišli, oznámi zástupca úradu, že zhromaždenie je rozpustené, a vyzve ich, aby sa pokojne rozišli. Toto oznámenie musí obsahovať dôvody rozpustenia a upozornenie na následky neuposlušnutia tejto výzvy a musí sa urobiť takým spôsobom, aby bolo účastníkom zrozumiteľné a aby sa s ním všetci účastníci zhromaždenia mohli oboznámiť. Ide teda o kvalifikované oznámenie, ktoré musí mať zákonom presne vymedzené náležitosti, predovšetkým dôvody rozpustenia zhromaždenia. Tieto dôvody by mali byť pokiaľ možno konkretizované, tzn. že samotný odkaz na príslušné ustanovenie zákona o zhromažďovaní sa nemusí javiť pre účastníkov zhromaždenia ako príliš presvedčivý.⁸⁰ Forma oznámenia je zákonom stanovená ako spôsob, ktorý je zrozumiteľný všetkým účastníkom a s ktorým majú možnosť sa všetci zoznámiť. Toto môže byť problémom v prípade zhromaždenia, kde je veľký hlučnosť, alebo v prípade, že na zhromaždení sú prítomní cudzinci. Vzhľadom k tomu, že zvolávateľ má približnú predstavu o tom, aká bude štruktúra účastníkov zhromaždenia (napríklad čo sa týka účelu zhromaždenia), v záujme, aby zhromaždenie riadne prebehlo, môže zabezpečiť prítomnosť tlmočníka, ktorý následne tiež môže pretlmočiť oznámenie o ukončení a rozpustení zhromaždenia do cudzieho jazyka. Hoci povinnosť niekoľkokrát zopakovať zdelenie zástupcu úradu (alebo policajta) nie je nikde stanovená, podľa môjho názoru je žiadúca.

Už v predtým spomínanom rozhodnutí NSS ČR vo veci sťažovateľa F. H k rozpusteniu zhromaždenia došlo tak, že žalovaný k nemu pristúpil bez toho, aby zvolávateľ vyzval k ukončeniu zhromaždenia a počkal, či učiní potrebné kroky, aby sa účastníci pokojne rozišli, ako stanovuje zákon. NSS tu uviedol, že „*ustanovení § 12 odst. 1 Zákona předvídá dvě různé cesty vedoucí k zakončení závadného shromáždění. První fází je ukončení, které se na popud zástupce úřadu koná v režii svolavatele, ve druhé fázi pak může dojít k rozpuštění, při kterém již dochází k přímé výzvě zástupce úřadu a může dojít i k zákroku policie. Pokud prohlášení*

⁸⁰ JEMELKA: *Zákon o právu...*, s. 104

žalovaného bylo sdělením o rozpuštění shromáždění, tak žalovaný pochybil, když nejprve svolavatele nevyzval k tomu, aby shromáždění ukončil sám. Předchozí komunikaci se svolavatelem o podmínkách, za kterých bude moci shromáždění proběhnout, nelze za tuto výzvu považovat. A naopak pokud tímto prohlášením žalovaný teprve vyzýval svolavatele, aby shromáždění neprodleně ukončil, měl mu dát příležitost k přijetí příslušných opatření a v případě, že by tak svolavatel neučinil, měl teprve přistoupit k rozpuštění shromáždění“⁸¹

V tomto prípade s'ťažovateľ žiadal zrušenie rozhodnutia o rozpustení zhromaždenia tiež z dôvodu, že rozpustenie nemalo zákonom stanovenú formu, keď zástupca úradu povedal, že „*má shromáždění za ukončené*“ namiesto „*shromáždění je ukončeno*“, a tiež nebol dodržaný zákonný požiadavok na uvedenie dôvodov, prečo je zhromaždenie rozpustené, keď zástupca úradu zdelil, že „*shromáždění se odchylovalo od oznámeného účelu*“ bez uvedenia dôvodu zo zákona relevantného. NSS sa k tomuto vyjadril tak, že „*ačkoli zdejší soud konstatoval, že žalovaný v tomto směru nepostupoval zcela v souladu se Zákonem, je toho názoru, že toto pochybení nemá takovou intenzitu, aby odůvodnilo zrušení napadeného rozhodnutí. Jinak řečeno, tato vada není tak zásadní, že by pro ni musel krajský soud předmětné rozhodnutí zrušit ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.*“⁸²

Naviac NSS v tejto veci dodal, že správnym postupom zástupcu úradu bolo, keď hoci videl, že zhromaždenie sa odchylovalo od svojho oznámeného účelu od jeho prípravy (zhluk osôb so symbolmi hnutia, transparenty, atď), preventívne zhromaždenie nezakázal, ale vyčkal, či sa obavy stanú skutočnosťou a až potom pristúpil k rozpusteniu zhromaždenia. NSS ČR má za to, že k podobnému záveru, hoci nie v prípade práva zhromažďovacieho, ale práva združovacieho došiel ESLP, keď konštatoval, že zásah do práva nemôže byť založený na obavách, ale na reálnej skutočnosti. „*Podle ESLP také nelze vyloučit, že program určité organizace může skrývat cíle a záměry odlišné od těch, které veřejně hlásá. Pro ověření, že tomu tak je, musí být program porovnán s činy této organizace a postoji, které zaujímá (viz Sjednocená komunistická strana Turecka a další proti Turecku, rozsudek velkého senátu ze dne 30. 1. 1998, stížnost č. 19392/92, Reports 1998-1).*“⁸³ Nie je preto správnym postupom rozpustenie zhromaždenia preventívne, bez dôvodu, ktorý skutočne nastal a ktorý predpokladá zákon.

