

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

SHROMAŽŤOVACÍ PRÁVO V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

Bc. Jakub BRADA

Plzeň 2018

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA ÚSTAVNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

SHROMAŽŤOVACÍ PRÁVO V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

Bc. Jakub Brada

Právo a právní věda

Právo

Vedoucí práce: JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Katedra ústavního a evropského práva

Plzeň 2018

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně s použitím literatury a zdrojů v práci uvedených.

V Plzni dne 20.3.2018

.....

Bc. Jakub Brada

Chtěl bych tímto poděkovat JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za cenné a užitečné rady, věcné připomínky a maximální vstřícnost při konzultacích.

Obsah

Úvod.....	1
1 Historický vývoj shromažďovacího práva	3
2 Prameny shromažďovacího práva.....	7
2.1 Mezinárodní prameny.....	7
2.2 Ústavní úprava.....	11
2.3 Zákonná úprava	12
3 Výkon shromažďovacího práva	15
3.1 Svolaatel - oznamovací povinnost a příprava shromáždění	15
3.2 Průběh shromáždění	23
A) Oprávnění a povinnosti svolavatele	24
B) Povinnosti účastníků	30
C) Pravomoci úřadu	33
3.3 Skončení shromáždění.....	37
4 Omezení shromažďovacího práva.....	38
4.1 Zákaz shromáždění.....	39
A) Zákaz spočívající ve vadném účelu shromáždění.....	40
B) Zákaz spočívající v nevhodném místě shromáždění.....	44
4.2 Rozpuštění shromáždění.....	50
A) Shromáždění zakázaná ex lege nebo správním rozhodnutím	51
B) Neoznámená shromáždění	51
C) Shromáždění odchylné se od oznámeného účelu	52
D) Shromáždění spojená s trestnou činností účastníků.....	54
E) Shromáždění porušující podmínky stanovené Úřadem.....	55
F) Shromáždění, porušující zákaz ozbrojování a maskování.....	55
4.3 Stanovení podmínek pro konání shromáždění	56

5	Návrhy de lege ferenda a de constitutione ferenda	60
	Závěr	63
	Resume.....	69
	Použité prameny a literatura.....	70
	Monografie	70
	Odborné články	72
	Akademické práce	72
	Elektronické články a jiné elektronické dokumenty	73
	Právní předpisy	73
	Mezinárodní smlouvy.....	75
	Judikatura	75
	Správní rozhodnutí	78

Úvod

Shromažďovací právo je jedním ze základních lidských práv, jehož realizace představuje možnost participace na věcech veřejných, a tudíž je nezbytným politickým právem v demokratické společnosti, byť shromáždění není omezeno pouze na politická témata. Účast na shromáždění je vlastně specifickou formou svobody projevu, neboť takovou účastí lze vyjádřit přizeň s určitým tématem shromáždění, popřípadě vyjádřit na něm určité myšlenky a to nejrůznějšího charakteru. Je to tedy právo, které v sobě zahrnuje (resp. může zahrnovat) výkon i jiných politických práv, zejména svobody projevu, ale také právo petiční či právo na svobodné volby.¹ V některých zemích je shromažďovací právo také spojováno (poněkud tragicky) i s právem na život či osobní svobodou. Takovým příkladem je např. Nigérie, kde došlo k popravě čtyř aktivistů za to, že svolali shromáždění.² V českém právním řádu je však shromažďovací právo ústavně zaručeno a chráněno, stejně jako ostatní zmíněná práva.

Shromažďovací právo je velmi aktuálním tématem s ohledem na nedávné demonstrace a také na nedávnou novelu zákona o právu shromažďovacím.

Motivem pro sepsání této práce je kromě výše zmíněného i to, že v současné době je shromažďovací právo poněkud opomíjeno z hlediska jeho důležitosti a rovněž není příliš právnické literatury na toto téma. Shromažďovacímu právu se podrobně věnuje zejména Komentář k zákonu o právu shromažďovacím od Černého a Lehké a dále dílo Molka o politických právech. Jinak je shromažďovací právo spíše okrajově pojato v učebnicích ústavního a správního práva. Tím je dán samozřejmě prostor pro větší odborné bádání v tomto právním odvětví. Dalším motivem je i to, že autor této práce se tímto tématem zabýval v rámci studentské vědecké odborné činnosti a také v rámci studentské grantové soutěže na Katedře ústavního a evropského práva Fakulty právnické ZČU v Plzni.

Cílem této práce je především podat celkový obraz o právní úpravě shromažďovacího práva v České republice s důrazem na průběh jeho výkonu. Dále si tato práce klade za cíl podrobnější rozbor problematických ustanovení shromažďovacího zákona z pohledu české a evropské judikatury. V návaznosti na rozbor problematických ustanovení

¹ MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 250-251. Lidská práva. ISBN 978-80-7478-502-3.

² Blíže viz rozhodnutí Africké komise pro lidská práva ze dne 31.10.1998, stížnosti č. 137/94, 139/94, 154/96, 161/97.

shromažďovacího zákona chce tato práce dále nabídnout určité úvahy de lege ferenda možného budoucího vývoje práva shromažďovacího.

Práce je rozdělená do pěti kapitol. V první kapitole bude stručně pojednáno o historickém vývoji právní úpravy shromažďovacího práva na našem území od roku 1848 do roku 2016, přičemž pozornost bude především věnována samotnému ústavnímu pojetí tohoto práva v jednotlivých historických obdobích a jeho změnám.

Druhá kapitola je zaměřena na prameny shromažďovacího práva, přičemž je rozdělena do tří podkapitol podle jednotlivých úrovní formálních pramenů majících význam pro Českou republiku. V této kapitole resp. podkapitolách budou rozebrány jednak základní lidskoprávní dokumenty zakotvující shromažďovací právo, které budou vzájemně komparovány, a dále právní předpisy České republiky ústavní a zákonné úrovně v jejich základních rysech a principech.

Ve třetí kapitole bude pojednáno o samotném výkonu shromažďovacího práva, přičemž pozornost nebude věnována toliko procesní části, nýbrž bude pojednáno i o hmotněprávních pojmech, zejména subjektech, objektu a obsahu shromažďovacího práva. Tato kapitola je pak dále rozdělena do tří podkapitol z hlediska procesu výkonu shromažďovacího práva.

Čtvrtá kapitola se bude podrobně věnovat procesním způsobům omezení shromažďovacího práva z pohledu zákona o právu shromažďovacím a to konkrétně zákazu shromáždění, rozpuštění shromáždění a novému způsobu stanovení podmínek pro konání shromáždění. Tyto jednotlivé způsoby omezení budou rozebrány především z praktického hlediska způsobů jejich využití, přičemž pro tento účel zde bude rozebrána i soudní judikatura.

Pátá kapitola bude věnována úvahám de lege ferenda, které budou navazovat na rozbor jednotlivých problematických ustanovení právní úpravy shromažďovacího práva. Tato kapitola také podá konkrétní možné návrhy změn shromažďovacího zákona.

Pro zpracování této práce byla zvolena metoda analýzy právní úpravy (především Listiny základních práv a svobod a zákona o právu shromažďovacím) a soudní judikatury (především Nejvyššího správního soudu ČR, Ústavního soudu ČR a Evropského soudu pro lidská práva) a metoda komparace (především s německou právní úpravou)

1 Historický vývoj shromažďovacího práva

Shromažďovací právo má ve světovém měřítku velmi dlouhou historii, která svým významem dalece přesahuje vznik klasických teorií o lidských právech³ a tím i obvyklé řazení práv politických do druhé generace.

Ústavní začátek na našem území, představovaný Pillersdorfovou ústavou ze dne 25. dubna 1848, obsahoval určitá základní lidská práva a svobody, nicméně shromažďovací právo nikoliv. Tato ústava byla oktrojovaná, neprošla zákonodárným procesem a nikdy nevešla v platnost. Až Kroměřížská ústava, kterou vypracovala tříčlenná komise říšského sněmu, obsahovala úpravu svobody shromažďovací, přičemž byla ovlivněna americkou ústavou a francouzskou ústavou z roku 1791. Kroměřížská ústava též nikdy nevešla v platnost, neboť říšský sněm byl dne 7. března 1849 rozpuštěn a v zápětí byla vyhlášena nová, oktrojovaná ústava, známá jako Březnová ústava, neboli Stadionova. Tato ústava byla vyhlášena 7. března 1849 a její součástí byl i patent, který upravoval základní občanská práva, který v § 7 obsahoval mj. i právo shromažďovací. Výkon shromažďovacího práva byl podmíněn tím, „že se nepřičí právu a není nebezpečen státu.“⁴ Podobně jako dubnová ústava, ani ústava březnová nebyla nikdy realizována. Nicméně některá ustanovení byla realizována skrze patenty a ministerská nařízení. Shromažďovací právo zaručoval císařský patent č. 151/1849 ř. z. a jeho výkon byl upraven patentem č. 171/1849 ř. z.

Následný tzv. Bachův absolutismus patent č. 151/1849 ř. z. zrušil a prvním z tzv. silvestrovských patentů byla zrušena i Březnová ústava. Po těchto zrušujících patentech přes Říjnový diplom, Únorovou ústavu a Rakousko-uherské vyrovnání byla v prosinci 1867 přijata nová a zároveň z této „série“ poslední ústava, nazývaná jako prosincová. Prosincová ústava se skládala ze zákonů č. 141-147/1867 ř. z. Shromažďovací právo bylo zakotveno v článku 12 Prosincové ústavy, společně s právem spolčovacím. Ještě před vydáním Prosincové ústavy byl přijat zákon o právě shromažďovací č. 135/1867 ř. z.. Zákon o 21 paragrafech znamenal v tehdejší době značný pokrok ve shromažďovací svobodě, byť právní úprava měla určité nedostatky. Z působnosti zákona byly taxativně vyloučeny voličské schůze, schůze posluchačů vysokých škol, veřejné radovánky, veselky, slavnosti, průvody

³ ROBERTSON, David. *A dictionary of human rights*. 2nd ed. London: Europa, 2004, s. 89. ISBN 0203486889.

⁴ Srov. § 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*“

(pokud se konaly obvyklým způsobem) a schůze omezující se na zvané hosty. V posledně jmenovaném případě praxe dovodila, že je třeba písemné pozvánky na určité jméno.^{5 6} U shromáždění, která se konala v uzavřené místnosti, stačilo ohlášení úřadu alespoň tři dny předem. Pokud se shromáždění konalo pod otevřeným nebem, vyžadovalo se speciální úřední povolení (povolovací princip).⁷ Zákon obsahoval i skutkové podstaty přestupků proti výkonu shromažďovacího práva, jejichž naplnění bylo trestáno peněžitým trestem nebo odnětím svobody až na 6 týdnů. Pachatelé však byli nezřídka trestáni podle trestního zákona, přičemž takto uložené tresty byly mnohem vyšší.

Právní úprava shromažďovacího práva rakouská byla v zásadě převzata po vzniku Československé republiky.⁸ V roce 1920 byla přijata nová ústava, zakotvující právo shromažďovací v § 113, přičemž podrobnější úpravu delegovala na zákon, což byl zákon č. 135/1867 ř. z., který byl na základě zákona č. 11/1918 Sb. převzat právě z předchozí právní úpravy v Rakousku-Uhersku, přičemž zde zůstal zachován i povolovací princip pro shromáždění, mající se konat pod širým nebem. Ochranu shromažďovacího práva měl pak poskytovat § 4 a § 5 zákona č. 309/1921 Sb. z. a n. proti útisku a na ochranu svobody ve shromážděních. Tento zákon vyústil v ostrý politický střet pravice a levice a ve společnosti způsobil to, že občané nabyli představy o „represivní účelovosti těchto norem a o jejich jednostranném používání ve prospěch momentálně vládnoucí koalice“.⁹

Ústava 9.května 1948 upravovala právo shromažďovací v § 24. Jeho výkon byl podmíněn tím, že shromážděním nebude ohroženo lidově demokratické zřízení nebo veřejný pokoj a řád.¹⁰ Toto ustanovení bylo provedeno zákonem č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních, který nahradil dosavadní převzatou rakouskou úpravu. Oproti předchozí úpravě byl tento zákon opravdu velmi stručný, když právní úpravě shromáždění se věnoval pouze v §6 a v §7, přičemž v §6 pouze recykloval ústavou zaručený výkon shromažďovacího práva a jeho limity a v § 7 stanovil povinnost pro všechny účastníky shromáždění dbát o udržení pořádku. Zákon pak podrobnější úpravu přenechal v § 8 podzákoným právním předpisům a tato „možnost“ terciární tvorby práva byla velmi

⁵ PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo ústavní. Praha : Jednota právnická, 1898. Část třetí : Ústava říšská, s. 98

⁶ §4 a §5 zákona ze dne 15. listopadu 1867 o právě shromažďovacím č. 135/1867 ř. z.

⁷ §3 Tamtéž (vložit citaci – adamová, soukup prameny k dějinám práva v českých zemích – str. 293

⁸ MALÝ, Karel aj. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4. přepr. vyd. Praha : Linde, 2010, s. 298, ISBN 978-80-87212-39-4

⁹ Tamtéž s. 357

¹⁰ Srov. §24 úst. Zák. č. 150/1948 Sb., Ústava. Dostupné z https://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1948.html

kritizována z řad odborné veřejnosti.¹¹ Tímto podzákoným předpisem pak byla vyhláška ministra vnitra ze dne 29. září 1951 o dobrovolných organizacích a shromážděních. Tato právní úprava z větší části opustila povolovací princip shromáždění a nahradila jej principem ohlašovacím s tím, že některá shromáždění nemusela být ohlašována. Výjimkou z ohlašovacího principu byla shromáždění, která se měla konat na pozemních komunikacích a spočívala v tom, že na „veřejných silnicích a v jejich sousedství třeba povolení, jestliže by provozem těchto podniků mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu.“¹²

Ústava z roku 1960 zakotvila shromažďovací právo a právo pouličních průvodů v čl. 28 s tím, že šlo o pouhou proklamaci těchto svobod s tím, že k jejich provedení zákonem nikdy nedošlo.¹³

Zákonnou úpravu shromažďovacího práva pak přinesly až polistopadové společenské změny roku 1989, kdy byla obnovena svoboda a demokracie a v důsledku toho byla přijata v březnu roku 1990 série zákonů obsahující podrobnější úpravu některých základních lidských práv a svobod včetně práva shromažďovacího, které bylo upraveno zákonem ze dne 27. března 1990, č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Přijetí Listiny základních práv a svobod znamenalo posun ve vývoji shromažďovacího práva o krok dále mj. tím, že výslovně zakázala povolovací princip pro všechna shromáždění. Následně po vzniku České republiky v roce 1993 byla Listina i shromažďovací zákon na základě recepční normy převzaty do českého právního řádu. Tento zákon, účinný do dnešního dne a mající tak skoro 30 letou tradici, prošel velkými změnami, novelizacemi, které odrážejí určitý vývoj společnosti. Předně lze říci, že tento zákon byl přijat v období jakéhosi porevolučního optimismu a v 90. letech minulého století byl vůči svolavatelům značně benevolentní a dával jim velkou míru svobody. To se později, zhruba na přelomu tisíciletí, ukázalo jako problematické, neboť se ukázalo, že ne všichni účastníci shromáždění chtějí projevovat demokratické myšlenky, ale naopak myšlenky značně antidemokratické. Jiné problémy spočívaly v tom, že odpůrci shromáždění jej sabotovali blokadou míst oznámením jiných shromáždění, na což reagovala novela provedená zákonem č. 259/2002 Sb., která zavedla lhůtu 6 měsíců před konáním

¹¹ MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacího práva na našem území. Právní obzor. 1991, roč. 74, č. 9-10, s. 500

¹² §12 vyhlášky ministra vnitra ze dne 29. září 1951, č. 320/1951 Ú.l., o dobrovolných organizacích a shromážděních.

¹³ MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacího práva na našem území. Právní obzor. 1991, roč. 74, č. 9-10, s. 501

shromáždění, před kterou nebylo možné shromáždění platně oznámit. V posledních letech se začaly objevovat určité tendence, které bychom mohli nazvat jako zneužívání shromažďovacího práva, kdy se tohoto práva začalo používat k určité legitimizaci násilí, výhrůžek apod. Dalším z řad problémů, které se objevily, byla snaha určitých zájmových skupin zabránit jiným v pořádání shromáždění tím, že oznámili hned několik shromáždění na různých místech tak, aby nikdo jiný tam shromáždění nemohl pořádat. Na tento vývoj samozřejmě reagovala průběžně nejen judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu České republiky, ale i zákonodárce přijetím „velké“ novely shromažďovacího zákona na konci roku 2016 provedenou zákonem č. 252/2016 Sb., která posílila postavení resp. pravomoci příslušných úřadů vůči svolavateli shromáždění a jeho účastníkům. Tento vývoj, problémy a vypořádání se s nimi budou předmětem dalších kapitol této práce.

2 Prameny shromažďovacího práva

V této kapitole bude pozornost věnována základním lidskoprávním dokumentům obsahujícím úpravu shromažďovacího práva a to jak mezinárodních (mající význam pro Českou republiku), tak i vnitrostátních s tím, že bude upozorněno na jednotlivé odlišnosti a odchylky mezi jednotlivými prameny.

2.1 Mezinárodní prameny

Níže uvedený výčet mezinárodních pramenů nemá rozhodně aspiraci na úplnost ani na detailní zkoumání jednotlivých pramenů, nýbrž je pouze základní se zaměřením na rozsah této práce. Pro podrobnější informace existuje mnoho specializované literatury.¹⁴

Na mezinárodní úrovni jsou stěžejním pramenem shromažďovacího práva mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které byly do nabytí účinnosti tzv. euronovely úst. zák.č. 395/2000 Sb., jedinou součástí právního řádu z řad mezinárodních smluv.¹⁵ Po euronovele čl.10 Ústavy ČR došlo ke zrušení zvláštního ústavního režimu těchto smluv a přímo závazné jsou nyní veškeré vyhlášené mezinárodní smlouvy, ke kterým dal Parlament souhlas.¹⁶ Nicméně i dnes může návrh ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu obsahovat pochybnost, zda rozhodnutím orgánu veřejné moci nedošlo k porušení mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ústavní soud by pak měl mj. vyslovit i názor na porušení takovéto mezinárodní smlouvy.¹⁷

Pro Českou republiku je stěžejní mezinárodní smlouvou upravující shromažďovací právo, kterou lze zpozorovat v aplikační praxi Ústavního soudu ČR Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“). Právo shromažďovací je zde zaručeno v čl. 11, přičemž jsou zde upraveny i důvody jejího omezení,

¹⁴ Např. Schutter, O. De. International human rights law: cases, materials, commentary. Cambridge University Press, 2014 či Shelton, D. The Oxford Handbook of International Human Rights Law. Oxford University Press, 2013.

¹⁵ Srov. čl. 10 Ústavy ČR před euronovelou: „Ratifikované a vyhlášené smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.“

¹⁶ Srov. čl. 10 Ústavy ČR

¹⁷ Srov. Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 36/01, sv.č. 26, nález č. 80, s. 317

kteře musí být stanoveny 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“¹⁸ Úmluva rovněž připouští možnost zákonných omezení shromažďovacího práva pro příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy. Nad rámec těchto omezení je důležité zmínit i další omezení pro shromažďovací právo z Úmluvy vyplývající a to čl.16 (omezení politické činnosti cizinců) a čl. 17 (zákaz zneužití práv).¹⁹ Lidská práva jsou chráněna prostřednictvím judičiálního orgánu, kterým je Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), ke kterému se může obrátit jakákoli fyzická osoba prostřednictvím stížnosti ve lhůtě 6 měsíců, pokud má za to, že bylo ze strany některého smluvního státu porušeno její základní lidské právo, Úmluvou zaručené. Před podáním samotné stížnosti je nezbytné absolvovat řízení v dané věci na vnitrostátní úrovni, čímž se rozumí podání žaloby a vyčerpání opravných prostředků. ESLP nejdříve rozhoduje o přijatelnosti stížnosti, a pokud rozhodne kladně, následuje rozhodnutí o porušení či neporušení Úmluvy. Takovýto rozsudek však nemusí být konečný, neboť systém rozhodování ESLP dává stěžovateli možnost podání žádosti o nové posouzení věci. V tomto případě je opět vyneseno rozhodnutí o přijetí nebo zamítnutí žádosti, a pokud je žádosti vyhověno, rozhoduje o věci znovu tzv. Velký senát, který může rozhodnout o porušení či neporušení Úmluvy. Pokud rozhodne o porušení, následuje výkon rozsudku. Věc je pak předána Výboru ministrů, který ukládá povinnost.²⁰ Judikatura ESLP je pak velmi významná pro Českou republiku, neboť je určitým vodítkem nejen pro vnitrostátní soudní judikaturu, ale i pro zákonodárce. Konkrétní judikatuře ESLP bude věnována pozornost v dalších kapitolách této práce.

Dalším významným mezinárodním pramenem je Všeobecná deklarace lidských práv, na které se shodlo Valné shromáždění OSN v roce 1948. Jde o jeden z nejznámějších mezinárodních lidskoprávních dokumentů, který je ovšem pouhou deklarací a není právně závazný a vynutitelný. Ovšem nelze takto snižovat jeho hodnotový a mravní kredit a nutno poznamenat, že jde o první celosvětový univerzální katalog lidských práv. Všeobecná deklarace lidských práv upravuje shromažďovací právo spolu s právem sdružovacím v čl. 20. Jde pouze o stručné deklarování shromažďovacího práva bez jakékoli úpravy možností

¹⁸ Čl. 11 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

¹⁹ KMEC Jiří. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1103. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.

²⁰ ODEHNALOVÁ, Jana. *Ochrana lidských práv v ústavním a evropském kontextu*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016, s. 123-124. ISBN 978-80-87956-45-8.

jeho výkonu.²¹ Možnost omezení shromažďovacího práva pak najdeme v generálním ustavení čl. 29 odst. 2, a sice, že musí jít o „*taková omezení, která stanoví zákon výhradně pro to, aby bylo zajištěno uznání a dodržování práv a svobod ostatních lidí a aby se vyhovělo spravedlivým požadavkům morálky, veřejného pořádku a obecného blaha v demokratické společnosti.*“ Dále lze určitou limitaci výkonu lidských práv spatřovat i v odst. 3 zmíněného článku, kde je zakázáno vykonávat práva a svobody v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.²²

Vedle Všeobecné deklarace je nutné zmínit i Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále také „Pakt“), který ze Všeobecné deklarace vychází, a který upravuje shromažďovací právo v čl. 21, přičemž oproti Všeobecné deklaraci jej upravuje samostatně, odděleně od sdružovacího práva, a také jeho právní úprava je o něco konkrétnější. Zmíněný článek: „*Uznává právo na pokojné shromažďování. Výkon tohoto práva nesmí být žádným způsobem omezován s výjimkami, jež stanoví zákon a jež jsou nutné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*“²³ Oproti Všeobecné deklaraci má tento pakt vlastní kontrolní mechanismus, orgán, kterým je Výbor pro lidská práva. Tento orgán není judiciálním orgánem jako například ESLP a jeho činnost spočívá především v hodnocení zpráv smluvních států o dodržování a naplňování ustanovení Paktu.²⁴

Dále i Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace upravuje velmi okrajově (oproti ostatním pramenům) shromažďovací právo. V této úmluvě je stanoven obecný závazek pro všechny smluvní státy, že „*zakážou 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*“, přičemž tento závazek musí být dodržován v určitých oblastech, stanovených v čl. 5, písm. d, bod ix), mezi které patří i právo na svobodu shromažďování.²⁵

²¹ Blíže viz FLEGL, Vladimír. *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*. Praha: C.H. Beck, 1998, s. 27. Beckova skripta. ISBN 80-7179-204-7.

