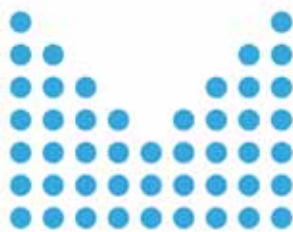


# MANUÁL PRO OBCE K ZÁKONU O PRÁVU SHROMAŽŤOVACÍMU



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

aktualizace vydání z roku 2009





## 1. Úvod

Od vydání Manuálu pro obce k zákonu o právu shromažďovacímu v květnu roku 2009 prošla tato agenda dynamickým vývojem. S celou řadou právně složitých situací se setkává stále více obcí. Lze sledovat trend organizování shromáždění v menších obcích, kde s nimi nemají úřady patřičné zkušenosti. Zodpovědní úředníci jsou často vystavováni stresovým situacím, kladou se vyšší nároky na jejich odbornost, ale i na jejich angažovanost.

Rozhodli jsme se proto tento manuál aktualizovat. Tentokrát jsme zvolili poněkud odlišnou formu. Materiál jsme rozdělili do dvou částí – před shromážděním a během shromáždění. Jednotlivé situace uvádíme konkrétními příklady. Nastíhujeme možné návrhy řešení. Nabízíme aktuální judikaturu a výkladová stanoviska. Stávající manuál z roku 2009 však zůstává až drobné výjimky stále využitelný, vám předkládaná brožura na něj navazuje a dále jej doplňuje.

Aktualizace manuálu by nikdy nevznikla bez spolupráce s jednotlivými úřady. S mnoha úředníky se podařilo navázat dobrou spoluprací. Řada z vás se chovala velmi profesionálně v náročných situacích, kdy bylo nutné v krátké době reagovat na nátlaky různých nedemokratických skupin.

Věříme, že vám bude tato příručka dobrým pomocníkem v nesnadných situacích při uplatňování zákona o právu shromažďovacím (dále jen „ShrZ“) a těšíme se na další spolupráci s vámi.

JUDr. Kateřina Jamborová  
Mgr. Jiří Pětioký  
Odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra

## 2. Před shromážděním

### 2.1 Lhůty

#### Modelová situace č. 1 – oznámení podané v pátek nebo před státním svátkem

Svolavatel X podává oznámení v pátek 2. 10. v 10:00. Na posouzení oznámení má úřad tři pracovní dny. Bude mít dostatek času oznámení posoudit?

Dne 22. 7. 2009 byla pod číslem 294/2009 Sb. přijata novela zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů. Novela nabyla účinnosti dne 19. 9. 2009.

Znění ustanovení § 11 odst. 1 je tedy nyní následující:

O zákazu shromáždění (§ 10) nebo době jeho ukončení (§ 9) rozhodne úřad bezodkladně, nejpozději však **do tří pracovních dnů** od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení.

Úřad má tedy nyní na posouzení oznámení tři pracovní dny. V souvislosti s počítáním lhůt je třeba upozornit na § 17 shromažďovacího zákona, který stanoví, že „je-li v tomto zákonu lhůta určena počtem dnů, rozumí se jedním dnem doba 24 hodin od události, k níž se lhůta váže“.

Jak tedy prakticky počítat lhůty? Pokud bude oznámení podané v pátek, přeruší se běh lhůty o půlnoci a znovu se začne počítat v 0:00 hod. v pondělí.

Ve výše uvedené situaci bylo oznámení podáno v pátek 2. 10. 2009 v 10:00 hod. Úřad má na posouzení oznámení tři pracovní dny, tedy 72 hodin. Okamžikem podání tedy začne úřadu běh této lhůty. Vzhledem k tomu, že 2. 10. 2009 je pátek, dojde 2. 10. 2009 v 24:00 hod. k přerušení lhůty. Lhůta začne běžet znovu 5. 10. 2009 v 0:00 hod. a uplyne 7. 10. v 10:00 hod.

#### Modelová situace č. 2 – oznámení o shromáždění podané e-mailem

Svolavatel X podává oznámení úřadu e-mailem nepodepsané zaručeným elektronickým podpisem. Jak se na takové oznámení pohlíží? Co je třeba učinit? Je nutné svolavatele X neprodleně upozornit a poučit ho? Odkdy se počítá lhůta pro zákaz shromáždění?

