

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Rigorózní práce

Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR

Mgr. Nikol Cachnínová

Plzeň
2016

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Obor správní právo

Rigorózní práce

Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR

Mgr. Nikol Cachínová

Plzeň

2016

Č E S T N Ě P R O H L Á Š E N Í

Prohlašuji tímto, že jsem předloženou rigorózní práci na téma „Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR“ vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literaturu jsem řádně citovala.

Praha, 3. květen 2016

Mgr. Nikol Cachnínová

OBSAH

I. ÚVOD.....	1
II. ÚSTAVNÍ VÝVOJ PRÁVA SHROMAŽĎOVACÍHO NA NAŠEM ÚZEMÍ V OBDOBÍ 1918-1990.....	4
2.1. PRVNÍ A DRUHÉ ÚSTAVNÍ PROVIZORIUM.....	4
2.2. ÚSTAVA 1920.....	6
2.3. OBDOBÍ NESVOBODY.....	11
2.4. ÚSTAVA 1948.....	12
2.5. ÚSTAVA 1960.....	16
2.6. NÁVRH NOVE ÚSTAVY ČSSR 1988.....	22
III. PRÁVO SHROMAŽĎOVACÍ V NAŠÍ RECENTNÍ VNITROSTÁTNÍ ÚPRAVĚ.....	26
3.1. ÚSTAVNÍ ZÁKLADY PRÁV POLITICKÝCH.....	26
3.2. ÚSTAVNÍ ZÁKLADY PRÁVA SHROMAŽĎOVACÍHO.....	28
3.3. ZÁKLADNÍ ATRIBUTY PRÁVA SHROMAŽĎOVACÍHO.....	33
3.4. SUBJEKTY SHROMAŽĎOVACÍHO PRÁVA.....	38
3.5. OBJEKT SHROMAŽĎOVACÍHO PRÁVA.....	44
3.6. OBSAH SHROMAŽĎOVACÍHO PRÁVA.....	46
3.7. ZÁKLADNÍ DRUHY SHROMAŽĎENÍ.....	54
3.7.1. <i>Shromáždění dle specifického účelu</i>	56
3.7.2. <i>Shromáždění pojmenovaná a nepojmenovaná</i>	59
3.7.3. <i>Shromáždění dle oznamovací povinnosti</i>	61
3.7.3.1. Shromáždění s oznamovací povinností.....	61
3.7.3.2. Shromáždění bez oznamovací povinnosti.....	62
3.7.3.3. Shromáždění spontánní.....	64
3.7.4. <i>Shromáždění porušující zákon</i>	65
3.7.4.1. Neoznámené shromáždění.....	65
3.7.4.2. Zakázané shromáždění.....	66
3.7.4.3. Shromáždění rozpuštěné.....	69
IV. PRÁVO SHROMAŽĎOVACÍ V NADSTÁTNÍCH PRAMENECH A JINÝCH ÚSTAVNÍCH SYSTÉMECH.....	75
4.1. MEZINÁRODNÍ PRÁVO VEŘEJNÉ.....	75
4.2. PRÁVO EVROPSKÉ UNIE.....	81
4.3. ÚSTAVNÍ ZAKOTVENÍ VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH STÁTECH.....	85
V. VYBRANÉ PROBLÉMY RECENTNÍHO SHROMAŽĎOVACÍHO PRÁVA.....	91
5.1. PRÁVNÍ FORMA ROZPUŠTĚNÍ SHROMAŽĎENÍ.....	91
5.2. Hnutí STOP GENOCIDĚ.....	96
5.3. NÁVRH NOVELY SHROMAŽĎOVACÍHO ZÁKONA.....	102
5.4. PŘEHLED VÝVOJE SHROMAŽĎOVACÍHO PRÁVA NA ÚZEMÍ HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY V LETECH 2012- 2015.....	108
5.4.1. <i>Tradičně a každoročně konaná shromáždění</i>	110
5.4.2. <i>Významné události roku 2012</i>	111
5.4.3. <i>Významné události roku 2013</i>	112
5.4.4. <i>Významné události roku 2014</i>	113
5.4.5. <i>Významné události roku 2015</i>	114
5.4.6. <i>Extremistická shromáždění</i>	118
5.4.7. <i>Obecné poznatky</i>	118
VI. ZÁVĚR.....	122
VII. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ.....	127
VIII. RESUMÉ.....	142

I. Úvod

Jako téma své rigorózní práce jsem si zvolila „**Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR**“. Důvodů této mojí volby je několik.

Především musím zdůraznit, že dané téma považuji za velice významné, a dle mého názoru neprávem poněkud opomíjené. Shromažďovací právo dle mého názoru náleží k nejvýznamnějším formám svobodného projevu každého jednotlivce, přičemž svým dosahem zasahuje nejen do sféry práv politických, ale rovněž práv osobních. Toto právo je zároveň nutným předpokladem výkonu řady dalších především politických práv, a jeho optimální vymezení tak má bezprostřední vliv na stupeň realizace i těchto dalších lidských práv.

Rovněž pak zaměření na hmotněprávní aspekty předmětného práva považuji za důležité z hlediska výzkumného přínosu práce, neboť pakliže již je shromažďovací právo zkoumáno, bývá tak činěno především v oblasti procesní, či dokonce jen v širším rámci správního řízení, a stranou zůstávají samotné hmotněprávní instituty výkonu shromažďovacího práva, což je vzhledem k obecnému vztahu hmotněprávní a procesní úpravy poněkud paradoxní.

Nepříliš velký zájem o materii shromažďovacího práva se odráží i v odborné literatuře. V současnosti jediným titulem podrobně mapujícím předmětnou materii v našich podmínkách je Komentář ke shromažďovacímu zákonu autorů Černého a Lehké. Zajímavé a aktuální je rovněž Molkovo dílo zabývající se politickými právy, v němž je právo shromažďovací rovněž zpracováno. Nerovnoměrný prostor má toto právo v jednotlivých komentářových dílech k Listině základních práv a svobod, Evropské úmluvě či Listině základních práv EU.

Spíše okrajově je předmětné právo pojato v učebnicích ústavního a správního práva. Kvalitní odborné statě lze nalézt v některých časopiseckých článcích, avšak ty jsou pochopitelně zpravidla úzce zaměřené a kvantitativně se ani v tomto případě nejedná o početnou skupinu. O to větší je tak ovšem prostor pro další odborné bádání, což je taktéž motivem mé volby uvedeného tématu, a to tím spíše, že během psaní této práce je

ve fázi legislativního procesu návrh zcela nové právní úpravy shromažďovacího práva, jež by měl nahradit dosavadní úpravu, která představuje jednu z prvních zákonných úprav přijatých po revolučních změnách v roce 1989, tj. ještě za existence společného Československa, aniž by byl od té doby nahrazen novou úpravou či podstatněji pozměněn.

Dalším velice významným motivem pro volbu tohoto tématu je skutečnost, že již čtvrtým rokem pracuji na odboru živnostenském a občanskoprávním Magistrátu hlavního města Prahy. Výkonem shromažďovacího práva a aplikací především shromažďovacího zákona se proto zabývám profesně každý den, což mně umožňuje i určitý praktický náhled předmětné materie, jakož i identifikace jednotlivých problémových okruhů, na které se v této práci pokusím upozornit s návrhem vlastních odborně argumentovaných řešení. Ráda bych tak při propojení teoretických a praktických poznatků přinesla komplexní náhled zvoleného tématu s perspektivou pro další využití v odborném diskursu.

Práci budu členit do čtyř širších částí, kdy postupně rozeberu historický vývoj právního zakotvení shromažďovacího práva na našem území od vzniku samostatné ČSR a právní zakotvení předmětného práva v nadstátních pramenech české ústavnosti, abych se následně podrobně zaměřila na analýzu recentního zakotvení shromažďovacího práva na našem území ve světle relevantní judikatury i doktríny, a ve vhodných případech rovněž komparativně s návrhem nové úpravy shromažďovacího zákona. Analytická část pak vyvrcholí částí čtvrtou, v níž provedu podrobný rozbor několika vybraných problémů zkoumané materie, přičemž pro postižení významných problémů recentní úpravy zde zařadím i případná témata s procesní tematikou a přehled vývoje agendy práva shromažďovacího na území hlavního města Prahy v období let 2012-2015. Závěr by pak měl shrnout hlavní výstupy z práce vyplývající.

Pokud jde o metody práce, autorka předpokládá kombinované využití veškerých vhodných vědeckých metod, a to zejména metody vědecké abstrakce, indukce, dedukce, a současně též analýzy a syntézy. Vzhledem k vnitrostátně profilovanému tématu vidí autorka relevantní využití prakticky pouze pro odborné zdroje psané v češtině.

Cíl práce a její očekávaný přínos spočívá především v komplexní charakteristice, analýze a zhodnocení právní úpravy předmětné materie, se zaměřením na její hlavní problémové okruhy ve snaze navrhnout vlastní argumentačně podložená stanoviska a alespoň skromně tak přispět k odborné diskusi k tématu této práce.

II. Ústavní vývoj práva shromažďovacího na našem území v období 1918-1990

2.1. První a druhé ústavní provizorium

Právo shromažďovací náleží v celosvětovém kontextu k elementům s velmi dlouhou historií¹, která dalece přesahuje samotný vznik klasických teorií o lidských právech² a tím spíše i koncentrované normativní zachycení práv politických coby jejich druhé generace³, do které je právo shromažďovací obvykle řazeno⁴.

Na našem území má kodifikace práva shromažďovacího rovněž dlouhou historii, která předchází vznik samostatného československého státu. Počáteční ústavní úprava práva shromažďovacího na území Československa coby nově vzniklého státního celku⁵ totiž vznikla na základě zákona č. 11/1918 Sb., zákon o zřízení samostatného státu československého (recepční zákon coby tzv. „první ústavní provizorium“⁶), který recipoval tehdejší zemské i říšské předpisy Rakousko-Uherska. Přinejmenším počáteční fáze existence nového státu tak byla v okruhu práva shromažďovacího založena na formální i materiální kontinuitě s dosavadní úpravou zaniklé monarchie.

Vstupní normativní rámec práva shromažďovacího v ČSR byl tak založen recipovaným zákonem č. 142/1867 ř. z., o všeobecných občanských právech, který tvořil součást

¹ Za první zmínku ve významném katalogu lidských práv lze považovat již dokument Magna Charta Libertatum (1215) obsahující právo 25 baronů ke shromáždění za účelem rozhodnutí sporu mezi panovníkem a šlechtou, zda došlo k porušení Charty. Jakkoliv se jedná o velmi parciální reflexi a svoji povahou připomíná spíše zasedání porotního soudu než shromáždění v dnešním významu, lze vysledovat i dílčí kořeny dnešní podoby tohoto práva, kupř. ve významu shromáždění za účelem výměny názorů (svobody projevu) na kolektivním základu.

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

³ K pojmu „generace lidských práv“ srov. např. KUBA, Jaroslav. *Filosofie lidských práv a právo*. 2. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, 1999. ISBN 80-708-2540-5.

⁴ Velkou tradici má toto právo rovněž v USA, neboť Ústava USA (1787) jej obsahuje již ve svém prvním dodatku (1791).

⁵ K historickému vývoji práva shromažďovacího na našem území srov. též např. Magurová, Z. *Vývoj zhromažďovacího a združovacího práva na našem území*. *Právní obzor*, 1991, roč. LXXIV č. 9-10, s. 490 an.

⁶ Srov. k tomu např. PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky*. 1. Praha: Karolinum, 2002, s. 36 an. ISBN 8024604892.

polylegální Prosinčové Ústavy, jakož i prováděcím zákonem č. 135/1867 ř.z.⁷, o právu shromažďovacím a věcně relevantními podzákonými předpisy⁸.

Ústavní základ práva shromažďovacího tvořil čl. 12 zákona č. 142/1867 ř. z., o všeobecných občanských právech, dle něhož občané mají právo se shromažďovat a činiti spolky, přičemž předmětné ustanovení předpokládalo provedení zvláštními zákony. V oblasti práva shromažďovacího byl takovým aktem zákon č. 135/1867 ř. z., o právu shromažďovacím, a to i přesto, že byl přijat ještě před přijetím Prosinčové ústavy.

Výkon shromažďovacího práva v recipované úpravě podléhal převážně povolovacímu a ohlašovacímu režimu, kdy většina shromáždění musela být nejméně 3 dny předem ohlášena policií⁹. Věcně bylo rozlišováno mezi shromážděním lidu, veřejně přístupným shromážděním a shromážděním, které bylo omezeno pouze na zvané hosty. Důvody veřejného zájmu, které opravňovaly policejní úřad k zákazu shromáždění, vyplývaly z požadavku ochrany před trestnou činností, ochrany veřejné bezpečnosti a veřejného blaha. Policie měla možnost vysílat zástupce na jednotlivá shromáždění a při porušení zákonem založeného režimu tato shromáždění rovněž rozpouštět¹⁰.

Sankce ukládané za přestupky podle shromažďovacího zákona byly nejen finanční, ale rovněž trest vězení max. na 6 týdnů, přičemž protiprávní jednání během shromáždění mohlo způsobit též trestní stíhání, kdy soudem ukládané tresty pak byly ještě vyšší¹¹.

Zakotvení shromažďovacího práva tak v intencích Prosinčové ústavy a příslušného prováděcího zákona nelze vnímat jako deklaraci skutečně přirozenoprávní povahy,

⁷ Tato zákonná úprava se stala součástí právního řádu a stěžejní normativní úpravou na mnohem delší dobu, než by asi v okamžiku vzniku samostatného Československa kdokoli předpokládal. Zákon na našem území platil ještě více než 20 let, a zrušen byl až zákonem č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních.

⁸ Kupř. nařízení ministra vnitra č. 216/1848 B. M., č. 128/1868 B. M., č. 1394/1873 B. M., č. 773/1874 B. M., č. 1508/1875 B. M., č. 766/1898 B. M., č. 7430/1913 B. M. a další.

⁹ Oznamovací povinnosti podléhala shromáždění v uzavřených prostorech, zatímco shromáždění pod širým nebem podléhala režimu povolovacímu. Z této úpravy je zřejmá velmi významná restrikce shromažďovacího práva již z hlediska možností jeho výkonu, tj. v podstatě se jednalo o právo připouštěné „na povolení“, což pochopitelně vylučovalo jeho použití kupř. jako prostředek protestu proti orgánům veřejné moci. K tomu REZKOVÁ, Marie a SMIDMAYER, Jan. Potřebujeme nový shromažďovací zákon?: studie o českém shromažďovacím právu. *Právník*. 2002, roč. 141, č. 4, s. 395. ISSN 0231-6625.

¹⁰ V literatuře bývá uváděno, že rakouské úřady často uplatňovaly represivní politiku proti dělnickému hnutí, jakož i proti politickému extremismu. K tomu např. MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 306. ISBN 80-720-1433-1.

¹¹ Tamtéž.

čemuž odporuje přinejmenším vázanost realizace tohoto práva na úřední povolení, jakož i široké pojmání jeho možných omezení ve spojení s jeho mnohdy rozporuplnými důvody. Je nesporné, že tehdejší právní úprava i její aplikace by optikou recentních standardů demokratických ústavních katalogů i nadstátních pramenů o lidských právech nemohla obstát, avšak v době svého vzniku se jednalo o úpravu nesporně pokrokovou¹².

Prozatímní ústava z roku 1918, vyhlášená jako zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě coby první originální konstituce nově vzniklého státu (a zároveň tzv. druhé ústavní provizorium)¹³ nepřinesla v oblasti práva shromažďovacího žádnou novou úpravu, neboť katalog lidských práv vůbec neobsahovala. I po jejím přijetí tak zůstávala v platnosti recipovaná právní úprava, byť přinejmenším její aplikace byla již pochopitelně přizpůsobena změně společenských a státoprávních podmínek, jakož i prvním změnám v oblasti výkonu veřejné správy.

Zcela stranou pak zůstává živelný výkon práva shromažďovacího v revolučním období vzniku samostatné ČSR, který lze vnímat jako klasický příklad přirozenoprávního substrátu daného práva, které uplatňoval československý lid coby konstituenta vytvářející nový ústavní řád, a jenž tak v období zániku monarchie a vzniku nového státu působil mnohem spíše na přirozenoprávním základě než jakoukoliv formou podřízený zákonnému rámci končící monarchie.

2.2. Ústava 1920

Ústavní listina z roku 1920, vyhlášená jako ústavní zákon č. 121/1920 Sb., (dále též „Ústava 1920“) byla spojena s novou formulací práva shromažďovacího na ústavní úrovni. Ústava zakládající na svoji dobu velmi komplexní a moderní katalog lidských práv, zakotvovala v § 113 generální klauzuli práva shromažďovacího spolu se svobodou tisku a svobodou spolkovou, jakož i jejich přípustnými limity.

¹² Kupř. uherské shromažďovací právo po rozdělení Rakousko-Uherska na Předlitavsko a Zalitavsko bylo ještě mnohem vzdálenější své přirozenoprávní esenciální podstatě, když připouštělo zásahy i podzákonnými normami, které navíc nebyly přístupné široké veřejnosti. K tomu REZKOVÁ, Marie a SMIDMAYER, Jan. Potřebujeme nový shromažďovací zákon?: studie o českém shromažďovacím právu. *Právník*. 2002, roč. 141, č. 4, s. 395. ISSN 0231-6625.

¹³ Srov. např. GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I.: 1914-1945*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2005, pozn. pod čarou č. 9 na s. 53. ISBN 80-246-1027-2.

Dle § 113 odst. 1 bylo zaručeno právo klidně a beze zbraně se shromažďovat, přičemž výkon práva shromažďovacího byl určen k úpravě běžnými zákony. § 113 odst. 3 připouštěl zákonem stanovit omezení zvláště pro shromáždění na místech sloužících veřejné dopravě, přičemž zákon mohl též stanovit další omezení pro případ války, či události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu, veřejný klid a pořádek¹⁴.

Důsledky nově formulované generální klauzule shromažďovacího práva na ústavní úrovni lze hodnotit v několika rovinách. Základní vymezení předmětného práva zůstalo ve srovnání s Prosincovou ústavou v podstatě beze změn, kdy předmětné právo je stručnou formulací „zaručeno“ a bez další ústavní specifikace přenecháno k úpravě běžnými zákony.

Významným posunem však bylo explicitní vymezení věcných oblastí, v nichž ústava připouštěla omezení předmětného práva ve smyslu § 113 odst. 3, což znamenalo opuštění původní koncepce blanketního zmocnění zákona k formulaci omezení předmětného práva. Nová ústava tak výslovně vymezovala důvody ve veřejném zájmu, v nichž takové omezení bylo lze zákonem realizovat. Ústavní zmocnění k zákonnému zásahu do práva shromažďovacího zde lze členit do dvou okruhů.

Prvním bylo omezení shromažďovacího práva na místech sloužících veřejné dopravě, které mělo přímý materiální obsah v tom významu, že je zákon mohl realizovat bez podmiňující existence dalších okolností. Druhým okruhem pak bylo ústavní zmocnění k formulaci zákonných omezení v případě závažných okolností, in concreto války, události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu, veřejný klid nebo pořádek. Zákonné ingerence do shromažďovacího práva by zde tak byly ústavně konformní pouze v případě vzniku některé z těchto okolností¹⁵.

¹⁴ Srov. též GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I.: 1914-1945*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2005, s. 101an. a komentáře v poznámkách pod čarou na těchto stranách. ISBN 80-246-1027-2.

¹⁵ K tomu též REZKOVÁ, Marie a SMIDMAYER, Jan. Potřebujeme nový shromažďovací zákon?: studie o českém shromažďovacím právu. *Právník*. 2002, roč. 141, č. 4, s. 395. ISSN 0231-6625.

K tomu lze dále doplnit, že válečný stav byl důvodem bez potřeby posuzování jeho dalších souvislostí, zatímco ostatní motivy (ohrožení republikanismu, ústavy, veřejného klidu a pořádku) vyžadovalo dle ústavní dikce ohrožení „zvýšenou měrou“. Omezení shromažďovacího práva by tedy na základě těchto okolností nebylo možno v souladu s ústavou založit zákonem při jakémkoliv ohrožení, ale pouze při ohrožení „kvalifikovaném“, tj. vyšším než běžném.

Stát tak touto formulací určitým způsobem vymezil možnost zákonného omezení politických shromáždění, jejichž cílem by bylo kupř. obnovit monarchii či přeměnit stávající formu republiky na jinou státní formu. Zajímavá je rovněž možnost zákonných omezení pro ochranu „ústavy“, přičemž pochopitelně se naskytá otázka, zda je tím myšlena tato nově přijatá Ústava 1920, či ústava jako základní zákon státu a vrchol normativní pyramidy, potažmo largo sensu demokratická ústava či dokonce demokratická ústavnost. Vzhledem k použití malého počátečního písmena v tomto slově by se autorka spíše přikláněla k ochraně ústavy ve druhém, tj. obecném významu a nikoliv jako ochrany konkrétního ústavního textu.

Reálný posun k vyšším ústavním garancím shromažďovacího práva oproti Prosinčové ústavě byl velmi sporný, neboť zákonu dle § 113 odst. 1 nadále náležela obecná licence k vymezení podoby výkonu práva shromažďovacího, tj. *via facti* k určení jeho obsahu (v pozitivním i negativním významu) a současně ve formulaci jeho konkrétního přímo aplikovatelného rozsahu, což je proces dokonce předcházející určení mezí základního práva.

Dalším významným rysem ústavního základu shromažďovacího práva v této době byla koexistence nové právní úpravy přijaté již za ČSR s původní recipovanou podústavní úpravou Rakousko-Uherska. To zde *in concreto* znamenalo paralelní existenci nové ústavní dikce s „prováděcí“ zákonnou úpravou, která vznikla o desítky let dříve, nadto samozřejmě při řadě aspektů diskontinuity obou státních celků, jejich formy, dělby moci i formy vlády a vládnutí, ale do značné míry i samotnou pozici základních práv, což samozřejmě vytvářelo řadu interpretačních i aplikačních problémů reflektovaných na úrovni odborné i politické.

Při vzniku pochybností o konformitě některé ze součástí recipované zákonné úpravy s novou ústavou by však zpravidla bylo lze rozpor překlenout ústavně konformní interpretací zákonné úpravy ve světle nové úpravy ústavní, a to mj. pro již zmíněnou velkou obsahovou blízkost práva shromažďovacího v Prosincové ústavě ve srovnání s ústavou 1920.

Mnohem závažnějším problémem se mohl jevit zákon č. 135/1867 ř. z., o právu shromažďovacím z hlediska jeho konkrétní obsahové podoby, neboť jak již uvedeno výše, prováděcí úprava zde vázala realizaci tohoto práva na režim povolení a současně bývala v monarchii zneužívána k častým represím proti tehdy společensky nepohodlným názorům¹⁶.

Přetrvávaly rovněž různé rozpory o rozsahu použitelnosti recipovaného shromažďovacího zákona. Z toho důvodu např. nově přijaté jednacím řády obou sněmoven parlamentu zakázaly veškeré schůze a průvody v obvodu tisíc metrů kolem zasedací budovy na všech místech sloužících veřejné dopravě¹⁷. Pro vyřešení těchto pochybností se opakovaně uvažovalo o přijetí nového shromažďovacího zákona¹⁸, k čemuž však nakonec nedošlo a základním komplexním prováděcím aktem zůstával zákon č. 135/1867 ř. z., o právu shromažďovacím. Tím byly bohužel konzervovány veškeré nedostatky jeho samotné koncepce, jakož nedošlo ani k řešení problémů vzniklých. Nutno konstatovat, že předmětný stav není možno vzhledem k živelnému rozvoji shromažďovacích aktivit různého druhu i koncepci nového státu coby parlamentní republiky považovat za dostatečný.

Normativní rámec práva shromažďovacího v 1. ČSR posléze doplnil zákon č. 309/1921 Sb. z. a n., proti útisku a na ochranu svobody ve shromáždění, jehož účelem mělo být zvýšení ochrany výkonu shromažďovacího práva¹⁹. Předmětný zákon obsahoval ve vztahu ke shromažďovacímu právu dvě základní skutkové podstaty.

¹⁶ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 367. ISBN 80-720-1433-1.

¹⁷ MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 367. ISBN 80-720-1433-1.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ Srov. k tomu též GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I.: 1914-1945*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2005, s. 171. ISBN 80-246-1027-2.

Dále § 4 zakazoval jednání mařící nebo rušící zákonně svolané shromáždění, jakož i bránění nebo ztěžování přístupu jeho účastníků či jiné zásahy do jejich výkonu shromažďovacího práva či neuposlechnutí pokynu osob určených k řízení nebo dodržování pořádku na shromáždění, přičemž trestem mohlo být za podmínek přitěžujících okolností zakotvených v § 4 odst. 2 zákona až šest měsíců vězení

Podle § 5 pak byla zakázána rovněž neoprávněná účast na zákonem svolaném shromáždění omezeném na určitou skupinu osob, pakliže neoprávněný účastník dané shromáždění neopustil ani po výzvě osob určených k řízení nebo dodržování pořádku na shromáždění, přičemž trestem mohla být pokuta do 1000 Kč či týdenní vězení.

Společným rysem obou ustanovení byla výslovně založená ochrana pouze shromáždění svolaných v souladu se zákonem. První skutková podstata je určena k obecné ochraně výkonu a samotné ústavní podstaty i smyslu shromažďovacího práva ve všech jeho formách. Druhá pak chrání zákonem aprobovanou potenciální selektivnost shromáždění omezených svolavatelem pouze na definovaný okruh účastníků, tj. zakládá sankce za „neoprávněnou účast“, resp. výkon shromažďovacího práva mimo ústavní rámec.

Předmětný zákon usiloval o posílení garancí nerušeného výkonu shromažďovacího práva, čímž na rozdíl od absence přijetí nové komplexní zákonné prováděcí normy reagoval na zmíněný živelný rozmach veřejných shromáždění a průvodů ve faktickém významu s přesnější diferenciací mezi zákonem aprobovaným a neaprobovaným výkonem shromažďovacího práva.

Současně však byl uvedený předpis hlasitě kritizován pro nevhodné sloučení vzájemně neústrojných oblastí právní problematiky do jednoho normativního aktu, kritiky procesu jejího schvalování, jakož i neshod v legitimitě jeho aplikace, které prohlubovaly tehdejší rostoucí polarizaci politického spektra²⁰. To je jasným důsledkem politické dimenze shromažďovacího práva, jejíž význam roste zejména v souvislosti se státoprávními změnami a občanskou aktivitou.

²⁰ K tomu blíže rovněž MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 368. ISBN 80-720-1433-1.

Celkově tak lze říci, že právní úprava shromažďovacího práva v období 1. ČSR byla po celou dobu své existence nadále založena na recipované úpravě rakousko-uherského práva, což pro základní úpravu zákonem č. 135/1867 ř. z., o právu shromažďovacím platí po formální i materiální stránce. Samotný ústavní základ shromažďovacího práva byl sice formulován nově, a v ústavním vymezení přípustných restrikcí ve srovnání s Prosincovou úpravou též přesněji, zároveň však zůstával v původní koncepční podobě, kterou nikterak významně dále nerozvinul. Největším nedostatkem pak byla absence přijetí nového shromažďovacího zákona, který by patřičně reflektoval společenský vývoj i ostatní změny spojené se vznikem nového státu²¹.

2.3. Období nesvobody

Období nesvobody trvající od 30. 9. 1938 do 4. 5. 1945 je zcela specifickým „mimoústavním“ obdobím sledované časové periody.

Období tzv. „Druhé republiky“ (30. 9. 1938 – 15. 3. 1939) započaté podpisem Mnichovské „dohody“ a končící zánikem samostatnosti ČSR bylo charakterizováno postupným rychlým ústupem od reálného naplňování zejména řady politických práv²²

Zcela bezprecedentní pak bylo následné období Protektorátu trvající od 15. 3. 1939, charakterizované obecně známou a odborně neobyčejně bohatě analyzovanou absolutní destrukcí veškerých základních práv a svobod, snad s některými výjimkami práva vlastnického, přičemž zcela odstraněna byla veškerá práva politická. „Právní předpisy“ vydávané německou říší pro Protektorát představovaly vnucené akty cizí mocnosti terorizující obyvatelstvo Protektorátu výhradně na základě uvážení okupační mocnosti²³.

²¹ K širším státně-politickým souvislostem tohoto období též např. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 129 an. ISBN 8086473902.

²² Pro právo shromažďovací lze zmínit např. vládní nařízení č. 12/1939 Sb. II., novelizující ustanovení § 19 zákona č. 135/1867 ř. z., o právu shromažďovacím, které upravilo tresty za přestupky dle tohoto zákona, přičemž pokuta mohla dosahovat až 50.000K a trest vězení až 6 měsíců, přičemž pokuta i trest odnětí svobody bylo možno ukládat současně. Vládní nařízení č. 13/1939 Sb. II pak zrušilo ustanovení § 29 – 35 a výrazně novelizovalo ustanovení § 36 zákona č. 135/1867 ř. z., o právu shromažďovacím.

²³ K tomu za všechny prameny kupř. K. Adamová in MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003, s. 477 an. ISBN 80-720-1433-1.

„Právní předpisy“²⁴ pocházející z období nesvobody proto nejsou a ani se nikdy nestaly součástí československého právního řádu, a pro účely této práce se jimi tedy nebudou blíže zabývat.²⁵

2.4. Ústava 1948

Společensko-politické změny, k nimž postupně směřoval poválečný vývoj, a které na nejvyšší úrovni zakotvovala nová ústava²⁶, přijatá jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (dále též „Ústava 1948“)²⁷, se velmi výrazně dotkly celé koncepce lidských práv u nás, jejich obsahu, vzájemných vztahů a současně s neobyčejnou intenzitou též poměru mezi ústavou de iure a de facto.

Právo shromažďovací vzhledem ke své příslušnosti k právům politickým náleželo mezi práva nejvíce dotčená nově vzniklou společenskou situací, což přineslo radikální diskontinuitu s původní koncepcí, a současně postupně narůstající divergenci mezi psanou a faktickou podobou práva²⁸.

Ústava 1948 zakotvila svobodu shromažďovací (obdobně jako Ústava 1920) spolu se svobodou spolčovací v § 24. Stručná úprava nejprve v § 24 odst. 1 konstatuje, že právo shromažďovací se zaručuje, pokud se tím neohrožuje lidově demokratické zřízení nebo

²⁴ K otázce kontinuity a diskontinuity v předmětném období rovněž např. maršálek, P. *Otázka kontinuity československého státu a práva v letech 1938-1945* in GERLOCH, Aleš (ed.). *Teoretické problémy práva na prahu 21. století: pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* Praha: Karolinum, 2002, s. 205 an. ISBN 8024604159.

²⁵ Srov. zejména čl.1 Ústavního dekretu presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čs., jehož ratihabice proběhla zákonem č. 12/1946 Sb., jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku, a síla ústavního zákona byla potvrzena v čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety presidenta republiky. K dekretům presidenta republiky též např. Kuklík, J. in MALÝ, Karel (ed.) a Ladislav SOUKUP (ed.). *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2004, 914 s. ISBN 80-246-0863-4, na str. 132an. K tématu se rovněž opakovaně vyjadřoval Ústavní soud ČR, doktrinární nástin např. KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 132. ISBN 8086473902.

²⁶ Jak připomíná Pavlíček, volby v roce 1946 přinesly přesvědčivé vítězství komunistické strany, kdy z celkového počtu 300 mandátů tato strana měla 300 svých poslanců. K tomu PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky*. 1. Praha: Karolinum, 2002, s. 262. ISBN 8024604892.

²⁷ Běžně označována dle data svého přijetí jako Ústava 9. května, jakkoliv nabyla účinnosti až 9. 6. 1948. K procesu jejího přijímání např. VYKOUPILOV, Libor. *Slovník českých dějin*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Brno: J. Zirkus, 2000, s. 641. ISBN 80-902-7820-5,

²⁸ K obsahu a různým podobám shromažďovacího práva socialistických států např. MATOUŠEK, Stanislav a Stanislav ZDOBINSKÝ. *Státní právo socialistických zemí*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1983, s. 178 an.

veřejný pokoj a řád, přičemž podle v § 24 odst. 2 výkon těchto práv upravují zákony²⁹. Ve srovnání s Ústavou 1920 zůstalo totožné základní zakotvení („se zaručuje“) ve spojení s blanketní ústavní licencí pro zákonnou úpravu výkonu těchto práv. V ostatních aspektech však došlo k významným změnám obsahového základu tohoto práva.

Zřetelný rozdíl je z normativního hlediska ve formulaci základní garance předmětného práva ve vztahu k jeho přípustným limitům. Zatímco Ústava 1920 zaručovala shromažďovací právo s jeho možným omezením zákonem za okolností ústavou stanovených (viz příslušná pasáž výše), Ústava 1948 za určitých okolností ústavní existenci shromažďovacího práva vůbec nepředpokládá³⁰. Ex constitutione mimo ústavní garancie tak shromažďovací právo stojí tehdy, pokud by ohrožovalo „lidově demokratické zřízení nebo veřejný pokoj a řád“.

Objektivní limity shromažďovacího práva se v nové ústavě zároveň odlišují od objektivních limit formulovaných Ústavou 1920³¹. Bez zjevné příčiny zde Ústava 1948 opouští původní okruhy, a poněkud překvapivě téměř doslovně přebírá z Ústavy 1920 omezení tam založená pro právo spolčovací³², resp. nyní podřazuje právo spolčovací i shromažďovací pod totožná omezení, jež mají svůj původ coby limity práva spolčovacího v Ústavě 1920.

Nejvýznamnější změnou je však skutečnost, že Ústava 1948 formuluje zcela nový, a mnohem širší zdroj omezení shromažďovacího práva, kterým je výše uvedený požadavek zákazu ohrožení „lidově demokratické zřízení“. Toto obsahově velmi neurčité terminologické vymezení náleželo bezesporu k největším problémům nové ústavní koncepce shromažďovacího práva, což lze identifikovat především ve dvou rovinách.

Tou první byla absolutní pojmová neurčitost spojení „ohrožení lidově demokratického zřízení“, kdy při extenzivní interpretaci by bylo lze pod tento termín podřadit téměř

²⁹ Z alternativních návrhů lze zmínit kupř. návrh prof. Vladimíra Kubeše coby člena ústavní komise ÚNS, kde návrh ústavní koncepce svobody shromažďovací v § 153 setrval bez podstatnějších změn v jeho formulaci v Ústavě 1920. Srov. GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II.: 1945-1960*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2006, s. 237 a 262. ISBN 978-80-246-1210-0.

³⁰ Srov. formulaci „...se zaručuje, pokud se tím neohrožuje...“.

³¹ Omezení v místech sloužících veřejné dopravě, za války nebo tehdy, vypuknou-li uvnitř státu události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek.

³² Srov. § 113 odst. 2 Ústavy 1920 a § 24 odst. 1 Ústavy 1948.

jakékoliv jednání, které by mělo v úmyslu mocenský aparát postihovat a přitom se dovolávat formálního ústavního základu. Kromě neurčitého obsahového významu zde totiž navíc není obsažen požadavek kvalifikovaného ohrožení chráněných hodnot³³ použitého v Ústavě 1920. Rámec potenciálních formálně „ústavních“ omezení shromažďovacího se tak stává hypertrofovanou normou, jejíž samotný obsahový základ je oproti původní úpravě výrazně rozšířen a současně se rozšiřuje též potenciální množina jednání, které lze označit za porušení ústavního zákazu.

Druhou rovinou je pak výrazné ideologické zabarvení předmětného omezení, které namísto standardního ústavního obsahu „demokratické zřízení“ používá pojem „lidově demokratické zřízení“, čímž jasně deklaruje příklon k určité podskupině demokratické formy vládnutí, a nadřazuje ji tak formám ostatním (pouze lidově demokratická forma zřízení disponuje takto formulovanou ústavní ochranou), čímž z ní vytváří určitou „nadústavní“ koncepci s výlučnou pozicí i stupněm ochrany, která nadto může být chráněna dokonce i proti případné polemice realizované v rámci výkonu práva shromažďovacího, tj. je jistým způsobem vyňata z kritického dopadu výkonu předmětného politického práva. Toto pojetí tak rozhodně nelze označit za přirozenoprávní reflexi shromažďovacího práva, a naopak svědčí o jeho ideologizaci v intencích oficiální státně-politické doktríny.

Komplexní prováděcí úpravou práva shromažďovacího v jednoduchém právu byl zákon č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních, který derogoval do té doby stále platnou recipovanou úpravu zákona č. 135/1867 ř. z., spolu s prováděcími předpisy. Nově přijatý zákon prováděl ústavní normy práva sdružovacího a shromažďovacího, přičemž právu shromažďovacímu se zde věnovala pouze dvě ustanovení.

Zákon zde tak v § 6 konstatoval, že ve shodě se zájmy pracujícího lidu je občanům zaručen výkon shromažďovacího práva, pokud se jím neohrožuje lidově demokratické zřízení nebo veřejný pokoj a řád. Dle § 7 se pak svolavatelé shromáždění a členové jeho předsednictva měli starat o udržení pořádku ve shromáždění, přičemž každý

³³ Srov. in § 113 odst. 2 Ústavy 1920 formulaci „...ohrožující zvýšenou měrou...“

účastník byl povinen dbát jejich pořádkových pokynů. Provedením zákona byl podle § 8 pověřen ministr vnitra³⁴.

Postavení shromažďovacího práva v právním řádu je zde výmluvně charakterizováno skutečností, že těžištěm vymezení podrobností výkonu shromažďovacího práva a současně právním aktem ukládajícím povinnosti jednotlivcům v souvislosti s výkonem shromažďovacího práva byl podzákoný předpis³⁵.

Samotné ústavní zakotvení bylo totiž omezeno na velmi stručnou deklaraci (viz výše) a i zákonné provedení (rovněž výše) bylo téměř bezobsažné a legislativně-technicky téměř nicotné, neboť § 6 zákona v podstatě jen opakoval ústavní formulaci. Pouze § 7 zakládající povinnosti v souvislosti s požadavkem dodržování veřejného pořádku na shromážděních lze označit ve srovnání s ústavní dikcí za nové a rozšiřující, a tedy snad „prováděcí“ ustanovení. Je proto zřejmé, že normativní úprava shromažďovacího práva byla zcela nedostatečná a pro své těžiště v podústavní rovině též velmi nevhodně pojatá, což pouze potvrzuje nezáměr vládnoucího režimu o odpovídající úpravu tohoto práva a ve své podstatě snad i chápání jeho reálně použitelné normativní úpravy za nežádoucí.

Lze tak říci, že Ústava 1948 petrifikovala velmi výraznou společenskou změnu na našem území, která znamenala odklon od pluralitní demokracie založené Ústavou 1920 směrem k „lidové“ demokracii založené na jednotné národní ideologii a přechodu k socialismu, což přinášelo oslabení pozice zejména tradičních osobních a politických práv. Především kategorie politických práv byla oproti standardním demokratickým koncepcím výrazně modifikována, což je patrné i na ústavním zakotvení práva shromažďovacího. Uvedené změny de iure byly pak dále posilovány rostoucím nesouladem ústavy de iure a de facto, čemuž napomáhalo i výše popsané rozvolnění ústavních limit shromažďovacího práva.

³⁴ Takovým prováděcím předpisem byla vyhláška ministra vnitra č. 320/1951 Úř. l., o dobrovolných organizacích a shromážděních.

³⁵ Tato vyhláška zakládala ohlašovací režim týden před konaným shromážděním, přičemž z ohlašovací povinnosti byly vyňaty shromáždění veřejného významu (lidové shromáždění, manifestace a shromáždění pořádaná veřejnými činiteli) a shromáždění náboženského charakteru. Značná pravomoc byla dána Odboru pro vnitřní věci rady okresního národního výboru, který byl oprávněn vyjmout z ohlašovací povinnosti jinak obligatorně ohlašované shromáždění, anebo naopak uložit takovou povinnost shromáždění, která ji jinak dle vyhlášky podléhat neměla. Dle § 12 vyhlášky pak bylo nutno povolení k pořádání shromáždění na veřejných silnicích či jejich blízkosti, pokud by tím mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu.

Pro kategorii shromažďovacího práva tak nová ústavní formulace shromažďovacího práva a prováděcí zákon č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních spolku s podzákonými předpisy znamenalo jednoznačnou restrikcí, ústup a odklon od původní podoby korespondující s obecným kurzem tehdejšího společenského vývoje. Ústavní zakotvení shromažďovacího práva a jeho specifikaci jednoduchým právem rozhodně nelze označit za dostatečnou a je zřejmé, že shromažďovací právo bylo akceptováno pouze v případech a formách, jimiž se nikterak negativně nedotýkalo oficiální státně-politické doktríny. V opačném případě stát zcela nepokrytě usiloval o jeho co nejdůslednější potlačení³⁶.

2.5. Ústava 1960

Další kompletní ústava byla vyhlášena jako ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (dále též „Ústava 1960“). Ta představovala ve srovnání s Ústavou 1948 další posun v přechodu od klasických katalogů lidských práv ke katalogu podmíněného socialistickou ideologií³⁷. Typickým znakem bylo ještě silnější ideologické podbarvení³⁸, velkorysé pojetí hospodářských a sociálních práv (někdy bez odpovídajícího faktického naplnění), částečně redukováný obsah osobních práv a velmi specificky pojatá kategorií práv politických, jejichž podstata byla oproti klasickým liberálním katalogům výrazně přetvořena a omezena. Velmi skromným rozsahem těchto práv a především pak jejich výraznou limitací státem vynucovaného společensko-politického uspořádání docházelo k jejich absolutnímu ochromení, neboť politická práva bylo možno realizovat pouze v souladu s oficiální doktrínou a v jejich mezích. Tím se z jejich zakotvení vytrácí jejich klíčová podstata, kterou je svobodný projev a přijímání názorů spolu s rozhodováním o politické orientaci státu a výběru

³⁶ Příkladem může být zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky, zakládající v § 3 odst. 1 trestný čin pobořování proti republice.

³⁷ Jednou z nosných ústavních maxim byla mj. „socialistická demokracie“ a „svrchovanost pracujícího lidu“, které měly být základem regulace veškerých společenských vztahů ke službě pracujícím a nikoliv k zájmům buržoazie. K tomu např. ZDOBINSKÝ, Stanislav (ed.) a Pavel PEŠKA (ed.). *Československé státní právo*. 1. vyd. Praha: Ústav státní správy, 1988, s. 22 an.

³⁸ Dle Preambule tak „Dovršujeme socialistickou výstavbu, přecházíme k budování socialistické společnosti a shromažďujeme síly pro přechod ke komunismu... Důslednou mírovou politikou a všestranným rozvojem své země budeme napomáhat k tomu, aby se všechny národy přesvědčily o přednostech socialismu, který jediný vede k blahu všeho lidstva“.

volených zástupců reálné opozice, což nutně generuje možnost kritiky a názorových střetů³⁹.

Právo shromažďovací bylo zakotveno generální klauzulí v čl. 28 Ústavy 1960, představující jakési souhrnné ustanovení obsahující v obdobně vykořeněné podobě zároveň ústavní základ svobody projevu, slova a tisku. Shromažďovací právo zde bylo okleštěno od veškerých standardních ústavních kontextů s obsahovou deformací do ústavněprávně zcela bezobsažné formulace.

Dle čl. 28 odst. 1 tak byla v souladu se zájmy pracujícího lidu všem občanům zaručena svoboda projevu ve všech oborech života společnosti, zejména také svoboda slova a tisku. Těchto svobod občané užívají jak v zájmu rozvoje své osobnosti a svého tvůrčího úsilí, tak k uplatňování své aktivní účasti na správě státu a na hospodářské a kulturní výstavbě země. K těmto cílům se zaručuje svoboda shromažďovací a svoboda pouličních průvodů a manifestací.

Dle čl. 28 odst. 2 měly být tyto svobody zajištěny tím, že se pracujícím a jejich organizacím dávají k dispozici vydavatelství a tiskové podniky, veřejné budovy, sály, prostranství, jakož i rozhlas, televize a jiné prostředky.

Způsob zakotvení práva shromažďovacího v Ústavě 1960 znamenal absolutní odklon od tradičních ústavních koncepcí tohoto práva, resp. jakési dovršení tohoto odklonu v naší moderní státoprávní historii. Jestliže ústavní podoba práva shromažďovacího v Ústavě 1948 měla ještě alespoň formulačně základ v tradičních ústavních klauzulích konstituujících základní práva, normativní úprava v Ústavě 1960 již byla pojata zcela odlišně a ani vzdáleně nepřipomínala ústavní formulace přirozenoprávní povahy, které předchází pozitivní právo a stát jej nezakládá, nýbrž deklaruje svůj nezrušitelný závazek jej respektovat.

Ústavní „garance“ práva shromažďovacího tak především existovala pouze tehdy, jestliže to bylo „v souladu se zájmy pracujícího lidu“. Jakkoliv by bylo lze především

³⁹ Grónský uvádí, že jedním z nejvýznamnějších obecných problémů celé ústavní koncepce základních práv pak byla možnost jejich omezení sekundárními právními předpisy, a to včetně interních, které nemusely být dokonce ani publikovány. Srov. k tomu GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II.: 1945-1960*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2006, pozn. pod čarou č. 7 na s. 27. ISBN 978-80-246-1210-0.

jazykovým výkladem tuto podmínku in eventum interpretovat jako vázanou pouze na práva založená první větou tohoto článku (svoboda projevu, slova a tisku), doktrína jasně dovozovala dokonce klíčovou působnost této podmínky rovněž vůči svobodě shromažďovací, která byla založená třetí větou tohoto ustanovení.⁴⁰ Tomu odpovídá rovněž systematický výklad předmětného článku, jakož i Ústavy 1960 jako celku a prozařování jejích základních principů celým textem⁴¹. Je tak naprosto zřejmé, že již toto omezení zakládalo podmínky zcela neslučitelné pro existenci či dokonce výkon shromažďovacího práva v jeho tradičním významu demokratických států.