²² Tamtéž s. 28-29

²³ Tamtéž s. 35

²⁴ Tamtéž s. 38

²⁵ Blíže viz čl. 5 vyhlášky ministra zahraničních věcí č. 95/1974 Sb., *o Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace*

Vzhledem ke členství České republiky v Evropské unii nelze nezmínit jako pramen shromažďovacího práva Listinu základních práv EU (dále jen „Listina EU“), která se stala součástí primárního práva Evropské unie po přijetí Lisabonské smlouvy a to na základě čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“).²⁶ Listina EU byla výsledkem evropského ústavního vývoje vycházející z toho, že důstojnost člověka chápe jako nejvyšší hodnotu a základ ochrany lidských práv proti nepřiměřeným zásahům. Dále Listina EU chápe lidská práva jako tzv. nosné základy Unie.²⁷ Shromažďovací právo je pojato do jednoho článku s právem sdružovacím, terminologicky označeném jako „*Svoboda shromažďovací a spolčovací*“. Čl. 12 Listiny EU je opět, podobně jako Všeobecná deklarace lidských práv, pouhým deklarativním ustanovením, neobsahujícím žádnou bližší, konkrétnější úpravu výkonu shromažďovacího práva. Co se týče možností omezení shromažďovacího práva, tak Listina EU podobně jako Všeobecná deklarace lidských práv neobsahuje speciální úpravu omezení u práva shromažďovacího, ale pouze generální, zakotvenou v čl. 52 Listiny EU. Dle vysvětlení k Listině EU odpovídá úprava shromažďovacího práva čl. 11 Úmluvy a tudíž na shromažďovací právo „*nesmějí být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předchází nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*“^{28 29}

Zmíněné mezinárodní prameny upravují shromažďovací právo různou měrou a do rozdílné hloubky, což vychází z povahy každého výše zmíněného pramene, a odráží se též v míře poskytnuté ochrany resp. v kontrolním systému a jeho efektivitě. Z výše zmíněných dokumentů a z hlediska kritérií, v tomto odstavci zmíněných, je možné uzavřít, že nejvýznamnějším pramenem mezinárodní úrovně je pro Českou republiku Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod včetně judikatury ESLP.

²⁶ Srov. čl. 6 odst. 1 SEU

²⁷ TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, s. 99. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.

²⁸ Blíže viz Vysvětlení k listině základních práv (2007/C 303/02)

²⁹ Čl. 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

2.2 Ústavní úprava

Shromažďovací právo je ve vnitrostátní právní úpravě na ústavní úrovni zakotveno v čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Bližší právní úprava je pak obsažena v zákoně o právu shromažďovacím, nicméně Listina neobsahuje pouhou deklaraci shromažďovacího práva, ale upravuje i základní podmínky omezení výkonu tohoto práva, které slouží jako základní východisko pro zákonnou úpravu. První odstavec čl. 19 velmi podobnou formulací jako některé mezinárodní prameny zaručuje shromažďovací právo. Z toho lze vyvodit, že ochrana je poskytována pouze pokojným shromážděním.³⁰ Listina používá terminologické označení „shromažďovací právo“ a nikoliv „shromažďovací svoboda“ jako některé mezinárodní prameny např. Všeobecná deklarace lidských práv popř. i Úmluva (srov. výše). Svou povahou dle některých autorů se však jedná spíše o svobodu než o právo, neboť jej lze považovat za speciální formu svobody projevu, a proto lze terminologii Listiny považovat za mírně nepřesnou.³¹ Nicméně pro účely této práce byla pro následující části zvolena terminologie používaná Listinou.

Z hlediska dělení lidských práv do čtyř statusů – aktivní, pasivní, pozitivní a negativní, jehož autorem je Georg Jellinek, lze shromažďovací právo podřadit pod status aktivní a negativní, nicméně do určité míry lze v něm spatřovat i status pozitivní, neboť svolavatelé shromáždění mají oprávnění požadovat a orgány veřejné moci naopak povinnost poskytnout potřebnou součinnost k realizaci shromažďovacího práva a zajistit ochranu jeho výkonu.³² Poskytnutí ochrany výkonu shromažďovacího práva je jeho nezbytnou součástí a také součástí demokratické společnosti, neboť dle ESLP by neposkytnutí takovéto ochrany vedlo ke znevýhodnění menšinových názorových skupin, které by měly obavy projevit své názory prostřednictvím veřejného shromáždění a konfrontovat se s názorově většinovými skupinami.³³ Tím by pak došlo k porušení základního demokratického principu „vláda většiny za současné ochrany práv menšiny“.³⁴ Shromažďovací právo je v čl. 19 Listiny zaručeno v nejširším slova smyslu vyjímaje případů uvedených v odst. 2. Tím je jeho

³⁰ Srov. čl. 19 odst. 1 úst. zák. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

³¹ Srov. WAGNEROVA, Eliška. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 457. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

³² Tamtéž s. 458

³³ Blíže viz Rozhodnutí ESLP, stížnost č. 76900/01 (Öllinger v. Rakousko) – odst. 41, 48

³⁴ Výjimku z poskytnutí ochrany shromažďovacímu právu pak představuje §6 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, kdy se ochrana neposkytuje neoznačeným shromážděním.

zařazení mezi politická práva mírně nepřesné, neboť ochrana je poskytována i shromážděním nepolitického charakteru (kulturní, náboženská, sportovní apod.).

Čl. 19 odst. 2 stanoví určité limity shromažďovacího práva, resp. podmínky omezení jeho výkonu. Z ustanovení plyne, že musí být taková omezení stanovená zákonem a musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu bezpečnosti, zdraví, majetku apod.³⁵ Velmi důležitá je poslední věta tohoto odstavce, která *stricto sensu* zakazuje povolovací režim pro konání shromáždění. Tento ústavní zákaz nelze obcházet ani prostřednictvím institutu tzv. zvláštního užívání podle §25 zákona o pozemních komunikacích,³⁶ které bude blíže rozvedeno v kapitole o omezení shromažďovacího práva.

2.3 Zákonná úprava

Právo shromažďovací je v českém právním řádu, jak již bylo zmíněno, konkretizováno v zákoně č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „ShrZ“), který byl od jeho přijetí již 8 krát novelizován. Naposledy 1.7.2017 v souvislosti s rekodifikací trestupkového práva a předtím 1.11.2016, kdy se jednalo o poměrně zásadní změny v této právní úpravě, a proto budou rozebrány v samostatné kapitole.

Dle ustanovení Listiny ale i dle ustanovení §1 odst. 1 ShrZ je shromažďovací právo přiznáno každému, tzn. každé fyzické osobě bez ohledu na občanství, věk, bydliště apod. Zajímavostí je, že původní úprava obsažená v tomto ustanovení používala termínu „občan“, nicméně výkladem skrze ustanovení čl. 42 odst. 3 Listiny se docházelo k závěru, že i přes zvolenou terminologii, náleží shromažďovací právo každému člověku.³⁷

ShrZ se nevztahuje na všechny „typy“ shromáždění. Jeho věcná působnost je pozitivně vymezena v §1 odst. 2 dle účelu – *„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. Za shromáždění ve smyslu tohoto zákona se považují též průvody, slouží-li k účelu uvedenému ve větě první.“* Negativně

³⁵ Blíže viz čl. 19 odst. 2 úst. zák.č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

³⁶ Srov. §25 zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

³⁷ Blíže k tomuto názoru viz JEMELKA, Luboš a BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. s. 72. Komentáře (ASPI). ISBN 978-80-7357-279-2.

je pak věcná působnost vymezena v §2 tak, že za shromáždění se nepovažují „shromáždění osob související s činností orgánu veřejné moci upravená jinými právními předpisy“, což jsou například vojenská cvičení, schůze zastupitelských orgánů apod. Dále „shromáždění související s poskytováním služeb“, to mohou být například fronty před obchodem, shromáždění lidí u cisterny s pitnou vodou při přerušení dodávek vody apod. A za poslední „jiná shromáždění nesloužící účelu uvedenému v § 1 odst. 2“, což může být například shromáždění lidí při dopravní nehodě.

Právní úprava shromažďovacího práva v ShrZ, vycházející z Listiny, stojí na určitých principech (výčet není taxativní): 1) princip politického shromáždění (s výjimkami), 2) princip zákazu podmiňujícího povolení, 3) princip oznamovací a zakazovací, 4) princip soudního přezkumu.³⁸

Kromě ShrZ je shromažďovací právo, resp. jeho výkon upraven i v jiných zákonech. Například v zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník upravuje v §179 skutkovou podstatu trestného činu porušování svobody sdružování a shromažďování.³⁹ Přičemž je zde trestáno jednak omezování práva shromažďovacího násilím nebo pohrůzkou násilí nebo jiné těžké újmy a jednak protivení se násilím nebo pohrůzkou bezprostředního násilí pořádkovým opatřením svolavatele.⁴⁰ Omezováním se zde rozumí jednání, kterým je někomu neoprávněně bráněno ke svolání shromáždění nebo účasti na něm a zároveň toto jednání musí spočívat v použití fyzické síly proti konkrétní osobě nebo v pohrůzce použití takovéto fyzické síly, která může být vykonaná ihned nebo později, proti osobě, ale i proti majetku (například výhružné dopisy svolavatelů, fyzické omezení osobní svobody svolavatele při cestě na místo shromáždění apod.). Protivení se pořádkovým pokynům, kterými mohou být různé bezpečnostní a pořádkové pokyny (i ze strany úřadu nebo policie), se rozumí jakékoli jednání, jímž se tyto pokyny nerespektují, a to za použití násilí nebo pohrůzky bezprostředního násilí (například fyzické napadení účastníků shromáždění, rozbíjení veřejně prospěšných zařízení, házení různých předmětů apod.).⁴¹

Také zákon o Ústavním soudu ČR obsahuje ustanovení, které se týká omezení shromažďovacího práva, a to §25 – zajištění pořádku, který zakazuje konání shromáždění

³⁸ Podobný názor in ŠMIDMAYER, Jan; REZKOVÁ, Andrea. *Potřebujeme nový shromažďovací zákon?* Právník. 2002, roč. CXLI, č. 4, s. 400.

³⁹ Zajímavostí je odlišná, přesněji zvolená terminologie „svoboda“ namísto „právo“, zmíněná v kapitole 2.2.

⁴⁰ Srov. §179 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

⁴¹ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 1783-1789. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

v okolí 100 metrů od budovy Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná.⁴² Dle důvodové zprávy je toto ustanovení nezbytné vzhledem k významu Ústavního soudu a závažnosti jím projednávaných věcí z hlediska zajištění veřejného pořádku.⁴³ Toto ustanovení je v zásadě převzato z §1 odst. 5 ShrZ, které zakazuje shromáždění v okolí 100 metrů od budov zákonodárných sborů nebo míst kde tyto sbory jednají, ve vztahu k Ústavnímu soudu. I přes jasně stanovené zákazy je třeba tato ustanovení vykládat restriktivně a to s ohledem na ustanovení Listiny čl. 19 odst. 2, aby byla splněna podmínka opatření nezbytného v demokratické společnosti, což v konečném důsledku znamená, že zákaz není absolutní.⁴⁴ Dle některých autorů je tento zákaz dokonce neústavní, neboť ve výčtu čl.19 odst. 2 není obsažen účel omezení shromažďovacího práva spočívající v ochraně státních popř. ústavních institucí.⁴⁵ Nicméně ať už je tento zákaz jakýkoliv, jeho porušením se lze podle míry závažnosti konkrétního jednání dopustit přestupku podle ShrZ popř. i trestného činu podle §179 trestního zákoníku.

Další omezení shromažďovacího práva jsou stanoveny např. v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, konkrétně v ustanovení § 44, které stanoví pro vojáky zákaz konat ve vojenských objektech politická shromáždění či politickou agitaci.⁴⁶

Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR se také dotýká shromažďovacího práva, a to tím, že umožňuje v čl. 6, aby vláda ČR současně s vyhlášením nouzového stavu stanovila, která práva, zaručená Listinou, omezuje a v jakém rozsahu.⁴⁷

Z výše uvedeného vyplývá, že shromažďovací právo je upraveno na více místech právního řádu ČR s tím, že těžiště právní úpravy leží v ShrZ, který vychází z Listiny a Úmluvy. Právě proto, že tyto tři právní prameny jsou stěžejní, bude v dalších kapitolách věnována pozornost právě jim.

⁴² Srov. §25 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR

⁴³ Srov. Důvodová zpráva k zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR

⁴⁴ FILIP, Jan, HÖLLANDER, Pavel a ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 109. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-599-5.

⁴⁵ Blíže viz WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš a POSPÍŠIL, Ivo. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 85. Komentáře (ASPI). ISBN 978-80-7357-305-8.

⁴⁶ Srov. §44 zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. A contrario nepolitická shromáždění vojáků ve vojenských objektech možná jsou.

⁴⁷ Srov. čl. 6 úst. zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR

3 Výkon shromažďovacího práva

Realizaci shromažďovacího práva je možné rozdělit z hlediska časového do několika fází. Autor práce rozlišuje takto tři stadia: 1) postup před konáním shromáždění, 2) konání shromáždění, 3) postup po skončení shromáždění. Nutno uvést, že hranice mezi jednotlivými fázemi mohou být neostré a k některým v praxi vůbec nemusí dojít.

První fáze, kterou je také možné nazvat jako svolání shromáždění, v sobě zahrnuje především oznamovací povinnost svolavatele a jeho další práva a povinnosti, stanovené v §6 ShrZ, a dále oprávnění a povinnosti příslušného úřadu (dále jen „Úřad“) včetně možnosti zákazu shromáždění a „nového institutu“ stanovení podmínek pro konání shromáždění.

Druhá fáze je v podstatě jádrem samotného výkonu shromažďovacího práva a spočívá v oprávněních a povinnostech svolavatele a účastníků na straně jedné (např. právo požadovat ochranu od Úřadu nebo policie, povinnost zajistit pořadatele a udílet jim pokyny k zachování pořádku) a v oprávněních a povinnostech Úřadu na straně druhé (např. oprávnění vyslat zástupce úřadu na místo konání, který může udílet svolavateli a účastníkům závazné pokyny, povinnost vyzvat k ukončení shromáždění, které bylo zakázáno apod.).

Třetí fáze je spíše fakultativní, neboť k ní vůbec nedojde u tzv. „hladkých“ shromáždění, při kterých nedošlo k žádným střetům mezi svolavatelem či účastníky a Úřadem resp. jeho zástupci popř. policií. Toto poslední stadium představuje následnou soudní kontrolu ve správním soudnictví, která může sloužit k ochraně svolavatele, účastníků ale také Úřadu. Toto rozdělení do jednotlivých stádií, fází autor zvolil pro zjednodušení představy o realizaci shromažďovacího práva a také pro lepší orientaci v následujících kapitolách této práce, které budou zaměřeny nikoliv na jednotlivé fáze, ale na konkrétní instituty, oprávnění a povinnosti, u kterých však bude uvedeno, do které fáze patří.

3.1 Svolavatel - oznamovací povinnost a příprava shromáždění

Svolavatelem může být podle §3 ShrZ „*občan starší 18 let nebo právnická osoba se sídlem na území České republiky, anebo skupina osob.*“ Zvolený termín občan je přitom třeba vykládat extenzivně ve smyslu čl. 42 odst. 3 LZPS, který říká, že občanem se rozumí každý

člověk, tedy každá fyzická osoba. Lze zde pak spatřovat určitou nerovnost mezi fyzickými a právníckými osobami, kdy zákon u právníckých osob vyžaduje podmínku sídla na území ČR a u fyzických osob nikoliv.⁴⁸ Nicméně tato nerovnost výrazněji právo právníckých osob na svolání shromáždění prakticky neomezuje, neboť právnícká osoba se sídlem mimo území republiky může shromáždění svolat prostřednictvím fyzické osoby, která je například statutárním orgánem právnícké osoby s tím, že takováto fyzická osoba bude jako svolavatel vystupovat vlastním jménem. Podle § 5 odst. 3 písm. f) ShrZ je sice možné, aby se svolavatel nechal zastoupit, ale tím, že se jedná o zastoupení přímé na základě plné moci, jedná zástupce jménem zastoupeného a na jeho účet, tudíž v takovém případě musí zastoupený splňovat předpoklady pro svolavatele dle ShrZ.⁴⁹ Svolavatelem mohou být tedy spolky, fundace, ústavy a další právnícké osoby. Vedle sídla na území ČR je důležité, aby právnícká osoba, která je svolavatelem, měla kde dni oznámení konání shromáždění právní osobnost, tedy aby byla již vzniklá, zapsaná ve veřejném rejstříku, a mohla tak být subjektem práv a povinností jako svolavatel. K problematice oznámení shromáždění právníckou osobou, která ještě nevznikla, existuje zajímavá judikatura NSS, která bude blíže rozebrána v kapitole 6.⁵⁰

U fyzických osob není v ShrZ výslovně stanovena podmínka způsobilosti k právním úkonům, resp. plné svéprávnosti, nicméně ji lze dovodit ze 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.“⁵¹ Pokud byla osoba omezena ve svéprávnosti, může za ni jednat (podat oznámení) zákonný zástupce nebo opatrovník. Avšak za předpokladu, že je tato osoba starší 18 let.⁵² U fyzických osob je stanovena tedy jediná podmínka a to věková – dosažení 18 let (ke dni oznámení).⁵³ Důležité je na tomto místě upozornit na nedostatek, resp. rozpor zákonné úpravy s mezinárodní úpravou, a to konkrétně

⁴⁸ JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem. Praha : ASPI, 2007, s. 76. ISBN 978-80-7357-279-2

⁴⁹ Tamtéž s. 80-81

⁵⁰ Rozhodnutí NSS, sp. zn. 8 As 51/2007-67

⁵¹ § 29 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb.

⁵² ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. Zákon o právu shromažďovacím : Komentář. Praha : C. H. Beck, 2010, str. 41. ISBN 978-80-7400-306-6

⁵³ Nutno vycházet z ustanovení §40 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, o počítání času, ze kterého můžeme dovodit, že pokud by fyzická osoba oznámila shromáždění v den svých 18. narozenin, šlo by o oznámení zdánlivé, osobou nezpůsobilou, neboť způsobilost nastává až dnem následujícím po dni, kdy došlo k rozhodující skutečnosti.

s Úmluvou o právech dítěte, jejímž signatářem je i Česká republika, a která v čl. 15 zakotvuje právo dítěte pokojně se shromažďovat.⁵⁴

I neformální skupina osob může být svolavatelem, ať už se jedná o osoby fyzické nebo právnické, přičemž každá z těchto osob musí splňovat předpoklady na svolavatele ShrZ kladené. Takováto skupina osob, která sleduje společný zájem, může být vytvořena jen za účelem shromáždění a je její povinností zvolit si společného zástupce, který na základě tzv. kolektivní plné moci jedná jménem a na účet této neformální skupiny osob. Pokud si jej nezvolí a Úřad to považuje za vhodné, určí některou ze skupiny osob společným zástupcem.⁵⁵

Svolavatelem však nesmí být státní orgány, neboť shromažďovací právo je odvětvím práva veřejného, ve kterém stát nevystupuje jako právnická osoba.⁵⁶ Stejně tak nemohou být svolavatelem orgány územních samosprávných celků při výkonu přenesené působnosti, neboť v takovém případě vystupují jménem státu (jako státní orgány). Navíc Listina adresuje shromažďovací právo individuálním subjektům, kterým má sloužit jako prostředek určité ochrany proti státu. Ad absurdum stát se nemůže chránit prostřednictvím shromažďovacího práva proti sobě samému, a tedy nemůže realizovat shromažďovací právo. U základních a vyšších územních samosprávných celků platí, že mohou realizovat shromažďovací právo, ale pouze v rámci samostatné působnosti, jejíž rozsah je stanoven zákonem o obcích, č. 128/2000 Sb., a zákonem o krajích, č. 129/2000 Sb.⁵⁷

Základní a výchozí povinností svolavatele pro celkovou realizaci shromažďovacího práva je jeho oznamovací povinnost, stanovená v §5 ShrZ. Jak již bylo zmíněno výše, shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné moci.⁵⁸ Zákonodárce proto zvolil cestu oznamovacího principu, který pro svolavatele představuje povinnost shromáždění včas oznámit a to nejdříve 6 měsíců a nejpozději 5 dní před samotným konáním shromáždění. Zavedení šestiměsíční lhůty v roce 2002 reagovalo na problém, že určité subjekty blokovaly konkrétní místa nikoliv kvůli svým shromážděním, ale kvůli tomu, aby tam nepořádal

⁵⁴ Srov. DAVID, Roman. *Práva dítěte: úmluva o právech dítěte a její charakteristika : mezinárodní ochrana práv dítěte a některé další dokumenty : rodina a základy rodinného práva*. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 1999, s. 57. ISBN 80-7182-076-8.

⁵⁵ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 48-49. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

⁵⁶ Stát je považován za PO pouze v soukromém právu dle §21 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

⁵⁷ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 47. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

⁵⁸ Čl. 19 odst. 2 Listiny

shromáždění někdo jiný. Pokud je Úřadu doručeno oznámení před touto lhůtou, vyzoomí svolavatele o jeho zdánlivosti resp. o tom, že k němu nebude přihlíženo.⁵⁹

Pětidenní lhůta je pak jakousi lhůtou ochrannou, pořádkovou a slouží Úřadu k tomu, aby se na shromáždění mohl připravit, resp. mu poskytnout ochranu (např. zajistit dostatečný počet strážníků obecní policie nebo policistů, zajistit případný odklon dopravy apod.). Tato lhůta může být v odůvodněných případech i kratší např. lhůta pro odstranění vad oznámení.⁶⁰ Všechny lhůty jsou hmotněprávní, tzn. rozhodujícím momentem je faktické doručení Úřadu, nikoliv odeslání oznámení poštovní přepravou. Akceptace oznámení v kratší lhůtě je na správním uvážení úřadu, s tím, že se musí vypořádat s otázkou „odůvodněnosti“ opožděného podání v konkrétním případě.⁶¹ Při aplikaci správního uvážení pak musí Úřad postupovat v souladu se zásadou legitimního očekávání stanovenou v §2 odst. 4 správního řádu (dále jen „SprŘ“) tzn., že akceptace opožděného podání by měla být předvídatelná s ohledem na předchozí rozhodování Úřadu v případech týkající se podobných typů shromáždění v podobném místě a čase.⁶²

Oznamovací neboli notifikační povinnost neplatí absolutně, neboť se nevztahuje na určitá shromáždění, která jsou z oznamovací povinnosti vyňata podle §4 ShrZ. Jde o shromáždění pořádaná právníckými osobami přístupná jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům; shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutě a jiné průvody a shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání, shromáždění konaná v obydlích občanů (jedná se však pouze o otevřená shromáždění zpřístupněna blíže neurčenému okruhu účastníků), shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách (tyto prostory však musejí být veřejným místem).⁶³ Tato výjimka z oznamovací povinnosti ale neznamena, že by shromáždění nepodléhalo vůbec ShrZ. Další výjimka z notifikační povinnosti je zmocnění rady obce, která může svým nařízením označit místa, kde se mohou konat shromáždění bez oznámení. Tato výjimka z notifikačního režimu je podle některých autorů projevem ústavně garantovaného práva na samosprávu, nicméně s tímto názorem lze polemizovat, neboť tím,

⁵⁹ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2.*, přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 67. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

⁶⁰ Srov. poslední věta §5 odst. 6 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

⁶¹ A contrario jako špatný postup Úřadu lze označit absolutní odmítnutí každého opožděného oznámení s odkazem na nedodržení lhůty. Takový postup lze pak označit za příliš formalistický.