Podľa § 13 ZhrZ proti rozpusteniu zhromaždenia môže zvolávateľ alebo účastník zhromaždenia do 15 dní podať námietky na súde. Súd rozhodne, či zhromaždenie bolo alebo

⁸¹ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 25. februára 2010, č. j. 5 As 25/2009, www.nssoud.cz

⁸² tamtiež

⁸³ tamtiež

nebolo rozpustené v súlade so zákonom. Pre konanie sa v Českej republike primerane použijú ustanovenia súdneho rádu správneho, na Slovensku ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku o preskúmaní rozhodnutí iných orgánov. Aktívne legitimovaným pre podanie námietok je zvolávateľ alebo účastník zhromaždenia, pasívne legitimovaným je ten správny orgán, ktorý zhromaždenie rozpustil. Na rozdiel od rozhodnutia súdu o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu úradu o zákaze zhromaždenia, pri rozhodovaní súdu o námietkách proti rozpusteniu zhromaždenia pre vydanie rozhodnutia nie je súdu stanovená žiadna lehota.

5.11. Správne delikty proti zhromažďovaciemu právu

V tejto kapitole by som rada poukázala najmä na rozdiely medzi úpravou sankcií za porušenie ustanovení zhromažďovacieho zákona v Českej republike a na Slovensku. Priestupky proti právu zhromažďovaciemu sú upravené v § 14 ZhrZ v oboch štátoch, resp. slovenský zákon upravuje špeciálne v § 14a iné správne delikty. Koncepcia priestupkov je v oboch zákonoch poňatá odlišne. Rozdiel je v stanovení porušenia povinností zvolávateľa a jeho následné sankcionovanie pokutou. V českom zákone je v § 14 stanovené: *„Tomu, kto svoláva alebo pořáda shromáždění, aniž splnil oznamovací povinnost, nebo pořáda shromáždění, které bylo zakázáno, anebo poruší povinnost stanovenou v § 6 odst. 4 a 6, může být uložena pokuta do 5000 Kč. V zákone slovenskom môže byť uložená pokuta do 165 eur „tomu, kto zvoláva alebo usporadúva zhromaždenie, ktoré bolo zakázané, alebo závažne poruší inú povinnosť zvolávateľa podľa tohto zákona okrem povinnosti ustanovenej v § 6 odst. 5 písm. a)“*, podľa ktorého nie je z porušenia povinností zvolávateľa priestupkom proti zákonu o práve zhromažďovacom iba ak zvolávateľ neposkytne obci na jej žiadosť súčinnosť nevyhnutnú na zabezpečenie riadneho priebehu zhromaždenia a nesplní povinnosti ustanovené osobitnými právnymi predpismi.

Rozdiel medzi priestupkami v Českej republike a na Slovensku podľa zhromažďovacieho zákona, by som rada vyjadrila v nasledovnej tabuľke:

Priestupky zvolávateľa podľa Českej právnej úpravy	Priestupky zvolávateľa podľa Slovenskej právnej úpravy
Zvolanie alebo usporiadanie zhromaždenia bez splnenia oznamovacej povinnosti	Zvolanie alebo usporiadanie zhromaždenia bez splnenia oznamovacej povinnosti
Usporiadanie zhromaždenia, ktoré bolo zakázané	Usporiadanie zhromaždenia, ktoré bolo zakázané
Porušenie povinnosti vydávať priamo alebo s pomocou usporiadateľov pokyny k zaisteniu riadneho priebehu zhromaždenia	Závažné porušenie povinnosti zabezpečiť potrebný počet spôsobilých usporiadateľov starších ako 18 rokov
Porušenie povinnosti zvolávateľa, ktorému keď sa nepodarí pri narušení pokojného priebehu zhromaždenia zjednať nápravu, nepožiadá bez zbytočného odkladu o potrebnú pomoc úrad alebo políciu a vlastnými prostriedkami nevyzve účastníkov k obnoveniu pokojného priebehu zhromaždenia	Závažné porušenie povinnosti riadiť priebeh zhromaždenia tak, aby sa podstatne neodchyľovalo od účelu zhromaždenia uvedeného v oznámení
	Závažné porušenie povinnosti dávať záväzné pokyny usporiadateľom
	Závažné porušenie povinnosti dbať o pokojný priebeh zhromaždenia a robiť opatrenia, aby sa nenarušoval
	Závažné porušenie povinnosti zhromaždenie ukončiť

Pri zrovnávaní koncepcie úpravy priestupkov v oboch štátoch je jasne vidieť ich rozdiely. Jedným z rozdielov je tiež stanovenie pokuty v Českej republike za nesplnenie povinnosti vydávať „*přímo nebo s pomocí pořádatelů účastníkům pokyny k zajištění řádného průběhu shromáždění.*“, kdežto podľa slovenského zákona je zvolávateľ k tomuto „*oprávnený*“ a teda nemôže ísť o nesplnenie povinnosti. (§ 6 odst. 4 ZhrZ)

Podľa môjho názoru česká právna úprava nastavením priestupkov poskytuje oveľa väčšiu slobodu zhromažďovania, ako úprava slovenská. Slovenská úprava priestupkov proti zhromažďovaciemu právu je podľa môjho názoru veľmi ľahkým prostriedkom k zneužívaniu, keďže obsahuje veľmi veľa neurčitých právnych pojmov. Napríklad zákon nikde nedefinuje, aký je „*potrebný počet usporiadateľov starších 18 rokov*“, alebo záväzné pokyny akého charakteru je zvolávateľ povinný dávať usporiadateľom (týkajúce sa organizácie zhromaždenia, priebehu, programu, bezpečnosti, atď), tiež opatrenia akého rázu je zvolávateľ povinný robiť pri zaistení pokojného zhromaždenia. Hoci porušenie povinností zvolávateľa musí byť „*závažné*“ a s týmto pojmom je úrad povinný pri udeľovaní pokuty sa vysporiadať, nie je toto nastavenie priestupkov podľa môjho názoru správne. Myslím, že ako priestupok by sa nemalo považovať, ak zvolávateľ poruší povinnosť riadiť priebeh zhromaždenia tak, aby sa podstatne neodchyľoval od účelu zhromaždenia uvedeného v oznámení, hoci pôjde o porušenie závažné. Je to najmä z dôvodu, že zvolávateľ nemôže byť sám zodpovedný za priebeh zhromaždenia, pretože by to mohlo na neho pôsobiť ako už spomínaný a nežiadúci chilling effect (viď ďalej). Priebeh zhromaždenia je mnohokrát taký, že na verejnom priestranstve dochádza k diskusii, kde sa striedajú rečníci na tribúne, pričom každý prejavuje svoj názor, čo sa môže veľmi rýchlo „*zvrtnúť*“, téma i charakter zhromaždenia sa môže v okamihu zmeniť bez ohľadu na zavinenie zvolávateľa. Podľa mňa tento názor podporuje i fakt, že v § 12 odst. 5 ZhrZ je stanovené, že oznámené a nezakázané zhromaždenie môže

