

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Filip Červenka

# **Shromažďovací právo v ČR**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jan Kudrna, PhD.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): listopad 2012

*Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.*

Filip Červenka

*Velice děkuji JUDr. Janu Kudrnovi, PhD. za odborné vedení diplomové práce, stejně jako za jeho cenné rady a podněty. Za rady a připomínky dále děkuji Ing. Lence Petrovičové, JUDr. Petru Svobodovi, PhD. a Martě Urbánkové. Současně také děkuji svým rodičům za podporu během studia.*

## Obsah

1. Úvod.....	3
2. Historický vývoj shromažďovacího práva na našem území.....	4
3. Prameny shromažďovacího práva.....	7
3.1. Mezinárodní smlouvy.....	7
3.2. Ústava a Listina základních práv a svobod.....	8
3.3. Zákon o právu shromažďovacím.....	11
3.4. Ostatní prameny.....	12
4. Definice shromáždění.....	14
4.1. K pojmu shromáždění obecně.....	14
4.2. Shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.....	16
5. Svolaání shromáždění.....	18
5.1. Svolavatel.....	18
5.2. Výjimky z oznamování.....	21
5.3. Předložení a obsah oznámení.....	24
5.3.1. Oznámený účel shromáždění.....	27
5.3.2. Místo a čas shromáždění.....	33
6. Oprávnění a povinnosti svolavatele a účastníků.....	35
6.1. Oprávnění a povinnosti svolavatele.....	35
6.2. Oprávnění a povinnosti účastníků.....	37
7. Omezení shromáždění ze strany úřadu.....	40
8. Zákaz shromáždění.....	41
8.1. Důvody zákazu.....	43
8.1.1. Zákaz <i>ex lege</i> .....	43
8.1.2. Konflikt s ústavou a zákony.....	44
8.1.3. Ohrožení zdraví účastníků.....	48

8.1.4. Omezení dopravy a zásobování.....	50
8.1.5. Předchozí oznámení konkurujícího shromáždění.....	52
8.2. Rozhodnutí o zákazu .....	54
9. Rozpuštění shromáždění .....	55
10. Přestupky proti právu shromažďovacímu .....	58
11. Spontánní shromáždění.....	60
12. Shromažďovací právo ve vztahu k předpisům o mimořádných opatřeních .....	61
13. Kontroverzní otázky shromažďovacího práva.....	62
13.1. Dlouhodobé zabránění veřejného prostranství.....	62
13.2. Náboženské shromáždění jako krycí manévr.....	63
13.3. Přiměřenost policejních bezpečnostních opatření.....	67
13.4. Zákaz shromáždění obecně závaznou vyhláškou.....	69
14. Závěr .....	72
Použité zkratky .....	75
Seznam použité literatury .....	76

# 1. Úvod

Autor se v této práci věnuje právní úpravě svobody shromažďování v České republice, sleduje její užití v praxi a porovnává jí s legislativou a praxí v některých okolních zemích a na evropské úrovni. Motivací k výběru tématu byla především soustavná snaha veřejné správy zužovat prostor pro výkon ústavně zaručené svobody shromažďování a jiných na ní navazujících ústavních práv a svobod, ke které se často připojují i podobné hlasy z řad laické veřejnosti a zároveň na druhé straně snaha některých subjektů překračovat meze shromažďovacího práva, která je patrná zejména v poslední době. Na zajímavosti tématu přidává i jeho živost, kdy jsou mnohé otázky teprve postupně vyjasňovány judikaturou a odbornými výklady, přičemž jsou zároveň jasněji stanovovány mantinely svobody shromažďování.

V literatuře je téma zpracováno v první řadě ve formě komentářů k zákonu o právu shromažďovacím. Jedná se o publikaci L. Jemelky a J. Břeně, která kromě komentáře k zákonu o právu shromažďovacím obsahuje i komentáře k zákonu o právu petičním a zákonu o sdružování občanů. Kniha M. Lehké a P. Černého se naproti tomu věnuje výhradně shromažďovacímu právu, jehož je komplexním komentářem. Širší základ pro zkoumání problematiky shromažďovacího práva poskytují komentáře k Ústavě a Listině, z nichž je třeba zmínit ty, které vypracovaly autorské kolektivy kolem profesora V. Pavlíčka a profesora K. Klímy.

Co se týče odborných časopisů, je situace mnohem pestřejší. Řada článků se věnuje především konkrétní aplikaci norem upravujících shromažďovací právo a často reaguje na otázky, které se kolem shromažďovacího práva objevují. Bohatým zdrojem je rovněž soudní judikatura, ať už se jedná o rozhodovací činnost domácích soudů nebo o rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

Samotná práce nejprve shrnuje historický vývoj shromažďovacího práva na našem území od roku 1848. Poté následuje přehled pramenů a výklad jednotlivých institutů tvořících obsah shromažďovacího práva. Důraz je kladen především na otázku omezení svobody shromažďování, a to hlavně v souvislosti se zákazem a rozpuštěním shromáždění, ale práce se věnuje také obecnějším otázkám. Výklad je doplněn o rozbor nejdůležitějších soudních rozhodnutí a o názory z řad odborné veřejnosti. V závěru práce je uvedeno a rozebráno několik případů, které po právní stránce vzbudily určité

kontroverze, a to především díky nejednoznačnému výkladu právních norem a také proto, že se pořadatelé těchto shromáždění snažili najít mezeru v zákoně o právu shromažďovacím a následně ho obejít.

Cílem práce je zmapovat stávající a předcházející úpravu shromažďovacího práva, oprávnění a povinnosti jednotlivých subjektů, vliv judikatury na praktickou aplikaci zákonných ustanovení a osvětlení některých skutečností, které se váží ke svobodě shromažďování. Dalším z cílů práce je podrobit analýze a konstruktivní kritice stanovené meze tohoto ústavního práva a popřípadě navrhnout možné dílčí změny stávající právní úpravy.

## **2. Historický vývoj shromažďovacího práva na našem území**

Počátek ústavního vývoje na našem území je spojen s dubnovou ústavou z 25. dubna 1848 (podle rakouského ministra vnitra též nazývanou Pillersdorfova), která sice obsahovala výčet základních práv a svobod, ale svobodu shromažďovací neupravovala. Dubnová ústava byla vyhlášena z rozhodnutí císaře, aniž by byla předložena ke schválení zákonodárnému orgánu, ale nikdy nevešla v platnost.

Právo shromažďovací obsahovala první část návrhu Kroměřížské ústavy, jež byla dílem tříčlenné komise říšského sněmu, jejímž členem byl z českých poslanců Fr. L. Rieger. Celá koncepce základních práv byla ovlivněna americkou ústavou a francouzskou ústavou z roku 1791. Kroměřížská ústava se nikdy nestala zákonem. Říšský sněm byl dne 7. března 1849 vládou rozpuštěn a současně byla oktrojem vyhlášena nová ústava.

Březnová ústava, která je též nazývána Stadionova, je datována 4. března 1849 a veřejně byla vyhlášena 7. března 1849, v den, kdy byl rozpuštěn kroměřížský sněm. Stejně jako ústava dubnová, i březnová ústava byla oktrojována. Součástí ústavy byla i listina základních občanských práv. Její součástí bylo v § 7 i právo shromažďovací. Podmínkou výkonu shromažďovacího práva bylo to, že se nepřičí právu a není nebezpečen státu.<sup>1</sup> Stejně jako ústava dubnová, ani ústava březnová nebyla uvedena

---

<sup>1</sup> Viz § 7 březnové ústavy: „*Rakouští občané mají právo shromažďovati se a spolky zřizovati, pokud se koli účel, prostředky, aneb způsob shromáždění aneb spolčení ani právu nepřičí, ani státu nebezpečen*“

v život. Některá její ustanovení však vešla v platnost skrze patenty a ministerská nařízení. Politická práva, včetně práva shromažďovacího, zaručoval císařský patent č. 151/1849 ř. z., jehož výkon byl upraven patentem č. 171/1849 ř. z.

Po nástupu Bachova absolutismu byl patent č. 151/1849 ř. z. zrušen patentem č. 3/1852 ř. z. Stejně tak byla prvním z tzv. silvestrovských patentů zrušena i březnová ústava (od 4. Března 1852).

Sérii rakouských ústav završila v prosinci 1867 nová ústava, podle doby vzniku byla nazývána jako prosincová. Prosincová ústava byla tvořena zákony č. 141-147/1867 ř. z. O všeobecných právech státních občanů pojednával zákon č. 142/1867 ř. z. Právo občanů shromažďovat se bylo zakotveno v článku 12. prosincové ústavy, společně s právem spolčovacím. Ještě před vydáním prosincové ústavy byl přijat zákon shromažďovací č. 135/1867. Zákon se nevztahoval na voličské schůze, schůze posluchačů vysokých škol, veřejné radovánky, veselky, slavnosti, průvody (pokud se konaly obvyklým způsobem) a na schůze omezující se na zvané hosty. V posledně jmenovaném případě praxe dovodila, že je třeba písemné pozvánky na určité jméno.<sup>2</sup> Shromáždění, které se mělo konat v uzavřené místnosti, bylo třeba ohlásit úřadu alespoň tři dny předem. Pro konání shromáždění pod otevřeným nebem se vyžadovalo úřední povolení. Přestupky proti zákonu shromažďovacímu se trestaly peněžitou pokutou nebo vězením do 6 neděl. Pachatelé však byli nezřídka trestáni podle trestního zákona, přičemž takto uložené tresty byly mnohem vyšší.<sup>3</sup>

Po vzniku Československa byla v roce 1920 přijata nová ústava, která právo shromažďovací zakotvovala v § 113, přičemž podrobnosti jeho výkonu svěřovala zákonu. Tímto zákonem byl zákon č. 135/1867, který byl na základě zákona č. 11/1918 Sb. recipován z rakouské úpravy, přičemž byl mj. zachován i koncesní princip pro shromáždění pod širým nebem. Ochrana shromažďovacího práva měla být zaručena § 4 a § 5 zákona č. 309/1921 Sb. z. a n. proti útisku a na ochranu svobody ve

---

*není. Vykonávání tohoto práva, jakož i výminky, pod nimiž se spolkovní práva nabývají, vykonávají aneb pozbývají, ustanoví zákon.*“

<sup>2</sup> PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní*. Praha : Jednota právnická, 1898. Část třetí : Ústava říšská, str. 98

<sup>3</sup> MALÝ, Karel aj. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepr. vyd. Praha : Linde, 2003, str. 306



shromážděních. Výsledkem tohoto zákona však bylo to, že občané nabyli představy o „*represivní účelovosti těchto norem a o jejich jednostranném používání ve prospěch momentálně vládnoucí koalice*“.<sup>4</sup>

I ústava z roku 1948 zaručovala právo shromažďovací, konkrétně v § 24. Podmínkou bylo, že tím nebude ohroženo lidově demokratické zřízení nebo veřejný pokoj a řád. K provedení tohoto ustanovení byl přijat zákon č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních. Tím byla nahrazena stará rakouská úprava. Zákon se shromažďovacímu právu věnoval pouze velmi stručně, v § 6 deklaroval, že je shromažďovací právo zaručeno, pokud se jím neohrožuje lidově demokratické zřízení nebo veřejný pokoj a řád, § 7 stanovil povinnost svolavatele dbát o udržení pořádku na shromáždění. Podrobnější úpravu zákon delegoval na podzákonnou právní normu, což se stalo předmětem kritických hlasů z řad odborníků.<sup>5</sup> Zmíněným podzákonným předpisem se stala vyhláška ministra vnitra č. 320/1951 Ú. 1. Vyhláška stanovovala, na která shromáždění se nevztahuje ohlašovací povinnost, a na které se tato povinnost vztahuje (v tomto případě bylo nutné shromáždění ohlásit týden předem okresnímu národnímu výboru).

Také ústava z roku 1960 zaručovala svobodu shromažďovací a svobodu pouličních průvodů (§ 28). Zároveň byly vypracovány návrhy nového shromažďovacího zákona, ale k jeho přijetí nedošlo.<sup>6</sup> Novou právní úpravu tak přinesly až společenské změny po listopadu 1989.

---

<sup>4</sup> MALÝ, Karel aj. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepr. vyd. Praha : Linde, 2003, str. 368

<sup>5</sup> MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacieho práva na našom území. *Právny obzor*. 1991, roč. 74, č. 9-10, str. 500

<sup>6</sup> MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacieho práva na našom území. *Právny obzor*. 1991, roč. 74, č. 9-10, str. 501

### 3. Prameny shromažďovacího práva

#### 3.1. Mezinárodní smlouvy

Součástí právního řádu České republiky a zároveň i pramenem práva jsou mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána.<sup>7</sup> Ve vztahu k mezinárodním smlouvám, které jsou významné pro úpravu shromažďovacího práva, tomu tak bylo již před nabytím účinnosti ústavního zákona č. 395/2000 Sb., neboť se jedná o mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.<sup>8</sup>

Již v sedmdesátých letech se stal součástí československého právního řádu Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Ten garantuje právo pokojně se shromažďovat v článku 21, který zároveň stanovuje, za jakých okolností může být toto právo omezeno. Musí jít o výjimky stanovené zákonem, které jsou v demokratické společnosti nutné v zájmu zachování hodnot uvedených v tomto článku. K naplnění tohoto ustanovení došlo až s přijetím nového shromažďovacího zákona č. 84/1990 Sb., přičemž předchozí socialistická úprava standardům neodpovídala.<sup>9</sup> Československo přijalo v roce 1991 i opční protokol, který dává po vyčerpání všech vnitrostátních prostředků jednotlivcům možnost obracet se k Výboru pro lidská práva.<sup>10</sup>

V roce 1950 byla Radou Evropy přijata Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Úmluva byla v Československu vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. a vstoupila v platnost 18. března 1992. Úmluva zaručuje prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva daleko lepší vynutitelnost práv a svobod, než je tomu v případě Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Svoboda

---

<sup>7</sup> viz. článek 10 Ústavy ČR

<sup>8</sup> srov. článek 10 Ústavy ČR před novelizací: „Ratifikované a vyhlášené smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.“

<sup>9</sup> JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007, str. 71

<sup>10</sup> Sdělení č. 169/1991 Sb., o uložení listiny o přístupu České a Slovenské Federativní Republiky k Opčnímu protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, sjednanému v New Yorku dne 16. prosince 1966

shromažďovací je zde zaručena v čl. 11. Jsou zde také stanoveny důvody jejího omezení, ta jsou možná, pouze pokud jsou stanovena zákonem a „jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“.<sup>11</sup> Úmluva rovněž připouští uvalení zákonných omezení shromažďovacího práva na příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.

Také Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace se věnuje shromažďovacímu právu. V úmluvě se smluvní státy zavazují, že „zakáží a odstraní rasovou diskriminaci ve všech jejích formách a že zaručí právo každého na rovnost před zákonem bez rozlišování podle rasy, barvy pleti, národnostního nebo etnického původu“. Následuje demonstrativní výčet oblastí, ve kterých má být diskriminace odstraněna, přičemž je zmiňováno i právo na svobodu shromažďování (čl. 5, písm. d, bod ix).

### **3.2. Ústava a Listina základních práv a svobod**

Shromažďovací právo je tradiční součástí ústav všech evropských států. V České republice se uplatňuje systém tzv. polylegální ústavy, kdy je tato tvořena několika ústavními dokumenty.<sup>12</sup> Samotný ústavní zákon č. 1/1993 (Ústava ČR) se o shromažďovací právu nezmiňuje. Obsahuje však několik ustanovení, která s ním souvisejí. Jedná se například o již zmiňovaný článek 10, který prohlašuje „vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána“ za součást právního řádu. Druhým významným ustanovením je článek 3, který je promítnutím zmíněné polylegality ústavy, a který prohlašuje Listinu základních práv a svobod za součást ústavního pořádku České republiky. To samé je ještě jednou zopakováno v článku 112, odst. 1, který obsahuje taxativní výčet norem, které jsou součástí ústavního pořádku.

---

<sup>11</sup> Čl. 11 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

<sup>12</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, str. 82

Listina základních práv a svobod se věnuje shromažďovacímu právu v čl. 19. Systematicky je toto právo zařazeno mezi práva politická, která jsou společně upravena ve druhém oddílu hlavy druhé. I přes toto zařazení je možné konstatovat, že shromažďovací právo není právem čistě politickým, ale jeho rozsah je širší. Lze si snadno představit shromáždění, která jsou svým charakterem nepolitická. EÚLP ani MPOPP, stejně jako shromažďovací zákony okolních zemí jej jako právo politické nedefinují.<sup>13</sup>

V Listině jsou také upravena práva, která se shromažďovací svobodou souvisejí. Z těch nejdůležitějších lze zmínit právo sdružovací (čl. 20), právo podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21), právo petiční (čl. 19), svobodu pohybu a pobytu (čl. 14) nebo svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání (čl. 15). Patrně nejužší vazbu má shromažďovací právo na svobodu projevu (čl. 17), přičemž by bez svobody projevu nebylo možné ani uplatnění svobody shromažďovací. Ani svoboda projevu však podle judikatury není absolutní a je omezena právy jiných, která plynou z ústavního pořádku nebo z jiných zábran daných zákonem.<sup>14</sup>

Listina poskytuje ochranu pouze shromážděním, která jsou pokojná (čl. 19, odst. 1), ať už se jedná o shromáždění v soukromí nebo na místě veřejnosti přístupném. Za pokojné shromáždění lze považovat především takové, při kterém nejsou ohrožovány hodnoty chráněné v čl. 19, odst. 2 Listiny.<sup>15</sup> Někteří autoři ještě přidávají požadavek, aby účastníci nebyli ozbrojeni.<sup>16</sup> Proti tomuto tvrzení je možné namítnout, že i shromáždění, na kterém jsou účastníci ozbrojeni, může být pokojné, pokud z okolností nebo chování účastníků nelze usuzovat na to, že zbraně mají být užity k násilí nebo pohrůzce násilím. V takové situaci, pokud se v daném případě nejedná

---

<sup>13</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 12

<sup>14</sup> ÚS, sp. zn. III. ÚS 359/96

<sup>15</sup> KLÍMA, Karel aj. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 2. díl, str. 1129

<sup>16</sup> KLÍMA, Karel aj. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 2. díl, str. 1129

o střelnou zbraň nebo výbušninu, se osoba nedopouští přestupku proti právu shromažďovacímu a její jednání ani není tímto zákonem zakázané.<sup>17</sup>

Subjektem shromažďovacího práva je každý bez ohledu na občanství, věk, místo pobytu apod. Podle některých autorů jsou z realizace práva shromažďovat se pojmově vyloučeny právnické osoby, jelikož se jedná o právo osobní.<sup>18</sup> Shromažďovací právo lze realizovat pouze ve skupině, přičemž podle převládajícího názoru postačuje společenství dvou osob, lze se však setkat i s názorem, že je zapotřebí osob tří.<sup>19</sup>

Podle čl. 44 může být právo pokojně se shromažďovat omezeno příslušníkům bezpečnostních sborů a příslušníkům ozbrojených sil, pokud souvisí s výkonem služby. Toto ustanovení je v souladu s čl. 11, odst 2 EÚLP.

Ústavní meze shromažďovací svobody jsou stanoveny v čl. 19 odst. 2 LZPS. Toto právo může být omezeno pouze v případě, že je v kolizi s ochranou jiných právem chráněných zájmů. Při aplikaci tohoto ustanovení je nutné vycházet z čl. 4 odst. 4 LZPS, který stanoví, že „*při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu*“. Tato omezení zároveň „*nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena*“.

Článek 19 odst. 2 LZPS dovoluje omezení pouze v případě, že jsou stanovena právní normou, která má sílu alespoň zákona a pouze u shromáždění na veřejných místech. Uskutečněním ústavního práva pokojně se shromažďovat je i shromáždění, které se nekoná na veřejném místě, ale autoritativně omezit lze pouze shromáždění na veřejném místě konaná.<sup>20</sup>

Další podmínkou pro omezení shromažďovacího práva je to, že jde o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu vyjmenovaných hodnot. Na výčtu chráněných zájmů je patrný vliv mezinárodněprávních dokumentů o ochraně lidských

---

<sup>17</sup> srov. § 7 a § 14, odst. 2, pís. c) ShrZ.

<sup>18</sup> PAVLÍČEK, Václav aj. *Ústavní právo a státověda*. Praha : Linde, 2004. II. díl : Ústavní právo České republiky : Část 2, str. 150

<sup>19</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 18

<sup>20</sup> KLÍMA, Karel aj. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 2. díl, str. 1130

a občanských práv a základních svobod. Listina umožňuje omezení pouze z důvodu ochrany práv a svobod druhých, ochrany veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo z důvodu bezpečnosti státu. Jedná se o výčet taxativní, pouze tyto vyjmenované hodnoty mohou být relevantní pro aplikaci omezení shromažďovací svobody.<sup>21</sup> Vyjmenované důvody dávají zákonodárci poměrně široký prostor pro zákonnou úpravu.

Listina výslovně vylučuje povolovací (koncesní) systém, který byl v minulých úpravách často využíván, a umožňuje tak pouze použití oznamovacího režimu. Jako zavádějící je tedy nutno hodnotit časté zmínky médií o konání „*nepovolené manifestace*“. V uvedeném případě se může jednat o shromáždění neoznámená, u kterých však samotný fakt neoznámení nemůže být bez splnění dalších znaků důvodem pro omezení práva pokojně se shromažďovat, ať už k oznámení shromáždění nedošlo z důvodu opomenutí nebo záměrně. V opačném případě by se jednalo o zavedení povolovacího režimu.<sup>22</sup> Zcela protizákonná by tak byla spontánní shromáždění reagující na aktuální událost či zprávu. Podrobnosti k rozpuštění shromáždění pak stanovuje zákon o právu shromažďovacím.

### **3.3. Zákon o právu shromažďovacím**

Ihned po společenských a politických změnách v roce 1989 se začalo s přípravou nového shromažďovacího zákona. S jeho tvorbou se započalo již v prosinci 1989. Zákon nabyt účinnosti dne 29. března 1990 a byl publikován pod číslem 84/1990 Sb. Zákon o právu shromažďovacím kompletně nahradil předchozí právní úpravu.<sup>23</sup> Ačkoliv je shromažďovací zákon prováděcím předpisem ke čl. 19 LZPS, zůstává

---

<sup>21</sup> PAVLÍČEK, Václav aj. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha : Linde, 2002. 2. díl: Práva a svobody, str. 199

<sup>22</sup> JIRÁSEK, Jiří. Ke svobodě shromažďování. In KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří (eds.). *Pocta Jánů Gronsému*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 235

<sup>23</sup> JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007, str. 71

shromažďovací právo přímo aplikovatelné prostřednictvím Listiny, což vyplývá z čl. 41 odst. 1.<sup>24</sup>

Zákon pojímá shromažďovací právo v subjektivním smyslu.<sup>25</sup> Jeho hlavním účelem je vymezit základní zásady výkonu shromažďovacího práva a stanovit sankce za jeho porušení. Shromažďovací zákon byl přijat ještě před přijetím Listiny i před ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., jímž se uvozuje Listina základních práv a svobod a byl přijat k provedení čl. 28 Ústavy ČSSR a čl. 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Na jeho znění zanechala vliv i předcházející rakouská úprava z roku 1867.<sup>26</sup>

Za dobu své existence byl zákon několikrát novelizován. Většinou se jednalo o změny směřující k jeho zpřísnění. Často se jednalo o změny vynucené tlakem veřejnosti a médií, které reagovaly na skutečné či domnělé nedostatky shromažďovacího zákona. V budoucnosti lze předpokládat tlaky na další zpřísnování tohoto zákona.