⁶² JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem.* Praha : ASPI, 2007, s. 84-85. ISBN 978-80-7357-279-2

⁶³ ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím: Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2010, s. 50. ISBN 978-80-7400-306-6

že nařízení rada obce vydává v přenesené působnosti, jedná se o výkon státní správy, nikoliv samosprávy.

Z hlediska formy je možné oznámení učinit písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky, podepsané zaručeným elektronickým podpisem.⁶⁴ Elektronická podání musí být doručena na e-mailovou adresu Úřadu, která byla zřízena jako tzv. elektronická podatelna. Není tedy možné, aby oznámení bylo doručováno na soukromou adresu úřední osoby. Takto adresované oznámení by bylo zdánlivé.⁶⁵ Všechny způsoby učinění oznámení mají stejnou váhu a žádný nemá vyšší prioritu nebo přednost, nicméně dle autora je z praktického hlediska nejvýhodnější elektronické podání, které v případě dvou a více kolidujících shromáždění jednoznačně prokazuje, které z nich bylo oznámeno dříve, a může tak sloužit jako nevyvratitelný důkaz pro zákaz později být ve stejný den oznámeného kolidujícího shromáždění.⁶⁶ Z hlediska náležitostí musí oznámení obsahovat dle §5 odst. 3 ShrZ:

1) *Účel shromáždění*, kterým se má na mysli cíl, pro který se shromáždění má konat s tím, že musí jít o konkrétní vymezení (např. uctění památky Václava Havla, prezentace názoru o nebezpečí kouření, demonstrace proti invazi v Iráku apod.) a nikoliv pouze abstraktní (jako např. výkon svobody slova). Konkrétní vymezení účelu je nutné už z hlediska toho, zda se bude jednat o shromáždění ve smyslu §1 odst. 2 ShrZ a pokud ano, pak je třeba zkoumat, zda nejde o účel, pro který by Úřad mohl nebo dokonce i musel shromáždění zakázat podle §10 ShrZ. Z tohoto hlediska dnes Úřad zkoumá, resp. může zkoumat skutečný účel shromáždění, protože tzv. velkou novelou z listopadu 2016 bylo ze ShrZ vypuštěno v §10 odst. 1 slovo „oznámený“, což bylo reakcí zákonodárce na judikaturu Nejvyššího správního soudu ČR, která bude podrobněji rozebrána v kapitole 4.2 této práce.⁶⁷

2) *Den, místo a čas zahájení shromáždění*, kdy na rozdíl od výběru místa není svolavatel omezen co do výběru dne a může si tak vybrat jakýkoliv den v roce s tím, že jak rozsah místa, tak i časový rozsah shromáždění musejí být reálné. Není tak možné v oznámení uvést celé město a celý den, nýbrž konkrétní část (v případě pochodu/průvodu části) města, kde se bude shromáždění konat a konkrétní (předpokládaný) čas zahájení. Posuzování přiměřenosti resp. nepřiměřenosti rozsahu shromáždění je na správním uvážení Úřadu, který pokud dojde k závěru, že rozsah uvedený v oznámení je nepřiměřený, měl by jej posuzovat jako vadné a

⁶⁴ Srov. § 37 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

⁶⁵ Srov. Rozhodnutí NSS ze dne 16. prosince 2010 sp. zn. 1 Ans 5/2010-172

⁶⁶ Srov. §10 odst. 2 písm. b) zák. č. 84/1990 Sb.

⁶⁷ Rozhodnutí NSS, sp. zn. 8 As 51/2007 a rozhodnutí NSS, sp. zn. 8 As 7/2008.

vyzvat svolavatele k odstranění této vady. Uvedení konkrétního místa i času v přiměřeném rozsahu je velmi důležité pro ochranu před zneužíváním shromažďovacího práva formou tzv. blokačních shromáždění, neboť bez toho by si svolavatel mohl oznámit konání shromáždění po dobu jednoho roku a tím tak obejít šestiměsíční lhůtu upravenou v §5 odst. 2 ShrZ.⁶⁸ Požadavek přiměřenosti a konkrétnosti doby zahájení v oznámení shromáždění ovšem nelze chápat tak, že svolavatel by musel uvádět přesnou hodinu popř. i minutu, ale naopak může uvést dobu zahájení orientačně (např. kolem poledne). V případě, že se shromáždění má konat na veřejném prostranství ve smyslu §34 zákona o obcích, musí svolavatel uvést stejným způsobem i čas ukončení, přičemž dobu ukončení může stanovit i sám Úřad v případě shromáždění konaného ve večerních hodinách jako preventivní opatření proti rušení nočního klidu.⁶⁹

3) *Počet účastníků shromáždění*, který by svolavatel měl uvádět kvalifikovaným odhadem zejména podle účelu shromáždění, jeho programu a samozřejmě také medializaci.⁷⁰

4) *Pořadatele*, přičemž svolavatel musí v oznámení také stanovit jejich počet označení, aby bylo možné je rozeznat od účastníků. Stanovení pořadatelů uvádí zákon jako demonstrativní příklad organizačního opatření, který si ovšem svolavatel nemusí zvolit, resp. jej může nahradit jiným opatřením například technickými prostředky, které by jednoznačně ohraničili místo shromáždění. Pokud Úřad považuje stanovená opatření za nedostatečná, měl by svolavatele vyzvat k součinnosti, aby stanovil další opatření, popřípadě mu to může rozhodnutím uložit jako povinnost podle §8 odst. 2 a §11 ShrZ. Pořadatelem může být pouze osoba starší 18 let a plně svéprávná. Byť ShrZ zákon podmínku plné svéprávnosti výslovně neuvádí, lze ji dovodit z ustanovení §6 odst. 5 písm. b), které hovoří o způsobilosti, kterou je nutné rozumět mimo jiné i způsobilost k právnímu jednání, neboť pořadatel může udílet účastníkům právně závazné pokyny, což vychází už z jeho postavení jako osoby organizující shromáždění z pověření svolavatele. Pořadatelem tak například není osoba, která během shromáždění hlasitě dává najevo svůj názor proti postupu státních orgánů, aniž by

⁶⁸ Srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2.*, přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 74-75. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

⁶⁹ Srov. §9 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

⁷⁰ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2.*, přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 75 - 76. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

shromáždění fakticky řídila.⁷¹ Určitým nedostatkem autor shledává absenci povinnosti uvést konkrétní identifikaci pořadatelů, který bude rozebrán v kapitole páté.⁷²

5) *Údaje o svolavateli* popř. jeho zástupcích, jejichž obsáhlý výčet je zakotven do §5 odst. 3 písm. e) novelou ShrZ č. 252/2016. Záměrem této novely bylo mj. to, aby ShrZ byl tzv. uživatelsky přívětivější, a proto namísto odkazu na náležitosti podání podle §37 správního řádu, obsahuje ShrZ tyto náležitosti přímo, byť správní řád nekopíruje úplně, když nevyžaduje u právnických osob identifikační číslo.⁷³

Odstavec čtvrtý zmíněného ustanovení navíc po svolavateli požaduje souhlas od vlastníka pozemku, má-li se konat shromáždění pod širým nebem mimo veřejná prostranství.⁷⁴ Definici veřejného prostranství potom nalezneme, jak již bylo zmíněno výše, v § 34 zákona o obcích.⁷⁵ Někteří autoři (Wagnerová, Šimíček) považují toto ustanovení za protiústavní, neboť dle čl. 19 Listiny se omezení shromažďovacího práva, mezi které patří i oznamovací povinnost, mohou vztahovat pouze na veřejná místa, a tudíž zákonné ustanovení vztahující oznamovací povinnost na jiná, tzn. soukromá místa, není v souladu s čl. 19 Listiny.⁷⁶ Dle Černého by tyto autoři měli pravdu, pokud by pojmy „veřejné prostranství“ (používané ShrZ) a „veřejné místo“ (používané Listinou) znamenaly totéž, ovšem pokud použijeme ústavně konformní výklad, docházíme k závěru, že „veřejné místo“ je nadřazeným pojmem zahrnující v sobě i „veřejné prostranství“, které v sobě zahrnuje i místa, která neslouží k obecnému užívání, avšak pro účely výkonu shromažďovacího práva byla veřejnosti zpřístupněna (např. soukromá zahrada nebo dokonce i soukromý byt), a tímto zpřístupněním se rozumí onen vyžadovaný souhlas vlastníka.⁷⁷ Autor této práce je toho názoru, že oba dva výše uvedené výklady jsou možné a proto se přiklání k druhému ze zmíněných výkladů, neboť dle judikatury Ústavního soudu je v situaci dvou možných výkladů, z nichž jeden je v souladu s ústavními normami a druhý je v rozporu, zapotřebí přiklonit se k tomu ústavně

⁷¹ Blíže viz rozhodnutí ESLP ze dne 18. července 2006 ve věci *Štefanec v. Česká republika* stížnost č. 4/2006

⁷² ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 76 - 77. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

⁷³ Srov. §37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a §5 odst. 3 písm. e) zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

⁷⁴ Srov. §5 odst. 4 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

⁷⁵ §34 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) stanoví: „*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“

⁷⁶ WAGNEROVA, Eliška. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 463. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

⁷⁷ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 82. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

konformnímu.⁷⁸ Výše zmíněné soukromé prostory nezavádají automatickou možnost pro konání shromáždění a realizaci shromažďovacího práva, neboť je třeba respektovat právo na soukromí, proti kterému právo shromažďovací v tomto případě neobstojí, a proto je třeba souhlasu vlastníka popř. vlastníku takových prostor.⁷⁹

Řádné oznámení konání shromáždění má pro svolavatele velký význam, neboť pouze při takto oznámeném shromáždění jsou svolavatelé přiznána oprávnění podle §6 odst. 1 ShrZ, která v opačném případě ztrácí. Při řádném nesplnění oznamovací povinnosti se navíc svolavatel vystavuje nebezpečí odpovědnosti za přešůpek podle §14 odst. 3 písm. a), za který mu hrozí pokuta až 15 tis. Kč. O přešůpcích proti právu shromažďovacímu blíže viz kapitola pátá.

Oprávnění zakotvená v již zmíněném §6, vznikající svolavatelé s řádným oznámením shromáždění, mu umožňují jistou „propagaci“ jako například právo zvat na shromáždění prostřednictvím různých sdělovacích prostředků a pro ten účel žádat Úřad o pomoc. ShrZ byl v tomto ustanovení novelizován zákonem č. 252/2016 Sb., kterým bylo vypuštěno právo svolavatele žádat o vyhlášení pozvání na shromáždění prostřednictvím místního rozhlasu, neboť některé obce v současné době již místní rozhlas nemají. Toto již zrušené oprávnění pak způsobovalo situace, kdy bylo z technických důvodů ze strany obce „obcházeno“ uveřejněním na webových stránkách nebo zveřejněním jinými prostředky. V tomto směru lze tzv. velkou novelu považovat za správnou, reagující na technický pokrok a umožňuje „propagaci“ shromáždění v podstatě jakýmikoliv prostředky.

Dále má svolavatel právo požádat Úřad nebo Policii ČR o ochranu shromáždění, a to zejména v situaci kdy je možné očekávat narušení výkonu shromažďovacího práva například protidemonstrací. Kromě těchto a dalších práv vznikají svolavatelé i řada povinností, např. poskytnout úřadu nezbytnou součinnost nebo zajistit potřebný počet pořadatelů, aby byl zajištěn řádný průběh shromáždění. Tato práva a povinnosti budou podrobněji rozebrána v kapitole 3.2.A

Důležité je, že oprávnění z oznámení plynoucí svolavatelé jsou nepřevoditelná na jiné subjekty. To znamená, že shromáždění oznámeno určitou fyzickou osobou může svolat a realizovat pouze tato osoba a nikdo jiný. K této problematice se vyjádřil NSS takto: „Uplatní-li konkrétní fyzická nebo právnická osoba své shromažďovací právo oznámením

⁷⁸ Srov. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 48/95

⁷⁹ Srov. Rozhodnutí ESLP Appleby a další v. Spojené království, stížnost č. 3/2003, odst. 36-38

správnímu orgánu, nemůže výkon konkrétního, takto uplatněného, práva přenést na jinou osobu, která ostatně v obecné rovině disponuje zcela identickým právem shromáždění, jehož výkon je ovšem také podmíněn předchozím oznámením.“⁸⁰

Z oznámení však svolavatelé plynou i povinnosti, zejména pak povinnost součinnosti s Úřadem, který může se svolavatelem konat určité operativní schůzky, které by měly sloužit k přípravě shromáždění a jeho ochraně. Úřad by si prostřednictvím těchto schůzek měl udělat představu o počtu účastníků, průběhu shromáždění a případných rizicích, kterým by se mělo předejít. Jelikož se na ShrZ subsidiárně použije správní řád, musí být o těchto schůzkách sepsán protokol dle §18 SprŘ. Po vyhodnocení těchto schůzek může Úřad, popřípadě policie, vydávat svolavatelé závazné pokyny k zajištění pokojného průběhu shromáždění, přičemž tyto pokyny jsou správními akty, tudíž musí splňovat i určité náležitosti obsahové, kompetenční, procedurální apod. a musí být přiměřené sledovanému účelu.⁸¹ Byť svolavatel v praxi často podceňuje organizaci shromáždění, např. nekomunikuje s dopravní policií, když shromážděním má dojít k omezení dopravy, nemůže Úřad předjímat chování svolavatele na shromáždění a shromáždění automaticky zakázat.⁸² K řešení těchto situací by dle autora měli sloužit právě výše zmíněné schůzky.

3.2 Průběh shromáždění

Jak již bylo zmíněno výše, Listina poskytuje ochranu pouze pokojným shromážděním, přičemž ze ShrZ vyplývá, že za pokojný průběh shromáždění odpovídá jeho svolavatel, který je k tomu vybaven určitými oprávněními ale i povinnostmi, které budou rozebrány v této kapitole.⁸³ Nutno poznamenat, že některá práva svolavatele zanikají při nesplnění oznamovací povinnosti dle §5 ShrZ, ovšem jedná se o oprávnění týkající se svolání a přípravy shromáždění nikoliv jeho průběhu. Samotné neoznámení shromáždění ještě nezakládá automaticky důvod pro rozpuštění shromáždění, byť se tím svolavatel dopouští přestupku podle §14 ShrZ. Rozpuštění je možné pouze ve chvíli, kdy v průběhu shromáždění vyjdou najevo skutečnosti, které by jinak odůvodnily jeho zákaz podle §10 ShrZ. Takováto

⁸⁰ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 51/2007-67

⁸¹ K náležitostem správních aktů blíže viz. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, 142 - 146. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

⁸² Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10.10.2007 sp. zn. 3 As 19/2007-55

⁸³ Srov. zejména §6 odst. 5 písm. e) zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromážděvacím

konstrukce je vhodná z hlediska ochrany shromažďovacího práva a účastníků shromáždění, kteří by neměli být automaticky sankcionováni za porušení povinností jiné osoby, a kterým by měl být dán prostor k vyjádření svých názorů během své účasti na shromáždění (pokud probíhá pokojně).⁸⁴ Neoznámená shromáždění mohou být svou povahou zpravidla spontánní neplánovaná a reagující na aktuální společenské problémy. Z toho důvodu po nich nelze ani požadovat včasné splnění oznamovací povinnosti svolavatelem, neboť žádného svolavatele nemají. Takovouto formu shromáždění lze považovat za nejpřirozenější realizaci shromažďovacího práva, byť není v zákonné úpravě výslovně řešena.⁸⁵

A) Oprávnění a povinnosti svolavatele

Byť ShrZ ukládá svolavatelovi relativně velký počet povinností, přiznává mu i určitá významná oprávnění k zajištění pokojného průběhu shromáždění, mezi které patří zejména právo požádat Úřad nebo Policii ČR o ochranu shromáždění a právo dávat závazné pokyny účastníkům.

Svolavatel má právo žádat o poskytnutí ochrany, pokud se obává, že by shromáždění mohlo být narušeno, přičemž tato obava musí být Úřadu či Policii ČR odůvodněna, tzn., že se nesmí jednat o pouhou domněnku. Odůvodnění takové obavy musí spočívat v konkrétních skutečnostech, kterými mohou být například určitá prohlášení zájmových skupin, které s konáním shromáždění nesouhlasí. Žádost o poskytnutí ochrany může být podána ex ante před konáním shromáždění, ale také dle §6 odst. 6 při průběhu shromáždění jako reakce na vzniklé narušení shromáždění. Okamžitou ochranu takového narušení může poskytnout jak Úřad prostřednictvím obecní policie, tak i Policie ČR a následné sankcionování je pak dle intenzity narušení svěřeno buď Úřadu, jde-li o přestupek, nebo orgánům činných v trestním řízení, jde-li o trestný čin.⁸⁶ Policie ČR je k poskytnutí takové okamžité ochrany vybavena určitými pravomocemi, které jsou upraveny v zákoně o policii v §43 odst. 1, kdy policista může určité osobě, která by narušovala pokojný průběh shromáždění, přikázat, aby

⁸⁴ CACHNÍNOVÁ, Nikol. *Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR*. Plzeň, 2016. Rigorózní práce (JUDr.). s. 65. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická.

⁸⁵ Tamtéž s. 64 - 65

⁸⁶ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 99. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

nevstupovala na jím určené místo.⁸⁷ Stejně tak, dle názoru Ministerstva vnitra, může policie zabránit průchodu shromáždění po oznámené trase z důvodu vysokého rizika ohrožení zdraví popřípadě života ze strany účastníků protidemonstrace.⁸⁸

Vzhledem ke skutečnosti, že za pokojný průběh shromáždění odpovídá sám svolavatel, náleží mu určitá oprávnění, která může vykonávat osobně popřípadě prostřednictvím pořadatelů. Předně svolavatel udílí pokyny účastníkům shromáždění dle ustanovení §6 odst.4. Z hlediska zákonem použité formulace „udílí pokyny“ vyplývá, že se jedná dle názoru některých autorů o povinnost a ne o právo, což vyplývá i z přestupkové odpovědnosti dle §14 odst. 3 písm. c), který stanoví, že svolavatel se dopustí přestupku tím, že „*bez vážného důvodu nesplní některou z povinností podle § 6 odst. 4 až 6*“.⁸⁹ Černý naopak uvádí, že se jedná jak o právo, tak i o povinnost, přičemž bohužel nerozvádí další argumentaci podporující tvrzení, že se jedná o právo.⁹⁰ Autor této práce se přiklání k druhému z názorů, neboť do určité míry se jedná o povinnost a do určité míry o právo. Vydat pokyny k zajištění průběhu shromáždění je svolavatel povinen, ale jakým způsobem a jaké konkrétní pokyny svolavatel vydá je jeho právem.

Zajímavou otázkou je, zda svolavatel může také vyloučit určité osoby z účasti na shromáždění. Zcela bezesporu lze říci, že toto oprávnění má absolutně v případě, pokud se jedná o shromáždění uzavřeného typu podle §4 odst. 1 ShrZ, která se konají jen pro předem vymezený okruh účastníků, a která se mj. neoznamují. Takto jednoznačně nelze pak toto právo svolavateli přiznat v případě veřejných shromáždění, jelikož tato shromáždění jsou přístupná každému, tzn. každé fyzické osobě bez ohledu na státní příslušnost, která na něm má právo svobodně projevit svůj názor a realizovat tak ústavně zaručenou svobodu projevu. Svolavatel tudíž nemůže tuto svobodu jen tak omezit tím, že určitou osobu z účasti na shromáždění vyloučí, resp. nedovolí účast. Tuto možnost lze dovodit z ustanovení §7 o povinnostech účastníků, které budou rozebrány v další kapitole, ve spojení s již zmíněným §6 odst. 4 pouze v případě, kdy účastník shromáždění své povinnosti závažným způsobem

⁸⁷ Srov. §43 odst. 1 zák. č. 273/2008 Sb. o Policii ČR

⁸⁸ Blíže viz ODBOR BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY MINISTERSTVA VNITRA. *Stanovisko ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění* [online]. 25.5.2011 [cit. 2018-02-27]. 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>

⁸⁹ JEMELKA, Luboš; BŘEŇ, Jan. Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromážděvacím, zákon o právu petičním s komentářem. Praha : ASPI, 2007, s. 90. ISBN 978-80-7357-279-2

⁹⁰ Srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromážděvacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 102. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

porušuje (např. má zahalený obličej, drží v ruce nůž nebo jinak narušuje pokojný průběh shromáždění). V takovém případě lze uzavřít, že svolavatel má oprávnění vydat pokyn účastníkovi k opuštění shromáždění. Z uvedeného také vyplývá, že odepření přístupu na shromáždění ex ante v podstatě nelze, protože určitá osoba se nejdříve musí stát účastníkem, aby se na ní vztahovaly zmíněné povinnosti, které může následně ex post porušit.⁹¹ Zajímavá je v tomto směru německá právní úprava, která ve svém shromažďovacím zákoně (Versammlungsgesetz) stanoví výslovně v §11 možnost svolavatele vyloučit účastníky shromáždění v případě hrubého porušení jejich povinností a dokonce v §6 vyloučit ex ante některé osoby z účasti na shromáždění, pokud se nejedná o zástupce tisku.⁹² Pozornost k této právní úpravě bude blíže věnována v kapitole páté.

Do kategorie oprávnění lze také zařadit možnost sepsat petici, což může být dokonce samostatným účelem shromáždění. Toto právo ale náleží shromáždění jako celku, neboť shromáždění má určitý kolektivní kvalifikovaný aspekt, kdy jemu jako určité samostatné kvalifikované entitě jsou svěřena některá práva odděleně od práv účastníků a svolavatele jako je například petiční právo.⁹³ ShrZ předpokládá možnost, že ze shromáždění může vzejít petice, ale už neupravuje postup pro její vyřízení, nýbrž odkazuje na zvláštní právní předpis, kterým je zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Petice jakožto nástroj přímé demokracie může být směřována vůči širokému spektru potencionálních adresátů s výjimkou soudů, do jejichž nezávislosti nesmí být dle čl. 18 odst. 2 Listiny zasahováno. Otázkou je, jak široce je tato nezávislost pojímána ve vztahu k petičnímu právu. Ústavní soud ČR ve své judikatuře vymezil onu nezávislost velmi široce tak, že jakékoliv zásahy do rozhodování soudů jsou prakticky nemyslitelné.⁹⁴ Nelze ale uzavřít, že jakákoli petice adresovaná soudu by musela být odmítnuta, a to zejména tehdy, plní-li soudy, resp. jejich pracovníci státní správu.⁹⁵ Dále petice nemůže být adresována soukromoprávním subjektům, jako jsou například obchodní společnosti nebo družstva, neboť tyto nejsou oprávněny rozhodovat ve věcech veřejného zájmu a proto nemohou být povinnými subjekty při realizaci petičního práva.⁹⁶

⁹¹ Tamtéž s. 103

⁹² Srov. §6 a §11 Versammlungsgesetz ve znění zákona ze dne 15. listopadu 1978 (BGBl. I S. 1789). Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>

⁹³ CACHNÍNOVÁ, Nikol. *Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR*. Plzeň, 2016. Rigorózní práce. Fakulta právnická ZČU v Plzni. s. 34 – 35. Vedoucí práce Milan Podhrázký.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02

⁹⁵ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 87. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-700-1.