Druhou větou předmětného článku pak byla formulována další omezení ústavní garance shromažďovacího práva. Jeho ústavně zaručená podoba měla být omezena pouze na uskutečňování cílů v podobě rozvoje osobnosti každého občana, jeho tvůrčího úsilí, aktivní účasti na správě státu a hospodářské i kulturní výstavbě země⁴². Uvedená konstrukce je tak doslova protichůdná tradiční podobě ústavní koncepce práva shromažďovacího, když ex consitutione pozitivním výčtem vymezuje oblasti, v nichž toto právo existuje, namísto standardní formulace založení základního práva s formulací oblastí, v nichž je či může být omezeno. Kromě významné redukce ústavního dosahu předmětného práva je tak zřejmý rovněž rigidně pozitivistický přístup.

Jinými slovy tak ústavně „připuštěný“ obsah shromažďovacího práva byl omezen na výše konstatované aplikační okruhy, přičemž současně vždy podléhal omezujícímu referenčnímu kritériu v podobě požadované konformity se „zájmy pracujícího lidu“, což

⁴⁰ Zdobinský k tomu uvádí, že „Pro svobodu projevu, svobodu shromažďovací a svobodu pouličních průvodů a manifestací je... mimořádně důležité vymezení obsahového prostoru těchto svobod... slovy ‚V souladu se zájmy pracujícího lidu‘, přičemž dle Zdobinského nemůže interpretace tohoto imperativu nést prvky subjektivismu, ale musí mít své hranice vymezené právem. Současně však konstatuje, že „Ústava... může vymezovat jen základní hranice těchto práv a svobod, a to v tom smyslu, že náplň těchto práv a svobod, jakož i jejich realizace musí být v souladu se zásadami socialistického společenského zřízení, se zájmy socialistické společnosti“. Srov. ZDOBINSKÝ, Stanislav (ed.). Československá ústava: komentář. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988, s. 123 an. Tehdejší ústavní doktrína tak neskryvaně zdůrazňovala, že předmětná práva nelze vnímat jako prostředek názorově-politické plurality a že politický kurz státu je nadřazen nejen výkonu tohoto práva, ale i Ústavě jako celku.

⁴¹ Doktrinárně byla kupř. zmiňována souvislost s čl. 19 Ústavy 1960, dle něhož práva, svobody a povinnosti slouží rozvoji osobnosti občanů i socialistické společnosti. I uplatňování shromažďovacího práva tak mělo sloužit nikoliv pouze pro realizaci vůle jednotlivce, ale zároveň pro rozvoj společnosti jako celku, což odpovídá tehdy proklamované socialistické teorii o jednotě zájmů jednotlivce a celku. K tomu ZDOBINSKÝ, Stanislav (ed.) a Pavel PEŠKA (ed.). *Československé státní právo*. 1. vyd. Praha: Ústav státní správy, 1988., s. 92. Současně však i tato interpretace mohla být snadnou zámkou pro restrikce veškerých státu nepohodlných forem shromažďovacího práva, kdy veškerá s režimem nekonformní shromáždění mohla být chápána contra legem již pouhým prohlášením, že neslouží k rozvoji socialistické společnosti.

⁴² Srov. čl. 28 odst. 1 Ústavy 1960.

patrně nejlépe ilustruje jeho výše zmíněnou absolutní bezobsažnost a prakticky nulový význam i v podobě *de iure*, nepočítaje přitom další výrazné rezervy faktické ústavnosti.

V takto nadekretovaných mezích ústava zakládala „*utvrzení svobody shromažďovací a svobody pouličních průvodů a manifestací*“, což dle doktríny znamenalo „*především oprávnění svolávat shromáždění, schůze a manifestace, a zúčastnit se jich za tím účelem, aby občané veřejně projevíli své názory na záležitosti společnosti a státu*“⁴³, přičemž tento projev mohl být veden „*souhlasně i kriticky*“⁴⁴. Ve světle výše uvedených ustanovení tak lze konstatovat, že shromáždění mohla vyjadřovat svůj kritický názor v mezích připuštěných stranickými složkami.

V některých případech nebyla pro realizaci shromažďovacího práva vyžadována ohlašovací povinnost, což však v žádném případě nebyl projev ani zdánlivé liberalizace, neboť toto pravidlo se uplatňovalo pouze velmi selektivně, kupř. na shromáždění svolávaná veřejnými činiteli či představiteli politického života, tj. pochopitelně osob rekrutujících se z představitelů vládnoucího režimu⁴⁵.

Konkrétní formy realizace shromažďovacího práva nebyly přesně vymezeny, předpokládány byly kupř. „*shromáždění, schůze, a porady svolávané organizacemi pracujících, sjezdy, konference, porady i veřejné schůze a shromáždění svolávané orgány a organizacemi Národní fronty, zejména pak vedoucí silou státu a společnosti – Komunistickou stranou Československa, stejně jako shromáždění, schůze a aktivity svolávané na pracovištích i v místním měřítku národními výbory a jejich orgány a aktivity, jakož i různé formy uplatňování svobody shromažďovací organizacemi a spolky, které vzhledem ke svému charakteru nejsou součástí Národní fronty*“⁴⁶.

Výše uvedený výčet představuje velmi ilustrativní souhrn potvrzující zcela odlišný význam práva shromažďovacího v principech Ústavy 1960 oproti typickým cílovým projevům a formám práva shromažďovacího v demokratické ústavnosti. Ústava 1960

⁴³ ZDOBINSKÝ, Stanislav (ed.). *Československá ústava: komentář*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988, s. 123.

⁴⁴ Tamtéž, s. 126.

⁴⁵ K tomu rovněž ZDOBINSKÝ, Stanislav (ed.). *Československá ústava: komentář*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988, s. 127.

⁴⁶ Tamtéž, s. 127.

předpokládala především režimem organizovaná (či alespoň dohlížená a konformizovaná) shromáždění, která měla sloužit k jeho utužování a prezentaci oficiální doktrínou dovolených myšlenek. Naopak shromáždění svolávaná mimo prodloužené struktury stranického aparátu a formulovaná zdola v podobě občanských iniciativ dle preferencí občanské společnosti předpokládána nebyla, resp. byla nežádoucí. Tato skutečnost pak přesně vystihuje, že ani formální reziduum, které z demokratického obsahu shromažďovacího práva zůstalo, nemohlo nikterak saturovat společenské funkce tohoto základního práva, resp. bylo naplňováno zcela mimo jeho standardní ústavní význam.

Výmluvná byla rovněž „podpora státu“ vůči realizaci práva shromažďovacího deklarovaná v čl. 28 odst. 2 Ústavy 1960, která zakládala různé formy materiální podpory jeho realizace pomocí propůjčení budov, veřejných prostranství, techniky aj., což opět korespondovalo se skutečností, že stát vyjadřoval svůj souhlas s organizovanými „prorežimovými“ formami shromažďovacího práva, které zároveň podporoval, čímž opět svazoval výkon tohoto práva s vlastním mocenským aparátem.

Komplexní prováděcí úpravou práva shromažďovacího v jednoduchém právu byl nadále zákon č. 58/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních, přijatý jako prováděcí k zakotvení předmětného práva v Ústavě 1948, jakož i prováděcí podzákoné předpisy. Předmětná úprava zůstala v oblasti úpravy práva shromažďovacího téměř beze změn až do demokratizace po roce 1989⁴⁷, kdy byla zrušena až zákonem ČNR č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (viz pozdější pasáže práce), který byl jedním z prvních porevolučních zákonů obsahující materiální základních lidských práv.

I tato rigidita při současně výše nastíněné naprosto nedostačující, selektivní a mimořádně formalistické úpravě prováděcího zákona i podzákoných předpisů opět přesně vystihuje postavení shromažďovacího práva v tehdejším právním řádu.

⁴⁷ Nejvýznamnější novela v podobě zákona č. 74/1973 Sb., kterým se mění zákon č. 58/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních, měnila pouze ustanovení zákona týkající se práva sdružovacího.

Po událostech roku 1968 došlo ještě k dalšímu zúžení restrikce shromažďovacího práva, neboť právě výkon tohoto (byť velmi okleštěného) práva byl s pochopitelných důvodů předmětem masového nárůstu, na což byl vládnoucí režim nucen reagovat. Zákon č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku, byl dle § 1 okresní národní výbor oprávněn zakázat, anebo rozpustit veřejné shromáždění ze dvou nově formulovaných důvodů.

Podle § 1 písm. a) v případě, že by zaměření nebo průběh shromáždění mohl narušit důležité zahraničně politické zájmy státu, a podle § 1 písm. b) v případě, že by jeho konání bylo v rozporu se zákonem, bylo zaměřeno proti socialistickému řádu, anebo by jinak ohrozilo veřejný pořádek.

K uvedeným normám nutno podotknout, že v podstatě pouze první z nich zakládala nově formulovaný (a vzniklou státně-politickou situací založený) zákonný motiv omezení předmětného práva. Druhý důvod restrikce v podstatě jen znovu opakoval limity založené již Ústavou 1960, čímž po právní stránce byl v podstatě zbytečný, a mnohem spíše jej lze chápat jako zvýšení státního akcentu k dodržování a vymáhání tohoto pravidla.

Další narychlo a incidentně přijatou normou bylo zákonné opatření předsednictva FS č. 99/1969 Sb., o některých opatřeních nutných k upevnění a ochraně veřejného pořádku, které zakládalo přísné sankce vůči shromážděním protestujícím proti sovětské okupaci a souvisejícím událostem, jehož ratifikace proběhla jednomyslně usnesením č. 118/1969 Sb. na společné schůzi obou Sněmoven⁴⁸.

Celkově tak lze říci, že popsané zákonné restrikce exponenciálně zvýšily státní dohled a represivní aktivity namířené proti státem neorganizovanému výkonu shromažďovacího práva, zejména samozřejmě s „protisocialistickým“ podtextem. Grónský k tomu uvádí, že těmito akty bylo právo shromažďovací u nás fakticky zrušeno, a tento stav trval až do

⁴⁸ Grónský k tomu poznamenává, že toto zákonné opatření se stalo „nástrojem hromadné perzekuce“ a „svým dosahem se fakticky rovnalo vyhlášení výjimečného stavu“ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III: 1960-1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2007, pozn. č. 145 a 146, s. 269 an. ISBN 978-80-246-1285-0.

revolučních změn po roce 1989, neboť zákon č. 126/1968 Sb., ač dle názvu zakládající opatření „přechodná“, byl zrušen až v roce 1990⁴⁹.

Celkově lze říci, že období působnosti Ústavy 1960 znamenalo pro právo shromažďovací a jeho zákonné i podzákonné provedení absolutní destrukci, obsahové vykořenění, naprosto nedostačující vymezení a současně flagrantní popření základní podstaty a smyslu, přičemž i jeho připuštěný rozsah aproboval v podstatě jen formy organizovaného shromažďování pod vedením či na podporu vládnoucího režimu, čímž předmětné právo nemohlo de lege lata plnit žádné ze svých poslání v demokratické ústavnosti. Další významné zostření státní represe reagující na spontánní výkon shromažďovacího práva v souvislosti s událostmi roku 1968 pak znamenalo ještě intenzivnější eskalaci regulačních podmínek i pro doposud povolené shromažďovací formy a naprostou likvidaci i jakýchkoliv náznaků státem neorganizovaného shromažďování, a tím i práva shromažďovacího stricto sensu.

2.6. Návrh nové ústavy ČSSR 1988

Závěrem této pasáže lze nad rámec tehdejšího platného ústavního řádu zmínit ještě **Návrh Ústavy Československé socialistické republiky, České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky**⁵⁰. Tento návrh vznikl v období let 1988-1989 jako výstup činnosti dvaceti členné komise v čele s Mariánem Čalfou, která byla pověřena přípravou nové ústavy.

Právo shromažďovací zde mělo být zakotveno (poprvé od vzniku samostatného Československa) jako základní politické právo v samostatném ustanovení. Konkrétně tak čl. 52 odst. 1 návrhu konstatoval, že občanům se zaručuje svoboda shromažďovací a svoboda pokojných pouličních průvodů a manifestací. Podle čl. 52 odst. 2 pak bylo možno tyto svobody omezit jen v případech stanovených zákonem, pakliže by to bylo nutné pro ochranu práv ostatních občanů, zachování veřejného pořádku, zdraví, morálky nebo pro bezpečnost státu.

⁴⁹ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III: 1960-1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2007, pozn. pod čarou č. 99, s. 143 an. ISBN 978-80-246-1285-0.

⁵⁰ Text dle GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III: 1960-1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2007, s. 390. ISBN 978-80-246-1285-0.

Zajímavé bylo převzetí Ústavou 1960 založené „tříprvkové“ struktury shromažďovací svobody, kdy tato byla deklarována nejprve obecně, aby pak paralelně byla ještě založeny (či spíše z obecného základu akcentovány) její specifické formy v podobě „pouličních průvodů“ a „manifestací“. Oproti Ústavě 1960 byly v návrhu pouliční průvody doplněny o přívlastek „pokojné“, což je standardním přívlastkem shromažďovacího práva řady demokratických států (blíže k tomu ve III. pasáži této práce).

Výše přiblížený návrh ústavního základu práva shromažďovacího znamenal nesporně velký posun ve srovnání s Ústavami 1948 a 1960 v odstranění ideologického substrátu (výkon práva shromažďovacího již nebyl vázán na soulad se „zájmy pracujícího lidu“ či posuzován zda „neohrožuje lidově demokratické zřízení“), generelní pojetí obsahové podstaty práva shromažďovacího (na rozdíl od „povolených cílů“ k nimž mohlo být uplatňováno dle Ústavy 1960), jakož i patřičně obsažné vymezení v samostatném ustanovení vytvářející alespoň *de iure* poprvé za období od roku 1948 odpovídající ústavní postavení předmětného práva.

Z hlediska vnitřní logiky a obsahového pojetí lze předložený ústavní základ práva shromažďovacího považovat dokonce za kvalitnější i ve srovnání s obdobím ústavního provizoria a následné Ústavy 1920, a to především pro pregnantnější formulaci i vhodněji vystižené okruhy přípustných omezení.

Toto zjištění tak potvrzuje skutečnost, že v odborné ústavněprávní i ideologické rovině bylo závěrečné období 80. let minulého století již výrazně dále než v období dvou předchozích socialistických ústav, a přinejmenším *de iure* vývoj v některých oblastech počínal opatrně konvergovat s některými řešeními tradičních demokratických katalogů lidských práv.

Grónský poukazuje rovněž na skutečnost, že návrh předpokládal trojjedinost ústavy (tj. společná federaci i oběma jejím subjektům), neobsahoval ustanovení o vedoucí roli

KSČ a přinášel rovněž ve srovnání s Ústavou 1960 dílčím způsobem pozměněný a rozšířený katalog lidských práv⁵¹.

I přes výrazné oslabení vnucených ideologických prvků a nesporné zlepšení odborné kvality však návrh nadále počítal v čl. 1 odst. 1 s ústavně petrifikovaným socialismem, přičemž dle čl. 32 odst. 1 se nadále počítalo též s jednotou zájmů jednotlivce a společnosti, kdy základní práva měla k naplnění své ústavní podstaty sloužit paralelnímu rozvoji osobnosti občanů i socialistické společnosti.

Vzhledem k rostoucím revolučním náladám ve společnosti, vývojem v ostatních tehdejších socialistických zemích Evropy a řadě dalších společensko-politických okolností již však nebylo první volbou uvažování o reformě systému, ale o jeho úplnému nahrazení, čemuž pochopitelně ani tento návrh nevyhovoval, a proto se ani v období následné demokratizace státu již podstatněji neuplatnil. Přesto však je cenným studijním materiálem vyjadřující vývoj poměru tehdejšího režimu k základním právům na našem území v posledních letech jeho působení⁵², které bylo především výsledkem rostoucího tlaku na vládnoucí režim a jeho prohlubující se hodnotová i ekonomická vyprázdněnost.

Celkově lze uzavřít, že ústavní aprobace shromažďovacího práva a jeho provedení jednoduchým právem ve sledovaném období bylo na našem území ve všech vývojových etapách zatíženo mnoha problémy. Patrně nejsilnější ústavní pozice i reálný výkon byl spjat s obdobím 1. ČSR mezi roky 1918-1938, ovšem s postupným zhoršováním podmínek již v průběhu této etapy, přičemž je třeba jednoznačně zdůraznit, že z absolutního hlediska bylo právo shromažďovací i v této etapě zatíženo řadou rezerv, nedostatečnou a (i díky původu ještě za období monarchie) nepřilíš vhodnou zákonnou prováděcí úpravou plnou rozporuplných omezení eskalujících dále při faktickém výkonu tohoto práva.

⁵¹ GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III: 1960-1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2007, s. 390. ISBN 978-80-246-1285-0.

⁵² Paralelně byl v této době připravován též návrh nové ústavy akademickým kolektivem osobností okolo V. Pavlíčka, stojících mimo tehdy dosluhující režim. K tomu srov. např. JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK (eds.). *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004, s. 13. ISBN 8072014870. K tomu rovněž GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III: 1960-1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2007, pozn. pod čarou č. 244, s. 391. ISBN 978-80-246-1285-0.

Toto období tak z pohledu právního zakotvení a reálného uplatnění práva shromažďovacího na našem území nelze označit za „nejlepší“, ale spíše „nejméně špatné“. Zároveň pouze v tomto období lze alespoň s jistou rezervou hovořit o pojetí práva shromažďovacího korespondujícího se základními postuláty demokratické ústavnosti, neboť všechna ostatní období byla již spjata s nedemokratickou formou vládnutí či dokonce okupací cizí mocí, spojené s výraznými zásahy do shromažďovacího práva od jeho značného potlačení a vykořenezení (kupř. období od roku 1948 po rok 1990, s jistým uvolněním před rokem 1968 a naopak ztřešením zejména v následujícím desetiletí) po naprostou likvidaci (rámcově období nesvobody od podzimu 1938, zejména od zřízení Protektorátu 15. 3. 1939 do osvobození v květnu 1945).

Současně však nutno podotknout, že jakkoliv právní rámec a realizace shromažďovacího práva v jeho intencích bylo ve sledovaném období vždy zatíženo řadou překážek, v „revolučních“ obdobích sledovaného vývoje několikrát došlo k přirozenoprávnímu masovému uplatnění shromažďovacího práva občany, kdy se plně projevil jeho nadpozitivní obsah, uvedený v činnost při klíčových státoprávních událostech pochopitelně mimo pozitivněprávní rámec.

Tento jev byl nejvýznamnější v souvislosti s událostmi kolem vzniku samostatné ČSR v roce 1918, v mnoha ohledech a kontextech zcela specifického a mimoústavního období nesvobody 1938-1945, pokračujíc až do postupného obnovení „standardního“ ústavního režimu ústícího v přijetí nové Ústavy 1948, jakož pak i události roku 1968 a následně 1989. Tyto zásadní události tak pouze potvrzují platnost přirozenoprávní podstaty shromažďovacího práva, která se v klíčových chvílích vždy uplatnila bez ohledu na pozitivněprávní restrikce.

III. Právo shromažďovací v naší recentní vnitrostátní úpravě

3.1. Ústavní základy práv politických

Práva politická v Listině⁵³ jsou obsažena v hlavě druhé oddílu druhém v člancích 17-23⁵⁴. Jejich hodnotový základ spočívá především v principu suverenity lidu a svobodě projevu, jejichž prostřednictvím formulují z pozice subjektivních modalit ústavní postavení člověka coby nositele politické moci⁵⁵ a zdroje moci veřejné⁵⁶.

Charakteristickým rysem předmětné skupiny práv je jejich častá diferenciacie mezi postavením člověka a občana, přičemž kromě práva na odpor v čl. 23 vždy předpokládají další provedení a případná omezení běžným zákonem. Principiálním ustanovením celého oddílu je čl. 22 posilující ústavní garanci pro „svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti“, která je tak identifikována jako klíčová maxima politických práv v Listině⁵⁷ a současně referenční kritérium ústavnosti prováděcí normotvorby⁵⁸.

⁵³ Listina při svém vzniku usilovala v oblasti lidských práv především o kontinuitu s obdobím 1. ČSR a Ústavou 1920, současně v některých otázkách větší či menší měrou vytvářela kontinuitu i s Ústavou 1960 a zároveň přinášela některá řešení zcela nová. Pro oblast politických práv pak obecně platí především první a třetí varianta, neboť právě tato subkategorie náležela k nejvíce destruovaným okruhům lidských práv v období minulého režimu (viz předchozí pasáže této práce). Pokud jde o právo shromažďovací, v základních intencích nepochybně vychází z úpravy v Ústavě 1920 a zřetelné diskontinuity s koncepcí s Ústavou 1960, současně však je jeho formulace ve srovnání s Ústavou 1920 širší. K novým prvkům právního řádu přinášeny Listinou v době jejího přijetí srov. PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky*. Praha: Karolinum, 2002, s. 9 an. ISBN 8024604892.

⁵⁴ Nad rámec obsahu tohoto oddílu je zejména v současnosti naléhavou otázkou ústavní postavení a kategorizace práva na azyl, zařazeného velmi neústrojně do čl. 43 Listiny, přičemž názory na tuto problematiku jsou nejednotné doktrinárně i aplikačně. Osobně se přikláním k názorům prezentovaným Molkem na s. 858 an, marg. č. 18 a 19 in WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 462. ISBN 978-80-7357-750-6, přičemž kromě v cit. díle prezentovaných úvah ve vztahu k dikci azylového zákona se domnívám, že vzhledem ke vztahu subjektivních korelátů v podobě práv a povinností lze existenci práva na azyl dovést již ze samotné dikce čl. 43 první věty Listiny, která ukládá státu azyl za tam stanovených ústavních podmínek poskytovat.

⁵⁵ Blíže např. BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 184 an. ISBN 9788074786877.

⁵⁶ Srov. též čl. 2 odst. 1 Ústavy.

⁵⁷ Při úvahách o širší dopadu Listiny a její interpretace nutno uvažovat též o její europeizaci, k níž existuje dnes již velmi bohatá judikatura i doktrinární zázemí, a jejímž vlivem z pohledu nadstátního se zabývám v jiné části této práce. Tím spíše jsou zajímavé některé práce z počátku samotného integračního procesu a

Politická práva v hlavě druhé oddílu druhém Listiny lze dle jejich převažujícího obsahového vymezení schematicky členit do dvou skupin

První tvoří tzv. pravá politická práva (*primární řídicí princip je suverenita lidu a sekundární svoboda projevu*), která jsou jakýmsi esenciálním jádrem práv politických. Jejich charakteristickým znakem je skutečnost, že lid zde vykonává především svoji svrchovanost, přičemž samotná svoboda projevu je pouze nutnou podmínkou její realizace. Vůle lidu je zde obvykle spjata se závazným a konstitutivním účinkem pro orgány veřejné moci, přičemž veškerá práva této subkategorie jsou (pro svůj úzký vztah k formování podmínek fungování státu a společnosti) Listinou pojata jako práva občanská. Do této subkategorie lze řadit právo sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2), podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21)⁵⁹ a právo na odpor (čl. 23).

Druhou tvoří tzv. nepravá politická práva (*primární řídicí princip je svoboda projevu a sekundární suverenita lidu*), která nemají výlučně či obligatorně politický charakter stricto sensu, a reflektují spíše možnosti svobodného projevu člověka navenek v individuálním i kolektivním pojetí. Některá z těchto práv bývají obvykle (nikoliv však nutně) s politickým⁶⁰ obsahem spojena (právo shromažďovací dle čl. 19), u jiných se nejedná o typické spojení (právo na informace v nejužším smyslu dle čl. 17 odst. 5) a v některých případech je takový obsah dokonce explicitně zapovězen (právo sdružovací v nepolitických společenstvích dle čl. 20 odst. 1), přičemž samotná svoboda projevu (čl.

úvahy tam obsažené. Za všechny např. Pavlíček, V. in PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávní souvislosti vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Vodnář, 1999, s. 9 an. ISBN 8085889242.

⁵⁸ Srov. též další maximy politického systému zakotvené v čl. 5 a 6 Ústavy. Jejich souvztažnost k čl. 22 Listiny pak srov. např. FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. 4. opr. a dopl. vyd., v nakl. Doplněk 2. opr. a dopl. vyd. V Brně: Masarykova univerzita, 2003, s. 205 an. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 8072391518. Molek si v této souvislosti všímá role politických stran a připomíná též ve světle judikatury Ústavního soudu, že „*Politické strany samy přitom představují zejména promítnutí heterogenity zájmů obsažených ve společnosti do srozumitelné a relativně přehledné institucionální struktury*“, srov. in MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 20. ISBN 9788074785023.

⁵⁹ Příslušnost ke skupině tzv. pravých politických práv je typická zejména u práva volebního a rozhodování v rámci referenda, která představují typické projevy konstitučních důsledků vůle příslušného voličského (plebiscitního) elektorátu.

⁶⁰ Problémem je též značná nejednoznačnost samotného pojmu „politika“ výrazně odlišná dle jednotlivých autorů i pojmové šíře. Základní průřez srov. např. in ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2010. Beckovy texty zákonů s komentářem, s. 13 an. ISBN 978-80-7400-306-6.

17 odst. 1 - 4) je jakýmsi obsahovým východiskem a zastřešujícím právem pro všechna ostatní práva této skupiny⁶¹.

Veškerá práva této skupiny jsou Listinou pojata jako práva lidská a výstupy z výkonu těchto práv orgány veřejné moci nezavazují. Do této skupiny lze řadit svobodu projevu v užším významu (čl. 17 odst. 1 - 4), právo přístupu k informacím v širším významu (čl. 17 odst. 1 - 5), právo petiční (čl. 18), shromažďovací (čl. 19) a právo sdružovat v nepolitických sdruženích (čl. 20 odst. 1).

3.2. Ústavní základy práva shromažďovacího

Právo shromažďovací lze dle výše nastíněného klasifikačního kritéria řadit jednoznačně mezi nepravá politická práva⁶². Jeho obvyklý obsah mívá politickou dimenzi, zároveň si však lze představit i řadu realizací tohoto práva bez vazby na politický substrát⁶³. V každém případě tak shromažďovací právo představuje kolektivní reflexi svobody projevu, která se koná za současné fyzické koncentrace jednotlivců za společným

⁶¹ Kupř. dle nálezu Ústavního soudu ze dne 5. května 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15 lze shromažďovací právo ...“*chápat i jako kolektivní výkon svobody projevu. Úzké sepětí obou těchto práv ostatně plyne již z ustanovení § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím. Bez možnosti kolektivního výkonu svobody projevu by se totiž toto politické právo stalo chimérou a takto by se stala chimérou též demokracie samotná. Ústavní soud v této souvislosti rovněž zdůrazňuje, že právě kolektivní aspekt shromáždění může často vystupovat jako podpůrný faktor pro rozproudění veřejné diskuse a debaty nad věcmi veřejnými, poněvadž někteří občané nemají vůli (z různých důvodů) veřejně pronášet a prezentovat své názory individuálně a pokoušet se přesvědčovat ostatní o jejich správnosti. Účast na shromáždění společně s jinými jim však poskytuje možnost, jak se veřejně s určitými názory ztotožnit a vyjádřit jim tak podporu a takto využít svého práva na svobodu projevu.*“

⁶² Kupř. Filip v této souvislosti hovoří o jakési širší nadstavbě klasických politických práv. Srov. FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vyd. 2001 (Masarykova univerzita). Brno: Václav Klemm, 2011, s. 93 an. ISBN 9788090408371.

⁶³ Řada shromáždění je prostá nejen politického rozměru v užším významu (politické koncepce a jejich prezentace jednotlivými politickými stranami i jejich zástupci), ale rovněž politického rozměru ve významu širším (tj. záležitosti veřejného zájmu a regulace společenských vztahů), např. myslivecký hon, sjezd zahrádkářů, koncert hudební skupiny aj. Nelze souhlasit s pokusy o omezení ústavní garance čl. 19 Listiny pouze na politická shromáždění (např. srov. FRK, Patrik. *Základní politické právo* pokojně se shromažďovat – jeho garance a omezení. *Právo: časopis pro právní teorii a praxi*. 2012, roč. 8, č. 4, s. 5 an. ISSN 1802-9116) a násilného podřazování nepolitických shromáždění pouze pod zásadu legální licence, či dokonce snahu dovozovat jejich omezenost též podzákonnými předpisy, neboť by tím byl zakládán z ústavněprávního hlediska zcela neudržitelný režim, kdy politická shromáždění by měla výsadu ústavně garantovaného práva a shromáždění nepolitická by byla realizována pouze na základě implicitní dedukce z legální licence a omezená by byla i jinak než zákonem, a to tím spíše, pokud základním argumentem autora je ryze formální argument a rubrica, který zcela odhlíží od obsahového korelátu shromažďovacího práva v Listině, jeho řazení v drtivé většině evropských států mezi práva nepolitická i jeho pojetí v mezinárodních dokumentech a judikatuře.

účelem ve statické či dynamické podobě⁶⁴ k projevu určitého společného názoru, veřejné diskusi apod⁶⁵.

Ústavním základem práva shromažďovacího je čl. 19 Listiny. Stručná generelní klauzule v čl. 19 odst. 1 konstatuje, že „*právo pokojně se shromažďovat je zaručeno*“, přičemž podle čl. 19 odst. 2 „*toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy*“. Veškerými aspekty a prvky této ústavní formulace se budu postupně zabývat v následujících pasážích práce⁶⁶.

Již z této formulace je zřejmé, že právo shromažďovací je explicitní⁶⁷, veřejné subjektivní⁶⁸, (nepravé) politické ústavně garantované právo, nevázané na státní občanství, jehož adresátem mohou být fyzické i právnické osoby, na základě ústavního textu je přímo použitelné⁶⁹, jeho výkon nesmí být vázán na povolení⁷⁰ a lze jej omezit zákonem pouze za podmínek stanovených Listinou⁷¹, která formuluje jeho základní

⁶⁴ Shromáždění může mít různé podoby a jeho konání může být spojeno s jediným územně vymezeným prostorem (např. náměstí), anebo určitou trasou, po níž účastníci během výkonu svého shromáždění projdou (např. několik ulic). Blíže k pojmu shromáždění ve významu zákona srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 18an. či velmi zajímavý judikát - rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2013, sp. zn. 8 As 101/2011-186.

⁶⁵ K tomu též např. Rohde, S. Freedom of assembly. New York: Facts on File, 2005, s. vii.

⁶⁶ Srov. též např. KOLMAN, Petr. Veřejná správa a realizace práva shromažďovacího. *Právo a podnikání*. 2003, roč. 12, č. 9, s. 12. ISSN 1211-1120.

⁶⁷ Výslovně formulovaná jinou formou jsou subjektivní práva vyplývající z jiné explicitní ústavní formulace (srov. např. domovní svoboda interpretovaná z ustanovení čl. 12 odst. 1 Listiny), či práva implicitní dovozovaná na základě legální licence dle čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy.

⁶⁸ Srov. např. WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 45. ISBN 978-80-7357-750-6. či ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 18. Dále veřejná subjektivní práva in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 85 – 89. ISBN 978-80-7179-254-3.

⁶⁹ K přímé aplikovatelnosti různých subjektivních práv či jejich skupin založených Listinou srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, nálezy Ústavního soudu ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, nálezy Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, a nálezy Ústavního soudu ze dne 14. dubna 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 aj.

⁷⁰ Podrobnostech viz níže. Absence povolovacího režimu je jednou z významných diskontinuit současně úpravy ve srovnání s prováděcí úpravou k Ústavě 1960, a zejména pak s její faktickou realizací. Zajímavé poznámky k širšímu kontextu ústavních změn po rozpadu sovětského bloku srov. např. PAVLÍČEK, Václav. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy: sborník statí a texty ústav*. Praha: Vodnář, 1999, s. 9 an. ISBN 8085889293.

⁷¹ Základní prováděcí úpravu tvoří zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, který v návaznosti na čl. 19 odst. 2 Listiny formuluje i výčet jednotlivých omezení, čímž samozřejmě není dotčena případná další úprava zvláštními zákony. Kupř. pro mimořádné stavy je takovým zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon. Srov. JEMELKA, Luboš a Jan BŘEŇ. Zákon o sdružování občanů, zákon o právu

obsahové atributy jednoduchým právem nepřekročitelné a slouží současně jako referenční kritérium kontroly ústavnosti, přičemž zákonné limity musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil, resp. demokratický charakter materiálního státu jako celek a svobodnou pluralitou názorů v jeho mezích⁷².

V rámci politických práv je právo shromažďovací úzce spjata především s již zmíněnou svobodou projevu a právem na informace (čl. 17 Listiny)⁷³, které naplňují výkon práva shromažďovacího jeho klíčovým posláním v podobě kolektivní realizace těchto práv a současně právo shromažďovací vytváří předpoklady pro hromadné osobní šíření názorů a myšlenek na osobním principu⁷⁴.

Obdobným „transformačním základem“ je právo shromažďovací vůči právu podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21 Listiny), kdy některé typy shromáždění lze považovat za určitou formu realizace přímého podílu občanů na této správě a obecně pak toto právo vytváří efektivní základnu i pro výběr do zastupitelských orgánů občany zejména v předvolebních obdobích, kde meetingy jednotlivých subjektů v rámci předvolební kampaně mohou voličům výrazně napomoci pro následné rozhodování o volební podpoře svými hlasy⁷⁵. Právo shromažďovací je v podstatě nutným předpokladem případné realizace rovněž práva na odpor (čl. 23 Listiny), který vzhledem k předpokládaným situacím ústavního použití přímo presumuje hromadný výkon občany.

Vztah k právu sdružovacímu (čl. 20 Listiny) je pak dán především obsahovou blízkostí předmětných práv a jejich silným kolektivním korelátém, přičemž shromáždění se může stát jakýmsi předstupněm vzniku určitého sdružení a současně činnost některých sdružovacích forem (typicky politické strany) by byla bez existence shromažďovacího

shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem. Praha: ASPI, 2007, s. 3. ISBN 978-80-7357-279-2.

⁷² K významnému vztahu mezi čl. 22 Listiny a čl. 5, 6 Ústavy srov. např. FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 205. ISBN 9788090408388.

⁷³ Kupř. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116 označuje právo shromažďovací jako součást svobody projevu v širším významu.

⁷⁴ Podrobně ke svobodě projevu v kontextu dalších politických práv např. BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 9788087212424.

⁷⁵ K propojení práva shromažďovacího s volebním právem srov. např. FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 428. ISBN 9788090408388.

práva v jeho současném ústavním významu v podstatě nemožná. Specifický vztah práva shromažďovacího a práva petičního (čl. 18 Listiny) bude podrobněji analyzován později na jiném místě této práce.

Z výše uvedené jednoduché analýzy je patrná výrazná provázanost politických práv, která jsou vzájemně rozvíjena a rovněž se navzájem podmiňují. Právo shromažďovací náleží mezi nepostradatelné „servisní“ instrumenty pro řadu dalších politických práv, jejichž výkon pomáhá uskutečňovat⁷⁶.

Máme-li zmínit vztahy práva shromažďovacího k právům z ostatních částí Listiny, je nutno především upozornit na svobodu myšlení a svědomí (čl. 15 odst. 1 Listiny), která je jakýmsi vnitřním základem svobody projevu, a tím i jeho kolektivní realizace pomocí práva shromažďovacího, neboť existence vnitřního duševního světa člověka je nutným předpokladem a zároveň východiskem jeho projevu navenek.

Specifická forma realizace shromažďovacího práva je pak spojena s právem svobodného projevu náboženství či víry, který může probíhat i společně s jinými též veřejně, bohoslužbou, náboženskými úkony či zachováváním obřadu (čl. 16 odst. 1 Listiny), které dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona náleží mezi shromáždění nepodléhající oznamovací povinnosti⁷⁷.

Příkladem jiného práva nepodléhajícího režimu shromažďovacího zákona, jehož výkon může za určitých podmínek mít podobu specifického shromáždění, je právo na stávku (čl. 27 odst. 4 Listiny). Účel i povaha právní regulace je zde pochopitelně odlišná od shromáždění spadajících do působnosti shromažďovacího zákona, avšak přinejmenším ze sociologického hlediska mohou určité formy shromáždění s politickým obsahem velmi úzce souviset s paralelně probíhajícími stávkami, kdy účastníci obou těchto shromažďovacích forem se mohou vzájemně podporovat a koordinovat. Hlubší analýza možných souvislostí těchto fenoménů a důsledků současné podoby právní úpravy by

⁷⁶ Srov. též § 1 odst. 2 zákona, dle něhož „výkon práva shromažďovacího „slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postoj a stanovisek“. Podrobněji viz dále.

⁷⁷ Dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona se jedná o „shromáždění pořádaných církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutí a jiných průvodů a shromáždění sloužících k projevům náboženského vyznání“.

přesahovala tematický rámec této práce, a proto zde setrvám pouze u konstataci shora uvedených⁷⁸.

Naopak subjektivním zdrojem omezení výkonu shromažďovacího práva lze označit typicky právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti, jména, soukromí i osobních údajů (čl. 10 Listiny) coby typické kolizní právo vůči svobodě projevu, které tak velmi snadno může kolidovat rovněž i s jejím výkonem prostřednictvím práva shromažďovacího.

Jiným ústavně garantovaným právem zakládajícím potenciální ústavní kolize s právem shromažďovacím je právo vlastnit majetek (čl. 13 odst. 1 Listiny), což může nastat především poškozením cizí věci během shromáždění, či překročením oprávnění užívat cizí věc (kupř. pozemek, budova atd.) oproti původní dohodě s vlastníkem dotčeného majetku. Bez souhlasu vlastníka pak vůbec není možné konat shromáždění pod širým nebem mimo veřejné prostranství⁷⁹.

Specifická „antidiskriminační“ podoba ochrany základních práv, která by mohla být ingerována při výkonu shromažďovacího práva, je formulována v čl. 3 odst. 1 Listiny tak, že „základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Zákonná specifikace pro účely výkonu práva shromažďovacího pak konstatuje, že pokud by účel oznámeného shromáždění hrozil zásahem do těchto hodnot, je to důvodem zákazu konání daného shromáždění⁸⁰.

⁷⁸ Kupř. stávka zaměstnanců určitého podniku či dokonce oborová stávka (např. státních zaměstnanců, lékařů, řidičů MHD apod.) spojená s ohlášenou demonstrací ve veřejném prostoru může velmi snadno propojit instituty stávky i práva shromažďovacího. Ještě markantnější by pak tento fenomén byl u tzv. generální stávky, která spolu s výrazným politickým podtextem mívá formu celonárodního „občanského shromáždění“. Lze se domnívat, že v rámci dopadající osobní působnosti zúčastněných musí být vždy splněny podmínky pro příslušný institut samostatně a jeden nelze nahrazovat druhým, tj. stávkující může být současně účastníkem shromáždění v téže věci, pokud splňuje právní podmínky pro účast v tělese stávkujících i v tělese shromažďujících se. Doktrinárně není tato problematika u nás prozatím příliš zkoumána, srov. např. stručný odkaz ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, v Předmluvě na s. VIII.

⁷⁹ Dle § 5 odst. 4 zákona „Má-li se shromáždění konat pod širým nebem mimo veřejná prostranství, je svolavatel povinen k oznámení přiložit souhlas toho, kdo je vlastníkem, případně uživatelem pozemku“.

⁸⁰ Dle § 10 odst. 1 písm. a) zákona „Úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je zakázáno, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů“.

3.3. Základní atributy práva shromažďovacího

Jak explicitně stanovuje čl. 19 odst. 1 Listiny, je ústavně zaručeno právo shromažďovat se „pokojně“⁸¹. Rozsah tohoto pojmu není snadné plně vymezit v tom smyslu, kde začíná hranice „nepokojného“ shromáždění, neboť zákon tento pojem nijak nedefinuje. Obecně lze říci, že vzhledem ke spojení shromažďovacího práva a svobody (verbálního) projevu⁸², lze chápat za pokojné každé shromáždění, které je prosto prvků fyzického násilí a výtržností, tj. zůstává v intencích verbálního vyjadřování *largo sensu*⁸³.

Aby však bylo možné přistoupit k sankčním reakcím ze strany správního úřadu, musela by intenzita nepokojného projevu dosáhnout stupně naplňujícího zároveň dispozici některého z důvodů pro jeho zákaz či rozpuštění ve smyslu § 10 odst. 1 či 12 odst. 3, 5, 6 zákona⁸⁴. Daný stav lze tedy interpretovat tak, že nepokojné je pouze takové shromáždění, jehož nepokojnost dosahuje některého z těchto kvalifikovaných důvodů, a pro něž může být označení „nepokojné shromáždění“ zastřešujícím nadřazeným pojmem⁸⁵, přičemž současně se musí jednat o nepokojnost z „vlastní vůle“ a nikoliv kupř. coby reakce na atak agresivní protidemonstrací⁸⁶.

⁸¹ Obdobnou podmínku obsahuje kupř. čl. 42 Ústavy Chorvatska, čl. 42 Ústavy Slovinska či § 47 Ústavy Estonska. Zákaz ozbrojování účastníků, který je na ústavní úrovni formulován kupř. v čl. 21 Ústavy Španělska, čl. 36 Ústavy Litvy či čl. 8 Ústavy Německa, je u nás obsažen pouze na úrovni běžného zákona, in concreto v § 7 odst. 3 shromažďovacího zákona. Skutečnost, že pouze pokojné shromáždění je předmětem ústavní ochrany u nás a pod podmínku pokojnosti je řazen i požadavek neozbrojenosti, je traktována i doktrinárně, srov. kupř. WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 458. ISBN 978-80-7357-750-6.

⁸² Nejvyšší správní soud mj. konstatoval, že kromě verbálního projevu, transparentů či provolávání hesel může shromáždění používat i tzv. symbolický jazyk, kterým může vyjádřit i zcela konkrétní myšlenky nebo postoje případně i bez jakýchkoliv verbálních projevů. Srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116.

⁸³ Shromáždění, které by za denních podmínek bylo považováno za pokojné a je rozpuštěno pro překročení doby určené pro jeho ukončení ve večerních hodinách, nelze považovat za nepokojné, ale za narušující noční klid, tj. konání *contra legem* pouze ve vztahu k času svého konání, nikoliv však obecně „nepokojný“ charakter.

⁸⁴ Obdobně ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 20.

⁸⁵ Judikatura je v aplikaci pojmu „pokojné“ shromáždění jako referenčního kritéria jeho legality mnohem rezervovanější. Kupř. z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. září 1997, sp. zn. 30 Ca 124/1995 nevyplývá, že by nepokojné shromáždění samo o sobě mohlo být důvodem k rozpuštění podle § 12 odst. 5 a § 10 odst. 1 písm. a) až c) shromažďovacího zákona. Dle rozsudku Krajského soudu v Plzni 5. 4. 2007, sp. zn. 30 Ca 30/2007 - 28 je pak rolí Policie ČR, aby v případě žádosti svolavatele pokojnost shromáždění zajistily a nikoliv ho pro tento důvod zakázaly.

⁸⁶ Frk k tomu ve světle judikatury konstatuje, že za nepokojné nelze považovat shromáždění, jehož nepokojnost vznikla v důsledku napadení nepokojnou (násilnou) protidemonstrací. Takové shromáždění nelze považovat za nepokojné v ústavním významu, neboť ona nepokojnost nevznikla z vůle jeho účastníků a namísto represivního zásahu orgánem veřejné moci má toto shromáždění právo na ochranu proti shromáždění narušujícímu. Srov. FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 16, s. 576. ISSN 1210-6410.

V analytické rovině je především nutno hodnotit shromažďovací právo z hlediska posouzení poměru jeho individuálního (adresátem práva je jednotlivec) a kolektivního prvku (individuální právo nelze smysluplně vykonávat bez současného zapojení druhých).

Samotné právo shromažďovací *largo sensu* je právem individuálním v tom významu, že jeho adresátem je každý jednotlivec. Současně však nutno zdůraznit, že samotná povaha shromažďovacího práva přímo ze své podstaty předpokládá kolektivní výkon, bez něhož by nebylo toto právo vůbec uskutečnitelné vykonávat, neboť pochopitelně není možné shromáždit se sám se sebou⁸⁷.

Kolektivní aspekt výkonu shromažďovacího práva lze pak dále klasifikovat jako obecný a kvalifikovaný. Obecný kolektivní aspekt se uplatní především při shromáždění samotném, kdy kolektiv je pouze množinou osob realizujících společně své individuální shromažďovací právo, tj. nositelem vykonávaného práva je nadále každý jednotlivec a nikoliv shromáždění jako celek. Toto se týká převážné většiny činností pokrytých výkonem shromažďovacího práva, jako kupř. shromáždění se účastnit, vyjadřovat na něm své názory, svolávat jej, organizovat, opustit jej apod.