### 3.4. Ostatní prameny

Zákon o právu shromažďovacím není jediným zákonem, který se zabývá shromažďovacím právem. Ustanovení, která se tomuto právu věnují, lze nalézt na různých místech právního řádu. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve svém § 25 zakazuje shromáždění „v okruhu 100 metrů od budov Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná.“ Toto ustanovení je obdobou § 1 odst. 5 Zákona o právu shromažďovacím, který stanovuje totéž pro zákonodárné sbory, a jedná se o jeden z důvodů zákazu shromáždění *ex lege*. Dalším takovým případem je zákaz politických shromáždění ve vojenských objektech, který je obsažen v § 44 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Toto ustanovení má oporu v čl. 44 Listiny, který umožňuje omezení shromažďovacího práva příslušníkům bezpečnostních sborů a ozbrojených sil.

---

<sup>24</sup> JAMBOROVÁ, Kateřina. Shromažďovací zákon a oznámený účel shromáždění. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 4, str. 244-245

<sup>25</sup> MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacieho práva na našom území. *Právny obzor*. 1991, roč. 74, č. 9-10, str. 503

Výkon práva shromažďovacího je chráněn i trestními předpisy. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník jeho ochranu upravuje ve svém § 179 společně se svobodou sdružování. Systematicky je trestně právní ochrana svobody shromažďování zařazena mezi trestné činy proti svobodě. Trest odnětí svobody až na dvě léta nebo zákaz činnosti stanoví § 179 odst. 1 tomu, kdo použije násilí nebo pohrůžku násilí nebo jiné těžké újmy s cílem omezit jeho shromažďovací právo. Podle § 179 odst. 2 hrozí odnětí svobody až na jeden rok tomu, kdo se násilím nebo pohrůžkou bezprostředního násilí protíví pořádkovým opatřením svolavatele nebo určených pořadatelů. Toto se týká jen shromáždění, která podléhají oznamovací povinnosti.<sup>27</sup> Tato ustanovení trestního zákoníku prohlubují ochranu, která je poskytnuta shromažďovacímu právu podle § 14 ShrZ v rámci přestupků proti právu shromažďovacímu. Ochrana shromažďovacího práva zaručoval i předchozí zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon. Nová úprava nepatrně zmírnila první odstavec a naopak zpřísnila druhý. V obou případech byla odstraněna možnost uložit peněžitý trest a v prvním odstavci bylo přidáno ustanovení o zákazu činnosti.<sup>28</sup>

Za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze podle § 5 písm. d) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení omezit „*právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací*“, a to na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu. Toto ustanovení navazuje na čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. U tohoto ustanovení se vychází z předpokladu, že zájem na ochraně života, zdraví a majetku je preferován na úkor některých jiných práv a svobod garantovaných LZPS, mezi jinými i na úkor práva pokojně se shromažďovat.<sup>29</sup> Danou úpravu připouští i čl. 19 odst. 2 LZPS, který jako jeden z důvodů možného omezení shromažďovacího práva explicitně uvádí i bezpečnost státu.

---

<sup>27</sup> FRYŠTÁK, Marek aj. *Trestní právo hmotné: zvláštní část*. Ostrava : KEY Publishing, 2009, str. 30

<sup>28</sup> Srov. § 238a zák. č. 140/1961 Sb.

<sup>29</sup> PALÁČEK, Milan; VRONSKÁ, Stanislava. *Krizový zákon s komentářem. Poradce*. 2003, roč. 8, č. 13. Dostupný také z WWW: <[http://www.mesto-vlasim.cz/data/usr\\_001\\_novy\\_adresar\\_vlasim/zakon\\_240.pdf](http://www.mesto-vlasim.cz/data/usr_001_novy_adresar_vlasim/zakon_240.pdf)>. ISSN 1211-2437



## 4. Definice shromáždění

### 4.1. K pojmu shromáždění obecně

Obecně se za shromáždění považuje soukromé i veřejné seskupení jednotlivců, jehož účastníci mají společný cíl.<sup>30</sup> Zákon o právu shromažďovacím však upravuje pouze některé druhy shromáždění, což vyplývá mimo jiné ze znění § 2 ShrZ, který stanoví, na která shromáždění se tento zákon nevztahuje. I když je některé shromáždění vyňato z působnosti shromažďovacího zákona, požívá přesto ústavní ochrany a vztahují se na něj další právní předpisy.

Ze znění § 1 odst. 2 ShrZ. plyne, že pod režim shromažďovacího zákona nespádají shromáždění, která občanům neslouží k vyjmenovaným účelům.<sup>31</sup> V praxi může být velice obtížné určit, co všechno spadá pod využívání svobody projevu pro účely výkonu shromažďovacího práva. Černý se v této souvislosti zamýšlí nad tím, zda je součástí svobody projevu i svobodné nošení oblečení či svobodné poslouchání hudby.<sup>32</sup> V této souvislosti byl řešen především fenomén tzv. technoparty, kdy nebylo zcela zřejmé, zda daný jev spadal pod režim shromažďovacího práva nebo ne. Pokud by se na podobné akce shromažďovací zákon nevztahoval, mohla by je Policie ČR fakticky rozpustit použitím § 43 zákona o Policii České republiky, který dává policistovi možnost vydat příkaz k nevstupování na určité místo nebo k nezdržování se na něm. Z předpokladu, že se na dané akce shromažďovací zákon nevztahuje, vycházel i návrh zákona o podmínkách konání některých shromáždění, který měl stanovit pravidla pro jejich uskutečnění. To vyplývá i z důvodové zprávy k tomuto zákonu, kde se praví: „*Navrhovaná právní úprava zavádí oznamovací povinnost pro určité typy shromáždění nepodléhajících režimu zákona č. 84/1990 Sb.*“ Přičemž § 1 stanovoval, že se vztahuje na „*shromáždění nejméně 1000 osob (500 osob podle varianty 2) po dobu nejméně 24*

---

<sup>30</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 18

<sup>31</sup> § 1 odst. 2 ShrZ: „*Výkon tohoto práva slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek.*“

<sup>32</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 22

hodin, při nichž může docházet k obtěžování jiných osob nad míru přiměřenou poměrům zejména hlukem, prachem, světlem nebo vibracemi, pokud taková shromáždění nejsou upravena zvláštními právními předpisy.“<sup>33</sup> Daný návrh však dosud přijat nebyl, a tak zůstal tento problém doposud nevyřešen.

Výčet shromáždění, na která se shromažďovací zákon nevztahuje, výslovně uvádí § 2 ShrZ. Mezi tato shromáždění patří v první řadě ta, která souvisejí s činností státních orgánů a jsou upravena jinými předpisy. Jedná se o zasedání obou komor Parlamentu (použije se na ně Ústava ČR a jednací řády obou komor) a zastupitelstev územních samosprávných celků (použijí se speciální zákony).<sup>34</sup>

Další skupinou shromáždění, která zákon o právu shromažďovacím vyjímá ze své působnosti, jsou shromáždění související s poskytováním služeb (§ 2 písm. b). Jedná se o celou řadu sportovních, kulturních, zábavních a jiných komerčních aktivit. Vzhledem k tomu, že se na tyto akce nevztahuje působnost shromažďovacího zákona, nejsou ani chráněny jeho § 1 odst. 4, který zakazuje podmiňování konání shromáždění předchozím souhlasem státního orgánu. Pokud se tedy bude komerční shromáždění konat na pozemní komunikaci, je potřeba žádat o povolení u příslušného silničního správního úřadu, neboť se jedná o zvláštní užívání pozemní komunikace podle § 25 odst. 6 písm. e) zákona o pozemních komunikacích.<sup>35</sup> Vyjmenovaná shromáždění mohou být rovněž regulována nařízeními a obecně závaznými vyhláškami obce. Konkrétně se může jednat například o vyhlášky upravující zajištění veřejného pořádku a vyhlášky stanovující místní poplatek za užívání veřejného prostranství nebo o nařízení o prodeji a poskytování služeb na tržnici.

---

<sup>33</sup> MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Návrh zákona o podmínkách konání některých shromáždění*.

Dostupné z: [www.blisty.cz/kfoto/czechtek05/zak-nkt-shrom.doc](http://www.blisty.cz/kfoto/czechtek05/zak-nkt-shrom.doc)

<sup>34</sup> JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007, str. 76

<sup>35</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 36

## 4.2. Shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím

Shromáždění, která spadají pod působnost shromažďovacího zákona, jsou vyjmenována v § 1 ShrZ. Podle § 1 odst. 1 ShrZ mají občané právo pokojně se shromažďovat. Pojem „občan“ je třeba vykládat v souladu s čl. 42 odst. 3 LZPS<sup>36</sup>. Nejedná se tedy pouze o státní občany ČR, ale o každou fyzickou osobu. V tomto bodě je shromažďovací zákon v rozporu s Listinou, která přiznává právo shromažďovat se nejen fyzickým osobám, ale i osobám právnickým. Jelikož má Listina vyšší právní sílu, je třeba přiznat právo shromažďovací i právnickým osobám. Shromažďovací zákon v § 3 počítá s účastí právnických osob jako svolavatelů.<sup>37</sup> Vzhledem k jejich fiktivní povaze lze však stěží hovořit o právnických osobách jako účastnících.

Shromažďovací zákon dovoluje pouze pokojná shromáždění. Z judikatury vyplývá, že za nepokojné shromáždění nelze považovat shromáždění, které je rušeno protidemonstrací. V opačném případě by byly ze společenské diskuse zcela vyloučeny kontroverzní a opoziční názory.<sup>38</sup> Oponentům by se navíc dostal do rukou účinný prostředek, jak pomocí protidemonstrace dosáhnout rozpuštění shromáždění svých protivníků.

Shromažďovací zákon se na shromáždění vztahuje pouze v případě, že se koná za účelem „využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek.“<sup>39</sup> Z uvedeného výčtu vyplývá, že pod režim shromažďovacího zákona spadá značně široký okruh shromáždění. Obtížným interpretačním problémem může být především otázka, co všechno se rozumí svobodou projevu pro účely shromažďovacího zákona. Z ostatních ústavních práv a svobod, která jsou realizována skrze shromažďovací zákon, lze namátkou vyjmenovat právo petiční, svobodu náboženského vyznání nebo práva národnostních a etnických menšin.

---

<sup>36</sup> „Pokud dosavadní předpisy používají pojmu "občan", rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství.“

<sup>37</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 19

<sup>38</sup> ESLP, Öllinger proti Rakousku, sp. zn. 76900/01

<sup>39</sup> § 1 odst. 2 ShrZ

Za shromáždění jsou považovány i pouliční průvody a manifestace<sup>40</sup>, i kdyby nesloužily účelu uvedenému v § 1 odst. 2 ShrZ. Jsou tedy zákonem chráněny a vztahují se na ně i zákonné regulace.

Pouličním průvodem je myšleno shromáždění, při kterém dochází k organizovanému přemísťování účastníků z jednoho místa na druhé, čímž dochází k účinnějšímu prezentování myšlenek shromáždění,<sup>41</sup> zároveň jsou však většinou kladeny i větší nároky na organizaci a zajištění bezpečnosti.

Pojem manifestace se jeví jako problematický. Zákon jej nikde nedefinuje a ani jej dále nepoužívá. Důvod jeho zavedení do § 1 odst. 3 ShrZ tak zůstává zahalen jistou dávkou tajemství. Obecně za ní lze označit masové vystoupení osob, při kterém dochází k vyjádření jejich postojů a stanovisek. Manifestace tedy může být konána jako stacionární i jako mobilní shromáždění.

Událost, která rozvířila dohady o tom, co lze považovat za shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím, byla blokáda na Šumavě, při které se ekologičtí aktivisté po dobu několika dní snažili zabránit kácení stromů v souvislosti s kůrovcovou kalamitou, přičemž policie proti nim opakovaně zasahovala. Ekologičtí aktivisté následně podali námitky proti rozpuštění shromáždění podle § 13 ShrZ. Krajský soud v Plzni následně rozhodl<sup>42</sup> tak, že se v daném případě jednalo o shromáždění, které bylo rozpuštěno v rozporu se zákonem. Proti rozsudku podala Policie kasační stížnost s tím, že se nejednalo o shromáždění.<sup>43</sup>

Stejný názor zastává i Jamborová<sup>44</sup> a kromě jiného argumentuje tím, že účastníci byli v prostoru 4 km<sup>2</sup> rozptýleni takovým způsobem, že mezi nimi navzájem ani mezi účastníky a jinými osobami nedocházelo k výměně názorů ani k diskusi. Proti tomuto

---

<sup>40</sup> § 1 odst. 3 ShrZ

<sup>41</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 24

<sup>42</sup> KS v Plzni, sp. zn. 57 A 66/2011-102

<sup>43</sup> KOHOUTOVÁ, Martina. *Stanovisko k rozsudku ve věci zásahu policistů na Šumavě* [online]. 2011-11-01 [cit. 2012-11-08]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/web-informacni-servis-zpravodajstvi-stanovisko-k-rozsudku-ve-veci-zasahu-policistu-na-sumave.aspx>

<sup>44</sup> JAMBOROVÁ, Kateřina. Co ještě lze považovat za shromáždění. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 3, s. 94-97

názoru lze podotknout, že shromažďovací zákon nikde nestanovuje, na jakém prostoru se má nacházet jaký počet účastníků. Kromě výměny informací a názorů vyjmenovává § 1 odst. 2 ShrZ i další způsoby výkonu shromažďovacího práva. Vyjádření postojů a stanovisek pak může mít rozličné formy.

Další výtkou bylo, že se blokáda uskutečnila v lese, který podle autorky není veřejným prostranstvím, k čemuž uvádí<sup>45</sup>, že „jeho charakteristickým znakem je přístupnost veřejnosti, přičemž otázka vlastnictví není rozhodná. Každý tedy má přístup na veřejné místo. Les tak není veřejným prostranstvím ve smyslu zákona.“ Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon však v § 19 odst. 1 uvádí, že „každý má právo vstupovat do lesa“, což, jak sama autorka připouští, je charakteristickým znakem veřejného prostranství. Z hlediska shromažďovacího práva je tedy nerozhodné, zda se shromáždění koná v lese nebo na náměstí.<sup>46</sup>

## 5. Svolaní shromáždění

S výjimkou spontánních shromáždění je svolání nedílnou součástí každého shromáždění. V souvislosti se svoláním shromáždění vymezuje zákon o právu shromažďovacím jednotlivá práva a povinnosti svolavatele, stanoví pravidla pro oznámení shromáždění a vymezuje vzájemné vztahy mezi svolavatelem a příslušnými úřady.

### 5.1. Svolavatel

Podle § 3 ShrZ může shromáždění svolat „občan starší 18 let nebo právnická osoba se sídlem na území České republiky, anebo skupina osob.“ Pod pojmem občan se podle čl. 42 odst. 3 LZPS rozumí každý člověk. Dochází přitom ke zjevné nerovnosti

---

<sup>45</sup> JAMBOROVÁ, Kateřina. Co ještě lze považovat za shromáždění. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 3, s. 96

<sup>46</sup> O kasační stížnosti však NSS dosud nerozhodl. Otázka, zda se v případě blokády na Šumavě jednalo o shromáždění či nikoliv, tak ještě není s konečnou platností vyřešena.

mezi fyzickými a právníckými osobami, pro které zákon stanovuje požadavek, aby měly sídlo na území České republiky.<sup>47</sup>

Je-li svolavatelem fyzická osoba, není v zákoně o právu shromažďovacím vyjádřena podmínka její způsobilosti k právním úkonům. Přesto lze tuto podmínku dovodit ze subsidiarity správního řádu, který stanoví, že „procesní způsobilost nemají fyzické osoby, které byly soudem zbaveny způsobilosti k právním úkonům; osoby, jejichž způsobilost k právním úkonům byla soudem omezena, nemají procesní způsobilost v rozsahu tohoto omezení.“<sup>48</sup> Za takovou osobu může oznámení podat zákonný zástupce nebo ustanovený opatrovník. To vše za předpokladu, že je tato osoba starší 18 let.<sup>49</sup>

Osoba svolavatele hraje roli i při případném zákazu shromáždění. Obecně lze říci, že shromáždění nelze zakázat pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za něj jednat, nebo na to, že svolavatel v minulosti organizoval akce, při kterých došlo k incidentům. V takovém případě nelze bez dalšího presumovat, že dané shromáždění bude automaticky nepokojné. Danou skutečnost lze při rozhodování o zákazu použít pouze jako podpůrný argument. Shromáždění je však možné zakázat v případě, že se k charakteristikám svolavatele přidají další skutečnosti, jako je datum nebo místo konání shromáždění, přičemž zde úřad nese důkazní břemeno.<sup>50</sup>

Svolavatelem může být i osoba právnícká. Definici právnícké osoby obsahuje občanský zákoník v § 18 odst. 2. Jedná se o sdružení fyzických nebo právníckých osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o kterých to zákon stanoví (státní podniky, příspěvkové organizace, zdravotní pojišťovny a další subjekty).

Podle § 21 občanského zákoníku je právníckou osobou i stát, pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů. O státu jako o svolavateli však nelze uvažovat.

---

<sup>47</sup> JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007, str. 76

<sup>48</sup> § 29 odst. 2 SpŘ

<sup>49</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 41

<sup>50</sup> NSS, sp. zn. 8 As 51/2007–67

Shromažďovací zákon spadá do práva veřejného, pro které je charakteristické nadřazené postavení orgánů veřejné moci, mezi které spadá i stát. Stát, jakožto právnická osoba veřejného práva, je adresátem nároků, které plynou ze základních práv a svobod a sám základními lidskými právy a svobodami nedisponuje a nemůže právo shromažďovací uplatňovat. Naopak obec podle některých autorů<sup>51</sup> shromáždění svolat může, protože se jedná o územně samosprávnou korporaci občanů, na kterou je část státní moci pouze přenesena a může shromáždění svolat v rámci svojí samostatné působnosti.

Shromažďovací zákon neomezuje právnické osoby v tom, že by shromažďovací právo mohly vykonávat jen v případě, že je v souladu s cíli jejich činnosti. Právnické osoby mohou shromáždění konat bez ohledu na to, jaký je účel jejich založení.

Pokud svolává shromáždění právnická osoba, může tak učinit až po svém právním vzniku, kdy nabývá práv a povinností. Občanský zákoník v § 19 odst. 2 stanovuje, že *„právnické osoby vznikají dnem, ke kterému jsou zapsány do obchodního nebo jiného zákonem určeného rejstříku, pokud nestanoví zvláštní zákon jejich vznik jinak.“* Nejvyšší správní soud se k problematice vyslovil v jednom ze svých významných judikátů.<sup>52</sup> V případě, že došlo k oznámení shromáždění subjektem, který v té době ještě právně neexistoval, má být věc podle § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu odložena, o čemž se vyrozumí osoba, která oznámení podala. Podle § 43 odst. 2 SpŘ se usnesení o odložení věci oznamuje osobě, které se týká, je-li známa, a podateli.

Další otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud v daném rozhodnutí zabýval, byla přenositelnost práva shromažďovacího na jiné subjekty. Podle čl. 1 LZPS jsou základní práva a svobody, mezi které patří i samotné shromažďovací právo, nepřevoditelné. Totéž platí i pro výkon shromažďovacího práva, který je vázán ke konkrétnímu subjektu a je tudíž také nepřevoditelný. S tím se ztotožnil i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že *„uplatní-li konkrétní fyzická nebo právnická osoba své shromažďovací právo oznámením správnímu orgánu, nemůže výkon konkrétního,*

---

<sup>51</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 42; JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007., str. 80

<sup>52</sup> NSS, sp. zn. 8 As 51/2007–67

*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.“*

Svolavatelem může být i skupina osob, ať už fyzických nebo právnických. Jedná se o neformální subjekt, který může být vytvořen třeba jen za účelem shromáždění. Daná skupina osob si může podle § 35 odst. 1 správního řádu zvolit společného zmocněnce, z jehož úkonů vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Pokud si skupina osob i přes výzvu správního orgánu společného zmocněnce nezvolí a lze očekávat vznik průtahů v řízení, může správní orgán ustanovit některou z fyzických osob společným zástupcem.<sup>53</sup>

V případě, že vzešla ze shromáždění petice, plní podle § 6 zákona o právu petičním svolavatel roli petičního výboru. Pokud je svolavatelů více, budou všichni zároveň členy petičního výboru, přičemž jsou podle § 3 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním povinni zvolit si osobu starší 18 let, která je bude ve styku se státními orgány zastupovat.

## **5.2. Výjimky z oznamování**

Shromažďovací právo je postaveno na principu oznamovacím (povolovací režim je vyloučen), přičemž musí shromáždění být v souladu se zákonem oznámeno příslušnému úřadu. Z daného pravidla jsou však vyjmuta shromáždění, která oznamována být nemusejí, ačkoliv se jedná o shromáždění, která spadají pod působnost shromažďovacího zákona. V rozporu se zákonem není, pokud jsou i tato shromáždění úřadu oznámena, což může být z různých důvodů účelné. Ve všech dále uvedených případech se jedná o shromáždění, která jsou konána na veřejných místech, neboť shromáždění, která se na veřejných místech nekonají, nemohou být podle čl. 19 odst. 2 Listiny zákonem omezena.

Prvním ze shromáždění, která se nemusejí oznamovat, jsou podle § 4 odst. 1 písm. a) ShrZ shromáždění pořádaná právnickými osobami přístupná jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům. Místo pojmu pracovník je v současných

---

<sup>53</sup> Srov. § 35 odst. 2 SpŘ



právních předpisech často používán pojem zaměstnanec a v tomto významu je třeba ho chápat i v zákoně o právu shromažďovacím. Pod toto ustanovení spadají například setkání orgánů politických stran, občanských sdružení, družstev nebo obchodních společností. Jako názorný příklad uvádí Černý<sup>54</sup> hasičské cvičení, které je realizací účelu hasičských spolků a tudíž i realizací sdružovacího práva, shromáždění tedy spadá pod režim shromažďovacího zákona. Toto sdružení pak koná shromáždění za účelem realizace své činnosti pro své členy, popřípadě pro jmenovitě pozvané osoby, shromáždění tedy nemusí být oznámeno.

Dalším druhem shromáždění, která nemusí být oznamována, jsou podle § 4 odst. 1 písm. b) ShrZ shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutě a jiné průvody a shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání. Toto ustanovení je promítnutím svobody projevat své náboženské vyznání. Listina v čl. 16 odst. 1 stanovuje, že *„každý má právo svobodně projevat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu“*. Jelikož se jedná o využívání svobody náboženského vyznání, a tedy o využívání ústavních práv a svobod, bude se jednat podle § 1 odst. 2 ShrZ o shromáždění podle tohoto zákona. Definici pojmů církev a náboženská společnost obsahuje zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech v § 3 písm. a), přičemž jako jeden z účelů vyjmenovává i shromažďování.<sup>55</sup> Shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi budou detailněji rozebrána v kapitole 13.2.