Na takové oznámení se ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu pohlíží jako na podání, které je třeba potvrdit nebo doplnit tak, aby splňovalo písemnou formu nebo formu ústního podání do protokolu anebo bylo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Na nutnost potvrzení nebo doplnění oznámení o konání shromáždění ve formě e-mailové zprávy nepodepsané zaručeným elektronickým podpisem úřad musí svolavatele (podatele) neprodleně upozornit a splnit vůči svolavateli poučovací povinnost, tj. svolavatele poučit, že obyčejné e-mailové oznámení konání shromáždění nepodepsané zaručeným elektronickým podpisem lze ve lhůtě pěti dnů potvrdit nebo doplnit, jinak se nejedná o platné oznámení konání shromáždění.

Lhůta pro zákaz shromáždění se počítá od doručení e-mailu úřadu.

#### Modelová situace č. 3 – „vyblokování“ prostranství na půl roku

V nedávné době proběhlo na náměstí v obci shromáždění pravicových extremistů namířené proti Romům. Pan X patří mezi odpůrce rasismu a několikrát se vyjádřil ve smyslu, že považuje za nepřijatelné, aby zde „neonacisté organizovali své marše a šířili nenávisť“. Pak pan X oznámil konání shromáždění „Za mírové soužití“ na náměstí po dobu šesti měsíců. Lze se domnívat, že X každý den shromáždění pořádat nebude a že si náměstí tzv. „vyblokoval“, aby na něm nemohli pravicoví extremisté pořádat další shromáždění.

Oznamování shromáždění v rádech dnů až měsíců může vést samo o sobě k podezření, že svolavatel pouze úmyslně „vyblokovává“ prostranství, aby zabránil ostatním svolavatelům konat v dané

lokalitě jejich shromáždění. Tento postup může vést k podezření z obcházení zákona a k podezření z přestupku podle § 14 odst. 2 písm. h) zákona o právu shromažďovacím, tedy z úmyslného zabránění jinému v podstatném rozsahu ve výkonu práva shromažďovacího. Shromáždění oznámené např. na týden by se skutečně mělo konat každý den, nikoliv tak, že si svolavatel následně vybírá, kdy shromáždění uskuteční. Pokud shromáždění fakticky nekoná, může dojít k situaci, že přesto, že je shromáždění oznámeno, bude se na daném místě konat shromáždění jiného svolavatele. K oznámení shromáždění, jehož účelem je pouze bránit jinému ve výkonu práva shromažďovacího, lze nepřihlížet, neboť zneužití práva nepožívá právní ochrany.

#### **Modelová situace č. 4 – „vyblokování“ prostranství na půl roky a počítání dnů**

Svolavatel oznámí shromáždění dne 1. 1. na 1. 6. s tím, že se shromáždění bude konat od 1. 6. do 31. 7. od 8:00 do 17:00. Je takový postup možný?

Pro danou situaci platí kromě řešení jako u modelové situace 3 následující: V § 5 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím je stanoveno, že „k oznámení, které svolavatel podá dříve než šest měsíců přede dnem konání shromáždění, se nepřihlíží“. Toto ustanovení bylo do zákona zavedeno novelou č. 259/2002 Sb., a to právě kvůli tomu, aby se zabránilo oznamování tzv. blokačních shromáždění, tedy aby se zabránilo situaci, kdy svolavatel úmyslně podává oznámení shromáždění na dlouhou dobu dopředu, a tím si vyblokuje atraktivní místa.

Pokud svolavatel oznámí shromáždění tak, že některý ze dnů, na něž je shromáždění oznámeno, nastane za dobu delší než šest měsíců, nejedná se o platné oznámení na tyto dny. Každý jednotlivý den musí být oznámen tak, aby byl v době šesti měsíců od oznámení. Nestačí tedy, že za šest měsíců bude první den shromáždění.



#### **Judikatura**

##### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2013, č. j. 2 As 60/2013**

Rozsudek se týká střetu dvou shromáždění v místě a čase, přičemž první shromáždění bylo oznámeno občanskou iniciativou na několik měsíců a stěžovatel, svolavatel druhého shromáždění, které bylo zakázáno, namítá, že první shromáždění má obstrukční charakter a nemá mít vliv na možnost konání jím svolaného shromáždění.

Nejvyšší správní soud došel k závěru, že oznámení shromáždění v řádech několika měsíců může být jednou z indicií o tom, že shromáždění má skutečně obstrukční charakter. Úřad však pouze formálně přezkoumal, zda ke kolizi může dojít a zakázal shromáždění, aniž byl bylo postaveno na jisto, zda materiálně hrozí kolize se shromážděním dříve ohlášeným.