⁸⁷ Doktrinárně nepanuje jednoznačná shoda o tom, zda nejnižší počet účastníků shromáždění mohou být již dva účastníci, anebo je nutný počet alespoň tři účastníků. Wagnerová a kol. vychází z požadavku tří účastníků shromáždění s historickoprávním argumentem římskými Digesty, k tomu WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 457. ISBN 978-80-7357-750-6. Naopak Černý a Lehká se přiklánějí k postačujícímu počtu dvou účastníků, přičemž argumentují specifiky výkonu shromažďovacího práva a vhodně akcentují jeho odlišnosti od sdružení, srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 18 an. Některá komentářová literatura k této otázce nezaujímá žádné stanovisko, srov. např. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2.*, rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1128 an. ISBN 9788073801403. Osobně se přikláním k názoru, že shromažďovací právo v ústavním významu ČR je realizováno již při shromáždění dvou účastníků, neboť konvenuji k argumentaci spočívající v analýze obsahové podstaty recentního zakotvení tohoto práva namísto pasivního přejímání obecných tezí z historických dokumentů (nadto jiných státních útvarů), které se dle mého názoru v případě kolize nemohou prosadit proti odlišným závěrům, vyplývajících z analýzy konkrétní a recentní úpravy právního řádu ČR. Nad rámec argumentace Černého a Lehké bych doplnila, že rovněž z logického hlediska je nutno již dvě osoby považovat za shromáždění v našem ústavním významu. Důvodem je skutečnost, že minimální počet účastníků není naším právním řádem nikde stanoven, a současně je z povahy věci zřejmé, že nepostačuje jediný účastník, neboť není možné shromáždění se sám se sebou. Z těchto dvou premis pak resultuje jediný deduktivně platný závěr, že ke shromáždění v našem ústavním významu postačují (při splnění i ostatních podmínek právního řádu) toliko dvě osoby. Požadavek tří osob by zakládal i argumentačně neudržitelný stav pro shromáždění o dvou účastnících, kteří by shromáždění v ústavním smyslu nemohli tvořit, ačkoliv by to právní řád nezakazoval a fakticky by shromáždění (jedné osoby s druhou) tvořily právem neupravený shromažďovací stav. Odporovalo by to rovněž povinnosti v pochybnostech interpretace ve prospěch příznání základních práv, jakož i zásady jejich existence vždy, pakliže není zákonem (s ústavní delegací) stanoveno jinak.

Kvalifikovaný kolektivní aspekt se pak uplatní v situaci, kdy shromáždění má jako entita určitá specifická práva a kdy můžeme hovořit odděleně o právech účastníků shromáždění a o právech shromáždění jako celku. Příkladem může být specifická forma realizace petičního práva v případech, kdy petice vzešla ze shromáždění ve smyslu § 6 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, kdy shromáždění jako právem aprobovaná entita má určité kvalifikované postavení pro vznik petice⁸⁸. Toto právní postavení v oblasti petičního práva je vázáno pouze na existenci shromáždění coby legálního pojmu, byť jeho využití je následně opět možností jednotlivců.

Lze tak říci, že shromažďovací právo je individuální právo podmíněné z povahy věci kolektivním výkonem, kdy v převažující většině situací tento kolektiv nemá žádná další práva nad rámec účastníků shromáždění, avšak je významným ústavněprávním fenoménem daným jednotčím účelem zapojení jeho účastníků a jeho společným veřejným vyjádřením, které tvoří esenciální podstatu shromažďovacího práva.

Z hlediska klasifikace Listinou formulovaných práv na neomezitelná, omezitelná a podmíněná lze konstatovat, že právo shromažďovací náleží do kategorie práv omezitelných⁸⁹. Důvody omezení lze členit na osobní a věcné, přičemž ústavní základ práva shromažďovacího jej formuluje jako práva omezitelná pouze zákonem za obecných a specifických podmínek ústavně stanovených.

Omezení osobní pak mají dle Listiny profesní povahu a jsou koncipována jako fakultativní. Konkrétně se jedná o čl. 44 Listiny, dle něhož mj. též právo

⁸⁸ Kupř. svolavatel shromáždění má postavení petičního výboru podle § 6 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, přičemž svolavatelem je daná osoba pouze v souvislosti s realizací práva shromažďovacího a současně „propůjčení“ vlastností petičního výboru svolavateli je určitým legislativním zjednodušením požadavků na petiční výbor (zejm. na jeho počet), který je souvztažný pouze ke shromáždění v ústavněprávním významu. Obdobně pak účastníci shromáždění ve formě průvodu či pochodu mají při dodržení podmínek zákona právo pohybovat se v rámci předem ohlášené trasy i v místech jinak určených kupř. výhradně pro provoz motorových vozidel (průvody městem zakládající omezení v dopravě) či dokonce kupř. záměrně po stanovenou dobu blokovat provoz na určité komunikaci (kupř. protest proti povolení individuální automobilové dopravy v určité oblasti apod).

⁸⁹ Srov. čl. 19 odst. 2 Listiny a čl. 44 Listiny. K tomu též WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 464 an. ISBN 978-80-7357-750-6.

shromažďovací dle čl. 19 Listiny může být omezeno příslušníkům bezpečnostních sborů a ozbrojených sil, pokud souvisí s výkonem služby⁹⁰.

Obecné podmínky věcné povahy lze dle čl. 4 Listiny shrnout jako požadavek na zákonný základ v souladu s Listinou, který je podmínkou ukládání povinností i vytváření mezí základních práv, přičemž základní práva je nutno zachovávat, formulovat shodná omezení ve shodných případech, šetřit podstatu i smysl těchto práv a nezneužívat Listinou dovolených omezení k jiným účelům⁹¹. Uvedené ustanovení je nejen jakási generelní klauzule ústavně aprobovaných zásahů do základních práv, ale rovněž základem ústavního principu proporcionality, který k posuzování legitimacy takových zásahů slouží⁹².

Specifické podmínky jsou pak explicitně formulovány přímo v čl. 19 odst. 2 Listiny v konkrétní vazbě na formulaci práva shromažďovacího, přičemž klasifikovat je lze do dvou skupin⁹³.

První skupinu tvoří limity objektivních hodnot ve veřejném zájmu, mezi něž patří shromažďování na veřejných místech, ochrana veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo bezpečnosti státu. Druhou skupinu pak tvoří subjektivní hodnoty v podobě ochrany práv a svobod druhých, jde-li o opatření v demokratické společnosti

⁹⁰ K tomuto tématu podrobněji níže v subkapitole analyzující postavení subjektů shromažďovacího práva.

⁹¹ Algoritmus přípustného omezení shromažďovacího práva odpovídá algoritmu posuzování přípustnosti omezení i jiných základních práv. Jak vyplývá i z judikatury ESLP, je nezbytné, aby předmětné omezení: 1) odpovídalo legitimnímu společenskému cíli v podobě naléhavé společenské potřeby, 2) bylo takovému sledovanému legitimnímu cíli přiměřená 3) důvody omezení shromažďovacího práva byly relevantní a dostatečné. K tomu srov. např. rozhodnutí ESLP ve věci Sunday Times v. UK z 26. 4. 1979, ve věci Jersild v. Dánsko z 23. 9. 1994, ve věci Janowski v. Polsko z 21. 1. 1999, ve věci Nilsen a Johnsen v. Norsko z 25. 11. 1999 či ve věci Fuentes Bobo v. Španělsko z 29. 2. 2000.

⁹² Tento velmi významný ústavní princip, rozpracovaný u nás na doktrinární úrovni zejm. prof. Holländerem a aplikačně též judikaturou Ústavního soudu, náleží mezi nejvýznamnější maximy ústavního práva a posuzování legitimacy jednotlivých zásahů i vzájemného vyvažování kontrapozičně stojících základních práv. Za všechny judikáty srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, náleží Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2002 III. ÚS 256/01 či náleží Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

⁹³ NSS opakovaně judikoval, že určitá omezení související s výkonem shromažďovacího práva (např. zvýšený hluk, omezení dopravy aj.) jsou imanentní součástí jeho existenci a jsou-li přiměřená, nelze je pojmát jako důvody k zákazu jeho výkonu, přičemž opačný přístup by znamenal faktické znemožnění výkonu shromažďovacího práva. K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, sp. zn. I As 30/2009 a k posuzování legitimního veřejného zájmu coby zdrojů omezení jednotlivých ústavně zaručených práv např. náleží Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 488/01 či náleží Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

nezbytná, čemuž se podrobněji budu věnovat níže v této kapitole. Právní formou takovýchto omezení musí být samozřejmě vždy zákon, resp. tedy zákon je může realizovat pouze z těchto důvodů taxativně vymezených v čl. 19 odst. 2 Listiny⁹⁴.

Pro posuzování přiměřenosti zásahů do shromažďovacího práva ze specifických důvodů objektivních i subjektivních se opět uplatní princip proporcionality⁹⁵. K uvedeným možnostem limitace shromažďovacího práva nutno zopakovat ústavní zákaz podmiňovat shromáždění povolením orgánu veřejné správy, což tak vymezuje způsob, který je k omezování shromažďovacího práva ústavně zapovězen. Podrobnějším rozbořem rozsahu ústavního zakotvení práva shromažďovacího a jeho přípustných omezení se budu zabývat v dalších pasážích této kapitoly.

Shromažďovací právo je v Listině založeno jako subjektivní „právo“ a nikoliv „svoboda“. Toto pojetí je shodné s Ústavami 1920 a 1948, naopak Ústava 1960 formulovala „svobodu shromažďovací“. Distinkce pojmů právo a svoboda náleží k častým právněteoretickým diskursům. Někteří autoři chápou oba pojmy jako synonyma, a to především pro nejednoznačné a nejasné odlišení obou kategorií, jakož i vzájemnou převoditelnost obou subjektivních modalit⁹⁶.

Jindy naopak probíhají různé pokusy o jejich diferenciaci, a to i ve specializované literatuře. Kupř. Černý tak uvádí, že mezi subjektivním právem a svobodou je rozlišovacím znakem, *„zda je třeba k realizaci aktivní činnosti ze strany státu (politické právo) či pouze postačuje, aby stát do jednání politického subjektu nezasahoval (politická svoboda). Existuje tedy svoboda shromažďovací, která může nabýt práva,*

⁹⁴ Výjimkou je nouzový stav, při němž může na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, shromažďovací právo (spolu s jinými) svým nařízením omezit i vláda. Předmětný ústavní zákon je tak zároveň nepřímou novelou čl. 19 odst. 2 Listiny. K tomu srov. WAGNEROVÁ, Petra. Jak je to se zákonem o právu shromažďovacím, respektive s oznámením shromáždění. *Správní právo*. 2006, roč. 39, č. 2, s. 65. ISSN 0139-6005.

⁹⁵ Tento velmi významný ústavní princip, rozpracovaný u nás na doktrinární úrovni zejm. prof. Holländerem a aplikačně též judikaturou Ústavního soudu, náleží mezi nejvýznamnější maximy ústavního práva a posuzování legitimacy jednotlivých zásahů i vzájemného vyvažování kontrapozičně stojících základních práv. Za všechny judikáty srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01 či Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004.

⁹⁶ K těmto interpretačním stanoviskům za všechny např. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 197 an. ISBN 8071790281. či BLAHOŽ, Josef, SKÁLA a Karel KLÍMA. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 431. ISBN 8086473481.

*jakmile dojde k rušení pokojného shromáždění a k jeho ochraně je nutný zásah ze strany bezpečnostních orgánů*⁹⁷.

Dle názoru autorky však vyznívají podobné diferenční pokusy poněkud násilně. Pakliže někdo vykonává svoji ústavně aprobovanou možnost spolu s jinými se shromažďovat, je ústavní obsah tohoto jednání dán jednotlivými jeho projevy a nikoliv tím, zda jej někdo neoprávněně ruší a následuje zákonem předvídaná reakce státu. Samotné rozdělení, zda se momentálně realizuje pomocí *dare, facere, omittere* či *pati* a v jakém poměru mezi horizontálním a vertikálním významem neposkytuje dostatečně konsistentní oporu a ani právní důvod pro používání různých subjektivních modalit.

Navíc nutno říci, že má-li někdo svobodu se shromažďovat, má zároveň právo se shromažďovat (či právo svobodně se shromažďovat nebo svobodu v právu shromažďovacím) a v obou případech vzhledem k ústavnímu zakotvení tohoto práva má pochopitelně i právo na institucionální a právní ochranu orgány veřejné moci pro výkon shromažďovacího práva/svobody. Vždy však zůstávají oddělené kategorie práva/svobody shromažďovací a práva požadovat po státu jeho zajištění. Osobně se proto spíše přikláním k teoriím založeným na totožném chápání pojmu „právo“ a „svoboda“ shromažďovací, neboť ve vztahu ke shromažďování nevnímám rozlišení těchto pojmů za patřičně odůvodněné.

3.4. Subjekty shromažďovacího práva

Dle subjektu práva shromažďovacího nutno především rozlišovat různé role v jeho výkonu, a to především dva subjekty⁹⁸:

⁹⁷ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 14.

⁹⁸ Subjektem shromažďovacího práva naopak není pořadatel shromáždění ve smyslu § 5 odst. 3 písm. c) zákona (svéprávná FO nad 18 let, fakultativní funkce zřízená obvykle pověřením svolavatele, za účelem výkonu organizačních funkcí na shromáždění - blíže též ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 65 an.), neboť pokud zároveň nevykonává na shromaždišti své shromažďovací právo, není účastníkem shromáždění (jeho označení musí umožňovat jednoznačné odlišení od účastníků), ale pouze dohledem řádného průběhu z pohledu zákonných požadavků, přičemž se může jednat i o profesionální výkon za úplatu, srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 84. Pořadatel je nepochybně subjektem právních vztahů na základě shromažďovacího zákona, avšak nikoliv subjektem shromažďovacího práva. Zákon samozřejmě nezakazuje a zejména u menších shromáždění je běžné, že může docházet k určité kumulaci funkcí či rolí, kdy kupř. svolavatel vykonává současně roli pořadatele či některý z účastníků se neformálně pořadatelské funkce ujmou v průběhu (zejména spontánního) shromáždění. V rámci výkonu shromažďovacího práva (např. coby účastník shromáždění) je pak taková osoba samozřejmě nadále subjektem shromažďovacího práva, avšak v rámci výkonu pořadatelské funkce jím není. Faktická podoba pořadatelské služby se

- a) účastník shromáždění – jakákoliv fyzická i právnická osoba
- b) svolavatel shromáždění – svéprávná fyzická osoba od věku 18let, právnická osoba sídlící v ČR či skupina těchto osob⁹⁹

Subjekty s potenciálně zúženým rozsahem shromažďovacího práva jsou dle čl. 44 Listiny příslušníci bezpečnostních sborů a ozbrojených sil, neboť na základě tohoto ustanovení jim může být zákonem shromažďovací právo omezeno v souvislosti s výkonem jejich služby. Důležité je zdůraznit, že shromažďovací právo lze takto omezit, nikoliv odstranit¹⁰⁰, omezení je fakultativní, a jeho realizace je na zvážení zákonodárce, přičemž doposud tato možnost využita nebyla¹⁰¹.

Listina v čl. 19 odst. 1 subjekt předmětného práva vymezuje nejobecnějším pojmovým způsobem tak, že toto právo „je zaručeno“, což nutno chápat jako nejširší možnou formulaci zahrnující osoby přirozené i umělé¹⁰².

Jakkoliv § 1 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, váže toto právo na české občanství, když konstatuje, že „občané mají právo pokojně se shromažďovat“, účastníkem shromáždění může být kdokoli, tj. fyzické a dokonce i právnické osoby. Totéž platí pro osobu svolavatele¹⁰³, pokud je svéprávnou fyzickou osobou věku nejméně 18 let, anebo osobou právnickou se sídlem na území ČR, neboť dle § 3 *shromáždění může svolat občan starší 18 let nebo právnická osoba se sídlem na území*

pochopitelně velmi liší dle typu i velikosti shromáždění – lze se tak setkat s profesionálními pořadateli bez jakéhokoliv vztahu k účastníkům i objektu shromáždění, jakož i s jejich velmi neformálním protipólem v podobě kupř. jednoho účastníka, který kromě své realizace shromažďovacího práva vykonává na shromaždišti rovněž roli pořadatele.

⁹⁹ Nejvyšší správní soud se opakovaně vyjádřil též k osobě oznamovatele. Jakkoli je subjektem shromažďovacího práva dle české právní úpravy „každý“, předpokládá to alespoň existenci takové osoby. Z toho důvodu není platně oznámené shromáždění občanským sdružením, které v okamžiku oznámení ještě neexistovalo. K tomu srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67.

¹⁰⁰ Nutně tak toto omezení musí splňovat referenční kritérium založené v čl. 4 Listiny. Současné též v intencích judikatury ESLP nutno chápat jakákoliv omezení na osobním principu restriktivně, srov. např. rozsudek ze dne 26. 4. 1991 Ezelin v. Francie. K tomu dodává Čapek, že svoboda pokojného shromažďování má tak velký význam, že „nemůže být omezena ani vůči advokátovi, pokud se on sám nedopustil nezákonného aktu při demonstraci“. Srov. in ČAPEK, Jan. Socioprofesionální sdružení ve světle evropské ochrany lidských práv. *Právo a zaměstnání*. 1997, roč. 3, č. 6, s. 6. ISSN 1211-1139.

¹⁰¹ Srov. WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 872. ISBN 978-80-7357-750-6.

¹⁰² Shodně KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1129. ISBN 9788073801403.

¹⁰³ Účast svolavatele na shromáždění se sice předpokládá, avšak dle současné aplikační praxe není nezbytná.

*České republiky, anebo skupina osob*¹⁰⁴. Pro takto formulovanou kategorii právnických osob tak předmětnou možnost zakládá přímo zákon, pro osoby fyzické se uplatní díkce čl. 42 odst. 3 Listiny shodně jako u prostých účastníků.

Všeobecná formulace Listiny by se při posuzování rozporu pojmů „občan“ proti zákonné formulaci prosadila i z titulu vyšší právní síly pomocí ústavně konformního výkladu zákona¹⁰⁵, což však v daném případě není potřebné vzhledem k dikci čl. 42 odst. 3 Listiny, dle něhož pokud dosavadní předpisy používají pojmu "občan", rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství. Pod spojením „dosavadní právní předpisy“ nutno zařadit veškeré právní předpisy, které byly součástí právního řádu¹⁰⁶ k datu přijetí Listiny¹⁰⁷, což platí i pro zákon o právu shromažďovacím¹⁰⁸.

Ve vztahu k čl. 42 odst. 3 je nutno se zamyslet nad obsahem pojmu „základní“ práva a svobody, který lze v souvislosti s Listinou zaznamenat v několika podobách. V širokém významu lze jako „základní“ chápat veškerá práva Listinou založená¹⁰⁹, ve středním významu pak práva obsažená v hlavě druhé Listiny¹¹⁰ a konečně v úzkém významu striktně spojenému s argumentem a rubrica pak práva zakotvená pouze v hlavě druhé oddílu prvním Listiny¹¹¹. V prvních dvou významech je rozsah pojmu „základní práva“ souvztažný i k právům politickým (tj. i právu shromažďovacímu), avšak při příklonu k úzkému významu tohoto pojmu by tomu tak nebylo. Nastíněný problém je pochopitelně

¹⁰⁴ Svolavatel se může dát zastupovat zmocněncem na základě plné moci. Zvláštní je, že na zmocněnce zákon klade menší požadavky než na svolavatele, neboť v případě zmocnění právnické osoby zde na rozdíl od požadavků na osobu svolavatele není požadováno sídlo na území ČR. Srov. § 5 odst. 3 písm. f) zákona.

¹⁰⁵ I když je samozřejmě teoretickou otázkou, zda by takto explicitní rozpor bylo možno ještě překlenout interpretací, či zda by bylo nutno postupovat podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

¹⁰⁶ Právní teorie spojuje tento okamžik s nabytím platnosti, tj. datem vyhlášení. K tomu např. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 93. ISBN 9788073802332.

¹⁰⁷ Srov. např. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1404. ISBN 9788073801403.

¹⁰⁸ Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, byl vyhlášen dne 29. 3. 1990, přičemž podle § 22 tohoto zákona s nulovou legisvakační lhůtou, tj. okamžikem nabytí platnosti nabytí rovněž účinnosti. Listina ještě coby součást právního řádu ČSFR vyhlášená tehdy „uvozovacím“ ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., jehož platnost se dle § 7 tohoto ústavního zákona rovněž kryla s účinností, přičemž oboje tak nastalo vyhlášením dne 8. 2. 1991. Je proto nesporné, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím lze podřadit pod časovou působnost normy čl. 42 odst. 3 Listiny.

¹⁰⁹ *Listina základních práv a svobod jako název celého ústavního dokumentu. Dále „Lidská práva a základní svobody“ jako název hlavy druhé a konečně „Základní lidská práva a svobody“ jako název oddílu druhého hlavy první.*

¹¹⁰ „Lidská práva a základní svobody“, což je název hlavy druhé Listiny.

¹¹¹ „Základní lidská práva a svobody“, což představuje pouze první oddíl hlavy druhé Listiny.

mimořádně významný s dalekým přesahem významu samotného čl. 42 odst. 3, a proto je potřebné provést jeho hlubší analýzu.

Ústavní soud se ve své judikatuře přiklání převážně ke druhému (tj. střednímu a kompromisnímu) významu pojmu „základní práva“, za která považuje veškerá práva hlavy druhé Listiny, tj. oba její oddíly, avšak zároveň nikoliv automaticky práva hospodářská, sociální a kulturní zakotvené v hlavě čtvrté. Pro Ústavní soud je diferenciačním kritériem především skutečnost, že „základní“ (míněno osobní a politická) práva pramení ze samé podstaty lidské svobody a lze je omezovat pouze zákonem, zatímco hospodářská, sociální a kulturní práva jsou prostřednictvím zákona teprve vymezena¹¹², neboť na základě Listiny nejsou přímo vymahatelná¹¹³, přičemž dlouhodobý trend judikatury dokonce i rozdíly mezi hlavou čtvrtou Listiny a ostatními značně stírá a celkově tak směřuje spíše k pojímání základních práv dle Listiny v širokém významu s případnými výjimkami a dílčími vnitřními diferencemi.

Rovněž i samotná koncepce ústavních stížností dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR, dle níž je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem dokládá skutečnost, že pojem „základní právo“ v žádném případě nelze vykládat restriktivně, neboť Ústavní soud pochopitelně přijímá a meritorně rozhoduje o stížnostech proti zásahu do práv obsažených ve všech částech Listiny, tj. bez zřetele k jejich formálnímu zařazení, čímž takto implicitně přiznává status „základních“ práv dokonce veškerým skupinám práv v Listině obsažených, což plně koresponduje s názvem tohoto ústavního dokumentu.

Uvedenému závěru lze z hlediska formulování ústavní pozice politických práv přisvědčit a doplnit, že v demokratické společnosti si lze jen těžko představit, že by politická práva (tj. včetně práva volebního, práva sdružovat se v politických stranách

¹¹² Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, náleží Ústavního soudu ze dne 10. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, náleží Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, náleží Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 aj.

¹¹³ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, rozlišující přímou vymahatelnost osobních a politických práv přímo ex constitutione, kterou neshledává u práv hospodářských, sociálních a kulturních podřazených pod čl. 41 odst. 1 Listiny a dalším obdobným limitům.

atd.), která jsou fundamentálními instrumenty konstituování veřejné moci občany a rozhodování veřejných otázek ve světle přímé reflexe principu suverenity lidu, měla ve srovnání s jakoukoliv jinou kategorií subjektivních práv nižší postavení, resp. nenáležela by mezi základní jádro ústavně garantovaných práv a svobod tím spíše, že by jediným důvodem byl argument a rubrica názvů vnitřních oddílů Listiny. Takový postup lze bez váhání označit za vykonstruovaný pozitivismus, který by sám o sobě byl neakceptovatelným excesem z přirozenoprávní koncepce naší ústavnosti a jejích nosných doktrín, a to včetně zásady materiálního právního státu.

Neudržitelnost omezení přívlastku „základní“ argumentem a rubrica pouze na práva obsažená v hlavě II. oddílu I. Listiny je patrná i z toho, že ani hlava pátá Listiny zakládající práva na soudní a jinou právní ochranu neobsahují v názvu rubriky přívlastek „základní“, a přesto doktrína „spravedlivého procesu“ vytvořená extenzivní interpretací textu Listiny judikaturou Ústavního soudu, náleží bezesporu k nejobsáhlejším judiciálním doktrínám Ústavním soudem vytvořeným a zakládá klíčové procesní prvky ochrany v řízení před orgány veřejné moci. I zde si nelze představit, že by takto formulovaná práva nenáležela mezi „základní“ odkazem na název této hlavy předmětné ustanovení nepoužívající.

Lze tak bez pochybností přijmout závěr, že interpretace Listiny coby normativního textu, jejích dalších ústavních kontextů, principiálních nadpozitivních východisek i judikatury Ústavního soudu jednoznačně potvrzuje postavení politických práv coby „práv základních“, a tím i jejich podřazení pod působnost normy čl. 42 odst. 3 Listiny. Z toho důvodu pak není ani žádných pochybností, že prostým účastníkem i svolavatelem může být fyzická osoba bez ohledu na státní občanství.

Poněkud složitější je to s přiznáním práva shromažďovacího osobám právnickým, neboť dikce čl. 42 odst. 3 hovoří pouze o osobách přirozených¹¹⁴, čímž na rozdíl od problematiky člověk vs. občan nelze uplatnit automatickou pojmovou korekci pomocí tohoto ustanovení¹¹⁵. Nutno se tak spokojit s argumentem vyšší právní síly Listiny a

¹¹⁴ Srov. in čl. 42 odst. 3 formulaci „každý člověk“.

¹¹⁵ Stranou zde ponecháváme způsoby výkonu shromažďovacího práva prostým účastenstvím právnických osob, tj. konkrétní faktické vyjádření jejich účasti. Kupř. Pavlíček se domnívá, že realizace shromažďovacího práva právnickými osobami je již z pojmového hlediska vyloučena. Srov. PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. II. díl, část 2. Praha: Linde, 2004, s. 150. ISBN 8072014722.

s ním spojeného ústavně konformního výkladu zákona a konstatovat, že právnické osoby jsou subjektem shromažďovacího práva přímo na základě Listiny.

Ve prospěch hypotézy o přiznání shromažďovacího práva právnickým osobám se sídlem na území ČR lze dále použít kupř. § 3 zákona, dle kterého tyto právnické osoby rovněž mohou být, vedle fyzických osob nad 18 let, svolavatelem shromáždění¹¹⁶. Vzhledem k tomu, že svolavatel je současně účastníkem¹¹⁷ a příp. též použitím argumentu a *minori ad maius* lze pak v podstatě bez pochybností dospět k závěru, že právo shromažďovací náleží rovněž i na základě zákona ve stejném rozsahu osobám přirozeným jako osobám právnickým se sídlem na území ČR.

Právnické osoby sídlící mimo území ČR pak zůstávají v postavení o něco obecnějším s výše zmíněnou možností dovolávat se přiznání práva shromažďovacího přímo na základě Listiny či požadavku zákazu odlišného zacházení (diskriminace) z důvodu sídla právnické osoby mimo ČR ve světle shodného postavení fyzických osob v rámci tohoto práva bez ohledu na jejich státní občanství¹¹⁸. Další zdroje přiznání předmětného práva i právnickým osobám se sídlem mimo ČR lze pak hledat v nadstátních pramenech české ústavnosti (evropské a mezinárodní právo), kterými se zabývám v jiné části této práce.

Lze tak říci, že právo shromažďovací u nás na základě Listiny i prováděcího zákona bez pochybností náleží všem fyzickým i právnickým osobám. Právo být svolavatelem shromáždění je legitimně redukováno pouze požadavkem věku nejméně 18 let a

¹¹⁶ Zákonným kritériem je zde tak teritorialita sídla a nikoliv právní řád založení. Dikci zákona tak vyhoví i zahraniční právnická osoba, pokud má v ČR sídlo. Doktrína uvádí, že v takovém případě se musí jednat skutečně o sídlo a nikoliv pouhé zřízení organizační složky, srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 42. Zákonně dikci by naopak nevyhověla česká právnická osoba, pokud by na území ČR neměla sídlo. Předmětná zákonná restrikce je obecně považována za problematickou v souvislosti s pojetím shromažďovacího práva v Listině jako všeobecného, srov. tamtéž, s. 42 an. Potenciální námitka, že dikci Listiny lze v plném rozsahu použít patrně pouze na prostý výkon shromažďovacího práva (tj. účastenství), neboť postavení svolavatele je zároveň určitou administrativně-právní funkcí a k jejímu výkonu se mohou vázat další podmínky, by nemohla obstát, neboť právě i možnost shromáždění svolat náleží mezi integrální součásti shromažďovacího práva, bez něhož by toto bylo okleštěno o nejvýznamnější prvek realizace vlastní svobody projevu v podobě možnosti vlastní iniciace shromáždění. Zákonná dikce prokazuje navíc i zde svoji nahodilost a nízkou kvalitu, neboť na právnickou osobu coby případného zmocněnce svolavatele již není dle § 5 odst. 3 písm. f) žádný požadavek sídla kladen, a účel zmiňovaného požadavku u svolavatele je tedy zcela nejasný. S výše zmíněnou doktrinární kritikou lze proto jistě souhlasit.

¹¹⁷ Pakliže se shromáždění jako svolavatel účastní, může vykonávat samozřejmě i veškerá práva prostého účastníka, pokud tato nejsou v rozporu s povinnostmi svolavatele.

¹¹⁸ Toto pravidlo vyplývá kupř. z jednotlivých judiciálních doktrín práva EU. K tomu srov. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2014. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 9788074005466.

svéprávností u fyzických osob. Sídlo právnické osoby mimo území ČR by pro funkci svolavatele touto právnickou osobou nemělo být překážkou¹¹⁹.

3.5. Objekt shromažďovacího práva

Máme-li hovořit o **objektu** (či též účelu) shromažďovacího práva v právním řádu ČR, lze za jeho základní vymezení považovat především § 1 odst. 2 zákona, dle něhož výkon práva shromažďovacího „*slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek*“.

Především je důležité zmínit význam jednotčího objektu pro shromáždění jako celek. Právě zamýšlená účast a totožný objekt sjednocující účastníky shromáždění v motivu účasti jsou nutnou podmínkou, aby vůbec bylo možné hovořit o shromáždění (na rozdíl od nahodilé přítomnosti vícero jednotlivců v určitém místě, aniž by je v tomto spojoval jednotný účel), přičemž druhou podmínkou pro aktivaci působnosti tohoto zákona je pak požadavek, aby tento objekt spojující účastníky byl zákonem aprobován jako jeden z účelů shromáždění stanovený tímto zákonem explicitně v § 1 odst. 2¹²⁰.

Pokud se máme zaměřit na klasifikaci jednotlivých objektů (účelů) shromáždění dle tohoto zákona¹²¹, lze především zmínit doktrínou zastávaný názor, že pro výkon tohoto práva typická „*politická shromáždění*“ jsou kryta spojením „*účast na řešení veřejných záležitostí*“, který je pojmovým spojením širším¹²². S tímto závěrem lze souhlasit, přičemž k poměrně extenzivnímu vymezení pojmu „*veřejná záležitost*“ lze odkázat rovněž na dosavadní judikaturu Ústavního soudu¹²³.

¹¹⁹ Navrhovaná novela shromažďovacího zákona má veškerá tato omezení odstranit a zpřístupnit aktivní i pasivní výkon shromažďovacího práva všem bez ohledu na věk, svéprávnost i sídlo v případě právnických osob (blíže k tomu část IV. této práce).

¹²⁰ Objekt shromáždění netřeba zkoumat u pouličních průvodů a manifestací coby specifických forem realizace shromažďovacího práva, na něž dopadá věcná působnost zákona bez dalšího. Lze tak dospět k dalšímu závěru poukazujícímu na nedostatky současné normativní úpravy, dle něhož shromáždění musí prokazovat svůj účel s výjimkou pouličních průvodů a shromáždění, která jsou účelem samy o sobě. Srov. § 1 odst. 3 zákona.

¹²¹ Ke klasifikaci různých typů shromáždění na základě rozdílných objektů viz podrobněji v dalších pasážích této kapitoly.

¹²² ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 22.

¹²³ Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03 či nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05. K tomu rovněž i ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, tamtéž.

Pod pojmovým spojením „jiná společná záležitost“ (míněno jiná než veřejná) lze pak podřadit shromáždění konaná i na základě shodného zájmu soukromého, který je společný účastníkům daného shromáždění. Do této kategorie lze zařadit především shromáždění zájmového či kulturního charakteru kupř. na veřejném prostranství (rekonstrukce bitvy sdružením historiků, divadelní představení, hudební produkce aj.), pakliže svoji podstatou nenáleží do kategorie „shromáždění související s poskytováním služeb“¹²⁴ či naopak svým významem nedosáhlo „veřejné záležitosti“ ve smyslu něčeho, „co na sebe poutá pozornost společnosti jako celku“¹²⁵, aniž by muselo jít o věc veřejného zájmu v ústavněprávním významu, jejíž pojmový rozsah je ve srovnání s extenzivním pojetím veřejné záležitosti ve smyslu shromažďovacího práva mnohem užší¹²⁶.

Výčet jednotlivých objektů konání shromáždění vystihujících jejich účel znovu jasně demonstruje již výše popsany velmi úzký vztah shromažďovacího práva ke svobodě projevu, neboť ta se v různé podobě vyskytuje téměř ve všech formulacích jednotlivých objektů tohoto práva.

Rovněž pak explicitně zákonem aprobovaná možnost realizace shromažďovacího práva i za účelem využívání „dalších ústavních práv a svobod“ přesně reflektuje již výše zmíněnou skutečnost, že shromažďovací právo může být mj. realizováno též jako kolektivní výkon jiného práva zaručeného Listinou, což se nejtypičtěji týká ostatních práv politických v různých souvislostech, avšak bylo by možno dovodit předmětný vztah v některých případech i k jednotlivým ústavně garantovaným právům jiných kategorií.

Doktrinárně jsou jednotlivé varianty objektu shromažďovacího práva hodnoceny obvykle jako široké¹²⁷, formulace jednotlivých kategorií je však zároveň vzájemně velmi heterogenní, v některých vztazích nekonzistentní.

¹²⁴ Srov. § 2 písm. b) zákona.

¹²⁵ ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, tamtéž.

¹²⁶ Příkladem může být technoparty, která vyvolává interpretační spory nejen u nás, ať již z hlediska její podřaditelnosti pod ústavní garanci shromažďovacího práva, tak i pro podmínky, které lze v případě jejího konání považovat za konformní se zákonem. Podrobně např. ČERNÝ, Petr. Czech tek 2005 a právo shromažďovací. *Právní rozhledy*. 2005, roč. XIII, č. 20, s. 752 an. ISSN 1210-6410.

¹²⁷ ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 21.

Kupř. kategorie „využívání svobody projevu“, „k výměně informací a názorů“ a „vyjádřením postojů a stanovisek“ se vzájemně překrývají, neboť všechny tři jsou reflexí svobody projevu a práva na informace zakotvené v čl. 17 Listiny. Kategorie „dalších ústavních práv a svobod“ pak objekt shromažďovacího práva rozšiřuje fakticky na celou Listinu, čímž by namísto stávající formulace všech čtyř výše popsaných kategorií plně postačovala zastřešující formulace „k využívání ústavně zaručených práv a svobod“.

Současně pak takto velmi nepromyšlený a spíše „řečnický“ výčet než přesná kategorizace vytváří zcela zbytečné mezery v právní úpravě, které by při restriktivní interpretaci mohly znamenat právní vakuum pro některé typy shromáždění¹²⁸. Mnohem vhodnější a důsledněji naplňující postavení zkoumaného zákona v našem právním řádu by se jevila pouze negativní formulace, dle níž by se zákon vztahoval na veškerá shromáždění, pokud by tento či zvláštní právní předpis nestanovil jinak, což by umožňovalo nezpochybnitelné zavedení obecného režimu shromažďovacího práva, z něhož by existovaly pouze explicitně formulované výjimky.

3.6. Obsah shromažďovacího práva

Klasifikace **obsahu práva** shromažďovacího představují analytické rysy dílčích práv a povinností, které vznikají při jeho výkonu.

Z hlediska poměru absolutního a relativního prvku lze konstatovat, že právo shromažďovací se realizuje erga omnes i inter partes. V absolutním významu se uplatňuje především zákaz rušit legálně konané shromáždění, který platí erga omnes ve významu vertikálním i horizontálním (tj. vůči orgánům veřejné moci i vůči jiným subjektům soukromého práva). Ve významu relativním se pak uplatňují různé vertikální

¹²⁸ Srov. totiž negativní výčet v § 2 zákona, především pak písm. c), kdy „*Za shromáždění ve smyslu tohoto zákona se nepovažují jiná shromáždění nesloužící účelu uvedenému v § 1 odst. 2*“. Rozhodně nelze přisvědčit doktrinárně občas prezentovaným názorům, že uvedené ustanovení je obsoletní, neboť v podstatě neexistuje shromáždění, na které by se zákon vzhledem k účelu stojícímu mimo jeho § 1 odst. 2 nevztahoval, aniž by současně bylo explicitně z jeho působnosti vyloučeno dle § 2 písm. a) nebo b). Shodně ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 23. byť autoři považují riziko takto vzniklého právního vakua za zcela výjimečné.

vztahy mezi svolavatelem, pořadatelem a účastníky shromáždění na jedné straně, a orgánem veřejné moci na straně druhé (např. řádné oznámení shromáždění, respektování pokynů aj.), jakož i případné vztahy inter partes horizontální vztahy k jiným soukromoprávním subjektům (např. kritika jiné politické strany, názorů jiného shromáždění aj.).

Příklady jednotlivých povinností lze pak klasifikovat kupř. pomocí tradiční čtyřprvkové struktury právních povinností:

dare – vertikálně např. povinnost svolavatele oznámit shromáždění úřadu veřejné správy v souladu se zákonnými podmínkami (§ 5 odst. 1 zákona) a horizontálně např. povinnost svolavatele zajistit potřebný počet způsobilých pořadatelů starších 18 let (§ 6 odst. 5 písm. b zákona)

facere - vertikálně např. povinnost svolavatele řídit průběh shromáždění tak, aby se podstatně neodchylovalo od účelu shromáždění uvedeného v oznámení (§ 6 odst. 5 písm. c zákona) a horizontálně např. povinnost účastníků shromáždění dbát pokynů svolavatele a pořadatelů podle § 6 zákona (§ 7 odst. 1 zákona)

omittere - vertikálně např. zákonný imperativ, že účastníci shromáždění nesmějí mít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci (§ 7 odst. 4 zákona) a horizontálně např. povinnost účastníků zdržet se všeho, co by narušilo řádný a pokojný průběh shromáždění (§ 7 odst. 1 zákona)

pati - vertikálně např. implicitní povinnost svolavatele a účastníků strpět vyslání zástupce úřadu na shromáždění (§ 4 odst. 2 zákona) a horizontálně např. implicitní povinnost účastníků strpět případná opatření ze strany svolavatele, aby nebyl narušován pokojný průběh shromáždění (§ 6 odst. 5 písm. e zákona).

Rovněž pak klasifikace podle teorie statusu¹²⁹ je v případě shromažďovacího práva velmi ilustrativní. Právo shromažďovací coby jedno z politických práv náleží primárně pod kategorii status activus, neboť jeho přepokládaná společenská funkce spočívá

¹²⁹ Známá klasifikace Jellineka např. in ZOUBEK, Vladimír. *Úvod do postmoderní právovědy*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2003, s. 40. ISBN 8072511319.

především v aktivním kolektivním „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“ (§ 1 odst. 2 zákona), což jasně reflektuje jeho veřejnoprávní (často politický) účel.

Sekundárně však lze shromažďovací právo podřadit i pod ostatní prvky této klasifikace. Status negativus se zde reflektuje především v zákazu orgánů veřejné moci nad rámec zákonných prostředků do legálních shromáždění zasahovat. Status positivus¹³⁰ pak vyjadřuje povinnost státu vytvářet podmínky a patřičnou součinnost pro realizaci shromažďovacího práva. Konečně pak status pasivus vyjadřuje vztah účastníků shromáždění k orgánům veřejné moci z hlediska jejich povinnosti především při dodržování zákonných podmínek výkonu shromažďovacího práva¹³¹.

Positivní vymezení shromažďovacího práva je zakotveno v čl. 19 odst. 1 univerzální formulací, že právo pokojně se shromažďovat je zaručeno, což je dále posíleno ústavním zákazem zavedení povolovacího režimu výkonu tohoto práva dle čl. 19 odst. 2 Listiny¹³², který zesiluje postavení tohoto práva.

Výkon shromažďovacího práva může být aktivní (tj. svolávání, pořádání a organizace shromáždění) nebo pasivní (tj. účast na shromáždění). Konkrétně se shromažďovací právo může realizovat především nejrůznějšími verbálními či grafickými formami, přičemž typický je právě slovní projev (vystoupení řečníků, svolávání hesel, diskuse atd.) doplněný o psané elementy (transparenty či kupř. petice vzešlá ze shromáždění).

¹³⁰ Šamalík naopak většinu politických práv dle Listiny řadí do kategorie status positivus, srov. Šamalík, F. in PINC, Zdeněk a Jiří KUNC. *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 807066309X. S tímto pojetím však dle mého názoru nelze souhlasit, neboť pozitivní status nevystihuje hlavní účel politických práv, kterým je vždy určitý projev jednotlivců vůči orgánům veřejné moci, který může být v závislosti na konkrétním realizovaném právu případně i konstitutivní (kupř. právo volební).

¹³¹ Wagnerová a kol. předkládají mírně odlišnou klasifikaci, když identifikují pro shromažďovací právo jako typický status negativus a status activus s tím, že s recentním pojetím tohoto práva roste jeho propojení rovněž se status positivus, což demonstrují příklady povinné součinnosti orgánů veřejné moci a rovněž odkazy na relevantní judikaturu ESLP, kupř. Öllinger vs. Rakousko ze dne 29. 6. 2006 či Baczkowski a další vs. Polsko z 3. 5. 2007. Srov. WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 458. ISBN 978-80-7357-750-6.

¹³² Zákaz povolovacího režimu je ovšem v Listině zakotven poněkud nešťastně pouze ve vztahu k orgánům veřejné správy (tj. státní správa a veřejnoprávní samospráva). Čistě hypoteticky by tak v intencích jazykového výkladu nebylo porušením Listiny, kdyby zákon zavedl kupř. povolovací režim orgány soudními. Nesporně by tak bylo lépe, kdyby Listina zapovídala povolovací režim kupř. ve vztahu k širšímu pojmu „orgány veřejné moci“, či bez další specifikace jednoduše jen zapovídala povolovací režim.

Zejména zájmová shromáždění však mohou být spojena i s řadou jiných projevů, kupř. produkce hudby (koncerty), výkon společné činnosti (myslivecký hon, výlov rybníka atd).

Listina současně formuluje několik okruhů tvořících limity shromažďovacího práva, když v čl. 19 odst. 2 konstatuje možnost omezit zákonem shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu¹³³.

Především nutno zdůraznit, že Listina takto připouští omezovat pouze shromáždění na veřejných místech¹³⁴, tj. normativní dosah předmětného ustanovení dopadá pouze na tyto formy shromažďování¹³⁵. Druhým významným prvkem je pak požadavek, aby se jednalo o opatření v demokratické společnosti nezbytná. K těmto specifickým podmínkám nutno dále samozřejmě připočíst obecné podmínky stanovené v čl. 4 i některými dalšími ustanoveními Listiny.

Základní požadavky na možnosti ústavního omezení shromáždění je tak jejich konání na veřejných místech, nutnost takových omezení pro ochranu demokratické společnosti, jejich zákonná formulace nediskriminačního charakteru, přičemž při používání ustanovení o těchto mezích shromažďovacího práva musí být šetřeno jeho podstaty a

¹³³ K jednotlivým oblastem omezení shromažďovacího práva srov. podrobně např. MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 278 an. ISBN 9788074785023.

¹³⁴ Pojem „veřejné místo“ není normativně definován. Dle doktríny i aplikační praxe je pro jeho vymezení nutno použít definice veřejného prostranství dle čl. 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Nutno však uvažovat, zda lze skutečně pojem „místo“ a „prostranství“ chápat jako synonyma. Domnívám se, že pojmový rozsah veřejného místa nelze vnímat jako plně vyčerpaný pojmovým rozsahem veřejného prostranství, přičemž i systematicky nikterak neodůvodněné používání normativního pojmu jiného právního předpisu se zcela odlišným účelem od shromažďovacího zákona se nejeví jako ideální, a dosavadní praxi by bylo vhodné vtělit do legální definice shromažďovacího zákona. Obdobně ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 19, kteří za veřejná místa označují „veřejná prostranství...a další místa byt' jednorázově veřejnosti zpřístupněná, ať už v uzavřených prostorách...či pod širým nebem“. Podrobněji se této problematice budu věnovat v dalších pasážích této kapitoly.