byť rozpustené, ak sa podstatne odchyľilo od oznámeného účelu, ale iba ak nastali okolnosti odôvodňujúce jeho zákaz uvedené v § 10 odst. 1 ZhrZ. Bez týchto okolností môže zhromaždenie pokračovať ďalej, hoci jeho účel sa zmenil, a rovnako aj také požíva ústavnej ochrany. Tiež je podľa môjho názoru nespravodlivé po zvolávateľovi žiadať zodpovednosť za pokojný priebeh zhromaždenia a uložiť mu povinnosť, aby sa nenarušoval. Určite v niektorých prípadoch zvolávateľ môže nemalou mierou prispieť k pokojnému priebehu zhromaždenia najmä vďaka svojmu postaveniu akéhosi „leadera“ zhromaždenia, ale nie vždy a v každom prípade (napr. už spomínaný prípad striedania sa rečníkov). Nie je správne dávať zvolávateľovi na zodpovednosť, že zhromaždenie sa stalo „nepokojným“ bez jeho pričinenia. Táto koncepcia podľa môjho názoru môže pôsobiť ako chilling effect, a tiež by mohla byť v rozpore so zásadou individuálnej zodpovednosti za zavinenie, na ktorej je zákon o priestupkoch ako lex generalis postavený. Čo sa týka závažného porušenia povinnosti zhromaždenie ukončiť, domnievam sa, že zákon síce stanoví zvolávateľovi povinnosť zhromaždenie ukončiť, ale v prípade, že k tomu nedôjde, považuje takéto zhromaždenie za zhromaždenie nové, neoznámené, ktoré rovnako požíva ochrany. Podľa tohto zvolávateľ by mal byť zodpovedný iba za porušenie povinnosti ho riadne oznámiť. Je tak tomu preto, lebo zákon nikde nestanovuje, ako a kedy má byť zhromaždenie ukončené zo strany zvolávateľa, iba že je jeho povinnosťou ho ukončiť, a ani nie je stanovená povinnosť úradu rozpustiť zhromaždenie, ktoré by malo byť zvolávateľom podľa oznámenia ukončené a ku ktorému nedošlo. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že ochrana je poskytovaná i takémuto zhromaždeniu a k jeho rozpusteniu teda môže dôjsť iba v zákonom stanovených prípadoch. Na Slovensku by v tejto situácii mohol byť zvolávateľ sankcionovaný dvakrát, teda za to, že neukončil zhromaždenie a že nesplnil oznamovaciu povinnosť tohto nového zhromaždenia, čo môže na potenciálneho zvolávateľa opäť pôsobiť ako nežiadúci chilling effect.

Najväčším rozdielom medzi právnymi úpravami oboch štátov však je, že na rozdiel od českej právnej úpravy, úprava slovenská má § 14b ZhrZ, v ktorom sú upravené správne delikty zvolávateľa, ktorý je právnickou osobou. Podľa § 14b odst. 1 ZhrZ obec uloží pokutu do 663 eur právnickej osobe, ktorá ako zvolávateľ zvolala alebo usporiadala zhromaždenie bez toho, aby si splnila oznamovaciu povinnosť, alebo usporiadala zhromaždenie, ktoré bolo zakázané, nezabezpečila oznámený počet spôsobilých usporiadateľov starších ako 18 rokov, riadila priebeh zhromaždenia tak, že sa podstatne odchyľilo od účelu zhromaždenia uvedeného v oznámení a neukončila zhromaždenie konané vo večerných hodinách v čase, ktorý určila obec, čím došlo k neprimeranému rušeniu nočného pokoja. J. Jelínek ako jeden z argumentov pre zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb predkladá nemožnosť

presadenia individuálnej trestnej odpovednosti u právnických osôb. Hovorí, že v prípade mnohých trestných činov spáchaných právnickou osobou je veľmi obtiažne, za predpokladu, že by právnická osoba nebola trestne odpovedná, nájsť fyzickú osobu, ktorá by niesla trestnú odpovednosť a ktorá by mohla byť uznaná vinnou, hoci o spáchaní trestného činu nie je pochýb. Hovorí, že s technickým rozvojom sa pracovné, kontrolné a rozhodovacie mechanizmy organizácií (korporácií) stávajú tak zložitými, že je prakticky nemožné zistiť, kto je zodpovedný za to ktoré rozhodnutie, individualizovať vinníka a dohnať ho k trestnej odpovednosti.⁸⁴ Hoci som spomínala trestneprávnú odpovednosť právnických osôb, myslím si, že sa tento argument môže aplikovať i na odpovednosť správneprávnú, konkrétne v spomínanom prípade zhromažďovacieho práva. Pokiaľ zákon priznáva právnickým osobám právo zvolať zhromaždenie, v rámci rovnováhy práv a povinností považujem za vhodné stanoviť rozsah ich povinností v súlade s týmito právami. Zmyslom odpovednosti právnických osôb by malo byť teda čo najpresnejším spôsobom vystihnúť škodlivosť ich jednania. Hoci podľa môjho názoru je možná pokuta za iný správny delikt právnickej osoby neprimerane vysoká vzhľadom tomu, že len zriedka bude škodlivosť konania zhromaždenia právnickou osobou vyššia ako osobou fyzickou, ako určitý korektív je tu ustanovenie § 14a odst. 2 ZhrZ, že pri ukladaní pokút obec prihliada najmä na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania, teda tým je znemožnená svojvôľa úradu pri rozhodovaní o pokute a stanovená povinnosť jej výšku riadne odôvodniť.