Podle § 4 odst. 1 písm. d) ShrZ nemusejí být ohlašována ani shromáždění v obydlích občanů. Jedná se o shromáždění, která jsou přístupná veřejnosti, tedy blíže neurčenému okruhu účastníků. Svolavatelé z toho vyplývají některá práva a povinnosti, například právo požádat o policejní ochranu nebo možnost vyhlásit pozvání v obecním rozhlasu. Pokud by shromáždění v obydlí občana nebylo přístupné veřejnosti, nejednalo

---

<sup>54</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 48

<sup>55</sup> *„Pro účely tohoto zákona se rozumí církví a náboženskou společností dobrovolné společenství osob s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby.“*

by se o shromáždění podle shromažďovacího zákona a v souladu s čl. 19 odst. 2 Listiny by ho nebylo možné omezit. Nedotknutelnost obydlí je jedním ze základních práv jednotlivce a jako takové je garantováno v čl. 12 Listiny. Pojem obydlí v Listině definován není, rozumí se jím například byt, dům, obytný přívěš, rekreační domek nebo hotelový pokoj.

Shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách podle § 4 odst. 1 písm. d) ShrZ také není třeba oznamovat. Za uzavřený prostor je považováno místo, které je odděleno od ostatního prostoru, přičemž se osoby, které se nacházejí vně tohoto prostoru, nemohou shromáždění účastnit.<sup>56</sup> Další podmínkou je pozvání jmenovitě určených osob. Je třeba připomenout, že se musí jednat o shromáždění na veřejném místě.

Ustanovení § 4 odst. 3 ShrZ umožňuje radě obce vydat ve svém územním obvodu nařízení, kterým určí místa, kde lze konat shromáždění k účelu uvedenému v § 1 odst. 2 ShrZ bez oznámení. Zákon dále umožňuje obci určit, kdy se taková shromáždění konat nesmějí. Uvedené ustanovení je zjevně inspirováno řečnickým koutkem (Speaker's Corner) v londýnském Hyde Parku. Na tomto místě umožnil zákon z roku 1872 legálně shromáždit publikum a pronést k němu projev na jakékoli téma. Od té doby se stal zdejší řečnický koutek místem, na kterém se vystřídala celá řada řečníků, od těch seriózních, až po ty v různé míře výstřední. Znakem řečnického koutku v Hyde Parku je i častá výměna názorů mezi řečníkem a jeho publikem.<sup>57</sup>

Zákon určuje jako formu nařízení obce, což je promítnutím čl. 79 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že „*orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“. Nařízení územních samosprávných celků jsou vydávána v přenesené působnosti. Formy těchto předpisů a podmínky pro jejich vydávání, publikaci, evidenci apod. konkretizují příslušné zákony. Jedná se o nařízení s omezenou územní působností. Obec může nařízení vydat pouze pro svůj správní obvod. Dané zmocnění nedopadá na situace, kdy obec

---

<sup>56</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 49

<sup>57</sup> LEAPMAN, Michael. *Londýn : Společník cestovatele*. Přel. Lenka Svobodová. Praha : Ikar, 2002. Přel. z London., str. 211

s rozšířenou působností může podle § 11 odst. 2 Ozř vydat nařízení i pro jiné obce ve svém správním obvodu.<sup>58</sup> Pro účely § 4 odst. 3 ShrZ může přicházet v úvahu pouze nařízení obce nebo nařízení hlavního města Prahy. Nařízení kraje se v tomto případě neuplatní, protože zákon dává možnost určit místa, na kterých lze konat shromáždění bez předchozího oznámení pouze obci.

Nejznámějším případem aplikace § 4 odst. 3 ShrZ je nařízení hlavního města Prahy č. 19/2004, kterým se určuje místo, kde lze konat shromáždění bez předchozího oznámení, jež nabylo účinnosti symbolicky dne 17. listopadu 2004. Jako místo bylo určeno Palackého náměstí, které se nachází v širším centru Prahy. Využito bylo i ustanovení o možnosti stanovení doby, kdy se shromáždění konat nesmějí, která byla stanovena od 22:00 do 10:00. Pro uvedené místo se již vžil název „pražský Hyde Park“. Přes původní velkolepé plány se již brzy začalo uvažovat o jeho přemístění dále od centra a podle některých ohlasů se může zdát, že místo, na kterém se lze shromažďovat bez předchozího oznámení, je mnohým lidem trnem v oku.<sup>59</sup>

### 5.3. Předložení a obsah oznámení

Nejedná-li se o některou z výjimek, je svolavatel povinen shromáždění oznámit příslušnému úřadu. Lhůta je stanovena tak, že oznámení má úřad obdržet alespoň 5 dnů předem. V tomto případě se jedná o lhůtu hmotněprávní, není tudíž dostačující, pokud svolavatel pouze podal oznámení k poštovní přepravě, rozhodující je jeho faktické doručení úřadu. Druhé omezení stanovuje § 5 odst. 2 ShrZ, který uvádí, že *„k oznámení, které svolavatel podá dříve než 6 měsíců přede dnem konání shromáždění, se nepřihlíží.“*

Zajímavé je srovnat lhůtu pro oznámení shromáždění s právní úpravou v některých okolních státech. V Rakousku je třeba shromáždění oznámit minimálně 24 hodin před jeho konáním, v Německu je lhůta pro shromáždění pod širým nebem 48 hodin, v Polsku musí být shromáždění ohlášeno minimálně 3 dny předem, stejná lhůta

---

<sup>59</sup> *Kam s pražským hyde parkem? Praha 3 uvažuje o Parukářce.* Pražský deník [online]. 2008-01-22 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: [http://prazsky.denik.cz/zpravy\\_region/hydepark20080121.html](http://prazsky.denik.cz/zpravy_region/hydepark20080121.html)

je stanovena i v Maďarsku.<sup>60</sup> V odůvodněných případech může úřad oznámení přijmout i v kratší lhůtě. Zda úřad shledá případ jako odůvodněný, záleží pouze na něm. Správní orgán by však měl postupovat v souladu se zásadami uvedenými ve správním řádu, zejména se zásadou legitimního očekávání a se zásadou dobré správy. Měl by tedy postupovat v podobných případech obdobně a v rámci možností vycházet svolavatelům vstříc. Mezi případy, kdy úřad oznámení přijme v kratší lhůtě, může patřit oznámení, které bylo doručeno včas, ale místně nepříslušnému orgánu. Dalším případem bude shromáždění, které reaguje na nějakou aktuální událost ve společnosti. Přijetí takového oznámení by bylo vhodné už proto, že pětidenní lhůta pro oznámení shromáždění je ve srovnání s okolními státy dlouhá a při jejím striktním dodržování by reakce na aktuální události byla značně omezena.

Skutečnosti, které musí svolavatel v oznámení uvést, jsou vyjmenovány v § 5 odst. 3 ShrZ. Mezi náležitosti patří účel shromáždění, předpokládaný počet účastníků, opatření, která svolavatel provede k zajištění zákonného průběhu, jméno, příjmení a trvalý pobyt svolavatele a toho, kdo je zmocněn jednat v jeho zastoupení. Svolavatel je povinen uvést své pravé údaje. Pokud by svolavatel uvedl falešné údaje nebo údaje jiné osoby, může se tím dopustit trestného činu nebo přestupku. Při pochybnostech o identitě osoby může úřední osoba požádat Policii ČR nebo obecní policii o zjištění totožnosti této osoby. Zároveň je třeba připomenout, že podle judikatury je třeba, aby svolavatel, jedná-li se o právnickou osobu, v době svolání právně existoval.<sup>61</sup>

Podle § 5 odst. 4 ShrZ je svolavatel, pokud se jedná o shromáždění pod širým nebem mimo veřejné prostranství, povinen přiložit k oznámení rovněž souhlas vlastníka pozemku nebo jeho uživatele. V tomto ustanovení je promítnuto Listinou garantované právo na ochranu vlastnictví. Pokud by souhlas vlastníka nebyl dán, nejednalo by se o řádně oznámené shromáždění a svolavatel by se tak vystavoval možné odpovědnosti za přestupek podle § 14 odst. 1 ShrZ. Kromě toho by byl možný i jeho postih za přestupek neoprávněného užívání cizího majetku podle § 50 odst. 1 písm. b) PřesZ,

---

<sup>60</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 54

<sup>61</sup> NSS, sp. zn. 8 As 51/2007–67

nebo dokonce i za trestný čin neoprávněné užívání cizí věci podle § 207 TrZ. V úvahu by mohla přicházet i občanskoprávní odpovědnost za neoprávněné užívání cizí věci.

Jelikož musí být souhlas vlastníka přiložen k oznámení shromáždění, musí mít z logiky věci písemnou formu. Pokud by vlastník pozemku chtěl souhlas odvolat, postupuje se podle občanskoprávních předpisů. V souvislosti s odvoláním souhlasu vlastníka pozemku uvádí Černý<sup>62</sup> následující: „*I v případě, že by k písemnému odvolání souhlasu, odstoupení od smlouvy či k jinému podobnému úkonu došlo, jedná se svou povahou o soukromoprávní věc, do které by policie neměla zasahovat a případné užití pozemku svolavatelem není důvodem k rozpuštění shromáždění. Pokud bychom přijali opačný názor, pak by o průběhu shromáždění a jeho ukončení rozhodoval vlastník či uživatel pozemku, a nikoliv svolavatel či úřad.*“

Wagnerová<sup>63</sup> se v souvislosti se shromažďovacím právem zabývá tím, jaký bude postup v případě, že bude oznámení shromáždění učiněno v jiném než českém jazyce. K tomu může dojít mimo jiné v případě, že je oznamovatelem cizinec. Shromažďovací zákon takovou situaci výslovně neupravuje. Správní řád v § 16 zakotvuje úřední jazyk pouze pro správní řízení. V případě oznámení shromáždění však není správní řízení zahajováno automaticky. Autorka tedy dochází k závěru, že se úřad s oznámením v cizím jazyce „*bude muset vypořádat a pouze v případě, že shledá důvody pro zákaz takového shromáždění, bude moci v plné míře aplikovat ustanovení § 16 správního řádu.*“ Ze znění § 154 a § 158 SpŘ však vyplývá, že se pravidla o jednacím jazyce obsažená v § 16 SpŘ použijí i pro případ oznamovaného shromáždění. Bude-li pak oznámení předloženo v jiném než českém nebo slovenském jazyce, bude zřejmě následovat postup podle § 5 odst. 6 ShrZ, tedy upozornění oznamovatele na vady oznámení.

---

<sup>62</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 71

<sup>63</sup> WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č. 2, str. 75

### 5.3.1. Oznámený účel shromáždění

Účel shromáždění je podle § 5 odst. 3 písm. a) ShrZ jedním z údajů, které musí svolavatel uvést. V praxi může dojít, a skutečně často dochází, k diskusím, zda je oznámený účel shromáždění totožný se skutečným účelem shromáždění. Na jedné straně často stojí oznámený účel shromáždění, který je v souladu s ústavním pořádkem a zákony, na druhé straně pak stojí protizákonný účel shromáždění, který je médiu nebo odpůrci shromáždění prohlašován za účel skutečný a zastřený. Docházíme tedy k otázce, do jaké míry je správní orgán oprávněn zkoumat kromě oznámeného účelu shromáždění i účel skutečný, respektive, zda je oznámený účel shromáždění pouze fiktivní.

Samotný shromažďovací zákon v § 10 odst. 1 uvádí, že *„úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je zakázáno, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval...“*. Přes toto zdánlivě jasné ustanovení shromažďovacího zákona však není odpověď na otázku, zda může úřad zkoumat i jiné skutečnosti, než které byly uvedeny v oznámení, zcela jasná. V teorii i soudní praxi se lze setkat s oběma přístupy k přezkoumávání účelu shromáždění. Jamborová<sup>64</sup> k tomu uvádí: *„Vzhledem k vyšší právní síle norem mezinárodního a ústavního práva je třeba použít teleologický výklad zákona. Přezkoumat by se tedy měl nejen účel oznámený, ale hlavně účel skutečný, neboť pouze takto lze řádně chránit zaručené právo pokojného shromažďování před připravovanými protiprávními shromážděními.“* Naproti tomu Černý<sup>65</sup> zastává názor opačný: *„Možnost zákazu je vztažena pouze k oznámenému účelu. Navíc lze pochybovat o tom, jak by úřady zjišťovaly faktický účel shromáždění, neboť nemají prostředky k tomu, aby zjistily, kdo se skutečně shromáždění zúčastní. Nelze preventivně zakázat shromáždění jenom proto, že se ho mají zúčastnit osoby s určitou extremistickou minulostí nebo sympatizující s určitým extremistickým hnutím. Takovýto přístup by odpovídal spíše totalitnímu státu, který dle svého uvážení rozhoduje o tom, komu práva náleží a komu ne.“*

---

<sup>64</sup> JAMBOROVÁ, Kateřina. Shromažďovací zákon a oznámený účel shromáždění. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 4, str. 246

<sup>65</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 59

Soudy se posouzením oznámeného a skutečného případu shromáždění zabývaly v mediálně sledovaném případě výročí tzv. Křišťálové noci. V uvedeném případě byl nahlášen „*protest proti účasti České republiky na okupaci Iráku*“. Magistrát hl. m. Prahy následně dospěl k závěru, že oznámený účel shromáždění je pouze fiktivní a shromáždění zakázal. Své rozhodnutí zdůvodnil tím, že shromáždění připadá na den výročí „*křišťálové noci*“<sup>66</sup>, průvod má vést pražským židovským městem a zároveň identifikoval svolavatele jako příznivce ultrapravice. Proti tomuto rozhodnutí podal svolavatel opravný prostředek k soudu. Městský soud v Praze následně svým rozsudkem<sup>67</sup> rozhodnutí zrušil, přičemž konstatoval nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. Městský soud v rozsudku konstatoval: *“Žádná z norem tohoto předpisu (rozuměj shromažďovacího zákona) nedává žalovanému pravomoc zkoumat, zda oznámený účel shromáždění je či není fiktivní a dovozovat, jaký je či mohl být skutečný důvod. Relevantní pro posouzení věci z hlediska možného použití ust. § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím je tedy pouze a právě účel shromáždění; k ničemu jinému není úřad zákonodárcem zmocněn.*“ Lze jen dodat, že rozhodnutí Městského soudu bylo v souladu s restriktivním výkladem pojmu „*oznámený účel shromáždění*“, který do té doby převládal. Proti tomuto rozhodnutí podal Magistrát hl. m. Prahy kasační stížnost a věc se tak dostala před Nejvyšší správní soud.

Po vydání rozsudku městského soudu požádala Židovská obec v Praze o přiznání práva osoby zúčastněné na řízení, přičemž uvedla, že rozhodnutím mohou být dotčena její práva. Židovská obec se, stejně jako Magistrát hl. m. Prahy, domnívala, že skutečným účelem shromáždění není protest proti účasti České republiky na okupaci Iráku, ale „*urážka obětí i přeživších holocaust, manifestace síly s pogromistickým podtextem a propagace nacistické protižidovské politiky*“<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Výročí „*křišťálové noci*“ bylo ve skutečnosti o den dříve. „*Křišťálová noc*“ se uskutečnila 9. 11. 1938, shromáždění bylo nahlášeno na 10. 11. 2007. Srov. SELTENREICH, Radim aj. *Dějiny evropského kontinentálního práva*. Praha : Linde, 2003, str. 425

<sup>67</sup> MS v Praze, sp. zn. 8 Ca 323/2007

<sup>68</sup> NSS, sp. zn. 8 As 51/2007–67

Nejvyšší správní soud svým rozhodnutím<sup>69</sup> kasační stížnost zamítl, přičemž se ztotožnil s městským soudem v závěru, že Magistrát hl. m. Prahy nemístně spojil oznámení podané fyzickou osobou s oznámením, které podala právnická osoba, jejímž jménem daná fyzická osoba rovněž vystupovala.

Otázkou oznámeného účelu shromáždění se Nejvyšší správní soud zabýval v obiter dictum, přičemž se neztotožnil se závěrem městského soudu, že lze zkoumat pouze oznámený účel shromáždění a k věci uvedl: „*V této souvislosti není udržitelný názor městského soudu, podle nějž musí správní orgán vycházet pouze z oznámeného účelu shromáždění. Zkušenost ukazuje, že subjekty, jejichž cíle jsou v rozporu se základními principy demokracie, neodhalují tyto cíle dříve než při jejich realizaci. Formálně oznámený účel shromáždění pak jistě může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch proklamovaných.*“ Zároveň však dodává, že pokud má správní orgán za to, že svolavatel zastírá oznámeným účelem skutečný účel shromáždění, musí svůj závěr prokázat a nese důkazní břemeno. S odvoláním na nálezy Ústavního soudu<sup>70</sup> NSS vytkl městskému soudu formalismus založený na strohém gramatickém výkladu bez přihlídnutí k ústavním normám, normám mezinárodního práva a základním právním principům a konstatoval, že „*výklad a použití právních norem je nutné podřídít jejich obsahově materiálnímu smyslu a respektování základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami užití právních norem vždy poměřovat*“.

Při odůvodňování svého stanoviska se NSS mimo jiné odvolává na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. K tomu Černý<sup>71</sup> uvádí: „*Odkaz NSS na rozhodování ESLP je přinejmenším sporný, neboť na jedné straně skutečně tento soud připouští, že oficiální účel shromáždění (i sdružení) může být odlišný od skutečného, avšak druhým dechem hned dodává, že je třeba tyto skutečnosti ověřit v praxi, tedy tím, jak se bude daný subjekt chovat (srov. ESLP, Sidiropoulos a další proti Řecku, RoESLP 6/1998, Tsonev proti Bulharsku, RoESLP 3/2006) Z judikatury ESLP rozhodně nelze dovodit příklon k preventivním zákazům, jak by se mohlo ze shora citovaného judikátu NSS zdát.*“ Ve dvou citovaných rozhodnutích ESLP se sice jednalo o realizaci práva

---

<sup>69</sup> NSS, sp. zn. 8 As 51/2007–67

<sup>70</sup> ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 19/93

<sup>71</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 61



spolčovacích, jejich závěry však lze vztáhnout i na právo shromažďovací. Účelem shromažďovacího zákona by mělo být umožnění svobodného shromažďování občanů, i kdybychom došli k závěru, že jeho účel je opačný, tedy zabránění konání nezákonných shromáždění, lze toho docílit i prostřednictvím jiných mechanismů než je zákaz oznámeného shromáždění, zejména se může jednat o rozpuštění shromáždění.

Reakce na výše zmíněný judikát na sebe nenechala dlouho čekat. V rámci kampaně proti rasismu vydala společnost Člověk v tísni z prostředků Úřadu vlády České republiky publikaci *Nezvaní hosté*, ve kterém je judikát NSS komentován takto<sup>72</sup>: „*Znění tohoto judikátu se zdá nesporné, že v každém případě, kdy bude extremističtí ohlašovat shromáždění v den blízký nějakému výročí II. světové války do centra města nebo čtvrti kde žije nějaká národnostní či etnická menšina je možno shromáždění zakázat a zabránit tak jeho konání.*“ Autor zároveň konstatuje spornost uvedeného judikátu a předvídá jeho budoucí revidování novou judikaturou. Jeho předpoklady se záhy ukázaly jako správné.

Ministerstvem vnitra vydaný *Manuál pro obce*, který měl usnadnit obcím aplikaci zákona o právu shromažďovacím, k judikátu uvádí následující: „*Úřad je tedy povinen zabývat se skutečným účelem shromáždění, a pokud dojde k závěru, že skutečný účel shromáždění odporuje ustanovení § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, je povinen je zakázat.*“<sup>73</sup>

Zmíněný judikát měl však v řadách odborné veřejnosti své odpůrce. Bartoň<sup>74</sup> k tomu uvádí: „*Přijmeme-li koncepci předpokládaného účelu shromáždění a platí-li mnou naznačený vztah intenzity dvou typů zásahu do shromažďovacího práva (rozpustit lze vždy z důvodů, pro které lze zakázat), pak musí platit následující teze: Buď dáme možnost policii omezovat právo shromažďovací (rozpouštět shromáždění) nad rámec zákona, nebo připustíme, že důvody zákazu shromáždění mohou být širší, než důvody pro rozpuštění. Oba závěry jsou dle mého názoru ústavně problematické.*“

---

<sup>72</sup> HRUBÝ, Miloš; ČERNÝ, Jan. *Nezvaní Hosté : sborník textů pro města a obce, které se zamýšlejí nad možností aktivně bránit shromážděním z nenávisti*. Praha : Člověk v tísni, 2009, str. 29

<sup>73</sup> MINISTERSTVO VNITRA. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*. Praha : Ministerstvo vnitra české republiky, 2009, str. 19

<sup>74</sup> BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezování shromažďovacího práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, str. 176

Zmiňovaná problematičnost spočívá v tom, že případný zákaz shromáždění představuje intenzivnější zásah do práva shromažďovacího než jeho rozpuštění, obdobně jako je cenzura intenzivnějším zásahem než případný postih za protizákonný text. Lze-li tedy na zákaz shromáždění nad rámec zákona přímo aplikovat kolidující ústavní normy, měl by se stejný princip uplatnit i pro rozpuštění shromáždění. To klade značné nároky na to, aby policista či zástupce úřadu byl detailně obeznámen s aktuální vnitrostátní i mezinárodní judikaturou a zároveň byl schopen na daném místě a při omezeném časovém prostoru účinně vyvážit kolidující ústavní práva a principy. S tím souvisí i druhé úskalí, totiž ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy, tedy, že „*státní moc lze uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“.

Další nevýhodou uvedeného judikátu je fakt, že může favorizovat neohlášená shromáždění na úkor ohlášených. „*Pokud bude mít veřejná moc kompetenci zakázat shromáždění pro předpokládaný (veřejnou mocí tvrzený a prokazovaný) nedovolený účel, který se liší od oznámeného a který svolavatel nejen, že neuvádí, ale může jej i popírat, bude pro některé svolavatele výhodnější akci vůbec neohlašovat a riskovat pouze případnou pokutu.*“<sup>75</sup> Může tak nastat groteskní situace, kdy je paradoxně zakázáno shromáždění, které svolavatel podle zákona řádně ohlásil. Pokud by se však stejný svolavatel rozhodl stejné shromáždění neohlásit, tak by zakázáno nebylo, protože s ohledem na § 10 ShrZ lze zakázat pouze shromáždění, které bylo oznámeno. Svolavatel oznámeného shromáždění by navíc byl v poměru k situaci, kdy by se rozhodl shromáždění neoznámit, znevýhodněn i při rozpouštění shromáždění, a to vzhledem ke znění § 12 odst. 1 ShrZ.

Jak již bylo naznačeno, spory o oznámený a skutečný účel shromáždění vydáním zmiňovaného judikátu neutichly. V zápětí soudy řešily případ, který můžeme označit jako „kauza Křišťálová noc II“. Ve věci šlo o to, že Magistrát hl. m. Prahy zakázal shromáždění nahlášené občanským sdružením Mladí národní demokraté, protože shledal, že účel směřuje k výzvě k rozněcování nenávisli a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Proti tomuto rozhodnutí podal svolavatel opravný prostředek k soudu. Městský soud v Praze, který se věcí zabýval, pak v souladu s judikaturou NSS uvedl, že „*správní orgán při posuzování, zda účel shromáždění*

---

<sup>75</sup> BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezování shromažďovacího práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, str. 176

nenaplnuje zákonný důvod pro zákaz shromáždění, nemůže vycházet pouze z oznámeného účelu shromáždění“.<sup>76</sup> Žaloba tedy byla Městským soudem zamítnuta. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, kterou se NSS obšírně zabýval.