⁹⁶ K tomu viz usnesení Ústavního soudu ČR dne 24. února 2005, sp. zn. III. ÚS 350/04

Petiční zákon upravuje petici vzešlou ze shromáždění tak, že ji dává naroveň všem ostatním běžným peticím a svolavatel přiznává postavení petičního výboru, to znamená, že na petici vzniklou na základě shromáždění se nevztahují žádná kvalifikovaná práva pro její vyřízení a platí obecné ustanovení, že státní orgán takovou petici musí, až na výjimky stanovené zákonem,⁹⁷ přijmout, posoudit její obsah a písemně na ní odpovědět do 30 dnů.⁹⁸ Podání petice vzešlé ze shromáždění nebo jakýmkoliv jiným způsobem tak nezakládá žádné záruky kladného ani záporného vyřízení v meritu věci.⁹⁹ Právní úprava petičního práva je dle autora této práce nedostačující z hlediska způsobu obrany proti nečinnosti státních orgánů, která v zákoně o právu petičním zcela absentuje i přes skutečnost, že zákon obsahuje lhůty, ve kterých má být petice vyřízena. Jedinou možnou sankcí připadají v úvahu disciplinární tresty pro veřejné zaměstnance, kteří by nečinností porušili své interní předpisy.¹⁰⁰ Tyto sankce v podobě disciplinárních trestů považuje autor za nedostačující a stejně tak i možnost obrany proti nečinnosti, která je minimální. I přes to, že právní sankce jsou minimální až žádné, může mít taková nečinnost důsledky politické s ohledem na politickou sílu petice, která je přímo úměrná počtu podpisů petentů (účastníků shromáždění), kteří se ztotožňují s obsahem petice.¹⁰¹¹⁰²

Vedle zmíněných oprávnění ShrZ v §6 stanoví velký počet povinností svolavatele, mezi které patří, kromě již zmíněných, zejména povinnost být přítomen a řídit shromáždění, povinnost požádat o pomoc a povinnost ukončit shromáždění. Povinnost svolavatele být přítomen na shromáždění je poměrně logická vzhledem k jeho postavení a odpovědnosti za pokojný průběh shromáždění. Otázkou je, zda se svolavatel může nechat pro splnění této povinnosti zastoupit. Černý k tomuto upozorňuje, že tato povinnost byla zakotvena až novelou č. 252/2016 Sb., jejímž obecným účelem bylo zamezení účelově oznamovaným shromážděním, která se pak následně ani nekonají, a dodává, že vzhledem k účelu této novely, lze teleologickým výkladem dospět k závěru, že i pro tuto povinnost se svolavatel může nechat zastoupit, neboť takového účelu lze dosáhnout i skrze zástupce.¹⁰³ Opačný

⁹⁷ Srov. §1 odst. 3 a 4 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním

⁹⁸ Srov. §5 zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23.června 1994, sp. zn. I.ÚS 21/94

¹⁰⁰ K disciplinárním deliktům blíže viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 321 - 322 Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁰¹ PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 90. ISBN 8073577003

¹⁰² Autor tento názor již dříve publikoval ve své bakalářské práci. Srov. BRADA, Jakub. *Přímá demokracie v ČR*. Plzeň, 2014. Bakalářská. Fakulta právnická ZČU v Plzni. s.37. Vedoucí práce Zuzana Vostrá.

¹⁰³ Srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 106. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

názor k tomu zaujal Nejvyšší správní soud ČR, který tvrdí, že povinnost osobní účasti svolavatele, byť explicitně nestanovená, vyplývá z kontextu dalších povinností.¹⁰⁴ Autor je toho názoru, že osobní přítomnost svolavatele není nutná a ztotožňuje se tak s prvním z názorů, jelikož Nejvyšší správní soud ke svému názoru neuvádí žádné bližší podpůrné argumenty. Ovšem na druhé straně je třeba si uvědomit, že právě svolavatel nese odpovědnost za celý průběh shromáždění, tudíž při výběru svého zástupce musí být velmi obezřetný.

Otázkou na to navazující je, zda takový zástupce může zmocnit dalšího zástupce. To ShrZ již neřeší, proto je zapotřebí řídit se obecným ustanovením §438 občanského zákoníku, které substituci umožňuje pouze, je-li to výslovně ujednáno, nebo vyžaduje-li to nutná potřeba.¹⁰⁵ V oblasti shromažďovacího práva lze uvažovat spíše o druhém z uvedených důvodů například v situaci, kdy svolavatel nemůže některou ze svých povinností osobně vykonat z důvodu nějaké překážky.

Vedle povinnosti svolavatele být přítomen na shromáždění je poměrně logicky stanovena i povinnost takové shromáždění řídit, přičemž řízení svolavatelem má směřovat k zamezení podstatného odchýlení shromáždění od oznámeného účelu.¹⁰⁶ Jedná se o situace, kdy svolavatel např. oznámí shromáždění zcela nepolitické, s atraktivním tématem, aby přilákal co nejvíce účastníků, přičemž na místě konání shromáždění začne provádět politickou agitaci. Tato povinnost by měla zamezit takovému zastírání skutečného účelu shromáždění oznámením fiktivního účelu tím, že porušení této povinnosti je přestupkem, za který hrozí svolavateli pokuta až do výše 15 tis Kč, je-li fyzickou osobou, a 30 tis. Kč, je-li právnickou osobou.¹⁰⁷ Nutno upozornit, že podstatné odchýlení se od oznámeného účelu může vyústit až k rozpuštění shromáždění, které je však nutno odlišit jako zcela jinou sankci, jež nastává pouze v případě, že by odchýlení dosáhlo takové intenzity a nastaly takové okolnosti, které by jinak odůvodnily zákaz shromáždění (např. projevy rasové nesnášenlivosti, popírání lidských práv etnických skupin apod.).¹⁰⁸ Rozpuštění shromáždění z těchto důvodů je pak předmětem kapitoly 4.3.

¹⁰⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2009, sp. zn. 8 As 7/2008 – 116, bod č. 113

¹⁰⁵ §438 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník stanoví: „Zástupce jedná osobně. Dalšího zástupce může pověřit, je-li to se zastoupeným ujednáno nebo vyžaduje-li to nutná potřeba, odpovídá však za řádný výběr jeho osoby.“

¹⁰⁶ Srov. §6 odst. 5 písm. c) zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

¹⁰⁷ Srov. §14 odst. 4 a §14a odst. 2 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

¹⁰⁸ Srov. §12 odst. 2 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

Veškeré povinnosti svolavatele stanovené ShrZ jsou odvozeny od základní, výchozí povinnosti dbát pokojného průběhu shromáždění, kterou lze dovodit mj. i z Listiny. Této základní povinnosti odpovídá i povinnost svolavatele požádat o pomoc Úřad nebo policii v případě, kdy je nad schopnosti, možnosti svolavatele zajistit pokojný průběh shromáždění, zejména například vzhledem k nečekanému rozsahu shromáždění co do počtu účastníků, kteří nedbají pokynů svolavatele a pořadatelů. Pokud je Úřad požádán o pomoc, může na základě novely provedené zákonem č. 252/2016 Sb. vyslat na místo konání shromáždění zástupce, který může účastníkům udílet pokyny, jejichž neuposlechnutí je sankcionováno jako přestupek dle §14 odst. 2 písm. c). Stejně může být sankcionován i svolavatel v případě, kdy organizačně nezvládne „korigovat“ neukázněné účastníky shromáždění a neučiní žádné opatření k nápravě.

Povinnost svolavatele ukončit shromáždění nastává v případě uplynutí doby pro konání shromáždění nebo v případě rozpuštění shromáždění po výzvě Úřadu. Ukončení shromáždění je zároveň do určité míry oprávněním svolavatele, který může shromáždění ukončit i dříve než uplyne doba stanovená pro konání shromáždění nebo dříve než Úřad shromáždění rozpustí a vydá výzvu k ukončení. Ukončení shromáždění svolavatelem je závazným pokynem pro účastníky, kteří mají povinnost pokojně se rozejít, přičemž nesplnění této povinnosti zakládá přestupkovou odpovědnost dle §14 odst. 2 písm. c) ShrZ. Stejně tak je závazným pokynem výzva Úřadu vůči svolavateli po rozpuštění shromáždění, aby shromáždění ukončil. Nesplnění povinnosti ukončit shromáždění je pak přestupkem dle §14 odst. 3 písm. e).

Kromě zmíněných povinností svolavatele, které mu ukládá ShrZ, mohou se na svolavatele vztahovat i povinnosti jiné, stanovené jinými právními předpisy. Na svolavatele je tak tímto kladen poměrně náročný požadavek znalosti právních předpisů týkající se zejména požární ochrany, ochrany přírody a krajiny, ochrany veřejného zdraví a podobných veřejnoprávních předpisů, které by mohly mít dopad na konání shromáždění. Obecně lze k tomuto říci, že kromě výchozí povinnosti dbát pokojného průběhu shromáždění má svolavatel ještě jednu výchozí povinnost a tou je povinnost šetřit práva druhých osob.¹⁰⁹

¹⁰⁹ WAGNEROVA, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006, roč. 39, s. 80. ISSN 0139-6005.

B) Povinnosti účastníků

Obsahem shromažďovacího práva je kromě práva shromáždění svolat a organizovat, také právo se shromáždění pokojně účastnit, přičemž účastenství na shromáždění podléhá určitým povinnostem, které účastník musí dodržovat, jinak může být na svém právu účastnit se shromáždění omezen. Takovým omezením odpovídá mj. i právo svolavatele vyloučit účastníka shromáždění, které bylo rozebráno v kapitole 3.2.A. Účastníkem shromáždění je osoba, která je na shromáždění přítomna s úmyslem podílet se na jeho konání aktivně (např. projevit zde slovně svůj názor) nebo pasivně (např. pochodem, stáním v kolektivu s úmyslem identifikovat se s určitou zájmovou skupinou). V tom smyslu je třeba účastníky odlišovat od jiných osob, kteří se shromáždění de facto účastní, ale de iure účastníky nejsou. Jedná se zejména o osoby kolemjdoucí, přihlížející, kteří nemají vůli aktivní ani pasivní účasti na shromáždění, a dále zástupce úřadu, policisté, zástupci médií apod. Tyto osoby nejsou v postavení účastníka, tudíž se na ně nevztahují povinnosti dle §7 ShrZ. Odlišení těchto osob od účastníků shromáždění je nesmírně důležité, neboť příliš extenzivní výklad pojmu účastník by zde ad absurdum mohl vést k situacím, kdy svolavatel by například mohl dávat pokyny náhodným kolemjdoucím, kteří by se museli jimi řídit, což je bezpochyby nežádoucí.

Účastníci shromáždění jsou povinni dbát pokynů svolavatele a pořadatelů. Tomu odpovídá i povinnost pořadatelů být náležitě označeni. Zajímavé je že ShrZ nestanoví povinnost zvláštního označení pro svolavatele, nýbrž jen pro pořadatele. Nicméně tuto povinnost lze dovodit z celkového kontextu zákona a mj. i z povinnosti účastníka dbát pokynů svolavatele, neboť aby se účastník řídil pokyny svolavatele, musí vědět, kdo tímto svolavatelem je, přičemž takové označení by mělo být zřejmé na první pohled, to znamená jak viditelné tak srozumitelné (např. reflexní vesta s nápisem).¹¹⁰ Dále mají účastníci povinnost zdrženlivosti, což znamená nečinit nic, co by narušovalo řádný a pokojný průběh shromáždění. Kromě pokojnosti, musí účastníci zachovávat i účel shromáždění, čemuž je třeba rozumět tak, že účastník nesmí narušovat svým nepřístojným chováním průběh shromáždění tak, že to brání

¹¹⁰ Srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 114. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

jeho stanovenému účelu. Takové chování je pak přestupkem ve smyslu §14 odst. 1 písm. e) ShrZ, obdobně jako když účastník nedbá pokynů svolavatele či pořadatele.¹¹¹

Účastník nesmí u sebe mít určité předměty dle ShrZ zakázané. Jedná se o střelné zbraně, výbušniny, pyrotechnické výrobky a jiné předměty, kterými je možné ublížit jinému na zdraví. Pojem střelné zbraně obsahuje zákon o zbraních a střelivu v příloze č. 1 tak, že se jedná o „zbraně, u kterých je funkce odvozena od okamžitého uvolnění energie při výstřelu, zkonstruované pro požadovaný účinek na definovanou vzdálenost.“¹¹² Střelnou zbraň je však nutné chápat ve smyslu ShrZ širěji, neboť účelem ustanovení §7 ShrZ by měla být především ochrana života a zdraví všech účastníků shromáždění i osob stojící vně shromáždění. Proto je třeba chápat střelnou zbraň ve smyslu ustanovení §2a odst. 1 zákona o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů, podle kterého se střelnou zbraní rozumí: „brokové zbraně, kulové zbraně, zbraně vybavené kulovými a brokovými hlavněmi, zbraně s omezenou kinetickou energií, zbraně pro jedno použití, historické zbraně, repliky a napodobeniny historických zbraní, které jsou způsobilé ke střelbě, balistická měřidla určená k zjišťování balistických hodnot, zejména tlaku, rozptylu nebo rychlosti střely, signální zbraně, narkotizační zbraně, expanzní přístroje, u nichž je primárním zdrojem energie výbušná látka, kterými mohou být zejména přístroje jateční nebo metné, expanzní zbraně, kterými jsou akustické zbraně, plynovky a zbraně na granule, vzduchovky, větrovky, zbraně na oxid uhličitý či jiný plyn nebo na vzduchovou kartuš, paintballové zbraně, metné zbraně, narkotizační zbraně, expanzní přístroje, u nichž je primárním zdrojem energie plyn (...)“ Pojem výbušnina pak obsahuje § 21 odst. 1 zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.¹¹³ Pyrotechnickým výrobkem je „výrobek obsahující výbušné látky nebo směs výbušných látek určené k produkci tepla, světla, zvuku, plynu, kouře nebo kombinace těchto efektů pomocí samoudržujících se exotermických chemických reakcí.“¹¹⁴ Zákaz pyrotechnických výrobků byl do ShrZ včleněn velkou novelou na podzim 2016 jako reakce na extremistická shromáždění a shromáždění fotbalových fanoušků z důvodu prevence možných fatálních zranění způsobených použitím pyrotechniky v davu.¹¹⁵

¹¹¹ Srov. §14 odst. 1 písm. a), e) zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

¹¹² Srov. Příloha č. 1 k zák. č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu

¹¹³ Blíže viz §21 odst. 1 zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

¹¹⁴ §3 písm. a) zák. č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi

¹¹⁵ K tomu např. BAROCH, Pavel. Nový zákaz: demonstrace budou bez světlic a dělbuchů. *ECHO24.cz* [online]. 2014, 18.8.2014 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/wKP29/novy-zakaz-demonstrace-budou-bez-svetlic-a-delbuchu>

Předmětem, kterým lze ublížit jinému na zdraví, je pak třeba chápat ve vztahu k §118 trestního zákoníku jako cokoli, co je schopno učinit útok proti tělu důraznějším.¹¹⁶ Problémem je velmi široké spektrum předmětů, které je možné podřadit pod tuto definici. Mohou sem patřit například hole, sportovní náčiní, řetízky, náramky apod., tedy jakýkoli předmět, který je schopen útok pachatele zdůraznit, zintenzivnit, zasáhnout do tělesné integrity člověka a způsobit mu tak zranění.¹¹⁷ Ve smyslu ShrZ není možné absolutně zakázat nošení všech předmětů spadající pod výše zmíněnou definici, ale pouze takových, u kterých je důvodné podezření, vyplývající z okolností či chování účastníků, že budou použity k násilí nebo pohrůžce násilím.¹¹⁸ Nošení zbraní účastníky shromáždění je přestupkem dle §14 odst. 2 písm. a) a zároveň může vést i k rozpuštění shromáždění.

Účastník se kromě zákazu nošení zbraní, musí podrobit i zákazu maskování obličeje dle § 7 odst. 4 ShrZ. Tento obecný zákaz maskování byl zaveden do ShrZ novelou č. 274/2008 Sb. od 1. 1. 2009. Do té doby bylo maskování na shromážděních povoleno do okamžiku provedení zákroku Policie ČR. Zavedení tohoto paušálního zákazu bylo motivováno předchozí zkušeností veřejné správy s maskováním účastníků shromáždění, kteří získali tak pocit anonymity a spolu s ostatními v davu páchali trestnou činnost, přičemž díky zamaskování nebyla zjištěna jejich totožnost a tyto osoby zůstaly nepotrestány.¹¹⁹ Zároveň byl tento zákaz považován za zásah do práva svobodně se shromažďovat a do svobody projevu, neboť během shromáždění lze vyjádřit své názory a postoje mj. i karikující maskou známého politika, nebo plynovou maskou na ekologických shromážděních apod., ale také za zásah do práva na soukromí, jelikož účastníci se mohou obávat následné represe například ze strany svého zaměstnavatele, dokonce do svobody náboženského vyznání například u muslimských žen.

Byť Listina připouští omezení shromažďovacího práva z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti a pořádku, lze namítat, že absolutní zákaz maskování pro všechna shromáždění neobstojí v testu proporcionality. Ministerstvo vnitra ČR ve svém stanovisku pak navrhuje k ústavně konformnímu výkladu tohoto ustanovení, přičemž se odvolává na judikaturu

¹¹⁶ Srov. Také §111 písm. e) zák. č. 273/2008 Sb., o Policii ČR

¹¹⁷ DRAŠTÍK, Antonín. Trestní zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. komentář k §118. ISBN 978-80-7478-790-4.

¹¹⁸ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2.*, přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 116. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

¹¹⁹ Stanovisko ministerstva vnitra k problematice maskování během shromáždění. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. 2010 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstvavnitra-k-problematice-maskovani-behem-shromazdeni.aspx>

Nejvyššího správního soudu ČR, podle které je třeba při hodnocení jednání, vykazující znaky přestupku, také zkoumat naplnění materiální znak, tedy společenskou škodlivost. Pokud není naplněn znak společenské škodlivosti, není potřebné ani účelné toto jednání sankcionovat.¹²⁰ Dle tohoto stanoviska tedy není nutné zasahovat do karnevalových průvodů, nebo alegorických pochodů.¹²¹ Původní návrh novely č. 252/2016 v sobě obsahoval ustanovení, které by umožňovalo zakrytí obličeje na základě rozhodnutí zástupce úřadu či policisty na místě, pokud by nebyl ohrožen veřejný pořádek. Toto ustanovení bylo nakonec vypuštěno s odkazem na potřebnost identifikovat potencionální pachatele přestupků, popřípadě trestných činů.¹²² K problematice maskování bude blíže pojednáno v kapitole páté.

C) Pravomoci úřadu

V celém procesu svolání, průběhu a skončení shromáždění má své důležité postavení Úřad, který je definován v §2a ShrZ a kterým může být obecní úřad, pověřený obecní úřad, krajský úřad, dokonce i Ministerstvo vnitra. Působnost toho, kterého úřadu se odvíjí od území rozlohy konaného shromáždění.¹²³ Úřad je zde orgánem veřejné moci, který dohlíží na výkon shromažďovacího práva v tom smyslu, jestli jeho realizací nebyly překročeny ústavní nebo zákonné limity. V rámci takto vymezené působnosti je Úřad nadán určitými nástroji, instituty, pravomocemi, kterými by měl zajistit řádný a pokojný průběh výkonu shromažďovacího práva. Mezi tyto pravomoci patří zejména návrh na konání shromáždění na jiném místě nebo v jinou dobu, stanovení podmínek pro konání shromáždění, vyslání zástupce na shromáždění, zákaz a rozpuštění shromáždění. Tyto pravomoci jsou do jisté míry omezením shromažďovacího práva, které však v souladu s čl. 19 odst. 2 Listiny sleduje legitimní cíle.

¹²⁰ Tamtéž

¹²¹ Toto stanovisko v praxi není příliš zohledňováno a Úřady se drží doslovného výkladu ShrZ tedy absolutního zákazu. K tomu srov. Zákaz masek Anonymous je protiústavní, říkají ochránci občanských práv. *Piráti.cz* [online]. 2012 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z:

http://www.pirati.cz/tiskovezpravy/zakaz_masek_anonymous_je_protiustavni

¹²² ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2.*, přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 121. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

¹²³ Srov. §2a zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

Návrh na konání shromáždění na jiném místě nebo v jinou dobu je oprávněním, které může Úřad uplatnit pouze v situaci, kdy je mu řádně oznámeno shromáždění svolavatelem, to znamená s uvedením místa a času konání shromáždění. Pokud by svolavatel v oznámení místo a čas neuvedl, musí Úřad nejprve vyzvat k odstranění vad podle §5 odst. 5 ShrZ s tím, že současně může ve výzvě navrhnout místo a čas konání shromáždění.¹²⁴ Návrh Úřadu se tedy neuplatní u spontánních shromáždění, u kterých je načasování velmi významné, neboť jsou zpravidla okamžitou reakcí na společenské otázky, tudíž pokud by těmto shromážděním nebylo umožněno konání v příhodný čas, ztratila by svůj smysl.¹²⁵ Tento návrh není správním rozhodnutím podle §67 správního řádu, jelikož se o něm nevede žádné správní řízení. Současně je však problematické jeho zařazení do forem činnosti veřejné správy. Dle názoru autora jej lze zařadit mezi tzv. neregulativní úkony veřejné správy, to znamená mezi formy činnosti s nižšími právními účinky.¹²⁶

Navrhnout jiné místo nebo čas konání přichází v úvahu tehdy, jestliže by mohlo dojít ke střetu dvou či více shromáždění na místě či trase oznámeného shromáždění, přičemž je otázkou, zda je Úřad povinen takový návrh učinit, pokud ví, že jsou jinak dány podmínky pro zákaz shromáždění z důvodu kolize, nebo zda je to na jeho správním uvážení. Dle judikatury správních soudů se došlo k závěru, že pro učinění návrhu platí zásada oportunity, čili Úřad nemusí návrh učinit i přes to, že ví o možné kolizi odůvodňující zákaz shromáždění.¹²⁷ Autor této práce k tomuto dodává, že je na druhé straně nutné si uvědomit, že Úřad je správním orgánem ve smyslu §1 odst. 1 správního řádu a jako takový se při své činnosti musí řídit zásadami činnosti správních orgánů stanovené v §2 téhož zákona. Mezi tyto zásady patří mj. princip dobré správy a princip předvídatelnosti činnosti veřejné správy, dle kterých je veřejná správa službou veřejnosti, měla by svým adresátům vycházet podle možností vstříc a dbá na to, aby při rozhodování stejných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.¹²⁸ Aplikací těchto zásad na činnost Úřadu, zda by měl nebo neměl návrh vůči svolavateli učinit, lze dojít k závěru, že pokud mu to možnosti dovolují (tzn., zda tu je možnost konat shromáždění jinde, kde nehrozí kolize více shromáždění), měl

¹²⁴ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 124. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

¹²⁵ Srov. Rozhodnutí ESLP ze dne 3. 5. 2007 ve věci Baczkowski a další proti Polsku, stížnost č. 1543/06, odst. 87

¹²⁶ Dle klasifikace Hendrychově učebnici lze tento návrh podřadit pod doporučení a výzvy. K tomu srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 198. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

¹²⁷ Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2000, čj. 30 Ca 246/2000-12

¹²⁸ Srov. §2 odst. 4 a §4 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

by návrh učinit a to vůči všem budoucím svolavatelům stejným způsobem, neboť Úřad by měl usilovat o zachování kontinuity při svém rozhodování.¹²⁹

Dle ShrZ by Úřad měl jiné místo a čas určit s ohledem na dvě kritéria, a sice místní podmínky a veřejný pořádek. Tyto neurčité právní pojmy, které nejsou definovány žádným právním předpisem, nutno chápat následovně. Místní podmínky jsou takové podmínky, které se vztahují k danému místu a času plánovaného shromáždění z hlediska dopravy a zásobování, klidu, bezpečnosti atp. Rozdílné místní podmínky budou například v okolí průmyslových zón a v obytných zónách, kde bydlí rodiny s dětmi. Není však možné, aby Úřad směřoval veškerá shromáždění do neobydlených míst, kde se zdržuje menší počet lidí jen z toho důvodu, aby předešel obtížím spojených s výkonem shromažďovacího práva jako je ztížený průchod, zvýšený hluk, dopravní omezení apod., neboť účelem výkonu shromažďovacího práva je mj. oslovení co největšího počtu osob, získání jejich pozornosti za účelem prezentovat jim určité názory. To samozřejmě předpokládá konání shromáždění v místech obydlených, kde se pohybují ostatní lidé, na které může výkon shromažďovacího práva působit a to i za cenu výše zmíněných potíží. Pokud by tyto potíže resp. obava z nich byla nadřazena shromažďovacímu právu, mohlo by to vést ke znemožnění konání většiny shromáždění na veřejných místech.¹³⁰

Pojmem veřejný pořádek se již několikrát zabývala judikatura správních soudů. V první řadě Nejvyšší správní soud ČR zdůraznil, že veřejný pořádek je třeba vykládat nejen v celkovém kontextu právní úpravy „*ale přihlížet i k rozdílným okolnostem vzniku, původu a účelu jednotlivých ustanovení, v nichž jsou tyto pojmy užity. Závěry o tom, jaké konkrétní jednání je závažným narušením veřejného pořádku, učiněné ve vztahu k určitému ustanovení, pak nelze bez dalšího přebírat při výkladu ustanovení jiných, nýbrž je potřeba přihlížet ke specifickým okolnostem vzniku, původu a účelu ustanovení, stejně jako je třeba pak dané ustanovení přiměřeným způsobem vyložit rovněž ve vztahu k individuálním okolnostem jednotlivých případů.*“¹³¹ V další judikatuře Nejvyšší správní soud ČR říká, že veřejným pořádkem je stav, kdy jsou právní normy dodržovány spolu s jinými pravidly chování, přičemž většina společnosti je akceptuje a vyžaduje jejich sankcionování v případě jejich porušení.¹³² K porušení veřejného pořádku je zajímavá i judikatura ESLP, který říká, že

¹²⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 5., rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2003, 82 an. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-671-9.