Pokud by se zcela zjevně ukázalo, že dřívější shromáždění byla ohlášena jedině s účelem blokovat dané místo v daném čase, šlo by o zneužití práva. Obstrukční shromáždění je možné za určitých okolností zakázat. Bránění ve výkonu shromažďovacího práva by rovněž bylo možné postihnout jako přestupek dle § 14 odst. 2 písm. h) shromažďovacího zákona. Výše pokuty je stanovena v § 13 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

## 2.2 Možná kolize dvou shromáždění – fáze podávání oznámení

### Modelová situace č. 1 – oznámení shromáždění, u kterého lze předpokládat kolizi s oznámeným pochodem pravicových extremistů

V obci došlo k situačnímu interetnickému konfliktu, který byl medializován. Pan X, jenž je předsedou zdejší místní organizace pravicově extremistické Demokratické vlastenecké strany, oznámil pochod, který bude mimo jiné směřovat přes náměstí Republiky. Proti pořádání pochodu se staví část veřejnosti, zejména pak lidskoprávní a protirasističtí aktivisté. Přichází oznámení od pana Y ze sdružení „Žijeme tu společně“, který chce organizovat ve stejný den shromáždění pod názvem „Stop rasistickým předsudkům“ právě na náměstí Republiky. Toto shromáždění má proběhnout přesně v době, kdy bude přes náměstí procházet pochod členů a příznivců Demokratické vlastenecké strany.

Na danou situaci dopadá zejména ustanovení § 10 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 8 zákona o právu shromažďovacím. Střetávají-li se trasy a časy pochodu, je úřad povinen zprostředkovat kontakt mezi svolavatelem tak, aby měli možnost se dohodnout. Zároveň může úřad činit vlastní návrhy, kde by se shromáždění mohlo konat tak, aby ke střetu v místě a čase nedošlo. O návrzích úřadu a komunikaci se svolavatelem je třeba vyhotovit úřední záznam, který je součástí spisu. Nedojde-li k dohodě o úpravě trasy či času, úřad shromáždění později oznámené v místech vzájemného střetu zakáže.

Úřad nemá možnost zvažovat, zda jde o svolavatele „dobrého“ nebo „špatného“. Zákon vychází z priority prvního oznámení, pokud nedojde k dohodě. Následná kritika úřadu za zákonný postup je proto bezpředmětná.

Úředník tedy postupuje následovně:

- Porovná trasy a čas pochodu dle oznámení o shromáždění.
- Vyznačí si místa, kde se oznámení střetávají.
- Upozorní svolavatele Y, tedy svolavatele druhého oznámeného shromáždění, že v daném místě a čase došlo ke kolizi, a zprostředkuje mu kontakt na svolavatele prvního shromáždění (v zájmu rychlé komunikace nejlépe telefon, e-mail). Úřad stanoví svolavateli Y lhůtu, do kdy má seznámit úřad s výsledky jednání svolavatelů X a Y.
- Upozorní svolavatele X, že bylo oznámeno další shromáždění a že ho bude kontaktovat svolavatel Y.
- Úřad může rovněž uspořádat sám jednání mezi svolavatelem X a Y.
- Dojde-li k dohodě o úpravě času nebo trasy, vyhotoví o tom úřad úřední záznam a shromáždění se mohou konat podle výsledku úpravy.
- Nedojde-li k dohodě, úřad shromáždění svolavatele Y v místech a časech, kde dochází ke střetu, zakáže. Zákaz je tedy částečný, v daném případě na náměstí Republiky, kde dochází ke střetu.

Příkladem zákazu shromáždění druhého svolavatele, kdy musel úřad přikročit k zákazům shromáždění odpůrců, je město Vítkov ve svém rozhodnutí o částečném zákazu veřejného shromáždění č. j. MUVI21621/2013. Zajímavostí je, že ke střetu došlo fakticky, kdy svolavatel druhého shromáždění vedl trasu pochodu přes trasu pochodu prvního svolavatele tak, že místa, kde se pochod křížil, neoznámil. Fakticky by však pochod nebyl možný bez střetu v daném místě trasy prvního svolavatele.