¹³⁵ Doktrinárně je potom někdy dovozováno, že shromáždění na soukromých místech (např. v obydlích občanů) podléhají pouze obecným požadavkům na výkon práva v demokratické společnosti ve smyslu zákazu nepřiměřeně rušit práva druhých (např. právo na soukromí a rodinný život). K tomu WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 463. ISBN 978-80-7357-750-6. Otázkou je ovšem chápání obsahu pojmu „veřejné místo“ dle čl. 19 odst. 2 Listiny, které dle části doktríny a dle mého názoru správně neodráží vlastnický vztah, ale přístupnost daného shromáždění veřejnosti, příp. i ad hoc. K této problematice viz též v dalších pasážích této kapitoly, srov. též ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 19.

smyslu a omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena, přičemž zákonná úprava, její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti¹³⁶. Současně tato omezení musí směřovat k ochraně některé z objektivních hodnot vymezených v čl. 19 odst. 2 Listiny jako ochrana práv a svobod druhých, veřejného pořádku, zdraví, mravnosti¹³⁷, majetku nebo bezpečnosti státu¹³⁸.

Specifické požadavky se potom dotýkají konkrétní podoby jednotlivých důvodů ve smyslu výčtu čl. 19 odst. 2 Listiny. Jednotlivé důvody omezení se v úrovni jednoduchého práva významně prolínají¹³⁹, což lze demonstrovat v možnosti omezení shromažďovacího práva z důvodu ochrany práv a svobod druhých¹⁴⁰.

Toto omezení lze chápat především ve dvou rovinách. V té obecné jde především o jakési zdůraznění obecného principu Listiny, že výkon jednotlivých základních práv nesmí nad meze Listinou připuštěné zasahovat do jiných základních práv Listinou zaručených. Hypoteticky si lze představit potenciální kolizní vztah v podstatě se všemi lidskými právy Listinou zaručenými, přičemž reálně hrozících kolizí je pochopitelně menší množství.

Typickým příkladem práva tvořícího přirozenou limitaci výkonu práva shromažďovacího je právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti, jména, soukromí i osobních údajů (čl. 10 Listiny) coby typické kolizní právo vůči svobodě projevu, které tak velmi snadno může kolidovat i s jejím výkonem prostřednictvím práva shromažďovacího. Jiným příkladem může být právo vlastnit majetek (čl. 13 odst. 1 Listiny), a to pochopitelně i na veřejných místech, kde může

¹³⁶ Srov. zejm. čl. 19 odst. 2 a čl. 22 Listiny ve spojení s čl. 5 Ústavy.

¹³⁷ Nejvyšší správní soud chápe pojem „mravnost“ jako soubor pravidel, na kterých se společnost shodne svojí „relevantní většinou“. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 2 As 69/2003. Otázkou zůstává, jak identifikovat shodu „relevantní většiny“. Obecně by bylo možno říci, že se jedná o společenský konsensus, že určitá hodnota je akceptovatelná a jako taková legitimní.

¹³⁸ Doktrinárně je začasté akcentován požadavek, aby jednotlivé ústavní důvody přípustných omezení shromažďovacího práva neobcházely zákaz povolovacího režimu. K tomu srov. např. PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. díl., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 199 an. ISBN 8072013912.

¹³⁹ Kupř. zákonný pojem „hrubá neslušnost“, který lze podřadit hned pod tři ústavní důvody možných omezení shromažďovacího práva, in concreto ochrana práv a svobod druhých, veřejný pořádek i ochrana mravnosti.

¹⁴⁰ Možné zásahy do shromažďovacího práva v období mimořádných bezpečnostních stavů realizované na základě ústavního zákona č. 110/1998 Sb. a zmíněné též v § 19 shromažďovacího zákona jsou uskutečňovány na základě zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

nastat kupř. neoprávněné užití či poškození cizí věci během shromáždění. Konečně pak rovněž kupř. nedotknutelnost osoby (čl. 7 odst. 1 Listiny) může být ingerována při projevech agresivity či střetech při výkonu shromažďovacího práva.

Specifická oblast ochrany práv a svobod druhých coby zdroje možného omezení shromažďovacího práva je pak zakotvena v § 10 odst. 1 písm. a) zákona, dle něhož úřad zakáže oznámené shromáždění „*jestliže by jeho oznámený účel směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů.*“ Předmětné ustanovení je částečně zároveň reflexí ústavní ochrany založené v čl. 3 odst. 1 Listiny.

Protektivní význam tohoto ustanovení je poměrně široký. Jeho těžištěm je zákaz diskriminace v právech z vyjmenovaných důvodů, jakož i zákaz rozněcování nepřátelství z těchto důvodů. Předmětem posuzování je zde oznámený účel, resp. výzva v takto oznámeném účelu. Pojem „popírání“ je doktrinárně chápán jako „*negovat práva osob na určité plnění, statky, činnosti či další práva...z důvodu národnosti, pohlaví, rasu, původu atd.*“¹⁴¹ Pojem „omezování“ je pak chápán doktrínou jako „*předstupeň popírání*“¹⁴². Ve výše uvedeném významu je tak výzva k popírání ztotožněna s výzvou k odnětí.

Kromě zákazu diskriminace z nastíněných důvodů směřuje imperativ předmětného ustanovení rovněž k zákazu „rozněcování“ nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů. Pojem „rozněcování“ je doktrinárně chápán jako „*veřejnou snahu o vzbuzení nebo podnícení*“¹⁴³, což tak zakládá normativní zákaz nenávisti či nesnášenlivost z těchto důvodů na shromážděních veřejně zakládat či rozvíjet. Jakkoliv i zde se jedná o určitou reflexi zákazu diskriminace, význam předmětného ustanovení je širší a dopadá nejen na nerovný přístup z uvedených důvodů, ale i na zákaz předmětného negativního jednání.

¹⁴¹ Je tak dovozováno, že zákonný zákaz směřuje ke kumulaci obou podmínek, tj. kupř. demonstrace proti sociálním podporám národnostních menšin. K tomu ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 109. K pojmu „*rasa*“ srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 1997, sp. zn. 2 Tzn 85/97.

¹⁴² K tomu ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 109.

¹⁴³ ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 110.

Rovněž pak další omezující elementy oznámeného účelu shromáždění generující jeho zákaz jsou dle normativní dikce § 10 spojeny v obecnější rovině s ochranou lidských práv. Určitou gradací obsahu analyzovaného v předchozích odstavcích je ustanovení § 10 odst. 1 písm. b), dle něhož je důvodem zákazu shromáždění rovněž oznámený účel směřující *k výzvě dopouštět se násilí, nebo hrubé neslušnosti*.

Násilí je coby způsob vyjadřování názoru či řešení jejich kolizí v demokratické společnosti nepřijatelným prostředkem¹⁴⁴, jehož použití by zakládalo protiprávní zásah především do nedotknutelnosti osoby dle čl. 7 odst. 1 Listiny, jakož i práva na lidskou důstojnost dle čl. 10 odst. 1 Listiny. V podstatě totéž platí i pro zákaz hrubé neslušnosti, do jehož protektivního rámce lze doplnit ještě ustanovení čl. 10 odst. 2 Listiny, který zakládá ochranu před neoprávněnými zásahy do soukromého a rodinného života. Tu si lze představit především v ochraně před verbálními útoky na osobnostní integritu člověka a jeho nejbližšího okolí, které by daný jednotlivec oprávněně vnímal jako útoky na vlastní integritu, což lze při výkonu shromažďovacího práva chápat jako důležitý imperativ jeho obsahu¹⁴⁵.

Ochrana rovnosti svolavatelů shromažďovacího práva je pak vyjádřena v § 10 odst. 2 písm. b) zákona, dle něhož úřad shromáždění zakáže, pakliže „*na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručení oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelemi nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním*“. Při nevyvratitelné domněnce rovnosti časového kritéria coby diferenciativního prvku je snaha zákona rozhodnout metodou neutrálního náhodného výběru. Tento způsob je současně významnou reflexí ochrany práv a svobod druhých, neboť výkonem shromažďovacího práva nelze neoprávněně zasahovat nejen do odlišných práv a svobod druhých, ale pochopitelně ani do samotného shromažďovacího práva druhých¹⁴⁶.

¹⁴⁴ K extremistickým projevům v souvislosti se shromažďovacím právem, které jsou kategorií nejčastěji spojenou právě s různými formami podněcování nebo schvalování (či dokonce přímo páčání) násilí srov. např. CHMELÍK, Jan. *Extremismus a jeho právní a sociologické aspekty*. Praha: Linde, 2001, s. 130 an. ISBN 80-720-1265-7.

¹⁴⁵ K tzv. verbálnímu extremismu srov. CHMELÍK, Jan. *Extremismus a jeho právní a sociologické aspekty*. Praha: Linde, 2001, s. 99 an. ISBN 80-720-1265-7.

¹⁴⁶ V souvislosti s touto úpravou nutno ovšem zmínit i tzv. blokační shromáždění, které uvedené posloupnosti zneužívají k zablokování jiného subjektu v konání shromáždění, což však naštěstí řeší nyní projednávaná novela shromažďovacího zákona. K tomu srov. též např. ČERNÝ, Petr. Ještě k blokačnímu shromáždění. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 11, s. 408. ISSN 1210-6410.

Konečně jistou reflexi omezení práva shromažďovacího z důvodu ochrany práv a svobod druhých představují i zbývající ustanovení § 10 zákona. Konkrétně pak dle § 10 odst. 2 písm. a) zákona úřad shromáždění zakáže též, pakliže *se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví*, což lze považovat za poněkud méně typickou formu práva na ochranu zdraví ve smyslu čl. 31 Listiny.

Obdobně pak § 10 odst. 3 zákona připouští možnost za určitých podmínek omezit právo shromažďovací v místě, *kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva*, což lze opět interpretovat jako ochranu těch základních práv obyvatel, k jejichž dotčení by mohlo takovýmto omezením dopravy či zásobování dojít. Příkladem může být svoboda pohybu dle čl. 14 odst. 1, či právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny či analogicky právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací dle čl. 26 odst. 3 Listiny.

Konečně pak i „sběrná“ kategorie ostatních důvodů k zákazu oznámeného shromáždění, dle níž je důvodem k zákazu, pakliže oznámený účel shromáždění směřuje dle § 10 odst. 1 písm. c) zákona k výzvě *jinak porušovat ústavu a zákony*. Takto neústrojně formulované omezení známé i z jiných právních předpisů, které svým rozsahem pokrývá kromě všech důvodů výslovně nezakotvených rovněž i veškeré důvody omezení v zákoně explicitně zakotvené. Vzhledem k ochraně ústavy¹⁴⁷ zde výslovně konstatované vyjadřuje toto ustanovení indikaci k zákazu shromáždění při kolizi s jakýmkoliv právem Listinou zakotveným, pakliže by jiná speciální norma v konkrétním případě neumožňovala opak.

Důležité je dále zdůraznit, že přinejmenším důvody omezení pro ochranu práv a svobod druhých zmíněné výše dle § 10 odst. 2 písm. a), § 10 odst. 3 a § 10 odst. 1 písm. b), c) zákona jsou zároveň reflexí omezení shromažďovacího práva ve veřejném zájmu largo sensu, neboť je zde vždy vyjádřen rovněž objektivní aspekt legitimacy předmětných omezení. Nastíněná souvztažnost je ovšem v demokratické společnosti (a rovněž dle

¹⁴⁷ Zde lze pojem „ústava“ vzhledem k malému počátečnímu písmenu považovat spíše za synonymum pojmu „ústavnost“ než odkaz k Ústavě ČR coby konkrétnímu dokumentu. Takto lze do rámce předmětného pojmu zahrnout přímo též Listinu základních práv a svobod, jakkoliv by ovšem samozřejmě i odkaz na ni nepřímo prostřednictvím Ústavy ČR měl důsledky v podstatě stejné. Shodně a navíc se vztaheným předmětného pojmu i na prezidentské mezinárodní smlouvy pomocí argumentu a minori ad maius též ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 112 an.

logiky Listiny) toliko velmi rámcová, neboť i samotná ochrana jednotlivých základních práv a proporcionálního řešení jejich vzájemných kolizí je součástí objektivního kritéria veřejného zájmu.

Lze tak říci, že důvody omezení práva shromažďovacího z důvodu ochrany práv a svobod druhých v normativním příkazu čl. 19 odst. 2 Listiny a zákonném provedení směřují na jedné straně k akcentu zákazu diskriminace z důvodů Listinou zakázaných především v čl. 3 odst. 1, a současně pak k jistým sociálně patologickým způsobům realizace práva shromažďovacího (hrubá neslušnost, rozněcování nesnášenlivosti či nenávisti) či obdobně patologickým potenciálně průvodním jevům tohoto práva (násilí), přičemž tato základní konstrukce je doplněna o některé další související „vedlejší“ potenciální kolize (zákaz shromáždění na nebezpečných či pro danou oblast uzlově klíčových místech aj). Prostorem pokrývajícím další možné kolize s jinými základními právy naší ústavnosti a rovněž právním základem případného extenzivního pojetí zamítavých rozhodnutí úřadu je potom § 10 odst. 1 písm. c) zákona.

3.7. Základní druhy shromáždění

Nyní se zaměřím na klasifikaci různých druhů shromáždění z pohledu jejich základních rysů. Pro připomenutí je vhodné zopakovat, že se i zde budu zabývat pouze klasifikací tzv. veřejných shromáždění, tj. shromážděními konanými ve smyslu čl. 19 odst. 2 Listiny na veřejných místech, což jsou veřejná prostranství či jiná místa veřejnosti (příp. i jednorázově) zpřístupněná v uzavřených prostorách či pod širým nebem¹⁴⁸.

Jakkoliv se za určitých hypotetických podmínek může generelní klauzule čl. 19 odst. 1 Listiny dotknout i případných shromáždění soukromých¹⁴⁹, jedná se o marginální

¹⁴⁸ Srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 19.

¹⁴⁹ Generelní klauzule čl. 19 odst. 1 zakládá shromažďovací právo jako univerzální, tj. nerozhoduje, zda bude realizováno v podobě shromáždění soukromého či veřejného. Nicméně množina shromáždění, která by se konala jako uzavřená mimo veřejná místa (typicky soukromé byty či domy, které by nebyly ani ad hoc pro shromáždění přístupné veřejnosti) a současně by nebyla upravena pro tyto případy specifitějšími normami (kupř. čl. 12 Listiny zakládající nedotknutelnost obydlí) je spíše hypotetická. Jinými slovy je tak spíše jen hypotetický prostor pro regulaci entity, která by byla výkonem shromažďovacího práva ve smyslu čl. 19 odst. 1 Listiny, aniž by na ni současně dopadalo ustanovení čl. 19 odst. 2 Listiny a současně by pro její regulaci nebylo specifitější použití jiné normy obsažené Listinou, typicky čl. 12 Listiny. K této problematice srov. opět též WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo

případy stojící mimo podstatu a smysl shromažďovacího práva v dikci Listiny, a proto se jimi v této práci blíže nezabývám a koncentruji se pouze na shromáždění konaná na veřejných místech, což platí i pro klasifikaci předkládanou níže.

Pojem „*veřejné místo*“ coby klíčový termín rozhraničující působnost čl. 19 odst. 2 Listiny není bezrozporný, a proto je potřebné se mu věnovat podrobněji. Základem je skutečnost, že tento pojem nemá v českém právním řádu žádnou legální definici. V praxi někdy používaný postup ztotožňující pojem „*veřejné místo*“ s pojmem „*veřejné prostranství*“ založeným v § 34 zákona o obcích, dle něhož „*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*“¹⁵⁰, se nejeví metodologicky jako vhodný.

Jak již bylo uvedeno v předchozích pasážích této kapitoly, především nelze přehlížet, že z perspektivy jazykové tyto pojmy nejsou identické, neboť pojem „*místo*“ není totéž co pojem „*prostranství*“ z hlediska svého jazykového základu, kdy pojem „*prostranství*“ je nesporně užší, neboť nikoliv každé místo je zároveň prostranstvím, přinejmenším z hlediska prostorového chápání¹⁵¹, a naopak prostranství je začasť shlukem vícero (různých) veřejných míst. Nadto výčet v § 34 zákona o obcích je zužující již svým částečně kasuistickým charakterem¹⁵².

Kromě toho nutno připomenout, že zákon o obcích upravuje především výkon územní samosprávy základními územně samosprávnými celky, což je parciální úprava s odlišným účelem od úpravy shromažďovacího zákona, přičemž i samotný pojem veřejného prostoru je v obou úpravách pochopitelně vázán k jejich vzájemně odlišnému účelu, a tudíž i jeho obsah je vzájemně odlišný. Obecně pak není korektní pochopitelně

POSPÍŠIL a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 463. ISBN 978-80-7357-750-6.

¹⁵⁰ Používání pojmu „*veřejné prostranství*“ v judikatuře srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. 5 As 49/2004.

¹⁵¹ Nadto i shromažďovací zákon hovoří na některých místech o „*veřejném prostranství*“ (např. § 5 odst. 4 zákona), zatímco Listina o „*veřejných místech*“ (čl. 19 odst. 2 Listiny). To implikuje závěr, že i zákonná úprava shromažďovacího práva vnímá rozdíly těchto pojmů a užívá je k označení různých nikoliv identických jevů.

¹⁵² Podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, jsou veřejným prostranstvím 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.

ani podstata takovéto interpretace, když se pojmy jednoho zákona bez jednotícího účelu i záměru zákonodárce užívají i v jiných vzájemně nesouvisejících zákonech.

Nelze proto souhlasit se Šimíčkem, že § 5 odst. 4 shromažďovacího zákona nepřipustně rozšiřuje možnost omezit shromažďovací právo oznamovací povinnosti nad rámec čl. 19 odst. 2 Listiny, neboť Šimíček zjevně vychází z explikace „*veřejného prostranství*“ zákonem o obcích, které pak identifikuje s pojmem „*veřejné místo*“ dle čl. 19 odst. 2 Listiny¹⁵³, což je s odkazem na výše uvedené dle mého přesvědčení chybný právní názor. Přikláním se proto k interpretaci té části doktríny, která rozlišuje obsah pojmu „*veřejné místo*“ ve smyslu shromažďovacího zákona a pojmu „*veřejné prostranství*“ ve smyslu zákona o obcích, přičemž oba tyto pojmy explikuje v intencích úprav, v nichž jsou obsaženy¹⁵⁴.

Z toho pak vyplývá, že za „*veřejná místa*“ ve smyslu shromažďovacího zákona nutno považovat jakékoliv zastavěné či volné prostory bez ohledu na jejich právní i vlastnický status, které jsou pro účely konání předmětného shromáždění přístupné veřejnosti a „*veřejná shromáždění*“ lze potom chápat jako shromáždění na takto identifikovaných „*veřejných místech*“ v souladu s Listinou¹⁵⁵. To dle mého názoru mnohem přesněji odpovídá podstatě, smyslu a společenskému účelu shromažďovacího práva a jeho možnému výkonu dle Listiny než formální rozlišení dle vlastníka konkrétního prostoru.

3.7.1. Shromáždění dle specifického účelu

Listina v čl. 19 odst. 1 na rozdíl od některých zahraničních úprav nijak nevynezuje (a neomezuje) účel realizace shromažďovacího práva, a ponechává jeho specifikaci běžného zákona.

¹⁵³ Srov. Šimíček, V. in WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 463. ISBN 978-80-7357-750-6.

¹⁵⁴ K tomu např. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 19.

¹⁵⁵ Musí být vždy splněn alespoň jeden z požadavků, který ze shromáždění činí „*veřejné*“ ve smyslu shromažďovacího zákona, a sice prvek osobní (místo konání je sice primárně soukromé, pro účely konání shromáždění je ovšem veřejně zpřístupněno každému zájemci) nebo prvek teritoriální (shromáždění je sice omezeno pouze na pozvané účastníky, ale koná se na místě, které je veřejným prostranstvím). K tomu též ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 46.

Zákon o právu shromažďovacím v § 1 odst. 2 vymezuje jednotlivé obecné účely, které výkon shromažďovacího práva v daném případě musí aprobovat, nejedná-li se o některou z výjimek (viz dále), má-li být předmětné shromáždění předmětem regulace tohoto zákona. Analýze tohoto ustanovení byl již věnován prostor v předchozí části této kapitoly, proto zde nyní jen připomenu, že takovýmto široce pojatým obecným účelem může být realizace svobody projevu, práva na informace i ostatních ústavně zaručených práv, jakož i účast na řešení veřejných a jiných společných záležitostí.

Specifický účel¹⁵⁶ pak může být značně variabilní, a může se týkat v podstatě jakékoliv záležitosti, kvůli které pomocí práva shromažďovacího chce určitá shromážděná entita zaujmout kolektivní veřejný postoj či diskusi. Omezení specifického účelu je připuštěno pouze zákonem, a sice zpravidla pomocí sankčních ustanovení správního a trestního práva limitujících (veřejnou) svobodu projevu, či též obdobných zákazových ustanovení v zákoně o právu shromažďovacím.

Shromáždění jako taková představují natolik heterogenní fenomén, že jsou vzájemně velmi obtížně srovnatelná. Můžeme se tak na jedné straně setkat se specifickými zájmovými shromážděními nepodléhající oznamovací povinnosti (např. myslivecký hon či výlov rybníka), firemními akcemi v uzavřených prostorech omezenými na neanonymní hosty (např. valná hromada či firemní večírek) či náboženskými shromážděními (např. obřadní mše či poutní průvod) a na straně druhé s typickými formami shromažďovacího práva motivovaných různými záležitostmi ve veřejném zájmu, které mohou mít povahu protestní (např. proti nízkým mzdám ve zdravotnictví), podpůrnou (např. za zachování legality potratů), agitační (např. meetingy politických stran v předvolební kampani), informativní (např. seznámení veřejnosti s rizikem přenosu HIV), petiční (je-li vedlejším či dokonce hlavním účelem shromáždění vznik petice) či třeba kontranázorovou (např. pochod krajní levice jako reakce na předchozí pochod krajní pravice)¹⁵⁷. Variabilita účelů je dále zvýrazněna tím, že se mohou konat

¹⁵⁶ Tento účel je obligatorní součástí oznámení shromáždění, které podléhá oznamovací povinnosti ve smyslu § 5 odst. 3 písm. a) zákona, přičemž protizákonný oznámený cíl je důvodem k zákazu shromáždění. K tomu např. in ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 19.

¹⁵⁷ K otázce kontrademonstrací či kontranázorů existuje velmi bohatá konstantní judikatura. Příkladem judičiální reflexe této problematiky může být rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 51/2007 - 67, dle něhož „moderní demokracie musí být připravena i na konfrontace s menšinovými názory, které jsou v daný okamžik většinovému názoru nepohodlné, přičemž právě možnost názorové konfrontace náleží k základním pilířům demokracie. Z těchto důvodů tak musí být k jakémukoliv omezování politických práv, vč. práva shromažďovacího, přistupováno velmi obezřetně,

malá statická shromáždění na lokální úrovni až po koordinované celonárodní bouřlivé akce zastavující dopravu a využívající mobilních forem shromažďovacího práva.

Specifický účel shromáždění tak samozřejmě výrazně ovlivňuje jeho podobu, ať již z hlediska počtu takto aktivně vystupujících obyvatel (např. lokální pochod v obci proti pokácení památné lípy vs. celostátní protesty odborových organizací), jejich sociálního postavení (např. pochod přívrženců nacionalistických hnutí vs. tichý protest válečných veteránů) i cíle který chce dané shromáždění dosáhnout (např. oslavit příchod jara vs. vynutit demisi vlády či velmi specifická shromáždění okupační, shromáždění účastníků technoparty atd)¹⁵⁸.

Jakákoliv podrobnější statistická analýza v tomto ohledu není účelem této práce, a proto postačuje konstatování, že variabilita jednotlivých specifických účelů výkonu shromažďovacího práva u nás je mimořádně velká a zákon o právu shromažďovacím coby nejkonzentrovanejší právní úprava této oblasti u nás poskytuje velkou volnost a současně musí obsahovat mechanismy, kterými je možné účinně reagovat právě na tuto mimořádně výraznou heterogenitu jednotlivých projevů shromažďovacího práva.

aby nedocházelo k eliminaci účelu shromažďovacího práva a vytěsnění nepohodlných názorů z veřejného diskursu“.

¹⁵⁸ Některá shromáždění mohou být z hlediska posuzování jejich specifického účelu a zejména pak jeho podřaditelnosti pod ústavní garanci shromažďovacího práva dle čl. 19 Listiny nejednoznačná a obtížně klasifikovatelná. Příkladem může být technoparty, která dle názoru doktríny spadá pod dikci shromažďovacího zákona v případě, že bude jeho účel konformní s ustanovením § 1 odst. 2 zákona, jehož dispozice je značně široká a lze si proto představit podřazení tohoto fenoménu technoparty pod její normativní rozsah. Současně pak samozřejmě jeho průběh nesmí být *contra legem*, aby danou technoparty bylo možno považovat za výkon shromažďovacího práva požívající ústavní a zákonné ochrany. K tomu Černý, Lehká, s. 22n. či podrobně ČERNÝ, Petr. *Czech tek 2005 a právo shromažďovací. Právní rozhledy*. 2005, roč. XIII, č. 20, s. 752 an. ISSN 1210-6410. Jiným specifikem mohou být tzv. okupační shromáždění, které je kromě setkání jeho účastníků intenzivněji spojeno s místem konání, kdy právě pobyt na daném konkrétním místě je (skutečným) účelem daného shromáždění. Příkladem mohou být blokády na Šumavě (zejm. hnutí Duha) s cílem znemožnit kácení stromů napadených kůrovci, či politicky motivovaná Occupy Klárovy, Occupy Vyšehrad či Occupy Brno. K tomu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. 8 As 101/2011 – 186, zabývající se blokádou na Šumavě, který nepřinesl obecnou interpretaci právního postavení okupačních shromáždění, a vyzval k jejich posuzování dle konkrétních skutečností naplnění zákonných požadavků. S tímto postupem lze souhlasit, neboť zákon dle mého názoru poskytuje dostatek instrumentů aplikovatelných i na tuto specifickou formu práva shromažďovacího, a samotný fakt úzkého sepejetí shromáždění s určitým územím nepředstavuje protizákonný znak. Další rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015 ve věci šumavských blokády, sp. zn. 8 As 39/2014-56, konstatoval, že předmětné jednání spočívající v organizovaném bránění těžbě nesplňuje s výhradou množství osob a kritéria výběru místa zákonné znaky výkonu shromažďovacího práva, a nelze je proto považovat za shromáždění podle shromažďovacího zákona, a ani se tedy vůči zúčastněným aktivistům domáhat „rozuštění shromáždění“ podle § 12 zákona. K roli práva shromažďovacího i dalších politických práv při ochraně životního prostředí srov. též obecně např. JANČÁŘOVÁ, Ilona. Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 2, s. 174. ISSN 1210-9126.

3.7.2. Shromáždění pojmenovaná a nepojmenovaná

Veřejná shromáždění ve významu této práce lze podle případných dalších specifikací jejich účelu klasifikovat na **nepojmenovaná** a **pojmenovaná**, přičemž obě kategorie lze pak samozřejmě dále členit. Nepojmenovaná jsou veřejná shromáždění tehdy, pakliže kromě označení pojmem „*shromáždění*“ nemají žádné specifické legální označení souvztažná k jejich podobě. Pojmenovaná jsou pak za podmínky, že jsou označena ještě nějakým specifickým legálním pojmem. Jinými slovy tak veškerá shromáždění spadající pod čl. 19 Listiny, která nemají žádné konkretizující legální označení, jsou shromážděními nepojmenovanými.

Kategorii **nepojmenovaných shromáždění** lze pak klasifikovat do dvou subkategorií. Tou první jsou nepojmenovaná shromáždění spadající pod regulaci čl. 19 odst. 2 Listiny i shromažďovacího zákona, přičemž mají zákonem předpokládaný účel dle § 1 odst. 2 zákona, dle něhož výkon tohoto práva slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek.

Druhou subkategorií jsou formy nepojmenovaných shromáždění, které spadají pod čl. 19 Listiny, avšak nikoliv do věcné působnosti shromažďovacího zákona coby základní prováděcí úpravy. Jakkoliv věcná působnost shromažďovacího zákona pro nepojmenovaná shromáždění je s ohledem na výše uvedenou velmi volnou definici značně široká, nepředstavuje tento zákon komplexní úpravu.

Jedná se o taková nepojmenovaná shromáždění, která nesplňují výše prezentovaná kritéria jejich účelu dle § 1 odst. 2 zákona, anebo která jsou z působnosti shromažďovacího zákona explicitně vyloučena dle § 2 písm. a, b) zákona, a sice shromáždění osob související s činností státních orgánů upravená jinými právními předpisy nebo shromáždění související s poskytováním služeb.

Pokud jde o klasifikaci **shromáždění pojmenovaných**, naše právní úprava není na rozdíl od řady zahraničních v tomto ohledu příliš diferencovaná¹⁵⁹. Zákon zakládá pouze dvě specifické formy shromáždění, konkrétně v § 1 odst. 3, dle něhož se za shromáždění ve smyslu tohoto zákona považují též „*pouliční průvody*“¹⁶⁰ a „*manifestace*“¹⁶¹.

Jejich odlišnost od obecného významu legálního pojmu „*shromáždění*“ ve smyslu shromažďovacího zákona lze identifikovat v kritériu normativním i funkčním¹⁶².

Normativní rozdíl spočívá v tom, že pouliční průvody a manifestace nejsou posuzovány referenčním kritériem účelu shromáždění zakotveného v § 1 odst. 2 zákona, neboť pakliže se jedná o některou z těchto pojmenovaných forem, je vždy považována za shromáždění upravené shromažďovacím zákonem bez ohledu na jeho účel¹⁶³.

Jiným normativním kritériem je skutečnost, že bez zkoumání účelu podle § 1 odst. 2 shromažďovacího zákona by nebylo možno pojmenované formy shromáždění realizovat jako spontánní shromáždění, což je doktrinárně dovozováno z § 15 shromažďovacího

¹⁵⁹ Kupř. „*demonstrace*“ dle čl. 21 Ústavy Španělska, „*veřejný protest*“ dle čl. 42 Ústavy Chorvatska, dále „*mítinky a demonstrace*“ dle čl. 36 Ústavy Rumunska, či „*mítinky, pouliční průvody a demonstrace*“ dle čl. 32 Ústavy Lotyšska či dokonce velmi specifická forma ve formě „*hlídek*“ dle čl. 31 Ústavy Ruska.

¹⁶⁰ Doktrína jej definuje jako typ mobilního shromáždění, během něhož se účastníci přesunují s cílem intenzifikace účinnosti prezentace účelu předmětného shromáždění, přičemž doktrína považuje za pouliční „*průvod*“ též shromáždění účastníků „*na kolech*“ či maškarní bál, což je důsledkem zvýraznění obligatorní vazby této pojmenované formy veřejného shromáždění k účelu shromažďování dle shromažďovacího zákona v § 1 odst. 2. Srov. k tomu ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 24. Takto lze dovodit i další formy pouličního „*průvodu*“, tj. kupř. účastníci na kolečkových bruslích či např. konvoj historických vozidel aj. Problematicnost této koncepce je zřejmá, neboť zákon takto staví do stejné pozice obsahově případně zcela odlišné entity, kdy na jedné straně jsou shromáždění různých forem spojená jednotným účelem § 1 odst. 2 zákona, a na straně druhé pouliční průvody a manifestace bez ohledu na svůj účel. Skupiny jsou vzájemně velmi heterogenní, neboť v první rozhoduje jednotící účel bez vazby na formu a ve druhém pak jednotící forma bez vazby na účel. Extrémní nekonzistence takovéto úpravy je zcela zřejmá a i to je zřejmě důvodem, proč v návrhu nové úpravy shromažďovacího zákona se již automatické zařazení pouličního průvodu a manifestací bez ohledu na jejich účel již neobjevuje.

¹⁶¹ Doktrína ji definuje jako hromadné shromáždění za účelem demonstrace nějakého názoru na záležitost veřejného zájmu, srov. tamtéž. Doktrína připouští existenci manifestace i jako stacionárního shromáždění a i zde jsou účely jejího samostatného zakotvení nejasné obdobně jako v případě pouličních průvodů se všemi kritickými připomínkami i jejich reflexí v návrhu nové úpravy shromažďovacího práva, viz výše v předchozí poznámce.

¹⁶² Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, sp. zn. 5 As 26/2007-86, je povinností svolavatele zajistit řádný průběh shromáždění prostřednictvím pořadatelů či příslušníků Policie ČR, pakliže je pro konání shromáždění nutné omezení dopravy.

¹⁶³ Černý a Lehká zde hovoří o právní fikci. Srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 24. Domnívám se však, že se jedná o nevyvratitelnou právní domněnku, neboť pouliční průvod i demonstrace nepochybně i fakticky shromážděním být může (a zpravidla též je).

zákona¹⁶⁴. Tento závěr je ovšem poněkud problematický a jeho podrobnějšímu rozboru se budu věnovat níže v subkapitole týkající se shromáždění ex lege bez oznamovací povinnosti.

Funkční rozdíl spočívá v tom, že se jedná o formy mobilních shromáždění, jakkoliv v případě manifestací doktrína připouští i jejich stacionární podobu¹⁶⁵, což je však dle názoru autorky přinejmenším velmi nejasné, neboť by pak pojem „manifestace“ splýval s pojmem „demonstrace“¹⁶⁶. Osobně se proto spíše přikláním k pojetí, že manifestace je obligatorně mobilní formou demonstrace, díky čemuž pak lze obě pojmenované formy shromažďovacího práva považovat za formy mobilní.

Z hlediska působnosti shromažďovacího zákona by tak bylo lze dovést dle kritéria pojmenování ex lege tři základní druhy shromáždění:

- a) Obligatorní působnost shromažďovacího zákona (pouliční průvody a manifestace)¹⁶⁷
- b) Působnost shromažďovacího zákona v případě konformity jejich účelu s účelem dle § 1 odst. 2 zákona (nepojmenovaná shromáždění)
- c) Vyloučená působnost shromažďovacího zákona (shromáždění osob související s činností státních orgánů upravená jinými právními předpisy a shromáždění související s poskytováním služeb).

3.7.3. Shromáždění dle oznamovací povinnosti

Dle tohoto klasifikačního kritéria lze shromáždění dělit do tří základních kategorií:

3.7.3.1. Shromáždění s oznamovací povinností

Jedná se o shromáždění, která musí být podle § 5 odst. 1, 2 zákona ve lhůtě 6 měsíců – 5 dní¹⁶⁸ předem oznámená příslušnému úřadu. Jedná se o základní kategorii a standardní režim v našem právním řádu, do něhož náleží především svým účelem pro

¹⁶⁴ Srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 171.

¹⁶⁵ ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 24 an.

¹⁶⁶ Vyjasnění terminologie přináší v tomto ohledu i nyní projednávaná rozsáhlá novela shromažďovacího zákona, blíže ve IV. části této práce.

¹⁶⁷ I tato kategorie vyňatá z posuzování účelu shromažďovacího práva je v nynější podobě odstraněna projednávanou novelou shromažďovacího zákona, blíže ve IV. části této práce.

¹⁶⁸ Podle § 5 odst. 1 zákona může úřad v odůvodněných případech přijmout oznámení i v kratší lhůtě.

shromažďovací právo typická shromáždění, což je normativně vyjádřeno tak, že veškerá shromáždění, u nichž není explicitně ex lege vyloučena oznamovací povinnost, je nutno oznamovat.

3.7.3.2. Shromáždění bez oznamovací povinnosti

Tato lze rozdělit do dvou subkategorií. V první subkategorii jsou taxativně vymezena v § 4 odst. 1 zákona tak, že se jedná o shromáždění konaná v obydlích občanů¹⁶⁹, shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách¹⁷⁰, shromáždění pořádaná právníky osobami přístupná jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům¹⁷¹, jakož i shromáždění pořádaná církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele či jiné modlitebně, procesí, poutě, průvody či jiné formy sloužící k projevům náboženského vyznání¹⁷².

Průřezovým důvodem upuštění od oznamovací povinnosti je zde konání obvykle nekonfliktní povahy, probíhá v uzavřených prostorách s neanonými účastníky, či jakýsi periodický účel (hon, výroční schůze atd.), který nepředpokládá střet se zájmy chráněnými v čl. 19 odst. 2 Listiny. Relativně samostatnou skupinou jsou shromáždění náboženská, která jsou již z povahy věci mnohem intenzivněji vyňata z pozitivněprávní regulace a dohledu veřejné moci, což i v tomto případě umožňuje dlouhodobá nekonfliktnost těchto akcí v našich podmínkách. Pakliže by se však tyto akce měly stát zdrojem ohrožení hodnot chráněných v čl. 19 odst. 2 Listiny (kupř. v souvislosti s potupnými změnami geopoliticko-náboženského uspořádání v Evropě), nepochybně by bylo nutno na takovýto společenský vývoj normativně reagovat.

Druhou subkategorii shromáždění konaných bez obligatorní oznamovací povinnosti jsou shromáždění realizovaná na základě ustanovení § 4 odst. 3 zákona. Dle něho může Rada obce ve svém územním obvodu nařízením určit místa, kde lze konat shromáždění

¹⁶⁹ Vzhledem k tomu, že jsou konaná v obydlích občanů, musí pro podřazení pod věcnou působnost shromažďovacího zákona být takové obydlí během konání shromáždění (ad hoc) veřejně přístupné. Srov. též výše k pojmu „veřejné shromáždění“, též ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 49 an.

¹⁷⁰ Zde oproti předchozí formě nutné jmenovitě pozvání účastníků a může se jednat o jakékoliv uzavřené prostory a nikoliv pouze obydlí (tj. např. i restaurace apod.), jinak viz výše a srov. tamtéž.

¹⁷¹ Zde pouze tzv. adresně identifikovatelní účastníci a oproti předchozí formě možno i pod širým nebem (např. myslivecký hon aj.), jinak viz výše a srov. Tamtéž.

¹⁷² Shromáždění, jenž nepodléhají oznámení, jsou ex lege implicity považována za jaksi „méně riziková“, a proto na ně ani není možno vyslat zástupce úřadu, srov. § 4 odst. 2 a contr.

k účelu uvedenému v § 1 odst. 2 zákona bez oznámení, přičemž může stanovit dobu, v níž se taková shromáždění konat nesmějí¹⁷³. Vzhledem k vazbě na účel shromáždění dle § 1 odst. 2 zákona doktrína dovozuje, že se tato možnost nemůže vázat na pouliční průvody a manifestace, a lze jej uplatnit pouze vůči stacionárním shromážděním¹⁷⁴.

Tento závěr však není příliš přesvědčivý. Lze se domnívat, že vynětí pouličních průvodů a manifestací z povinnosti prokazovat účel dle shromažďovacího zákona a jejich automatické podřazení pod jeho dikci má za cíl určité zjednodušení pro posuzování působnosti vůči těmto mobilním shromažďovacím formám. Nelze z něj však dovodit, že by tyto formy nemohly mít účel svého konání konformní s § 1 odst. 2 zákona, resp. ve většině případů tomu tak nesporně bude.

Za této podmínky by pak bylo jednáním proti účelu zákona a paradoxně zužující práva účastníků těchto typů shromáždění, aby nemohly využít „zjednodušeného režimu“ dle § 4 odst. 3 zákona, pakliže se trasa jejich mobilního shromáždění shoduje s prostorem nařízením obce ve smyslu zmíněného ustanovení vymezeným. Jinou otázkou zůstává, kdo by konformitu tohoto účelu posoudil, když podstatou úpravy je, že by se průvod nebo manifestace nemusela oznamovat. Lze se však domnívat, že by mělo být postupováno pomocí presumpce řádnosti splnění všech podmínek, a jejich případné nesplnění by pak bylo důvodem k příslušným rozhodnutím vydaným na místě.

Lze říci, že tato možnost udělená územní samosprávě v přenesené působnosti velmi významně zjednodušuje výkon shromažďovacího práva a výrazně ho deformalizuje. Využití tohoto institutu je pochopitelně na zvážení každé obce, přičemž pro dlouhodobé zavedení je klíčové především to, zda je této možnosti na území dané obce využíváno převážně řádně či naopak zneužíváno ke shromážděním se zakázaným účelem.

¹⁷³ Ústavní soud opakovaně konstatoval, že úprava shromažďovacího práva náleží do přenesené působnosti obce, a je proto vyloučena jeho úprava obecně závaznou vyhláškou. K tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95, či nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.

¹⁷⁴ Srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 51 an.

3.7.3.3. Shromáždění spontánní

Jsou třetí kategorií v rámci tohoto kritéria a lze je explikovat jako shromáždění, která oznámená být nemohla, protože vznikla jako předem neplánovaná. Jejich existence vyplývá z § 15 zákona¹⁷⁵, přičemž jejich podstatou je skutečnost, že vznikla bez předchozí přípravy, a osoby svolavatele, tj. zpravidla z nějakého naléhavého aktuálního podnětu. Mohou být společenskou reakcí na určitou významnou skutečnost, jejíž řešení nesnese odkladu, či je projevem živelné nekoordinované reakce vícero shodně smýšlejících účastníků, kteří v reakci na takovou událost „vyjdou do ulic“. Může být rovněž spojeno s uplatněním čl. 23 Listiny zakládající právo na odpor.

Podmínkou pro podřazení tohoto typu shromáždění pod věcnou působnost shromažďovacího zákona je skutečnost, že naplňují účel zakotvený v čl. 1 odst. 2 coby 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.

Z hlediska reakce orgánů veřejné moci nutno zmínit především § 12 odst. 3 zákona, jenž konstatuje, že shromáždění, které se koná, aniž bylo oznámeno podle § 5, bude rozpuštěno, jestliže nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 až 3 zákona. Zákonost spontánního shromáždění je tak posuzována (stejně jako pro shromáždění oznámené nebo neoznámené) podle svého skutečného průběhu, a nedochází-li na něm k nezákonnostem, není důvod jej rozpouštět.

Oproti neoznámenému shromáždění podléhající oznamovací povinnosti se spontánní shromáždění liší tím, že není předem plánováno a není ani svoláno svolavatelem, tj. je svoji povahou okamžité, neplánované a nekoordinované. Současně se lze bez pochybností domnívat, že samo o sobě není porušením zákona (na rozdíl od neoznámeného shromáždění podléhající oznamovací povinnosti), ale je určitou předpokládanou, byť zákonem výslovně neupravenou variantou realizace shromáždění.

Stricto sensu je dokonce nezbytností k tomu, aby možnosti realizace veřejného shromažďovacího práva dle čl. 19 Listiny byly komplexní, neboť naléhavost situace

¹⁷⁵ V návrhu rozsáhlé novely shromažďovacího zákona mají být spontánní shromáždění upraveny již explicitně, srov. IV. část této práce.

může v podstatě i vyloučit její řešení standardním způsobem oznámeného shromáždění kupř. z důvodů časových. Konečně pak je tato forma i určitou nejvýznamnější realizací přirozenoprávního obsahu shromažďovacího práva, které v této podobě skutečně existuje do značné míry mimo pozitivněprávní rámeček.

3.7.4. Shromáždění porušující zákon

Dle tohoto kritéria můžeme rozlišovat rovněž tři základní kategorie:

3.7.4.1. Neoznámené shromáždění

Za neoznámené shromáždění lze považovat každé shromáždění, které oznámeno být mělo (tj. není shromážděním *ex lege* bez oznamovací povinnosti), mohlo (tj. není shromážděním spontánním), a přesto oznámeno nebylo. Shromažďovací zákon v § 12 odst. 3 konstatuje, že shromáždění, které se koná, aniž bylo oznámeno podle § 5, bude rozpuštěno, jestliže nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 až 3 zákona. Svolaatel neoznámeného shromáždění podléhající oznamovací povinnosti se zároveň dopouští přestupku podle § 14 odst. 1 zákona.¹⁷⁶

Uvedenou konstrukci lze považovat za vhodnou především z toho důvodu, že konané shromáždění je posuzováno (stejně jako shromáždění oznámené nebo spontánní) podle svého skutečného průběhu, a nedochází-li na něm k nezákonnostem, není důvod jej rozpouštět. Je to ochrana výkonu shromažďovacího práva jako takového, jakož i účastníků shromáždění, kteří by neměli nést odpovědnost za nesplnění oznamovací povinnosti svolavatele. Současně však zákon pamatuje na přestupkovou sankci neoznámeného shromáždění vůči svolavateli coby osobě odpovědné za nesplnění této povinnosti.

¹⁷⁶ Shodný přístup lze zaznamenat též v judikatuře ESLP, dle níž nesmí být rozhodující formální porušení oznamovací povinnosti, ale skutečný průběh daného shromáždění. K tomu srov. např. rozhodnutí ve věci *Oya Ataman v. Turecko* ze dne 5. 12. 2006. Kosař k tomu v podrobné reflexi judikatury ESLP konstatuje, že zejména ochrana neoznámených shromáždění zaznamenala v této judikatuře výrazný posun, který doposud nebyl ve vnitrostátní úpravě řady signatářských států plně reflektován. Srov. KOSAŘ, David. Aktuální judikatura ESLP ke svobodě shromažďování. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 12, č. 9, s. 12-14. ISSN 1210-6410.

3.7.4.2. Zakázané shromáždění

Zakázaným shromážděním je takové shromáždění, které je zakázáno přímo ex lege, anebo rozhodnutím úřadu na základě zákona. Do první kategorie patří sporadické případy, kdy existuje přímo zákonem daný zákaz konání shromáždění v určitém místě či za určité situace. Typickým příkladem je § 1 odst. 5 shromažďovacího zákona, dle něhož je zakázáno konat shromáždění v okruhu 100 m od budov zákonodárných sborů nebo od míst, kde tyto sbory jednají, či § 25 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který obsahuje analogický zákaz i ve vztahu k budově či místu jednání Ústavního soudu¹⁷⁷.