¹³⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009 sp. zn. 1 As 30/2009

¹³¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011 sp. zn. 3 As 4/2010-151

¹³² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015 sp. zn. 1 Azs 193/2015

*„narušením veřejného pořádku je zejména jednání, které působí škodu nebo se jeví nade vše rozumnou pochybnost způsobilym ji přivodit osobám nebo majetku.“*¹³³ Akceptace návrhu Úřadu svolavatelem má pak závažné právní důsledky, které spočívají v nemožnosti Úřadu zakázat shromáždění z důvodů uvedených v §10 odst. 2 a 3, tzn. kolize více shromáždění, omezení dopravy a místo nebezpečné pro zdraví účastníků.

Vedle návrhu na konání shromáždění na jiném místě nebo v jiném čase, může Úřad autoritativně stanovit podmínky pro konání shromáždění. Tato možnost Úřadu byla zavedena jako nový institut převzatý z německé právní úpravy¹³⁴ novelou č. 252/2016 Sb., který má za cíl umožnit konání více shromáždění a veřejně přístupných podniků (tzn. trhy, sportovní akce apod.) i v případě jejich překrývání se v místě a čase. Jelikož se jedná o nový institut umožňující zákonné omezení výkonu shromažďovacího práva, bude o něm pojednáno v samostatné kapitole čtvrté věnující se omezení shromažďovacího práva (konkrétně kapitola 4.3.).

Velká novela č. 252/2016 Sb. přinesla Úřadu ještě jedno zajímavé oprávnění spočívající v možnosti vyslat svého zástupce na místo konání shromáždění a to i v případě, že jde o shromáždění, které nepodléhá oznamovací povinnosti. Zástupce Úřadu pak na místě shromáždění pozoruje jeho průběh a může do něj zasahovat udílením pokynů komukoliv, dokonce i nezúčastněným osobám, aby zajistil řádný a pokojný průběh shromáždění. Pokyny se mohou týkat pohybu osob, dopravy, odstranění různých překážek apod. Dále mohou směřovat k zajištění ochrany veřejného pořádku, zdraví a majetku, například pokyn demonstrantům k opuštění květinového záhonu, pokyn ke snížení hlučnosti akce konané pod okny zdravotnického zařízení či k jejímu přesunutí, pokyn k ukončení imitace střelby vzbuzující paniku veřejnosti atd.¹³⁵ Tato pravomoc dává Úřadu další možnost jak řešit případné střety dvou a více shromáždění nebo jiných akcí popřípadě střety různých práv.

Zástupce Úřadu je tak jakýmsi moderátorem shromáždění, dohlížejícím nad jeho zákonností. Přítomnost zástupce ovšem nikterak nezbavuje svolavatele odpovědnosti za řádný a pokojný průběh shromáždění. Kromě zástupce Úřadu může pokyny udílet i příslušník Policie ČR, což vyplývá ze zákona o Policii ČR. Pokyny zástupce by se měli týkat celkově výkonu

¹³³ Steelová a další v. Spojené království, stížnost č. 67/1997/851/1058, odst. 55

¹³⁴ Srov. §15 Versammlungsgesetz ve znění zákona ze dne 15. listopadu 1978 (BGBl. I S. 1789). Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>

¹³⁵ POTMĚŠIL, Jan a Kateřina JAMBOROVÁ. *Změny shromažďovacího práva po velké novele*. Správní právo. Ministerstvo vnitra, (č. 5/2017), s. 253. ISSN 0139-6005.

shromažďovacího práva jako takového, kdežto pokyny policisty by měly řešit individuální ohrožení, porušení veřejného pořádku apod. Veškeré pokyny jsou zásahem do shromažďovacího práva a měly by tudíž být přiměřené legitimnímu účelu, který by měl být pokynem sledován. Není tudíž možná svévole zástupce Úřadu ve vydávání pokynů, kterými by šikanoval svolavatele či účastníky shromáždění.¹³⁶ Pokyny jsou právně závazné a každý, vůči němuž jsou směřovány, se jim musí podřídit vyjma případů, kdy zástupce Úřadu zjevně překračuje své oprávnění a vydává pokyny svévolně, nesledujíc zajištění pokojného průběhu shromáždění.

Mezi další pravomoci Úřadu patří zákaz shromáždění a rozpuštění shromáždění, kterým bude pozornost věnována v kapitole čtvrté, jelikož se jedná o nejzávažnější zásahy do shromažďovacího práva, které jeho výkon zcela odpírají.

3.3 Skončení shromáždění

Ukončení shromáždění je, jak již bylo zmíněno výše, právem i povinností svolavatele.¹³⁷ Pokud svolavatel shromáždění ukončí, vydá zároveň pokyn všem účastníkům, aby se pokojně rozešli, čemuž odpovídá povinnost účastníků dle §7 odst. 2 ShrZ.

Shromáždění může být také ukončeno z vůle Úřadu resp. jeho zástupce v případě, jsou-li dány důvody pro rozpuštění shromáždění. Po rozpuštění shromáždění vyzve zástupce úřadu svolavatele, aby shromáždění ukončil. Pokud tak svolavatel neučiní, vydává namísto něj pokyn k ukončení a rozchodu sám zástupce Úřadu, či příslušník Policie ČR.

Účastníci jsou pak povinni se pokojně rozejít, přičemž jim v tom nesmí nikdo bránit. Porušení povinnosti se pokojně rozejít či bránění v rozchodu zakládá přestupkovou odpovědnost dle §14 odst. 2 písm. c) a §14 odst. 1 písm. b) ShrZ.

¹³⁶ Srov. §8 odst. 5 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

¹³⁷ §6 odst. 5 písm. f), zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

4 Omezení shromažďovacího práva

V této kapitole bude pojednáno o jednotlivých omezeních ve výkonu shromažďovacího práva, která spočívají v ingerenci Úřadu. LZPS v čl. 19 odst. 2 upravuje základní východisko, pro které lze omezit shromažďovací právo. Jakékoliv omezení shromažďovacího práva je tak možné na základě zákona u shromáždění na veřejných místech, přičemž omezující opatření musí být nezbytné pro ochranu práv druhých, veřejný pořádek, zdraví, mravnost, majetek či bezpečnost.

Kromě těchto způsobů omezení výkonu shromažďovacího práva dle ShrZ lze jako určitá územní omezení shromažďovacího práva chápat také zmíněná ustanovení zvláštních právních předpisů, jako například § 25 zák. č. 182/1993 Sb., zakazuje shromáždění v okolí 100m od budov Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná. §1 odst. 4 ShrZ zakazuje shromáždění v místech v blízkosti budov Parlamentu ČR, přičemž tato místa taxativně vymezuje příloha ShrZ.¹³⁸ Zajímavé však je, že shromáždění nejsou ex lege zakázána v okolí budov, kde jedná vláda ČR nebo prezident republiky.

Podle krizového zákona je možné shromažďovací právo omezit v případě vyhlášení válečného či nouzového stavu a to v místech ohrožených nebo postižených krizovou situací¹³⁹

V § 44 zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, je zakotven zákaz pořádání politických shromáždění, který platí pro vojáky.

Nutno také upozornit, že omezení shromažďovacího práva není možné na základě obecně závazné vyhlášky nebo nařízení obce, kterým by byly například stanoveny termíny, mimo které by nebylo možné shromáždění konat.¹⁴⁰

ShrZ upravuje hned několik způsobů omezení, přičemž některé byly popsány v předchozích kapitolách. V této kapitole, jak již bylo avizováno, bude pozornost zaměřena na ingerence veřejné moci omezující výkon shromažďovacího práva. O těchto ingerencích bude

¹³⁸ Sněmovní, Praha 1; U Zlaté studně, Praha 1; Tomášská, Praha 1; Thunovská, Praha 1; Valdštejnské náměstí, Praha 1; Valdštejnská, Praha 1; Zámecká, Praha 1; chodník přiléhající k severní hraně Malostranského náměstí, Praha 1, mezi křižovatkami s ulicí Zámecká, Praha 1, a Tomášská, Praha 1; Letenská, Praha 1, a to v úseku mezi Malostranským náměstím, Praha 1, a křižovatkou s ulicí Josefská, Praha 1.

¹³⁹ § 5 písm. d) zákona č. 240/2000 Sb.

¹⁴⁰ Srov. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 1/01

pojednáno v pořadí od nejzávažnější z hlediska míry omezení výkonu shromažďovacího práva, to znamená od zákazu shromáždění přes rozpuštění shromáždění po stanovení podmínek pro konání shromáždění.

4.1 Zákaz shromáždění

K zákazu shromáždění dochází ex ante před jeho samotným konáním a je možný v případě, kdy je tu existence některého zákonného důvodu uvedeného v § 10 ShrZ. Ale existují i shromáždění, která lze zakázat ex lege podle jiného zákona, například §64 zákona o ochraně přírody a krajiny, který umožňuje orgánu ochrany přírody zakázat vstup do chráněných krajinných oblastí, národních parků a jiných chráněných objektů v případě, že hrozí poškozování území, zejména nadměrnou návštěvností, kterou může být právě shromáždění.¹⁴¹

Lesní zákon umožňuje omezení či úplné vyloučení vstupu do lesa až na 3 měsíce na základě správního aktu z důvodu ochrany lesa či bezpečnosti občanů, čímž může dojít i k omezení shromažďovacího práva.¹⁴²

Tyto zákony upravující výše uvedené možnosti omezení jsou k ShrZ ve vztahu speciality, to znamená, že mají aplikační přednost. V tomto směru je zajímavé i ustanovení §11 odst. 2 zákona o statní památkové péči, které umožňuje, aby obecní úřad či krajský úřad zakázaly určitou činnost konkrétním osobám, kterou by mohly ohrozit kulturní památky či národní kulturní památky. Toto ustanovení bylo v minulosti zneužíváno, kdy obecní úřad rozhodl bez vědomí svolavatele již oznámeného shromáždění o uzavření prostor kulturní památky pro veřejnost, kde se mělo konat již dříve oznámené shromáždění. Ústavní soud pak takový postup obecního úřadu označil za obcházení zákona, které je ústavně nekonformní.¹⁴³

Jelikož je zákaz shromáždění nejcitelnějším zásahem do shromažďovacího práva, mělo by jej být používáno subsidiárně, to znamená až ve chvíli, kdy účelu sledovaného zákazem shromáždění nelze dosáhnout jinými způsoby omezení jako např. stanovením podmínek pro konání shromáždění, návrh jiného místa či času konání shromáždění apod. Pokud úřad

¹⁴¹ Srov. §64 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

¹⁴² Srov. §19 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích

¹⁴³ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 459/04

přistoupí k zákazu shromáždění, měl by tedy odůvodnit ve svém rozhodnutí, proč nezvolil jiný, šetrnější způsob omezení.¹⁴⁴

Proti rozhodnutí o zákazu je také možné se bránit avšak nikoliv odvolání (to je nepřípustné), nýbrž podáním správní žaloby, kdy správní soud rozhoduje o žalobě do tří pracovních dnů.¹⁴⁵ Rozhodnutí správního soudu má pak důsledky zrušení rozhodnutí o zákazu a konání shromáždění a tím dává svolavatelé prostor pro svolání shromáždění, které musí konat nejpozději do 30 dnů od právní moci soudního rozhodnutí.¹⁴⁶

Pro úřad je zrušení rozhodnutí o zákazu shromáždění soudem velmi nevýhodné, neboť tím se vystavuje riziku, že shromáždění bude svoláno ihned a úřad nebude schopný připravit bezpečnostní složky na případný zásah proti případnému nepokojnému shromáždění.

A) Zákaz spočívající ve vadném účelu shromáždění

Důvody uvedené v § 10 odst. 1 ShrZ, pro které Úřad zakáže shromáždění, spočívají v účelu shromáždění, jež směřuje k určitým zakázaným výzvám, přičemž se musí jednat o směřování shromáždění jako celku k těmto výzvám nikoliv o individuální ojedinělé projevy účastníků shromáždění.¹⁴⁷ Jedná se o takové výzvy, které by měly podnítit k určitým postojům či jednáním jako je popírání či omezování lidských práv, rozněcování nenávisti či nesnášenlivosti jiných osob, násilí, či porušování právních předpisů.¹⁴⁸ Účelem však nemusejí být přímo takovéto výzvy, nicméně postačí, jestliže celkový účel shromáždění prokazatelně, vzhledem k relevantním okolnostem (potencionální účastníci, osoba svolavatele, pořadatelé, den a místo konání atd.), směřuje proti výše uvedeným hodnotám.

Účel shromáždění uvedený v oznámení shromáždění dokonce nemusí být ani sám o sobě závadný, neboť svolavatel může zastírat skutečný účel shromáždění, o kterém dobře

¹⁴⁴ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2.*, přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 124. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

¹⁴⁵ Podle předchozí právní úpravy byla lhůta tři kalendářní dny

¹⁴⁶ Blíže viz §11 odst. 3 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

¹⁴⁷ Tyto individuální projevy by v rámci svojí působnosti stanovené zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, měly řešit právě příslušníci Policie ČR

¹⁴⁸ § 10 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb.

ví, že závadný je, a proto jej skrývá. Úřad má nyní na základě novely provedené zákonem č. 252/2016 Sb. oprávnění zkoumat takové zastírání skutečného účelu shromáždění pro účely jeho zákazu. Dřívější právní úprava umožňovala Úřadu zkoumat toliko oznámený účel shromáždění, přičemž Nejvyšší správní soud svou judikaturou známou jako „Křišťálová noc“ dovedl možnost zkoumat i skutečný účel shromáždění. V této resp. těchto kauzách lze hodnotit jako průlomové vytvoření „doktríny skutečného účelu shromáždění“, kdy v rozhodnutí Křišťálová noc I¹⁴⁹ tuto doktrínu Nejvyšší správní soud spíše jen naznačuje, ve druhém rozhodnutí Křišťálová noc II¹⁵⁰ ji už rozpracovává velmi podrobně, přičemž se zde také velmi věnuje důkaznímu břemenu, které musí Úřad unést a jasně prokázat skutečný účel shromáždění. Konkrétně Nejvyšší správní soud argumentuje tak, že možnost zakázat shromáždění na základě zastřeného skutečného účelu může být velmi snadno zneužita Úřadem, a právě proto je nutné toto riziko zneužití vyvážit tíhou důkazního břemene, kterou nese správní orgán, tedy Úřad. Nejvyšší správní soud šel v tomto případě cestou extenzivního výkladu nad rámec zákona, kdy tímto výkladem ještě více omezil shromažďovací právo, což autor této práce považuje za nepřijatelné, neboť už Ústava ČR v čl. 4 říká, že lidská práva jsou pod ochranou soudní moci.¹⁵¹ Soudní moc je tu tedy od toho, aby základní lidská práva jako je právo shromažďovací chránila a ne omezovala. K omezení je kompetentní moc zákonodárna, která zákonem může stanovit určité důvody a podmínky omezení lidských práv a tato zákonná omezení by měl soud vykládat způsobem, který směřuje k ochraně lidských práv a nikoliv způsobem, který by vytvářel nové důvody pro jejich omezení.

Stejný názor zastává již dlouhodobě ESLP, který ve své judikatuře je v přímém rozporu s judikaturou NSS. ESLP uvádí, že v reálném životě se deklarované cíle mohou lišit od těch skutečných, a že je nutné dát subjektům prostor pro odchýlení se od svých proklamovaných cílů v praxi.¹⁵² Z argumentace ESLP lze dojít k závěru, že úřad v případě podezření, že svolavatel zastírá skutečný účel shromáždění, by neměl shromáždění ex ante zakázat, nýbrž by měl „počkat“ do konání shromáždění, kde se skutečný účel projeví a v případě že je v rozporu se zákonem, shromáždění rozpustit na místě.

¹⁴⁹ Rozhodnutí NSS, sp. zn. 8 As 51/2007.

¹⁵⁰ Rozhodnutí NSS, sp. zn. 8 As 7/2008.

¹⁵¹ Čl. 4 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

¹⁵² Rozhodnutí ESLP ve věci Tsonev v. Bulharsko, stížnost č. 45963/99, odst. 60

Problematická je i tíha důkazního břemene, jelikož Úřad má na rozhodnutí o zákazu krátkou lhůtu 3 dnů, ve které je velmi složité nahromadit dostatek důkazů, které by odůvodnily zastřený účel shromáždění a tím i jeho zákaz.

Vzhledem k výše uvedeným úskalím doktríny skutečného účelu shromáždění považuje autor této práce za špatné ztotožnění zákonodárce s touto doktrínou a její vtělení přímo do textu §10 ShrZ novelou č. 252/2016 Sb., která z tohoto ustanovení odstranila slovíčko „oznámený“.

Úřad při zkoumání naplnění důvodů zákazu shromáždění vychází z údajů uvedených v oznámení a dalších informací na základě toho získaných, které musí zhodnotit a subsumovat pod jednotlivá ustanovení §10 ShrZ. Například oznámený účel shromáždění „Vzpomínka na Benita Mussoliniho“ sám o sobě nevyzývá k popírání lidských práv z rasových důvodů, nicméně důvod zákazu shromáždění by zde byl dán, protože účel vzpomínky na představitele totalitního režimu, založeném na agresivním vojenském prosazování moci a potlačování lidských práv nutně vede i k naplnění důvodu podle §10 odst. 1 písm. a) ShrZ tedy k popírání či omezování lidských práv osob pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ apod.¹⁵³ Ovšem na druhé straně pouhý předpoklad, že by v souvislosti s tématem shromáždění mohly být pronášeny výroky, které by vyzývaly k popírání či omezování lidských práv, nepostačuje.¹⁵⁴

Důvod uvedený v §10 odst. 1 písm. a) spočívající v účelu shromáždění, které by směřovalo k popírání nebo omezování lidských práv nebo k rozněcování nenávisti či nesnášenlivosti pro rasu, pohlaví, politické smýšlení apod., umožňuje zakázat shromáždění, která lze označit jako nenávistná. Obligatorní povinnost zákazu těchto shromáždění směřuje k ochraně hodnot, které jsou chráněny i jinými právními předpisy jako je například zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, antidiskriminační zákon, popřípadě zákoník práce. Popíráním lze rozumět negaci práv určité skupiny osob na plnění nebo činnost z důvodu jejich rasy, pohlaví, politického smýšlení apod. Shromáždění tedy mohou směřovat k výzvam ke zrušení určitých práv určitých skupin osob, ale důvodem těchto výzev nesmí být rasa, pohlaví politické smýšlení apod. Lze si tedy představit shromáždění, které by vyzývalo ke zrušení určitých sociálních dávek z důvodu nadměrné zátěže státního rozpočtu, ale nikoliv z důvodu rasy. Omezováním pak je možné rozumět nižší stupeň

¹⁵³ K tomu srov. Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa 1 BvQ 25/06

¹⁵⁴ Blíže viz Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa 1 BvQ 19/04

popírání, které lze označit jako zkrácení na právech osob. Rozněcováním nenávisti a nesnášenlivosti lze rozumět veřejnou snahu, která podněcuje negativní vztah k určité skupině osob z výše uvedených důvodů.¹⁵⁵ K tomu třeba poznamenat, že takové jednání by zpravidla naplnilo i skutkovou podstatu některých trestných činů jako například hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob (§355 trestního zákoníku) nebo podněcování nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod (§356 trestního zákoníku). Tato ustanovení trestního zákoníku a ShrZ chrání jednak klidné občanské soužití lidí a jejich rovnost.¹⁵⁶

Důvod uvedený v §10 odst. 1 písm. b) stanoví povinnost zákazu u násilných a neslušných shromáždění, tzn. takových, která by směřovala k výzvě dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti. O násilí se jedná v případě použití fyzické síly jak vůči osobám tak i věcem s určitým úmyslem. Násilí může také směřovat k překonání nebo zamezení odporu, kterým se sleduje jiný cíl nebo může být cílem samo o sobě.¹⁵⁷ Takové jednání je pak dle své závažnosti buď přestupkem proti občanskému soužití podle §7 odst. 1 zákona o některých přestupcích, nebo trestným činem násilí proti skupině obyvatel a jednotlivci podle §352 odst. 2 trestního zákoníku. Hrubou neslušností jsou fyzické útoky proti osobám a věcem, ale i verbální projevy určitého charakteru, učiněné veřejně nebo na místě veřejnosti přístupném.¹⁵⁸ Jde tak o verbální i nonverbální projevy, které se přiči dobrým mravům, a jsou učiněné na místě veřejném nebo veřejnosti přístupném. V oblasti shromažďovacího práva se jedná například o již zmíněné fotografie vyobrazující mrtvá lidská embrya vystavené na shromáždění protestujícím proti provádění potratů.¹⁵⁹ Dobré mravy jsou tedy kritériem sloužícím zde k hodnocení konkrétního shromáždění, které odpovídá obecným pravidlům slušnosti v souladu s morálními zásadami společnosti.¹⁶⁰ I jinak legální shromáždění může být tedy zakázáno s odkazem na dobré mravy.

Výzva k porušování Ústavy a zákonů upravená v §10 odst. 1 písm. c) je důvodem zákazu spočívající v podněcování porušovat právní předpisy jak zákonné tak i ústavní síly včetně

¹⁵⁵ ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 151. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

¹⁵⁶ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, s. 864-866. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-236-3.

¹⁵⁷ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 1306. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

¹⁵⁸ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 7. 2002 sp. zn. 5 Tdo 388/2002,

¹⁵⁹ Blíže viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 69/2003 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 104/2012

¹⁶⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 664/2002

mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Ovšem výzva k porušování podzákoných právních předpisů by dle doslovného výkladu neměla být důvodem zákazu shromáždění. Takovou výzvou by mohlo být například, aby účastníci shromáždění neplatili daně nebo jiné povinné platby. Za takovou výzvu ovšem nelze považovat kritiku právních předpisů, například protestování proti velkým sazbám daní a poplatků, protože výzvou se dle judikatury rozumí „projev vybízející k určitému chování“, které je při realizaci shromažďovacího práva i mimo něj nežádoucí.¹⁶¹

B) Zákaz spočívající v nevhodném místě shromáždění

Vedle vadného účelu, popsaného v předchozí kapitole, může být důvodem pro obligatorní zákaz shromáždění i nevhodné místo, kde by se dle oznámení mělo shromáždění konat.