### **Poznámka:**

*Často si občané kladou otázku, proč mají ve výše uvedeném modelovém případě přednost neonacisté před občanskými aktivisty. Mezi neonacisty je řada osob s kriminální minulostí a jejich shromáždění mohou končit násilnostmi. Někteří z nich si na shromáždění přijíždějí vybít agresivitu. Naproti tomu v řadách občanských aktivistů jsou lidé, kteří se dlouhodobě věnují práci s menšinami a snaží se o jejich integraci do společnosti. Peníze vynaložené na zvládnutí shromáždění neonacistů by bylo možné smysluplněji využít na integrační projekty.*

*Tyto otázky mají své etické opodstatnění, úřady však musí postupovat v souladu se zákonem.*

Nicméně lze nalézt celou řadu možností, jak dát své občanské postoje, např. nesouhlas s rasistickými projevy neonacistů, najevo. Z domácí i zahraniční praxe lze uvést poklidné happeningy konané mimo trasu průvodu neonacistů. Např. během shromáždění ve Vítkově dne 3. 8. 2013 proběhl poklidný happening Strany rovných příležitostí upozorňující na nebezpečnost názorů radikálů.

Je třeba si uvědomit, že případné konflikty mnoho neonacistů vítá. Pochod, který projde bez tzv. „mimořádných událostí“, nemá pro neonacisty symbolickou hodnotu. Neonacisté se vracejí na místa, kde už v minulosti ke konfliktu došlo. Extremisté považují akce bez mediálního pokrytí a bez zájmu veřejnosti za tzv. „propadáky“.

## 2.3 Zákaz

### Modelová situace č. 1 – pochod kolem židovské synagogy ve výročí transportu

Pan X svolává do obce průvod. Tvrdí, že zastupuje vlasteneckou skupinu Vzдор. Průvod má název „Za tradiční české hodnoty“. Koná se v den výročí transportu Židů za druhé světové války. O panu X proběhly v médiích zprávy, že je neonacistou. Objevily se i jeho fotografie, na nichž hajluje pod vlajkou s hákovým křížem. Na neonacistických webech se podle médií objevila výzva „Přijďte všichni, ať se budou rabíni zase jednou klepat“.

Lze takové shromáždění zakázat, protože svolavatel X je pravděpodobně neonacista?

### Modelová situace č. 2 – pochod extremistů ve vyhrocené situaci namířený k ubytovně obývané Romy

V obci došlo k situačnímu interetnickému konfliktu, který byl medializován. Různé pravicově extremistické organizace tvrdí, že situace v obci je neúnosná, že „Češi jsou šikanováni nepřizpůsobivými a je třeba tomu učinit přítrž“. Pan X svolává protestní průvod pod názvem „Proti teroru nepřizpůsobivých a za bezpečnost“. Průvod směřuje k ubytovně, která je obývaná převážně Romy. Nevládní a protirasistická uskupení uvádějí, že X je pravicový extremist. Na svém facebookovém profilu prý uvedl, že „se všemi cikány je třeba nekompromisně zatočit“. Proslýchá se, že se pochodu chtějí zúčastnit pravicoví extremisté z celé republiky, včetně násilnických militantů.

Oznámený účel sám o sobě k výzvě popírat nebo omezovat práva jiných nesměruje. Úředník má však podezření, že se nejedná o skutečný účel. K tomu ho vedou další informace, které v rámci své úřední činnosti o shromáždění a svolavateli zjistil.



## Jak postupovat, když...

**Svolavatel patří k extremistické skupině, která se v našem městě dopouští výtržností, sprejerství. Svolavatel má extremistické postoje.**

Je třeba zdůraznit, že zákaz shromáždění nelze odůvodnit pouze osobou svolavatele. I přesto, že je svolavatel sympatizant neonacismu či byl v minulosti trestně stíhán kvůli sympatiím k neonacismu, nelze bez dalšího shromáždění zakázat, neboť nelze a priori předpokládat, že na shromáždění má docházet k závadovému chování. Je vždy nutné zkoumat i další okolnosti shromáždění. To však neznamená, že by nebylo možné osobou svolavatele v rozhodnutí o zákazu argumentovat. Osoba svolavatele však nemůže být jediným důvodem pro zákaz. Například je třeba doložit, z čeho jsou extremistické názory svolavatele dovozovány, co svolavatel propaguje, jaké byly jeho aktivity v minulosti apod.

**Pozvánka zveřejněná na internetových stránkách jasně poukazuje na to, že jde o extremistu. Navíc je jasné, že pochod bude směřovat na minoritu v daném městě.**

Na webové stránce je málokdy uvedeno přímo jméno svolavatele. Je třeba se zabývat tím, v jakém vztahu je svolavatel s organizací nebo hnutím, které pozvánku na webu zveřejnilo, zda je tedy pozvánka svolavateli přiřitatelná.