NSS ve svém rozhodnutí<sup>77</sup> potvrdil možnost zkoumat skutečný účel shromáždění, nicméně ji výrazně omezil. Své rozhodnutí odůvodnil za pomoci důvodové zprávy ke shromažďovacímu zákonu a stenoprotokolů z jednání Federálního shromáždění ČSSR tím, že jde „o nevědomou teleologickou mezeru v zákoně, zákonodárce předpokládal, že oznámený účel shromáždění bude vždy identický s účelem skutečným, a jeho vůle směřovala k umožnění zákazu shromáždění, mělo-li by vést k ohrožení práv chráněných v § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona“. Tomuto názoru odporuje Černý<sup>78</sup> a tvrdí: „Pokud se NSS dovolává možnosti právo vykládat a dotvářet, je nutno konstatovat, že v daném případě ShrZ nedotváří, ale novelizuje, protože fakticky vypouští slovo „oznámený“ z § 10 odst. 1 ShrZ. Případy, kdy zákonodárce některý případ nevědomě neupravil, jsou standardně řešeny pomocí analogie, nikoliv ignorováním části normy.“

NSS posoudil i námitku nepřijatelnosti vyplňování mezer směřující k omezení základních lidských práv a svobod, a to tak, že „zákaz opřený o prokázané naplnění důvodů ve smyslu § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona lze považovat za přiměřený a v demokratické společnosti nezbytný akt vedoucí nejen k ochraně veřejného zájmu, ale také relativně konkrétních práv relativně konkrétních (skupin) osob majících oporu v ústavním pořádku. Takový zákaz pak nepředstavuje porušení práva shromáždění a práva na svobodu projevu, přestože vede v konkrétním případě k jejich omezení.“

Jak již bylo naznačeno, NSS výrazně zpřísnil podmínky pro zákaz shromáždění z důvodu závadnosti skutečného účelu. NSS byl zřejmě veden snahou zabránit příliš častému zakazování shromáždění a následnému rušení těchto zákazů soudy, proto stanovil vysoký požadavek standardu důkazů. NSS uvádí, 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

---

<sup>76</sup> MS v Praze, sp. zn. 5 Ca 325/2007 – 63

<sup>77</sup> NSS, sp. zn. 8 As 7/2008–116

<sup>78</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 62

*správní orgán k dispozici dostatek důkazů pro takové rozhodnutí“.* Dané důkazy však „*musí vždy vytvořit logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují, nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku, a jsou v takovém vztahu k dokazované skutečnosti, že z nich je možno dovodit právě jen jediný závěr“.* Taková zjevnost bude, jak uvádí i NSS, ve většině případů spíše výjimečná, protože se bude jednat o důkazy nepřímé. Vzhledem ke krátké lhůtě pro zákaz shromáždění a omezenému prostoru pro dokazování by apriorní zákaz shromáždění měl být jevem velmi řídkým.

### **5.3.2. Místo a čas shromáždění**

S oznámeným účelem shromáždění úzce souvisí místo a čas konání shromáždění, respektive z místa a času shromáždění lze dovozovat skutečný účel shromáždění. NSS k tomu uvádí,<sup>79</sup> že „*doba a místo shromáždění mohou představovat relevantní skutečnosti významné pro rozhodování správního orgánu, byť se nemůže jednat o skutečnosti jediné“.* Správní orgán v tomto případě nese důkazní břemeno. Požadavek na uvedení dne, místa a na dobu zahájení a ukončení shromáždění je uveden v § 5 odst. 3 písm. a) ShrZ.

Uvedení místa a času shromáždění by mělo být dostatečně určité, nelze akceptovat oznámení, které by vzhledem k široce formulovanému místu a času zabránilo ostatním subjektům ve výkonu shromažďovacího práva. Bylo-li by shromáždění nahlášeno na tak rozsáhlém prostoru, že by nebylo reálné ho uskutečnit, například na území celého města, může úřad vyzvat k odstranění vad pro nepřesnost údajů uvedených v oznámení, neodstraní-li svolavatel tyto vady, nepůjde podle § 5 odst. 6 ShrZ o platné oznámení. Zároveň i čl. 17 EÚLP zakazuje, aby byla vyvíjena činnost, která by omezovala práva a svobody ve větším rozsahu, než EÚLP stanoví. Ve vztahu k právu shromažďovacímu by právě takové neúměrně nahlášené shromáždění bylo omezením práv ostatních osob na svobodné shromažďování. Místo shromáždění může mít vliv také na rozhodování o případném zákazu shromáždění. NSS v této souvislosti

---

<sup>79</sup> NSS, sp. zn. 8 As 7/2008–116

uvedl<sup>80</sup>, že blízkost synagog ve spojení s určitým datem a extremistickou minulostí svolavatelů může být důvodem pro zákaz shromáždění.

Datum a čas shromáždění jsou dalším ukazatelem, který může odhalit skutečný účel shromáždění. Jedná se však o ukazatel velmi problematický a snadno zneužitelný. V Manuálu pro obce<sup>81</sup> je uveden demonstrativní výčet tzv. „rizikových dní“, který obsahuje 38 vybraných dnů rozptýlených od ledna do prosince. Výčet je zároveň opatřen poznámkou, podle které *„termín konání protestní akce pravicových extremistů se mnohdy přesně neshoduje s konkrétním výročním datem v kalendáři, ale zpravidla je od výročního data v kalendáři odvozen, má k němu časový vztah limitovaný několikadenním rozptylem“*. Ačkoliv je ve výčtu uvedeno „pouze“ 38 dnů, lze ve skutečnosti vzhledem k množství osob spojených s nacionálním socialismem, fašismem a jejich lokálními variantami a vzhledem k relativně dlouhé době, po kterou tyto ideologie působily, snadno nalézt na téměř každý den v kalendáři možnost nějakého skrytého účelu shromáždění. A pokud by se náhodou daný den shromáždění nevztahoval k žádnému historickému výročí, mohla by se souvislost dovodit podle uvedené poznámky z Manuálu pro obce. Zneužitelnost takového postupu je očividná.

Dalším úskalím je fakt, že některá data, ať už uvedená v Manuálu pro obce nebo stanovená jiným způsobem, jsou veřejnosti absolutně neznámá nebo jejich souvislost s pravicovým extremismem není jednoznačná. Příkladem prvního je tzv. „Den mučedníků“ (8. 12.), druhý případ se týká dne úmrtí svatého Václava (28. 9.) nebo zimního slunovratu (21./22. 12.). Lze souhlasit s tvrzením, že *„shromáždění za tímto účelem těžko může zasáhnout veřejné mínění, ovlivnit politické smýšlení či hrubě urážet morální cit obyvatelstva“*.<sup>82</sup> K tomu lze dodat, že lidé nemají často ani povědomí, kdy se slaví státem uznané svátky a významné dny, natož aby věděli, kdy se narodil např. Adolf Hitler. Z toho důvodu je nutné, aby úřad hodnotil účel shromáždění komplexně na základě všech relevantních podkladů a nenechal se strhnout k zbytečnému a zbrklému omezování ústavně zaručených práv (v tomto případě práva

---

<sup>80</sup> NSS, sp. zn. 8 As 51/2007

<sup>81</sup> MINISTERSTVO VNITRA. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*. Praha : Ministerstvo vnitra české republiky, 2009, str. 49-54

<sup>82</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 61

shromažďovacího) pouze na základě toho, že média nebo odpůrci shromáždění označí účel určitého shromáždění za oslavu některé historické osobnosti nebo události.

## **6. Oprávnění a povinnosti svolavatele a účastníků**

K tomu, aby bylo možné shromažďovací právo způsobem uvedeným v zákoně a ústavních předpisech účinně realizovat, je nutné přiznat svolavatelům a účastníkům určitá práva a zároveň jim i stanovit povinnosti, které mají splnit. Oprávnění a povinnosti svolavatele a účastníků jsou stanoveny v zákoně o právu shromažďovacím, při jejich realizaci však dochází i k využití dalších právních norem včetně ústavních.

### **6.1. Oprávnění a povinnosti svolavatele**

Kromě řady povinností přiznává shromažďovací zákon svolavatelům i některá práva. Podle generální klauzule v § 6 odst. 1 ShrZ je svolavatel „*oprávněn činit všechna opatření ke svolání shromáždění*“. Tato opatření lze uplatnit až po oznámení shromáždění. Zákonodárce dále stanovil demonstrativní výčet oprávnění svolavatele.

Svolavatel má zejména právo osobně, písemně či jinak zvát k účasti na shromáždění. Dále má právo, aby „*pozvání na shromáždění bylo ve vhodném čase vyhlášeno místním rozhlasem*“. To však neznamená, že použití rozhlasu bude umožněno přímo svolavatelům, ale pouze fakt, že na jeho žádost bude sdělení vyhlášeno. Z ustanovení také nevyplývá, že by vyhlášení rozhlasem bylo bezplatné. Obec může po svolavatelích požadovat úhradu nákladů. Otázkou může být, co se rozumí pod obratem „*ve vhodném čase*“. Bude jím zřejmě ve většině případů doba pravidelného času vysílání, popřípadě jiná doba, ve které lze předpokládat, že bude vzkaz o konání shromáždění adresátům účinně sdělen.

Svolavatel má dále právo, aby mu byla ze strany úřadu podle jeho možností a okolností poskytnuta pomoc. Z ústavního zákazu diskriminace a ze zásady rovnosti vyplývá, že by měl úřad přistupovat ke všem svolavatelům stejně a neměl by nikoho zvýhodňovat, což se může stát například v případě, kdy shromáždění pořádá strana s většinou v obecním zastupitelstvu. Konkrétní pomoc úřadu může spočívat v tom,

že úřad na žádost svolavatele zjistí, jaké povinnosti a z jakých právních předpisů budou na shromáždění dopadat, nebo mu může předat kontakt na osoby, které mu budou připraveny pomoci při samotném konání akce. Výše uvedená oprávnění však zanikají, pokud nebyla platně splněna oznamovací povinnost nebo bylo-li shromáždění zakázáno.

Pokud je důvodná obava, že shromáždění bude rušeno, může svolavatel požádat úřad nebo příslušný útvar Policie České republiky o ochranu shromáždění. Toto ustanovení má preventivní charakter. Podle § 2 zákona o Policii České republiky je jejím úkolem „*chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu*“. Uvedené ustanovení ShrZ je tedy jen konkretizací § 2 PolČR. Na žádost úřadu je svolavatel povinen poskytnout mu součinnost nezbytnou k zajištění řádného průběhu shromáždění.

V průběhu shromáždění může být sepsána petice. Pro tento případ shromažďovací zákon stanoví, že se postupuje podle zvláštních předpisů. Právo obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi je zaručeno článkem 18 Listiny. Petice je kolektivní formou vyjádření názoru, jedná se o zvláštní formu projevu ve smyslu čl. 17 Listiny. Předpisem upravujícím petice je zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

Právem a zároveň povinností svolavatele je vydávat přímo nebo s pomocí pořadatelů účastníkům pokyny k zajištění řádného průběhu shromáždění. S tím souvisí i povinnost dávat závazné pokyny pořadatelům [§ 6 odst. 5 písm. d) ShrZ] a povinnost dbát o pokojný průběh shromáždění (pod ústavní ochranou jsou pouze pokojná shromáždění) a činit opatření, aby nebyl narušován [§ 6 odst. 5 písm. e) ShrZ]. Svolavatel ani pořadatelé však nemohou nutit účastníky k plnění pokynů. Pořadatelé mohou použít sílu pouze v případě krajní nouze nebo nutné obrany. Při neuposlechnutí pokynů účastníkem lze upozornit zástupce úřadu či policii, že se účastník dopouští přestupku. Zákon tak na jedné straně ukládá svolavateli povinnost dbát o pokojný průběh shromáždění, na druhou stranu však nedává svolavateli a pořadatelům účinný nástroj, jak toho dosáhnout. *De lege ferenda* by tak přicházelo v úvahu uvažovat o rozšíření pravomocí svolavatele a pořadatelů.

Pokud by byl i přes snahy svolavatele narušen pokojný průběh shromáždění, ukládá mu § 6 odst. 6 ShrZ požádat bez zbytečného odkladu o potřebnou pomoc úřad nebo příslušný útvar Policie České republiky a vlastními prostředky vyzvat účastníky k obnovení pokojného průběhu shromáždění. Čl. 19 Listiny zaručuje právo pokojně se shromažďovat. Pokud by toto právo bylo porušeno ze strany účastníků, nepožívalo by dále shromáždění ústavní ochrany a bylo by možné proti němu zákonným způsobem zakročit. Pokojný průběh shromáždění však může být narušen i ze strany oponentů shromáždění. V takovém případě je věcí úřadu a policie, aby svolavateli pomohli zajistit nápravu.

Poslední významnou povinností je nutnost splnit povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy. Na svolavatele jsou tak kladeny požadavky, aby znal právní předpisy, které by mohly mít na shromáždění dopad. Wagnerová<sup>83</sup> k tomu uvádí: *„Předpisy, na které by svolavatelé měli zaměřit svoji pozornost, se týkají úseku požární ochrany, ochrany přírody a krajiny, ochrany veřejného zdraví, ale především samotné Ústavy a Listiny, v obecné rovině jde o povinnost šetřit práva ostatních.“*

## **6.2. Oprávnění a povinnosti účastníků**

Jednotlivci mají na základě čl. 19 odst. 1 Listiny právo pokojně se shromažďovat. Toto právo v sobě zahrnuje různé typy aktivit, kromě jiného i právo účastnit se shromáždění. Toto právo jednotlivce je pod zákonnou a ústavní ochranou. S právem účastnit se shromáždění však souvisejí i některé povinnosti. Pro ukládání povinností platí čl. 4 odst. 1 Listiny, totiž že *„povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“*.

Účastníci jsou v první řadě povinni dbát pokynů svolavatele a pořadatelů a zdržet se všeho, co by narušilo řádný a pokojný průběh shromáždění. Po ukončení shromáždění jsou povinni se pokojně rozejít, v čemž jim nesmí být bráněno. Při rozpuštění shromáždění jsou účastníci povinni neprodleně opustit místo shromáždění.

---

<sup>83</sup> WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č. 2, str. 80



Povinností účastníka je, aby u sebe neměl střelné zbraně nebo výbušniny. Rovněž nesmí mít u sebe jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví a to za situace, kdy lze z okolností nebo z chování účastníka usuzovat, že mají být užity k násilí nebo pohrůžce násilím. Účastník má věc u sebe, jestliže je v jeho bezprostřední dispozici. K porušení tohoto zákazu dochází „i v případě, kdy jsou závadné předměty sice nikoliv v bezprostředním dosahu, avšak přesto snadno použitelné“.<sup>84</sup>

Definici střelné zbraně obsahuje příloha k zákonu č. 119/2002 Sb., o zbraních. Pojem střelné zbraně je velice široký. Dalším zákonem, který obsahuje výčet střelných zbraní, je zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů. V tomto výčtu nalezneme v § 2 odst. 2 písm. b) bod 4. například i paintballové zbraně. Dochází tak k poněkud paradoxní situaci, kdy paintballové zbraně, které jsou primárně určeny k zábavě, účastník u sebe apriori mít nesmí, zatímco samurajský meč, který je historicky určen pro boj s nepřítelem a k ublížení na zdraví, mít u sebe může, pokud z okolností nebo jeho chování nelze usoudit, že má být použit k násilí nebo pohrůžce násilím. Situace na shromáždění se však může během okamžiku změnit tak, že donesené předměty změní svůj účel z původně nenásilného na násilný. V takovém případě účastník ozbrojený samurajským mečem může napáchat daleko větší škodu než účastník, který je ozbrojen pouze relativně neškodnou paintballovou zbraní. Definici výbušniny obsahuje například zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

Předmět, jímž lze ublížit na zdraví, není ve shromažďovacím zákoně definován. Lze ho chápat ve vztahu k pojmu zbraň, který obsahuje § 118 trestního zákoníku (stejnou definici obsahuje i zákon o policii a zákon o obecní policii). Jedná se o cokoli, čím je možno učinit útok proti tělu důraznějším. Takové pojetí zbraně je však velmi široké. Za zbraň podle této definice lze považovat například vycházkovou hůl, ořezanou tužku nebo svazek klíčů. Proto je v § 7 odst. 3 ShrZ obsažena konkretizující podmínka, podle které je tyto předměty zakázáno nosit pouze v případě, kdy lze „z okolností nebo chování účastníků usuzovat, že mají být užity k násilí nebo pohrůžce násilím“. I takové

---

<sup>84</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 91. Autor jako příklad uvádí situaci, kdy má účastník tyto předměty v automobilu zaparkovaném na shromážděti.

upřesnění je však značně neostré. V každém případě je při hodnocení toho, zda se jedná o případ, na který se vztahuje ustanovení, podle kterého je zakázáno mít u sebe předmět, jímž lze ublížit na zdraví, jakož i při případném odebrání předmětu policistou, třeba postupovat s ohledem na zásadu přiměřenosti.<sup>85</sup>

Svolavatel ani pořadatelé však nemají možnost kontrolovat, zda u sebe účastníci mají zakázané věci, natož právo věci odebrat. Porušení této povinnosti tedy leží výhradně na účastnících shromáždění, nikoliv na svolavateli. V případě, že by zakázaných věcí mělo být užito, má svolavatel povinnost shromáždění zklidnit, popřípadě se obrátit na policii či úřad.

Podle § 7 odst. 4 ShrZ je zakázáno, aby měli účastníci obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci. V původním znění bylo toto ustanovení podmíněno tím, že je proti shromáždění prováděn zákrok Policie České republiky, avšak tato podmínka byla zákonem č. 274/2008 Sb. vypuštěna a v současnosti je zákaz zahalování absolutní. Tento zákaz je ústavněprávně hraniční a přináší mnohé rozpaky.

Na jednu stranu je sice značně ulehčena práce policie, která při případném zákroku může snadněji identifikovat konkrétní pachatele, na straně druhé toto ustanovení přináší účastníkům mnohé nepříjemnosti. Jaké zakrytí obličeje již ztěžuje identifikaci a jaké ještě ne není nikde definováno. Účastníci shromáždění, které se koná v zimě nebo za jiných nepříznivých povětrnostních podmínek by se tak díky svému oblečení mohli proti tomuto zákazu prohřešit. Stejná je situace účastníků maškarních a masopustních průvodů v maskách nebo protestujících v maskách politiků. Globálním fenoménem poslední doby jsou pak demonstrující sympatizující s hnutím Anonymous, kteří často používají masku s obličejem Guye Fawkesa, což je však v České republice porušením shromažďovacího zákona. Dalším důvodem k maskování obličeje může být obava ze ztráty pracovní pozice demonstrujících zaměstnanců, takoví lidé se mohou v důsledku zákazu zahalování obličeje rozhodnout shromáždění raději nenavštívit.

---

<sup>85</sup> Viz. ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 5/01 „Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.“

Tímto ustanovením jsou také *de facto* zakázána shromáždění zahalených muslimských žen, čímž se může dostat do rozporu s náboženskou svobodou. „Právě nemožnost jakýchkoliv výjimek činí toto ustanovení ústavněprávně sporným, neboť fakticky zužuje okruh pořádaných shromáždění i osob, které by se ho mohly zúčastnit.“<sup>86</sup>

## 7. Omezení shromáždění ze strany úřadu

Podle § 8 ShrZ může úřad „s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavatel, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu“. V tomto krátkém ustanovení užívá zákon hned dva neurčité právní pojmy, totiž „místní podmínky“ a „veřejný pořádek“. Navíc je zde úřadům dán prostor pro aplikaci správního uvážení, které spočívá v tom, že se úřad rozhoduje, zda vzhledem k okolnostem navrhne svolavatel, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu. Nejedná se tedy o povinnost úřadu, nýbrž o jeho oprávnění. Úřad disponuje při aplikaci správního uvážení omezenou volností (hranice jsou stanoveny zákonem), nesmí však do své rozhodovací praxe vnášet libovůli. S ohledem na ústavní princip rovnosti<sup>87</sup> by měl úřad rozhodovat ve shodných případech shodně a usilovat o zachování kontinuity svých rozhodnutí.

Pod pojmem „veřejný pořádek“ si lze představit chráněná pravidla chování, a to „bez ohledu na to, zda jsou tato pravidla chování výslovně upravena v příslušných právních normách (tj. obecně závazných pravidlech chování stanovených a vynucovaných státní, resp. veřejnou mocí) či nikoliv“.<sup>88</sup> Jedná se tedy o souhrn právních i neprávních norem platných v daném místě a čase. Pod pojem „místní podmínky“ spadají skutečnosti, které panují v určitém čase a lokalitě, kde se má shromáždění konat. Bude se jednat především o plynulost dopravy, zásobování, bezpečnosti, klidu atd.

---

<sup>86</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 95

<sup>87</sup> Čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3 Listiny

<sup>88</sup> JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007, str. 94

Návrh podle § 8 ShrZ může být úřadem učiněn pouze u shromáždění, která je třeba oznamovat. Svolavatel však není povinen návrh úřadu přijmout. Pokud se rozhodne tak neučinit, nemůže k tomu být nucen, ale vystavuje se nebezpečí, že shromáždění bude zakázáno například pro omezení dopravy nebo proto, že se má na stejném místě nebo ve stejnou dobu konat jiné shromáždění. Naproti tomu, pokud se svolavatel rozhodne návrh úřadu přijmout, nemůže být shromáždění zakázáno z důvodů uvedených v § 10 odst. 2, 3 ShrZ. Návrh úřadu by proto měl být ve správním spisu písemně podchycen.

I u dalšího rozhodnutí úřadu se uplatní správní uvážení. Úřad totiž „*může svolavateli uložit, aby shromáždění konané ve večerních hodinách bylo ukončeno tak, aby nedošlo k nepřiměřenému rušení nočního klidu*“. Co je myšleno pod pojmem „večerní hodiny“ není ve shromažďovacím zákoně definováno. Přesto však jejich vymezení obvykle nečiní potíže. Vychází se zde z obecného vnímání nočního klidu, tedy doby od 22. do 6. hodiny. Stejně časové rozmezí upravuje pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem a vibracemi v § 34 i zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Na rozdíl od ustanovení § 8 ShrZ se při stanovení doby ukončení shromáždění ze strany úřadu podle § 9 ShrZ nejedná o návrh, ale o rozhodnutí. Svolavatel je tedy povinen se jím řídit, popřípadě rozhodnutí napadnout žalobou u správního soudu.

## **8. Zákaz shromáždění**

Zákaz shromáždění je nejvýraznějším omezením shromažďovacího práva. Vztahuje se na něj ustanovení čl. 19 Listiny, podle kterého lze shromažďovací právo omezit pouze „*zákonem v případech shromáždění na veřejných místech<sup>89</sup>, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu*“. Důvody zákazu a způsob rozhodnutí o něm konkrétně upravuje zákon o právu

---

<sup>89</sup> „*Ani zákonem nelze omezit shromáždění, která by se nekonala na veřejném místě – např. v obydlích občanů.*“ - PAVLÍČEK, Václav aj. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha : Linde, 2002. 2. díl : Práva a svobody, str. 200

shromažďovacím. K omezení shromažďovacího práva přitom může dojít pouze výjimečně, „zejména v případě konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. Takový konflikt je třeba vždy řešit za použití principu proporcionality, přičemž zákaz shromáždění představuje krajní způsob řešení.“<sup>90</sup>

O tom, kde jsou meze pro zákaz shromáždění, bývá často vedena polemika. Zajímavé je v této souvislosti srovnání s úpravou ve Spolkové republice Německo. Úprava v německém shromažďovacím zákoně je přísnější než úprava česká v tom ohledu, že umožňuje zkoumat širší okolnosti konání shromáždění a kromě zákazu může stanovovat i omezení shromáždění. Ustanovení § 15 odst. 2 VersG dále stanovuje, že lze zakázat nebo omezit shromáždění na místech, která slouží jako místa vzpomínek na oběti nacionálního socialismu a jejich význam je větší než regionální. Zároveň výslovně zmiňuje Židovský památník v Berlíně jako jedno z těchto míst, což lze považovat za nežádoucí ingerenci moci zákonodárné do moci výkonné.