Tiež v § 14 odst. 2 ZhrZ zákony oboch štátov vymenujú prípady, kedy je možné uložiť pokutu za priestupok u osôb odlišných od zvolávateľa. Ide v podstate o prípady v oboch štátoch rovnaké, rozdiel však je, že v zákone českom je v jednotlivých prípadoch odstupňovaná výška pokuty, keď v určitých prípadoch je možné uložiť pokutu až do 10 000 Kč, narozdiel od zákona slovenského, kde je pokuta stanovená maximálne do 165 eur.

⁸⁴ JELÍNEK, Jíří. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Praha: Vydavatelství Leges, 2009, s. 203

6. Ďalšie aktuálne problémy práva zhromažďovacieho v praxi

6.1. Protiprávna aplikácia zákona o pozemných komunikáciách

Ústavným princípom práva zhromažďovacieho je, že je založené na oznamovacom princípe a zásadne nie je možné podmieňovať konanie zhromaždenia povolením orgánu verejnej správy. V mnohých prípadoch sa úrady dopúšťajú chýb, keď požadujú po zvolávateľovi povolenie k zvláštnemu užívaniu komunikácie pri výkone zhromažďovacieho práva. Ak by tomu bolo inak a k užívaniu ciest a diaľnic za účelom zhromažďovacieho práva by bol potrebný súhlas vlastníka (štátu prostredníctvom príslušných orgánov), cestný zákon by bol zrejme v rozpore s LZPS, resp. Ústavou SR. Tým však nie je povedané, že právny poriadok umožňuje blokovanie ciest a diaľnic. Aj keď pozemné komunikácie sú považované za verejné priestranstvo, blokáda takto frekventovaných ciest bude dôvodom pre zákaz konania zhromaždenia podľa § 10 odst. 2 písm a) – hrozba vážneho nebezpečenstva pre zdravie účastníkov, alebo podľa § 10 odst. 3 – nutné obmedzenie dopravy a zásobovania, ktoré by bolo v závažnom rozpore so záujmom obyvateľstva.⁸⁵

Podstatný rozdiel medzi slovenskou a českou právnou úpravou je v tom, že novelou českého zhromažďovacieho zákona a zákona o pozemných komunikáciách došlo k zásadnej zmene, v dôsledku ktorej zvolávateľa zhromaždenia podľa zákona o práve zhromažďovacom nepotrebuje pre zvláštne užívanie pozemných komunikácií príslušné úradné povolenie. Zákom č. 259/2002 Sb., ktorým sa mení zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v znení zákona č. 175/1990 Sb., a niektoré ďalšie zákony, došlo ke zmene zákona č. 13/1997 Sb., o pozemných komunikáciách, keď v ustanovení § 25 odst. 6 písm. e) došlo k vypusteniu slov „a shromáždění“⁸⁶, a čoho výsledkom je, že bez ďalšieho umožňuje použiť ku konaniu zhromaždenia primeraných technických prostriedkov (tribúnu, ozvučenie, videoprojekciu), čím podľa môjho názoru toto právo získalo vyšší stupeň kvality, ako na Slovensku. Podľa NSS ČR je nevyhnutné k riadnemu výkonu práva zhromažďovacieho, aby šírenie názorov prostredníctvom zhromaždenia bolo každému zrozumiteľné a tým aby sa naplňoval jeho účel. *„Jedním z hlavních účelů shromažďovacího práva je výměna informací a názorů, jakož i vyjadřování postojů a stanovisek (srov. § 1 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu*

⁸⁵ ŠMIDMAYER, Jan, REZKOVÁ, Andrea. Potřebujeme nový shromažďovací zákon? Studie o českém shromažďovacím právu. *Právník*, 2002, roč. 141, č. 4, s. 392

⁸⁶ KINDLOVÁ, HEPPNEROVÁ. *Výklad ČMKOS k právu shromažďovacím (Instalace tribúny na Václavském náměstí* [online]. cmkos.cz, 19. júna 2007 [cit. 30. 10. 2007]. Dostupné na <<http://www.cmkos.cz/uvodni-strana/aktuality/322-3>>

*shromažďovacím). Je nasnadě, že u početnějších shromáždění nemůže být výměna, resp. šíření názorů účinně zprostředkováno jinak, než pomocí ozvučovací techniky.*⁸⁷

V slovenskom zákone o zhromažďovaní je stanovené, že ak charakter zhromaždenia vyžaduje na pozemnej komunikácii postaviť tribúny alebo inej stavby dočasného charakteru, alebo inštaláciu ozvučenia pomocou prenosového vozu, pri tom sa postupuje podľa osobitného predpisu upravujúceho užívanie pozemných komunikácií. Týmto predpisom je zákon č. 135/1961 Zb., o pozemných komunikáciách (cestný zákon), v ktorom je stanovené, že na užívanie diaľnic, ciest a miestnych komunikácií iným než zvyčajným spôsobom alebo na iné účely, než na ktoré sú určené (ďalej len "zvláštne užívanie"), je potrebné povolenie cestného správneho orgánu s výnimkou prípadov v zákone uvedených. De lege ferenda navrhujem podľa vzoru českej právnej úpravy ustanovenie § 18a zrušiť, čo podľa môjho názoru nemalou mierou prispeje ku kvalitnejšiemu výkonu práva zhromažďovacieho na Slovensku.