Podle § 10 odst. 2 ShrZ rovněž obligatorně musí Úřad shromáždění zakázat pokud:

„a) se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví,

b) na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním.“¹⁶²

U zákazu shromáždění z důvodu nevhodného místa, ve kterém může dojít k ohrožení zdraví účastníků, je nezbytné, aby úřad prokázal a řádně odůvodnil, zda a proč se o takové místo jedná. Pokud dojde ke kolizi více shromáždění, má přednost dohoda svolavatelů shromáždění, nicméně úřad tuto dohodu nezajišťuje ani negarantuje, ale může k ní vybídnout v souladu s § 8 ShrZ.¹⁶³ Pokud k dohodě nedojde, je důležité ještě zvážit postup stanovení podmínek pro konání shromáždění.

Místem, kde by hrozilo účastníkům nebezpečí pro jejich zdraví, se rozumí místo s takovými negativními vlastnostmi a vlivy, které by i za použití nejrůznějších organizačních opatření mohly ohrozit zdraví účastníků. Musí jít tedy o velmi intenzivní vlivy, které by ohrozily

¹⁶¹ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 25/2009

¹⁶² § 10 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb.

¹⁶³ Ke kolizi více shromáždění blíže viz Rozhodnutí ESLP ve věci Öllinger v. Rakousko, stížnost č. 76900/01

samotné účastníky.¹⁶⁴ Úřad, který by chtěl zakázat shromáždění z tohoto důvodu, musí jednoznačně prokázat hrozbu závažného nebezpečí pro zdraví účastníků na základě konkrétních skutečností a podkladů, které musí náležitě uvést v odůvodnění rozhodnutí o zákazu. Není tak možné jen odkázat na negativní stanoviska dotčených orgánů popřípadě na nějaká anonymní nepodložená sdělení.¹⁶⁵ Místem, kde by účastníkům mohlo hrozit nebezpečí, může být pozemní komunikace. Ta však sama o sobě nemusí být naplněním tohoto důvodu zákazu, pokud ji svolavatel v rámci svých povinností dle ShrZ „zajistil“ pro konání shromáždění. Problém může nastat však v případě nutných prací a uzavírek takových komunikací podle §24 zákona o pozemních komunikacích. Tyto práce a uzavírky pak mohou být důvodem zákazu, ovšem pouze za předpokladu, že veřejný zájem a potřeba uzavírky podle §24 zákona o pozemních komunikacích převýší zájem na realizaci shromažďovacího práva.¹⁶⁶ Zajímavý je z hlediska nevhodného místa případ blokády těžby dřeva v lese, ve kterém sice nedošlo k zákazu shromáždění, jelikož nebylo řádně oznámeno, nicméně Nejvyšší správní soud poukázal i na to, že pokud by oznámeno bylo, byl by zde dán důvod pro jeho zákaz, neboť se bezpochyby jedná o místo, kde by účastníkům hrozilo nebezpečí pro jejich zdraví.¹⁶⁷ Dle judikatury ESLP je možné a do určité míry i legitimní, aby shromážděním došlo k narušení běžného života, ovšem není možné, aby účelem shromáždění byla blokáda určité činnosti za účelem zvýšení účinku požadavků shromáždění. Úmyslné narušování jiných činností může způsobit dokonce i ztrátu ochrany takového shromáždění podle čl. 11 Úmluvy.¹⁶⁸

Kolidující shromáždění upravené jako důvod zákazu v §10 odst. 2 písm. b) ShrZ spočívá v tom, že na stejném místě a ve stejnou dobu se má konat jiné, dříve oznámené shromáždění. Zákaz z tohoto důvodu je ryze subsidiární a lze k němu přistoupit pouze za podmínky, že mezi svolavatelem nedošlo k dohodě o jiném místě a čase jejich shromáždění a zároveň stanovení podmínek pro konání shromáždění by bylo neúčelné. Úřad by měl v případě kolize pozvat jednotlivé svolavatele k ústnímu jednání, aby došlo k odstranění takové kolize. Dle manuálu pro obce k zákonu o právu shromažďovacím, vydaným Ministerstvem vnitra, je doporučeno, aby Úřad o návrzích a veškeré komunikaci se svolavatelem vyhotovil úřední

¹⁶⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007 sp. zn. 3 As 19/2007 - 55

¹⁶⁵ Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 Ca 30/2017

¹⁶⁶ K tomu srov. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. června 2017 sp. zn. Pl.ÚS 21/16

¹⁶⁷ Blíže viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2015, č. j. 8 As 39/2014

¹⁶⁸ Srov. Rozsudek ESLP ze dne 15. října 2015 ve věci č. 37553/05 – Kudrevičius a ostatní proti Litvě, odst. 98

záznam.¹⁶⁹ Dle názoru autora této práce je sepsání pouhého úředního záznamu nedostačující a rizikové, neboť jej nelze použít jako důkazní prostředek dle §137 odst. 4 správního řádu. Proto se jeví jako daleko účelnější sepsání protokolu dle §18 správního řádu, který podává na rozdíl od úředního záznamu důkaz o tom, co je v něm obsaženo.¹⁷⁰

Zákon řeší pouze kolizi se shromážděním, které bylo oznámeno, ale už neupravuje možný střet se shromážděním, které nepodléhá oznamovací povinnosti. Tato situace je pak problematická, neboť Úřad má v ruce pouze jedno oznámení shromáždění, které nemůže zakázat, protože bylo oznámeno „dříve“ resp. iniciativa k jeho konání vzešla dříve než u druhého, neoznamovaného shromáždění, které Úřad také nemůže zakázat, protože dle dikce zákona může zakázat jen oznamovaná shromáždění. Úřad tak musí nechat prostor pro konání obou shromáždění a spolehnout se na odpovědnost svolavatelů dbát řádného průběhu shromáždění a zasáhnout může pouze Policie ČR určitým organizačním opatřením, neboť Úřad nemůže takové shromáždění rozpustit ani na něj vyslat svého zástupce.¹⁷¹ O takový střet se jednalo i během shromáždění ve městě Krupka, kdy příslušníci církve chtěli blokovat pochod dělnické strany konáním mše na jejich trase, kdy tato mše byla rozeznána Policií ČR. Ústavní soud ČR ve své judikatuře podotýká, že v případě, kdy se má konat neoznamované shromáždění, vyžaduje se, aby mělo náboženský charakter. Byť církve a jejich aktivity vzdělávací, obecně prospěšné, výkon kultu tak i výkon shromáždovacího práva požívají speciální ústavní ochrany, shromáždění církve, jehož účelem je vyjádřit nesouhlas s politickými názory není náboženským shromážděním, neboť v tomto případě se jedná o shromáždění politické, podléhající notifikační povinnosti.¹⁷²

Při řešení kolizí nutno vzít v úvahu také judikaturu ESLP, který ve věci Öllinger proti Rakousku říká, že pokud je určité shromáždění oznámeno jako pokojná protidemonstrace proti jinému, dříve oznámenému, shromáždění, není možné takové shromáždění zakázat jen proto, že by v daném místě a čase došlo ke kolizi.¹⁷³ Pokud by ovšem protidemonstrace nebyla pokojná a odchýlila by se od svého proklamovaného účelu do té míry, že by

¹⁶⁹ JAMBOROVÁ, Kateřina a PĚTIOKÝ, Jiří. Manuál pro obce k zákonu o právu shromáždovacím [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2014, s. 4. [cit. 2018-03-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>

¹⁷⁰ Stejný názor zastává i ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromáždovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 160. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

¹⁷¹ ČERNÝ, Petr. *Zákaz shromáždění*. Právní rozhledy. C.H. Beck, 1993-, roč. 16 (5/2008), s. 158. ISSN 1210-6410.

¹⁷² Blíže viz Usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 1623/11, k ochraně aktivit církvi blíže viz nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 9/07

¹⁷³ Rozsudek ESLP ve věci Öllinger proti Rakousku ze dne 29. 6. 2006, stížnost č. 7690/01, odst. 44-46

omezovala realizaci jiného shromáždění například fyzickým napadáním účastníků, měla by být rozpuštěna, neboť právo na protidemonstraci nelze vykládat extenzivně tak, že by mohlo bránit výkonu práva na demonstraci.¹⁷⁴ V takovém případě hovoříme nikoliv už o protidemonstraci, ale o blokačních shromážděních.

Blokační shromáždění je shromáždění určité skupiny osob, které mají za cíl zabránit jinému shromáždění v jeho konání, a to zpravidla tak, že obsadí určité místo, kde by se mělo blokované shromáždění konat či má tímto místem projít.¹⁷⁵ V české praxi zpravidla docházelo k oznámení určitých shromáždění, která se nakonec ani nekonala, ale svůj účel splnila, neboť zablokovala určitá místa pro konání jiných shromáždění, která byla z důvodu kolize zakázána. Účelem blokačních shromáždění je tak zamezení účastníkům blokovaného shromáždění vyjádřit své názory. Proto lze o blokačních shromážděních hovořit jako o zneužití shromažďovacího práva, které neoprávněně omezuje práva a svobody jiných osob, především právo shromažďovací a svobodu projevu, a jako takové nepoživá žádné právní ochrany. K problematice těchto shromáždění se vyjádřil i Nejvyšší správní soud tak, že Úřad dříve než zakáže později oznámené shromáždění z důvodu kolize, musí na základě místních znalostí, tvrzení pozdějšího svolavatele nebo na základě jiných skutečností uvážit, zda dřívější oznámené shromáždění není pouze obstrukční s jediným úmyslem zablokovat určité místo nebo místa a znemožnit tak konání jiných shromáždění. Pokud dojde Úřad k tomuto závěru, jedná se o zneužití práva, kterému se neposkytuje žádná právní ochrana. Později oznámené shromáždění není pak v tomto případě možné zakázat podle § 10 odst. 2 písm. b) ShrZ.¹⁷⁶ K tomuto rozhodnutí Černý uvádí, že sice obsahuje dobré úmysly, ale prakticky je nevyužitelné s ohledem na procesní složitost dokazování blokačního účelu.¹⁷⁷

Účel blokace nemusí směřovat pouze vůči jinému shromáždění, nýbrž i vůči určité činnosti jako tomu bylo například v kauze blokady kácení stromů, ve které Nejvyšší správní soud svým rozhodnutím stanovil základních 5 znaků, které shromáždění musejí splňovat, aby se jednalo o shromáždění v režimu ShrZ. Jedná se o tyto znaky:

1. shromáždění se musí účastnit více osob

¹⁷⁴ Rozsudek ESLP ve věci Platforma „Lékaři pro život“ proti Rakousku ze dne 21. 6. 1988, stížnost č. 10126/82. odst. 34

¹⁷⁵ ČERNÝ, Petr. *Blokační shromáždění*. Právní rozhledy. C.H. Beck, 1993- . roč. 22 (10/2014) s. 363. ISSN 1210-6410

¹⁷⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, č. j. 2 As 60/2013-26

¹⁷⁷ Blíže viz ČERNÝ, Petr. *Blokační shromáždění*. Právní rozhledy. C.H. Beck, 1993- . roč. 22 (10/2014) s. 364 - 365. ISSN 1210-6410

2. účastníci musí být fyzicky přítomni na jednom konkrétním místě
3. shromáždění musí mít určitý počátek a konec, přičemž účastníci musí být na místě v jeden čas
4. účelem shromáždění musí být výměna nebo vyjádření informací a názorů či postojů účastníků k různým společenským tématům
5. účastníci shromáždění musí projevit účel výkonu shromažďovacího práva navenek.¹⁷⁸

Dle zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu, lze dojít k závěru, že blokační shromáždění vůbec nejsou shromážděním ve smyslu ShrZ tudíž se jedná o nelegální shromáždění. Nutno také poznamenat že ona nelegálnost se v může praxi velmi složitě prokazovat, a proto blokační shromáždění činí a nejspíše budou činit problémy.

§ 10 odst. 3 ShrZ dává Úřadu prostor pro správní uvážení zakázat shromáždění. Jedná se tedy o fakultativní důvod zákazu, kdy rozhodnutí o zákazu shromáždění se řídí zásadou opportunity. Důvodem zákazu je to, že by shromáždění způsobilo omezení dopravy či zásobování a bylo by tím v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva. Zároveň nutno připomenout zásadu subsidiárního použití zákazu shromáždění, která se vztahuje i na tento důvod zákazu. Úřad, který o zákazu rozhoduje, musí svůj zásah do práva shromažďovacího pečlivě zvážit a pokud k němu přistoupí, musí uvést důvody ospravedlňující tento zásah, které by měly být relevantní a dostatečné. Místem, které je schopno naplnit tento důvod zákazu je v praxi nejčastěji pozemní komunikace, která ovšem sama o sobě jako důvod zákazu nepostačuje. Shromáždění konající se na pozemní komunikaci mohou být buď mobilní (pochody) nebo stacionární (na jednom místě). Konání shromáždění na pozemní komunikaci je dle judikatury Nejvyššího správního soudu možné (dokonce to dle jeho názoru předpokládá i sám ShrZ), a to i za současného omezení dopravy, ovšem je nutné zajistit řádný průběh ze strany svolavatele. To znamená, že správní orgány nemohou bránit ve výkonu shromažďovacího práva jen z toho důvodu, že by k němu mělo dojít na pozemní komunikaci.¹⁷⁹ Na druhé straně to neznamená, že by účastníci shromáždění jdoucí po pozemní komunikaci nemuseli respektovat žádná pravidla. Pokud by tedy shromáždění cíleně blokovalo pozemní komunikaci, docházelo by tím k porušování zákonů týkající se

¹⁷⁸ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 39/2014-56

¹⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, sp. zn. 5 As 26/2007

provozu a bezpečnosti na pozemních komunikacích a k dalšímu protiprávnímu jednání a takové shromáždění by již nebylo pokojné a nepožívalo by právní ochrany.¹⁸⁰

Pokud je oznámeno shromáždění, které by mohlo omezit dopravu a zásobování, měl by Úřad posoudit závažnost takového omezení z hlediska intenzity zásahu do oprávněných zájmů obyvatelstva. Zakázat takové shromáždění může Úřad teprve tehdy, půjde-li o omezení dopravy či zásobování tak intenzivní a výrazné, že je způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmy obyvatel. Omezení dopravy tedy musí hrozit na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby zákaz takového shromáždění byl skutečně nezbytný kvůli jeho nepřiměřeným důsledkům v dopravě a v zásobování.¹⁸¹ K naplnění důvodu zákazu není třeba, že by mohlo dojít jak k omezení dopravy tak i zásobování, nýbrž postačí omezení jednoho z nich, tedy buď dopravy, nebo zásobování (byť zpravidla omezení dopravy znamená i omezení zásobování).¹⁸² Aby Úřad shromáždění z tohoto důvodu zakázal, musejí být splněny další dvě podmínky a to, že je možné shromáždění konat na jiném místě bez nepřiměřených potíží a zároveň to nezmaří účel shromáždění. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu je Úřad povinen hodnotit rozsah omezení dopravy konáním shromáždění, zejména to, zda je dotčená pozemní komunikace pro dopravu nezbytná a zda shromáždění může být konáno na jiných komunikacích, aniž by byl zmařen jeho účel. Je neakceptovatelné, aby velký počet účastníků shromáždění byl způsobilý zcela zastavit dopravu na stěžejní dopravní tepně města nikoliv po krátkou dobu a v čase dopravní špičky.¹⁸³ Písemné vyhotovení rozhodnutí o zákazu shromáždění musí úřad vyhotovit do tří pracovních dnů od ohlášení shromáždění.¹⁸⁴

Kromě rozsahu omezení dopravy, musí dle judikatury ESLP vzít Úřad v úvahu i účel shromáždění, zda omezení dopravy není jeho samotným účelem. Tímto se zabýval ESLP v případě Kudrevičius a další proti Litvě, kdy byly zablokovány tři dopravní tepny farmáři, kteří protestovali proti jejich nedostatečné podpoře od vlády, kdy dopravní omezení bylo hlavním nikoliv vedlejším aspektem shromáždění, aby byl zvýšen nátlak na vládu ve

¹⁸⁰ JAMBOROVÁ, Kateřina. *Výkon práva shromažďovacího na pozemních komunikacích*. C.H. Beck, 1993- . roč. 20. (23-24/2012) s. 849. ISSN 1210-6410

¹⁸¹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, 5 As 26/2007-86,

¹⁸² Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 470/2000

¹⁸³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2000, sp. zn. 30 Ca 246/2000-12

¹⁸⁴ § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb.

vyjednávání. ESLP pak označil takové jednání farmářů za zavrženíhodné vybočující z čl. 11 Úmluvy.¹⁸⁵

4.2 Rozpuštění shromáždění

Dalším možným omezením výkonu shromažďovacího práva je jeho rozpuštění na místě, které na rozdíl od zákazu není již po velké novele č. 252/2016 Sb. rozhodnutím, nýbrž faktickým úkonem.¹⁸⁶ Tato změna byla reakcí na problémy v praxi s rozhodnutím na místě a opravnými prostředky (námitkami) pro němu.¹⁸⁷ Nově je tedy rozpuštění shromáždění faktickým úkonem Úřadu, resp. jeho zástupce na místě konání shromáždění, proti kterému je přípustný jako opravný prostředek pouze zásahová žaloba, kterou může podat svolavatel nebo účastník k příslušnému krajskému soudu.¹⁸⁸

Při rozpuštění shromáždění dochází k užití správního uvážení Úřadem, kromě důvodu podle §12 odst. 1, kdy Úřad shromáždění rozpustit musí. Velká novela navíc rozšířila možnost správního uvážení na důvody uvedené v §12 odst. 2, což dříve nebylo možné. Prostor pro správní uvážení je však minimální, neboť důvody pro rozpuštění shromáždění jsou povětšinou tak závažné, že by Úřad k rozpuštění přistoupit měl, nicméně nemusí k němu přistoupit ihned, zejména bylo-li by rozpuštění nevhodné s ohledem na místní podmínky a případný kolaps dopravy.¹⁸⁹

Pro rozpuštění shromáždění je nezbytný dozor, prováděný zástupcem Úřadu, který dohlíží na průběh shromáždění, zejména na to, zda se neodchyluje od oznámeného účelu a zda svolavatel plní své povinnosti. Tato kontrola je nezbytným předpokladem pro rozpuštění shromáždění, neboť bez ní není možné důvody pro rozpuštění shromáždění odhalit a rozpuštění provést.

¹⁸⁵ Rozsudek ESLP ze dne 15. října 2015 ve věci č. 37553/05 – Kudrevičius a ostatní proti Litvě. Odst. 171

¹⁸⁶ Povahu rozhodnutí na místě podle předchozí právní úpravy dovozovala judikatura. Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2011, č. j. 2 As 86/2011 - 62.

¹⁸⁷ Problémy se týkaly zejména vyhotovování potvrzení o rozhodnutí, otázky, komu rozhodnutí oznamovat, souběhu žaloby proti rozhodnutí a námitek proti rozpuštění shromáždění.

¹⁸⁸ Srov. §13 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

¹⁸⁹ Srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 201. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

Důvody rozpuštění shromáždění lze rozdělit do několika kategorií podle typu (směrování) shromáždění, které budou zvlášť rozebrány v následujících kapitolách. Jedná se o shromáždění:

- 1) Shromáždění zakázaná ze zákona nebo správním rozhodnutím
- 2) Neoznámená shromáždění
- 3) Shromáždění odchylná se od oznámeného účelu
- 4) Shromáždění spojená s trestnou činností účastníků
- 5) Shromáždění porušující podmínky pro konání shromáždění stanovené úřadem
- 6) Shromáždění, jehož účastníci jsou ozbrojeni nebo mají zamaskovaný obličej

A) Shromáždění zakázaná ex lege nebo správním rozhodnutím

Koná-li se shromáždění, které je zakázáno přímo ze zákona nebo shromáždění, které bylo zakázáno správním rozhodnutím (viz kapitola 4.1.), musí být rozpuštěno. Není zde tedy žádný prostor pro správní uvážení, neboť ustanovení §12 odst. 1 stanoví výslovně, že zástupce úřadu vyzve svolavatele, aby shromáždění neprodleně ukončil.¹⁹⁰

Zároveň konáním zakázaného shromáždění se svolavatel dopouští přestupku podle § 14 odst. 3 písm. b) nebo podle §14a odst. 1 písm. b) ShrZ, za který mu hrozí pokuta do výše až 15 tis. Kč, je-li fyzickou osobou, nebo do výše 30 tis. Kč, je-li právnickou osobou.

B) Neoznámená shromáždění

Byť svolavatel koná shromáždění, aniž by jej oznámil, čímž se dopouští přestupku podle §14 odst. 3 písm. a) ShrZ (nejde-li o spontánní shromáždění), není nesplnění oznamovací povinnosti samo o sobě důvodem pro rozpuštění shromáždění. To mimochodem uvádí ve své judikatuře i ESLP, který říká, že orgány veřejné moci musejí projevovat určitou dávku tolerance byť je shromáždění takto nezákonné, a hodnotit konkrétní okolnosti shromáždění jako je jeho velikost, rozsah omezení dopravy apod.¹⁹¹

¹⁹⁰ Srov. §12 odst. 1 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

¹⁹¹ Srov. Rozhodnutí ESLP ve věci TUKAŁŁO proti Polsku, stížnost č. 74551/01

Neoznámená shromáždění jsou zpravidla okamžitou reakcí na společenské události, která jsou svolávána v krátké lhůtě, ve které včasné oznámení není možné. Nejde tedy o spontánní shromáždění, protože zde dochází ke svolání. Patří sem zejména případ náhlé návštěvy politického reprezentanta jiného státu.¹⁹²

Rozpuštění shromáždění jenom z důvodu absence předchozího oznámení může být nepřiměřeným zásahem do shromažďovacího práva, zejména tehdy, je-li takové shromáždění ospravedlnitelné okamžitou reakcí na nějakou politickou událost.¹⁹³ Tento názor zastává i česká správně soudní judikatura.¹⁹⁴

Shromáždění, které není oznámeno, byť podléhá oznamovací povinnosti, i tak požívá ochrany podle ShrZ stejně jako shromáždění oznámené či spontánní.¹⁹⁵

Aby mohlo být neoznámené shromáždění rozpuštěno, musí během jeho konání nastat okolnosti, které by jinak odůvodnily jeho zákaz, to znamená, že by muselo jít o shromáždění nenávistná, násilná či hrubě neslušná, vyzývající k porušování zákonů či Ústavy, podstatně omezující dopravu či zásobování apod. (k tomu viz kapitola 4.1.)

Nutno však upozornit na určitá rizika spojená s neoznámením. Vzhledem k tomu, že svolavatel nemá v ruce potvrzení o oznámení shromáždění, hrozí mu, že policista shledá, že je zde podezření ze spáchání přestupku neoprávněného zaboru veřejného prostranství podle §5 odst. 1 písm g) zákona o některých přestupcích a může vyzvat všechny účastníky k prokázání totožnosti podle §63 odst. 1 a 2 písm. a) zákona o Policii ČR. Pokud některý z účastníků neposkytne k prokázání své totožnosti součinnost, může policista použít donucovací prostředky a osobu předvést. Tímto postupem může pak fakticky dojít k omezení výkonu shromažďovacího práva, proti kterému se na místě nelze nijak bránit.¹⁹⁶

C) Shromáždění odchylovající se od oznámeného účelu

¹⁹² Rozsudek ESLP ve věci Bukta proti Maďarsku ze dne 17. 7. 2007, stížnost č. 25691/24.