Úřad v případech oznámení záměru konat shromáždění v takto ex lege zakázané oblasti nevydává správní rozhodnutí o jeho zákazu (neboť ten je již obsažen v zákonu) a pouze upozorní svolavatele, že ve svém oznámení uvedl nemožné místo plnění¹⁷⁸.

Druhou a početně nesrovnatelně rozsáhlejší skupinu tvoří shromáždění zakázaná správním rozhodnutím úřadu na základě shromažďovacího zákona, který zde takto provádí imperativy založené v čl. 19 odst. 2 Listiny¹⁷⁹. Jejím normativním základem je § 10 zákona, jehož obsah lze klasifikovat do dvou subskupin.

První subskupinu tvoří shromáždění zakázaná obligatorně v podobě vymezení podmínek, při jejichž splnění úřad musí dané shromáždění zakázat. Ta jsou zakotvena v § 10 odst. 1 zákona, dle nichž úřad shromáždění zakáže, jestliže jeho oznámený účel směřuje k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti či jinak porušovat ústavu a zákony, což je

¹⁷⁷ Doktrinárně se občas objevují názory, že tento typ zákazů je v rozporu s ústavním pořádkem, neboť jej nelze podřadit pod žádný z důvodů omezení, která taxativně připouští čl. 19 odst. 2 Listiny. K tomu např. VRZAL, Rostislav. Krátce k (ne)ústavnosti jednoho omezení práva pokojně se shromažďovat. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4, s. 503 an. ISSN 1210-9126. V návrhu nyní projednávané rozsáhlé novely shromažďovacího zákona bude uvedený režim vyjádřen odlišným způsobem, a sice výčtem ulic a veřejných prostranství, na nichž bude výkon shromažďovacího práva ex lege vyloučen.

¹⁷⁸ Srov. k tomu ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 107. Dále také příloha č. 1 této práce anonymizovaná odpověď svolavatelů shromáždění na místo, kde je ex lege zakázáno.

¹⁷⁹ NSS konstantně judikuje, že k omezení shromažďovacího práva lze přistoupit toliko výjimečně, za podmínek stanovených zákonem a v případě konfliktu s jinými ústavně garantovanými právy za použití principu proporcionality, přičemž zákaz shromáždění představuje nejsilnější zásah a tudíž krajní možnost, k jejímuž využití musí být svým významem patřičně odpovídající důvody, srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67.

téma velmi významné z hlediska případné divergence oznámeného a skutečného účelu shromáždění evokující otázku možného předběžného zákazu shromáždění a podmínek k tomu potřebných coby diskursu traktovaného významně judiciálně¹⁸⁰ i doktrinárně¹⁸¹ s tím, že komparativně lze v evropských úpravách nalézt různá řešení.¹⁸²

¹⁸⁰ Tradičně velký problém je otázka možnosti preventivního zásahu proti chystanému shromáždění s (pravděpodobně) zastřeným účelem, tj. kde se zákonem konformní oznámený účel je pouze fiktivní a skutečný účel shromáždění je contra legem, typicky velmi často v dimenzi rasové nesnášenlivosti a rozněcování nenávisti z důvodů nastíněným v § 10 odst. 1 zákona. Dochází zde k velké tenzi mezi ochranou před zneužitím možností omezení základních práv a ochranou před zneužitím výkonu určitého práva k účelům, které s nimi katalog lidských práv nespojuje a které jsou v rozporu s jeho hodnotami (objektivními ve veřejném zájmu či jinými subjektivními základními právy). V každém případě je normativní i aplikační snahou předejít zneužití toho či onoho nástroje (tj. výkonu práva či ochrany před jeho protiprávním výkonem). Podstata problému vyplývá ze samotné divergence mezi normativitou a fakticitou, která je imanentním jevem působení práva ve společnosti. V oblasti práva shromažďovacího je tato rovina vyjádřena právě především v této oblasti rozhodování o shromáždění na základě jeho oznámeného účelu, který pochopitelně nemusí být skutečný. Jistým způsobem precedenční je k této problematice judikatura NSS ve věcech Kříšťálová noc I (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 51/2007-67) a Kříšťálová noc II (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. 8 As 7/2008-116), která se snaží reflektovat obě roviny této problematiky. NSS sice potvrzuje neexistenci možnosti neodůvodněného preventivního zákazu v našich podmínkách, kdy předmětem posuzování může být vždy pouze oznámený účel, neboť nelze a priori vyloučit, že i extremistické skupiny hodlají realizovat shromažďovací právo v mezích zákona. Současně však zdůraznil, že posuzující orgán veřejné správy samozřejmě má možnost (či dokonce povinnost) posuzovat každé oznámené shromáždění s ohledem na všechny okolnosti, a v žádném případě netřeba zůstat u formálního posouzení oznámeného účelu (srov. též JAMBOROVÁ, Kateřina. Shromažďovací zákon a oznámený účel shromáždění. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 4, s. 250. ISSN 0193-6005 či POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: právo shromažďovací. *Soudní rozhledy*. 2008, roč. 14, č. 3, s. 82. ISSN 1211-4405). Úřad by tak měl vždy aktivně usilovat o zjištění skutečného účelu shromáždění, a pakliže dojde k závěru, že tento je v rozporu se zákonem, je vždy oprávněn shromáždění bez ohledu na oznámený účel zakázat. K tomu srov. rozsudek NSS sp. zn. 8 As 51/2007. Podmínkou však je, že důkazní břemeno zde nese úřad a důkazy (byť nepřímé) tvoří ucelenou konsistentní logickou řadu, neboť jinak platí presumpce totožnosti oznámeného a skutečného účelu. To může být velký problém i při značném informačním zázemí, existenci řady indicií i předchozích zkušeností s konkrétními svolavateli, jak dokládá rozsudek NSS sp. zn. 8 As 7/2008 či obdobně doktrinární reflexe např. ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*. 2008, roč. 16, č. 5, s. 167. ISSN 1210-6410 Srov. též další rozsudky NSS k této problematice, kupř. sp. zn. 2 As 17/2008 či sp. zn. 8 As 15/20011. Celkově lze i zde identifikovat příklon judikatury k intencionalistickému výkladu namísto textualismu, což nutno v každém případě hodnotit kladně, stejně jako rámcové nastavení aplikace principu proporcionality na hledání optima mezi výše nastíněnými kontrapozičními skutečnostmi. Konečným řešením zakládajícím i normativně pravomoc úřadu posuzovat skutečný účel shromáždění by měla být nyní projednávaná rozsáhlá novela shromažďovacího zákona, blíže v části IV této práce.

¹⁸¹ Za všechny např. BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezení shromažďovacího práva – Pitfalls of the concept of the intended assembly – consideration of the possibility of limiting the rights of assembly. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3 s. 175 an. ISSN 1210-9126. Ten se přiklání k restriktivnímu přístupu k preventivním zákazům shromáždění, přičemž rozlišuje navíc obsahově neutrální důvody restrikce (kupř. z důvodu omezení veřejné komunikace) a obsahově pozitivní důvody restrikce (kupř. shromáždění extremistických skupin), přičemž si všímá, že u druhé skupiny shromáždění je contra legem jednání až v případě, že účastníci začnou své „názory“ projevovat způsobem, který naplňuje skutkovou podstatu příslušných ústavních či zákonných zákazů (např. § 10 odst. 1 zákona), což závisí i na tom, jací konkrétní účastníci se na shromaždišti sejdou, jaká tam zavládne atmosféra atd. K tomu však nutno namítnout, že účastníci shromáždění druhé skupiny se zpravidla schází právě proto, aby tyto své „názory“ veřejně prohlasovali, tj. nikoliv aby byli v tichosti jejich nositeli, k čemuž by nemuseli shromáždění ani realizovat, přičemž právě již dřívější zneužití shromažďovacího práva určitou skupinou k takovýmto účelům stojícím contra legem je jedním z klíčových argumentů úřadu pro případný příští zákaz jejich opětovné akce a setrváváním v příslušnosti kupř. k určité organizaci, která obdobné názory zastává, se jejíž členové se

Určité „organizační důvody“ směřující k obligatornímu zákazu shromáždění rozhodnutím úřadu jsou pak v § 10 odst. 2 zakotveny jako skutečnost, že shromáždění se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví¹⁸³ či na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelem a účastníky nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání¹⁸⁴.

Druhou subskupinu pak tvoří shromáždění, která lze zakázat fakultativně, tj. zákon připouští správní uvážení daného úřadu. Normativním základem je zde § 10 odst. 3 zákona, dle něhož úřad může shromáždění zakázat, má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění¹⁸⁵.

s těmito názory přinejmenším implicitně ztotožňují, a nelze tak v žádném případě tvrdit, že případný zákaz shromáždění je v těchto případech a priori mocenskou zvláštností či bezdůvodnou restrikcí „pokojného“ výkonu shromažďovacího práva.

¹⁸² Kupř. německá právní úprava preventivní zakazy připouští na základě zákona i ve světle judikatury, která opakovaně využívá možnosti preventivního zákazu v případě zastřené účelu shromáždění. K tomu srov. např. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 13. 4. 1994 „Osvětimská lež“, BVerfGE 90, 241, ovšem vždy pouze pro ochranu stejně významných hodnot jako právo shromažďovací za podmínky proporcionality, k tomu např. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 8. 2000 ve věci „Gegen Bild“ 1BVQ 23/00. Dostupné v analýze (omezení shromažďovacího práva) Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2009.

¹⁸³ Nejvyšší správní soud k tomu judikoval, že k pochodu bude kromě chodníku využita i vozovka a má se uskutečnit v době snížené viditelnosti. Dle Nejvyššího správního soudu musí být pro aplikaci tohoto zákonného imperativu existovat skutečně významné důvody, kupř. mimořádné soustředění chodců či vozidel či mimořádné omezení v obecném užívání pozemní komunikace, jejichž kumulace představuje potenciální ohrožení zdraví účastníků shromáždění. Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, čj. 5 As 26/2007-86. Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, sp. zn. 30 Ca 30/2007, musí jít o místo, na kterém lze s velkou pravděpodobností očekávat riziko újmy na zdraví, tj. místo nevhodné pro pořádání jakéhokoliv shromáždění, kdy nebezpečí musí být dáno samotnou povahou místa. K tomu však nutno namítnout, že různá shromáždění se svoji povahou mohou značně odlišovat (např. přítomnost či nepřítomnost dětí atd.), a proto je nutno bezpečnost každého shromaždiště posuzovat vždy s ohledem na individuální vlastnosti každého shromáždění.

¹⁸⁴ Judiciální reflexe tohoto ustanovení např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2000, sp. zn. 28 Ca 255/2000 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2000, sp. zn. 28 Ca 150/2000. Požadavek jednotlivých právně relevantních okolností v rámci rozhodnutí o zákazu konání shromáždění blíže např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 5. 2006, sp. zn. 29 Ca 120/2006. Velký problém jsou pak tzv. blokační shromáždění, která jsou jednoznačným příkladem zneužití shromažďovacího práva s cíle nikoliv jej standardně využít, ale zabránit v jeho využívání jiným. Podstata spočívá v tom, že svolavatel oznámí svoje shromáždění na maximální zákonem stanovenou dobu dopředu, a tím si „vyblokuje“ určité prostranství. Každý další svolavatel, který chce v již zabraném prostoru konat shromáždění, se musí s oznamovatelem prvního shromáždění domluvit. Nedomluví-li se, úřad později oznámené shromáždění musí s odkazem na zákonnou úpravu zakázat, aniž by měl možnost řešit kolizi jinými prostředky, přičemž obvykle pak shromáždění, které bylo důvodem pro zákaz, se následně vůbec nekoná. K tomu srov. též např. ČERNÝ, Petr. Ještě k blokačnímu shromáždění. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 11, s. 408 an. ISSN 1210-6410.

¹⁸⁵ Příkladem aplikace tohoto ustanovení na konkrétní dopravní obslužnost frekventované městské trasy v Brně může být rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2000, sp. zn. 30 Ca 246/2000. Ústavní

Současně tak lze říci, že esenciální obsahové důvody pro zákaz shromáždění jsou zakotveny v § 10 odst. 1 zákona, a naopak důvody spíše organizační povahy jsou zakotveny v § 10 odst. 2, 3 (první v zákazovém režimu obligatorním, druhá fakultativním), přičemž podle § 8 zákona úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavatel, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu, přičemž dle § 10 odst. 4 zákona, pakliže svolavatel takový návrh přijal, úřad již nemůže shromáždění z důvodů uvedených v § 10 odst. 2, 3 zakázat¹⁸⁶.

Konání zakázaného shromáždění je pro svolavatele přestupkem podle § 14 odst. 1 zákona, pakliže se na výzvu svolavatele nerozejde, bude podle § 12 odst. 1 rozpuštěno.

3.7.4.3. Shromáždění rozpuštěné

K rozpuštění shromáždění dojde tehdy, když shromáždění porušuje zákon v takovém rozsahu, že situaci nelze řešit jinak než jeho rozpuštěním¹⁸⁷ a jehož účastníci byli vyzváni zástupcem úřadu či příslušníkem Policie ČR, aby se pokojně rozešli s odůvodněním takového rozhodnutí. Lze jej nesporně chápat jako nejintenzivnější zásah do shromažďovacího práva¹⁸⁸.

soud se v nález ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 470/2000, správně vymezil proti jazykovému výkladu předmětného ustanovení založeném na kumulativním omezení dopravy i zásobování, neboť tento výklad neumožňuje reagovat na výrazné omezení pouze jedné z těchto komponent, i pokud to samo o sobě je rovněž v závažném zájmu obyvatelstva. Vhodnější je pak výklad teleologický pracující s účelem tohoto ustanovení, kterým je ochrana zájmů obyvatelstva. S tímto stanoviskem Ústavního soudu se nesporně lze ztotožnit.

¹⁸⁶ Jak konstatoval kupř. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 2. 5. 2006, sp. zn. 29 Ca 120/2006, je v případě zákazu shromáždění z důvodu konání jiného dříve ohlášeného kolidujícího shromáždění na stejném místě nezbytné doložit zcela konkrétní skutkové okolnosti, které takové rozhodnutí odůvodňují, tj. zejm. označení, čas a místo kolidujícího shromáždění, datum jeho oznámení a další relevantní skutečnosti.

¹⁸⁷ Při posuzování shromáždění, které nebylo zakázáno, je rozhodnutí o rozpuštění jistým aktem *ultima ratio*, tj. až po vyčerpání všech mírnějších možností zjednání nápravy, či v případě excesů jednotlivců až pokud zásahy vůči takovýmto narušitelům nevedly k obnovení pořádku. I v případě konání již zakázaného shromáždění má před úředním rozpuštěním přednost výzva svolavatel, aby shromáždění ukončil sám. Podrobný komentář k různým variantám a oprávnění příslušných zástupců veřejné moci srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 137 an.

¹⁸⁸ Méně intenzivními zásahy jsou kupř. zásah Policie ČR proti jednotlivým aktérům shromáždění podezřelým z páčání trestné činnosti v průběhu shromáždění, výzva k upuštění od porušování zákona pod pohrůžkou rozpuštění shromáždění, upuštění od policejní ochrany vůči probíhajícímu shromáždění aj. K tomu srov. též např. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 137 an.

Důvody pro rozpuštění shromáždění jsou různé a mohou se vzájemně kombinovat, přičemž jejich koncentrované zakotvení vymezuje § 12 zákona¹⁸⁹.

První skupinu tvoří konání zakázaného shromáždění dle § 12 odst. 1 zákona, které bude rozpuštěno z moci úřední, pakliže se účastníci nerozejdou na předchozí výzvu svolavatele. V tomto případě se nezkoumá faktický stav shromáždění a jeho konformita se zákonem, ale důvodem rozpuštění je samotná skutečnost, že shromáždění bylo zakázáno. Neposuzuje se tedy ani skutečnost, zda eventuálně důvody, pro které bylo shromáždění zakázáno, nadále trvají, tj. zda i na místě existují okolnosti, které by jeho zákaz dle § 10 odst. 1 - 3 zákona odůvodnily¹⁹⁰. Rozpuštění je v tomto případě obligatorním důsledkem předvídaným zákonem bez možnosti správního uvážení¹⁹¹.

Druhou skupinu důvodů pro rozpuštění shromáždění vytvářejí situace, kdy nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1 - 3 zákona, tj. pakliže tyto okolnosti existují fakticky na místě. To se týká shromáždění všech shromáždění s oznamovací povinností, ať již tato bylo splněna či nikoliv, jakož i shromáždění

¹⁸⁹ Judikatura ESLP považuje za vhodnější následné rozpuštění před preventivním zákazem, neboť až rozpuštění na místě reaguje na skutečný právní stav výkonu shromažďovacího práva a nikoliv na (více či méně přesné) domněnky o tom, jak v daném případě bude realizováno, srov. např. rozhodnutí Öllinger v. Rakousko ze 29. 6. 2006 či Alekseyev v. Rusko ze dne 21. 10. 2010.

¹⁹⁰ Kupř. potenciálně kolizní shromáždění ve smyslu § 10 odst. 2 písm. b) se na místě nakonec nesešlo, shromáždění je natolik nepočtené, že neomezuje dopravu a jeho původní zákaz podle § 10 odst. 3 pozbývá odůvodnění atd.

¹⁹¹ Velmi zajímavá je v této souvislosti ovšem judikatura. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 2. 2008, sp. zn. 2 As 17/2008, dospěl k významnému závěru, dle něhož ani konání zakázaného shromáždění samo o sobě obligatorní důsledek rozpuštění zakládat nemusí, a to dokonce, ani když jeho účastníci neuposlechnou výzvy, aby se dobrovolně rozešli. NSS zde argumentuje principem proporcionality a dospívá ke správnému závěru, že na dané situace nelze nahlížet formálně a důvod k násilnému rozpuštění shromáždění musí svým významem korespondovat a spočívat v konkrétních skutkových okolnostech na místě shromaždiště, což ani konání zakázaného shromáždění pokračující i po výzvě k rozchodu nemusí nutně za všech okolností býti, resp. takový zásah může být situaci na místě nepřiměřený. NSS zde jednoznačně postupuje cestou intencionalismu namísto textualismu a teleologického výkladu na místo jazykového, kdy jasným účelem dle shromažďovacího zákona je eliminovat shromáždění, která svojí skutečnou podobou na místě ingerují zákazy dle čl. 19 odst. 2 Listiny, a veškerá ostatní opatření (zákaz oznámeného shromáždění aj.) jsou pouze určitou snahou omezit konání takto problémových shromáždění, ovšem stále s dovětkem, že rozhodující je vždy konkrétní situace na místě, neboť pouze ta je sama o sobě výkonem shromažďovacího práva. NSS navíc takto postupuje analogicky s normativním vztahem mezi oznámením a možností konat neozámené oznámení, které podléhalo oznamovací povinnosti. Odmítnutí automatického rozpuštění shromáždění zakázaného je tak stejným postupem jako v případě posuzování konání shromáždění neozámeného, které oznámeno být mělo, tj. rozhodující je stav na místě. Skutečnost, že se v této věci NSS důsledně drží smyslu zákona, a to dokonce i proti jeho explicitního doslovnému znění, je zde nutno jednoznačně ocenit a se závěry NSS se ztotožnit. Nyní projednávaná novela shromažďovacího zákona (bliže viz část IV. této práce) rozpor normativní úpravy s judikaturou řeší ve prospěch judikatury, a rozpuštění zakázaného shromáždění nově formuluje jako fakultativní.

spontánního. Rozpuštění je i v tomto případě obligatorním důsledkem předvídaným zákonem bez možnosti správního uvážení.

Třetí skupinu důvodů pro rozpuštění tvoří situace, kdy shromáždění konané ve večerních hodinách pokračuje i po stanovené době pro jeho ukončení ve smyslu § 9 zákona¹⁹², jehož cílem je zamezení nepřiměřenému rušení nočního klidu. Ani zde se nezkoumá faktický rozsah tohoto rušení na místě (intenzita hluku apod.), ale k rozpuštění postačuje naplnění formálního kritéria, že shromáždění trvá i po stanovené době a účastníci se dobrovolně nerozešli po výzvě svolavatele. I v tomto případě chybí diskreční pravomoc úřadu a shromáždění musí být při splnění zákonné hypotézy rozpuštěno.

Čtvrtou skupinou jsou pak důvody spojené s vážným porušením povinností účastníků v průběhu shromáždění, která zakládají riziko ohrožení života či zdraví druhých a případně páchaní jiné trestné činnosti. Důvodem je zde porušení zákazů formulovaných v § 7 odst. 3, 4 zákona, dle nichž účastníci shromáždění nesmějí mít u sebe střelné zbraně nebo výbušniny, a současně u sebe nesmějí mít ani jiné předměty, jimiž lze ublížit na zdraví, lze-li z okolností nebo z chování účastníků usuzovat, že mají být užity k násilí nebo pohrůzce násilím. Formulován je zde rovněž zákaz mít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci¹⁹³. Zde se tak jedná o kontrolu základních povinností účastníků shromáždění na místě.

Vzhledem k závažnosti možných rizik a obligatornímu rozpuštění i v případě méně závažných, a nadto příp. na místě fakticky neexistujících poruch (kupř. rozpuštění pro překročení večerní doby shromáždění, i pokud hladina hluku noční klid neruší, viz výše) je poněkud překvapivé, že paradoxně v případě této čtvrté skupiny je rozpuštění shromáždění fakultativní a tím v mezích diskrece správního orgánu, což zakládá oproti předchozím skupinám velmi nekonzistentní a neproporcionální úpravu.

Pátou skupinu rozpuštěných shromáždění jsou případy, kdy účastníci shromáždění páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jiným způsobem, zejména

¹⁹² K obecnému významu počítání lhůt v právu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 či Nejvyšší správní soudu v rozsudku ze dne 21. 2. 2008, sp. zn. 2 As 17/2008.

¹⁹³ K otázce maskování kuklami účastníků extremistických shromáždění např. ČERNÝ, Petr. Shromažďování extremistů v obci. *Veřejná správa*. 2004, roč. 15, č. 31, s. 8, 25. ISSN 1213-6581.

zákrokem proti jednotlivým pachatelům. Zde je jednoznačně vyjádřena subsidiarita rozpuštění v tomto případě, které je postupem ultima ratio, pokud se nepodaří situaci vyřešit individuálními zásahy. Zákonný text jasně zakládá mnohost takovéto trestné činnosti, aby byla naplněna hypotéza této normy, tj. nepostačuje trestná činnost jednoho účastníka. Zajímavá je rovněž terminologie, kdy zákon hovoří o tom, že jsou trestné činy páčány, avšak v daném procesním stadiu se může z právního hlediska jednat nanejvýš o podezření, neboť podle čl. 40 odst. 1 Listiny může o vině za trestný čin rozhodovat pouze soud. Rozpuštění je i v tomto případě fakultativní dle správní diskrece¹⁹⁴.

Konečně šestou skupinou jsou rozpuštěná shromáždění, která nemají oznamovací povinnost, což představuje určitá specifika. Především zde nevykonává svoji rozhodovací působnost zástupce úřadu, neboť na obligatorně neoznamovaná shromáždění úřad své zástupce nevysílá, a contr. § 4 odst. 2 zákona. Současně odpadá možnost rozpuštění podle první a třetí skupiny případů, neboť neoznamované shromáždění nemůže být zakázáno, a z důvodu jeho neoznámení nemůže být určena ani večerní doba povinného ukončení.

Naopak typickým případem, kdy k rozpuštění může dojít, jsou případy páté skupiny. Působnost vůči neoznamovaným shromážděním zde vykonává Policie ČR a v rámci eliminace trestné činnosti na shromáždění si lze představit jako důsledek i jeho rozpuštění.

Konečně pak případy ve druhé a čtvrté skupině obsahující typické přestupky účastníků přímo proti shromažďovacímu zákonu, které zároveň nemusí zakládat jiný delikt, je nutno řešit individuálně a též v závislosti na tom, o který typ neoznamovaného shromáždění se v daném případě jedná. Obecně platí, že pokud kterýkoliv z těchto deliktů přeroste v přestupek či dokonce trestný čin, automaticky se aktivuje možnost

¹⁹⁴ Ústavní soud kupř. v nálezu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15 v intencích judikatury ESLP konstatoval preferenci rozpuštění shromáždění před jeho zákazem s tím, že „opatření preventivního charakteru sloužící k potlačení svobody shromažďování (či svobody projevu), kromě případů podněcování násilí či odmítání principů demokracie, jakkoli šokující či neakceptovatelné mohou určité názory či slova připadat státním orgánům a jakkoli nelegitimní mohou vyřčené požadavky být, dělají demokracii "medvědí službu" a často ji dokonce ohrožují“.

zásahu orgány Policie ČR, které mohou mít za následek opět i rozpuštění shromáždění, i když primárně směřují vždy proti individuálním delikventům¹⁹⁵.

Současně však nutno zdůraznit, že i neoznamované shromáždění naplňující účel § 1 odst. 2 zákona zůstává plně podřazeno regulaci shromažďovacího zákona, a neužijí se tak pouze ustanovení týkající se oznamovací povinnosti a reakce na její splnění či nesplnění, anebo týkající se účasti zástupce úřadu na daném shromáždění. Ostatní povinnosti účastníků se však vztahují i na neoznamovaná shromáždění, a je pouze nutné hodnotit je individuálně ve vztahu k účelu shromáždění¹⁹⁶.

Lze uzavřít, že současný normativní rámec založený zákonem o právu shromažďovacím je zatížen různými nedostatky vyplývajícími z určité zastaralosti předmětného zákona, jehož úprava (i přes některé průběžné dílčí novelizace) v mnohém již nijak nezohledňuje vývoj, kterým shromažďovací právo na našem území prošlo za více než 25 let od vzniku tohoto zákona.

K tomu je zatížen samozřejmě řadou nepřesností, nejednoznačných či judiciálně nebo doktrinárně již překonaných ustanovení, což spolu s jeho velmi omezenou provázaností s později vzniklými základními procesními předpisy (současný správní řád a soudní řád správní) činí z tohoto zákona souhrn pravidel, která nelze číst bez paralelní judikatury především Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, jenž vytvořily řadu významných doktrín k jeho (mnohdy extenzivní) interpretaci, přičemž v obecné dimenzi výkonu shromažďovacího práva je pak samozřejmě klíčová i judikatura ESLP.

Současně však nutno připomenout, že mnohé z výše konstatovaných nedostatků současné podoby shromažďovacího zákona by měla odstranit jeho rozsáhlá novela nyní projednávaná ve 3. čtení v Poslanecké sněmovně, jejímž obsahem se budu podrobněji

¹⁹⁵ Kupř. v rámci čtvrté skupiny by mohlo jít o nedovolené ozbrojování či ohrožení zdraví třetích osob. Ve skupině druhé pak kupř. o hanobení národa nebo rasy, rozněcování rasové nenávisti, schvalování trestného činu atd.

¹⁹⁶ Kupř. tak účastníci honu jsou z povahy věci vybaveni příslušnými loveckými zbraněmi, aniž by tím porušovali § 7 odst. 3 zákona, účastníci náboženského obřadu neporušují § 7 odst. 4 zákona při obřadem předepsaných částečně zahalených tvářích apod.

zabývat v části IV. této práce a která by tak měla znamenat významný kvalitativní posun v úpravě výkonu shromažďovacího práva na našem území.

IV. Právo shromažďovací v nadstátních pramenech a jiných ústavních systémech

4.1. Mezinárodní právo veřejné

V oblasti mezinárodního práva veřejného jsou pro nás v rámci tematiky této práce klíčovým pramenem prezidentské mezinárodní smlouvy, resp. ty z nich, které náleží do skupiny tzv. mezinárodních smluv o lidských právech ve smyslu příslušných nálezů Ústavního soudu ČR¹⁹⁷, jakož samozřejmě i judikatura realizovaná na jejich základě, což platí především pro extenzivní a velmi bohatou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP).

Normativní zakotvení shromažďovacího práva na nadstátní úrovni je standardní součástí komplexních, či na politická nebo osobní práva specificky zaměřených katalogů lidských práv na univerzální i regionální úrovni. Jeho největší slabina odpovídá obecné hlavní slabině mezinárodního práva veřejného, kterým je jeho velmi omezená nadstátní vymahatelnost v případě nesouhlasu dotčeného signatářského státu.

Mechanismus ESLP se systémem individuálních stížností a přímých sankčních důsledků pro poškozující stát je určitou výjimkou z tohoto pravidla, nicméně i zde je základem vůle států tuto závaznost akceptovat. Níže nabízený přehled je toliko základní informací v rozsahu potřebném pro zaměření této práce, přičemž pro podrobnější informace existuje velké množství specializované literatury¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Srov. za všechny především úvodní průlomový náleží Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002.

¹⁹⁸ Např. SUDRE, Frédéric. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 8021014857., POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6., dopl. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. Právnické učebnice (C. H. Beck). ISBN 9788074003981., MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6., upr. a dopl. vyd. Brno: Doplněk, 2014. ISBN 9788072393183 či ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010. Beckova skripta. ISBN 9788074003189. Za všechny cizojazyčné pak alespoň 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.

Nejprve nutno zmínit, že právo shromažďovací nalezlo své zakotvení již ve **Všeobecné deklaraci lidských práv (dále VDLP)**. Tento dokument, přijatý jako rezoluce VS OSN roku 1948 sice není formálně závazným¹⁹⁹, přesto je dlouhodobě velmi významným a respektovaným katalogem, který je začasťe užíván i evropskými ústavními soudy, nevyjímaje ten český²⁰⁰. Použitá formulace představuje pouze stručné zakotvení spolu s právem sdružovacím v čl. 20, dle něhož má každý právo na svobodu pokojného shromažďování a sdružování. Formulace je elementárním vyjádřením esenciality předmětného práva bez formulace možných omezení, přičemž významná je všeobecnost takto zakotveného práva spojená s jeho přiznáním „každému“, přičemž tvoří vhodně formulovaný základ dalších mezinárodních i ústavních dokumentů.

Základním univerzálním právně závazným dokumentem semikomplexního obsahu je **Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále MPOPP)** vyhlášený jako č. 120/1976 Sb., který zakotvuje právo shromažďovací explicitně v čl. 21. Dle tohoto ustanovení se uznává právo na pokojné shromažďování, jehož výkon 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.

Ke generelní klauzuli předmětného ustanovení konstatující existenci tohoto práva nutno především podotknout, že jeho explicitní podoba představuje slabší vyjádření oproti většině ostatních práv zakotvených v MPOPP²⁰¹, neboť není formulováno slovy „každý má právo“, ale pouze „uznává se právo“. Z toho lze dovodit, že MPOPP nezaručuje nutně všeobecnost shromažďovacího práva ani na úrovni základní klauzule a představuje v tomto ohledu neúplný normativní apel na právní řády signatářských států. Hovoříme zde však pouze o normativním základu, neboť deficit předmětné formulace

¹⁹⁹ K jejímu významu a vlivu na další později přijímané dokumenty např. POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6., dopl. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 95. ISBN 9788074003981.

²⁰⁰ Blíže k významu a roli v judikatuře např. SUDRE, Frédéric. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 79 an. ISBN 8021014857.

²⁰¹ Srov. např. zakotvení svobody svědomí a náboženství v čl. 18, svobody projevu v čl. 19 či práva sdružovacího v čl. 22.

v žádném případě není takový, aby jej nemohla překlenout judikatura Výboru pro lidská práva²⁰² či národní ústavní soudy signatářských států.

MPOPP poskytuje garanci pouze „pokojnému“ shromažďování, což činí v souladu s většinou ústavních úprav evropských států (viz dále). Explicitně zde naopak není zdůrazněn jiný běžný požadavek na ústavní úrovni, in concreto požadavek neozbrojených shromáždění, či explicitně formulovaný zákaz nastolení povolovacího režimu pro výkon předmětného práva. Zdůrazněn je však zákaz jakýchkoliv omezování výkonu tohoto práva s výjimkou oblastí explicitně stanovených Paktem.

Tyto oblasti přípustných zásahů do předmětného práva spočívající v možných omezeních z důvodu národní či veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku a ochrany veřejného zdraví, morálky či práv a svobod jiných představují standardní vyjádření běžné i na ústavních úrovních signatářských států Paktu.

Totéž lze pak konstatovat i o formální podmínce zákona potřebného k zakotvení takovýchto změn, jakož i k podmínce materiální, že se musí jednat o opatření v demokratické společnosti nutná. Tato pravidla tak zesilují imperativ Paktu vůči ústavním řádům signatářských států a vylučují legitimitu prvku mocenské svévole, zneužití předmětných omezení či obcházení zákonodárského sboru mocí výkonnou.

Zajímavostí je zakotvení práva shromažďovacího i v jiném univerzálním, avšak svojí osobní působností parciálním mezinárodním dokumentu, kterým je **Úmluva o právech dítěte**, vyhlášená jako č. 104/1991 Sb., která je velmi důležitým a komplexním katalogem lidských práv dětí²⁰³, která náleží do různých klasifikačních skupin a jejichž jednotlivým prvkem je právě souvztažnost k dětem.

Dle čl. 15 této Úmluvy zakládající současně právo dětí na svobodné shromažďování a sdružování, se uznává právo dítěte na pokojné shromažďování, jehož výkon nesmí být žádným způsobem omezován s výjimkami, jež stanoví zákon a jež jsou nutné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti,

²⁰² Srov. jeho postavení v čl. 28 an. MPOPP. Srov. též např. KUBA, Jaroslav. *Filosofie lidských práv a právo*. 2. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, 1999, s. 60 an. ISBN 80-708-2540-5.

²⁰³ Dle čl. 1 Úmluvy je dítětem každá lidská bytost, která je mladší osmnácti let, pokud není stanoveno jinak v právním řádu, který se k dítěti vztahuje.

veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Ustanovení je tak identické s dikcí práva shromažďovacího dle MPOPP. Význam paralelního zakotvení stejného znění předmětného práva specificky pro sociální kategorii dětí spočívá především ve vyloučení pochybností o jeho přiznání i nezletilým.

V evropském regionálním kontextu lze za klíčový považovat již v úvodu kapitoly zmíněný (a ve světle samostatně stojících Protokolů a extenzivní judikatury komplexní dokument přijatý na úrovni Rady Evropy²⁰⁴ s názvem **Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách** z roku 1950 (dále **EÚLP**), u nás vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.²⁰⁵ Zde je právo shromažďovací zakotveno v čl. 11 spolu s právem sdružovacím, dle něhož má každý právo na svobodu pokojného shromažďování, přičemž výkon těchto práv lze omezit pouze zákonem²⁰⁶, je-li to v demokratické společnosti nezbytné v zájmu národní či veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví, morálky nebo práv a svobod jiných²⁰⁷, což však nebrání přijetí zákonných omezení pro příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy²⁰⁸.

Formulace je tak obdobná Paktu, nicméně lze identifikovat některé odlišnosti. Především je zde zakotveno shromažďovací právo v univerzální podobě jako právo „každého“ a ustanovení je spojeno se zakotvením práva sdružovacího. Formulace předmětného práva, resp. možností jeho omezení, je ve srovnání s Paktem obsáhlejší, neboť jej na rámec Paktu připouští i pro „předcházení nepokojům a zločinnosti“ a je rovněž explicitně připuštěno omezení na osobním principu, in concreto pro příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy²⁰⁹.

²⁰⁴ K systému ochrany lidských práv v Evropě např. též KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 266 an. ISBN 807357179X. Či KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 309 an. ISBN 8086898989.

²⁰⁵ Specifické je postavení EULP v právu EU, kterým se budu zabývat níže v této kapitole.

²⁰⁶ K tomu např. též judikát Sunday Times (1979) a dále též podrobněji rozebíraný rozsudek Ezelin v. Franice.

²⁰⁷ Judikatura se podrobně věnuje rovněž otázce legitimních podmínek pro přesun oznámeného shromáždění za účelem ochrany těchto hodnot do jiného místa. K tomu např. rozsudek ze dne 29. 9. 2006, *Öllinger proti Rakousku*.

²⁰⁸ Doktrinárně je i zde dovozováno, že právo shromažďovací představuje lex specialis vůči svobodě projevu. K tomu ČAPEK, J. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: komentář s judikaturou*. Praha: Linde, 2010. 2 sv. s. 534. ISBN 978-807-2017-898. Zdůrazňována je zde nikoliv pouze svoboda projevu stricto sensu, ale rovněž právo na ochranu osobního názoru, a potažmo tak současně svoboda myšlení. K tomu cit. dílo na s. 535 a tam citovaný rozsudek Young, James a Webster.

²⁰⁹ ESLP ve své judikatuře dovedl existenci oznamovací povinnosti pro výkon shromažďovacího práva dle EULP z důvodu ochrany hodnot obsažených v čl. 11 odst. 2 EULP, kdy absence předchozího

Lze tak říci, že právo shromažďovací je v EULP zakotveno ve srovnání s Paktem obsáhleji a částečně specifickěji, přičemž však těžiště tohoto většího rozsahu je převážně v oblasti připuštěné větší omezitelnosti tohoto práva²¹⁰.

Významná interpretace normativního základu shromažďovacího práva byla provedena kupř. v rozhodnutí Platform. v. Rakousko, kde se soud vyjadřoval především k otázce práva na demonstraci oproti právu na kontrademonstraci, která je sama o sobě na jedné straně výkonem shromažďovacího práva, současně však při absolutní deregulaci jejího výkonu by mohla zakládat paralyzaci demonstrace původní, a tím i shromažďovacího práva účastníků první demonstrace. Poměr demonstrace a kontrademonstrace je tak ve své podstatě kolizí výkonů shromažďovacího práva dvou (či více) názorově kontrapozičních skupin, a dle tohoto esenciálního základu by měl být posuzován.

Soud k této otázce judikoval, že jakkoliv může být demonstrace v názorovém rozporu s názory jednotlivců stojících mimo ni, nelze připustit, aby se tento nesouhlas manifestoval fyzickým napadením demonstrantů či aby demonstranty paralyzovala obava z takového jednání, neboť tím by docházelo k nepřipustnému omezení výkonu shromažďovacího práva demonstranty. To lze interpretovat jako omezení práva kontrademonstrace tak, aby bylo možno současně realizovat shromažďovací právo různých názorových skupin a stanovisko jedné nemohlo být eliminováno stanoviskem druhé.

Současně lze v tomto judiciálním postoji identifikovat i akcent na sepletí výkonu shromažďovacího práva výhradně s verbální složkou vyjadřování postojů demonstrantů, což pochopitelně platí oboustranně, neboť ani demonstranti se nemohou uchýlovat k jakékoliv fyzické agresi. Uvedené pravidlo je tak nejen vyjádřením proporčního

oznámení není sice vždy automatickým důvodem k rozpuštění, avšak současně s ohledem na konkrétní okolnosti nelze ani vyloučit, že by jako důvod rozpuštění v konkrétním případě postačovat mohla. Srov. k tomu např. rozsudek *Balcik v. Turecko* z 29. 11. 2007 či rozsudek ze dne 7. 10. 2008, *Eva Molnar proti Maďarsku*, stížnost č. 10346/05.

²¹⁰ Doktrinárně je traktován Soudem používaný test legitimacy omezení shromažďovacího práva z důvodu ochrany jiných hodnot dle čl. 11 odst. 2 EULP jako kumulativní splnění následujících požadavků: 1, Zákonný základ omezení (dle judikatury pojem „zákon“ chápán v materiálním významu), 2, Omezení sleduje nejméně jeden legitimní cíl dle čl. 11 odst. 2 EULP a 3, Omezení je v demokratické společnosti k dosažení daných cílů nezbytné. K tomu KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 542 an. ISBN 9788073803353.

poměru výkonu shromažďovacího práva na demonstracích vs. kontrademonstracích, ale rovněž odmítnutím fyzické agrese v souvislosti s výkonem tohoto práva.

Soud v této souvislosti identifikoval rovněž horizontální dimenzi shromažďovacího práva ve spojení s povinností státu zajistit nerušený výkon shromažďovacího práva demonstrantům příp. i pozitivním zásahem proti jiným narušitelům nenáležícím do systému veřejné moci. Současně však odpovědnost státu shledal jako vázanou k přijetí rozumných a přiměřených opatření, což má představovat referenční kritérium posuzování, zda orgány veřejné moci učinily k ochraně výkonu práva shromažďovacího patřičné kroky²¹¹.

Jinými slovy tak soud potvrdil horizontální dimenzi shromažďovacího práva a povinnost aktivní činnosti státu k jeho garanci, současně však zvolil poměrně volné kritérium posuzování, zda byl tento požadavek splněn, jenž není vázáno na výsledek (tj. zda shromáždění nebylo narušeno), ale na přijatá opatření (tj. zda orgány veřejné moci učinily rozumná a přiměřená opatření, aby nebylo narušeno). Otázkou tak zůstává přesný obsah posuzování „rozumnosti“ použitých opatření, jakož i posuzování hranice, jaké jednání je již považováno za narušení výkonu shromažďovacího práva v dané situaci.

Jiným příkladem je judikát *Ezelin v. Francie*, v němž se soud zabýval několika aspekty formální určitosti zákonných norem, které v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 2 EULP vytvářejí možná omezení shromažďovacího práva. In concreto se jedná o odpovídající přístupnost předmětného pramene a současně dostatečnou určitost daného pravidla.

Současně pak soud akcentoval, že normativní pojem přípustných omezení dle čl. 11 odst. 2 EULP je nutno vztáhnout nejen na podmínky před shromážděním či v jeho průběhu, ale rovněž po jeho ukončení. Soud takto dovodil významnou skutečnost, že rovněž sankce udělované následně po skončení shromáždění plně podléhají požadavkům předmětného ustanovení, tj. že není možno je udělovat mimo formu či daným ustanovením připuštěné okruhy omezení.

²¹¹ Požadavek pozitivního jednání státu za účelem ochrany shromáždění srov. též např. v rozsudku ze dne 3. 5. 2007, *Baczskowski a další proti Polsku*.

Posledním příkladem pro potřeby této kapitoly může být regionální semikomplexní úmluva z mimoevropského kontinentu, a tedy na rozdíl od předchozích u nás nezávazná, in concreto **Americká úmluva o lidských právech** z roku 1969. Shromažďovací právo je zde zakotveno v čl. 15, dle něhož se uznává právo na pokojné shromažďování beze zbraní, jehož výkon 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 druhých.

Formulace je podobně jako v případě Úmluvy o právech dítěte v podstatě identická s formulací v MPOPP, nad jejích rámec však obsahuje požadavek, že shromáždění musí být neozbrojená. Tím je posílen akcent nenásilného výkonu shromažďovacího práva v souladu s některými vnitrostátními katalogy lidských práv. Jinak pochopitelně unifikace vyjádření předmětného práva na různých nadstátních úrovních přispívá k sjednocení požadavků i možnosti plného vzájemného propojení judikatury různých orgánů předmětné úmluvy aplikujících.

4.2. Právo Evropské unie

V právu EU coby právním systémem sui generis kombinujícího prvky práva mezinárodního, vnitrostátního a vlastních autonomních řešení bylo právo shromažďovací dlouhou dobu obsaženo pouze díky judikatuře SDEU (tehdy ESD)²¹², která mnohdy velmi extenzivně reagovala na značný deficit komplexní autonomní úpravy lidských práv²¹³ v primárním právu EU²¹⁴.

²¹² Za všechny lze zmínit alespoň judikát Schmidberger v. Rakousko z roku 2000. Právo shromažďovací do kategorie soudcovsky nalezených základních práv v EU samozřejmě rovněž náleželo. K obsahu tohoto judiciálního „katalogu“ lidských práv v té době srov. komplexně např. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Lidská práva v intencích *acquis communautaire*. *Právní rozhledy*. 2002, roč. 6, či ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Formální základy evropského unijního práva lidských práv. *Právník*. 2003, č. 6, s. 595.

²¹³ Rozbor jednotlivých fragmentů základních práv v tehdejšímu právu ES/EU ve znění změn po Nicejské smlouvě před nastolením současného stavu na základě Lisabonské smlouvy srov. např. BLAHOŽ, Josef, Josef SKÁLA a Karel KLÍMA. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 477 an. ISBN 8086473481.

²¹⁴ Právní základ pro soudcovské dotváření práva byl stanoven v tehdejší čl. 282 odst. 2 tehdejší SES (dnes SFEU), přičemž doktrína konstatuje, že i přes absenci jakéhokoliv psaného katalogu lidských práv v tehdejšímu primárním právu byl vytvořen obsáhlejší a diverzifikovanější katalog, než jaký představuje systém EULP s judikaturou ESLP. Srov. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011, s. 117 an. ISBN 9788074003332.

Výrazná změna nastala až přijetím Lisabonské smlouvy, s níž je spojen vznik závaznosti komplexního autonomního katalogu lidských práv na úrovni EU v podobě Listiny základních práv EU²¹⁵, která je (spolu s komplementárním použitím EULP, viz dále) v současné době klíčovým normativním základem shromažďovacího práva v právním řádu EU, a to pochopitelně především ve světle judikatury SDEU. Obdobně jako v případě pramenů mezinárodního práva nabízím níže toliko základní informace v rozsahu potřebném pro zaměření této práce, a pro podrobnější informace odkazuji na velké množství specializované literatury²¹⁶.