6.2. „Predpokladaný“ účel zhromaždenia

Ako som už spomínala, v § 10 odst. 1 ZhrZ je stanovené, že úrad, ktorému bolo zhromaždenie oznámené, ho zakáže, ak by oznámený účel zhromaždenia smeroval k určitým činnostiam v tomto odstavci uvedených. Čiže nevyhnutnou súčasťou oznámenia je uvedenie jeho účelu, aby orgán mohol zákonom nežiadané zhromaždenie zakázať. V niektorých prípadoch zvolávateľ v oznámení uvedie účel zhromaždenia, ktorý je ale odlišný od účelu zvolávateľom zamýšľaného a ktorý je možné dovodiť na základe určitých indícií alebo okolností, že skutočný účel zhromaždenia je odlišný od účelu proklamovaného. V tejto veci zásadným rozhodnutím bolo rozhodnutie NSS ČR, známe tiež pod názvom „Křišťálová noc“. Magistrát hlavného mesta Prahy zakázal konanie zhromaždenia, v ktorom oznamovateľ ako účel uviedol „proti účasti České republiky na okupaci Iráku“ s odôvodnením, že ide o oznámený účel fiktívny a jeho skutočný účel súvisí s výročím tzv. Křišťálové noci. NSS ČR sa však nestotožnil s názorom Magistrátu: „I kdyby se jednalo o osoby příslušející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze a priori vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích.“ Následne dodal, že „přidají-li se k popsaným charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízky výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagog), může být již

⁸⁷ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 31. 3. 2010, č. j. 1 As 32/2008, www.nssoud.cz

*důvod pro zákaz shromáždění dán.*⁸⁸ NSS teda vyslovil názor, že správne orgány pri rozhodovaní, či bude určité zhromaždenie zakázané, alebo nie, nemusia vychádzať iba z oznámeného účelu zhromaždenia. „*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.*“⁸⁹ Otázkou však je, či tento výklad nie je v rozpore so zákonom, ktorý jasne hovorí iba o oznámenom účele, nie o účele predpokladanom, pri ktorom je obava, že jeho uskutočnením môžu byť dotknuté práva iných osôb v takej miere, že by to odôvodnilo zákaz zhromaždenia (napr. páchanie trestných činov). ÚSS ČR sa v tomto smere vyjadril tak, že „*omezení tohoto práva může být pouze výjimečné, a pouze v nezbytném rozsahu chránicím zájmy vyjádřené především, nikoliv však pouze, v § 10 odst. 1 – 3 shromažďovacího zákona. Městský soud se ve svém formálním výkladu shromažďovacího zákona zastavil právě na zákonné normativní úrovni. Opoměl přitom, že právní normy, jimiž se musí každý soud při svém rozhodování řídit a které musí respektovat, nejsou představovány pouze normami zákoné povahy, ale např. i normami ústavního či mezinárodního práva a základními právními principy. Aplikace právních norem pak musí vést k rozumné a efektivní ochraně práv a musí respektovat více než pouhé zákonné normy.*“⁹⁰ Právny poriadok Českej republiky i Slovenska je tvorený hierarchickou výstavbou právnych predpisov, kde na vrchole stojí Ústava SR, resp. LZPS. Každá výzva k porušeniu ústavy je teda i nepriamo výzvou k porušeniu zákona (zákonov). Ide v podstate o priamu aplikovateľnosť pravidiel ústavnej a medzinárodnej úrovne, ktorý má podľa M. Bartoňa svoje úskalia. Obmedzenie práva priamou kolíziou s iným právom je typické a žiaduce najmä tam, kde Listina (Ústava SR) o možnosti obmedzenia vôbec nehovorí a kritéria nestanoví (napr. sloboda vedeckého bádania). Ak však limity obmedzenia Listina jasne stanoví (ako u práva zhromažďovacieho), pripustenie ďalších obmedzení nárámcem týchto limitov môže učiniť všetky podobné ustanovenia v Listine bezpredmetnými, lebo pre ústavnosť zásahu sice budeme vyžadovať naplnenie trojstupňového testu obmedzenia práva⁹¹, ale zároveň pripustíme, že je možné právo obmedziť i inak.⁹²

Ako som už spomínala, v rozhodnutí „*Křýšřálová noc*“ NSS ČR stanovil, že iný než oznámený účel zhromaždenia musí úrad dokázať a že má v tomto smere dôkazné bremeno.

⁸⁸ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 5. novembra 2007, č. j. 8 As 51/2007, www.nssoud.cz

⁸⁹ *tamtiež*

⁹⁰ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 5. novembra 2007, č. j. 8 As 51/2007, www.nssoud.cz

⁹¹ Obmedzenie musí byť stanovené zákonom, obmedzenie musí sledovať legitímny cieľ (verejná bezpečnosť, ochrana práv tretích osôb, atď) a obmedzenie musí byť v demokratickej spoločnosti nevyhnutné.

⁹² BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromáždění – úvaha k možnostem omezení shromáždění práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2009, 3/2009, s. 178, www.law.muni.cz

Zákaz zhromaždenia je vrchnostenským aktom úradu, ktorý vydáva na základe „nadriadeného postavenia“ v rámci výkonu prenesenej pôsobnosti. Podaním opravného prostriedku proti zákazu zhromaždenia zvolávateľom musí byť úrad pripravený obhájiť pred súdom, „kde se již nenachází ve vrchnostenském postavení typickém pro rozhodování státní správy, ale jako účastník řízení v rovném postavení s žalobcem (srov. § 36 odst. 1 s. ř. s.). Soudem shledané neunesení důkazního břemene žalovaným tak má za následek automatickou možnost bez dalšího uspořádat shromáždění (srov. § 11 odst. 3 shromažďovacího zákona)“⁹³ Otázkou je, či ak má úrad pochybnosť o oznámenom účele zhromaždenia, to nemôže zohľadniť iba v pripravenosti rozpustiť zhromaždenie za podmienok stanovených v § 12 odst. 5 ZhrZ. K tomuto NSS ČR uvidol: „Má-li správní orgán pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění, ale není schopen prokázat skutečný účel shromáždění odůvodňující zákaz podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, může své pochyby v souladu s § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění, odchýli-li se od formálně deklarovaného účelu způsobem připouštějícím jeho rozpuštění. Právě s ohledem na důkazní břemeno, které stíhá správní orgán v případě zákazu shromáždění, lze předpokládat, že se v praxi ve většině případů uplatní spíše kontrola shromáždění prostřednictvím § 12 odst. 5 shromažďovacího zákona. To však nevylučuje možnost zákazu shromáždění, bude-li mít správní orgán k dispozici dostatek důkazů pro takové rozhodnutí.“⁹⁴