Spolkový ústavní soud se ve své judikatuře zákazy shromáždění často zabýval. Obecně lze konstatovat, že převažují rozhodnutí, ve kterých Spolkový ústavní soud ruší předchozí rozhodnutí o zákazu. Na jednu stranu sice potvrdil rozhodnutí úřadu, který zakázal shromáždění s mottem „Čest a sláva zbraní SS (*Ruhm und Ehre der Waffen SS*)“, na druhé straně zrušil zákaz shromáždění pod názvem „*Proti zapomnění – Na památku spojenecké masové vraždy 29. 3. 1942 v Lübecku*“ s poukazem na to, že shromáždění nelze zakázat pouze proto, že se ho zúčastní pravicoví extremisté. Dále judikoval, že před zákazem je třeba použít mírnější způsoby omezení shromažďovacího práva.<sup>91</sup>

Pro českou právní úpravu je podnětná především možnost stanovit určitá omezení pro konané shromáždění. *De lege ferenda* by bylo vhodné uvažovat o zavedení tohoto ustanovení. Ze srovnání s německou úpravou vyplývá, že ne každé omezující opatření musí nutně vést k zúžení shromažďovacího práva. V uvedeném případě by naopak bylo možné umožnit konání shromáždění, které by podle dnešní úpravy bylo zakázáno. Úřady by dále musely napřed zkoumat, zda není dostačující stanovit pouze

---

<sup>90</sup> NSS, sp. zn. 8 As 51/2007

<sup>91</sup> Blíže k německé právní úpravě a rozhodování Spolkového ústavního soudu viz. ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*. 2008, roč. 16, č. 5, str. 165 - 167

určité omezující podmínky a teprve poté, když by dospěly k negativnímu stanovisku, by byly oprávněny shromáždění zakázat

## 8.1. Důvody zákazu

Shromáždění lze zakázat jednak na základě rozhodnutí úřadu, jednak jsou některá shromáždění zakázána přímo ze zákona. V souladu s J. Kopalem<sup>92</sup> můžeme důvody zákazu ze strany úřadu rozdělit na politické a technické. Politické důvody<sup>93</sup> jsou uvedeny v § 10 odst. 1 ShrZ, který obecně umožňuje zakázat shromáždění, jestliže by oznámený účel shromáždění byl v rozporu s ústavou a zákony. Technické důvody vyplývají z § 10 odst. 2 a 3 a jedná se o případy, kdy by bylo ohroženo zdraví účastníků, na stejné místo bylo dříve nahlášeno jiné shromáždění nebo by došlo k omezení dopravy a zásobování.

### 8.1.1. Zákaz *ex lege*

Při zákazu *ex lege* (tj. ze zákona) je shromáždění zakázáno přímo zákonodárcem, který je omezen pouze důvody uvedenými v čl. 19 odst. 2 LZPS. V případě shromáždění zakázaných *ex lege* se neuplatní ochrana shromažďovacího zákona a tato shromáždění mohou být na místě rozpuštěna. Úřad zde o žádném zákazu konat shromáždění nerozhoduje, a pokud o takovém shromáždění obdrží oznámení, svolavatele upozorní, že je podání neúplné vzhledem k nemožnému místu konání. Výčet míst, na kterých není *ex lege* možné konat shromáždění, není uveden v jednom zákoně, ale ustanovení o zákazu shromáždění *ex lege* jsou uvedena ve více zákonech.

Shromažďovací zákon v § 1 odst. 5 zakazuje „*shromáždění v okruhu 100 m od budov zákonodárných sborů nebo od míst, kde tyto sbory jednají*“. Podobný zákaz byl obsažen již v zákoně č. 135/1867 ř. z., kdy bylo zakázáno konat shromáždění v okruhu 5 mil od místa, kde jednala říšská rada nebo říšský sněm. Tuto úpravu zmiňuje

---

<sup>92</sup> KOPAL, Jiří. *Občan, zákon a policie*. Brno : Ekologický právní servis, 2002

<sup>93</sup> Určitou nedokonalost důvodů, které jsou definovány jako politické, lze spatřovat v tom, že sem spadají i důvody, které s politikou nemají nic společného, např. ty vycházející z porušování trestněprávních norem.

i V. Pavlíček<sup>94</sup> a zdůrazňuje, že se uvedené ustanovení vztahovalo právě jen na dobu zasedání říšské rady nebo sněmu. Zároveň dodává, že „jejich smyslem bylo zabránit nátlaku na svobodu jednání těchto orgánů. Pokud nekonají schůzi, nebo se v budově nenacházejí, nelze takový zákaz ústavně zdůvodnit.“ Oběhuje se ale i názor opačný, podle kterého je stávající znění § 1 odst. 5 ShrZ akceptovatelné mimo jiné z důvodu „zajištění volného přístupu k místům, která jsou určena k jednání těchto sborů, ještě předtím, než tyto sbory začnou jednat“<sup>95</sup>. Lze souhlasit s názorem V. Pavlíčka<sup>96</sup>, že nejde o opatření v demokratické společnosti nezbytná. Zvláště proto, že cílů čl. 19 odst. 2 Listiny lze dosáhnout i jinak než zákazem shromáždění přímo ze zákona.

Uvedené platí i vzhledem k § 25 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který zní: „Zakazují se shromáždění v okruhu 100 m od budov Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná.“ Dalším zákonem, který *ex lege* zakazuje některá shromáždění, je zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. V § 44 tohoto zákona se uvádí: „Voják nesmí ve vojenských objektech pořádat politická shromáždění ani provádět politickou agitaci.“ Vojákům lze shromažďovací právo omezit na základě čl. 44 Listiny. V uvedeném případě jsou vojákům zakázána pouze politická shromáždění ve vojenských objektech. Z toho vyplývá, že voják se může účastnit politických shromáždění, pokud se konají mimo vojenské objekty. Stejně tak nejsou *a priori* zakázána nepolitická shromáždění ve vojenských objektech.

### 8.1.2. Konflikt s ústavou a zákony

Se zásahy do shromažďovacího práva z důvodu konfliktu s ústavou a zákony souvisí tzv. test ústavnosti<sup>97</sup> omezení práva či svobody, jenž se týká i omezení práva

---

<sup>94</sup> PAVLÍČEK, Václav aj. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha : Linde, 2002. 2. díl : Práva a svobody, str. 200

<sup>95</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 27

<sup>96</sup> PAVLÍČEK, Václav aj. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha : Linde, 2002. 2. díl : Práva a svobody, str. 200

<sup>97</sup> BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezování shromažďovacího práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, str. 178 - 180

shromažďovacího, jak je vyjádřen v konstantní judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. Test ústavnosti spočívá v postupném splnění tří podmínek:

1. omezení musí být stanoveno zákonem
2. omezení musí splňovat legitimní cíl
3. omezení musí být v demokratické společnosti nezbytné

Zákon, který podle v ČR platné právní úpravy stanovuje možnosti omezení práva shromažďovacího je zákon o právu shromažďovacím. Bartoň<sup>98</sup> se v této souvislosti zamýšlí, zda jsou při použití pojmu „oznámený účel shromáždění“ jako kritéria pro posuzování možnosti zákazu shromáždění splněny materiální podmínky jasnosti a předvídatelnosti tak, jak je formuloval Evropský soud pro lidská práva<sup>99</sup>. Třetí podmínka (přístupnost) je splněna automaticky tím, že je zákon vyhlášen stanoveným způsobem ve sbírce zákonů.

Se splněním druhého kritéria ústavnosti, tedy existence legitimního cíle, by zpravidla neměl být problém. Tyto cíle definuje sama Listina v čl. 19 odst. 2, podle které musí jít o ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo bezpečnost státu. Obdobný výčet obsahuje i čl. 11 odst. 2 Úmluvy, který uvádí, že musí jít o omezení „v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“.

Nezbytnost omezení bývá nejspornějším kritériem rozhodování o omezení shromažďovacího práva. Pojem „nezbytnost omezení“ vykládá ESLP jako existenci „naléhavé společenské potřeby“, přičemž musí být omezující opatření zároveň „přiměřené sledovanému cíli“.<sup>100</sup> Zásah bude přiměřený především v případě, že nebude možné daného legitimního cíle dosáhnout mírnějším zásahem do daného práva nebo bez zásahu do tohoto práva. Zákaz shromáždění podle § 10 ShrZ by tak měl být až krajním prostředkem. ESLP se k preventivním zásahům vyjádřil<sup>101</sup> následovně:

---

<sup>98</sup> BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezování shromažďovacího práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, str. 178 - 179

<sup>99</sup> ESLP, Sunday Times proti Spojenému království (1979), stížnost č. 6538/74, odst. 49

<sup>100</sup> ESLP, Vajnai proti Maďarsku (2008), stížnost č. 33629/06, odst. 43 - 45

<sup>101</sup> ESLP, Stankov a Ilinden proti Bulharsku, stížnost č. 29221/95 a 29225/95



*„Svoboda shromažďování a právo jejím prostřednictvím vyjádřit názory patří k prvořadým hodnotám demokratické společnosti. Esencí demokracie je její schopnost řešit problémy prostřednictvím otevřené diskuse. Radikální opatření preventivního rázu, kterými je potlačena svoboda shromažďování a projevu v jiných případech než při podněcování k násilí nebo odmítání demokratických principů - ať se státním orgánům některé názory a slova mohou zdát jakkoli šokující a nepřijatelná a ať mohou být požadavky jakkoli nelegitimní - prokazují demokracii špatnou službu a často ji dokonce ohrožují. V demokratické společnosti založené na vládě práva musí být politickým myšlenkám, které zpochybňují existující řád a jejichž uskutečnění je obhajováno pokojnými prostředky, poskytnuta náležitá příležitost k vyjádření prostřednictvím výkonu práva na shromažďování, jakož i jinými zákonnými prostředky.“*

V § 10 odst. 1 ShrZ je uveden výčet případů, ve kterých může příslušný úřad shromáždění zakázat. Jedná se o případy, kdy by účel shromáždění směřoval k výzvě porušovat ústavu a zákony. Ústavou se v tomto smyslu rozumí ústavní pořádek České republiky, tedy Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod a další ústavní zákony ve smyslu čl. 112 odst. 1 Ústavy. Na základě výkladu *a minori ad maius* je nutné dojít k závěru, že je zakázáno vyzývat i k porušování mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána, neboť jsou podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. Ustanovení § 10 odst. 1 písm. c) ShrZ je jakousi sběrnou kategorií, do které spadají všechna jednání, která nenaplňují některý z ostatních důvodů zákazu shromáždění. Vzhledem k tomu, že se jedná o značně široce formulované ustanovení, bude nutno jej vykládat se značnou obezřetností.

Vedle obecné definice obsažené v § 10 odst. 1 písm. c) ShrZ měl zákonodárce potřebu zdůraznit ochranu některých zájmů. Úřad tak podle § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ zakáže shromáždění, jehož účel by směřoval k výzvě *„popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisi a nesnášenlivosti z těchto důvodů“*.

Toto ustanovení má úzký vztah k právům a svobodám, která jsou zaručena Listinou. Čl. 3 Listiny tak zaručuje jejich ochranu *„všem bez rozdílu pohlaví, rasy,*

*barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení*". Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena v čl. 15 Listiny, svobodné sdružování na základě politického přesvědčení je pak zaručeno v čl. 20 Listiny. Je však třeba připomenout, že demokracie je založena na svobodné výměně myšlenek. Kritické vyslovování názorů na politické, sociální, společenské a jiné myšlenky je tak nejen dovolené, ale při zachování zákonných limitů i žádoucí, což vyslovil i Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí „Stankov a Ilinden proti Bulharsku“.

Jednání uvedené v § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ může vedle důvodu zákazu shromáždění naplňovat i některou skutkovou podstatu trestného činu, zejména hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob podle § 355 TrZ či podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod podle § 356 TrZ. V souvislosti s trestním řízením došlo i k upřesnění některých pojmů, s kterými operuje i shromažďovací zákon. Nejvyšší soud se tak v jednom ze svých rozhodnutí<sup>102</sup> obšírně zabýval i pojmem „rasa“. Podle něj se jako rasa označuje „*skupina lidí, která se od jiných liší somatickými a dalšími společnými, popř. podobnými biologickými rysy*“. Vycházejí z poznatků antropologické, historické a sociologické vědy, konstatoval na závěr Nejvyšší soud, že „*rasa je tedy pokládána za biologický fakt a nikoli za sociální nebo kulturní jev*“.<sup>103</sup>

Další případ, kdy úřad shromáždění zakáže, je pokud shromáždění směřuje k „*výzvě dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti*“. Především otázka, zda shromáždění směřuje k hrubé neslušnosti, může být značně sporná. Nejvyšší soud<sup>104</sup> za hrubou neslušnost považuje jednání, „*jímž jsou hrubě porušována pravidla občanského soužití a zásady občanské morálky*“, k čemuž dodává, že „*může jít i o hrubý útok na čest a vážnost občana*“. Jednání proti dobrým mravům pak Nejvyšší soud definoval<sup>105</sup> jako jednání, které „*nerespektuje některou ze souhrnu společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují*

---

<sup>102</sup> NS, sp. zn. 2 Tzn 85/97

<sup>103</sup> Nepřiklonil se tak k názoru Boasovy antropologické školy, která tvrdí opak.

<sup>104</sup> NS, sp. zn. 6 Tdo 1492/2010 - 20

<sup>105</sup> NS, sp. zn. 30 Cdo 1842/2000

*podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních“.*

Obsah pojmů jako „hrubá neslušnost“ a „dobré mravy“ si zachovává určitou míru neurčitosti. Svoboda projevu bezpochyby zahrnuje i myšlenky kontroverzní, šokující a většinovou společností odmítané. I tyto myšlenky však mají své hranice. Jedním z kontroverzních témat může být fenomén tzv. „Gay Pride“ pochodů. Zatímco v České republice pochody homosexuálů zpravidla nebývají zakazovány<sup>106</sup>, v Moskvě je praxe opačná a akce bývají soustavně zakazovány s poukazem na ochranu morálky<sup>107</sup>.

### **8.1.3. Ohrožení zdraví účastníků**

Právo na ochranu zdraví je garantováno v Listině základních práv a svobod. Jedná se jednak o čl. 31 Listiny, který stanoví, že „každý má právo na ochranu zdraví“, jednak o další ustanovení Listiny, které ochranu zdraví zaručují ve vztahu k jiným právům a svobodám. V čl. 19 odst. 2 Listiny je tak uvedeno, že lze shromažďovací právo omezit, pokud je to nezbytné pro ochranu zdraví. Toto ustanovení je konkretizováno v § 10 odst. 2 písm. a) ShrZ, ve kterém je uvedeno, že úřad shromáždění zakáže tehdy, jestliže „se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví“.

Hrozba pro zdraví účastníků musí být dána povahou místa, na kterém se má shromáždění konat. Ustanovení se tedy naopak neaplikuje v případě, hrozí-li nebezpečí od účastníků, jakož i v případě, kdy je ohroženo zdraví ostatních osob, které nejsou účastníky shromáždění.

Zakázat shromáždění z důvodu hrozícího nebezpečí ohrožení zdraví se může zdát jako jednoduchý způsob, jak zakázat nepohodlné shromáždění. Krajský soud

---

<sup>106</sup> Jedním z důvodů může být i tlak ze zahraničí. Viz. KLAUS, Václav. *Prohlášení prezidenta republiky k petici 13 velvyslanců ohledně chystané „Prague Pride“* [online]. 2011-08-08 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7025.shtml>

<sup>107</sup> ESLP, Alekseyev proti Rusku (2010), stížnost č. 4916/07, 25924/08 a 14599/09

v Brně tak v jednom ze svých rozhodnutí<sup>108</sup> vyjádřil názor, že „*pouliční průvod s pořadatelsky zajištěným a akceptovatelným omezením dopravy sám o sobě nepředstavuje žádné obecně známé závažné ohrožení zdraví účastníků průvodu*“. Naproti tomu, Městský soud v Praze stanovil<sup>109</sup>, za jakých okolností je možné shromáždění z důvodů uvedených v § 10 odst. 2 písm. a) ShrZ zakázat: „*Má-li dojít v místě a čase oznámených shromáždění k mimořádnému soustředění většího počtu chodců i vozidel a současně má být obecné užívání pozemní komunikace v tomto místě výrazně omezeno, je to důvod pro předpoklad, že při kumulaci většího počtu osob ve velmi omezeném prostoru by účastníkům shromáždění hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví.*“

Zákazem shromáždění podle § 10 odst. 2 písm. a) ShrZ se zabýval i Nejvyšší správní soud<sup>110</sup>. NSS se vyjádřil obdobně, jako Krajský soud v Brně ve výše zmíněném rozhodnutí, přičemž se ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, vysloveným v rozhodnutí, proti kterému byla podána Nejvyšším správním soudem projednávaná kasační stížnost. NSS uvedl, že „*závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění - pouličního průvodu nemůže být spatřováno toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavateli zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelů, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy.*“ Jedním dechem pak doplňuje okolnosti, za kterých by bylo možné shromáždění z uvedeného důvodu zakázat: „*Pro zákaz shromáždění z tohoto zákonného důvodu musí být proto shledány konkrétní okolnosti mimořádného soustředění chodců a vozidel či současného mimořádného omezení obecného užívání pozemní komunikace, kdy kumulace těchto zjištění signalizuje možné ohrožení zdraví účastníků shromáždění, které ani přijatá organizační opatření pořádkových sil nemohou vyloučit.*“

---

<sup>108</sup> KS v Brně, sp. zn. 30 Ca 246/2000

<sup>109</sup> MS v Praze, sp. zn. 28 Ca 255/2000

<sup>110</sup> NSS, sp. zn. 5 As 26/2007 - 86

#### 8.1.4. Omezení dopravy a zásobování

Společně se zákazem shromáždění z důvodu ochrany zdraví účastníků bývá často stejné shromáždění zakázáno i z důvodu omezení dopravy a zásobování podle § 10 odst. 3 ShrZ. Pro zákaz však není dostatečné pouze omezení dopravy a zásobování, ale za zákonný důvod bude považován pouze případ, kdy by toto „*nutné omezení dopravy a zásobování*“ bylo současně i „*v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva*“.

Ústavní soud se zabýval<sup>111</sup> otázkou, zda je pro zákaz shromáždění podle § 10 odst. 3 ShrZ nutné, aby plánovaným shromážděním byla omezena doprava a zároveň i zásobování. K tomu uvádí, že „*tento přísně jazykový výklad zmíněného ustanovení by vedl k situacím, kdy by nebylo možno zakázat shromáždění, ačkoli by omezovalo dopravu do míry výrazně poškozující zájmy obyvatelstva, jen z toho důvodu, že zásobování by bylo omezeno jen minimálně. Proto je třeba užít spíše teleologického výkladu a vzít v úvahu účel celého ustanovení, jímž je ochrana zájmů obyvatelstva*“. Ústavní soud tedy dochází k závěru, že není nutné, aby byla omezena jak doprava, tak zásobování. Postačí, je-li omezeno pouze jedno z nich. A to tím spíše, že pojem „zásobování“ představuje podle Ústavního soudu podmnožinu pojmu „doprava“.

Zákaz shromáždění podle § 10 odst. 3 ShrZ je pouze fakultativní. Úřad zde uplatňuje správní uvážení neboli diskreční pravomoc. Vzhledem k tomu, že v důsledku užití diskreční pravomoci může dojít k zásahu do práva pokojně se shromažďovat, musí být tento zásah náležitě zvažován a odůvodněn. Městský soud v Praze se k užití diskreční pravomoci vyslovil<sup>112</sup> takto: „*Rozhodnutí, kterým se zakazuje oznámené shromáždění, protože se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví [§ 10 odst. 2 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb.] a kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva (§ 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb.), je nepřezkoumatelné, opírá-li se pouze o stanoviska silničního správního úřadu a správce veřejné zeleně, aniž by zdůvodnilo, jaký konkrétní význam tato stanoviska mají pro uplatnění uvedených*

<sup>111</sup> ÚS, sp. zn. IV. ÚS 470/2000

<sup>112</sup> MS v Praze, sp. zn. 28 Ca 150/2000

*zákonných ustanovení.*“ V uvedeném případě tedy příslušný úřad nezvládl v požadované kvalitě vykonat svou diskreční pravomoc. Ve stejném judikátu se Městský soud vyslovil negativně i k tomu, aby se výkon základního občanského práva preventivně omezoval v obavě z možného poškození parkujících vozidel a veřejné zeleně ze strany účastníků.

O zákazu shromáždění však může být rozhodnuto, pokud nastaly relevantní a dostačující důvody. K tomu uvádí<sup>113</sup> Krajský soud v Brně: *„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 (§ 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb.)“.*

V souvislosti s omezením dopravy a jejím vztahem k zákazu shromáždění je pro porovnání vhodné zmínit rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci „Eugen Schmidberger proti Rakousku“<sup>114</sup>. V uvedeném případě bylo sdružením Transitforum Austria Tirol (sdružení na ochranu biosféry v alpském regionu) oznámeno shromáždění, které mělo po dva dny (dálnice byla zablokována na 30 hodin) úplně uzavřít dopravu na brennerské dálnici. Rakouské úřady prohlásily, že plánovanou demonstraci nezakážou, protože je v souladu s rakouskými zákony, přičemž informaci o uzavření brennerské dálnice s dostatečným předstihem oznámily.

Eugen Schmidberger, provozovatel kamionové dopravy, následně podal žalobu na náhradu škody, neboť je pro jeho společnost brennerská dálnice jedinou transitzní trasou. ESD ve svém rozhodnutí nakonec upřednostnil ochranu lidských práv jako princip práva ES/EU před ochranou volného pohybu zboží. Přitom uvedl, že *„jelikož je dodržování základních práv uloženo jak Společenství, tak členskými státy, představuje ochrana základních práv legitimní zájem, který v zásadě odůvodňuje omezení povinností*

---

<sup>113</sup> KS v Brně, sp. zn. 30 Ca 246/2000, KS se mimo jiné vyjádřil i k zákazu z důvodu ohrožení zdraví účastníků; ústavní stížnost proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně byla následně odmítnuta výše uvedeným usnesením Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 470/2000

<sup>114</sup> ESD, Schmidberger proti Rakousku, případ č. C-112/00

*uložených právem Společenství, byť by se jednalo o povinnosti uložené na základě základní svobody zaručené Smlouvou, jako je volný pohyb zboží“.* Zároveň dodává, že cílem demonstrace nebylo omezení obchodu se zbožím konkrétní povahy nebo původu, a že uzavření bylo pouze geograficky a časově omezené.