V právu EU lze zakotvení práva shromažďovacího identifikovat ve dvou základních úrovních. Tou první je primární právo EU reprezentované především již zmíněnou Listinou základních práv EU (dále LZPEU), která se od změn založených Lisabonskou smlouvou stala právně závazným dokumentem dle čl. 6 odst. 1 SEU o právní síle primárního práva EU. Práva, svobody a zásady v LZPEU obsažené nutno interpretovat v souladu s obecnými ustanoveními v její hlavě VII, a s přihlédnutím k Vysvětlením k LZPEU²¹⁷, přičemž jak uvádí čl. 52 odst. 7 LZPEU, soudní orgány EU i členských států náležitě přihlížejí k těmto Vysvětlením ve své činnosti²¹⁸.

²¹⁵ Původním názvem „Charta základních práv EU“, která se měla stát integrální součástí Evropské Ústavy.

²¹⁶ Česky psaná kupř. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice. ISBN 9788074003332., BLAHOŽ, Josef, Josef SKÁLA a Karel KLÍMA. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 8086473481 či KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 9788073803353. Z cizojazyčné potom např. Craig, P., De Búrca, G.: *EU Law, text, cases and materials*. Oxford, 2007, Chalmers, D. *European Union law: cases and materials*. Cambridge University Press, 2010, Peers, S. et al. *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary* Oxford: Hart Publishing, 2014.

²¹⁷ Vysvětlení sice nemají formální právní závaznost, poskytuje však velmi cenné informace k interpretaci jednotlivých článků LZPEU, jejich jednotlivých zdrojů a významu předmětných ustanovení, a to především ve vazbě na EULP, ale i jiné úmluvy, zakladatelské smlouvy primárního práva EU a někdy dokonce též judikaturu. Jak hovoří již Preambule k těmto Vysvětlením, byla vyhotovena a posléze i aktualizována pod vedením prezidia Evropského konventu, přičemž ačkoliv sama nemají právní závaznost, jsou cenným výkladovým nástrojem Listiny. Toto řešení je v kontextu vnitrostátních i nadstátních katalogů lidských práv zcela originální a ojedinělé, přičemž jej lze jednoznačně hodnotit jako velmi vhodný nástroj další autentické interpretace textu LZPEU.

²¹⁸ Velmi významná je zde především na úrovni normativního práva formulovaná povinnost přihlížet k těmto Vysvětlením i soudními orgány členských států. Obsah Vysvětlení tak pro soudy závazné není, ale povinnost k nim přihlížet závazná je. Lze souhlasit s doktrínou, dle které by závaznost Vysvětlení fakticky podřídila soudní orgány vůli jeho tvůrců, tj. politiků coby členů Konventu, což by bylo pochopitelně naprosto nepřipustným zásahem do působnosti orgánů moci soudní. Srov. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice. ISBN 9788074003332.

Druhou úroveň pak reprezentuje EULP (viz výše), která má v ochraně lidských práv v EU přinejmenším subsidiární a výkladovou roli. Dle čl. 6 odst. 2 a 3 SEU Evropská unie přistoupí k EULP, přičemž základní práva zaručená Úmluvou a vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva EU. Nutno dále podotknout, že všechny členské státy EU jsou zároveň signatářskými státy EULP.

Z toho vyplývá, že tuto druhou úroveň ochrany lidských práv v EU reprezentovanou Úmluvou by bylo možno dále diferencovat na okruh postavení Úmluvy ve vztahu k EU na základě SEU a LZPEU, a okruh postavení Úmluvy ve vztahu k EU na základě totožných závazků členských států unie vůči Úmluvě. Tento druhý okruh druhé úrovně zkoumaného vztahu přesahuje tematické vymezení této práce i jejího zaměření, a níže proto stručně přiblížím pouze okruh první, tj. význam práva shromažďovacího v systému EULP založený přímo primárním právem EU²¹⁹.

V samotném textu LZPEU²²⁰ je právo shromažďovací zakotveno v čl. 12 odst. 1, dle něhož má každý právo na svobodu pokojného shromažďování, přičemž předmětné ustanovení zakládá současně i svobodu sdružovací, jakož i svobodu koaliční. Samotný normativní základ práva shromažďovacího je tedy velmi stručný, a kromě požadavku pokojnosti nezakládá žádné jiné jeho atributy, a ani možnosti či podmínky jeho omezení²²¹. V tomto ohledu je tak zakotvení předmětného práva překvapivě úsporné, a to i oproti mnohem dříve přijatým výše popsaným relevantním mezinárodním úmluvám.

Pro identifikaci postavení práva shromažďovacího na základě LZPEU²²² mají dále velký význam obecná výkladová ustanovení hlavy VII. LZPEU. Dle čl. 52 odst. 1 tak každé omezení výkonu práv a svobod uznaných v LZPEU musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou

²¹⁹ Doktrinárně je na základě čl. 6 odst. 2 SEU zároveň dovozováno, že SDEU ani jiné orgány EU nesmějí ani pro futuro redukovat již dosažený obsah lidských práv a současně jsou povinny jej dále rozvíjet, včetně případné formulace nových práv. K tomu srov. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011, s. 117. ISBN 9788074003332.

²²⁰ Podrobný rozbor dokumentu např. TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011, s. 126 an. ISBN 9788074003332.

²²¹ Dle Vysvětlení k LZPEU je smysl čl. 12 odst. 1 totožný s příslušným ustanovením EÚLP, avšak jeho rozsah je širší, protože je možno jej uplatňovat na všech úrovních, včetně evropské. V kontextu s čl. 52 odst. 3 LZPEU nemohou přípustěná omezení tohoto práva překročit limity, které čl. 11 odst. 2 EÚLP považuje za omezení zákonná.

²²² Podrobněji srov. např. KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 398 an. ISBN 9788073803353.

být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu uznávaného EU nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

Ve vztahu k paralelnímu zakotvení shromažďovacího práva v EULP je dále důležité ustanovení čl. 52 odst. 3 LZPEU, dle něhož pakliže LZPEU obsahuje práva odpovídající právům zaručeným v EULP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá EULP, což nebrání tomu, aby právo EU poskytovalo širší ochranu. Z toho vyplývá, že pro působení práva shromažďovacího v právu EU není limitou relativně velmi redukované vyjádření v LZPEU, ale toto nutno interpretovat ve světle zakotvení práva shromažďovacího v EULP (viz výše) samozřejmě včetně přípustných omezení v EULP stanovených, přičemž právo EU může založit ve srovnání s Úmluvou širší rozsah daného práva.

Interpretační pravidlo ve vztahu k reflexi shromažďovacího práva v ústavních tradicích společných členským státům je pak obsaženo v čl. 52 odst. 4 a 6 LZPEU, dle nichž pakliže LZPEU uznává základní práva vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi, přičemž k vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být rovněž přihlíženo v souladu s podmínkami stanovenými v LZPEU.

Tím je tak ve vztahu k chápání obsahu práva shromažďovacího založen mezi evropskou a národní úpravou systém obousměrného působení, kdy evropská aplikace čerpá z vnitrostátních ústavních tradic a současně sama stanovuje podobu jejich reflexe v právu EU.

Díky tomu dochází nejen k posílení unifikace předmětné úpravy v členských státech, ale současně i k difúznímu průniku daných úprav prostřednictvím vnitrostátní aplikace LZPEU zahrnující tak ve všech státech nejen prvek evropský, ale zároveň abstrahovanou složku zakotvení shromažďovacího práva v podobě společné členským státům, která se tímto povyšuje na součást předmětného evropského pravidla na základě LZPEU. Originalita tohoto řešení je imanentní postavení právního řádu EU coby systému sui generis.

Lze říci, že současné zakotvení základních práv a potažmo shromažďovacího práva na úrovni EU představuje moderní, komplexní a ucelený systém ochrany s velkým

potenciálem a dynamikou dalšího rozvoje ať již pro velký význam soudcovského dotváření, vícezdrojový obsah složený z vícero úrovní vertikálních i horizontálních a pro futuro otevřený systém pro další vývoj, což jsou skutečnosti v podstatě nezávislé i na současném převážně euroskeptickém vývoji v Evropě.

4.3. Ústavní zakotvení ve vybraných evropských státech

Nyní se ve stručné normativní reflexi zaměřím na podobu zakotvení shromažďovacího práva v ústavách vybraných evropských států²²³. Pro jednotné kritérium této reflexe a naplnění účelu této pasáže pro moji práci budu pracovat pouze s ústavními úpravami, a to až na výjimky bez zahrnutí prováděcích zákonných norem či judikatury, jejichž analýza by dalece přesáhla kapacitní možnosti této práce²²⁴. Účelem této subkapitoly je tak toliko základní informace, analýza a komparace o ústavním zakotvení shromažďovacího práva v evropském prostoru bez aspirace jeho zhodnocení v komplexu právních řádů daných států.

Především lze konstatovat, že právo či svoboda shromažďovací je standardní součástí všech zde sledovaných ústavních katalogů lidských práv evropských států²²⁵, což potvrzuje jeho postavení v rámci recentních katalogů²²⁶ coby jejich imanentní součástí reflektující svobodu projevu v kolektivním významu²²⁷ a podmiňující řádnou realizaci řady dalších souvisejících práv osobních i politických, přičemž vždy existuje velmi bohatá soudní judikatura s nezbytným konstitutivním významem zejména v případě stručnějších úprav (daných zpravidla některými doposud platnými „předválečnými“

²²³ Texty ústav Belgie, Dánska, Finska, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko a Švédsko dle překladu KLOKOČKA, Vladimír a Eliška WAGNEROVÁ. *Ústavy států Evropské unie: ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko, Velké Británie*. Praha: Linde, 1997. ISBN 8072010565. Texty ústav Bulharska, Chorvatska, Makedonie, Rumunska, Rusko, Slovensko, Slovinsko a Ukrajiny dle překladu in PAVLÍČEK, Václav. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy: sborník statí a texty ústav*. Praha: Vodnář, 1999. ISBN 8085889293....a texty ústav Ukrajiny, Estonsko Litvy a Lotyšsko dle překladu in PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy: texty ústav zemí střední a východní Evropy a statí*. Praha: Vodnář, 2001. ISBN 808588948X.

²²⁴ Odkazy k zákonné úpravě významných institutů práva shromažďovacího v komparaci s naší zákonnou úpravou srov. např. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, Předmluva.

²²⁵ Srov. např. čl. 26 Ústavy Belgie, čl. 17 Ústavy Itálie, čl. 1 bod 3,4 Ústavy Švédska, čl. 42 Ústavy Chorvatska či čl. 31 Ústavy Ruska.

²²⁶ Blíže též např. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 256. ISBN 807357179X.

²²⁷ K tomu srov. též např. BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 184 an. ISBN 9788074786877.

ústavními katalogy lidských práv)²²⁸, jež činí ze shromažďovacího práva vyspělého demokratického státu komplexní souhrn pravidel jeho demokratického výkonu.²²⁹

V generelních klauzulích sledovaných ústav bývá zakotveno ve světle jednoho z jeho klíčových aspektů demokratické státnosti, a sice jako shromažďování „pokojné“²³⁰, což případně doplňuje ještě požadavek jeho konání „beze zbraní“²³¹. Tím je rovněž zdůrazněna jeho esenciální demokratická podstata a vyloučeny takové jeho podoby, které by zakládaly zneužití k jiným účelům.

Normativní koncepce předmětného práva coby generelní klauzule v kombinaci různě pojatých výčtů jeho přípustných omezení jsou rovněž zpravidla srovnatelné, a liší se především tím, zda jsou přípustné zásahy do tohoto práva zakotveny přímo ústavou²³², či zda ústava v tomto ohledu pouze odkazuje na prováděcí zákonnou úpravu, aniž by v tomto ohledu formulovala nějaké obsahové požadavky²³³. Za častější lze považovat koncepci použitou i Listinou²³⁴, a to kombinace generelní klauzule s přímo ústavně vymezenými podmínkami možných omezení, které mohou být následně uskutečněna zákonem²³⁵.

²²⁸ Srov. např. ústavní katalog lidských práv v Rakousku pocházející z r. 1867 či ve Francii z r. 1789. V Rakousku je pak právo shromažďovací provedeno shromažďovacím zákonem č. 98/1953 BGBl.

²²⁹ K tomu podrobněji viz např. též KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 352 an. ISBN 8086898989.

²³⁰ Kupř. čl. 42 Ústavy Chorvatska, čl. 42 Ústavy Slovinska či § 47 Ústavy Estonska. Tato dikce odpovídá též znění čl. 19 odst. 1 naší Listiny. Ústavní soud SRN ve věci Brokdorf dále judikoval, že dokonce ani násilné výstřelky jednotlivců nemohou ospravedlnit rozpuštění shromáždění, pokud celkový charakter daného shromáždění je pokojný. Tím je rovněž správně diferencována individuální a kolektivní rovina, kdy shromáždění jako celek nemůže být sankcionováno za prohřešky jednotlivců, resp. shromažďovací právo „slušné většiny“ nemůže být ingerováno z důvodu zneužití tohoto práva excesivními účastníky.

²³¹ Kupř. čl. 21 Ústavy Španělska, čl. 36 Ústavy Litvy či čl. 8 Ústavy Německa, přičemž § 17a prováděcího shromažďovacího zákona opakuje zákaz zbraní a doplňuje zákaz prostředků znemožňujících identifikaci účastníků.

²³² Srov. např. § 47 Ústavy Estonska.

²³³ Srov. např. čl. 43 Ústavy Bulharska.

²³⁴ Dle čl. 19 odst. 2 Listiny lze shromáždění na veřejných místech omezit, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.

²³⁵ Kupř. „prokázané důvody ohrožení bezpečnosti nebo veřejného pořádku“ dle čl. 17 Ústavy Itálie, „odůvodněné obavy z porušení veřejného pořádku s nebezpečím pro osoby či majetek“ čl. 21 Ústavy Španělska, omezení „v zájmu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, předcházení nepokojům nebo trestným činům, jakož i ochrany zdraví obyvatel či obhajoby práv a svobod druhých“ dle čl. 39 Ústavy Ukrajiny či „za účelem bezpečnosti státu, silničního provozu i účastníků, morálky, veřejného pořádku, i zamezení šíření přenosných chorob“ dle § 47 Ústavy Estonska.

Zejména ve srovnání s naší Listinou je velmi zajímavé, že na rozdíl od ní formuluje převážná většina evropských ústav právo shromažďovací nikoliv jako právo politické, ale via rubrica jako právo osobní či základní²³⁶, a zároveň jako právo občanské, tj. náležící pouze státním občanům státu, jehož zřízení daná Ústava upravuje.²³⁷ Je zároveň určitým paradoxem, že ačkoliv tedy většina ústavních úprav pojímá předmětné právo jako osobní (tj. nepolitické), přiznává jej pouze občanům, zatímco naše Listina jej řadí do kategorie práv politických, ovšem s institutem státního občanství jeho ústavní pozici zároveň nikterak nesvazuje.

Pokud jde o pojetí subjektivní modalit, jaká je pro formulaci použita, objevují se obě explicitní varianty, tj. „právo shromažďovací“²³⁸ shodně s Listinou, i „svoboda shromažďovací“²³⁹, přičemž první z uvedených variant je výrazně častější. Zcela ojediněle je namísto explicitního zakotvení subjektivního shromažďovacího práva či svobody použito negativní vymezení v podobě zákazu zásahu do shromažďování, z něhož se předmětné právo či svoboda shromažďování dovozuje implicitně.²⁴⁰

Z hlediska režimu výkonu shromažďovacího práva se v žádném ze sledovaných evropských států neuplatňuje povolovací režim²⁴¹. Typický je oznamovací režim založený přímo na ústavní úrovni²⁴², přičemž tento lze dělit do dvou skupin.

Tou první je generelní oznamovací požadavek pro shromáždění jako taková²⁴³, druhou pak tvoří oznamovací požadavek či jinak odlišný režim pouze pro veřejná shromáždění

²³⁶ Srov. např. § 79 Ústavy Dánska, čl. 8 Ústavy Německa, čl. 26 Ústavy Belgie a mnoho dalších, přičemž přiřazení ryze k politickým právům zakládá pouze z dob ČSFR Listinu téměř doslova přebírající Ústava Slovenska, konkrétně její čl. 28. Ojediněle je právo shromažďovací řazeno rovněž do společné rubriky obsahující (na rozdíl od naší Listiny bez diferenciacie do nižších stupňů rubrik) práv osobních a politických, kupř. čl. 42 Ústavy Chorvatska či čl. 21 Ústavy Makedonie.

²³⁷ Srov. např. čl. 10 Ústavy Finska, čl. 45 Ústavy Portugalska či čl. 17 Ústavy Itálie. Opačný způsob, tj. ústavní koncepce práva shromažďovacího coby práva náležícího každému člověku, je v Evropě velmi nepočetný, srov. kupř. čl. 21 Ústavy Makedonie či § 47 Ústavy Estonska.

²³⁸ Kupř. čl. 21 Ústavy Španělska, čl. 42 Ústavy Slovinska či čl. 25 Ústavy Lucemburska.

²³⁹ Kupř. čl. 32 Ústavy Lotyšska či čl. 79 Ústavy Dánska.

²⁴⁰ Srov. čl. 36 Ústavy Litvy.

²⁴¹ Zcela ojedinělá je koncepce naší Listiny v čl. 19 odst. 2, která zapovídá povolovací režim orgánů veřejné správy (tj. nikoliv povolovací režim obecně), což však přinejmenším dle jazykového výkladu nezakazuje případnou zákonnou díkci zakládající povolovací režim soudem, jakkoliv se našťestí naše prováděcí úprava touto cestou nikdy nevydala.

²⁴² Do této kategorie by stricto sensu nebylo možno zařadit zakotvení tohoto práva v naší Listině, neboť oznamovací režim je v našich podmínkách sice rovněž uplatňován, avšak nikoliv ex constitutione, ale ex lege na základě prováděcí zákonné úpravy.

²⁴³ Srov. čl. 39 Ústavy Ukrajiny či čl. 32 Ústavy Lotyšska.

konaná pod širým nebem²⁴⁴, což je řešení výrazně častější. Prováděcí úpravy samozřejmě nezakládají povinnost oznamování shromáždění mimo veřejná místa, čímž rozdíl je pouze v tom, že některé státy v tomto ohledu diferencují mezi soukromými a veřejnými shromážděními již na ústavní úrovni, jiné až na zákonné²⁴⁵.

Nejmenší skupinu pak tvoří takové ústavní úpravy, kde je explicitně zakotveno, že se pro konání shromáždění neuplatňuje nejen povolovací, ale ani oznamovací režim²⁴⁶. Explicitní zapovězení nutno pochopitelně odlišit od nikoliv běžnější, kdy ústava k otázce povolovacího či oznamovacího režimu mlčí a ponechává tak volný prostor k řešení této otázky prováděcí zákonné úpravě²⁴⁷.

Pakliže se máme zaměřit na jednotlivé podoby výkonu shromažďovacího práva, lze konstatovat různé varianty od obecného označení „shromáždění“ až po širší výčty jednotlivých jeho forem. Obecný jednotný pojem „shromáždění“ lze diferencovat na dva modely.

Užší model zakotvuje tento pojem bez jakýchkoliv dalších subdiferenciací, a pokrývá jím tak veškeré varianty tohoto obecného vyjádření²⁴⁸. Širší model použitý též v naší Listině²⁴⁹ pak diferencuje mezi „shromážděními“ a shromážděními „pod širým nebem“ či „na veřejných místech“, což souvisí především se založením odlišného režimu mezi těmito typy shromáždění z hlediska ohlašovací povinnosti či ústavně formulovaných pravidel²⁵⁰. Zakotvení využívající širší výčty jednotlivých shromažďovacích forem

²⁴⁴ Srov. čl. 17 Ústavy Itálie, čl. 26 Ústavy Belgie, čl. 25 Ústavy Lucemburska či čl. 21 Ústavy Španělska.

²⁴⁵ Judikatura ESLP však neshledává nepřekonatelný rozpor mezi případným povolovacím režimem a demokratickým zřízením, pakliže důvodem předchozího povolení je ochrana veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. K tomu např. *Nurretin v. Turecko*.

²⁴⁶ Explicitně pouze čl. 21 Ústavy Makedonie zakládající právo občanů shromažďovat se či vyjadřovat veřejný protest bez ohlašovací povinnosti i bez potřeby povolení, což je možno omezit pouze za výjimečného nebo válečného stavu. Obdobný režim zakládá i čl. 8 Ústavy Německa, který však připouští vytvoření odlišné úpravy zákonem pro shromáždění konaná pod širým nebem.

²⁴⁷ Kupř. čl. 42 Ústavy Chorvatska, čl. 43 Ústavy Bulharska či čl. 31 Ústavy Ruska.

²⁴⁸ Kupř. čl. 10 Ústavy Finska či čl. 40 odst. 6 bod ii Ústavy Irska.

²⁴⁹ Srov. pojem „shromáždění“ v čl. 19 odst. 1 Listiny a „shromáždění na veřejných místech“ v čl. 19 odst. 2 Listiny.

²⁵⁰ Srov. čl. 26 Ústavy Belgie, čl. 17 Ústavy Itálie, čl. 8 Ústavy Německa či čl. 21 Ústavy Španělska. Výjimečně nacházíme i zcela specifické garance omezení veřejné moci, in concreto v čl. 80 Ústavy Dánska, dle něhož v případě, že ozbrojená moc není sama členy shromáždění napadena, nesmí ani v případě výtržností sama jednat dříve, než vyzve shromáždění k rozchodu a tato výzva zůstane bez odezvy.

používá kromě pojmu „shromáždění“ rovněž další pojmy označující specifické formy výkonu shromažďovacího práva²⁵¹.

Pakliže ústavy formulují konkrétní dozorový či ohlašovací orgán pro konání zamýšleného shromáždění, jedná se zpravidla o orgán veřejné správy. V některých případech je takto povolán policejní orgán²⁵², jindy blíže nespecifikovaný orgán veřejné správy²⁵³. Vyšší standard v podobě ústavně zakotvené výlučné soudní působnosti pro vyslovení zákazu konání shromáždění je zakotven v Ústavě Ukrajiny, přičemž úmysl konat shromáždění se i zde oznamuje orgánu veřejné správy²⁵⁴.

Lze shrnout, že i přes dílčí rozdíly v porovnávaných úpravách je ústavní zakotvení shromažďovacího práva obdobné, a význam zjištěných ústavních diferencí nelze přeceňovat, přičemž nemalá část rozdílů je vyrovnávána pomocí prováděcí zákonné úpravy a samozřejmě též judikatury.

Zejména v bývalých zemích komunistického bloku lze identifikovat propracovanější a obsáhlejší limity zásahů do shromažďovacího práva vyjádřené přímo na ústavní úrovni, což lze vysvětlit nejen reakcí na předchozí nedemokratické období těchto států, ale rovněž skutečností, že v souvislosti s demokratickou transformací byly v těchto státech přijaty nové ústavy, přičemž progrese obsažnosti ústavních textů je fenomén spojený s novějšími ústavami oproti starším, a to v celém jejich rozsahu.

Patrně nejliberálnější ústavní režim práva shromažďovacího je pak zakotven v Ústavě Makedonie, kde čl. 21 Ústavy zakládá právo občanů shromažďovat se či vyjadřovat veřejný protest bez ohlašovací povinnosti i bez potřeby povolení, což je možno omezit pouze za výjimečného nebo válečného stavu.

²⁵¹ Kupř. „*demonstrace*“ dle čl. 21 Ústavy Španělska či čl. 1 bod 3,4 Ústavy Švédska, shromáždění „*za účelem získání informací, vyjádřením názoru či podobným účelem, anebo za účelem představení umělecký děl*“ dle čl. 1 bod 3,4 Ústavy Švédska, dále „*veřejný protest*“ dle čl. 42 Ústavy Chorvatska čl. 21 Ústavy Makedonie, dále „*mitinky a demonstrace*“ dle čl. 36 Ústavy Rumunska, či „*mitinky, pouliční průvody a demonstrace*“ dle čl. 32 Ústavy Lotyšska. Zcela specifická je pak ústavně aprobovaná forma shromáždění v podobě „*hlídek*“ dle čl. 31 Ústavy Ruska.

²⁵² Kupř. čl. 79 Ústavy Dánska, čl. 11 odst. 2 Ústavy Řecka.

²⁵³ Kupř. čl. 17 Ústavy Itálie, čl. 21 Ústavy Španělska, či dle čl. 32 Ústavy Lotyšska orgán veřejnoprávní samosprávy.

²⁵⁴ čl. 39 Ústavy Ukrajiny omezení výkonu shromažďovacího práva může stanovit pouze soud a to jen v souladu se zákonem v zájmu národní bezpečnosti, veřejného pořádku, předcházení nepokojům nebo trestným činům, jakož i ochrany zdraví obyvatel či obhajoby práv a svobod druhých.

Lze zároveň uzavřít, že Listina představuje obvyklý rozsah ústavního zakotvení shromažďovacího práva v rámci sledované skupiny evropských ústav, k němuž neshledávám podstatnějších připomínek.

V. Vybrané problémy recentního shromažďovacího práva

5.1. Právní forma rozpuštění shromáždění

Jedním z významných problémových okruhů stávající úpravy zákona o právu shromažďovacím je právní forma rozpuštění shromáždění orgánem veřejné moci podle § 12 shromažďovacího zákona. Jakkoliv samotný text zákona nenaznačuje nutnost vzniku problému v interpretaci tohoto aktu, doktrinárně a judiciálně se za dobu aplikace zákona vyskytly dva různé výklady této právní formy, které jsou rozdílné z hlediska svého druhu, formy i právních důsledků s nimi spojených, což souvisí především s nedostatečnou provázaností shromažďovacího zákona se správním řádem a soudním řádem správním.

První z výkladů se opírá o stanovisko, že rozpuštění je realizováno faktickým pokynem, tedy ústní formou bez doprovodného písemného projevu, tj. není správním aktem. Druhým výkladem je pak stanovisko, že se jedná o rozhodnutí na místě, tj. správní akt se všemi důsledky s touto právní formou spojenými²⁵⁵. Vzhledem k tomu, že tato materie není prozatím doktrinárně ani judiciálně uspokojivě řešena a současně se jedná o velmi zásadní problém z hlediska rozhodovací činnosti správního orgánu i následného procesního postupu, ráda bych se touto problematikou zabývala blíže v podrobnější analýze.

Současné stanovisko judikatury i doktríny²⁵⁶ se přiklonilo k přesvědčení, že rozpuštění shromáždění je rozhodnutím na místě ve smyslu § 143 odst. 1 písm. d) správního

²⁵⁵ Podle § 143 odst. 2 správního řádu „*předpokladem uložení povinnosti na místě je zjištění stavu věci. Rozhodnutí se vyhláší ústně, jeho písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, nemá odvolání proti takto vyhlášenému rozhodnutí odkladný účinek. O ústním vyhlášení rozhodnutí se vždy na místě vydá písemné potvrzení (§ 67 odst. 3), které obdrží účastník.*“ K tomu srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 797 - 801. ISBN 8072731343.

²⁵⁶ Dřívější doktrinární prameny však pracovaly s hypotézou, že rozpuštění shromáždění je faktický pokyn, proti němuž jsou přípustným opravným prostředkem námitky podané k soudu. Srov. např. JAMBOROVÁ, Kateřina. K rozpuštění shromáždění na místě. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 18, s. 669. ISSN 1210-6410. Názor, že se jedná o rozhodnutí na místě, se vytvořil až později a postupně byl přejet i judikaturou.

řádu²⁵⁷, přičemž argumenty se opírají o subsidiární použitelnost správního řádu vůči shromažďovacímu zákonu. Nutno však konstatovat, že toto řešení používané v současnosti i Nejvyšším správním soudem vyvolává řadu aplikačních problémů a nejasností.

Především nutno uvážit problém, který by vznikl v případě souběhu žaloby o námitce proti rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona (při jejímž projednání v řízení před soudem se ustanovení § 65an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, použijí „jen“ přiměřeně), a žaloby proti vydanému písemnému rozhodnutí podle § 143 správního řádu (která se projednává plně podle příslušných ustanovení soudního řádu správního).

Jiným problémem je pak nevyjasněný okruh účastníků správního řízení, kterým se písemné rozhodnutí o rozpuštění shromáždění vydané podle § 143 správního řádu musí obligatorně oznamovat resp. doručovat, tito jsou následně legitimováni k podání odvolání, a v případě neúspěchu u odvolacího správního orgánu samozřejmě i k podání správní žaloby proti tomuto odvolacímu správnímu orgánu²⁵⁸.

Obtíže činí i otázka použití opravných prostředků. Námitka proti rozpuštění shromáždění směřuje proti správnímu orgánu, jehož zástupce shromáždění rozpustil. Naproti tomu však rozhodnutí o rozpuštění shromáždění podle § 143 správního řádu by mohlo být soudem přezkoumáno až spolu s rozhodnutím odvolacího správního orgánu²⁵⁹.

Z interpretace citovaného rozsudku NSS č. j. 2 As 86/2011 lze dovodit, že žalobu lze podat v rámci námitek proti rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona nezávisle na žalobě proti rozhodnutí vydaného podle § 143 správního řádu. Není však zřejmé, v jakém rozsahu by soud přezkoumával činnost správního orgánu v rámci žaloby o námitkách podle § 13 shromažďovacího zákona ve srovnání s přezkumem

²⁵⁷ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2011, č. j. 2 As 86/2011. Doktrinárně je pak traktováno, že po ústním vyhlášení musí následovat písemné odůvodněné rozhodnutí doručené svolavatelé bez zbytečného odkladu, přičemž je možné mít rozhodnutí formulářově „předpřipraveno“. Srov. ČERNÝ P., LEHKÁ M., *op.cit.*, s. 136 an.

²⁵⁸ NSS se řešením těchto problémů v citovaném rozsudku ze dne 13. 12. 2011, č. j. 2 As 86/2011, bohužel patřičně nezabýval.

²⁵⁹ Kupř. tedy v případě rozhodování Magistrátem v hlavním městě Praze či statutárních městech by bylo k žalobě pasivně legitimováno Ministerstvo vnitra.

činnosti správních orgánů prvního a druhého stupně v případě žaloby podané proti rozhodnutí vydaného podle § 143 správního řádu²⁶⁰.

Mohla by zároveň nastat i situace, kdy každou z uvedených žalob bude projednávat v rámci jednoho soudu jiný senát, a to s ohledem na rozvrh práce ve vazbě na nápad. Taktéž není nikterak řešeno, jaký důsledek by mělo rozdílné rozhodnutí soudu, pokud by ve věci námitek proti rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona soud dospěl k závěru, že shromáždění bylo rozpuštěno v souladu se zákonem, naproti tomu by ve věci žaloby proti rozhodnutí vydaného podle § 143 správního řádu dospěl k jinému závěru.

Nutno zároveň podotknout, že před nabytím účinnosti zákona č. 303/2011, který novelizoval soudní řád správní mj. v § 7 odst. 2, dle jehož původního znění *„je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany“* (nestanoví-li zákon něco jiného), mohl o námitkách proti rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona rozhodovat krajský soud některého kraje. Naproti tomu však v téže věci o žalobě proti rozhodnutí o rozpuštění shromáždění vydaného podle § 143 správního řádu, v jehož obvodě sídlí Ministerstvo vnitra ČR jako nadřízený správní orgán vůči krajským úřadům, byl příslušný Městský soud v Praze.

K takové situaci mohlo před zmiňovanou novelou soudního řádu správního dojít tehdy, pokud by shromáždění rozpustil např. zástupce Krajského úřadu jihomoravského kraje, na něhož by působnost přešla podle § 2a písm. c) shromažďovacího zákona a proti němuž by byla podaná žaloba o námitkách proti rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona ke Krajskému soudu v Brně, přičemž by v téže věci žalobce brojil i proti vydanému rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, kterým by bylo rozhodnutí o rozpuštění shromáždění vydaného Krajským úřadem jihomoravského kraje podle § 143 správního řádu, potvrzeno podle § 90 odst. 5 správního řádu.

²⁶⁰ K tomuto problému NSS v citovaném rozsudku č. j. 2 As 86/2011 uvedl jen to, že v případě námitek podle § 13 ShrZ *„nejde o celkový přezkum postupu a rozhodování správního orgánu ve správním řízení, ale jen a pouze o zjištění, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem“*.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku k ustanovení § 143 správního řádu mj. konstatoval, že: „*O ústním vyhlášení rozhodnutí se vždy na místě vydá písemné potvrzení (§ 67 odst. 3 správního řádu), které obdrží účastník.*“ A dodal, že „*to znamená, že v případě ústně vyhlášeného rozhodnutí na místě musí být vydáno písemné potvrzení vždy, nikoliv jen na žádost.*“

Na jiném místě pak NSS v rozsudku uvedl: „*Bylo by proti smyslu a účelu shromažďovacího zákona, pokud by se svolavatel či účastníci shromáždění museli cestou odstranění nečinnosti správního orgánu domáhat vydání písemného vyhotovení rozhodnutí o rozpuštění shromáždění jen proto, aby mohli podat námitky u soudu, přičemž výsledkem soudního řízení by bylo pouze posouzení zákonnosti samotného rozpuštění shromáždění.*“

Z uvedeného plyne, že jelikož všichni účastníci shromáždění mají být adresáty rozhodnutí o rozpuštění shromáždění vydaného podle § 143 správního řádu, museli by tedy všichni být i adresáty písemného potvrzení o rozpuštění shromáždění, které by se jim muselo vydávat bezprostředně po rozpuštění shromáždění, jak výslovně stanoví § 143 odst. 2 in fine správního řádu a dovozuje i NSS ve výše zmíněném rozsudku.

Z praktických zkušeností jednoznačně vyplývá, že vydávání potvrzení o rozpuštění shromáždění jejich účastníkům je v praxi mnohdy nerealizovatelné, neboť si lze jen velmi obtížně představit, jak by úřad prostřednictvím několika svých zástupců přítomných na shromáždění rozdával potvrzení o rozpuštění shromáždění kupř. několikasetčlennému shromáždění.

Takový postup navíc směřuje proti smyslu samotného institutu rozpuštění shromáždění, po němž jsou všichni účastníci (včetně svolavatele a jeho případných zástupců) povinni podle § 7 odst. 2 věty druhé shromažďovacího zákona neprodleně opustit místo shromáždění a nikoliv ve frontě vyčkávat na předání písemného vyhotovení rozhodnutí na místě, což by výrazně prodloužilo dobu potřebnou k rozptýlení účastníků zejména u účastnicky početných shromáždění.

Reflexi výše popsaných připomínek potvrzující skutečnost, že spojení rozpuštění shromáždění s institutem rozhodnutí na místě není ideálním řešením, představuje rovněž

nyní již ve 3. čtení projednávaná rozsáhlá novela shromažďovacího zákona, jehož § 12 odst. 5 by měl nově hned v první větě stanovit, že „*Rozpuštění je zásahem na místě*“ a § 13 pak konstatovat, že „*Žalobu proti rozpuštění shromáždění může svolavatel nebo účastník shromáždění podat do 15 dnů.*“ Tím bude explicitně vyřešen současný aplikačně neuspokojivý stav a díkce zákona zbavena současných interpretačních nejasností.

V obecné části důvodové zprávy citované novely se k dotčeným ustanovením konstatuje, že „*Problematická situace je i při rozpouštění shromáždění na místě. Zákon presumoval rozpouštění formou faktického pokynu, nicméně s ohledem na správní řád, tedy normu pozdější než shromažďovací zákon, se v judikatuře soudy přiklonily k tomu, že rozpouštění je rozhodnutím ústně vyhlášeným na místě. Vzniká však řada otázek, např. komu doručovat potvrzení o rozhodnutí na místě, dochází k souběhu žaloby proti rozhodnutí a námitek proti rozpouštění shromáždění*“.

Ve zvláštní části důvodové zprávy (k bodu 28) se pak konstatuje, že „*§ 12 se zpřesňuje postup při rozpouštění shromáždění na místě. Stanovuje se především, že rozpouštění je bezprostředním zásahem na místě, nejde tedy o rozhodnutí ústně vyhlášené na místě. Tato změna je reakcí na změnu judikatury, která se nevyvíjela jednoznačně. Po dlouhou dobu v souladu se záměrem zákonodárce bylo rozpouštění považováno za faktický úkon správního orgánu, proti němuž byly opravným prostředkem tzv. námítky. Posléze však Nejvyšší správní soud posoudil rozpouštění shromáždění za rozhodnutí ústně vyhlášené na místě. Takový přístup je však nepraktický, mj. s ohledem na konsekvence daného postupu (doručování písemného vyhotovení rozhodnutí, otázka účastenství, administrativní náročnost, dvoukolejnost řízení o námitkách a o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu a další).*“

Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce si je vědom současné aplikační praxe, a jako nevhodnou ji hodlá změnit explicitní úpravou předmětného institutu způsobem odlišným od současných judiciálních výstupů. Tím spíše nelze označit přetrvávající judiciální praxi spojující rozpouštění shromáždění s institutem rozhodnutí na místě za vhodnou a lze i uvažovat ještě před nabytím účinnosti projednávané novely o její změně tak, aby se předcházelo aplikačně neřešitelným situacím popisovaným výše a

nevytvářely se samoučelné problémy vznikající pouze nedomyšlenou subsumpcí faktických situací pod právní normy k takové regulaci nevhodné.

Uvedený problém je tak jedním z vícero případů nejednoznačné úpravy shromažďovacího zákona ve spojení s nedostatečnou provázaností s obecnými procesními předpisy správního práva, na který nikoliv zcela precizovaně a logicky konzistentně reaguje judikatura, a který činí v aplikační praxi velké problémy, přičemž však nabytím účinnosti projednávané novely by mělo dojít k jeho vyřešení.

5.2. Hnutí Stop genocidě

Dalším velmi zajímavým recentním problémem mezi výkonu práva shromažďovacího ve světle jeho omezení podle čl. 19 odst. 2 Listiny jsou situace, kdy názory na shromáždění prezentované sice nejsou v explicitním rozporu s limity § 10 shromažďovacího zákona a nelze jim přičíst ani zavrženíhodný motiv (resp. dokonce jejich podstata může být i oprávněná), přesto však forma jejich projevu je natolik extrémní, že sama o sobě může příčinou zákazu takového shromáždění podle § 10 být.

Typickým příkladem takové situace v našich podmínkách je činnost hnutí Stop genocidě, jehož cílem je „*legislativní obnova ochrany lidského života od početí do přirozené smrti a pomoc mládeži při orientaci v etických otázkách běžného života*“²⁶¹. Za tímto účelem hnutí pořádá na různých místech republiky²⁶² před školami a dalšími institucemi²⁶³ odstrašující veřejné demonstrace formou petičních výstav vyobrazujících tematické fotografie znetvořených lidských (dětských) těl především v důsledku umělého přerušování těhotenství, dále v rámci problematiky euthanasie a dalších souvisejících případů předčasného ukončení lidského života způsoby, které jsou právním řádem považovány za legální či se o jejich legalizaci uvažuje²⁶⁴.

Je pochopitelné, že předmětná shromáždění vyvolávají velmi intenzivní polarizované reakce od krajního souhlasu po krajní nesouhlas, přičemž se nemusí jednat pouze o

²⁶¹ Srov. <http://stopgenocide.cz/?a=6&id=70&j=0>, stav k 4. 7. 2016.

²⁶² Seznam realizovaných akcí na <http://stopgenocide.cz/?a=11&id=0&j=0>, stav k 4. 7. 2016.

²⁶³ Srov. <http://stopgenocide.cz/?a=11&id=0&j=0>, stav k 4. 7. 2016.

²⁶⁴ Ukázky fotografií na <http://stopgenocide.cz/?a=10&id=0&j=0>, stav k 4. 7. 2016.

názory spojené s podporou či odmítáním umělého přerušování těhotenství²⁶⁵, ale rovněž o stanoviska k oné velmi odstrašující formě, kterou hnutí své názory prezentuje. Právě tato otázka z pohledu legality takového výkonu shromažďovacího práva bude předmětem i právní analýzy, o kterou se pokusím níže rozborem jedné akce tohoto hnutí, která se dostala až před Ústavní soud ČR²⁶⁶.

Dne 14. 5. 2014 oznámilo hnutí Stop genocidě úmysl konat shromáždění na náměstí v Chrastavě, jehož účelem měla být demonstrace za zastavení umělých potratů formou vystavených informačních panelů s fotografiemi. Svolavatel zároveň požádal o informování školských zařízení ve městě o shromáždění tak, aby vzhledem k odstrašujícím fotografiím, které měly být během shromáždění prezentovány na informačních panelech, případně zakázaly prohlídku osobám mladším 15 let, přičemž pro tyto účely měly být na místě konání též varovné cedule.

Městský úřad Chrastava svým rozhodnutím ohlášené shromáždění zakázal podle § 10 odst. 1 písm. a), b) zákona o právu shromažďovacím, a to s odkazem na zkušenosti s předchozím shromážděním tohoto hnutí na stejném místě s tím, že používané panely svým drastickým a hrubě zkreslujícím vyobrazením nad jakoukoliv přijatelnou míru směřují k rozněcování nenávisti, přičemž dle názoru úřadu se hnutí jejich vystavením dopouští rovněž hrubé neslušnosti a zároveň stavějí na stejnou úroveň nacistické symboly a potraty coby činnost dle právního řádu legální. Dalším důvodem zákazu pak mělo být především to, že na náměstí sídlí základní škola, kdy je v podstatě nemožné zabránit dětem shlédnout vystavované panely, které svojí drastičností mohou ohrozit jejich duševní zdraví a duševní rozvoj. Obdobně by pak dle názoru úřadu mohlo shromáždění negativně působit na fyzické zdraví seniorů pohybujících se na daném náměstí.

Hnutí podalo proti zákazu shromáždění žalobu ke krajskému soudu, který ji zamítl s tím, že shromažďovací právo a svoboda projevu sice musí být připuštěny i pro

²⁶⁵ Srov. např. <http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Policie-rozehnala-mitink-proti-potratum-Hnuti-se-bude-branit-184014>, <http://machula.bigblogger.lidovky.cz/c/168782/Svoboda-volby-versus-svoboda-projevu.html>, či....., vše stav k 4. 7. 2016.

²⁶⁶ Zde bude analyzován velmi významný nálezný Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, a jemu předcházející rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 6. 2014, č. j. 64 A 1/2014-56, a rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2014, č. j. 5 As 112/2014-33. Hnutí Stop genocidě se týká i některá další judikatura, např. usnesení ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 310/13, a jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 9. 2011, č. j. 59 A 3/2011-35, a rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 As 9/2012-29.

šokující názory, avšak ztotožnil se s argumentací úřadu v části týkající se těsného sousedství základní školy díky tomu, že předmětné shromáždění je může konfrontovat s otázkou umělého přerušování těhotenství způsobem nepřiměřeným jejich věku, což může způsobit zásah do jejich ústavně zaručených práv ve smyslu ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o právu shromažďovacím, jakož i do práv jejich rodičů seznámit svoje děti s danou problematikou v souladu s vlastním přesvědčením a formou. Obdobně se soud ztotožnil s argumentací úřadu týkající se seniorů a současně označil za nedostatečná opatření, která stěžovatel plánoval přijmout, aby zabránil těmto negativním jevům.

Nejvyšší správní soud se v podstatě ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a zamítl kasační stížnost podanou hnutím. Zdůraznil, že tematicky se jedná se o shromáždění, které v obecné rovině musí společnost strpět a nikterak nezakazuje hlásání myšlenek stěžovatele, avšak shromažďovací právo není právem absolutním a musí být vedeno způsobem, jenž nebude ohrožovat, šokovat či jakkoliv zraňovat malé děti, k čemuž by však vzhledem k formě zvolené pořádajícím hnutím dojít mohlo, a proto je jeho zákaz v souladu se zákonem. Zároveň však NSS odmítl, že by důvodem k zákazu mohla být přítomnost seniorů, neboť u této skupiny obyvatel již lze očekávat schopnost kritického myšlení.

Ústavní soud nejprve připomněl, že svobodu projevu považuje (a tím i její reflexi v podobě práva shromažďovacího) za jeden z úhelných kamenů demokracie, pro níž je životní nutností šíření informací, myšlenek a názorů pochvalných i kritických, aby byla veřejnost zásobena všemi dostupnými fakty nezbytnými pro kvalitní debaty ve věcech celospolečenského zájmu a dosažení konsenzu v záležitostech celospolečenského zájmu i osobního růstu jednotlivce. Moderní demokracie představující vládu většiny při respektování práv menšin musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku třeba i nepohodlné.

Jakékoliv omezení politických práv, tedy též práva shromažďovacího, je proto dle Ústavního soudu třeba posuzovat s krajní obezřetností, neboť nesmí vést k jeho postupné erozi a k vytěsnění nepohodlné menšiny z veřejného diskurzu. Pohoršení či znechucení kolemjdoucích z vystavených fotografií je nutno chápat jako projev jejich nesouhlasu s těmito názory či způsobem jejich prezentace, nepostačí však k omezení

předmětného práva. Kolemjdoucí mají navíc příležitost vstoupit do diskuse s mluvčím nebo svolavatelem či účastníky shromáždění a vyjádřit svůj názor.