**Oznámený účel shromáždění je pochod za politické vězně, pochod za nevinné nacionalisty, za oběti policejní razie, pochod proti kriminalitě. Lze z toho vyvodit, že účel směřuje k rozněcování nenávisti?**

Platí výše uvedené. Pokud úředník váhá, zda je daný účel zcela v pořádku nebo zda skrývá nedomokratické cíle, je vhodné kontaktovat příslušné krajské ředitelství policie. Specialista na extremismus by měl mít přehled o tom, zda se např. koná turné neonacistických shromáždění, neboť sleduje dění v celé republice.

**Úřad chce zakázat shromáždění.**

Úřad před zákazem shromáždění nejedná se svolavatelem podle § 8 ShrZ. Doporučujeme úřadu, aby se vzhledem k důležitosti shromážděvacího práva jako základního lidského práva vždy předtím, než přistoupí k zákazu shromáždění, zkontaktoval se svolavatelem, upozornil ho, v čem spatřuje důvody pro zákaz shromáždění a navrhl mu v závislosti na konkrétní situaci např. jinou trasu, jiné místo konání nebo jiný čas. Úřad by se měl zabývat tím, proč je jeho postup přiměřený.

Úředník tedy:

- Kontaktuje policii s tím, že obdržel oznámení takového shromáždění.
- Policie může poskytnout více informací o svolavateli, např. aktuální informace o neonacistické scéně v ČR, aktuálních aktivitách pravicově extremistických hnutí. Policie však nemůže říct, zda se má shromáždění zakázat. Informace od policie může sloužit jako jeden z důkazů pro případný zákaz. Na každém krajském policejním ředitelství působí specialista na extremismus, který má největší přehled a je pravidelně školen a seznamován s aktuálními trendy. Konkrétní spolupráci s policií je potřeba si nastavit v rámci jednotlivých krajů s příslušným krajským ředitelstvím Policie ČR.



- Úřad kontaktuje svolavatele. Upozorní ho na to, že z informací vyplývá, že účelem shromáždění může být rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti, a to zejména kvůli zvolené trase pochodu.
- Úřad by měl:
  - Požadovat upřesnění trasy, pokud není zřejmá již z oznámení<sup>1)</sup>;
  - navrhnout svolavateli úpravu trasy;
  - požadovat informace o organizačním opatření, které svolavatel přijme, aby shromáždění bylo pokojné.
- Zákaz shromáždění je vždy krajní prostředek. Úřad by měl odůvodnit, proč je daný zákaz přiměřeným zásahem do základního lidského práva se shromažďovat.



1) Zejména pokud svolavatel není „místní“, stává se, že ulice pochodu na sebe nenavazují, případně fakticky nelze danou ulici projít.

### Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008 – 116 „křišťálová noc 2“

V daném případě se jednalo o shromáždění svolavatelů, kteří byli spjati s neonacismem. Mělo se konat v den výročí křišťálové noci v židovské čtvrti v Praze. Úřad shromáždění zakázal s tím, že skutečný účel shromáždění směřuje k rozněcování nenávisti vůči Židům. Soud se zabýval faktem, zda je vůbec možné posuzovat jiný účel, než je uvedený v oznámení. Zákaz shromáždění však nakonec zrušil, neboť nebyl dostatečně odůvodněn.

Stěžejní závěry Nejvyššího správního soudu:

*Nelze nalézt rozumný důvod, proč by měl v případě rozdílného oznámeného a skutečného účelu shromáždění vést k zákazu shromáždění pouze rozpor mezi oznámeným účelem a právy chráněnými v § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, nikoliv však rozpor mezi skutečným účelem shromáždění a těmito právy. Je-li oznámený účel fingovaný, neohrožuje práva a právem chráněné zájmy, jejichž ochrana legitimizuje zákaz shromáždění – právě proto, že není skutečný. V takovém případě může tyto zájmy ohrozit jen skutečný, reálně existující účel, za kterým je shromáždění svoláno.*

K tomu NSS uvedl, že nepřímé důkazy, jimiž je prokazován skutečný účel shromáždění, musí vždy tvořit logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují, nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku a jsou v takovém vztahu k dokazované skutečnosti, že z nich je možno dovodit právě jen jediný závěr. Správní orgán se nemusí omezovat na prokázání skutečného účelu pouze z charakteristiky svolavatele, specifického místa a času shromáždění. Skutečný účel lze prokázat jakýmkoliv důkazy, které byly získány v souladu se zákonem a které jsou s to tento účel prokázat. Závěr o skutečném účelu shromáždění se musí opírat o důkazy nenechávající pochyb o tomto účelu. Veškeré důkazy (kopie webových stránek, nahrávky veřejných projevů atd.) je třeba založit do spisu, aby bylo zřejmé, o jaké podklady správní orgán opírá své závěry.

### Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011 – 72

Jednalo se o shromáždění Dělnické mládeže, resp. jejího předsedy, které bylo oznámeno jako tradiční prvomájové shromáždění. Jako problematická se jevila úřadu trasa, která vedla přes ulice obývané Romy. Úřad proto shromáždění zakázal, soudy však zákaz zrušily.

Z rozsudku:

- I. Existence lhůty pro rozhodnutí správního orgánu o zákazu shromáždění (§ 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím) není v rozporu s ústavním pořádkem ani nevede ke snížení požadavků kladených na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí.
- II. **V případě zákazu shromáždění (§ 10 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím) odůvodněného poukazem na jeho skutečný účel odlišný od oznámeného je správní orgán povinen své závěry prokázat.**
- III. **Zákaz shromáždění v místě, kde by bylo ohroženo zdraví jeho účastníků [§ 10 odst. 2 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím], nelze odůvodnit poukazem na možné rušení shromáždění a případné střety účastníků shromáždění s jejich ideovými odpůrci.**
- IV. **Neobstojí zákaz shromáždění odůvodněný nutností excesivního omezení dopravy (§ 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím), pokud správní orgán mj. nezakázal jiné shromáždění ve stejné lokalitě a obdobném čase.**
- V. V případě kolize dvou shromáždění je správní orgán před zákazem později oznámeného shromáždění [podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím] povinen zkoumat, zda nedošlo k dohodě mezi svolavateli kolidujících shromáždění, a uzavření takové dohody umožnit přinejmenším sdělením o kolizi svolavateli později oznámeného shromáždění a zprostředkováním kontaktu mezi svolavateli.

Úřad podle soudu nenabídl ke svým tvrzením žádné důkazy s výjimkou odkazu na „kteréhokoliv historického průvodce Brnem“ nebo na „notorietu“, jíž ovšem Nejvyšší správní soud v jeho rozhodnutí neshledal.

Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že ke svému tvrzení nenabídl úřad žádné důkazy a ty nejsou ani obsahem spisů. Mělo-li by druhé shromáždění podle stěžovatele směřovat k provokaci a napadání menšin, jedná se o jeho samostatné posouzení vybočující z rámce této věci.

Ustanovení § 10 odst. 2 písm. a) shromažďovacího zákona zjevně **nemá za cíl umožnit zákaz shromáždění v každém případě**, kdy se předpokládá rušení shromáždění jeho ideovými odpůrci.

Z uvedeného tedy vyplývá, že každé tvrzení je třeba mít podložené ve spise. Hypotetická možnost, že se budou účastníci napadat, sama o sobě pro zákaz shromáždění nestačí.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 As 4/2012 – shromáždění v Havířově**

Shromáždění bylo oznámeno Dělnickou stranou sociální spravedlnosti tak, že směřovalo do lokality obývané Romy. Úřad shromáždění zakázal s odůvodněním, že může docházet k vzájemnému napadání, a tím k nebezpečí pro zdraví účastníků.

Nejvyšší správní soud však rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě zrušil s odůvodněním, že hrozba ohrožení zdraví účastníků shromáždění musí být v přímé souvislosti s charakterem místa konání shromáždění a musí být objektivně zjištělná. Nestací hypotetická úvaha o nebezpečnosti místa. Ani možnost násilných protidemonstrací nemůže vyloučit výkon a ochranu práva na shromažďování.

Soud dále zdůraznil využití oprávnění úřadu podle § 8 zákona o právu shromažďovacím, podle kterého „úřad může s ohledem na místní podmínky nebo na veřejný pořádek navrhnout svolavatelé, aby se shromáždění konalo na jiném místě nebo v jinou dobu“. Přestože je z daného ustanovení zřejmé, že takový postup je pouze oprávněním správního orgánu, nikoli jeho povinností, má soud za to, že před zákazem shromáždění je více než vhodné tohoto oprávnění využít.

Z rozsudku lze tedy dovodit, že při zákazech shromáždění, kdy je možné, že dojde ke střetu mezi dvěma znesvářenými skupinami, nelze zákaz odůvodnit pouze hypotetickou úvahou o nebezpečnosti daného místa.