¹⁹³ Rozsudek ESLP ve věci Molnár proti Maďarsku ze dne 7. 10. 2008, stížnost č. 10346/05 – odst. 36

¹⁹⁴ Srov. Rozsudek MS v Praze ze dne 15. 10. 1997, sp. zn. 28 Ca 348/96.

¹⁹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 10. 2011, sp. zn. 57 A 66/2011

¹⁹⁶ K oprávněnosti takového zásahu viz Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 176/04

V této kapitole je pozornost zaměřena již na shromáždění oznámená, která se během svého průběhu odchylují o svého oznámeného účelu. K rozpuštění takových shromáždění je Úřad oprávněn nikoliv povinen a to pouze v situaci kdy se jedná o podstatné odchýlení takovým způsobem, že by to odůvodnilo zákaz shromáždění.¹⁹⁷ Možnost diskreční pravomoci je zde velmi zúžena a to zejména v případě naplnění důvodů uvedených v §10 odst. 1 písm. a) ShrZ, tedy u nenávistných shromáždění.

Pro naplnění důvodu rozpuštění se požaduje odchýlení od oznámeného účelu, které je podstatné, tzn. zásadní. Lze tím rozumět situaci, kdy shromáždění směřuje k prezentaci zcela odlišného tématu, než které bylo oznámeno. V české praxi se jednalo např. „o shromáždění ke Dni boje proti pozitivní diskriminaci“, jehož skutečným účelem bylo uctění památky mrtvých Čechů zabitých národnostními menšinami, což vyplynulo jednak z plakátů a jednak z místa konání (u Domu národnostních menšin). Toto shromáždění bylo rozpuštěno právě pro naplnění důvodu uvedeného v §10 odst. 1 písm. a) ShrZ.¹⁹⁸ Zajímavá je v tomto směru i judikatura ESLP, např. ve věci Vona proti Maďarsku, kdy byly pořádány pochody romskou čtvrtí, přičemž účastníci měli uniformy a prováděli takové formace a gesta, které připomínali fašistická vojska. ESLP pak dovedl, že účelem tohoto shromáždění nebylo vyvolání veřejné diskuze na téma romské menšiny, nýbrž zastrašení této části obyvatel.¹⁹⁹

Pokud svolavatel zastírá skutečný účel shromáždění, není to samo o sobě důvodem pro jeho rozpuštění, pokud skutečný účel shromáždění projevený na místě by jinak neodůvodnil jeho zákaz.

Důvodem pro rozpuštění takového shromáždění budou i důvody uvedené v §10 odst. 2 a 3 ShrZ, jejichž naplnění je sice málo pravděpodobné a zpravidla nezávislé na vůli účastníků shromáždění, ale na druhé straně je rozpuštění jejich nezbytným důsledkem. Bude se jednat o mimořádné okolnosti, které nastaly až v průběhu shromáždění, a které učiní místo konání nezpůsobilým, například únik plynu, dopravní autonehoda a následný kolaps, oznámení bomby v bezprostřední vzdálenosti od místa konání apod.

¹⁹⁷ Srov. §12 odst. 3 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

¹⁹⁸ Blíže viz Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ca 146/2008

¹⁹⁹ Rozsudek ESLP ze dne 9. 7. 2013, č. 35943/10, Vona proti Maďarsku

D) Shromáždění spojená s trestnou činností účastníků

ShrZ stanoví v §12 odst. 4, že shromáždění je možné rozpustit, jestliže lze mít důvodně za to, že účastníci shromáždění páchají trestné činy. Aby tedy Úřad mohl shromáždění rozpustit, musí se účastníci dopouštět tak závažného protiprávního jednání, které naplňuje znaky trestného činu. Ve smyslu trestního zákoníku musí jít tedy o protiprávní čin, který je v trestním zákoníku označen jako trestný a který vykazuje znaky uvedené v tomto zákoně.²⁰⁰ K naplnění tohoto důvodu tedy nepostačí páchání přestupků účastníky, nýbrž jejich protiprávní jednání musí překročit pomyslnou hranici mezi přestupkem a trestným činem. Ovšem páchání trestných činů ze strany pár účastníků shromáždění ještě nemusí být důvodem pro jeho rozpuštění, neboť rozpuštění shromáždění z tohoto důvodu je subsidiárním řešením, ke kterému lze přistoupit až tehdy jestliže výzvy a případné zákroky Policie ČR proti pachatelům se jeví jako neúčinné. Rozpuštění je tak v tomto případě až krajním prostředkem ultima ratio, který lze použít až po selhání jiných mechanismů či nemožnosti řešení takové situace.²⁰¹

V české praxi bylo z tohoto důvodu rozehnáno shromáždění milovníků elektronické hudby s názvem „Czech Tek 2005“, přičemž celá kauza byla mediálně velmi propíraná kvůli nepřiměřeným zákrokům a špatnému postupu policistů.²⁰² Z hlediska shromažďovacího práva bylo však jeho rozpuštění zcela v pořádku, neboť celá akce se konala na soukromém pozemku bez souhlasu vlastníka a především účastníci ničili majetek na sousedních pozemcích, čímž se dopouštěli trestného činu poškozování cizí věci podle tehdejšího §257 trestního zákona.²⁰³²⁰⁴ K rozpuštění celého shromáždění došlo až po marných zákrocích ze strany policistů, kteří nebyli schopni páchání dalších škod na cizím majetku zabránit.²⁰⁵

²⁰⁰ Srov. §13 odst. 1, §111 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

²⁰¹ ČERNÝ, Petr. *Právní ochrana před extremismem*. V Praze: C.H. Beck, 2008, s. 122. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-053-9.

²⁰² Špatný postup byl kritizován i ze strany veřejného ochránce práv, blíže viz MOTEJL, Otakar. *Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv k postupu Policie ČR proti účastníkům CzechTeku 2005* [online]. 2005, [cit.2018-03-11]. Dostupné:

http://profipravo.cz/index.php?page=article&id_category=13&id_article=239198&csum=5e185a17

²⁰³ Srov. Aktuální právní úpravu §228 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

²⁰⁴ V úvahu ještě připadal trestný čin neoprávněného užívání cizí věc, který však jako důvod vzat nebyl jelikož byl spor o souhlas resp. odvolání souhlasu vlastníka pozemku.

²⁰⁵ Blíže viz. ČERNÝ, Petr. *Czech Tek 2005 a právo shromažďovací*. Právní rozhledy. C.H.Beck, roč. 13 (č. 20/2005), s. 752. ISSN 1210-6410.

E) Shromáždění porušující podmínky stanovené Úřadem

Pokud shromáždění resp. jeho svolavatel nedodrží podmínky pro jeho konání, které mu byly Úřadem na základě postupu podle §8 odst. 2 ShrZ stanoveny, je logickým vyústěním takového protiprávního jednání, které je mimo jiné i přestupkem,²⁰⁶ zásah ze strany Úřadu. Tento zásah v podobě rozpuštění shromáždění z výše uvedeného důvodu je opět subsidiárním prostředkem, to znamená lze jej použít až tehdy, kdy jiné prostředky nápravy se ukáží jako neúčinné. Tyto jiné prostředky se budou lišit podle druhu stanovených podmínek a míře jejich porušení. Zpravidla by se mělo jednat o organizační opatření Úřadu, kterými by mohly být i závazné pokyny zástupce Úřadu v místě konání shromáždění, kterého je Úřad nově oprávněn vyslat podle § 8 odst. 3 (k tomu viz kapitola 3.2.C)²⁰⁷

F) Shromáždění, porušující zákaz ozbrojování a maskování

Jak již bylo zmíněno výše (v kapitole 3.2.B), mezi povinnosti účastníků byla od 1.1.2009 zařazena i bezpodmínečná povinnost zákazu maskování resp. zakrývání obličeje znemožňující identifikaci.

Rozpuštění shromáždění pro tento důvod je stejně jako u předchozích subsidiárním, to znamená shromáždění lze rozpustit až po selhání jiných ochranných mechanismů. Rozpuštění z tohoto důvodu by měla určitě předcházet výzva k odhalení obličejů všech účastníků popř. odnětí prostředků zahalující obličej několika účastníků. Pokud se ovšem bude jednat o shromáždění s větším počtem účastníků, kde mají všichni účastníci zamaskovaný obličej a odmítají jej odkrýt, je dle názoru a priority vyloučen jiný postup než rozpuštění shromáždění z důvodu neúčinnosti.

Bezpodmínečný zákaz maskování není dle autora této práce nutný (k tomu blíže viz kapitola 3.2. B). Ke způsobům jak by mohl být tento zákaz upraven či nahrazen bude pozornost věnována v kapitole páté.

²⁰⁶ Srov. §14 odst. 3 písm. d) zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

²⁰⁷ Srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2.,* přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 200. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

4.3 Stanovení podmínek pro konání shromáždění

V říjnu roku 2016 nabyla účinnosti tzv. velká novela č. 252/2016 Sb., která je reakcí mj. na výše zmíněná blokační a jiná protiprávní shromáždění, ale také na demonstrace týkající se migrační krize. Koncepčně je novela velmi restriktivní pro svolavatele a účastníky tím, že posiluje postavení Úřadu. Novela vtělila do ShrZ mj. „novinku“ týkající se nových kompetencí úřadu, kdy úřad může nově stanovit podmínky, za kterých se má shromáždění konat a na to navazující kontrolní pravomoc vyslat na shromáždění zástupce Úřadu, který může udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění.²⁰⁸

Novela tím tak dala Úřadu prostor pro správní uvážení, kterým se může před konáním shromáždění rozhodnout, zda shromáždění zakázat z důvodu kolize nebo tuto kolizi řešit stanovením podmínek. Jak je již zmíněno výše, omezení shromažďovacího práva by mělo být vždy minimalizováno na dosažení jím sledovaného účelu, to znamená, že jednotlivé způsoby omezení jsou vůči sobě podle míry omezení v poměru subsidiarity. Úřad by tedy měl dát přednost stanovením podmínek před zákazem shromáždění.

Tím, že tyto podmínky jsou omezujícími výkon shromažďovacího práva, je možné je stanovit pouze v nezbytných případech a jen pro zajištění ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných. Zavedení tohoto institutu, jak již bylo zmíněno výše, bylo inspirováno německou právní úpravou, kde slouží především k regulaci neonacistických pochodů. Primárně by tak podmínky měli řešit situaci střetů dvou a více shromáždění mezi sebou nebo s veřejně přístupnými podniky. Dle dikce zákona však není vyloučeno, že by se stanovení podmínek nemohlo týkat jen jediného shromáždění, aniž by hrozila kolize s jinou akcí. K tomu je ale nutné podotknout, že ShrZ říká, že podmínky lze stanovit pouze „v nezbytných případech“. Prvek nezbytnosti zde vyjadřuje určité omezení pro správní uvážení Úřadu při rozhodování o stanovení podmínek pro konání shromáždění, které na základě tohoto prvku musí náležitě odůvodnit.

Podmínkami lze stanovit např. místo konání, trasu pochodu, což je vhodné například u shromáždění, kterým by mohly být zastrašování obyvatelé určité sociálně vyloučené lokality. V české právní praxi se tento institut začal používat krátce po jeho zavedení

²⁰⁸ §10 zákona č. 84/1990 Sb.

v listopadu 2016 například pro konání demonstrace proti potratům známé jako „stop genocidě“, tradičně spojené s velkými fotkami, na kterých jsou vyobrazené mrtvá embria nebo roztrhaná těla, konané velmi blízko školskému zařízení a tedy dětem nižšího věku, pro které jsou tyto obrazy traumatizující²⁰⁹, byly stanoveny podmínky pro její konání, aby fotografie byly umístěny v uzavřeném prostoru. Porušení Úřadem stanovených podmínek zakládá odpovědnost za přestupek podle §14 odst. 3 písm. d) ShrZ. Jiné právní následky porušení podmínek ShrZ výslovně neupravuje. Lze však dovodit, že při porušení stanovených podmínek by Úřad mohl shromáždění rozpustit, neboť takové porušení lze podřadit pod skutečnost, která by odůvodnila zákaz shromáždění.²¹⁰

Tento nový institut řeší dříve bezvýhodnou situaci kolize dvou shromáždění, kdy Úřad podle předchozí právní úpravy musel shromáždění později oznámené zakázat je s odkazem na kolizi. Stanovení podmínek tak umožňuje jiné šetrnější řešení pro svolavatele a účastníky ze strany Úřadu. Stanovení podmínek je autoritativní rozhodnutí Úřadu, který jej může vydat až tehdy, pokud mezi svolavatelem nedošlo k vzájemné dohodě o způsobu řešení kolize, přičemž k této dohodě by měl (byť to není explicitně stanoveno) přispět sám Úřad komunikací se svolavatelem, čímž by měl dohodu podnítit. Stanovení podmínek je tedy v subsidiárním vztahu k dohodě, to znamená, že je lze stanovit jen tehdy, chybí-li vůle svolavatelů. Stanovení podmínek má však sledovat vyvažování zájmů mezi svolavatelem tak, aby nebyl znemožněn výkon shromažďovacího práva ani na jedné straně. Podmínky musejí být tak legitimní jak pro později tak pro dříve oznámené shromáždění. To samé platí pro případ střetu shromáždění s jinou veřejnou akcí (která není shromážděním). Stanovením podmínek by se měli tak řešit situace, kdy je demonstrace oznámená na místo, kde se ve stejný čas konají např. městské trhy nebo jiná společenská akce. Pokud se svolavatel nedohodne s organizátory takové veřejné akce, pak je možné subsidiárně stanovení podmínek, které by měly zachovat jak shromažďovací právo, tak práva ostatních osob organizujících či účastnících se jiné společenské akce. ShrZ reguluje pouze výkon shromažďovacího práva ve vztahu k jiným akcím, ale naopak neumožňuje tedy ukládat podobné podmínky pro konání těchto jiných akcí, neboť nejsou výkonem shromažďovacího práva.²¹¹

²⁰⁹ Řešené Novým Městem na Moravě (rozhodnutí ze dne 15. 12. 2016, č. j. MUNMNM/17496/2016/2) nebo Magistrátem hl. m. Prahy (rozhodnutí ze dne 30. 11. 2016, č. j. MHMP 2146516/2016).

²¹⁰ Srov. §10 odst. 2 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

²¹¹ POTMĚŠIL, Jan a Kateřina JAMBOROVÁ. *Změny shromažďovacího práva po velké novele*. Správní právo. Ministerstvo vnitra, (č. 5/2017), s. 244-245. ISSN 0139-6005.

Po procesní stránce je pro vydání rozhodnutí o stanovení podmínek stanovena krátká (v oblasti shromažďovacího práva však tradiční) lhůta tří pracovních dnů (která se počítá podle hodin), obdobně jako u rozhodnutí o zákazu shromáždění s tím rozdílem, že podmínky musí být stanovené nejpozději 2 dny před samotným shromážděním.²¹² Rozhodnutí je doručováno veřejnou vyhláškou a též zasíláno svolavateli na vědomí. Rozhodnutí je okamžikem vyvěšení pravomocné a odvolání není přípustné. Jediným „opravným prostředkem“ je správní žaloba k příslušnému krajskému soudu, kterou je možné podat do patnácti dnů od doručení rozhodnutí. Soud pak o žalobě musí rozhodnout do tří pracovních dnů od jejího podání. Vzhledem ke krátkým lhůtám a specifice celého shromažďovacího práva, není možná žádná účinná rychlá obrana proti rozhodnutí o stanovení podmínek. Svolavateli tedy nezbývá nic jiného než se stanoveným podmínkám přizpůsobit, jelikož porušením stanovených podmínek může vyústit k rozpuštění shromáždění.

Otázkou resp. praktickým problémem je situace, kdy Úřad vydá takové rozhodnutí mimo lhůty jemu stanovené. V takovém případě se zcela jistě jedná o nezákonné rozhodnutí, neboť stanovené lhůty jsou hmotněprávní a nikoliv pořádkové. Ovšem po praktické stránce zde platí presumpce správnosti rozhodnutí, dokud není zrušeno jiným orgánem veřejné moci (v tomto případě příslušným krajským soudem). Tudiž se svolavatel musí řídit i takovýmto nezákonným rozhodnutím, což může v praxi vést ke zneužívání tohoto nového institutu ze strany Úřadu, který tak může mařit konání určitých „neoblíbených“ shromáždění. Podobně jako tomu bylo v plzeňské kauze neonacistického pochodu (řádně oznámeného), který byl zakázán (nepříslušným) Magistrátem města Plzně více než dva měsíce po lhůtě. Toto rozhodnutí bylo následně rozhodnutím Krajského soudu v Plzni prohlášeno za nezákonné jednak z důvodu nepříslušnosti a jednak z důvodu nedodržení hmotněprávní lhůty, což potvrdil i v rozhodnutí o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud.²¹³ Nutno však upozornit, že i přes svou nezákonnost, splnilo toto rozhodnutí svůj účel, tím, že zamezilo konání shromáždění v určitý termín.

Otázkou nad tímto institutem je i jeho ústavní konformita, která bude rozebrána v kapitole páté.

²¹² §11 odst. 1 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

²¹³ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008 sp. zn. 2 As 17/2008.

5 Návrhy de lege ferenda a de constitutione ferenda

V předchozích kapitolách byla rozebrána právní úprava shromažďovacího práva de lege lata včetně poukázání na její určité problémy, kterým bude věnována bližší pozornost právě v této kapitole. Předmětem této kapitoly je nabídnout určité úvahy a směry, kterými by se právní úprava shromažďovacího práva mohla ubírat.

V prvé řadě je dle autora palčivým ustanovením týkající se bezpodmínečného zákazu maskování. Autor se domnívá, že absolutní zákaz maskování je opatřením velmi omezujícím shromažďovací právo, neboť maskování může být formou svobody projevu, kterou chtějí účastníci na shromáždění realizovat. Autor si je samozřejmě vědom toho, že toto ustanovení sleduje legitimní cíl, podpořený předchozí negativní zkušeností s maskováním účastníků – pachatelů protiprávních jednání (trestných činů). Určitým kompromisem, vyvážením mezi právem shromažďovacím, svobodou projevu na jedné straně a ochranou veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti na straně druhé, by mohl být nově zavedený institut „stanovení podmínek pro konání shromáždění“, zakotvený v § 8 odst. 2 ShrZ. Absolutní zákaz maskování by tak mohl být nahrazen relativním zákazem, který by mohl být stanoven ve dvou variantách:

- 1) Zákaz maskování by mohl být stanoven Úřadem v individuálním případě jako součást podmínek pro konání shromáždění, pokud by Úřad měl podezření, že shromáždění by mohlo být nepokojné a mohla by být účastníky páchána trestná činnou. Výhodou takové změny by byla menší restrikce (už tak dost restriktivní) právní úpravy shromažďovacího práva za současně většího prostoru pro správní uvážení Úřadu. Samozřejmě jsou zde i možná rizika takové změny, týkající se neoznámených shromáždění, pro jejichž konání Úřad podmínky stanovit nemůže, a tedy by pro ně nemohl stanovit ani zákaz maskování. Nebo
- 2) Zákaz by mohl být stanoven jako dispozitivní ustanovení s klauzulí „pokud Úřad nestanoví jinak“. Úřad by tak mohl na žádost svolavatele maskování připustit, zejména v případech karnevalových průvodů či alegorických pochodů. Taková právní úprava by dokonce korespondovala se stanoviskem Ministerstva vnitra.²¹⁴

²¹⁴ Stanovisko ministerstva vnitra k problematice maskování během shromáždění. Ministerstvo vnitra ČR [online]. 2010 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstvavnitra-k-problematice-maskovani-behem-shromazdeni.aspx>

Dalším palčivým ustanovením je §9 ShrZ, který je dle autora této práce nelogický resp. nadbytečný vzhledem k novému institutu stanovení podmínek pro konání shromáždění. Úřad může totiž svolavatelé shromáždění uložit povinnost ukončení shromáždění do 10. hodiny večerní v rámci stanovení podmínek. Navíc povinnost nerušit noční klid vyplývá i ze zákona o některých přestupcích.²¹⁵ Zákonodárce při poslední novelizaci ShrZ původně počítal s úplným zrušením zmíněného ustanovení, nakonec jej však ponechal v platnosti a zavedením institutu stanovení podmínek pro konání shromáždění tak vytvořil jeho duplicitu. Do budoucna tedy toto ustanovení po praktické stránce ztrácí smysl a dle autora by mělo být zrušeno.²¹⁶

Jako nedostatek právní úpravy se autorovi této práce jeví absence legální definice pojmu shromáždění, jehož znaky definoval Nejvyšší správní soud ve své judikatuře. Znaky shromáždění vymezené Nejvyšším správním soudem autor této práce považuje za velmi výstižné, nicméně obecně nepanuje mezi správními soudy úplná shoda (např. co do minimálního počtu účastníků) a proto by bylo vhodné, aby zákonodárce následoval judikaturu a definici shromáždění vtělil přímo do ShrZ.

Další určitý nedostatek právní úpravy je některými autory (např. Černý) spatřován v povinnosti svolavatele uvést pouze počet svolavatelů a způsob jejich označení. Vzhledem k významu pořadatelů a závažnosti jejich oprávnění by bylo vhodné zavést do ShrZ povinnost uvést v oznámení stejné identifikační údaje o pořadatelích stejně jako o svolavatelé. Na druhé straně autor této práce poznamenává, že takové ustanovení by bylo pro svolavatele opět restriktivní, neboť svolavatelé se může stát, že mu někteří pořadatelé onemocní nebo se z jiných důvodů nebudou moci dostavit na shromáždění a svolavatel pak nebude mít dostatek řádně ohlášených pořadatelů. A otázkou je, jaké sankce by svolavatelé hrozily za neohlášení všech pořadatelů.

V kapitole 3.2.A bylo poukázáno na velmi zajímavou německou právní úpravu, která umožňuje svolavatelé vyloučení některých osob z účasti na shromáždění *ex ante*.²¹⁷ Je minimálně na zvážení zákonodárcem, zda takové ustanovení nepřevzít i do českého právního řádu už vzhledem v poslední době provedené restrikci vůči svolavatelé.

²¹⁵ Srov. § 5 odst. 1 písm. d) zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

²¹⁶ Srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2.*, přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 142. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

²¹⁷ Srov. §6 a §11 *Versammlungsgesetz* ve znění zákona ze dne 15. listopadu 1978 (BGBl. I S. 1789). Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>

takové ustanovení za vhodné, aby svolavatel uzavřel jím pořádané shromáždění před konkrétními osobami, které se například v minulosti snažily určitá shromáždění zmařit, a upozornil Úřad na jejich zákaz účasti, který by za pomoci Policie ČR mohl takové osoby vykázat z místa konání.

Za nejvíc sporné považuje autor této práce nový institut stanovení podmínek pro konání shromáždění (rozebrané v kapitole 4.3.). Je nepochybné, že velká novela č. 252/2016 ještě více zasahuje a omezuje shromažďovací právo a že tím je sledován legitimní cíl, opřený o negativní zkušenosti s demonstracemi a pochody minulých let, ovšem je nutné mít na paměti již několikrát výše zmíněný čl. 19 odst. 2 Listiny, který uvádí, že „*shromáždění nesmí být podmíněno povolením (...)*“, tedy vylučuje jakákoliv povolení ze strany Úřadu pro možnost konání shromáždění. V oblasti správního práva jsou právě podmínky (taky zvané „mody“) typickým znakem resp. součástí různých povolení vydávaných orgány veřejné správy.²¹⁸ Tudíž je otázkou zda vůbec tato nová ustanovení ShrZ, resp. omezení shromažďovacího práva, jsou v souladu s ústavním pořádkem resp. s Listinou. Přinejmenším se jedná z tohoto hlediska o institut sporný. V neposlední řadě nutno upozornit i na jeho snadnou zneužitelnost, která je dána výčtem případů, kdy jej může Úřad použít, přičemž tento výčet je pouze demonstrativní a dává tak široký prostor pro jeho využití (popř. až zneužití).