Podľa NSS ČR je teda možné obmedziť zhromažďovacie právo nad rámec oznámeného účelu. Aj keď sa táto koncepcia zdá správna a spravodlivá, pretože jej zmyslom je poskytnutie preventívnej ochrany iným právam a záujmom, ktoré môžu byť výkonom práva zhromažďovacieho narušené, otázkou je, či to nebolo na úkor práva zhromažďovacieho vo väčšej miere, ako sa to na prvý pohľad zdá a ako je to nevyhnutné. Zákaz zhromaždenia je závažnejším zásahom do tohto práva, ako jeho rozpustenie, pretože zákazom jeho konanie nie je absolútne umožnené, a v prípade, že sa takéto zhromaždenie koná, podľa § 12 odst. 1 musí byť okamžite ukončené a rozpustené. Treba ešte pripomenúť, že zakázať je možné iba zhromaždenie oznámené. K rozpusteniu konaného zhromaždenia naopak dochádza v zákonom stanovených prípadoch v teréne, keď z chovania zvolávateľa a účastníkov skutočne nastanú skutočnosti, ktoré zákon spája s rozpustením zhromaždenia. Nebezpečenstvo predpokladaného účelu je teda v tom, že u dvoch identických zhromaždení (čo do zvolávateľa, dátumu, miesta konania) závažnejším zásahom bude ten, keď orgán zhromaždenie (preventívne) zakáže, hoci zvolávateľ splnil svoje povinnosti a uvedie účel

⁹³ Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 31. augusta 2009, č. j 8 As 7/2008, www.nssoud.cz

⁹⁴ tamtiež

v súlade so zákonom. Vo svojich dôsledkoch to môže viesť k tzv. chilling efektu, spočívajúcom v obchádzaní ohlasovacej povinnosti, keď zvolávatelia z opatrnosti radšej zhromaždenie vôbec neohlásia, čím sa vyhnú možnému zákazu, pretože verejná moc im „vnúti“ iný než ohlásený účel a z daného dôvodu akciu zakáže.⁹⁵ Podľa môjho názoru zmyslom ohlásenia zhromaždenia a následne jeho zákazu zo strany obce je poskytnúť čo najvyššiu možnú ochranu jednak zhromaždeniu a jednak iným osobám, ktoré by výkonom tohto práva mohli byť poškodené. Úrad organizačne pomôže zabezpečiť jednak spolu so zvolávateľom a organizátormi priebeh zhromaždenia, poskytne ochranu zhromaždeniu v prípade, že môže byť rušené (napr. protidemonštráciou) a tiež poskytne ochranu iným právam a záujmom, ktoré výkonom práva zhromaždenia môžu byť narušené. Je veľmi dôležité tento inštitút nezneužívať nad mieru potrebnú okolnostiam a jednotlivým prípadom. Tendenciou „radšej zhromaždenia neoznamovať“ by mohlo dôjsť k oveľa väčším škodám a kvalita ochrany práv by mohla byť vo veľmi veľkej miere znížená. Preto si myslím, že predpokladaný účel zhromaždenia rovnováhu medzi právom zhromažďovacím a právami inými nezabezpečí, práve naopak ju naruší.

6.3. Problém tzv. chilling effectu

Pod pojmom „chilling effect“ sa rozumie určitý odradzujúci efekt, ktorý je popisovaný ako nežiadúci a negatívny dôsledok vágnej, širokej a nepredvídateľnej regulácie určitého práva (typicky slobody prejavu či zhromažďovania) spočívajúci v odradovaní nositeľov práv od realizácie týchto svojich práv.⁹⁶ Toto zlé „nastavenie“ práva má za dôsledok, že jednak buď zvolávateľ a odradzuje od zvolania a organizovania zhromaždenia, alebo potenciálnych účastníkov od účastnenia sa na týchto zhromaždeniach.

Medzi základné dôvody chilling effectu považujem:

- Nedostatok právnej istoty o legálnosti zhromaždenia u oznámených zhromaždení nevydávaním potvrdení o konaní zhromaždenia. Za riešenie považujem obligatorné vydávanie potvrdení zo strany úradov o konaní zhromaždenia s uvedením dňa a hodiny, kedy bola oznamovacia povinnosť splnená, nie iba ak oznámenie je predložené osobne (§ 5 odst. 4 ZhrZ), ale i keď je oznámenie učené iným spôsobom. Najväčší význam tohto riešenia vidím najmä u zhromaždení oznámených dlhšiu dobu pred ich konaním, najneskôr 6 mesiacov pred dňom ich konania. Je pravdou, že

⁹⁵ BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromáždění – úvaha k možnostem omezení shromáždění práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2009, 3/2009, s. 177, www.law.muni.cz

⁹⁶ tamtiež

zvolávateľ sa môže uistiť napríklad osobne alebo telefonicky na príslušnom úrade, či jeho oznámenie zhromaždenia nebolo zakázané, tiež že pokiaľ úrad do troch dní nevyvesí na úradnej tabuli rozhodnutie o zákaze zhromaždenia, neskôr k jeho zákazu už nemôže dôjsť, ale ani jeden z týchto spôsobov neposkytuje podľa môjho názoru takú právnu istotu, ako spomínané písomné potvrdenie, na ktorom bude tiež uvedený deň a hodina splnenia oznamovacej povinnosti. Tiež tento postup podľa mňa nie je v rozpore s oznamovacím princípom, ktorý zásadne vylučuje vydávanie pozitívnych rozhodnutí, pretože nepôjde svojou povahou o pozitívne rozhodnutie o slobode zhromaždenia zvolávateľa a účastníkov zaručenú ústavnými a zákonnými predpismi bez ďalšieho, ale o potvrdenie, že obec zobrala na vedomie jeho úmysel o uplatnení práva a poskytne jeho uplatneniu takú ochranu, akú zákon vyžaduje (napríklad zabezpečí potrebný počet policajtov, upraví priestor, kde má byť zhromaždenie konané, atď.). Princíp presumpcie legality tiež ostane nedotknutý u zhromaždení neoznámených a nezvolaných, ale u týchto nebude možné zabezpečiť takú ochranu a umožniť čo najväčšie uplatnenie, ako u zhromaždení oznámených. Keď zmyslom oznámenia zhromaždenia je, aby sa obec pripravila a poskytla zhromaždeniu najvyššiu možnú ochranu, tak zmyslom potvrdenia by malo byť uistenie zvolávateľa, že tomu tak skutočne bude. Pôjde teda o akýsi článok organizácie a zabezpečenia zhromaždenia a podľa môjho názoru nemalou mierou prispeje k väčšej právnej istote a posilneniu zhromažďovacieho práva.