Současně však dle Ústavního soudu právo shromažďovací není právem absolutním a poléhá možným omezením, jakkoliv nezbytnost každého omezení musí být přesvědčivě prokázána. V daném případě došlo ke konfliktu mezi právem shromažďovacím a právem dětí na zdravý a nerušený mravní a sociální vývoj i blaho ve smyslu čl. 32 odst. 1 Listiny a čl. 3 odst. 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte. Ve vztahu k přijímaným informacím nutno konstatovat, že děti s ohledem na svůj mravní vývoj a duševní vyspělost musí být chráněny před některými formami projevů, které by je nad únosnou míru zasáhly či obtěžovaly.

Ústavní soud proto konstatoval, že v případě dětí existuje nepochybně „zvýšený požadavek na zachování mravnosti a na ochraně jejich práv i ve vztahu ke svobodě projevu a shromažďovacímu právu. To samozřejmě neznamená, že by tato základní práva ve vztahu k dětem bylo možno omezit za jakékoli situace, neboť i v těchto případech je třeba vždy poměřovat proporcionalitu daného zásahu. Zásah do citovaných práv je tedy možný pouze tehdy, kdy by jiná opatření sledující stejný účel a cíl nebyla dostatečná či by negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného přesáhly akceptovatelnou mez...

..., Za této skutkové situace dospěl Ústavní soud k závěru, že omezení shromažďovacího práva stěžovatele v tomto prostoru bylo s ohledem na chráněné zájmy dětí možné, neboť správní orgán v zásadě nemohl vyloučit, že by se děti opět nemohly setkat s prezentovanými šokujícími materiály...Každý má právo prezentovat své názory, nikdo však nemá povinnost jeho sdělení přijímat, přičemž v případě dětí je stát dokonce povinen zabránit tomu, aby děti a mladiství přijímali sdělení pro ně nevhodná. Nelze totiž opomenout ani skutečnost, že ne všechny děti vyrůstají v rodinném a sociálním prostředí, jehož příslušníci by jim vysvětlili vlastní podstatu a šokující charakter vystavovaných materiálů a navíc skupina dětských posluchačů může vnímat takovýto projev selektivně a mnohé věci mohou ukládat do podvědomí jen mimoděk jako podprahovou informaci.“

Ústavní soud rovněž zhodnotil, že stěžovatelem nabízená opatření nebyla dostatečná a stěžovatel mohl navrhnout vhodnější, např. umístění fotografií do stanu či jiného

podobného přístřešku, přičemž pořadatel by pak snadno zamezil ve vstupu dětem. Nadto Ústavní soud připomněl, že stěžovatel na dotčeném prostoru již dříve shromáždění pořádal, přičemž úřad jej krátce po jeho počátku rozpustil, kdy ohledem na charakter dalšího ohlášeného shromáždění bylo zjevné, že jeho podoba bude velmi podobná té minulé.

Uvedený příklad jasně ilustruje problémové okruhy shromažďovacího práva, které jsou a vždy budou muset být rozhodovány výhradně aplikační praxí, neboť žádná novelizovaná zákonná úprava jejich řešení univerzálně nepřinese. Současně však za podmínky, že by případ probíhal již za existence novelizované úpravy, by velmi pravděpodobně bylo možné shromáždění uskutečnit s využitím plánovaného institutu opravňujícího úřad určit předmětnému shromáždění příslušné omezující podmínky, za nichž by jej bylo možno konat, přičemž absenci této možnosti v úpravě *de lege lata* označil za důvod, proč nebylo možno postupovat jinak než formou zákazu shromáždění, i Ústavní soud v nálezu popsaném výše.

Pakliže by úřad i za novelizovaných právních podmínek shromáždění zakázal, hnutí by velmi pravděpodobně uspělo se správní žalobou, neboť v daném případě skutečně šlo pouze o vyloučení přístupu dětí k vystavovaným panelům, které by následně bylo možné realizovat (kupř. i dle úvah vyjádřených výše Ústavním soudem). Tato skutečnost je tak dalším argumentem hovořícím o jednoznačném přínosu pro výkon shromažďovacího práva, stane-li se projednávaná novela skutečně součástí právního řádu.

Máme-li se nad případem zamyslet i v intencích současné úpravy, lze se opatrně ztotožnit s podrobným zdůvodněním Ústavního soudu včetně okruhů, v nichž se neztotožnil se správním úřadem (kupř. při posouzení vlivu informačních panelů ve vztahu k seniorům). Lze patrně považovat za přesvědčivé, že nahlížení těchto panelů dětmi (byť je nesporně velký rozdíl ve vnímání dětmi 6ti-letými a 14ti-letými) nelze akceptovat bez protektivních opatření vůči těmto adresátům (obdobně jako různé jiné výstavy fotografií drastické povahy, na které je přístup omezený věkem), přičemž navíc děti ani nejsou cílovou skupinou těchto výstav, resp. jejich názor na interrupce má v rámci veřejného mínění zcela marginální vliv na uzákonění jejich případného zákazu.

Bez zajímavosti není ani skutečnost, že jakkoliv se hnutí před všemi instancemi bránilo, že přítomnost školy v blízkosti shromaždiště je náhodná a v podstatě nežádoucí, na svých internetových stránkách má uvedeno, že „*petiční výstavy se konají na veřejných prostranstvích před uvedenými školami nebo institucemi formou veřejné demonstrace*“²⁶⁷, což příliš nenasvědčuje upřímnosti stanovisek představitelů hnutí během jednotlivých řízení a lze zdůraznit, že jakkoliv lze nesporně diskutovat, zda a nakolik je škodlivé, pokud by výstavu náhodně shlédly též nějaké děti, je naopak nesporné, že ze shora uvedených důvodů skutečně nelze považovat za legitimní, aby projekce tohoto typu záměrně cílila na dětské publikum a společenská reakce toto odmítající (zastoupená zde rozhodnutími orgánů veřejné moci) je nesporně oprávněná.

Na straně druhé je však nutné připomenout, že v případě hnutí Stop Genocidě jde při prezentaci fotografií stále ještě o prezentaci pravdy, jakkoliv třeba prezentované jednostranně a s akcentem na vyvolání šokujícího prožitku, ale stále ještě pravdy, přičemž samotný záměr, tj. zákaz potratů, rozhodně nelze označit za nelegitimní (ať již s ním osobně souhlasíme či nikoliv), neboť jeho motivem je zakotvení důslednější ochrany lidského života i před jeho narozením.

V kontrastu s tím občas probíhají shromáždění pravicových radikálů, na nichž zaznívají názory jednoznačně směřující proti demokratickému řádu i lidským právům, které mají (bohužel) děti také možnost vyslechnout a proti nimž není vždy zasaženo s takovou důsledností, s jakou tak bylo učiněno vůči hnutí Stop Genocidě. Takovéto srovnání postup v „chrastavském případě“ poněkud relativizuje.

Nespornou je rovněž skutečnost, že v době masivního rozšíření a velmi snadné dostupnosti internetu si děti v případě svého zájmu přístup k materiálům prezentovaným hnutím Stop Genocidě, ale i zmíněných pravicových extremistů či dokonce zdrojům ještě nebezpečnějším dokáží nalézt sami, a vyslechnutí či zhlédnutí toho či onoho projevu na ulici tak v tomto nemá rozhodující vliv.

Důležitá je však informace o postoji orgánů veřejné moci, kde pro vyrůstající dítě musí být jednoznačně seznatelné, které názory jsou dle společenského konsensu demokratického státu nepřijatelné, a že veřejná moc vůči nim dokáže zasáhnout a

²⁶⁷ Srov. na <http://stopgenocide.cz/?a=11&id=0&j=0>, stav k 4. 7. 2016.

argumentovat jejich nelegitimitu – z tohoto hlediska je tak pro formování názorů dětí nesmírně důležité především to, aby stát zasáhl právě proti průvodu oněch pravicových radikálů hlásajících rasovou diskriminaci, rozněčující nenávist a schvalující násilí.

5.3. Návrh novely shromažďovacího zákona

Jak již bylo několikrát zmiňováno, v současné době probíhá 3. čtení rozsáhlé novely shromažďovacího zákona, která komplexně reaguje na vývoj tohoto institutu od doby jeho právního zakotvení v nových podmínkách demokratického státu po r. 1989, jakož i četné doktrinární závěry a judikaturu.

Jedná se doposud o jednoznačně nejrozsáhlejší novelizaci tohoto zákona, která zasahuje mnohé jeho elementy a dotýká se někdy i esenciální podstaty pravidel tohoto zákona, přičemž současně přináší řešení mnoha dlouhodobých problémů vyvolaných dnes již velmi zastaralou úpravou současného shromažďovacího zákona, který některé otázky řeší nejasně, jiné bez reflexe postupného vývoje právního řádu, a jiné ve světle zkušeností z aplikační praxe nevhodně, na což bylo průběžně poukazováno zejména v části II. této práce²⁶⁸.

Jakkoliv novela v okamžiku psaní této práce ještě není předpis platný (či dokonce účinný), lze se domnívat, že vzhledem k fázi legislativního procesu, do níž projednávání tohoto návrhu již dospělo, je možno velmi pravděpodobně předpokládat, že se platnou a účinnou právní úpravou v blízké době bez podstatnějších změn stane, a z toho důvodu na něj v této práci nelze nereagovat.

Níže se proto pokusím stručně charakterizovat a zhodnotit jednotlivé významné změny, které by předmětná novela měla přinést, a to v souladu se zaměřením této práce především změny hmotněprávní povahy či změny týkající se problémů blíže analyzované v této práci. Komplexní posouzení či podrobné zaměření na procesní

²⁶⁸ Jak konstatuje důvodová zpráva, „v současné době nelze zákon aplikovat bez důkladné znalosti na zákon navazující judikatury, a to zejména Nejvyššího správního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále také „ESLP“). Pro subjekty, které se mají zákonem řídit, je tak jeho aplikace velmi obtížná.“

změny by vykračovalo z cílů této práce a lze odkázat na další doktrinární práce zaměřené na tuto materii²⁶⁹

a) Provázanost se soudním řádem správním a správním řádem

– nedostatečná návaznost na oba tyto obecné (a později přijaté) procesní předpisy je jedním z velkých problémů procesní části současného shromažďovacího zákona, ať již v rovině terminologické či pro některé nejasnosti o použití konkrétních institutů správního řádu. To dle důvodové zprávy vede „*k mnoha výkladovým problémům (ShrZ byl přijat za účinnosti velmi stručného tzv. starého správního řádu, který byl nahrazen novým předpisem, soudní řád správní neexistoval)*. S těmito úpravami lze v každém případě vyslovit souhlas (viz též analýza v II. a vybraného souvisejícího problému též zde ve IV. části práce) a lze je hodnotit jako velmi potřebný krok v oblasti právní jistoty a legální konformity aplikace předmětné úpravy.

b) Zobecnění subjektů shromažďovacího práva

- nová úprava explicitně potvrzuje existenci shromažďovacího práva bez ohledu na státní občanství a odstraňuje některá další omezení daná věkem či právním statutem, kdy dle důvodové zprávy „*právo shromažďovací nelze omezovat pouze na zletilé osoby, a to jak z důvodů praktických (např. shromáždění studentů nejsou nijak výjimečná), tak z důvodů ústavně-právních, kdy Listina nijak neomezuje výkon tohoto práva věkem, a Úmluva o právech dítěte výslovně garantuje dětem v čl. 15 svobodu pokojného shromažďování. Omezení nejsou přijímána ani s ohledem na svéprávnost, neboť ani omezení svéprávnosti zásadně nevylučuje možnost výkonu práva shromažďovacího a z praktického hlediska si lze představit např. demonstraci za práva osob s duševním onemocněním či omezených na svéprávnosti, organizovanou i přímo těmito osobami. Konečně není důvod ani omezovat výkon práva shromažďovacího na domácí právnické osoby, shromáždění tak může svolat jakákoliv právnická osoba.*“ I s těmito úpravami lze nesporně souhlasit, přičemž i zde připomínky k dosavadní úpravě byly výše rozpracovány. Srov. k tomu příslušné pasáže II. části této práce.

²⁶⁹ Reflexe znění novely se v různých doktrinárních pramenech odlišuje. Za všechny např. poměrně kriticky např. KADEČKA, Stanislav, RIEGEL, Filip. K připravované novelizaci shromažďovacího práva. *Obec a finance*. 2015, roč. 8, č. 2, s. 44 an., či naopak převážně pochvalně JAMBOROVÁ, Kateřina a POSPÍŠIL, Jan. Novela shromažďovacího zákona – co skutečně přinese obcím?. *Obec a finance*. 2015, roč. 8, č. 2, s. 46-47. ISSN 1211-4189.

c) Pravomoc obecního úřadu stanovit podmínky konání shromáždění

– cílem je umožnit úřadu např. blíže vymezit místo konání shromáždění, omezit časový úsek konání shromáždění či stanovit jiné podmínky, které regulují konání shromáždění, což zároveň omezí nutnost shromáždění zakázat pro jinak odstranitelné překážky. Dle důvodové zprávy má obecní úřad nyní „*velmi úzké kompetence, jak stanovit podmínky pro konání shromáždění před jeho konáním. Oznamovatel tak nemá např. povinnost blíže vymezit, v které části náměstí se bude shromáždění konat, zejména pokud se má v určitém prostoru konat více akcí. Úřad tak v mnoha případech nemá jinou možnost, než shromáždění zakázat, ačkoliv si je vědom toho, že zákaz shromáždění je krajní prostředek. Vhodnější by bylo založit oprávnění úřadu stanovit rozhodnutím podmínky pro konání shromáždění s tím, že toto rozhodnutí by bylo soudně přezkoumatelné... Možnost stanovit omezující podmínky má sloužit správnímu orgánu jako mírnější prostředek, než je samotný zákaz shromáždění, který by měl být pouze výjimečným a krajním krokem.*“

Tento okruh změn konvergující kupř. se zákonnou úpravou v Německu náleží bezpochyby k nejvýznamnějším a nejpřínosnějším změnám posuzované novelizace. Zavedením pravomoci úřadu určit oznámenému shromáždění konkrétní podmínky bude možné nejen mnohem citlivěji reagovat na případná dílčí rizika konání shromáždění, ale v mnoha případech předejít i jeho úplnému zakazu, bude-li možné nedostatky odstranit vyslovením konkrétních omezujících podmínek, za jejichž splnění shromáždění bude možno konat, což lze chápat jako velmi výrazně zkvalitnění dosavadní úpravy, které bude mít velmi pozitivní vliv na možnosti výkonu shromážděvacího práva a zároveň dodržování jeho ústavních mezí.

d) Posuzování skutečného účelu shromáždění

- v navrhované novele dochází k zakotvení mimořádně významné možnosti vyslovovat preventivní zákaz shromáždění ve vazbě na zkoumání jeho skutečného účelu namísto dosavadní formalistické zákonné dikce připouštějící zkoumání pouze účelu oznámeného, což velmi extenzivní interpretací překonávala judikatura NSS. Dle důvodové zprávy „*Nejvyšší správní soud ve své judikatuře došel k závěru, že účel shromáždění je třeba zkoumat v celém kontextu, nikoliv tedy jen formálně oznámený účel shromáždění, který svolavatel uvede do oznámení. Zároveň je to právě skutečný*

účel shromáždění, který je podstatný pro případné navazující kroky úřadu nebo Policie ČR, nikoliv účel formálně v oznámení uvedený.“

Tento okruh změn je rovněž konvergující kupř. se zákonnou úpravou v Německu a naší judikaturou náleží bezpochyby k nejvýznamnějším a nejpřínosnějším změnám posuzované novelizace, přičemž i zde připomínky k dosavadní úpravě byly výše rozpracovány, srov. k tomu příslušné pasáže II. části této práce. Uvažovaná změna právní úpravy konečně odkládá absurdní formalismus a vytváří legální zázemí proti zneužívání shromažďovacího práva k protiprávním cílům pomocí zastření jejich skutečného účelu. To lze chápat jako mimořádně výrazné zkvalitnění dosavadní úpravy, které bude mít velmi pozitivní vliv na možnosti výkonu pokojného shromažďovacího práva a zároveň dodržování jeho ústavních mezí při vytěsnění protiprávních extremistických forem (průvody pravicových extremistů apod.).

e) Právní forma rozpuštění shromáždění

- novela by měla dále explicitně vyjasnit současné pochybnosti ohledně právní povahy rozpuštění shromáždění (rozhodnutí na místě vs. faktický pokyn, viz výše v této části), jakož i otázku posuzování účelu shromáždění. Dle důvodové zprávy se novelou explicitně stanovuje, *„že rozpuštění je bezprostředním zásahem na místě, nejde tedy o rozhodnutí ústně vyhlášené na místě. Tato změna je reakcí na změnu judikatury, která se nevyvíjela jednoznačně. Po dlouhou dobu v souladu se záměrem zákonodárce bylo rozpuštění považováno za faktický úkon správního orgánu, proti němuž byly opravným prostředkem tzv. námitky. Posléze však Nejvyšší správní soud posoudil rozpuštění shromáždění za rozhodnutí ústně vyhlášené na místě. Takový přístup je však nepraktický, mj. s ohledem na konsekvence daného postupu (doručování písemného vyhotovení rozhodnutí, otázka účastenství, administrativní náročnost, dvoukolejnost řízení o námitkách a o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu a další)“*. I s těmito úpravami lze v každém případě vyslovit souhlas (viz analýza výše v této IV. části práce) a lze je hodnotit jako velmi potřebný krok v oblasti právní jistoty a legální konformity aplikace předmětné úpravy.

f) Spontánní shromáždění

- dle důvodové zprávy se rovněž nově explicitně *„upravují tzv. spontánní shromáždění jako shromáždění vzniklá v bezprostřední reakci na aktuálně vzniklou situaci. Cílem*

ustanovení je zajistit možnost konání shromáždění, která vznikla jako reakce na aktuálně vzniklou událost, a nebylo proto možné je v předstihu oznámit tak, jak vyžaduje ustanovení § 5. Dochází tak ke zpřesnění rozdílu mezi shromážděním skutečně spontánně vzniklým, a shromážděním, jehož pořádání bylo dopředu avizováno, nicméně nebylo oznámeno.“ Rovněž tyto úpravy lze označit za přínosné a značně vyjasňující předmětný institut ve srovnání s jeho současnou pouhou implicitní interpretací z § 15 shromažďovacího zákona.

g) Konkurence shromáždění a jejich souběh s kulturními akcemi

– současná dikce zákona nestanovuje pravidla pro konání shromáždění, konkurují-li (zejména dříve zorganizovaným) kulturním či jiným akcím, které nemají charakter shromáždění, avšak vykazují určité nároky na veřejná prostranství. U konkurence více shromáždění v jednom místě a čase, nedojde-li k dohodě svolavatelů, stanovuje zákon povinnost úřadu později oznámené shromáždění zakázat, což vede v praxi k mnohdy neřešitelným problémům s tzv. blokačními shromážděními, případně „protishromážděními“. Tyto skutečnosti tak jednoznačně žádají specifikující úpravu.

Dle důvodové zprávy je pro blokační shromáždění typické, že „jeden svolavatel oznámí svoje shromáždění na maximální zákonem stanovenou dobu dopředu, a tím si „vyblokuje“ určité prostranství. Každý další svolavatel, který chce v již zabraném prostoru konat shromáždění, se musí s oznamovatelem prvního shromáždění domluvit. Nedomluví-li se, úřad později oznámené shromáždění zakáže (resp. měl by je dle litery zákona zakázat); úřad zároveň nemá nástroj, jak kolizi řešit jinými prostředky, pokud k dohodě nedojde. Prakticky však dochází k tomu, že shromáždění, které bylo důvodem pro zákaz, se následně vůbec nekoná“. V případě souběhu shromáždění s jinou kulturní, sportovní či společenskou akcí dle současné právní úpravy má vždy přednost shromáždění.

Dle důvodové zprávy by po provedení novelizace současné právní úpravy úřad měl mít „možnost rozhodnutím blíže vymezit prostranství konání shromáždění či stanovit jinou podmínku pro zajištění řádného a pokojného výkonu shromažďovacího práva, při současném respektování legitimních zájmů pořadatele a účastníků kulturní, sportovní či jiné společenské

akce“. Rovněž s těmito úpravami lze nesporně souhlasit, přičemž i zde připomínky k dosavadní úpravě byly výše rozpracovány, srov. k tomu příslušné pasáže III. části této práce.

h) Právní úprava maskování obličeje

– zohlednění skutečnosti, že konkrétní maska může být v souladu s účelem shromáždění integrální součástí svobody projevu na předmětné téma, tj. odstranění bezvýjimečného zákazu maskování účastníků. V zájmu prevence trestné činnosti, jejíž riziko může zamaskování zvyšovat, se dle důvodové zprávy *„zákaz zachovává, avšak zástupce úřadu nebo policista, typicky po vyhodnocení situace na místě, bude moci umožnit, resp. pokynem na místě „povolit“, zakrytí obličeje, které ztěžuje nebo znemožňuje identifikaci, pokud takové zakrytí slouží ke splnění účelu shromáždění (např. masky parodovaných politiků) a zároveň tím nedojde k ohrožení veřejného pořádku (nemělo by tak docházet ke zneužívání možnosti povolení zakrytí, bude-li účelem „maskování“ ve skutečnosti zajištění anonymity při porušování zákona).*

Zde je hodnocení předmětné úpravy poněkud komplikovanější. I při znalosti stanovisek mezinárodněprávních orgánů k této věci se autorka domnívá, že jakkoliv nesporně řada shromáždění probíhá poklidně a ani podpora vyjadřovaného názoru příslušným zamaskováním na tom nemůže nic změnit, v případě extremistických shromáždění může přípuštění legalizace maskování způsobit výraznou eskalaci agresivity, neboť i za stávající právní úpravy dochází v oblasti porušování zákazu maskování pravicovými extremisty k častým excesům.

Lze se domnívat, že občas traktované argumenty srovnávající jakékoliv maskování (tj. kupř. maskování extremistických skupin s maskováním na karnevalu) jsou zcela neadekvátní vzhledem k naprosto odlišnému účelu, které maskování v tom či onom případě plní. Současně nutno připomenout, že vyjadřovat názory v průběhu shromáždění lze řadou velmi variabilních způsobů i bez maskování, neboť posílení údernosti maskováním je velmi relativní a rozhodně jej nelze označit za nezbytné, obzvláště ve světle rizik, které přináší. Jakkoliv nelze mít podstatnější výhrady k samotné dílčí navrhované právní úpravě (zákaz obecně trvá, maskování může být povoleno na místě), nelze ji vzhledem k již nyní existujícím častým excesům

s maskováním a riziky s ním spojenými považovat v současné faktické situaci za vhodnou a potřebnou.

i) Novelizace sankčních ustanovení

– přizpůsobení výše sankcí současným ekonomickým podmínkám a reformulace některých skutkových podstat. Důvodová zpráva konstatuje, že „sankce za přestupky jsou v zákoně stanoveny velmi nízké, od roku 1990 nebyla jejich výše nijak upravována, maximální pokuta je stanovena na 10 000 Kč. Mezitím však došlo k cca šestinásobnému nárůstu průměrné měsíční mzdy. Sankce tak v současném zákoně neodrážejí současnou ekonomickou situaci. Některé skutkové podstaty zároveň neodpovídají problémům, s nimiž se lze při konání shromáždění setkat, výčet zvláštních ustanovení o sankcích je zároveň neúplný.“ Rovněž tyto úpravy lze označit v každém případě za přínosné a potřebné.

Lze uzavřít, že změny navrhované analyzovanou novelou lze považovat (s výhradou nové úpravy maskování účastníků shromáždění) za mimořádně významné a přínosné pro výkon shromažďovacího práva u nás, jeho ústavní garance i limity, přičemž prostřednictvím této novely dojde konečně k normativnímu řešení řady let trvajících neuspokojivého stavu spojeného s interpretací a aplikací shromažďovacího zákona a zapracování veškerých potřebných závěrů z judikatury i doktrinárních pramenů, jakož i praktických aplikačních zkušeností a zajištění potřebné konvergence s dalšími úzce souvisejícími (především procesními) právními předpisy.

5.4. Přehled vývoje shromažďovacího práva na území hlavního města Prahy v letech 2012- 2015

Magistrát hlavního města Prahy vykonává působnost ve věcech práva shromažďovacího pro celé území hlavního města Prahy od 1. 7. 2002. V souladu s čl. 32 odst. 4 písm. a) bod 7 a 8 Nařízení ředitele Magistrátu hl. m. Prahy č. 1/2014, k činnostem odborů Magistrátu hlavního města Prahy a zvláštních organizačních jednotek Magistrátu hlavního města Prahy při výkonu státní správy v přenesené působnosti, zabezpečuje úkoly hlavního města Prahy na úseku výkonu práva shromažďovacího podle zákona o právu shromažďovacím, odbor živnostenský a občanskosprávní (dále také „ZIO

MHMP“). Jedná se o výkon přenesené působnosti podle ustanovení § 2a písm. a), b), c) zákona o právu shromažďovacím.

Výše uvedené období vývoje bylo zvoleno z důvodu profesní přítomnosti autorky na Magistrátu hlavního města Prahy na odboru živnostenském a občanskosprávním, tedy z důvodu praktické znalosti daných událostí a opatření, které jim předcházela i je následovala.

V této podkapitole shrneme zásadní události či nové jevy, se kterými se autorka setkala při výkonu působnosti úřadu na úseku práva shromažďovacího, a které vedly k přijetí opatření či realizaci preventivních kroků blíže popsanych níže. Využitím zkušeností získaných v průběhu pracovní činnosti autorky na výše uvedeném odboru a veřejně dostupných informací bude v této podkapitole zhodnoceno, jaké dopady má větší povědomí o právu shromažďovacím na výkon tohoto práva a jaký vliv mají aktuální společenské otázky a problémy na oznamování i samotný průběh shromáždění.

Jelikož kompletní přehled všech konaných shromáždění za celé zkoumané období by byl nesmírně obsáhlý a z převážné většiny pro účely této práce nepřínosný (například v roce 2014 Magistrát hlavního města Prahy přijal 27 525 oznámení o konání shromáždění)²⁷⁰, shrneme v následující subkapitole významná shromáždění, která se opakují každý rok, a následně poté u každého roku zdůrazníme několik významných shromáždění, která výrazně ovlivnila průběh daného roku a díky kterým byla přijata preventivní opatření nebo nové postupy při administrativním zpracování přijímaných oznámení o konání shromáždění i dohled nad nimi.

²⁷⁰ Zpracování oznámení o konání shromáždění, které splňuje zákonné náležitosti dle příslušných stanovení zákona o právu shromažďovacím, se řídí nejen zákonnou úpravou, ale i nařízením ředitele Magistrátu hl. m. Prahy č. 13/2006, jež obsahuje postup zdejšího správního orgánu při zpracovávání přijatých oznámení o konání shromáždění a dále i to, které subjekty i nich informuje.

5.4.1. Tradičně a každoročně konaná shromáždění

DIY karneval – Jedná se o pravidelně konaný karneval označený jako DIY – Do It Yourself („Udělej si sám“), jehož cílem je upozornit na omezování občanských svobod, přičemž každý rok je shromáždění spojeno s různými tématy, na které se snaží upozornit (například v roce 2014 to bylo „recykluj nebo chcípni“). Tento karneval je doprovázen alegorickými vozidly vybavenými zvukovou aparaturou. Pravidelně se každý zkoumaný rok počet účastníků pohybuje v řádu tisíců, počet doprovodných vozidel pak v desítkách.

Million Marihuana March – Každý rok se uskutečňuje tato akce svolávaná sdružením Legalizace.cz, kterou se uvedené sdružení připojuje k celosvětovému protestu proti přetrvávající kriminalizaci konopí, jeho pěstitelů i uživatelů. Počet účastníků byl ve zkoumaném období v rozmezí 6000-9000 s rostoucí tendencí.

Prague Pride – V souvislosti s pravidelně konaným festivalem Prague Pride se každý rok uskutečňuje průvod označovaný jako „Gay Pride – pochod rovnosti a tolerance“, jehož trasa je vždy vedena historickým centrem města s cílovým místem na Letné. Tohoto pochodu se účastní více než 10 000 účastníků, podle některých zdrojů se může jednat o 15 000 – 20 000 účastníků. V souvislosti s tímto shromážděním je přijímána celá řada opatření jak dopravní tak bezpečnostní povahy, neboť zkušenosti z obdobných průvodů konaných v zahraničí hovoří o tom, že tyto akce jsou často vystaveny útokům z nenávisti, navíc bývají nejrůznějšími skupinami blokovány. Proti tomuto pochodu se opakovaně koná řada protishromáždění i v Praze. Pravidelně se pak uskutečňuje i poklidný průvod Mladých křesťanských demokratů nazvaný „Pochod pro rodinu“, který se sice vymezuje proti shromáždění a průvodu konanému v rámci Prague Pride, nikoliv však se snahou tento průvod jakkoliv po jeho trase blokovat. Díky dobrému organizačnímu zvládnutí ze strany pořadatele i bezpečnostnímu zajištění ze strany Policie ČR a dále pak i díky snahám k zamezení faktickým kolizím a dohledu ze strany ZIO MHMP se tento pochod v České republice pravidelně obchází bez závažnějších komplikací a bezpečnostních incidentů.

Připomínka justiční vraždy chicagských odborářů v roce 1886 – Tohoto pravidelně konaného průvodu krajně levicových skupin anarchoautonomní scény se každoročně

zúčastní poměrně nízký počet účastníků, ale vzhledem k osobám svolavatelů je vždy kladen důraz na dostatečné bezpečnostní zajištění uvedeného shromáždění, a zpravidla také na přítomnost odpovědných zástupců ze strany ZIO MHMP, nadto se tento koná vždy 1. května, přičemž následně někteří účastníci pokračují na jiná z oznámených shromáždění.

Roma Pride – Jedná se o pravidelně konaný pochod svolávaný občanským sdružením Konexe „na podporu romské hrdosti“. Tohoto pochodu se účastní stovky účastníků a nejsou s ním zpravidla spojena žádná významnější bezpečnostní rizika.

5.4.2. Významné události roku 2012

V roce 2012 se pracovníci ZIO MHMP setkali se zvýšenou aktivitou zejména politických stran a sdružení, v souvislosti s aktuálně probíhajícími volbami. Jednalo se zejména o mnohočetná oznámení těchto subjektů, kdy docházelo v rámci jednoho podání k oznámení shromáždění na řadu dnů a mnoho míst (v rámci jednoho oznámení o konání shromáždění i na 106 míst na území hlavního města Prahy), často tak, že bylo prakticky nemožné všechna tato shromáždění obsáhnout nejen v rámci kontrolní činnosti ZIO MHMP, ale také organizačně ze strany samotných svolavatelů.

Mimo jiné se také pracovníci účastnili následujících významných shromáždění a průvodů:

- Shromáždění odborových svazů - Jednalo se o několik shromáždění svolaných Českomoravskou komorou odborových svazů (ČMKOS), která byla zaměřena proti politice Vlády ČR. Tato shromáždění měla vždy různé názvy a byla dobře pořadatelsky zajištěna, což lze s ohledem na vysoké počty účastníků shromáždění, považovat za nezbytné. Na shromáždění konaném 21. 4. 2012 na Václavském náměstí se sešlo více než 50 000 protestujících. Shromáždění konaná dne 17. listopadu 2012 jsou v tomto odstavci zahrnuta také, protože je spojuje společný účel – odpor proti politice Vlády ČR. Nejvýznamnější shromáždění tohoto dne pak bylo svoláno opět ČMKOS na Václavské náměstí s následným průvodem k Úřadu vlády ČR.

- Occupy Prague – Jedná se o hnutí inspirované v té době aktuální světovým hnutím „Occupy Wall Street“, které v roce 2012 pořádalo tzv. demokratické sněmy. Tyto sice byly oznamovány jako veřejná shromáždění, jednalo se však o dlouhodobé akce, často několikaměsíční, kdy někteří účastníci na daných místech i nocovali nebo dokonce stanovali. Na některých místech, například v areálu Národní kulturní památky Vyšehrad pak majitel objektu nevyjádřil s konáním této akce souhlas, proto musel MHMP oznámení o konání této akce odložit dle příslušných ustanovení zákona. Po určité době byly také některé lokality policejními orgány vyklizeny z důvodu porušení zákazu stanování a nocování v zeleni (park na Klárově).

5.4.3. Významné události roku 2013

I v roce 2013 se pracovníci setkali ZIO MHMP setkali s mnohočetnými oznámeními politických stran a jiných subjektů, jak je podrobněji uvedeno v odstavci níže. I přesto, že přibyla předvolební shromáždění na podporu prezidentských kandidátů, proběhly uvedené akce bezproblémově.

Významné události, kterých se účastnili pracovníci ZIO MHMP byly například:

- Volba prezidenta ČR a předčasné volby do Poslanecké sněmovny ČR – Početnější shromáždění proběhlo při inauguraci prezidenta Miloše Zemana dne 8. 3. 2013 na Hradčanském náměstí, kdy byli pracovníci ZIO MHMP i příslušníci Policie ČR připraveni řešit konflikty mezi odpůrci a příznivci nově zvoleného prezidenta. Závažnějším konfliktům se i díky jednání ZIO MHMP s organizátory shromáždění podařilo předejít. Kampaň k předčasným parlamentním volbám byla s odkazem na omezený časový prostor mezi jejich vyhlášením a konáním střídmejší, než je obvyklé v jiných letech při pravidelných volbách, kdy bývá celkový počet oznámených shromáždění (přepočtený na jednotlivé dny a jednotlivá místa) v řádech desítek tisíc.

-Průvody fotbalových fanoušků – I přesto, že dle ustáleného názoru nejsou průvody fotbalových fanoušků před zápasem na stadion shromážděním dle zákona o právu shromažďovacím, jsou při mimořádných situacích pracovníci ZIO MHMP zváni ke spolupráci i v rámci těchto průvodů, kdy jsou jim tyto i organizátory/svolavateli zpravidla oznamovány. Taková byla i situace před zápasem „Pražských S“, tedy před

zápasem SK Slavia Praha na stadionu AC Sparta Praha, před kterým se uskutečnil průvod z Vršovic na Letnou, při němž došlo na Čechově mostě k zákroku ze strany Policie ČR. Následně podala pětice zadržených a zraněných fanoušků na ředitelství pražské policie, policejní prezidium i ministerstvo vnitřní záležitosti žalobu k Městskému soudu v Praze, ve které požadovali, aby soud prohlásil zákrok za nezákonný a neadekvátní, přičemž poukazovali na tvrzení o uzavření dohody s Antikonfliktním týmem Policie ČR²⁷¹ o tom, že na Čechově mostě bude umožněno fanouškům uskutečnit „pyro show“, ale i na to, že vyhláška, která upravuje používání pyrotechniky, v té době neplatila. Soud žalobu zamítl s odůvodněním, že pro zásah policistů byly dány podmínky s ohledem na to, že se na Čechově mostě vytvořila nebezpečná situace, když například jeden z pyrotechnických výrobků zasáhl i pod mostem projíždějící loď, na které se dusili lidé apod. Námitky žalobců byly vyvráceny nejen rozsáhlou foto a video dokumentací, ale i svědeckými výpověďmi.

5.4.4. Významné události roku 2014

Rok 2014 byl významný zejména nárůstem počtu shromáždění týkajících se politiky jiných států, zejména se jednalo o shromáždění zastánců (a odpůrců) Ruska, Ukrajiny, Sýrie, Turecka a Izraele, v míře, která výrazně převyšuje běžný standard předchozích let.

- Proruská a proukrajinská shromáždění – Jedná se zejména o tzv. „Pražský majdan“, tedy shromáždění pořádané za účelem „sjednocení těch, kteří nesouhlasí s vojenskou agresí ruského putinismu a opatrnými postoji některých reprezentantů naší vlády“. Tato akce byla oznámena na celých 6 měsíců na Staroměstském náměstí, nepřetržitě. Docházelo k občasným konfrontacím s příznivci Ruska, pokud tito konali své akce (oznámené i neoznámené) v těsné blízkosti tohoto shromáždění. Jednalo se vždy o menší konflikty, které řešila hlídka Policie ČR, či v reakci, na které byli občany podávány žádosti o poskytnutí informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.²⁷² V souvislosti

²⁷¹ K tomu např. HEINZ, L. *AntiKonfliktní tým*. Publikováno 3. 10. 2009. Dostupné z: <<http://www.policista.cz/clanky/reportaz/antikonfliktni-tym-606/>>.

²⁷² K tomu například odpověď v anonymizované podobě na žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, v příloze č. 1 této práce.

s touto akcí byl také řešen možný neoprávněný zábor veřejného prostranství²⁷³ kvůli stanům, které svolavatelé staví v průběhu jejich akcí, jelikož neslouží přímo k výkonu práva shromažďovacího, dle názoru autorky nelze tyto podřadit pod integrální součást výkonu práva shromažďovacího tedy ani o akcesorické činnosti konané v průběhu shromáždění (jako např. ozvučovací aparaturu, stůl pro petici, pódium pro řečníky) aprobované ustálenou soudní judikaturou.²⁷⁴

- Protesty proti státnímu režimu a politice států Sýrie, Turecko a Izrael – V těchto případech se jednalo o řadu shromáždění svolaných odpůrci daných států, resp. jejich politik, jak vnitrostátních tak i zahraničních. Jednalo se většinou o shromáždění početně menší, ale svolávaná do těsné blízkosti zastupitelských úřadů, kde hrozí zvýšené bezpečnostní riziko, nadto z uzavřených mezinárodních smluv vyplývá pro Českou republiku nutnost ochrany těchto úřadů. V souvislosti s tím navrhl MHMP v rámci připomínkového řízení k novele zákona o právu shromažďovacím rozšíření zóny zákazu ex lege i na shromáždění konaná v blízkost budov těchto úřadů, tento návrh nebyl přijat. Očekává se ale, že pokud dojde k přijetí novely zákona o právu shromažďovacím v navrhovaném znění, bude možné ukládat svolavatelům podmínky v návaznosti na konání shromáždění, např. určit vzdálenost shromáždění od zastupitelského úřadu.

5.4.5. Významné události roku 2015

Rok 2015 zaznamenal značný nárůst shromáždění v souvislosti s migrační problematikou, zejména s migrační vlnou, politikou Vlády ČR a dalšími spojenými tématy. Tato problematika se prolínala velkou částí shromáždění konaných v roce 2015 a promítla se i do tradičně konaných shromáždění souvisejícími s významnými dny z hlediska české státnosti.

-Shromáždění související s migrační vlnou – První významné shromáždění týkající se této problematiky proběhlo dne 25. 6. na Václavském náměstí, kde se shromáždili „příznivci“ uprchlíků. V reakci na něj se konalo shromáždění iniciativy „Islám v ČR nechceme“, na místě, kde je možno svolat shromáždění bez oznámení, tedy v Hyde

²⁷³ § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. V této souvislosti také odkaz na § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zvláštní užívání pozemní komunikace.

²⁷⁴ K tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 As 32/2008 – 116.

parku na Palackého náměstí.²⁷⁵ Následně docházelo k vyostřování průběhu jednotlivých shromáždění, kdy tato byla svolávána i extremistickými uskupeními a zároveň byla operativně téměř vždy svolávána „protishromáždění“ zastánců opačného názoru zpravidla s cílem narušit či se alespoň vymežit proti průběh a postojům prvně svolaného shromáždění. V souvislosti s extremistickými skupinami je třeba uvést shromáždění, konané dne 1. 7. 2015, svolané Národní demokracií, na kterém byla pozorována účast příznivců krajní pravice, jeho účelem byl protest proti kvótám vynucujícím přijímání uprchlíků a proti imigraci. Na toto shromáždění byly přineseny dvě podomácku vyrobené šibenice, které nebyly na místě vyhodnoceny Policií ČR ani zástupci ZIO MHMP jako závadové z hlediska shromažďovacího práva, nicméně následně v listopadu tohoto roku byly označeny jako protizákonné státní zástupkyně. Na daném shromáždění byl dále proveden zákrok Policie ČR směřující proti osobám, jež se snažily zabránit průchodu po oznámené trase průvodu tím, že se posadili na zem v ústní z Václavského náměstí do ulice Na Můstku, a odmítali vstát ve snaze průvod zablokovat. V rámci něho došlo k napadení zasahujícího policisty ze strany jedné z levicových aktivistek, která byla vedena snahou bránit svého partnera, uvedené jednání je nyní předmětem soudního řízení i diskutovaným tématem v kruzích širší veřejnosti. Nejvyšší státní zástupce dle dostupných informací podal k uvedené kauze dovolání v neprospěch obviněné k Nejvyššímu soudu, jelikož byla Městským soudem v Praze v dubnu 2016 za napadení policisty pravomocně zproštěna obžaloby, když byl zrušen rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1, který jí v únoru tohoto roku uložil podmíněný trest ve výměře jednoho měsíce.

V souvislosti s reakcí na migrační vlnu a migrační politiku evropských států probíhaly v průběhu roku jak v návaznosti na významné dny z hlediska české státnosti, tak i zcela

²⁷⁵ nařízení hl. m. Prahy č. 19/2004 (v návaznosti na § 4 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím) stanoví, že shromáždění bez oznámení lze konat v prostoru Palackého náměstí na Praze 2 (vymezeno: na východě pomníkem Františka Palackého, na severu výstupem z podchodu od hranice metra Karlovo náměstí, na západě pásmem zeleně a na jižní straně kamenným zábradlím), přičemž shromáždění bez oznámení se nesmějí konat od 20 do 10 hod. K tomu také JEMELKA, Luboš a Jan BŘEŇ. Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem. Praha: ASPI, 2007, s. 85. ISBN 978-80-7357-279-2. V případě Hyde parků či tzv. Speakers' Corner se bude jednat o stacionární shromáždění, jehož místo konání, vymezí rada obce svým nařízením, ve kterém může uvést i časové omezení, kdy se na něm mohou shromáždění bez omezení konat. Naproti tomu není možné, aby obecně závazná vyhláška obce normativně upravovala výkon práva shromažďovacího, jelikož uvedené oprávnění nespadá do působnosti v rámci výkonu její samostatné působnosti. K tomu např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.

neplánovaně, desítky shromáždění, jež byly reakcí na určité kroky jak ze strany Vlády ČR, tak i funkcionářů Evropské unie. Na uvedených shromážděních se stalo téměř pravidlem konání protishromáždění a to v těsné místní blízkosti druhého shromáždění či po plánované trase průvodu, který následoval. V rámci vyjádření nesouhlasu s druhým shromážděním bylo možné pozorovat přítomnost jednotlivců i skupin osob s transparenty, jež vyjadřovali nesouhlas s názory a projevy pronášenými na oznámeném shromáždění, nicméně tyto uvedené shromáždění žádným zásadním způsobem nenarušovaly, naopak mezi příznivci a odpůrci různých názorů na danou tematiku často docházelo k rozsáhlým názorovým rozpravám a diskuzím. Proto i s ohledem na ústavně konformní výklad výkonu svobody projevu nutno vyhodnotit, že ze strany těchto osob nedocházelo k páchání přestupku neoprávněného vniknutí do shromáždění ani k rušení výkonu práva shromažďovacího, resp. bránění ve splnění účelu shromáždění. I přesto bylo v rámci některých výše popsaných interakcí třeba vyhodnocovat, nedochází-li nejen k zmíněnému naplnění skutkové podstaty přestupku ve smyslu ust. § 14 odst. 2 písm. f) zákona o právu shromažďovacím, ale v případě vulgárních či hlasitých projevů, pískotu či jiného hluku, nápisů na transparentech, házení předmětů mezi účastníky shromáždění, pokusy o fyzickou konfrontaci, blokování průvodů apod. zda tyto nenaplňují znaky skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku ve smyslu ust. § 47 odst. 1 písm. a), c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), či přestupku proti občanskému soužití ve smyslu ust. § 49 odst. 1 písm. a), c) zákona o přestupcích, v rovině trestněprávní pak podezření z naplnění skutkové podstaty trestného činu porušování svobody sdružovací a shromažďovací ve smyslu ust. § 179 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), či trestného činu výtržnictví dle § 358 trestního zákoníku.

- Autonomní centrum Klinika – Byť se jedná o shromáždění do značné míry související s probíhající migrační vlnou, vzhledem k vleklosti celé problematiky a pokračování až do data psaní této práce je třeba zmínit také průvody a shromáždění konaná na podporu autonomního sociálního centra Klinika, které byly provázeny „protishromážděními“ a dokonce i násilnými útoky na vybavení i osoby, které se v uvedeném centru pohybují.

- 17. listopad 2015 – Na tento významný den bylo oznámeno celkem 25 shromáždění a průvodů, které se konaly za velké pozornosti veřejnosti i médií. I přes kontroverzi,

spojenou s některými shromážděními konanými v tento den došlo pouze k jednomu vážnějšímu incidentu, kdy se po trase jednoho z oznámených průvodů k tomuto postupně připojilo i několik dalších svolavatelů a účastníků jejich shromáždění. Nejpočetnějším shromážděním bylo to, které se konalo u Národního muzea, svolané hnutím „Za naši kulturu a bezpečnou zemi“, které se následně vydalo na průvod před Úřad vlády, kdy cestou se k němu připojila další shromáždění, mimo jiné i to konané Národní demokracií (s příznivci krajní pravice) na náměstí Republiky. Vzhledem k pokusům o překonání zábran vymezujících bezpečnostní prostor před budovou Úřadu vlády ČR a také pro neuposlechnutí výzev Policie ČR a pro hrubou neslušnost, kdy tyto nebylo na místě možno řešit zásahem proti jednotlivcům, bylo uvedené shromáždění dle ustanovení § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím, z důvodů uvedených v § 10 odst. 1 písm. b) a c) tohoto zákona, rozpuštěno. Jelikož následně účastníci neuposlechlí výzvy k pokojnému rozchodu, provedla Policie ČR zákrok směřující vyklizení uvedeného prostoru a několik účastníků i předvedla. Proti tomuto rozpuštění nebyly podány k soudu námitky ve smyslu § 13 zákona o právu shromažďovacím.