²¹⁸ Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 141. ISBN 978-80-7400-624-1.

Závěr

Shromažďovací právo je v České republice, ale i v Evropě velmi diskutovaným a aktuálním tématem, jelikož se jedná o institut nemálo využívaný, kterým je možné, i ve spojení s jinými instituty (jako je například petiční právo), ovlivňovat politické dění v určitém státu.

Na českém území má shromažďovací právo dlouhou tradici a jeho právní úprava prošla velmi zajímavým vývojem. Od velmi pouhé ústavněprávní deklarace, přes stručnou prováděcí zákonnou úpravu až po komplexní dnešní právní úpravu. Z historického hlediska je zajímavý zejména posun od povolovacího režimu shromažďovacího práva k režimu oznamovacímu (notifikačnímu) a v České republice pak vývoj od velmi benevolentní právní úpravy k úpravě restriktivní.

Dnes je shromažďovací právo upraveno hned na několika úrovních, přičemž na mezinárodní úrovni je pro Českou republiku nejvýznamnější Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy, která poskytuje ochranu lidským právům prostřednictvím ESLP. Ústavní úprava je obsažena v čl. 19 Listiny, který mj. stanoví základní rámec pro možná omezení výkonu shromažďovacího práva, přičemž výslovně zakazuje povolovací režim. Zákonná úprava provádějící čl. 19 Listiny je obsažena především v ShrZ, přičemž určitá omezení shromažďovacího práva jsou stanovena i jinými zákony, například zákon o Ústavním soudu ČR, zákon o vojácích z povolání a zákon o bezpečnosti státu. ShrZ prošel od své účinnosti dílčími i velkými změnami, které celkově vedly k větší restrikci výkonu shromažďovacího práva na straně svolavatele.

Výkon shromažďovacího práva probíhá v zásadě ve třech fázích, a těmi jsou 1) postup před konáním shromáždění, 2) konání shromáždění, 3) postup po skončení shromáždění, přičemž se jedná o proces, ve kterém vystupují především svolavatel, Úřad, účastníci shromáždění a Policie ČR, nadány určitými právy a povinnostmi, které směřují především k zajištění řádného a pokojného průběhu shromáždění. Na straně oznamovatele je základní a výchozí povinnost konání shromáždění včas ohlásit, a to nejdříve 6 měsíců a nejpozději 5 dní před konáním shromáždění. První z lhůt byla zavedena novelou v roce 2002 a má sloužit jako ochrana před blokačním shromážděním. Na základě oznámení shromáždění dochází k postupu svolavatele a Úřadu směřujícím k přípravě konání shromáždění, zejména jeho propagaci a ochranu ze strany Policie ČR.

V průběhu shromáždění je svolavatel nadán také určitými právy a povinnostmi sloužící mu k zajištění řádného a pokojného průběhu shromáždění, za který odpovídá. K tomuto účelu může svolavatel zejména udílet závazné pokyny, přičemž do určité míry se jedná o povinnost a do určité míry o právo. Vydat pokyny k zajištění průběhu shromáždění je svolavatel povinen, ale jakým způsobem a jaké konkrétní pokyny svolavatel vydá je jeho právem. Svolavatel však dle současné právní úpravy nemá absolutní oprávnění vyloučit jiné osoby z účasti na shromáždění²¹⁹, což autor považuje za nedostatek ShrZ a poukazuje na německou právní úpravu, která umožňuje svolavateli vyloučení některých osob z účasti na shromáždění ex ante.²²⁰ Je minimálně na zvážení zákonodárcem, zda takové ustanovení nepřevzít i do českého právního řádu už vzhledem v poslední době provedené restrikcí vůči svolavateli. Autor považuje takové ustanovení za vhodné, aby svolavatel uzavřel jím pořádané shromáždění před konkrétními osobami, které se například v minulosti snažily určitá shromáždění zmařit, a upozornil Úřad na jejich zákaz účasti, který by za pomoci Policie ČR mohl takové osoby vykázat z místa konání.

V průběhu shromáždění musí být svolavatel přítomen na místě konání, přičemž zůstává otázkou, zda ShrZ vyžaduje osobní účast či nikoliv. Černý k tomuto upozorňuje, že povinnost být přítomen na shromáždění byla zakotvena až novelou č. 252/2016 Sb., jejímž obecným účelem bylo zamezení účelově oznamovaným shromážděním, která se pak následně ani nekonají, a dodává, že vzhledem k účelu této novely, lze teleologickým výkladem dospět k závěru, že i pro tuto povinnost se svolavatel může nechat zastoupit, neboť takového účelu lze dosáhnout i skrze zástupce.²²¹ Opačný názor k tomu zaujal Nejvyšší správní soud ČR, který tvrdí, že povinnost osobní účasti svolavatele, byť explicitně nestanovená, vyplývá z kontextu dalších povinností.²²² Autor je toho názoru, že osobní přítomnost svolavatele není nutná a ztotožňuje se tak s prvním z názorů, jelikož Nejvyšší správní soud ke svému názoru neuvádí žádné bližší podpůrné argumenty. Ovšem na druhé straně je třeba si uvědomit, že právě svolavatel nese odpovědnost za celý průběh shromáždění, tudíž při výběru svého zástupce musí být velmi obezřetný.

²¹⁹ Toto oprávnění má pouze v případě uzavřených shromáždění dle § 4 zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

²²⁰ Srov. §6 a §11 *Versammlungsgesetz* ve znění zákona ze dne 15. listopadu 1978 (BGBl. I S. 1789). Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>

²²¹ Srov. ČERNÝ, Petr. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, s. 106. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

²²² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2009, sp. zn. 8 As 7/2008 – 116, bod č. 113

Oprávněním a povinností svolavatele pak odpovídají i povinnosti účastníků shromáždění, kteří musejí dbát pokynů svolavatele a pořadatelů, přičemž neuposlechnutí takových pokynů je přestupkem. Kromě této základní povinnosti ShrZ stanoví i povinnosti další, sekundární jako je zákaz nošení zbraní a jiných zakázaných předmětů tak i zákaz maskování. Autor se domnívá, že absolutní zákaz maskování je opatřením velmi omezujícím shromažďovací právo, neboť maskování může být formou svobody projevu, kterou chtějí účastníci na shromáždění realizovat. Autor si je samozřejmě vědom toho, že toto ustanovení sleduje legitimní cíl, podpořený předchozí negativní zkušeností s maskováním účastníků – pachatelů protiprávních jednání (trestných činů). Určitým kompromisem, vyvážením mezi právem shromažďovacím, svobodou projevu na jedné straně a ochranou veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti na straně druhé, by mohl být nově zavedený institut „stanovení podmínek pro konání shromáždění“, zakotvený v § 8 odst. 2 ShrZ. Návrh na řešení zákazu maskování je uveden v kapitole páté.

Shromáždění pak v závislosti na jeho průběhu může skončit různými způsoby, přičemž shromáždění ukončuje svolavatel, což je jeho povinností v případě rozpuštění shromáždění (nebo v případě stanovení podmínek pro konání shromáždění), ale zároveň i právem v ostatních případech.

V celém procesu výkonu shromažďovacího práva vystupuje i Úřad, který může do výkonu shromažďovacího práva zasahovat svými pravomocemi. Pravomoci Úřadu jsou z větší části omezující shromažďovací právo. Mezi nejzásadnější omezení patří především zákaz shromáždění, rozpuštění shromáždění a stanovení podmínek pro konání shromáždění.

Zákaz je nejzávažnějším zásahem do shromažďovacího práva a může spočívat buď ve vadném účelu, nebo ve vadném místě konání. Co se týče účelu shromáždění, došlo k významnému posunu právní úpravy (na základě judikaturou vytvořené doktríny skutečného účelu), kdy Úřad může zkoumat skutečný, zastřený účel shromáždění pro účely jeho zákazu. Zákonodárce tak vtělil judikaturu Nejvyššího správního soudu, která byla v přímém rozporu s judikaturou ESLP, do ShrZ. Dle druhu zakázaného účelu můžeme pak rozlišovat shromáždění nenávistná, hrubě neslušná nebo vyzývající k porušování Ústavy a zákonů, přičemž všechny tři mají být zakázány obligatorně.

Z důvodu nevhodného místa by měla být obligatorně zakázána shromáždění na místech nebezpečných pro zdraví účastníků nebo shromáždění v kolizi s dříve oznámeným shromážděním. Místo nebezpečné pro zdraví účastníků je nejčastěji pozemní komunikace,

ovšem nikoliv sama o sobě, nýbrž ve spojení i s jinými vlivy jako jsou práce na pozemní komunikaci, uzavírky apod.²²³

Shromáždění lze také zakázat v případě kolize s jiným dříve ohlášeným shromážděním. Zákon však v tomto případě řeší pouze kolizi oznámených shromáždění, což v praxi již způsobilo a může způsobit střet například s náboženským shromážděním.²²⁴ V praxi jsou ale větším problémem blokační shromáždění popsána v kapitole 4.1.B, která mají buď podobu fiktivního shromáždění, které se vůbec nekoná a jeho oznámení má jen blokovat místo pro konání jiného shromáždění, nebo jde o shromáždění konající se, jehož jediným účelem je blokace jiného shromáždění nebo činnosti. Obě shromáždění jsou dle výše zmíněné judikatury zneužitím shromažďovacího práva a nepožívají tak právní ochrany.²²⁵

Zakázat fakultativně shromáždění může Úřad z důvodu omezení dopravy a zásobování, ale nejprve Úřad musí posoudit závažnost takového omezení z hlediska intenzity zásahu do oprávněných zájmů obyvatelstva. Zakázat takové shromáždění může Úřad teprve tehdy, půjde-li o omezení dopravy či zásobování tak intenzivní a výrazné, že je způsobilé vyvolat závažný rozpor se zájmy obyvatel. Omezení dopravy tedy musí hrozit na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby zákaz takového shromáždění byl skutečně nezbytný kvůli jeho nepřiměřeným důsledkům v dopravě a v zásobování.²²⁶

Mírnějším zásahem resp. omezením výkonu shromažďovacího práva je rozpuštění shromáždění. Mírnějším proto, že svolavatel je dán určitý prostor pro výkon shromažďovacího práva, kdežto u zákazu ex ante nikoliv. Důvody rozpuštění shromáždění lze rozdělit do několika kategorií podle typu (směřování) shromáždění, které budou zvlášť rozebrány v následujících kapitolách. Jedná se o shromáždění:

- 1) Shromáždění zakázaná ze zákona nebo správním rozhodnutím
- 2) Neoznámená shromáždění
- 3) Shromáždění odchylovající se od oznámeného účelu
- 4) Shromáždění spojená s trestnou činností účastníků
- 5) Shromáždění porušující podmínky pro konání shromáždění stanovené úřadem

²²³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. června 2017 sp. zn. Pl.ÚS 21/16

²²⁴ Usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 1623/11

²²⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2013, č. j. 2 As 60/2013-26 a Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 39/2014-56

²²⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, 5 As 26/2007-86,

6) Shromáždění, jehož účastníci jsou ozbrojeni nebo mají zamaskovaný obličej

Všechny uvedené a v práci rozebrané důvody rozpuštění, nečiní v praxi žádné větší spory i vzhledem k judikatuře, které je méně než v případě zákazu shromáždění.

Nutno také podotknout že jak zákaz tak i rozpuštění jsou řešením subsidiárním. Zákazu by měl předcházet návrh na konání shromáždění v jiném místě či čase popř. stanovení podmínek pro konání shromáždění a rozpuštění by měly předcházet závazné pokyny a výzvy vyslaného zástupce Úřadu.

Omezení shromažďovacího práva v České republice bylo a je pořád aktuálním tématem. Způsoby omezení Úřady řešila judikatura, která nakonec ovlivnila zákonodárce natolik, že v roce 2016 přijal velkou novelu ShrZ a zavedl nové instituty jako možnost vyslání zástupce Úřadu či stanovení podmínek pro konání shromáždění, přičemž právě tento institut je z hlediska ústavní konformity s Listinou minimálně sporný, neboť čl. 19 odst. 2 Listiny výslovně zakazuje povolení pro konání shromáždění a ShrZ umožňuje stanovit pro něj podmínky, které v oblasti správního práva jsou typickým znakem resp. součástí různých povolení vydávaných orgány veřejné správy.²²⁷ Tudíž je otázkou zda vůbec tato nová ustanovení ShrZ, resp. omezení shromažďovacího práva, jsou v souladu s ústavním pořádkem resp. s Listinou. V neposlední řadě autor této práce upozorňuje i na jeho snadnou zneužitelnost, která je dána výčtem případů, kdy jej může Úřad použít, přičemž tento výčet je pouze demonstrativní a dává tak široký prostor pro jeho využití (popř. až zneužití).

Na úplný závěr by autor rád uvedl, že omezení shromažďovacího práva nutno chápat i v širším smyslu, než jako pouhé instituty zákazu, rozpuštění apod. Neboť omezení shromažďovacího práva představuje z hlediska historického vývoje zejm. od vzniku České republiky po současnost i vývoj zákonodárství a státní politiky, které výkon shromažďovacího práva více a více oklešťují. Zůstává tak otázkou budoucího vývoje, kam toto omezení v širším pojetí bude směřovat a zda další změna se nebude třeba týkat zrušení zákazu povolovacího režimu.

²²⁷ Srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 141. ISBN 978-80-7400-624-1.

Resume

The law of Assembly in the Czech Republic is one of the most important political rights, because its realization implies the exercise of other political rights, especially the freedom of speech. Nowadays Assembly law is a very current topic due to recent demonstrations and also due to the recent major amendment to the Assembly Act. Outside of the above motive for writing this diploma theses was the lack of legal literature on this subject. This fact gives an opportunity for other scientific reasearch.

The aim of this diploma thesis is mainly to create a comprehensive picture of the legal regulation of the Assembly law in the Czech Republic with an emphasis on the course of its exercise and the possibility of its legal limitation.

The first parts of this thesis are generally focused on the historical development of the Assembly law and sources of Assembly law.

Then the thesis is especially focused on judicial jurisprudence on the limitation of the right of Assembly, in particular the individual reasons for banning the Assembly and dissolving the Assembly. The theses also tries to react to new institutes in the Czech Assembly Code, mainly "establishing the conditions for holding an Assembly" and "possibility to send a representative to the place of Assembly".

The theses also tries to comment on the development of the assembly law in the Czech Republic under the light of the last big novel of the Assembly Code. The development of Assembly law leads to a greater and greater restriction of the freedom of Assembly law, and newly introduced restrictive institutes are dissociated in this work in relation to the Charter of Fundamental Rights and Freedoms.

The conclusion of the theses then calls for reflection on the de lege ferenda considerations of the Assembly law and the possibilities for future development.

Použité prameny a literatura

Monografie

ODEHNALOVÁ, Jana. Ochrana lidských práv v ústavním a evropském kontextu. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016, ISBN 978-80-87956-45-8.

ČERNÝ, Petr; LEHKÁ, Markéta. Zákon o právu shromažďovacím : Komentář. Praha : C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-306-6

ČERNÝ, Petr. Zákon o právu shromažďovacím: komentář. 2., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017, Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-631-9.

ČERNÝ, Petr. Právní ochrana před extremismem. V Praze: C.H. Beck, 2008, Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-053-9.

DAVID, Roman. Práva dítěte: úmluva o právech dítěte a její charakteristika : mezinárodní ochrana práv dítěte a některé další dokumenty : rodina a základy rodinného práva. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 1999, ISBN 80-7182-076-8.

DRAŠTÍK, Antonín. Trestní zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-790-4.

FILIP, Jan, HÖLLANDER, Pavel a ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu: komentář. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-599-5.

FLEGL, Vladimír. Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv. Praha: C.H. Beck, 1998, Beckova skripta. ISBN 80-7179-204-7.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 5., rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2003, Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-671-9.

JELÍNEK, Jiří. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, Student (Leges). ISBN 978-80-7502-236-3.

JEMELKA, Luboš a BŘEŇ, Jan. Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním: s komentářem. Praha: ASPI, 2007. Komentáře (ASPI). ISBN 978-80-7357-279-2.

KMEC Jiří. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Praha: C.H. Beck, 2012, Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-365-3.

MALÝ, Karel aj. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. 4. přepr. vyd. Praha : Linde, 2010, ISBN 978-80-87212-39-4

MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Lidská práva. ISBN 978-80-7478-502-3.

PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-700-1.

PRAŽÁK, Jiří. Rakouské právo ústavní. Praha : Jednota právnická, 1898. Část třetí : Ústava říšská

ROBERTSON, David. A dictionary of human rights. 2nd ed. London: Europa, 2004.

ISBN 0203486889

Shelton, D. The Oxford Handbook of International Human Rights Law. Oxford University Press, 2013.

Schutter, O. De. International human rights law: cases, materials, commentary. Cambridge University Press, 2014

ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník: komentář. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.

TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.

WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš a POSPÍŠIL, Ivo. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: ASPI, 2007, Komentáře (ASPI). ISBN 978-80-7357-305-8.

WAGNEROVA, Eliška. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

Odborné články

ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. Právní rozhledy. C.H. Beck, 1993-, roč. 16 (5/2008), s. 158. ISSN 1210-6410.

ČERNÝ, Petr. Blokační shromáždění. Právní rozhledy. C.H. Beck, 1993- . roč. 22 (10/2014) s. 363. ISSN 1210-6410

ČERNÝ, Petr. Czech Tek 2005 a právo shromažďovací. Právní rozhledy. C.H.Beck, roč. 13 (č. 20/2005), s. 752. ISSN 1210-6410.

JAMBOROVÁ, Kateřina. Výkon práva shromažďovacího na pozemních komunikacích. C.H. Beck, 1993- . roč. 20. (23-24/2012) s. 849. ISSN 1210-6410

MAGUROVÁ, Zuzana. Vývoj zhromažďovacího práva na našem území. Právní obzor. 1991, roč. 74, č. 9-10, s. 500

POTMĚŠIL, Jan a Kateřina JAMBOROVÁ. Změny shromažďovacího práva po velké novele. Správní právo. Ministerstvo vnitra, (č. 5/2017), s. 244-245. ISSN 0139-6005.

ŠMIDMAYER, Jan; REZKOVÁ, Andrea. Potřebujeme nový shromažďovací zákon? Právník. 2002, roč. CXLI, č. 4, s. 400.

WAGNEROVA, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006, roč. 39, s. 80. ISSN 0139-6005.

Akademické práce

BRADA, Jakub. Přímá demokracie v ČR. Plzeň, 2014. Bakalářská. Fakulta právnická ZČU v Plzni. s.37. Vedoucí práce Zuzana Vostrá.

CACHNÍNOVÁ, Nikol. Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR. Plzeň, 2016. Rigorózní práce (JUDr.). s. 65. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická.

Elektronické články a jiné elektronické dokumenty

ODBOR BEZPEČNOSTNÍ POLITIKY MINISTERSTVA VNITRA. Stanovisko ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění [online]. 25.5.2011 [cit. 2018-02-27]. 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>

BAROCH, Pavel. Nový zákaz: demonstrace budou bez světlic a dělbuchů. ECHO24.cz [online]. 2014, 18.8.2014 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/wKP29/novy-zakaz-demonstrace-budou-bez-svetlic-a-delbuchu>

Stanovisko ministerstva vnitra k problematice maskování během shromáždění. Ministerstvo vnitra ČR [online]. 2010 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstvavnitra-k-problematice-maskovani-behem-shromazdeni.aspx>

Zákaz masek Anonymous je protiústavní, říkají ochránci občanských práv. Piráti.cz [online]. 2012 [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.pirati.cz/tiskovezpravy/zakaz_masek_anonymous_je_protiustavni

JAMBOROVÁ, Kateřina a PĚTIOKÝ, Jiří. Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2014, s. 4. [cit. 2018-03-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>

MOTEJL, Otakar. Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv k postupu Policie ČR proti účastníkům CzechTeku 2005 [online]. 2005, [cit.2018-03-11].Dostupnéz: http://profipravo.cz/index.php?page=article&id_category=13&id_article=239198&csum=5e185a17

Právní předpisy

Úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Úst. zák. č. 150/1948 Sb., Ústava (9. května)

Úst. zák. č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Ústavní zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR

Zákon ze dne 15. listopadu 1867 o právě shromažďovacím č. 135/1967 ř. z.

Zák. č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

Zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR

Zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání

Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád

Zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zák. č. 273/2008 Sb. o Policii ČR

Zák. č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Zák. č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu

Zák. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

Zák. č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi

Zák. č. 240/2000 Sb., krizový zákon

Zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zák. č. 289/1995 Sb., o lesích

Zák. č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

Německý spolkový shromažďovací zákon *Versammlungsgesetz* ve znění zákona ze dne 15. listopadu 1978 (BGBl. I S. 1789). Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>

Vyhláška ministra vnitra ze dne 29. září 1951, č. 320/1951 Ú.l., o dobrovolných organizacích a shromážděních.

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

Mezinárodní smlouvy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Smlouva o Evropské unii

Vysvětlení k listině základních práv (2007/C 303/02)

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 36/01

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 21/16

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 48/95

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 7/02

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. I. ÚS 21/94

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II. ÚS 459/04

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 1/01

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 9/07

Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 1623/11

Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. I. ÚS 176/04

Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 350/04

Usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. IV. ÚS 470/2000

Rozsudek ESLP ve věci Vona proti Maďarsku, stížnost č. 35943/10

Rozsudek ESLP ve věci Steelová a další proti Spojenému království, stížnost č. 67/1997/851/1058

Rozsudek ESLP ve věci Štefanec proti České republice, stížnost š. 4/2006

Rozsudek ESLP ve věci TUKAŁŁO proti Polsku, stížnost č. 74551/01

Rozsudek ESLP ve věci Bukta proti Maďarsku, stížnost č. 25691/24

Rozsudek ESLP ve věci Molnár proti Maďarsku, stížnost č. 10346/05

Rozsudek ESLP ve věci Kudrevičius a ostatní proti Litvě, stížnost č. 37553/05

Rozsudek ESLP ve věci Platforma „Lékaři pro život“ proti Rakousku, stížnost č. 10126/82

Rozsudek ESLP ve věci Öllinger proti Rakousku, stížnost č. 7690/01

Rozsudek ESLP ve věci Tsonev proti Bulharsku, stížnost č. 45963/99

Rozsudek ESLP ve věci Baczkowski a další proti Polsku, stížnost č. 1543/06

Rozsudek ESLP ve věci Appleby a další v. Spojené království, stížnost č. 3/2003

Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 664/2002

Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 388/2002

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 60/2013-26

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 7/2008 – 116

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 69/2003

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 104/2012

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 39/2014-56

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 30/2009

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ans 5/2010-172

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 4/2010-151

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Azs 193/2015

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 25/2009

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 26/2007-86

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 8 As 51/2007.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 17/2008.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 86/2011 - 62.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 19/2007 - 55

Rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 246/2000-12

Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ca 146/2008

Rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 348/96.

Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 A 66/2011

Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 Ca 30/2017

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa 1 BvQ 25/06

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Německa 1 BvQ 19/04

Rozhodnutí Africké komise pro lidská práva ze dne 31.10.1998, stížnosti č. 137/94, 139/94, 154/96, 161/97.

Správní rozhodnutí

Nové Město na Moravě (rozhodnutí ze dne 15. 12. 2016, č. j. MUNMNM/17496/2016/2)

Magistrát hl. m. Prahy (rozhodnutí ze dne 30. 11. 2016, č. j. MHMP 2146516/2016)