Ze samotné povahy shromažďovacího práva vyplývá, že se bude uskutečňovat v obydlených oblastech, kde se nachází dostatečný počet osob, které chtějí organizátoři oslovit. Přitom často dochází i k různým dopravním omezením, ke ztížení průchodu určitými místy a dalším obtížím. Jak uvádí<sup>115</sup> Nejvyšší správní soud: *„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“.*

#### **8.1.5. Předchozí oznámení konkurujícího shromáždění**

Zákaz shromáždění z důvodu souběhu s jiným shromážděním podle § 10 odst. 2 písm. b) ShrZ je zákazem obligatorním. Uplatní se v případě, že bylo na stejné místo a stejnou dobu podle dříve doručeného oznámení nahlášeno jiné shromáždění, pokud mezi svolavateli nedošlo k dohodě. Úřad má povinnost vyvolat mezi svolavateli jednání, ze kterého by měla dohoda vzejít.<sup>116</sup>

Problém může nastat, pokud si vzájemně konkurují shromáždění, které je oznamováno podle shromažďovacího zákona a shromáždění, které pod působnost shromažďovacího zákona nespadá. Pro řešení této situace existují dva<sup>117</sup> přístupy. Podle prvního lze § 10 odst. 2 písm. b) aplikovat i v případě, že jedno z konkurujících shromáždění pod shromažďovací zákon nespadá. Druhý přístup umožňuje aplikaci § 10 odst. 2 písm. b) pouze v případě, že obě shromáždění jsou oznamována podle shromažďovacího zákona. V opačném případě je třeba zkoumat, zda není dán jiný důvod zákazu, např. pokud by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví.

---

<sup>115</sup> NSS, sp. zn. 1 As 30/2009-70

<sup>116</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 114

<sup>117</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 115

Problematická je i situace, kdy sice obě shromáždění spadají pod režim shromažďovacího zákona, ale jedno z nich není třeba ohlašovat. V takovém případě jsou obě shromáždění konána oprávněně. Tato situace je navíc komplikována tím, že jí právní předpisy neřeší.

Evropský soud pro lidská práva se ve věci „Öllinger proti Rakousku“<sup>118</sup> zabýval právem na protidemonstraci a vztahem svobody shromažďování a projevu k právu na svobodu náboženského vyznání.

V uvedeném případě nahlásil poslanec za Zelené Karl Öllinger shromáždění na Den všech svatých na místě památníku padlým na salzburském hřbitově. V oznámení uvedl, že se jedná o protest proti náboženskému shromáždění, pořádanému Kameradschaftem IV, který tvořili bývalí členové SS. V Rakousku náboženská shromáždění, stejně jako v ČR, nepodléhají oznamovací povinnosti. Öllingerovo shromáždění bylo následně policejním ředitelstvím zakázáno, což následně potvrdil i rakouský Ústavní soud. Důvodem bylo, že by shromážděním byla narušena pieta místa, které měla v uvedený sváteční den kromě obou skupin navštívit i řada nezúčastněných osob.

Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení čl. 11 Úmluvy a uvedl, že rakouská úřady nedokázaly najít potřebnou rovnováhu mezi svobodou shromažďování a zájmy ostatních návštěvníků hřbitova. Opíral se především o to, že nahlášené shromáždění *„nebylo zaměřeno proti návštěvníkům hřbitova a jejich náboženským projevům, stěžovatel očekával pouze malý počet účastníků svého shromáždění; své názory chtěli účastníci vyjadřovat pokojnými prostředky“*. ESLP uvedl, že bylo možné dosáhnout pokojného průběhu i jinými prostředky, například přítomností policie. Uvedl také, že souběh místa a času byl součástí poselství akce a ztotožnil se se stěžovatelem i v názoru, že samotná ochrana shromáždění členů Kameradschaft IV by nebyla dostatečným ospravedlněním pro zákaz shromáždění, s čímž v předchozím rozhodnutí souhlasil i rakouský Ústavní soud.

Pro úplnost je třeba dodat, že proti majoritnímu votu disentoval soudce Loucaides, který vyjádřil souhlas s předcházejícím rozhodnutím rakouského Ústavního soudu, k případu přitom uvedl, že *„pokud chtěl stěžovatel vyjádřit svůj nesouhlas*

---

<sup>118</sup> ESLP, Öllinger proti Rakousku, sp. zn. 76900/01



s aktivitami tohoto sdružení, měl tak učinit právními prostředky či demonstrací namířenou proti státním orgánům, jež shromáždění bývalých členů SS schválily, a nikoli usilováním o konfrontaci na svátek Všech svatých“. Zároveň vyjádřil názor, že pietu místa by narušila i přítomnost policie.

## 8.2. Rozhodnutí o zákazu

Zákon o právu shromažďovacím stanovoval úřadu povinnost, aby o zákazu shromáždění rozhodoval bezodkladně, nejpozději však do tří dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení. Jelikož byla takto stanovená lhůta příliš krátká, byl v roce 2009 zákon šestou novelou změněn tak, že dal úřadu možnost shromáždění zakázat nejpozději ve lhůtě „tří pracovních dnů“.

Před účinností šesté novely neměly úřady dostatečný časový prostor na to posoudit, zda se jedná o pokojný výkon shromažďovacího práva. V praxi často docházelo k tomu, že svolavatel oznámil shromáždění v pátek, a tím pádem měl úřad na posouzení fakticky pouze jeden den. V případě, že by po víkendu následoval ještě den pracovního klidu, mohlo se stát, že by úřadu lhůta uplynula, aniž by se k rozhodování o zákazu shromáždění vůbec dostal. Nově zavedená lhůta je dostatečná na to, aby úřad mohl zvážit zákaz rozhodnutí, možné důvody zákazu zhodnotit a zákaz náležitě odůvodnit, zároveň její zavedení nepředstavuje vážnější omezení shromažďovacího práva.

Podle § 11 odst. 3 ShrZ může svolavatel proti zákazu podat do 15 dnů žalobu. Soud má následně na rozhodnutí lhůtu tří „prostých“ dnů. Lhůta stanovená shromažďovacím zákonem je ve vztahu speciality k úpravě obsažené v soudním řádu správním, v důsledku toho nebude možné některá ustanovení SŘS použít. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí<sup>119</sup>: „Třídenní lhůta je velmi krátká, proto musí jednat soud neodkladně a využít všech možných prostředků, které povedou k dodržení zákona. Protože je ústavně zaručeno právo každého na veřejné rozhodnutí o jeho věci a v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem navrženým důkazům, nebude možné dodržet desetidenní lhůtu k předvolání, ale bude nutné jednání nařídit v nejbližší možné

---

<sup>119</sup> NSS, sp. zn. 5 As 26/2007 - 86

*době, třeba i následující den.*“ Zbývá dodat, že lhůta podle § 11 odst. 3 ShrZ je pouze pořádková. Její nedodržení tudíž nezpůsobuje nezákonnost soudního rozhodnutí.

## 9. Rozpuštění shromáždění

Z pohledu závažnosti je rozpuštění shromáždění méně závažnou formou zásahu než zákaz. *„Z hlediska lidskoprávního je potřeba odlišit apriorní nemožnost realizace určitého politického práva od případného postihu za realizaci daného práva či omezení při jeho realizaci.“*<sup>120</sup> Apriorní nemožnost realizace určitého práva, v tomto případě zákaz shromáždění, je tedy vždy závažnějším zásahem, než případný postih za způsob jeho realizace či omezení při jeho výkonu.

K rozpuštění shromáždění může dojít za různých okolností, které vyjmenovává § 12 ShrZ. První alternativou je rozpuštění shromáždění, které se koná, ačkoliv bylo zakázáno. Způsob rozpuštění je popsán v § 12 odst. 1 ShrZ, aplikuje se však i při rozpouštění shromáždění podle dalších odstavců. K řádnému plnění úkolů příslušného úřadu slouží i ustanovení § 4 odst. 2 ShrZ, které ukládá svolavateli povinnost vytvořit zástupci úřadu podmínky pro řádné plnění jeho úkolů.

Úřad nejprve vyzve svolavatele, aby shromáždění neprodleně ukončil. Vychází se přitom z předpokladu, že účastníci přijmou snadněji rozpuštění od svolavatele než od zástupce úřadu. Pokud svolavatel neučiní účinná opatření, aby se účastníci pokojně rozešli, teprve poté sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpuštěno a vyzve je k pokojnému rozchodu. Musí přitom jít o sdělení kvalifikované, splňující zákonné podmínky. Předně musí obsahovat důvody rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy. Sdělení zároveň musí být učiněno tak, aby bylo účastníkům srozumitelné a aby se s ním mohli všichni účastníci seznámit, což může být v některých případech zkomplikováno, například hlukem nebo účastí cizinců. Na přípravě zástupce úřadu bude záležet, zda uvedené komplikace překoná použitím megafonu, pokud se očekává hluk a větší počet účastníků, nebo zajištěním tlumočnicka, pokud je očekávána přítomnost účastníků z určité zahraniční země.

---

<sup>120</sup> BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezování shromažďovacího práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, str. 176

Úprava § 12 odst. 1 ShrZ se vztahuje nejen na shromáždění zakázaná úřadem podle § 10 ShrZ, ale i na shromáždění zakázaná *ex lege*. Pokud není na místě přítomen zástupce úřadu, může shromáždění, které se koná, ačkoliv bylo zakázáno, rozpustit kterýkoliv příslušník Policie České republiky ve službě.

Odlišná je situace, pokud jde o rozpuštění shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno. Důvodem pro zákaz takového shromáždění je okolnost, že se podstatně odchylovalo od oznámeného účelu takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 ShrZ. Pouhé odchýlení od oznámeného účelu tedy k rozpuštění shromáždění nestačí, zároveň je nutné, aby byl dán některý z důvodů pro zákaz shromáždění podle § 10 odst. 1 ShrZ.

Druhým důvodem pro rozpuštění shromáždění, který je uveden v § 12 odst. 5 ShrZ je skutečnost, že nebyly splněny povinnosti účastníků shromáždění podle § 7 odst. 3 a 4 ShrZ. Jedná se o případy, kdy mají účastníci u sebe střelné zbraně, výbušniny nebo jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, lze-li z okolností nebo z chování účastníků usuzovat, že mají být užity k násilí nebo pohrůzce násilím nebo pokud mají obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci.

Dalším případem, kdy lze rozpustit řádně ohlášené shromáždění je podle § 12 odst. 6 ShrZ situace, kdy účastníci páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, přičemž shromažďovací zákon jako onen „jiný způsob“ demonstrativně vytýká především zákrok proti jednotlivým pachatelům. Frk<sup>121</sup> k tomu uvádí, že „z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá váha, kterou svoboda shromažďovací v materiálním právním státu má, jelikož shromáždění, a to dokonce i přesto, že jeho účastníci páchají trestné činy, může být rozpuštěno teprve tehdy, nepodaří-li se zjednat nápravu jinými způsoby“. V případě nepřítomnosti zástupce úřadu může podle § 12 odst. 6 ShrZ shromáždění rozpustit i velící příslušník Policie České republiky.

Pokud je řeč o páchání trestné činnosti jako o podmínce rozpuštění shromáždění, je třeba podotknout, že musí jít o trestnou činnost páchanou účastníky shromáždění. Pokud je pokojný průběh shromáždění narušován protidemonstrací, není to důvod pro

---

<sup>121</sup> FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 16, str. 575

rozpuštění shromáždění, což uvádí i judikatura<sup>122</sup>: „Z ustanovení § 12 odst. 5 a ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 84/1990 Sb., nevyplývá, že by zákonným důvodem k rozpuštění shromáždění byla také okolnost, že shromáždění nemá pokojný průběh a nelze udržet pořádek, když bylo narušeno protidemonstrací; právo vyjadřovat své postoje a stanoviska nemůže v demokracii přerůst ve znemožňování výkonu práva se shromažďovat (ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 až 3 zákona) jiným občanům.“ Příslušný úřad je naopak povinen poskytnout shromáždění ochranu.

K zákazu řádně ohlášeného shromáždění se nepřistupuje obligatorně, ale v rámci diskreční pravomoci. Diskreční pravomoc však nebude uplatňována vždy stejně. Při naplnění důvodů uvedených v § 10 odst. 1 ShrZ bude úvaha úřadu značně zúžená. Naopak při porušení povinností účastníků uvedených v § 7 odst. 3 a 4 ShrZ bude úřad hodnotit situaci komplexněji (počet účastníků porušujících povinnosti, opatření svolavatele, závažnost porušení atd.). „S ohledem na význam svobody shromažďování budou muset úřad a policie postupovat velice obezřetně. Obecně lze říci, že jakmile bude z jednotlivých okolností zřejmé směřování shromáždění jako celku, je namístě zasáhnout. Z jednoho osamoceného projevu zpravidla nelze dovodit celkové směřování shromáždění.“<sup>123</sup>

Další eventualitou, která může nastat, je, že se bude konat shromáždění, aniž bylo oznámeno podle § 5 ShrZ. Samotný fakt neoznámení shromáždění není důvodem pro jeho rozpuštění. Kumulativně musí být podle § 12 odst. 3 ShrZ splněna i podmínka, že nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 až 3 ShrZ. To platí i pro shromáždění, která nebyla svolána, přičemž se však musí jednat o shromáždění, která lze subsumovat pod zákon o právu shromažďovacím. V opačném případě by bylo nutné postupovat podle jiných veřejnoprávních předpisů. Pro úplnost je třeba doplnit, že i shromáždění, které nebylo oznámeno, lze rozpustit, pokud jeho účastníci páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem.

---

<sup>122</sup> KS v Brně, sp. zn. 30 Ca 124/95

<sup>123</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 146

Neoznámeným shromážděním, které bylo rozpuštěno, byla již výše zmíněná blokáda na Šumavě. Krajský soud v Plzni se ve svém rozsudku<sup>124</sup> vyslovil k tomu, za jakých okolností lze rozpustit shromáždění z důvodu, že na místě probíhá činnost způsobilá ohrozit zdraví účastníků: *„Koná-li se na témže místě shromáždění a současně zde probíhá činnost, která je způsobilá ohrozit zdraví účastníků shromáždění (dále jen rušivá činnost), je nezbytné pečlivě uvážit, zda je nutné zajistit nerušený průběh shromáždění, a za tím účelem zastavit rušivou činnost, nebo naopak rozpustit shromáždění a zajistit tím nerušený průběh rušivé činnosti. Soud je přesvědčen o tom, že otázkou, kterou je nezbytné v této souvislosti vyřešit, je, zda je rušivá činnost legální.“* Soud tak dal logicky přednost ochraně ústavně zaručeného práva před ochranou nelegální rušivé činnosti. Rozhodnutí, zda se v daném případě jedná o legální nebo nelegální činnost, může být v praxi velmi složité.<sup>125</sup>

Proti rozhodnutí o rozpuštění shromáždění je možné podat do 15 dnů (lhůta je speciální ve vztahu k dvouměsíční lhůtě podle soudního řádu správního) námitky u správního soudu. Může tak učinit svolavatel, ale i účastník. Není přitom podstatné, z jakého důvodu bylo shromáždění rozpuštěno. Soud rozhodne, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem, přičemž není dána žádná lhůta pro jeho rozhodnutí.

## 10. Přestupky proti právu shromažďovacímu

K ochraně řádného průběhu shromáždění obsahuje zákon o právu shromažďovacím v § 14 úpravu přestupků, která je ve vztahu subsidiarity k úpravě přestupkového práva obsažená v přestupkovém zákoně. Podle § 2 odst. 1 PřesZ je přestupkem *„zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin,“* zpravidla pak stačí zavinění z nedbalosti. Aby se jednalo o přestupek, musí být splněny materiální

---

<sup>124</sup> KS v Plzni, sp. zn. 57 A 66/2011-102

<sup>125</sup> V daném případě policie tvrdila, že není jejím úkolem posuzovat, zda je těžba legální nebo nelegální. Více světla do dané problematiky snad vnese rozhodnutí NSS o podané kasační stížnosti.

a formální znaky. Materiálním znakem se rozumí fakt, že jednání „*porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti*“. Formálními znaky jsou obecné zákonné znaky a typové zákonné znaky, které charakterizují konkrétní přestupek.

Přestupku podle § 14 odst. 1 ShrZ se může dopustit pořadatel nebo svolavatel shromáždění tím, že svolá nebo pořádá shromáždění, aniž splnil oznamovací povinnost, nebo pořádá shromáždění, které bylo zakázáno, dále tím, že poruší povinnost stanovenou v § 6 odst. 4 a 6 ShrZ. Zvaní na zakázané shromáždění a jeho organizování naopak jako přestupek postižitelné není.

Pro přestupky podle § 14 odst. 2 ShrZ je společné, že je jejich objektem zájem na pokojném a nerušeném výkonu shromažďovacího práva. Přestupek podle § 14 odst. 2 písm. c) a d) ShrZ mohou spáchat pouze účastníci shromáždění, pokud poruší povinnosti uvedené v § 7 odst. 3 a 4 ShrZ. Ostatní přestupky podle § 14 odst. 2 ShrZ mohou být spáchány kýmkoliv. Pokud určité jednání porušuje právo na shromažďování jiných osob, ale není podřaditelné pod žádnou ze skutkových podstat pod písmeny a) až g), může být postiženo podle § 14 odst. 2 písm. h). Jedná se o obecnou kategorii, u které je zavinění možné jen ve formě úmyslu. Kromě toho je nutné, *aby bylo zabráněno, což znamená znemožněno, v nikoliv zanedbatelném rozsahu realizovat právo shromažďovací spočívající zejména ve svolání, organizování a účastnění se shromáždění.*<sup>126</sup>

Shromažďovací zákon umožňuje uložit za spáchaný přestupek pokutu. Vedle toho přichází v úvahu také uložení napomenutí. Maximální výše pokuty je diferencována v závislosti na závažnosti přestupku. Zákonodárce opoměl stanovit maximální výši pokuty u přestupku podle § 14 odst. 2 písm. h) ShrZ, bude za něj tedy možné uložit pokutu podle přestupkového zákona, a to do maximální výše 1 000 Kč, což se jeví vzhledem k závažnosti tohoto deliktního jednání, u kterého je třeba naplnit subjektivní stránku v podobě úmyslu, jako nedostatečné.

Pro úplnost je třeba dodat, že v souvislosti se shromažďovacím právem může dojít i ke spáchání trestného činu porušování svobody sdružování a shromažďování

---

<sup>126</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 166

podle § 179 trestního zákoníku. Rozdílem oproti přestupku podle § 14 ShrZ je užití násilí, pohrůžky násilí nebo pohrůžky jiné těžké újmy. Podle § 179 odst. 1 TrZ bude odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti potrestán ten, kdo jiného násilím, pohrůžkou násilí nebo pohrůžkou jiné těžké újmy omezuje ve výkonu jeho shromažďovacího práva, přičemž je toto ustanovení v poměru speciality k trestnému činu vydírání.<sup>127</sup> Druhá skutková podstata (§ 179 odst. 2 TrZ) postihuje toho, kdo se násilím nebo pohrůžkou bezprostředního násilí protíví pořádkovým opatřením svolavatele nebo určených pořadatelů shromáždění, ovšem pouze za předpokladu, že je to v souvislosti se shromážděním, které podléhá oznamovací povinnosti.

## 11. Spontánní shromáždění

Za spontánní (nesvolané) shromáždění lze považovat takové shromáždění, které se koná za účelem uvedeným v § 1 odst. 2 ShrZ, tedy k využití svobody projevu nebo dalších ústavních práv a svobod nebo k výměně informací a názorů nebo k účasti na řešení veřejných záležitostí nebo jiných společenských záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek, přičemž druhým kritériem je skutečnost, že takové shromáždění nemá svolavatele, tedy že vzniklo živelně. Na spontánní shromáždění se shromažďovací zákon vztahuje částečně, a to konkrétně ta jeho ustanovení, která vyjmenovává § 15 ShrZ.

Spontánní shromáždění se uplatní zejména tam, kde bude potřeba pružně reagovat na některou aktuální událost. Je však třeba jej odlišit od shromáždění, která pouze nebyla oznámena, kteréžto na rozdíl od spontánního shromáždění nevzniká nahodile, ale po předchozím naplánování jeho svolavatelem, který jej však neoznámí úřadům. Na spontánní shromáždění na jedné straně dopadá menší počet ustanovení shromažďovacího zákona než na neoznámené shromáždění, na druhou stranu je oba druhy shromáždění podle § 12 odst. 3 ShrZ možné rozpustit ze stejných důvodů. Samotný fakt, že se jedná o spontánní shromáždění, není bez dalšího důvodem pro jeho rozpuštění.

Státním orgánům mohou při spontánních shromážděních vznikat určité nepříjemnosti především z toho důvodu, že nemají svolavatele a zpravidla ani

---

<sup>127</sup> JELÍNEK, Jiří aj. *Trestní právo hmotné*. 2. vyd. Praha : Leges, 2010, str. 539

pořadatele, kteří mají jinak dávat účastníkům pokyny k zajištění řádného průběhu shromáždění, poskytovat součinnost úřadu a ukončit shromáždění. Přesto nelze v demokratické společnosti takovým shromážděním zcela zabránit, a pokud probíhají v mezích zákona a nenarušují veřejný pořádek, není proti nim třeba jakkoliv zasahovat.

## **12. Shromažďovací právo ve vztahu k předpisům o mimořádných opatřeních**

Shromažďovací zákon obsahuje v § 19 ustanovení, které upravuje jeho poměr k předpisům o mimořádných opatřeních a konstatuje, že ustanovení zákonů o mimořádných opatřeních nejsou shromažďovacím zákonem dotčena. Za mimořádná opatření se považují stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu, válečný stav a opatření proti šíření nakažlivých nemocí. Právo svobodně se shromažďovat tedy může být v případě vzniku krizových stavů omezeno a mohou být uloženy i určité povinnosti, které mají na výkon shromažďovacího práva v některých aspektech dopad. Krizové stavy mohou vážným způsobem ohrozit fungování společnosti, ohrožovat základní společenské a ústavně chráněné hodnoty, na nichž demokratický stát spočívá. Z toho důvodu je dán veřejný zájem na jejich rychlém překonání.

Mezi krizové předpisy patří zejména ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, jehož § 2 odst. 1 říká: *„Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.“* Na něj navazuje zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), kde je upraven také stav nebezpečí.

Omezení shromažďovacího práva v důsledku vyhlášení krizových stavů může být jednak uvedeno výslovně, jak je tomu v § 5 písm. d) krizového zákona v případě vyhlášeného nouzového stavu nebo vyhlášeného stavu ohrožení státu, jednak bude vyplývat z faktických dopadů krizových stavů či přijatých krizových opatření. Příkladem může být nařízení evakuace osob, zákaz vstupu nebo zákaz pobytu.