- Vydávanie rozhodnutí na základe predpokladaného účelu zhromaždenia. Ako už súdy neraz vyslovili, skutočný úmysel zvolávateľa a účastníkov bude možné vidieť až pri konaní zhromaždenia, resp. pri výkone práva. Podľa môjho názoru nie je správne, že by dochádzalo k situáciám, keď zvolávateľ s úmyslom riadne zhromaždenie oznámiť, s uvedením účelu, ktorý je v súlade so zákonom, nebude môcť svoje právo uplatniť na základe „vnúteného“ účelu zhromaždenia orgánom. Z toho dôvodu teda radšej zhromaždenie neoznámí, čím môže dôjsť ešte k závažnejším porušeniam práv a slobôd iných, ako spomínaným oznámením a pripravením sa na zhromaždenie zo strany úradu. V prípade, že úrad bude mať pochybnosť o účele zhromaždenia, má povinnosť dostatočne sa naň pripraviť a tým čo najlepším možným spôsobom poskytnúť ochranu účastníkom i ostatným osobám, ktorých práva alebo slobody sa zdajú byť ohrozené.
- V slovenskom zákone nesprávne nastavenie pokutovania porušenia povinností zo strany zvolávateľa. Neurčitými právnymi pojmami a širokou odpovednosťou

zvolávateľa za priebeh zhromaždenia je právo zhromažďovacie ako dôležitý inštitút v demokratickej spoločnosti ohrozené, pretože vedie k zániku právnej istoty zvolávateľa a následného odradzovania potenciálnych zvolávateľov k zvolaniu zhromaždenia.

- Obavy účastníkov zhromaždenia z fyzického násilia ich protivníkov. Účastníci zhromaždení musia realizovať svoje právo bez týchto obáv, inak by mohli nadobro stratiť záujem o vyjadrenie svojich stanovísk a postojov k veciam verejným či spoločným formou slobody zhromažďovania. Inak povedané v demokratickom štáte by nemalo právo na protidemonštráciu prerásť do znemožnenia výkonu slobody zhromažďovania, t. j. i práva demonštrovať.⁹⁷

⁹⁷ PALÚŠ, Igor. Sloboda prejavu, zhromažďovania a združovania. (Ústavnoprávna koncepcia a predpoklady realizácie) In PALÚŠ, Igor, HÁBEROVÁ, Natália (ed). *Acta iuridica cassoviensia*. 1993, č. 19, s. 72

7. Záver

Celkovo právne úpravy práva zhromažďovacieho v oboch štátoch podľa môjho názoru vyhovujú medzinárodneprávnym záväzkom vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv pre Českú republiku i Slovensko záväzných a sú správnym nástrojom a prostriedkom k využívaniu tejto slobody, hoci v práci spomínanými výnimkami by bolo možné toto právo „doladiť“, aby sa stalo kvalitnejším a ľuďom častejšie využívaným. Hoci právo zhromažďovacie je veľmi silným prostriedkom k verejnému prejavu postojov a stanovísk, ochota ľudí verejne sa angažovať všeobecne klesá. Podľa mňa je lepšia situácia čo sa týka ochoty ľudí demonštrovať v Českej republike, situáciu na Slovensku naopak považujem za kritickú.

V súčasnosti človek môže proti určitým veciam protestovať rôznymi formami. Na „skoro“ novom internetovom portáli Facebook existujú rôzne skupiny, ktoré za účelom určitého spoločného cieľa pozývajú medzi seba ďalších sympatizantov, ktorí týmto spôsobom prejavujú buď súhlas, alebo nesúhlas s nejakou spoločenskou situáciou, môžu týmto spôsobom protestovať proti nejakej skutočnosti a podobne. Ďalším prípadom virtuálneho prejavovania názorov vo veciach verejných je existencia tzv. blogov, ktorých nevýhoda spočíva v tom, že diskusia je roztrieštená do rôznych okruhov. Je jasné, že z pomedzi všetkých foriem protestu – či už človek môže vyjsť anonymne na ulicu, podpíše internetovú petíciu, napíše blog alebo zaradí svoje meno a fotku k stovkám ďalších na Facebooku – najsilnejšou formou, ktorá môže začať so zmenou atmosféry v spoločnosti, je práve možnosť uplatnenia práva zhromažďovacieho spolu s právom na slobodu názoru.

Sloboda zhromažďovania by mala mať svoje pevné miesto vo verejnom živote každého občana. Hoci mnohokrát úrad môže nesprávne rozhodnúť o zákaze zhromaždenia, alebo o jeho rozpustení, stálym garantom a oporou pred jeho protiprávnymi reštrikciami je tu všeobecný a nezávislý súd, ústavný súd a Európsky súd pre ľudské práva, ktorého rozhodovacia tendencia je podľa môjho názoru čím ďalej tým liberálnejšia a modernej spoločnosti otvorenejšia. Rovnako aj tendencia všeobecných súdov je podľa môjho názoru taká, že väčšinou dajú za pravdu zvolávateľovi a účastníkom a sú právu zhromažďovaciemu skutočnou oporou. Určitou výnimkou je podľa môjho názoru „predpokladaný“ účel zhromaždenia vyslovený NSS ČR, ktorý nie je nastatnejším riešením pre právo zhromažďovacie, hoci z iného uhla pohľadu možno na prvý pohľad sleduje spravodlivý dôvod.