Pokud úřad dojde k závěru, že jsou naplněny důvody pro zákaz shromáždění, je vhodné komunikovat se svolavatelem podle § 8 ShrZ a navrhnout mu jinou dobu nebo jiné místo konání shromáždění tak, aby mohlo proběhnout.

### **Rozsudek Krajského soudu České Budějovice ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 10 A-92/2013-41 (nyní u NSS, č. j. 6 As 125/2013)**

Zákaz shromáždění byl odůvodněn tím, že účel shromáždění směřuje k výzvám rozněcování nenávisli, dopouštění se násilí a porušování ústavy a zákonů (§ 10 odst. 1 písm. a), b) a c) ShrZ). Úřad při posuzování účelu vyšel z:

- Charakteristik žalobce
- Současné situace v dané lokalitě
- Předchozích shromáždění v dané lokalitě
- Veřejně dostupných informací skupin, jejichž účastníci byli přítomni předchozím shromážděním
- Dostupných informací o plánovaném shromáždění.

Všechna tvrzení úřadu jsou podložena příslušnými podklady, které se nacházejí ve spise. Svolavatelé byl učiněn návrh uskutečnit shromáždění na jiném místě, který nebyl akceptován. Důležité je hodnotit celý kontext oznámeného shromáždění, nejen svolavatele, ale i lokalitu, veřejně dostupné informace, směřování shromáždění.

#### **Pro zákaz shromáždění před jeho konáním tedy platí:**

**Úřad se může zabývat** nejen účelem shromáždění, který je uvedený v oznámení, ale i kontextem shromáždění, tedy jeho **skutečným účelem**. Pokud je však z důvodu závadného účelu, který je dovozován z osoby svolavatele, pozvánek na webu, prezentováním akce, dnem konání, místem konání a dalších relevantních okolností, shromáždění zakázáno, nese správní orgán důkazní břemeno. **Důkazy musí být natolik přesvědčivé**, že nenechávají prostor pro jakékoliv pochyby, musí tedy tvořit ucelený logický řetězec.

Je stále potřeba mít na mysli, že shromažďovací právo je základním lidským právem a preventivní zákaz je vždy krajním řešením. Vždy je potřeba zvážit, zda argumenty pro zákaz jsou natolik závažné, že zásah do shromažďovacího práva bude legitimní. Nedostatečně a nesprávně odůvodněné zákazy shromáždění jsou následně krajskými soudy zrušovány. **Pokud správní orgán nemá pro zákaz shromáždění před jeho konáním dostatek důkazů, je vhodnější shromáždění nezakázat a připravit se na případné rozpuštění shromáždění na místě.**

Důležité rovněž je, že každé tvrzení musí mít oporu ve spise. Pokud tedy úřad odkazuje na webové stránky, facebookové diskuse apod., musí být kopie těchto stránek ve spise obsaženy. Úřad zároveň odpovídá za věrohodnost podkladů, z nichž vychází (pozor na falešné či recesistické stránky, nevěrohodné autory).

*Poznámka:*

*Často lze slyšet věty: „Je obecně známo, že pan X je proslulý neonacista a je nabíledni, proč chce projít se svými kamarády kolem ubytovny obývané Romy. Proč mu to tedy někdo nezakáže?“ Dotaz je opodstatněný, navíc je povinností, aby společnost chránila ohrožené menšiny před skupinami, které sympatizují s hnutím, které popírá či schvaluje holocaust. Velice náročná povinnost logicky řetězit důkazy pro zákaz shromáždění má ale své opodstatnění. Pravidla nemohou platit selektivně. Pokud budeme omezovat právo na shromažďování specifických skupin, může později docházet k omezení svobod i dalších skupin obyvatel na základě subjektivního hodnocení, kdo si určitá práva zaslouží a kdo už ne. Nesouhlas s rasistickými pochody lze projevit i jiným způsobem než jejich blokadou. Občanští aktivisté se rovněž mohou soustředit na situaci v dané lokalitě nejen v průběhu oznámeného shromáždění, ale i před samotným shromážděním či po jeho skončení. Doporučit lze např. pořádání diskusních panelů, nenásilné aktivity vyjadřující nesouhlas s radikálními názory neonacistů např. formou pouličního divadla, protirasistických hesel na chodnicích, poklidnou bohoslužbou apod<sup>2)</sup>. Povinnost ochránit menšiny před neonacistickými pochody je v demokratickém státě třeba ponechat na policii.*



2) Srovnej příklad občanské aktivity „Leckteří občané Budějovic“.