K omezení práv při krizových opatřeních Ústavní soud uvedl<sup>128</sup>, že při střetu zájmu jednotlivce na uplatnění určitého práva či svobody se zájmem státu „nelze přirozeně abstrahovat od bezpečnostních zájmů státu, které je třeba respektovat. Je totiž zřejmé, že výše definovaný státní zájem představuje zájem existenční, který legitimizuje určité omezení privátní sféry jedince; ostatně ve svém důsledku je to stát, jenž postavení jedince chrání; k ochraně tohoto zájmu musí stát disponovat příslušnými nástroji, mezi něž patří krizová opatření.“

## **13. Kontroverzní otázky shromažďovacího práva**

### **13.1. Dlouhodobé zabrání veřejného prostranství**

V souvislosti s atraktivními nebo jinak významnými lokalitami může dojít k situaci, že si určitý svolavatel toto místo zabere pro sebe na delší dobu. Motivace k takovému jednání může být různá. Svolavatel může mít v úmyslu po delší dobu soustavně vyjadřovat své názory k určité otázce a zvýšit tak účinek na veřejné mínění, ale také může být jeho motivací pouze to, aby zabránil jiné osobě v pořádání shromáždění na daném místě, příkladem může být postup Židovské obce Plzeň, která nahlášením každodenních shromáždění na 6 měsíců dopředu zablokovala prostor před synagogami a ve Štruncových sadech s objasněním, že tak chce zabránit shromážděním extremistů.<sup>129</sup>

Pokud je shromáždění nahlášeno tak, že dojde k dlouhodobému zabrání veřejného prostranství a všechna shromáždění následně skutečně proběhnou, nelze takovému postupu z hlediska shromažďovacího práva pravděpodobně nic vytknout. Odlišná je situace u shromáždění, která jsou nahlášena jen z toho důvodu, aby se zabránilo v konání shromáždění jiné skupině obyvatel. V takovém případě se jedná o zneužití práva a neměla by mu tedy být poskytnuta ochrana. Takové zneužití shromažďovacího práva nelze akceptovat ani s ohledem na čl. 17 EÚLP, který zakazuje

---

<sup>128</sup> ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000

<sup>129</sup> ZAVADIL, Evžen. *Židé zablokovali místa ke shromáždění*. Plzeňský deník [online]. 2008-02-12 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: [http://plzensky.denik.cz/zpravy\\_region/zide-zablokovali-mista-ke-shromazdeni20080212.html](http://plzensky.denik.cz/zpravy_region/zide-zablokovali-mista-ke-shromazdeni20080212.html)

výklad svobody shromažďovací takovým způsobem, aby došlo k jejímu omezení jinak, než Úmluva stanoví, což se týká nejen omezení ze strany státu, ale i ze strany skupin osob a jednotlivců. Ospravedlněním není ani tvrzení, že se zablokováním určitého prostanství protestuje proti konání shromáždění ideových odpůrců, neboť „v demokracii právo na protidemonstraci nemůže být rozšiřováno k blokování výkonu práva demonstrovat.“<sup>130</sup>

Podle § 5 odst. 3 písm. a) ShrZ je jednou z náležitostí oznámení shromáždění i místo a čas jeho konání. „Nelze akceptovat oznámení, které by nepřiměřeně rozšiřovalo místo a čas shromáždění tak, že by fakticky obcházelo účel svobody shromažďovací, kterým je mj. zajistit co největšímu počtu osob, které o to projeví zájem, účastnit se prostřednictvím shromáždění na řešení veřejných otázek a realizovat svá základní práva a svobody.“<sup>131</sup> Pokud jsou uvedené údaje neúplné nebo nepřesné a rozsah shromáždění je nereálný, úřad na to svolavatele upozorní a pokud vady nebudou odstraněny, nepůjde o platné oznámení. Pokud se prokáže, že záměrem svolavatele bylo pouze blokování určitého místa a zabránění jinému v pořádání shromáždění, jedná se o přestupek podle § 14 odst. 2 písm. h) ShrZ, který trestá toho, kdo neoprávněně úmyslně zabrání jinému v podstatném rozsahu ve výkonu práva shromažďovacího. Fakt, že za takové jednání je možné uložit pachateli pokutu pouze do 1 000 Kč, je podstatným nedostatkem shromažďovacího zákona a její výši nelze považovat za dostatečnou k tomu, aby uvedenému jednání zabránila. Pro rozhodování o přestupku bude podstatná především skutečnost, že shromáždění nebylo konáno a nebyla provedena ani organizační opatření k jeho konání.

## 13.2. Náboženské shromáždění jako krycí manévr

Mezi shromáždění, která podle shromažďovacího zákona nemusejí být oznamována, patří *inter alia* shromáždění pořádaná církvemi a náboženskými společnostmi. Vzhledem k tomu, že možnost konat shromáždění bez předchozího

---

<sup>130</sup> ESLP, Plattform „Ärzte für das Leben“ proti Rakousku, stížnost č. 10126/82

<sup>131</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 64

oznámení je pro pořadatele výhodná, bylo pouze otázkou času, kdy dojde k pokusu o jeho zneužití.

„Náboženskému shromáždění“ se poprvé dostalo bližší pozornosti veřejnosti 12. března 2011. Na tento den nahlásila Dělnická strana sociální spravedlnosti do Nového Bydžova shromáždění s následným pochodem. Jako reakci nahlásili ideoví odpůrci DSSS na stejný den tři různá shromáždění, z kterých se však nakonec konalo pouze jediné. Situace se začala dramatizovat v okamžiku, kdy se uvedené shromáždění odpůrců DSSS přeměnilo na shromáždění náboženské, čemuž měla dodat zdání legitimacy účast farářky z Ústí nad Labem. Policie reagovala tak, že shromáždění rozpustila a po neuposlechnutí výzvy k rozejití, účastníky, mezi nimiž byli i bývalí ministři Michael Kocáb a Ondřej Liška, rozehnala.<sup>132</sup>

Obdobný případ se odehrál i 9. dubna 2011 v Krupce. Jednalo se opět o shromáždění DSSS, proti kterému svolala iniciativa „V Ústí neonacisty nechceme“ shromáždění, které označila jako církevní. Uvedeného shromáždění se skutečně zúčastnilo několik duchovních, kteří po domluvě s policií četli písmo a zpívali písně. Následně se však shromáždění přesunulo na hlavní komunikaci, po které měl projít ohlášený průvod DSSS, který chtěli účastníci zablokovat. Policie je proto vyzvala, aby se rozešli, což účastníci neučinili, a byli proto policií z místa vytlačeni.<sup>133</sup>

Za zásahy v Krupce a Novém Bydžově byla policie kritizována ze strany některých médií a nevládních organizací, přičemž jí bylo vytýkáno, že straní pravicovým extremistům na úkor náboženského shromáždění.<sup>134</sup> Takový závěr však není opodstatněný. V první řadě je třeba podotknout, že i náboženská shromáždění podléhají režimu shromažďovacího zákona. V zákonem stanovených případech je tedy možné i jejich rozpuštění. Jediným rozdílem mezi náboženským shromážděním a shromážděními ostatními je tedy to, že náboženská shromáždění nemusejí být oznamována. Podmínky pro rozpuštění náboženského shromáždění jsou shodné

---

<sup>132</sup> ČESÁKOVÁ, Marcela. *Shromáždění 12.3.2011* [online]. 2011-03-12 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.novybydzov.cz/shromazdeni-12-3-2011/d-5716%3E>

<sup>133</sup> *Stanovisko Ministerstva vnitra k událostem v Krupce*. Ministerstvo vnitra ČR [online]. [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-udalostem-v-krupce.aspx>

<sup>134</sup> *Stanovisko Ministerstva vnitra k událostem v Krupce*. Ministerstvo vnitra ČR [online]. [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-udalostem-v-krupce.aspx>

s podmínkami pro rozpuštění ostatních shromáždění. Problematická je situace, kdy se oznámené shromáždění dostane do střetu v místě a čase se shromážděním, které není třeba oznamovat. K řešení uvedené situace se po shromáždění v Krupce vyjádřilo ministerstvo vnitra, které k tomu uvádí, že „v tomto typu konfliktu má přednost dřívější shromáždění, pokud má však jedno, nebo i více z nich, výjimky z oznamovací povinnosti, nelze závěr o tom, které je dřívější opřít o oznámení, ale musí se vycházet z jiných známých skutečností. Například se tedy může jednat o tradiční církevní procesí, veřejnou mši, svěcení kaple, poutě, přičemž jde o shromáždění v obci obecně známé“.<sup>135</sup> Ani takový výklad jednoznačnou odpověď nedává. Nutno však podotknout, že případ, kdy by oznámené a náboženské shromáždění bylo konáno ve stejném čase a místě a zároveň by obě shromáždění nemohla vedle sebe obstát, bude velmi výjimečný. Jak uvádí<sup>136</sup> ministerstvo vnitra, až do zmiňovaných událostí v Novém Bydžově a Krupce nebyl nikdy s kolizí náboženského a jiného shromáždění v praxi problém, a to i z toho důvodu, že církve tradičně svá shromáždění oznamují, i když k tomu nemají povinnost.

Ve dvou výše zmíněných případech se však ani nejednalo o náboženské shromáždění ve smyslu, ve kterém ho chápe shromažďovací zákon. Aby totiž shromáždění splňovalo podmínky § 4 odst. 1 písm. b) ShrZ, muselo by sloužit k projevům náboženského vyznání. O náboženské shromáždění se nebude jednat v případě, kdy ho sice svolává církev, ale jeho účelem je vyjádření politického názoru. Pokud by ani taková shromáždění nebylo třeba ohlašovat, jednalo by se o nepřípustné zvýhodnění církví a náboženských společností vůči ostatním skupinám obyvatel. V uvedených případech však nebyl cílem výkon náboženské svobody, ale zábránění

---

<sup>135</sup> Stanovisko ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění. Ministerstvo vnitra ČR [online]. 2011-05-25 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-nekterym-aspektum-nabozenskych-shromazdeni-postupu-pri-kolizi-vice-shromazdeni-a-aplikaci-zakona-o-policii-behem-shromazdeni.aspx>

<sup>136</sup> Stanovisko ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění. Ministerstvo vnitra ČR [online]. 2011-05-25 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-nekterym-aspektum-nabozenskych-shromazdeni-postupu-pri-kolizi-vice-shromazdeni-a-aplikaci-zakona-o-policii-behem-shromazdeni.aspx>

druhému v konání shromáždění a omezení jeho ústavně chráněných práv.<sup>137</sup> Takové shromáždění, i kdyby mělo všechny atributy náboženského shromáždění, je pak možné rozpustit postupem podle § 12 odst. 3 ShrZ.

Svébytným jevem je vznik Řádu ozubeného kola. Jedná se o náboženskou společnost s recesistickými prvky, která o sobě dala vědět v červnu 2011, kdy uspořádala procesí v Krupce, které jakožto náboženské shromáždění nebylo oznámeno. Řád původně vznikl jako reakce na názor soudního znalce Michala Mazla, že zobrazení ozubeného kola je trestným činem, přičemž jeden z jeho zakladatelů deklaroval též inspiraci Haškovou Stranou mírného pokroku v mezích zákona.<sup>138</sup> Jelikož se žádné procesí řádu nedostalo do kolize s jiným shromážděním, nebylo nutné řešit ani jeho rozpuštění z důvodu uvedeného v § 10 odst. 2 písm. b) ShrZ. Organizátoři by mohli být postíženi za přestupek z důvodu neoznámení shromáždění. Dokázat, zda se jedná o náboženské shromáždění či o shromáždění podle § 1 odst. 2 ShrZ (politicky-recesistickou akci lze pravděpodobně podřadit pod svobodu projevu), by bylo na příslušném správním orgánu.

Do budoucna pravděpodobně nelze očekávat, že by docházelo ve větší míře k pořádání falešných náboženských shromáždění za účelem obejití oznamovací povinnosti. K uvedenému závěru svádí především reakce policie, která v případě akcí v Novém Bydžově a Krupce správně vyhodnotila účelovost takového kroku a proti shromážděním energicky zasáhla, čímž dala najevo, že taktika svolání klamavého náboženského shromáždění za účelem blokace shromáždění ideových odpůrců nebude úspěšná ani v budoucnu.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> PECINA, Tomáš. *Náboženskou svobodu nelze zneužívat* [online]. 2011-04-11 [cit. 2012-11-05]

Dostupné z: <http://slepeckahul.pecina.cz/2011/04/nabozenskou-svobodu-nelze-zneuzyvat.html>

<sup>138</sup> PECINA, Tomáš. *Řád ozubeného kola* [online]. 2011-04-21 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://slepeckahul.pecina.cz/2011/04/rad-ozubeneho-kola.html>

<sup>139</sup> Kromě akcí v Novém Bydžově a Krupce lze zmínit ještě demonstraci ve Varnsdorfu ze 17. září 2011, při které policie fiktivní náboženské shromáždění rovněž rozpustila. Viz. PHAMOVÁ, Melanie. *Militantní demokracie a svoboda shromažďování*. Brno, 2012. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra politologie. Vedoucí práce Pavel Molek, str. 61 - 62

### 13.3. Přiměřenost policejních bezpečnostních opatření

Především shromáždění tzv. extremistických skupin jsou často provázena zvýšenými bezpečnostními opatřeními. Tato opatření se však mohou dostat do konfliktu s řádným výkonem shromažďovacího práva, přičemž ne vždy dojde k ideálnímu vyvážení shromažďovací svobody se zajištěním bezpečnosti.

Při některých shromážděních docházelo k tomu, že policie uzavřela prostor, ve kterém se mělo shromáždění konat a propuštěla do něj pouze osoby, které se podrobily osobní prohlídce a kontrole totožnosti, stalo se tak například v Brně v roce 2009.<sup>140</sup> Případy, kdy může policie provádět osobní prohlídku, jsou uvedeny v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Provádění preventivních osobních prohlídek všech účastníků shromáždění však není podřaditelné ani pod jeden z těchto důvodů.

K podobné situaci došlo i v roce 2011 v Přerově. Při demonstraci osob spojených s Dělnickou stranou sociální spravedlnosti došlo k uzavření části města, do které byli pouštěni pouze účastníci, kteří se podrobili kontrole dokladů.<sup>141</sup> Ani takovýto postup policie není v souladu se zákonem o policii.<sup>142</sup> Případy, kdy může policie požadovat prokázání totožnosti, jsou uvedeny v § 63 PolČR, který sice v odst. 2 písm l) obsahuje zbytkovou klauzuli, podle které může policie požadovat prokázání totožnosti i při plnění jiného úkolu, ale zároveň stanoví podmínku, že to musí být „nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti“. Při uvedeném postupu by přicházelo v úvahu použití žaloby podle § 82 *et seq.* SŘS. V důsledku pasivity těch, kterých se tyto zásahy týkají, však zatím praktické zkušenosti s obranou proti plošnému legitimování a osobním

---

<sup>140</sup> SAMEK, Martin aj. *Brnem pochodovaly stovky pravicových extremistů*. Týden.cz [online]. 2009-05-01 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: [http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/rasismus-v-cesku/on-line-brno-obsadili-pravicovi-extremiste\\_117470.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/rasismus-v-cesku/on-line-brno-obsadili-pravicovi-extremiste_117470.html)

<sup>141</sup> PECINA, Tomáš. *Přerov aneb k zákonnosti hromadných perlustrací* [online]. 2011-07-04 [cit. 2012-11-05] Dostupné z: <http://paragraphos.pecina.cz/2011/07/prerov-aneb-k-zakonnosti-hromadnych.html>

<sup>142</sup> CANDIGLIOTA, Zuzana; FOUKALOVÁ, Kristýna; KOPAL, Jiří. *Jak si počínat v kontaktu s policistou a strážníkem: policejní právo v otázkách a odpovědích*. Brno : Liga lidských práv, 2010, str.

prohlídkám chybí.<sup>143</sup> I přesto lze uzavřít, že „samotná účast na shromáždění není důvodem k lustraci účastníků, jejich kontrole, zda u sebe mají nedovolené předměty a prokazování totožnosti“.<sup>144</sup>

V souvislosti s manifestacemi u příležitosti Svátku práce 1. května 2012 mělo dojít mimo jiné k demonstraci krajní pravice a jejích odpůrců z řad anarchistů. Z důvodu zajištění bezpečnosti policie místo setkání krajní pravice hermeticky uzavřela. Stejně jako ve výše zmíněných případech došlo k omezení přístupu na shromáždění.<sup>145</sup> Zájem na ochraně zdraví a majetku se tak dostal do konfliktu se svobodou shromažďování a svobodou projevu. Otázkou pak je, zda byla míra omezení svobody shromažďování přiměřená vzhledem ke hrozbě ohrožení života, zdraví, majetku a veřejného pořádku. Stejně jako v případě shromáždění v Brně a Přerově došlo k tomu, že řada potenciálních účastníků mohla být od účasti na shromáždění odražena.

Rovněž průvod anarchistů se neobešel bez určitých restrikcí. Hned na začátku byly účastníkům odebrány tyče, na kterých nesli vlajky, po celou dobu průvodu byli účastníci obklopeni kordonem policistů tak, že nebylo možné se seznámit s obsahem jejich transparentů, navíc bylo za trvání pochodu prakticky nemožné opustit průvod nebo se k němu naopak připojit.<sup>146</sup> Svoboda účastníků vyjádřit politický názor tak byla značně okleštěna a svedena prakticky pouze na možnost provolávání hesel. V souvislosti s prvním májem 2012 ani v souvislosti s akcemi s obdobným průběhem v minulosti však pravděpodobně neexistuje soudní rozhodnutí, které by otázku přiměřenosti policejních opatření při shromáždění řešilo. Způsob vyřešení této otázky tak zatím zůstává pouze v rovině teorie.

---

<sup>143</sup> PECINA, Tomáš. *Přerov aneb k zákonnosti hromadných perlustrací* [online]. 2011-07-04 [cit. 2012-11-05] Dostupné z: <http://paragraphos.pecina.cz/2011/07/prerov-aneb-k-zakonnosti-hromadnych.html>

<sup>144</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 94

<sup>145</sup> VÝBORNÝ, Štěpán. *Střípky z 1. máje 2012 : právo shromažďovací vs. zajištění bezpečnosti* [online]. 2012-05-07 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/05/stepan-vyborny-stripky-z-1-maje-2012.html>

<sup>146</sup> VÝBORNÝ, Štěpán. *Střípky z 1. máje 2012 : právo shromažďovací vs. zajištění bezpečnosti* [online]. 2012-05-07 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/05/stepan-vyborny-stripky-z-1-maje-2012.html>



Kontrastně k výše zmíněným přehnaným a často i nezákonným opatřením Policie ČR působí tzv. vaječná kampaň vedená proti ČSSD a jejímu předsedovi Jiřímu Paroubkovi v květnu 2009. Zde naopak, ačkoli se útoky házením vajec na předvolebních mítincích ČSSD opakovaly po několik dní, nebyla policie schopna nebo ochotna provést účinná opatření, aby útokům zabránila. Důsledkem tak bylo to, že kromě materiální škody a ohrožení zdraví osob bylo i nepřipustně a soustavně omezováno jejich shromažďovací právo a svoboda projevu.<sup>147</sup>

#### 13.4. Zákaz shromáždění obecně závaznou vyhláškou

V judikatuře<sup>148</sup> Ústavního soudu se zákaz shromáždění obecně závaznou vyhláškou poprvé objevil v roce 1996, kdy jeho plénum rozhodovalo o návrhu 32 poslanců na zrušení vyhlášky vydané Zastupitelstvem městské části Brno – střed v říjnu 1993. Předmětná vyhláška upravovala režim využívání veřejného prostranství náměstí Svobody a ochranu před „*nežádoucími aktivitami*“, za které vyhláška považovala „*hlučná veřejná shromáždění, reklamní a komerčně zaměřené akce vyjma akcí pořádaných pro humanitární účely, doprovázené hudebními produkcemi, nebo jiné akce narušující běžný provoz v tomto prostoru*“. Pokud by záměr svolavatelů vyhlášece odporoval, měl úřad určit pro konání shromáždění náhradní lokalitu.

Navrhovatelé vytýkali vyhlášece rozpor s čl. 19 Listiny a s kogentními ustanoveními shromažďovacího zákona s tím, že vyhláška předem vylučuje konání shromáždění na určitém veřejném prostranství a že se vyhláškou upravují záležitosti, které lze upravit pouze zákonem. Zdůrazňovali také, že shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy. Zastupitelstvo popřelo zásah do práva občanů shromažďovat se a rozpor s čl. 19 Listiny a argumentovalo tím, že „*veřejné*

---

<sup>147</sup> KOUKAL, Josef; JANIŠ, Petr; SOUKUP, Jaroslav. *Vajíčkový protest vygradoval v Praze, na Paroubka jich letěly stovky*. Novinky.cz [online]. 2009-05-27 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/169819-vajickovy-protest-vygradoval-v-praze-na-paroubka-jich-letely-stovky.html>

<sup>148</sup> ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 40/95



*shromáždění je obecní záležitostí veřejného pořádku tak, jak má na mysli ust. § 14 odst. 1 písm. o) zákona o obcích*<sup>149</sup>

Ústavní soud se zabýval otázkou, zda se jedná o právní předpis nejen svým názvem, ale i obsahem, k čemuž se vyjádřil v tom smyslu, že v případě vyhlášky se jedná o „*akt samosprávy městské části, který z větší části pouze informuje o tom, jaké aktivity na určeném veřejném prostranství individuálně povolovány zpravidla nebudou (pokud jde tedy o ty činnosti, které povolení nepochybně podléhají, jako jsou obchodní a kulturní akce atd.) případně, pokud jde o výkon práva shromažďovacího, je dáváno potencionálním svolavatelům shromáždění na vědomí, že mohou počítat s postupem podle zákona o právu shromažďovacím, tedy s nabídnutím jiné lokality k pořádání shromáždění (zřejmě ve smyslu § 8 zákona č. 84/1990 Sb.) a patrně i se zákazem shromáždění z důvodu ochrany zájmů obyvatelstva ( § 10 odst. 3 cit. zákona )*“.

Ústavní soud nakonec vyhlášku zrušil. Ne však z důvodů tvrzených navrhovateli, ale pro rozpor s čl. 1 a čl. 104 Ústavy a § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích k čemuž uvedl: „*Nespadá tedy do samosprávné působnosti obce ani její části jakkoli výkon tohoto práva normativně upravovat, ale je věcí přenesené působnosti obce vydat v případě potřeby individuální správní akt.*“ Konstatoval také, že vyhláška může vyvolat právní nejistotu ohledně výkonu ústavně zaručeného shromažďovacího práva i jiných práv a svobod, přičemž považoval za nutné připomenout, že shromažďovací zákon stanovuje princip oznamovací a nikoli povolovací a stanovuje oprávnění a povinnosti svolavatele, účastníků i úkoly veřejné správy.

I v dalším případě<sup>150</sup> se obec odvolávala na možnost upravit obecně závaznou vyhláškou záležitosti veřejného pořádku. Jednalo se o případ, kdy město Stochov vydalo vyhlášku, která mu umožňovala určit termín konání oslav Svatováclavského posvícení a místo, na němž budou po dobu oslav umístěny prodejní stánky a zařízení lunaparků a jiných podobných atrakcí. Navrhovatel, přednosta Okresního úřadu v Kladně, však nenamítal rozpor s čl. 19 Listiny, ale dovolával se čl. 2 odst. 4 Ústavy,

---

<sup>149</sup> Zákon č. 367/1990 Sb., který byl později nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb.: „*Do samostatné působnosti obce patří zejména místní záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní (městské) policie s výjimkou rozhodování o přestupcích*”

<sup>150</sup> ÚS, sp. zn. Pl.ÚS 1/01

čl. 11 odst. 4 a čl. 26 odst. 1 Listiny, tedy zásahu do vlastnického práva a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Město Stochov požadovalo zamítnutí návrhu s tím, že „*podstatou návrhu není spor o rozsah shromažďovací svobody či o možnou míru omezování vlastnického práva a svobodného podnikání, nýbrž o rozsah míry samosprávy*“.