Nedá mi ešte nespomenúť, že v súčasnej dobe pokroku, nových technológií a inovácií, keď človek môže prejavovať svoj názor prostredníctvom internetu, dokonca prostredníctvom neho

i voliť, je správne modernizovať i oblasť zhromažďovacieho práva, najmä čo sa týka možnosti podať oznámenie zhromaždenia elektronicky na Slovensku, alebo zaslať potvrdenie zo strany úradu o konaní zhromaždenia na elektronickú adresu zvolávateľa, prípadne možnosť súdu rozhodnúť o rozhodnutí proti zákazu zhromaždenia zo strany úradu na základe elektronických podaní so súčasným vzdaním sa účastníkov práva na verejné vypočutie, čo by podstatne urýchlilo tento proces a čím by sa dosiahlo oveľa väčšej efektívnosti.

Moderná doba si vyžaduje moderné riešenia, ale nemala by byť na úkor tohto práva, práve naopak, pri zvýšenej informovanosti občanov by mala potvrdzovať jeho nezastupiteľné miesto vo verejnom živote každého občana.

8. Zoznam použitých zdrojov

Monografie

- BABIAKOVÁ, Kristína a kol. *Zhromaždenia*. Bratislava: Občan a demokracia, 2006, 36 s
- ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin: Matica Slovenská, 1997, 597 s
- DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2009, 427 s
- DUSIL, V., KLIMENT, J. *Spolky. Shromáždění. Politické strany*. Praha: V. Lingart, 1936, 312 s
- JELÍNEK, Jíří. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Praha: Vydavatelství Leges, 2009, 896 s
- KRÁLĽ, Ján a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského – právnická fakulta, 2004, 240 s
- MRÁZEK, Josef. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, 444 s
- SVÁK, Ján. *Ochrana ľudských práv*. Bratislava: Vydavateľstvo Poradca podnikateľa, 2006, 1100 s
- UKROP, Milan. *Pramene ústavného vývoja 1918-1992*. Akadémia Policajného zboru Slovenskej republiky, Bratislava 1992, 276 s.

Príspevky v zborníku

- OROSZ, Ladislav. Listina základných práv a slobôd ako súčasť ústavného systému Slovenskej republiky. In JIRÁSEK, Jíří (ed) *Listina a súčasnosť*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2010, s. 151-166
- PALÚŠ, Igor. Sloboda prejavu, zhromažďovania a združovania. (Ústavnoprávna koncepcia a predpoklady realizácie) In PALÚŠ, Igor, HÁBEROVÁ, Natália (ed). *Acta iuridica cassoviensia*. 1993, č. 19, s. 71-72

Komentáre

- JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. ASPI a. s., Praha 2007, 160 s.
- KLÍMA, Karel. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2. vydání, 2009, 1148 s

Odborné časopisy

- BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromáždování – úvaha k možnostem omezení shromáždovacího práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2009, 3/2009, s. 175-182,
- FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromáždovacím. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 16, s. 571-577
- MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacího a združovacího práva na našem území. *Právny obzor*, 1991 roč. 74, , č. 9 – 10, s. 490-504
- ŠMIDMAYER, Jan, REZKOVÁ, Andrea. Potřebujeme nový shromažďovací zákon? Studie o českém shromažďovacím právu. *Právník*, 2002, roč. 141, č. 4, s. 390-421
- WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 2, s. 65-91

Články online

- BALOG, Boris. *Medzinárodné zmluvy v ústavnom systéme Slovenskej republiky* [online]. law.muni.cz, 2009, dostupné na <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Balog_Boris__1392_.pdf>
- KINDLOVÁ, HEPPNEROVÁ. *Výklad ČMKOS k právu shromažďovacímu (Instalace tribúny na Václavském náměstí* [online]. cmkos.cz, 19. júna 2007 [cit. 30. 10. 2007]. Dostupné na <<http://www.cmkos.cz/uvodni-strana/aktuality/322-3>>

Právne predpisy

- - aktuálne znenie: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v znení neskorších predpisov
- - Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
- - aktuálne znenie: zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov
- - aktuálne znenie: zákon č. 84/1990 Zb., o zhromažďovacím práve, v znení neskorších predpisov
- - aktuálne znenie: zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v znení neskorších predpisov
- - aktuálne znenie: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád právní, v znení neskorších predpisov

- - aktuálne znenie: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v znení neskorších predpisov
- - aktuálne znenie: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v znení neskorších predpisov
- - aktuálne znenie: zákon č. 227/2002 Zb., o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, v znení neskorších predpisov
- - aktuálne znenie: zákon č. 240/2002 Sb., o krízovom řízení, v znení neskorších predpisov
- - aktuálne znenie: ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v znení nehorších predpisov
- - historická verzia: zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého (tzv. recepčný zákon)
- - historická verzia: zákon č. 121/1920 Sb. Národního shromáždění, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- - historická verzia: zákon č. 135/1867 ř. z., o práve zhromažďovacom

Judikáty

- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. februára 2010, sp. zn. II. ÚS 348/09
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. februára 2010, sp. zn. II. ÚS 111/08
- Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 31. augusta 2009, č. j 8 As 7/2008, www.nssoud.cz
- Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 5. novembra 2007, sp. zn. 8 As 51/2007, www.nssoud.cz
- Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 10. októbra 2007, č. j. 3 As 19/2007, www.nssoud.cz
- Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 4. októbra 2007, č. j. 5 As 26/2007, www.nssoud.cz
- Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 15. apríla 2009, č. j. 1 As 30/2009, www.nssoud.cz
- Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 21. februára 2008, č. j. 2 As 17/2008, www.nssoud.cz
- Rozsudok Nejvyššího správního soudu zo dňa 25. februára 2010, č. j. 5 As 25/2009, www.nssoud.cz

- Rozsudok ESLP zo dňa 21. júla 1988, *Plattform „Ärzte für das Leben“* c. Rakúsko, No. 139

Internetové stránky

- www.nssoud.cz
- www.cmkos.cz
- www.law.muni.cz
- www.portal.gov.cz
- www.portal.gov.sk
- www.upol.cz