Dalším významným shromážděním uvedeného dne bylo shromáždění na podporu prezidenta republiky, svolané na Albertov, kde studenti pocítovali, že jim bylo znemožněno konat obdobnou akci na daném místě z důvodu bezpečnostních opatření spojených s návštěvou hlavy státu. Proto proběhlo na tomtéž místě dne 22. 11. 2015 shromáždění nazvané „Studentské uctění památky 17. listopadu“ spojené s průvodem na Václavské náměstí.

- Těžební limity – Několik shromáždění proběhlo také na podporu zachování limitů těžby hnědého uhlí a na vyjádření solidarity s obcemi, kterým hrozí zbourání. Jednalo se zejména o shromáždění před Ministerstvem průmyslu a obchodu, před Úřadem vlády ČR a před budovou společnosti ČEZ. I přes velký počet oznámených shromáždění se jednalo o akce bezproblémové s relativně malou účastí.

5.4.6. Extremistická shromáždění

Do skupiny takto oznámených shromáždění řadí Magistrát akce, které jsou svolávány příznivci extrémní pravice či levice nebo se jich tyto příznivci ve větší míře zúčastňují. Klasifikace těchto akcí vyplývá vedle zkušeností ZIO MHMP i ze spolupráce se složkami Policie ČR a ze zpráv, které vydává Ministerstvo vnitra a Bezpečnostní informační služba o vývoji na extremistické scéně.

Každoročně se koná několik takových shromáždění, a to jak tradičních, tak i svolávaných na základě aktuálně diskutovaných otázek. Tato shromáždění vždy probíhají za zvýšeného dohledu složek Policie ČR, Bezpečnostní informační služby i pracovníků ZIO MHMP. Díky příkladné spolupráci těchto složek nedochází zpravidla k zásadním konfliktům, a pokud jsou přestupky nebo trestné činy řešeny, jedná se zpravidla o činy jednotlivců.

Jak ovšem ukazuje praxe, v posledních letech dochází k narušování a infiltraci shromáždění svolávaných i jinými organizacemi, které jako extremistické klasifikovány nejsou.²⁷⁶ Ze zkušeností pracovníků ZIO MHMP je proto třeba dbát zvýšené opatrnosti v případě shromáždění týkající se společensky citlivých událostí a kontroverzních otázek, neboť zde hrozí největší riziko, že budou zneužity pro propagaci extremistických hnutí či myšlenek, ať již kvůli pohledu na řešení otázek samotných či pro velkou sledovanost ze strany občanů i médií.

5.4.7. Obecné poznatky

Zvláštní pozornost je pro účely této práce třeba věnovat oznámením o konání shromáždění, jež jsou podávána politickými stranami, zejména ve volebních rocích. Zásadním společným rysem těchto oznámení je, že se zpravidla jedná o mnohočetná oznámení na delší dobu dopředu, často s využitím celé zákonné šestiměsíční lhůty. Jako příklad můžeme vzít shromáždění z roku 2012, kdy v rámci jednoho podání došlo k oznámení konání shromáždění na 106 místech po Praze a to současně. Vzhledem

²⁷⁶ MINISTERSTVO VNITRA. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromáždovacím*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. Dostupné mj. z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/shromazdeni-manual-web-pdf.aspx>>.

k tomu, že se obvykle nejedná o „klasická“ shromáždění ve smyslu zákona o právu shromažďovacím, ale spíše o jakési předvolební stánky o malých rozměrech, lze v těchto případech jednoznačně hovořit o snaze k blokaci veřejného prostoru případně o petičních stáncích. I přes to, že pracovníci ZIO MHMP v roce 2012 v praxi kontrolami ověřili, že převážná část oznámených akcí nemá charakter shromáždění, ale spíše petičního stánku, došlo v několika případech ke kolizím, kdy se konala shromáždění několika sdružení a politických stran najednou, byť v předchozích dnech a v jiných lokalitách (oznámených v rámci jednoho oznámení) žádné shromáždění konáno nebylo.²⁷⁷ V návaznosti na zjištění o možných komplikacích začali pracovníci ZIO MHMP oslovovat svolavatele podávající mnohočetná oznámení s žádostmi o upřesnění termínů i bližší specifikaci míst, kde se budou akce skutečně konat, aby bylo možno kolizím předejít, neboť jiným řešením by bylo důsledné zakazování všech později oznámených shromáždění, což je technicky i z hlediska právní argumentace, zejména v případě volebních roků, téměř nemožné.

V následujících letech pak došlo ke zpřesnění těchto postupů, kdy např. od roku 2013 ZIO MHMP nepovažuje mnohočetná oznámení za způsobilá k blokaci místa, na které je shromáždění svoláváno, řeší se proto až následné kolize, a to právě výše uvedenými žádostmi o bližší specifikaci místa a času konání, kdy má oznámené shromáždění dle předpokladu svolavatele skutečně proběhnout. Tento postup byl kladně hodnocen i Ministerstvem vnitra, jelikož umožňuje vyhnout se vydávání automatického, tedy formálního, rozhodnutí o zákazu shromáždění.

Nutno zdůraznit, že změny v metodice, vzory formulářů, přehled přijatých oznámení o konání shromáždění i další podrobné informace, které jsou zveřejňovány ZIO MHMP na webovém portálu hlavního města Prahy, jsou vždy vedeny snahou o co největší eliminaci možných bezpečnostních rizik pro všechny účastníky shromáždění, ale také ostatní osoby pohybující se na veřejném prostranství, kde se shromáždění konají, a dále také tím, že se jedná o opatření umožňující zachování práva shromažďovacího i pro ostatní, tak, aby bylo dostupné co nejširšímu počtu občanů.

²⁷⁷ Podobné situace zřejmě již dříve vedly zákonodárce novelizaci zákona o právu shromažďovacím, kdy od 1. 7. 2002 byla omezena možnost oznámit shromáždění nejvýše 6 měsíců před jeho konáním.

V roce 2013 se k této otázce v obdobném duchu vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 11. 2013 č. j. 2 As 60/2013, když konstatoval nemožnost zákazu shromáždění, nehrozí-li kolize materiálně, nýbrž je jen administrativní, přičemž byla připuštěna i možnost postihu svolavatele blokačního shromáždění za přestupek. Nadto nelze podle uvedeného výkladu použít oznámení o konání shromáždění k blokaci místa.

Z vývoje patrného v posledních několika letech je možné vysledovat trend, že bezprostředně po jakékoliv společensky diskutované události, ať již vnitrostátní či týkající se politiky cizích států, jsou k danému tématu svolávána shromáždění, často i celé série shromáždění. Stejně tak je patrné, že vzrůstá potřeba občanů vymezovat se vůči účastníkům jiného shromáždění a konat tak k vyjádření svého postoje „protishromáždění“, často přímo v místě nebo v těsné blízkosti původně oznámeného shromáždění (někdy i se snahami zviditelnit menší „parazitující“ shromáždění, případně přetáhnout účastníky z jednoho shromáždění na druhé, které se má konat po ukončení shromáždění svolavatelů vyjadřujících podobné názory), jak blíže popsáno výše u shromáždění konajících se v souvislosti s migrační vlnou v roce 2015. To vede obvykle k organizačně i operativně vyhoceným situacím v místě konání takových shromáždění či po trase oznámených průvodů.

I přesto, že se obvykle daří konfliktům předcházet i jednáním pracovníků ZIO MHMP, jež předchází konání samotných shromáždění, očekává odbor od připravované nové právní úpravy účinnější možnosti jak zajistit poklidný průběh shromáždění a to i v případě, kdy mají svolavatelé odlišné cíle než je řádný výkon práva pokojně se shromažďovat. Pracovníci ZIO MHMP vykonávají mimo jiné působnost úřadu přímo na místě konání shromáždění, kde v součinnosti se svolavateli a bezpečnostními složkami dbají na řádný a pokojný průběh shromáždění i řešení nastalých komplikací. Při porušení zákona jsou pak připraveni na místě shromáždění rozpustit. Zatímco v roce 2011 proběhlo 58 fyzických kontrol oznámených shromáždění, v roce 2012 se jednalo již o 87 monitorovaných shromáždění. Tento vzestupný trend pokračoval i v dalších letech, kdy v roce 2013 byli tito přítomni na 105 shromážděních, v roce 2014 na 138 a v roce 2015 se pracovníci ZIO MHMP osobně účastnili 167 oznámených shromáždění. Dá se předpokládat, že k poklesu přímé účasti zástupců úřadu na místech konání shromáždění nedojde ani v dalších letech, naopak, dle všech ukazatelů bude potřeba

dohledu nad oznámenými shromážděními stoupat, i z důvodu radikalizace některých skupin ve společnosti a vyhrocenosti řady celospolečenských otázek.

VI. Závěr

Nyní se pokusím sumarizaci hlavních výstupů touto prací zjištěných, a to včetně jejich zhodnocení a vyjádření k možným řešením.

Historický vývoj práva shromažďovacího na našem území má počátky sice již v období naší státoprávní příslušnosti k Předlitavsku, avšak jeho vývoj je zatížen dlouhým obdobím jeho faktického (a v některých obdobích i právního) popření. Prvním obdobím, kdy lze hovořit o plnohodnotném ústavním zakotvení shromažďovacího práva, bylo období 1. ČSR po přijetí Ústavy z roku 1920, které lze označit v intencích tehdejšího evropského ústavního vývoje za dostatečné, avšak relativně krátké a na dlouhá desetiletí také poslední.

Reálná obnova shromažďovacího práva v naše právním řádu je pak spojena až s obdobím po roce 1989, kdy nový shromažďovací zákon byl jedním z prvních nově přijatých demokratických zákonů a spolu s následným přijetím Listiny započal „moderní“ období svobody shromažďování v našem právním řádu i společenské fakticitě. To je v rámci naší historie prozatím nesporně nejdelší a i přes všechny případné výhrady prozatím rovněž bezesporu nejvyspělejší období, přičemž nyní projednávaná rozsáhlá novela tohoto zákona bude v případě přijetí znamenat další významný mezník v tomto vývoji.

Recentní ústavní zakotvení práva shromažďovacího v Listině odpovídá standardům vyspělých demokratických států, jehož vnitrostátní rámec je u nás doplňován mezinárodními smlouvami o lidských právech, které jsou do našeho právního řádu recipovány metodou inkorporace a ve světle judikatury Ústavního soudu jsou dokonce (nadále) považovány za součást ústavního pořádku. Dalším zdrojem ochrany práva shromažďovacího je v našich podmínkách rovněž právní řád EU, v současnosti s explicitním zakotvením práva shromažďovacího v Listině základních práv EU.

Ústavní soud poskytuje shromažďovacímu právu odpovídající stupeň ochrany korespondující s jeho ústavním významem a pozicí, přičemž jeho ochranu propojuje s ochranou svobody projevu, kterou považuje za úhelný kámen demokratického právního řádu. Hojně je v našem právním řádu užívána rovněž judikatura ESLP činěná

na základě EULP, jež je velmi často citována ústavním i správním soudnictvím, jakož to i doktrinárně.

ESLP a v jeho intencích i Ústavní soud se zasloužily o další extenzi obsahového rozsahu práva shromažďovacího, vytvořily řadu judiciálních doktrín, kupř. ve vztahu k akceptaci neoznamené shromáždění, preferenci následného rozpuštění před preventivním zákazem, vymezení rysů pro „pokojné“ shromáždění, algoritmu pro posuzování legitimacy omezení tohoto práva založené na principu proporcionality a mnohé další popsané v této práci.

Lze tak říci, že svoboda shromažďování je v současnosti nesporně integrální součástí evropského ústavního prostoru základních lidských práv, a jakkoliv pochopitelně není (vzhledem k množství nápadu) v takovém zájmu judikatury i doktríny jako některá jiná práva či jejich skupiny, je judiciálně i doktrinárně dostatečně chráněna i extendována.

Máme-li zhodnotit zákonnou dimenzi zakotvení shromažďovacího práva u nás, nutno především připomenout, že zákon o právu shromažďovacím nepředstavuje sice komplexní prováděcí úpravu ústavního zakotvení tohoto práva, avšak jednoznačně úpravu stěžejní a pokrývající více než rozhodující rozsah předmětné úpravy, a proto je v rovině jednoduchého práva v této oblasti v podstatě i určující.

Zákon o právu shromažďovacím náleží mezi první předpisy vzniklé v období po roce 1989, a i přes své dílčí novelizace nutno konstatovat, že již delší dobu nevyhovuje potřebám optimální normativní regulace předmětného práva. Důvodem je absence provázanosti s dalšími úzce souvisejícími (především později vzniklými procesními) předpisy, nedostatečná reflexe postupného právního vývoje i faktického výkonu shromažďovacího práva, jakož i absence průběžného důsledného zapracování jednotlivých judiciálních a doktrinárních závěrů a všeobecně značná neaktuálnost tohoto předpisu.

Zjednodušeně možno konstatovat, že shromažďovací zákon za postupným judiciálním a doktrinárním vývojem shromažďovacího práva ve všech směrech výrazně zaostal. To bylo v této práci dostatečně analyzováno, přičemž níže připomenu tři velmi významné příklady této skutečnosti.

Jedním z nejvýznamnějších příkladů je formalistický akcent na oznámený účel shromáždění vedoucí k častému zastírání skutečných (a protiprávních) účelů shromáždění. Tento nedostatek byl složitě překonáván extenzivní judikaturou Nejvyššího správního soudu, avšak pouze za cenu výslovného odklonu judikatury od textu zákona, nutné fragmentárnosti takto tvořených pravidel s omezeným funkčním dopadem, neboť kupř. unést velmi rigidně posuzované požadavky na důkazní břemeno k prokázání skutečného účelu shromáždění orgánem veřejné moci je mimořádně obtížné a někdy dokonce úřad od takového záměru předem odradí.

Významným problémem je i nejasná právní povaha rozpuštění shromáždění, na níž se názor judikatury i doktríny postupně vyvíjel od subsumpci pod faktické pokyny po subsumpci pod rozhodnutí na místě traktované v posledních letech judikaturou NSS. Tím se však původní problém transformoval do ještě komplikovanějšího s eskalací do rozměrů, které hraničí v některých případech až s neaplikovatelností takového postupu pro jeho faktickou neuskutečnitelnost. Zde tedy naopak judikatura nesehrála očekávanou roli a situaci spíš ještě zkomplikovala.

Konečně třetím příkladem *de lege lata* je absence pravomoci obecního úřadu k určení podmínek, za nichž lze shromáždění konat, což brání mnohem jemnozrnějšímu předběžnému posuzování zákonnosti konkrétních shromáždění. Současná koncepce pracující v bipolárním modu „zákaz“ či „nezákaz“ tak z důvodu normativní nouze paradoxně generuje zákaz i těch shromáždění, která by v případě existence moderační pravomoci obecního úřadu mohla být při splnění určitých (omezujících) podmínek bez problémů realizována. Vhodně pojatá moderační pravomoc obecního úřadu by tak umožnila lépe garantovat výkon shromažďovacího práva a současně i lépe chránit před jeho protiprávním výkonem vymezením jeho podmínek. V této oblasti judikatura nepřinesla žádné řešení, neboť by se při absenci zákonného základu takovéto pravomoci orgánu veřejné moci optikou explicitní ústavní zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (coby imanentního atributu právního státu) mohla snadno dostat do rozporu s ústavním pořádkem.

Pro všechny tři výše stručně připomenuté problémové okruhy je společné, že jejich základ tkví v nepřilíh kvalitní zákonné úpravě a současně že tento nedostatek má být odstraněn nyní projednávanou rozsáhlou novelizací shromažďovacího zákona, přičemž

tuto skutečnost i samotnou podobu předmětných změn autorka hodnotí velmi pozitivně. Na uvedených příkladech je zároveň zřejmé, že veškeré normativní nedostatky nelze napravit judikaturou, neboť pouze v jednom z uvedených případů judiciální doktrína splnila předmětné poslání – ve druhém případě situaci spíše zkomplikovala a ve třetím zákonnou dikci nikterak nemodifikovala, resp. modifikovat ze své pozice patrně ani nemohla.

Přehlížet pochopitelně nelze ani některé jiné nedostatky současného shromažďovacího zákona v této práci zmíněné, jakými jsou kupř. absence právní úpravy umožňující reakci na tzv. blokační shromáždění, absence právní úpravy souběhu shromáždění s kulturními či sportovními akcemi, jakož i absence explicitní úpravy spontánního shromáždění. Dále je zřejmá terminologická neaktuálnost (národní výbory), faktická neuskutečnitelnost některých ustanovení (oznámení konání shromáždění obecním rozhlasem za podmínky, kdy velké množství obcí jej již nevyužívá), nekomplexní systém sankcí upravených shromažďovacím zákonem s pokutami vůbec neodpovídajícími současným ekonomickým podmínkám, či příkaz obligatorního rozpuštění zakázaného shromáždění bez zřetele k tomu, zda to okolnosti na místě skutečně vyžadují apod. Konstantním problémem jsou rovněž tzv. mnohočetná oznámení a absence povinnosti zrušit již ohlášené shromáždění v případě, že svolavatel upustí od záměru jeho konání, jak vyplývá rovněž z faktických poznatků v Přehledu vývoje agendy shromažďovacího práva na území hlavního města Prahy v části čtvrté této práce. I zde ovšem platí, že převážná většina těchto nedostatků by měla být odstraněna v případě schválení projednávané novely shromažďovacího zákona.

Obecně tak lze změny navrhované analyzovanou novelou považovat za mimořádně významné a přínosné pro výkon, ústavní garance i limity shromažďovacího práva u nás, přičemž prostřednictvím této novely dojde k dlouho očekávanému normativnímu řešení řady let trvajících neuspokojivého stavu spojeného s interpretací a aplikací shromažďovacího zákona a zapracování veškerých potřebných závěrů z judikatury i doktrinárních pramenů, jakož i praktických aplikačních zkušeností a zajištění potřebné konvergence s dalšími úzce souvisejícími (především procesními) právními předpisy. Jedinou dílčí výhradou shledanou k novele v této práci je právní úprava zavádějící jistou

liberalizaci v otázce zákazu maskování obličeje, neboť tato může znamenat potenciálně vyšší rizika páchaní trestné činnosti v průběhu shromáždění.

Dlužno však současně doplnit, že novela byla v této práci zkoumána toliko v oblastech souvztažných k zaměření této práce (tj. hmotněprávní aspekty shromažďovacího práva) spolu s vybranými procesními problémy, tj. účelem stručné analýzy v této práci nebylo komplexní posouzení (především procesních aspektů) této novely.

Je rovněž samozřejmé, že ani tato novela nemůže řešit veškeré problémy recentního shromažďování, a to pochopitelně zejména v otázkách, které nemohou být plně řešeny normativně, ale jejichž těžištěm je interpretace a aplikace jednotlivých norem práva shromažďovacího. Tím se jen znovu potvrzuje, že zákonná úprava i judikatura musí být rozvíjeny současně, a jeden okruh nelze nahrazovat druhým.

Autorka je však přesvědčena, že předkládaná novela ve svém komplexu nabízí vhodná, systémová a komplexní řešení dlouhodobě existujících problémů zkoumané materie, a pakliže v dosavadní podobě nabude účinnosti, posune standard normativního základu shromažďovacího práva u nás opět o něco výše. A naváže-li na normativní vývoj judiciální i doktrinární dimenze přinejmenším ve stejné kvalitě jako doposud, bude to v našich podmínkách znamenat další petrifikaci moderní koncepce shromažďovacího práva již relativně stabilizovaného materiálního právního státu s funkčními demokratickými mechanismy, který těží již z vlastních výsledků a je schopen tyto kontinuálně rozvíjet.

VII. Seznam použité literatury a dalších pramenů

Odborné monografie:

BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 9788087212424.

BLAHOŽ, Josef, Josef SKÁLA a Karel KLÍMA. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 8086473481.

BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 9788074786877.

Craig, P., De Búrca, G.: *EU Law, text, cases and materials*. Oxford, 2007, Chalmers, D. *European Union law: cases and materials*. Cambridge University Press, 2010, Peers, S. et al. *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary* Oxford: Hart Publishing, 2014.

ČAPEK, J. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: komentář s judikaturou*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-807-2017-898.

ČERNÝ, Petr, LEHKÁ, Markéta. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. V Praze: C. H. Beck, 2010. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-306-6.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. 4. opr. a dopl. vyd., v nakl. Doplněk 2. opr. a dopl. vyd. V Brně: Masarykova univerzita, 2003, Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 8072391518.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. [i.e. 5. vyd.]. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 9788090408388.

FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vyd. 2001 (Masarykova univerzita). Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 9788090408371.

GERLOCH, Aleš (ed.). *Teoretické problémy práva na prahu 21. století: pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* Praha: Karolinum, 2002. ISBN 8024604159.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 9788073802332.

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa I.: 1914-1945*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2005. ISBN 80-246-1027-2.

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II.: 1945-1960*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2006. ISBN 978-80-246-1210-0.

- GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III: 1960-1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1285-0.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 9788071792543.
- CHMELÍK, Jan. *Extremismus a jeho právní a sociologické aspekty*. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-720-1265-7.
- JEMELKA, Luboš a Jan BŘEŇ. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-279-2.
- JIRÁSKOVÁ, Věra a Radovan SUCHÁNEK (eds.). *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004. ISBN 8072014870.
- KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 9788073803353.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 9788073801403.
- KLÍMA, Karel. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 8086898989.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006. ISBN 807357179X.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. ISBN 8086473902.
- KLOKOČKA, Vladimír a Eliška WAGNEROVÁ. *Ústavy států Evropské unie: ústavní texty Belgie, Dánska, Finska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Německo, Nizozemí, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Španělsko, Švédsko, Velká Británie*. Praha: Linde, 1997. ISBN 8072010565.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 8071790281.
- KUBA, Jaroslav. *Filosofie lidských práv a právo*. 2. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita, 1999. ISBN 80-708-2540-5.
- MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6., upr. a dopl. vyd. Brno: Doplněk, 2014. ISBN 9788072393183.
- MALÝ, Karel (ed.) a Ladislav SOUKUP (ed.). *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2004. ISBN 80-246-0863-4.
- MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-720-1433-1.

MATOUŠEK, Stanislav a Stanislav ZDOBINSKÝ. *Státní právo socialistických zemí*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1983.

MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 9788074785023.

PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy: texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati*. Praha: Vodnář, 2001. ISBN 808588948X.

PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky*. Praha: Karolinum, 2002. ISBN 8024604892.

PAVLÍČEK, Václav. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Vodnář, 1999. ISBN 8085889242.

PAVLÍČEK, Václav. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy: sborník statí a texty ústav*. Praha: Vodnář, 1999. ISBN 8085889293.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2 díl., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 8072013912.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. II. díl, část 2. Praha: Linde, 2004. ISBN 8072014722.

POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6., dopl. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. Právnické učebnice (C. H. Beck). ISBN 9788074003981.

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

Rohde, S. *Freedom of assembly*. New York: Facts on File, 2005.

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.

SUDRE, Frédéric. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 8021014857.

Šamalík, F. in PINC, Zdeněk a Jiří KUNC. *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 807066309X.

ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3., dopl. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010. Beckova skripta. ISBN 9788074003189.

TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2011. Beckovy právnické učebnice. ISBN 9788074003332.

TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2014. Academia iuris (C. H. Beck). ISBN 9788074005466.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 8072731343.

VYKOUPIIL, Libor. *Slovník českých dějin*. 2., přeprac. a dopl. vyd. Brno: J. Zirkus, 2000. ISBN 80-902-7820-5.

WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-750-6.

ZDOBINSKÝ, Stanislav (ed.) a Pavel PEŠKA (ed.). *Československé státní právo*. 1. vyd. Praha: Ústav státní správy, 1988.

ZDOBINSKÝ, Stanislav (ed.). *Československá ústava: komentář*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988.

ZDOBINSKÝ, Stanislav (ed.). *Československá ústava: komentář*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988.

ZOUBEK, Vladimír. *Úvod do postmoderní právovědy*. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2003. ISBN 8072511319.

Odborné časopisy:

BARTOŇ, Michal. Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezení shromažďovacího práva – Pitfalls of the concept of the intended assembly – consideration of the possibility of limiting the rights of assembly. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, roč. 17, č. 3 s. 175 an. ISSN 1210-9126.

ČAPEK, Jan. Socioprofesionální sdružení ve světle evropské ochrany lidských práv. *Právo a zaměstnání*. 1997, roč. 3, č. 6, s. 6. ISSN 1211-1139.

ČERNÝ, Petr. Czech tek 2005 a právo shromažďovací. *Právní rozhledy*. 2005, roč. XIII, č. 20, s. 752 an. ISSN 1210-6410.

ČERNÝ, Petr. Ještě k blokačnímu shromáždění. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 11, s. 408. ISSN 1210-6410.

ČERNÝ, Petr. Shromažďování extremistů v obci. *Veřejná správa*. 2004, roč. 15, č. 31, s. 8, 25. ISSN 1213-6581.

ČERNÝ, Petr. Zákaz shromáždění. *Právní rozhledy*. 2008, roč. 16, č. 5, s. 167. ISSN 1210-6410.

FRK, Patrik. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 16, s. 576. ISSN 1210-6410.

FRK, Patrik. Základní politické právo pokojně se shromažďovat – jeho garancie a omezení. *Právo: časopis pro právní teorii a praxi*. 2012, roč. 8, č. 4, s. 5 an. ISSN 1802-9116.

JAMBOROVÁ, Kateřina a POSPÍŠIL, Jan. Novela shromažďovacího zákona – co skutečně přinese obcím?. *Obec a finance*. 2015, roč. 8, č. 2, s. 46-47. ISSN 1211-4189.

JAMBOROVÁ, Kateřina. K rozpuštění shromáždění na místě. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 18, s. 669. ISSN 1210-6410.

JAMBOROVÁ, Kateřina. Shromažďovací zákon a oznámený účel shromáždění. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 4, s. 250. ISSN 0193-6005.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, roč. 9, č. 2, s. 174. ISSN 1210-9126.

KADEČKA, Stanislav, RIEGEL, Filip. K připravované novelizaci shromažďovacího práva. *Obec a finance*. 2015, roč. 8, č. 2, s. 44 an.

KOLMAN, Petr. Veřejná správa a realizace práva shromažďovacího. *Právo a podnikání*. 2003, roč. 12, č. 9, s. 12. ISSN 1211-1120.

KOSAŘ, David. Aktuální judikatura ESLP ke svobodě shromažďování. *Právní rozhledy*. 2003, roč. 12, č. 9, s. 12-14. ISSN 1210-6410.

Magurová, Z. Vývoj zhromažďovacího a združovacího práva na našem území. *Právní obzor*, 1991, roč. LXXIV č. 9-10, s. 490an.

POSPÍŠIL, Petr. Judikatura Nejvyššího správního soudu: právo shromažďovací. *Soudní rozhledy*. 2008, roč. 14, č. 3, s. 82. ISSN 1211-4405.

REZKOVÁ, Marie a SMIDMAYER, Jan. Potřebujeme nový shromažďovací zákon?: studie o českém shromažďovacím právu. *Právník*. 2002, roč. 141, č. 4, s. 395. ISSN 0231-6625.

ŠISKOVÁ, Naděžda. Formální základy evropského unijního práva lidských práv. *Právník*. 2003, č. 6, s. 595.

ŠISKOVÁ, Naděžda. Lidská práva v intencích *acquis communautaire*. *Právní rozhledy*. 2002, roč. 6.

VRZAL, Rostislav. Krátce k (ne)ústavnosti jednoho omezení práva pokojně se shromažďovat. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4, s. 503 an. ISSN 1210-9126.

Právní předpisy:

Nářízení hl. m. Prahy č. 19/2004.

Nářízení ministra vnitra č. 216/1848 B. M., č. 128/1868 B. M., č. 1394/1873 B. M., č. 773/1874 B. M., č. 1508/1875 B. M., č. 766/1898 B. M., č. 7430/1913 B. M.

Nářízení ředitele Magistrátu hl. m. Prahy č. 13/2006.

Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte.

Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

Usnesení Valného shromáždění OSN č. DE01/48, Všeobecná deklarace lidských práv.

Ústavní dekret presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čs.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960 Ústava Československé socialistické republiky.

Ústavní zákon. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948, Ústava Československé republiky.

Vládní nařízení č. 12/1939 Sb. II.

Vládní nařízení č. 13/1939 Sb.

Vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 12/1946 Sb., jimž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

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

Zákon č. 135/1867 ř. z., o právu shromažďovacím.

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod ve znění zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod.

Zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky.

Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety presidenta republiky.

Zákon č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních.

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

Zákon č. 98/1953 BGBL., Versammlungsgesetz.

Zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Elektronické zdroje:

HEINZ, L. *AntiKonfliktní tým*. Publikováno 3. 10. 2009. Dostupné z: <<http://www.policista.cz/clanky/reportaz/antikonfliktni-tym-606/>>.

MACHULA, T. *Svoboda volby versus svoboda projevu*. Publikováno 7. 1. 2011. Dostupné z: <http://machula.bigblogger.lidovky.cz/c/168782/Svoboda-volby-versus-svoboda-projevu.html>.

MINISTERSTVO VNITRA. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. Dostupné mj. z: <<http://www.mvcr.cz/soubor/shromazdeni-manual-web-pdf.aspx>>.

PETŘÍK, L. *Policie rozehnala mítink proti potratům. Hnutí se brání*. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Policie-rozehnala-mitink-proti-potratum-Hnuti-se-bude-branit-184014>.

VRÁNA, J. Hnutí Stop genocidě. Dostupné z: <http://stopgenocide.cz/?a=6&id=70&j=0>.

Judikatura:

judikatura ČR

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 488/01.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 470/2000.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15.
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 1997, sp. zn. 30 Ca 124/1995.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 5. 2006, sp. zn. 29 Ca 120/2006.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 5. 2006, sp. zn. 29 Ca 120/2006.

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

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, sp. zn. 30 Ca 30/2007 – 28.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 9. 2011, č. j. 59 A 3/2011-35.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 6. 2014, č. j. 64 A 1/2014-56.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2000, sp. zn. 28 Ca 255/2000.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2000, sp. zn. 28 Ca 150/2000.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 11. 3. 2011, sp. zn. 8 As 15/20011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. 8 As 101/2011 – 186.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. 8 As 101/2011-186.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 12. 2011, č. j. 2 As 86/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15. 4. 2009, sp. zn. 1 As 30/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 11. 2015, sp. zn. 8 As 39/2014-56.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 2 As 69/2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 2. 2008, sp. zn. 2 As 17/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 2. 2008, sp. zn. 2 As 17/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. 5 As 49/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 10. 2012, č. j. 4 As 9/2012-29.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. 8 As 7/2008-116.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. 8 As 7/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 9. 2007, sp. zn. 5 As 26/2007-86.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 51/2007 – 67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 51/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 As 32/2008 – 116.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 7. 11. 2014, č. j. 5 As 112/2014-33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. 10. 1997, sp. zn. 2 Tzn 85/97.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, č. j. 5 As 26/2007-86.

Rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 4. 2007, sp. zn. 30 Ca 30/2007.

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 310/13.

judikatura ESLP

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 13. 4. 1994, sp. zn. BVerfGE 90.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 8. 2000, sp. zn. 1 BvQ23/00.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 8.2000, sp. zn. 1 BvQ 23/00.

Rozhodnutí ze dne 12. 6. 2003, *Schmidberger proti Rakousku*, stížnost č. C-112/00.

Rozhodnutí ze dne 18. 12. 2007, *Nurettin proti Turecku*, stížnost č. 32124/02.

Rozhodnutí ze dne 21. 1. 1999, *Janowski proti Polsku*, stížnost č. 25716/94.

Rozhodnutí ze dne 21. 10. 2010, *Alekseyev proti Rusku*, stížnost č. 4916/07.

Rozhodnutí ze dne 23. 9. 1994, *Jersild proti Dánsku*, stížnost č. 15890/89

Rozhodnutí ze dne 25. 11. 1999, *Nilsen a Johnsen proti Norsku*, stížnost č. 23118/93.

Rozhodnutí ze dne 26. 4. 1979, *Sunday Times proti Spojené království*, stížnost č. 6538/74.

Rozhodnutí ze dne 26. 4. 1979, *Sunday Times proti UK*, stížnost č. 6538/74.

Rozhodnutí ze dne 26. 4. 1991, *Ezelin v. Francie*, stížnost č. 11800/85.

Rozhodnutí ze dne 29. 2. 2000, *Fuentes Bobo proti Španělsku*, stížnost č. 39293/95.

Rozhodnutí ze dne 3. 5. 2007, *Baczskowski a další proti Polsku*, stížnost č. 1543/06.

Rozhodnutí ze dne 5. 12. 2006, *Oya Ataman proti Turecku*, stížnost č. 74552/01.

Rozhodnutí ze dne 29. 11. 2007, *Balcik proti Turecko*, stížnost 25/02.

Rozsudek ze dne 29. 9. 2006, *Öllinger proti Rakousku*, stížnost č. 76900/01.

Rozsudek ze dne 7. 10. 2008, *Eva Molnar proti Maďarsku*, stížnost č. 10346/05.

Přílohy:

Odpověď na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Váš dopis zn.	Č. j.	Vyřizuje / linka	Datum
Ze dne 4. 3. 2015	S-MHMP 323756/2015	Mgr. Cachnínová/2588	13. 3. 2015

Věc: Žádost o poskytnutí informací

Vážený pane,

Magistrát hlavního města Prahy, odbor živnostenský a občanskosprávní, obdržel dne 4. 3. 2015 žádost o poskytnutí informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Ve Vašem podání žádáte poskytnutí informací ve věci shromáždění, kdy uvádíte, že dne 1. 3. 2015 měla vedle sebe na Staroměstském náměstí probíhat dvě shromáždění. Kdy měla být dle Policie ČR obě tato shromáždění na Staroměstském náměstí povolena. Jedním ze shromáždění byl Pražský Majdan, v případě druhého mělo jít o Vám neznámé uskupení, které výkřiky a skandováním rušilo pietní akt za zavražděného Borise Němcova. Dále Vám mělo být ze strany Policie

ČR sděleno, že v případě oznámeného shromáždění, nemůže ze zákona zasáhnout, proto jste si dovolil položit následující otázky:

1) Který zákon umožňuje výjimku povolit dvě shromáždění v těsné blízkosti a kdy jde jasně o názorový střet? Jaká má být dle zákona v těchto případech minimální vzdálenost obou shromáždění?

2) Ve kterých případech je vyžadován souhlas prvního oznamovatele s konáním shromáždění v jeho blízkosti a ve kterých ne?

3) K podobné kolizi došlo i dne 17. 11. 2009 na Václavském náměstí, kdy u pomníku sv. Václava byla povolena dvě shromáždění, kdy první oznamovatel byl doslova umlčen hlučnou zvukovou aparaturou a masivní technikou.

4) Na mých shromážděních i jiných jsem Vás vždy zahlédl a často i kontaktoval 1. března jsem nezaregistroval žádného zástupce Magistrátu, který by dohlížel na dodržování zákona? Proč se těchto kritických shromáždění nikdo z Magistrátu nezúčastňuje? Rád bych se odpovědného pracovníka zeptal už na místě, včetně PČR?

5) Kterého dne bylo oznámeno protishromáždění oponentů Pražského Majdanu konané dle 1. 3. 2015?

Na úvod k náležitému objasnění situace, kdy z Vašeho podání opakovaně vyplývají dotazy týkající se povoleného shromáždění, považujeme za nutné uvést, že právo shromážděvací je Ústavou České republiky zaručené právo, vycházející z ustanovení čl. 19 odstavce 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, které smí být omezováno v případě shromáždění na veřejných místech, pouze jde - li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Konání shromáždění není podmíněno povolením orgánu veřejné správy, svolavatel musí splnit pouze ohlašovací – oznamovací povinnost. Princip na základě, kterého není ke konání shromáždění třeba předchozího povolení státního orgánu pro Českou republiku, plyne také z řady mezinárodních smluv, jimiž je vázána, a je zakotven též na úrovni zákonné, kdy je

speciální úpravou této oblasti zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“).

K jednotlivým Vaším otázkám konstatujeme následující:

1) a 2) V přijetí dalšího oznámení o konání shromáždění na jedno veřejné prostranství tedy například na jedno náměstí o velké plošné rozloze, na níž navazují i rozsáhlé možnosti kapacitní, nelze spatřovat výjimku ze zákona o právu shromažďovacím, proto tento ani nestanoví minimální vzdálenosti obou shromáždění. Na základě ust. § 10 odst. 2 písm. b) zákon o právu shromažďovacím úřad shromáždění, které se má konat na stejném místě a ve stejnou jako shromáždění, jehož oznámení bylo úřadu doručeno dříve, zakáže, pakliže mezi svolavatelem nedošlo k dohodě.

Jak uvedeno výše, je právo shromažďovací koncipováno na oznamovacím principu. Oznámení o konání shromáždění je přitom nutno chápat jako splnění zákonné povinnosti, která umožňuje řádnou realizaci práva pokojně se shromáždit, nelze jej však považovat za nástroj pro blokadu veřejného prostoru, který by znemožňoval konat shromáždění jiným subjektům. Taková stanoviska vyplývají, jak z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, tak například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 08. 2009, čj. 8 As 7/2008 – 116. Nejvyšší správní soud je též toho názoru, že mezi svolavatelem kolizních shromáždění by mělo docházet k dohodě a ke snaze vyřešit situaci tak, aby všechny dotčené subjekty mohly konat své shromáždění a vzájemně se při výkonu práva shromažďovacího nenarušovaly. Totéž platí i u protishromáždění. Přičemž nutno zdůraznit, že v případě bude-li shromáždění rušeno, poskytuje zákon prostředky, kterých může svolavatel využít (viz. bod 4) této odpovědi), kdy dále rušením jiného shromáždění může dojít i k naplnění skutkové podstaty přestupku.

Dále si dovoluujeme konstatovat, že přijetí oznámení o konání shromáždění Magistrátem hlavního města Prahy automaticky nezakládá právo svolavatele blokovat prostor pro ostatní svolavatele, zejména když se jedná o dlouhodobé shromáždění, kdy je například patrné, i z místního šetření, že svolavatel své shromáždění nekoná každý oznámený den. Nelze tak častokrát ani předpokládat dopředu, kdy by mohl svolavatel své shromáždění chtít uskutečnit, a zakazovat další oznamované shromáždění na téže místo. K takovému

kroku přistupujeme, s ohledem na platnou právní úpravu a ustálenou judikaturu, zcela výjimečně v případech, kdy ke kolizi přistoupí i další významné okolnosti, které by mohly mít vliv například na bezpečnost účastníků shromáždění, a i v těchto případech se nejprve snažíme o dohodu se svolavatelem.

3) Z věty pod bodem 3. Vaší žádosti o poskytnutí informace, jež se týká kolize, která měla nastat dne 17. 11. 2009, neplatí žádná žádost o poskytnutí konkrétní informace.

4) K Vašemu dotazu, který se týká přítomnosti či nepřítomnosti zástupců Magistrátu hlavního města Prahy na „kritických“ shromážděních, kdy byste těmto rád kladl na místě konání shromáždění otázky, uvádíme především odkaz zákonnou úpravu související s Vaším dotazem a to ust. § 4 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím *„Na shromáždění, které podléhá oznamovací povinnosti, může úřad vyslat svého zástupce, jemuž je svolavatel povinen vytvořit podmínky pro řádné plnění jeho úkolů, zejména mu umožnit sledování průběhu shromáždění a provedení úkonů nezbytných k případnému rozpuštění shromáždění.“*

I přestože není možné zajistit účast zástupců odboru živnostenského a občanskosprávního na všech shromážděních konajících se v průběhu celého roku na území hlavního města Prahy (například v loňském roce se na území hlavního města Prahy uskutečnilo 27 525 shromáždění), kdy jejich nepřetržitou účast nepřepokládá ani zákon, je z Vaší žádosti o poskytnutí informací jednoznačně patrné, že vidíte tyto zaměstnance Magistrátu hlavního města Prahy na celé řadě konaných shromáždění, kdy skutečně tito byli v loňském roce přítomni na 138 z nich. Na základě kvalifikovaně nastavené spolupráce mezi Magistrátem a bezpečnostními složkami a také díky neutuchající snaze o zajišťování pokojné realizace výkonu práva shromažďovacího v České republice, je patrná přítomnost zástupců Magistrátu na nejrůznějších shromáždění, nelze ovšem od těchto předpokládat schopnost zúčastnit se i shromáždění, která nejsou úřadu řádně oznámena. Navíc za situace, kdy jiné pokojné shromáždění, jež by mohlo být potencionálně rušeno, je oznámeno na několik měsíců dopředu a trvá nepřetržitě.

5) K dotazu, jež se týká dne oznámení protishromáždění oponentů Pražského Majdanu, uvádíme, že se nejednalo o řádně oznámené shromáždění, a proto veškeré

informace, které se k danému shromáždění podařilo získat (včetně Vašeho sdělení), postoupíme dle ustanovení § 58 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., zákona o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, k posouzení a případnému vyvození odpovědnosti za přestupek, věcně (funkčně) příslušnému správnímu orgánu tedy - Úřadu městské části Praha 1.

VIII. Resumé

The goal of presented dissertation, named “Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR” (“Substantive law basis of the right of assembly in the Czech Republic”), is to examine complex characteristics of current legal format of the subject matter, provide closer analysis focused on main problems, with subsequent design of reasoned proposals for those problems and to at least partially help the current professional discourse of this matter.

This thesis can be divided into four large sections, respectively chapters. The first chapter deals with the development of the constitutional right of assembly in our country. This chapter showed that the real restoration of the right of assembly in our legal system is linked to the period after 1989, when the new assembly law was one of the first newly adopted democratic laws, which, together with the subsequent adoption of the Charter began the "modern" period of freedom of assembly in our legal system and social facticity.

The second chapter is concerned with the laws on assembly in our recent national legislation in the light of the relevant case law and doctrine. As noted above, the Law on Freedom of Assembly is among the first laws arising in the period after 1989, which gradually underwent partial amendments and reworks, but it still (and for quite some time) does not meet the optimal requirements of normative regulation. The reason is the lack of consistency with other closely related (mainly later arising procedural) laws, inadequate reflection of the gradual development of legal views on the effective exercise of the right of assembly, as well as the absence of consistent ongoing incorporation of each of judicial and doctrinal conclusions and generally considerable lack of topicality of this regulation. The issues that emerged from the second chapter are also further reflected in the analytical part of this work, in the fourth chapter.

The third chapter deals with current codification of the right to assemble in supra-state legal sources and other constitutional systems. This chapter showed that recent constitutional right to assemble, based in the Charter, corresponds with the standards of

developed democratic countries whose national legal framework is in our country supplemented by international human rights treaties that are in our legal system implemented via the method of incorporation and in light of the case law of the Constitutional Court are even (continually) considered a part of the constitutional order. Another source of protection of the right to assemble in our conditions is also the EU legal order, currently with the explicit enshrining of the right to assemble in the Charter of Fundamental Rights of the EU.

The final analytical part of the work culminates in the fourth chapter, in which a detailed analysis of several selected issues of the subject matter will be conducted, for which I will include eventual topics related to the procedural issues and overview of the development of approach by the department dealing with the right of assembly in the capital city of Czech republic (Prague) in the period 2012 - 2015. Based on the analysis, it can be simply stated that the assembly law is severely lacking after gradual judicial and doctrinal development of the right of assembly. From the examples given in this section it is evident that the normative shortcomings can not be corrected by only case law. Generally speaking, the changes in the proposed amendments of the law can be considered extremely important and beneficial for the exercise of this right, constitutional guarantees and limits of the right to assemble in our country, while this amendment will also bring the long-awaited normative solution to a number of years of unsatisfactory conditions associated with interpreting and applying the law on assembly and incorporation of all the necessary conclusions from the cases and doctrinal sources, as well as practical application experiences and the necessary convergence with other closely related (mainly procedural) laws. The only partial problem of this amendment, based on practical experiences, is a certain liberalization of the ban of face masks, because this could mean a potentially higher risk of committing of crimes during the assembly.

The very end of the dissertation is devoted to a brief summary of the main outcomes that came to light during the realization of this work, including their assessment and deliberation on possible solutions.

The presented dissertation is based on valid and current legislation at the time of creation, on the texts contained in the commentary literature, professional publications,

professional journals and furthermore is the whole matter submitted in this dissertation continuously updated on the case law, not only Czech but also foreign.

The main piece of legislation at the constitutional level is the Resolution of the National Council no. 2/1993 Coll., On the proclamation of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms as part of the constitutional order of the Czech Republic, with effect from 1st January 1993, further source is the law no. 84/1990 Coll., on the right of assembly, as amended.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

LZPS - Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky, v.z.p.p. s účinností od 1.1.1993

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

ÚS – Ústavní soud

NSS – Nejvyšší správní soud

ShrZ – zákon o právu shromažďovacím