Ústavní soud návrhu vyhověl a vyhlášku zrušil, přitom uznal, že místní samospráva „*má nepochybně právo k vydání omezujících opatření k ochraně veřejného pořádku, nicméně osobně si práva rozhodnout přímo o termínu konání těchto oslav obec vstupuje do vztahů existujících mezi občany a církevními či jinými společenskými subjekty. Tím vystupuje ze své samostatné působnosti, jejímž pojmovým znakem je právě to, že obec spravuje samostatně "své záležitosti". Rozhodování o konání oslav Svatováclavského posvícení je tak neadekvátním prostředkem k ochraně veřejného pořádku, neboť přesahuje meze jeho lokální povahy*“. Připomněl také, že „*je nepochybně právem i jiných komunit občanské společnosti rozhodnout se, zda vůbec, případně kdy a v jakém rozsahu, se shromáždí k oslavám konaným v této souvislosti*“. Ústavní soud opět případ neposuzoval z perspektivy shromažďovacího práva. O tom, že účel Svatováclavských oslav není předmětem čl. 19 Listiny, byl přesvědčen i navrhovatel. Ústavní soud přitom uvedl, že „*samotné vyjádření "Oslavy Svatováclavského posvícení" navozuje úzkou souvislost s církevním výročím, vztahujícím se k osobě sv. Václava, a to nejen s náboženskými oslavami a obřady s tímto křesťanským svátkem spojenými, ale i zvyky a konvencemi, jež si občanská společnost ve svém historickém vývoji ve vztahu k tomuto svátku vytvořila i mimo rámec církevních struktur*“. Zásah do svobody shromažďovací by bylo možné spatřovat v tom, že pokud by bylo ohlášeno shromáždění (lhostejno zda církevní či občanské) za účelem uvedeným ve vyhlášce, účastníci by se mohli shromáždit pouze v místě a čase stanoveném městskou radou.<sup>151</sup>

Závěrem lze říci, že zákaz či omezení shromažďovacího práva obecně závaznou vyhláškou nelze považovat za zákaz shromáždění *ex lege* a že jedinou úpravou obecně

---

<sup>151</sup> Vyhláška byla vydána 19. června 2000, o 10 dní později byl přijat zákon č. 245/2000 Sb., kterým se 28. září prohlašuje za státní svátek a den české státnosti. V tento den se tradičně koná řada shromáždění spadajících pod ShrZ.

závazného charakteru, kterou může orgán na obecní úrovni vydat, je určení místa, kde lze konat shromáždění bez oznámení a stanovení doby, kdy se taková shromáždění konat nesmějí podle § 4 odst. 3 ShrZ.<sup>152</sup> Při vydávání obecně závazných vyhlášek zastupitelstva obcí „*musí respektovat stávající právní úpravu, tedy existenci zákonů, jakožto norem vyšší právní síly a nejsou oprávněna k tomu, aby právní vztahy takto upravené upravovala obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem*“<sup>153</sup> Ústavní soud rovněž konstatuje, že „*není přípustné, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou povinnosti, které jsou již stanoveny zvláštním zákonem*“.<sup>154</sup>

## 14. Závěr

Svoboda shromažďování má v českém právním řádu své pevné místo vedle ostatních ústavních práv a svobod. I přesto, že se v médiích i mezi veřejností často mluví o tzv. „nepovolených demonstracích“, povolovací režim, který převládal v minulosti, zcela ustoupil režimu oznamovacímu, což nedvojznačně stanovuje Listina základních práv a svobod.

Přesto, že samotný zákon o právu shromažďovacím byl za více než 20 let své účinnosti novelizován pouze šestkrát, prodělalo shromažďovací právo značný vývoj. Stalo se tak zejména díky vlivu judikatury, kdy domácí soudy postupně vyjasňovaly meze svobody shromažďování. Snahy veřejné správy o omezování shromažďovacího práva tak postupně ztrácejí na intenzitě. Významnou úlohu má rovněž judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Autor práce zastává názor, že zásahy do svobody shromažďování by měly být co možná nejmenší. Snahy o zpřísnění podmínek pro pořádání demonstrací v zemi, kde k násilným a protizákonným demonstracím dochází jen velmi zřídka, jsou zbytečné. V porovnání s jinými zeměmi jsou v České republice manifestace poměrně klidné. Dalo by se naopak uvažovat o tom, že ve shromažďovacím zákoně dojde k určitým

---

<sup>152</sup> ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 107

<sup>153</sup> ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 69/04

<sup>154</sup> ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 69/04

uvolněním. Jedná se především o striktní zákaz zahalování. Současná úprava přináší účastníkům shromáždění mnohé nepříjemnosti, aniž by na druhé straně její pozitiva byla jednoznačná. Ten, kdo bude chtít skrýt svůj obličej, učiní tak i navzdory hrozbě pokuty. Řada účastníků bude naopak zbytečně posouvána do role těch, kteří porušují zákon. Z uvedených důvodů by bylo vhodné uvažovat o návratu ke stavu před novelou, která rozšířila zákaz zahalování plošně na celé shromáždění, popřípadě zvážit úplné odstranění uvedeného ustanovení.

V souvislosti se zkoumáním „oznámeného účelu“ shromáždění lze konstatovat, že by byl na místě spíše restriktivní výklad uvedeného pojmu. V opačném případě, tedy pokud by bylo možné zkoumat domnělý „skutečný účel“ shromáždění, by se otevírala cesta pro zakazování shromáždění politických protivníků ze zástupných důvodů, daných například osobou svolavatele nebo blízkostí některého konkrétního výročí. I při stanovení požadavku silného důkazního břemene zde dochází k presumování závadnosti účelu shromáždění. V daném případě by se jevilo jako vhodnější vyčkat, zda opravdu oznámený účel shromáždění pouze zastírá účel skutečný, který je v rozporu se zákonem, a následně, pokud se domněnka potvrdí, shromáždění rozpustit. Zásah slabší intenzity v podobě rozpuštění shromáždění by tak měl mít přednost před závažnějším zásahem v podobě apriorního zákazu shromáždění.

Jako nedostatečné se jeví to, že v zákoně o právu shromažďovacím je za přestupek, při kterém někdo jinému úmyslně zabrání v podstatném rozsahu ve výkonu práva shromažďovacího, stanovena pokuta pouze ve výši 1 000 Kč. I přesto, že jsou závažnější zásahy do výkonu shromažďovacího práva chráněny i trestněprávními předpisy, by bylo vhodné toto opomenutí napravit a sankci za tento zásah do svobody shromažďování zpřísnit, a to tím spíše, že se jedná o jednu ze základních ústavních svobod. Za účelem ochrany pokojného průběhu shromáždění lze rovněž uvažovat o posílení pravomocí svolavatele a pořadatelů.

Ze stávající německé úpravy by bylo možné se inspirovat především možností stanovit určitá omezení pro shromáždění. Uvedený institut by však neměl být nástrojem ke zbytečnému stanovování povinností svolavatelům a účastníkům shromáždění, ale spíše způsobem jak umožnit, aby se mohla konat i ta shromáždění, která by podle stávající právní úpravy byla zakázána.

I přes vývoj, který shromažďovací právo za poslední dobu urazilo, zůstává řada otázek, které dosud nebyly vyřešeny. Ať už se jedná o problém dlouhodobého zabránění veřejného prostranství nebo o plošné legitimování účastníků shromáždění, bude záležet především na dotčených osobách, zda se budou proti zásahům do svých ústavně zaručených práv aktivně bránit, nebo zda zvolí cestu pasivity a nečinnosti. S ohledem na předchozí rozhodovací praxi soudů, které se často stavěly proti snahám o omezování politických práv, lze očekávat, že i v budoucnu bude jejich přístup obdobný. Avšak stejně jako v minulosti, bude i v budoucnu platit staré pravidlo, že práva patří bdělým.

## **Použité zkratky**

<b>ESD</b>	Evropský soudní dvůr
<b>EÚLP</b>	Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8
<b>KS</b>	krajský soud
<b>LZPS</b>	Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
<b>MPOPP</b>	Vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
<b>MS</b>	městský soud
<b>NS</b>	Nejvyšší soud
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud
<b>Ozř</b>	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
<b>PolČR</b>	Zákon č. 273/2008 Sb., o policii České republiky
<b>PřesZ</b>	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
<b>ShrZ</b>	Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
<b>SpŘ</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>SŘS</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>TrZ</b>	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
<b>VersG</b>	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz – zákon o shromažďování) ze dne 15. 11. 1978

## Seznam použité literatury

### Knižní publikace

- CANDIGLIOTA, Zuzana; FOUKALOVÁ, Kristýna; KOPAL, Jiří. *Jak si počínat v kontaktu s policistou a strážníkem: policejní právo v otázkách a odpovědích*. Brno : Liga lidských práv, 2010. ISBN 978-80-87414-01-9.
- ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím : Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-306-6.
- FRYŠTÁK, Marek aj. *Trestní právo hmotné : zvláštní část*. Ostrava : KEY Publishing, 2009. ISBN 978-80-7418-040-8.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-85-6.
- HRUBÝ, Miloš; ČERNÝ, Jan. *Nezvaní Hosté : sborník textů pro města a obce, které se zamýšlejí nad možností aktivně bránit shromážděním z nenávisti*. Praha : Člověk v tísni, 2009. ISBN 978-80-86961-75-0.
- JELÍNEK, Jiří aj. *Trestní právo hmotné*. 2. vyd. Praha : Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-49-3
- JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha : ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-279-2
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád : Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-157-4.
- JIRÁSEK, Jiří. Ke svobodě shromažďování. In KLÍMA, Karel; JIRÁSEK, Jiří (eds.). *Pocta Jánu Gronskému*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, s. 232-240. ISBN 978-80-7380-094-9
- KLÍMA, Karel aj. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 2. díl. ISBN 978-80-7380-140-3.

- KOPAL, Jiří. *Občan, zákon a policie*. Brno : Ekologický právní servis, 2002. ISBN 80-86544-02-8.
- MALÝ, Karel aj. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přepr. vyd. Praha : Linde, 2003. ISBN 80-7201-433-1.
- MINISTERSTVO VNITRA. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*. Praha : Ministerstvo vnitra české republiky, 2009.
- PAVLÍČEK, Václav aj. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář*. 2. dopl. a podst. rozš. vyd. Praha : Linde, 2002. 2. díl : Práva a svobody. ISBN 80-7201-391-2.
- PAVLÍČEK, Václav aj. *Ústavní právo a státověda*. Praha : Linde, 2004. II. díl : Ústavní právo České republiky : Část 2. ISBN 80-7201-472-2
- PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo ústavní*. Praha : Jednota právnická, 1898. Část třetí : Ústava říšská.
- SELTENREICH, Radim aj. *Dějiny evropského kontinentálního práva*. Praha : Linde, 2003. ISBN 80-7201-387-4.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktual. a přepr. vyd. Praha : ASPI, 2009. ISBN 987-80-7357-382-9
- VANGELI, Benedikt. *Zákon o Policii České republiky*. Praha : C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-142-0

### **Odborné časopisy**

- BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezování shromažďovacího práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3, s. 175-182. ISSN 1210-9126
- ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*. 2008, roč. 16, č. 5, s. 157-167. ISSN 1210-6410.



- FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 16, s. 571-577. ISSN 1210-6410.
- JAMBOROVÁ, Kateřina. Co ještě lze považovat za shromáždění. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 3, s. 94-97. ISSN 1210-6410.
- JAMBOROVÁ, Kateřina. Shromažďovací zákon a oznámený účel shromáždění. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č.4, s. 243-251. ISSN 0139-6005.
- MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacího práva na našem území. *Právní obzor*. 1991, roč. 74, č. 9-10, s. 490-504. ISSN 0032-6984
- PALÁČEK, Milan; VRONSKÁ, Stanislava. Krizový zákon s komentářem. *Poradce*. 2003, roč. 8, č. 13. Dostupný také z WWW: <[http://www.mesto-vlasim.cz/data/usr\\_001\\_novy\\_adresar\\_vlasim/zakon\\_240.pdf](http://www.mesto-vlasim.cz/data/usr_001_novy_adresar_vlasim/zakon_240.pdf)>. ISSN 1211-2437
- WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č.2, s. 65-90. ISSN 0139-6005.

### **Právní předpisy**

- Ústavní listina rakouského císařství z 25. dubna 1848 (Pillersdorfova)
- Ústava rakouské říše ze dne 4. března 1849 (Stadionova)
- Císařský patent č. 151/1849 ř. z.
- Císařský patent č. 171/1849 ř. z.
- Císařský patent č. 3/1852 ř. z.
- Prosincová ústava ze dne 21. prosince 1867 (tvořená patenty č. 141–147/1867 ř.z.)
- Zákon č. 135/1867 ř. z., o právě shromažďovacím
- Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého
- Zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky

- Zákon č. 309/1921 Sb. z. a n., proti útisku a na ochranu svobody ve shromážděních
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- Zákon č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních
- Vyhláška ministra vnitra č. 320/1951 Ú. 1., o dobrovolných organizacích a shromážděních
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- Zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
- Zákon č. 23/1991 Sb., jímž se uvozuje Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
- Zákon č. 273/2008 Sb., o policii České republiky
- Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon
- Zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

- Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě
- Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
- Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Sdělení č. 169/1991 Sb., o uložení listiny o přístupu České a Slovenské Federativní Republiky k Opčnímu protokolu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech, sjednanému v New Yorku dne 16. prosince 1966
- Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8
- Vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- Vyhláška č. 95/1974 Sb., o Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace
- Nařízení hlavního města Prahy č. 19/2004

### **Judikatura**

- *Schmidberger proti Rakousku*, rozhodnutí ESD ze dne 12. 06. 2003, případ č. C-112/00
- *Alekseyev proti Rusku*, rozsudek ESLP ze dne 21. 10. 2010, stížnost č. 4916/07, 25924/08 a 14599/09
- *Öllinger proti Rakousku*, rozsudek ESLP ze dne 29. 06. 2006, sp. zn. 76900/01

- *Plattform „Ärzte für das Leben“ proti Rakousku*, rozsudek ESLP ze dne 21. 07. 1988, stížnost č. 10126/82
- *Stankov a Ilinden proti Bulharsku*, rozsudek ESLP ze dne 02. 10. 2001, stížnost č. 29221/95 a 29225/95
- *Sunday Times proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 26. 04. 1979, stížnost č. 6538/74
- *Vajnai proti Maďarsku*, rozsudek ze dne 08. 07. 2008, stížnost č. 33629/06
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 09. 1997, sp. zn. 30 Ca 124/95
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 05. 2000, sp. zn. 30 Ca 246/2000
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 05. 10. 2011, sp. zn. 57 A 66/2011-102
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 05. 2000, sp. zn. 28 Ca 150/2000
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 08. 2000, sp. zn. 28 Ca 255/2000
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2007, sp. zn. 8 Ca 323/2007
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 08. 11. 2007, sp. zn. 5 Ca 325/2007-63
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 09. 10. 1997, sp. zn. 2 Tzn 85/97
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 05. 10. 2000, sp. zn. 30 Cdo 1842/2000
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 6 Tdo 1492/2010
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 02. 2009, sp. zn. 1 As 107/2008–100
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 04. 2009, sp. zn. 1 As 30/2009-70
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 02. 2008, sp. zn. 2 As 17/2008–77
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, sp. zn. 3 As 19/2007–55

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 04. 09. 2007, sp. zn. 5 As 26/2007 – 86
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 05. 11. 2007, sp. zn. 8 As 51/2007–67
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 08. 2009, sp. zn. 8 As 7/2008–116
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 07. 1997, sp. zn. III. ÚS 359/96
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 07. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 04. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 08. 03. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 07. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 1/01

### Elektronické zdroje

- ČESÁKOVÁ, Marcela. *Shromáždění 12.3.2011* [online]. 2011-03-12 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.novybydzov.cz/shromazdeni-12-3-2011/d-5716%3E>
- *Kam s pražským hyde parkem? Praha 3 uvažuje o Parukářce*. Pražský deník [online]. 2008-01-22 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: [http://prazsky.denik.cz/zpravy\\_region/hydepark20080121.html](http://prazsky.denik.cz/zpravy_region/hydepark20080121.html)
- KLAUS, Václav. *Prohlášení prezidenta republiky k petici 13 velvyslanců ohledně chystané „Prague Pride“* [online]. 2011-08-08 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/7025.shtml>
- KOHOUTOVÁ, Martina. *Stanovisko k rozsudku ve věci zásahu policistů na Šumavě* [online]. 2011-11-01 [cit. 2012-11-08]. Dostupné z:

<http://www.policie.cz/clanek/web-informacni-servis-zpravodajstvi-stanovisko-k-rozsudku-ve-veci-zasahu-policistu-na-sumave.aspx>

- KOUKAL, Josef; JANIŠ, Petr; SOUKUP, Jaroslav. *Vajíčkový protest vygradoval v Praze, na Paroubka jich letěly stovky*. Novinky.cz [online]. 2009-05-27 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/169819-vajickovy-protest-vygradoval-v-praze-na-paroubka-jich-letely-stovky.html>
- PECINA, Tomáš. *Náboženskou svobodu nelze zneužívat* [online]. 2011-04-11 [cit. 2012-11-05] Dostupné z: <http://slepeckahul.pecina.cz/2011/04/nabozenskou-svobodu-nelze-zneuzivati.html>
- PECINA, Tomáš. *Přerov aneb k zákonnosti hromadných perlustrací* [online]. 2011-07-04 [cit. 2012-11-05] Dostupné z: <http://paragraphos.pecina.cz/2011/07/prerov-aneb-k-zakonnosti-hromadnych.html>
- PECINA, Tomáš. *Řád ozubeného kola* [online]. 2011-04-21 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://slepeckahul.pecina.cz/2011/04/rad-ozubeneho-kola.html>
- SAMEK, Martin aj. *Brnem pochodovaly stovky pravicových extremistů*. Týden.cz [online]. 2009-05-01 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: [http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/rasismus-v-cesku/on-line-brno-obsadili-pravicovi-extremiste\\_117470.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/rasismus-v-cesku/on-line-brno-obsadili-pravicovi-extremiste_117470.html)
- *Stanovisko ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění*. Ministerstvo vnitra ČR [online]. 2011-05-25 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-nekterym-aspektum-nabozenskych-shromazdeni-postupu-pri-kolizi-vice-shromazdeni-a-aplikaci-zakona-o-policii-behem-shromazdeni.aspx>
- *Stanovisko Ministerstva vnitra k událostem v Krupce*. Ministerstvo vnitra ČR [online]. [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-udalostem-v-krupce.aspx>

- VÝBORNÝ, Štěpán. *Strípky z 1. máje 2012 : právo shromažďovací vs. zajištění bezpečnosti* [online]. 2012-05-07 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/05/stepan-vyborny-stripky-z-1-maje-2012.html>
- ZAVADIL, Evžen. *Židé zablokovali místa ke shromáždění*. Plzeňský deník [online]. 2008-02-12 [cit. 2012-11-05]. Dostupné z: [http://plzensky.denik.cz/zpravy\\_region/zide-zablokovali-mista-ke-shromazdeni20080212.html](http://plzensky.denik.cz/zpravy_region/zide-zablokovali-mista-ke-shromazdeni20080212.html)

### Ostatní zdroje

- GAWRON, Tomáš. *Svoboda shromažďování a extremismus*. Olomouc, 2010. Diplomová práce. Univerzita Palackého, Právnická fakulta. Vedoucí práce Michal Bartoň.
- LEAPMAN, Michael. *Londýn : Společník cestovatele*. Přel. Lenka Svobodová. Praha : Ikar, 2002. Přel. z London. ISBN 80-7202-949-5
- MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Návrh zákona o podmínkách konání některých shromáždění*. Dostupné z: [www.blisty.cz/kfoto/czechtek05/zak-nkt-shrom.doc](http://www.blisty.cz/kfoto/czechtek05/zak-nkt-shrom.doc)
- PHAMOVÁ, Melanie. *Militantní demokracie a svoboda shromažďování*. Brno, 2012. Diplomová práce. Masarykova Univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra politologie. Vedoucí práce Pavel Molek.
- TIMURA, Petr. *Šumavská blokáda*. Praha, 2012. Studentská vědecká a odborná činnost. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Konzultant Marek Antoš.

## Abstract

This thesis concerns the current legislation and practical issues of the right to assemble in the Czech Republic. In the introduction is described the development of the right of assembly from the year 1948 until the adoption of the current law, the Right of Assembly Act. The present legislation is based on the notifying principle. An Assembly shall therefore not be subject to permission of public authority.

The legal framework of the right to assemble at national level consists primarily of Article 19 of the Charter of Rights and Freedoms and the Act No. 84/1990 Coll., on the Right of Assembly. In the field of international law is the respective regulation included mainly in the article 21 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

The work describes the most important institutes of the right of assembly, such as the convening of the assembly and the convening person, the rights and obligations of the convener, participants and the authority, spontaneous gatherings, prohibition and dissolution of an assembly. More attention is paid to situations where there are conflicts between the convener and the authority, which strives to prevent some assemblies. This was also the question of so-called "announced purpose" of an assembly, examination of the convening person or in the case of relation of the time and place of an assembly to specific historical events. These contradictions are gradually addressed and clarified in the case law of national courts and the European Court of Human Rights. However, a number of questions is still waiting for answers.

The paper also analyses in detail the reasons for the prohibition of the assembly. The attention is stepwise paid to the *ex lege* prohibition, prohibition due to a collision with the Constitution and laws, threat to the health of participants, transport and supply constraints and a prior notification of a competing assembly, as well as the procedure of deciding on the ban. Interpretation is again supplemented by specific cases from the decision-making practice of courts.

Attention is also paid to protection of the right to assemble in the criminal law and offenses against the right to assemble, where there are concerned both a punitive



sanction to participants of an assembly and the protection of an assembly from intruders. The conclusion describes some of the contentious and controversial issues relating to the right to assemble.

In several places, the author of this thesis also suggests some changes in the current legislation, as well as more permissive approach on issues limiting the right of assembly.

## Shrnutí

Tato diplomová práce se zabývá současnou právní úpravou a praktickými otázkami shromažďovacího práva v České republice. V úvodu je sledován vývoj shromažďovacího práva od roku 1848 až do přijetí současného zákona o právu shromažďovacím. Současná právní úprava je založena na principu ohlašovacím. Shromáždění tedy nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.

Právní rámec shromažďovacího práva je na vnitrostátní úrovni tvořen především článkem 19 Listiny základních práv a svobod a zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. V oblasti mezinárodního práva obsahují příslušnou úpravu hlavně článek 21 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Práce popisuje nejdůležitější instituty shromažďovacího práva, jako jsou svolání shromáždění a osoba svolavatele, práva a povinnosti svolavatele, účastníků a úřadu, spontánní shromáždění, zákaz a rozpuštění shromáždění. Větší pozornost je věnována situacím, kdy dochází ke střetům mezi svolavatelem a veřejnou správou, která má snahu zabránit některým shromážděním. Tak tomu bylo u otázky tzv. „oznámeného účelu“ shromáždění, zkoumání osoby svolavatele nebo v případě vazby času a místa shromáždění k určitým historickým událostem. Tyto rozpory jsou postupně řešeny a vyjasňovány v judikatuře vnitrostátních soudů i Evropského soudu pro lidská práva. Řada otázek však na své zodpovězení teprve čeká.

V práci jsou dále podrobně rozebrány důvody zákazu shromáždění. Postupně je věnována pozornost zákazu *ex lege*, zákazu z důvodu kolize s ústavou a zákony, ohrožení zdraví účastníků, omezení dopravy a zásobování a předchozího oznámení konkurujícího shromáždění, jakož i postup při rozhodování o zákazu. Výklad je opět doplněn o konkrétní případy z rozhodovací praxe soudů.

Pozornost je dále věnována ochraně shromažďovacího práva v trestněprávních předpisech a přestupkům proti právu shromažďovacímu, kde jde jednak o sankční postih účastníků shromáždění, jednak o ochranu shromáždění před narušiteli. V závěru

práce jsou popsány některé ze sporných a kontroverzních otázek kolem shromažďovacího práva.

Na několika místech autor práce rovněž navrhuje dílčí změny v současné právní úpravě, jakož i volnější přístup v otázkách omezování shromažďovacího práva.

## **Klíčová slova**

shromažďovací právo

freedom of assembly