# 3. Během shromáždění

## 3.1 Když dojde k incidentu

### Modelová situace č. 1 – rasistické a hanobící projevy při shromáždění

V obci probíhá pochod pravicových extremistů. Jak se přibližuje k ubytovně, kde bydlí sociálně vyloučení, dav se radikalizuje. Skupina mladých lidí začíná vykřikovat „Cikáni do plynu“. Pokud budou v této činnosti nerušeně pokračovat, je pravděpodobné, že se k nim přidají i další účastníci shromáždění. Lze předpokládat, že by se ten, kdo by shromáždění rozpustil, stal terčem minimálně verbální agrese ze strany agresivních účastníků shromáždění.

V návaznosti na kontext celého shromáždění bude možné shromáždění rozpustit, a to z důvodů uvedených v zákoně o právu shromažďovacím v § 12 odst. 5.

Na místě by měl být přítomen zástupce obecního úřadu. Během vzájemných jednání mezi policií a úřadem před konáním shromáždění je vhodné se domluvit na vzájemné komunikaci během shromáždění a ochraně úředníka. Ochrana úředníka může mít různou podobu, záleží tedy na konkrétní dohodě s policií a rizikovosti shromáždění.



Podle nejnovější judikatury NSS je rozpuštění shromáždění rozhodnutím na místě podle správního řádu. Rozpuštění musí být odůvodněno. Úředník vyhotoví o rozpuštění shromáždění záznam, s nímž seznámí svolavatele, případně jeho zástupce. Následně vyhotoví rozhodnutí o rozpuštění shromáždění, které je rovněž vyvěšeno na úřední desce.

### Modelová situace č. 2 – kdo rozpouští shromáždění?

Starosta došel k závěru, že shromáždění naplnilo zákonné důvody a je možné ho rozpustit. Není si ale jist, zda může shromáždění rozpustit, nebo zda je nutné, aby jej rozpouštěl tajemník. Nebo má shromáždění rozpouštět úředník?

Záleží na tom, jak je upraven výkon přenesené působnosti na úseku shromažďovacího práva organizačním řádem. Ten zpravidla stanoví, že přenesenou působnost na úseku práva shromažďovacího vykonává určitý odbor úřadu, pak není prostor pro starostu obce, aby shromáždění rozpouštěl. Organizační řád však může stanovit, že přenesenou působnost na úseku práva shromažďovacího vykonává starosta obce (obecní úřad tvoří také starosta), potom je možné, aby shromáždění rozpustil starosta.

Je třeba zdůraznit, že výkon agendy práva shromažďovacího je výkonem přenesené působnosti (státní správy). Regulace práva shromažďovacího práva tak zásadně nepřísluší představitelům samosprávy (tím spíše nelze např. hlasovat na zastupitelstvu obce, zda má být shromáždění zakázáno).

### Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2011, čj. 30 A 30/2010-169

Jednalo se o rozpuštění shromáždění příznivců extremismu směřované proti Židům. Krajský soud však následně konstatoval, že pro rozpuštění shromáždění nebyly důvody.

Soud zdůraznil, že při zásahu do práva shromažďovacího nepochybně dochází ke střetu různých konkurujících si práv – na jedné straně právo na shromažďování, na straně druhé přibližně stejně silná práva jiná (ochrana veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku). Aby bylo možné posoudit zákonnost použitých opatření ve vztahu k rozpuštění shromáždění, je nezbytné mít vyjevené nejenom právní, ale především skutkové důvody. Skutkové důvody však ve sdělení o rozpuštění shromáždění nebyly uvedeny ani náznakem a nebylo možné si o nich udělat představu ani podle správního spisu, poněvadž ten stran této okolnosti neobsahuje rovněž nic.

Aby bylo možné konstatovat zákonnost použitých opatření ve vztahu k rozpuštění shromáždění (§ 12 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím), které bylo oznámeno a nebylo zakázáno, je nezbytné vyjavit účastníkům shromáždění při jeho rozpuštění nejenom právní, ale rovněž skutkové důvody takového kroku. Nelze tedy říci pouze shromáždění je rozpuštěno, ale úředník musí svůj postup odůvodnit.

### Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012 č. j. 2 As 104/2012 – 35

- I. Rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, je rozhodnutím na místě ve smyslu § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004. Rozhodnutí se vyhláší ústně, o ústním vyhlášení se vydá účastníkovi písemné potvrzení a následně se bez zbytečného odkladu doručí písemné vyhotovení rozhodnutí.
- II. Podání námitek podle § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, není vázáno na vydání písemného rozhodnutí; nejde tu totiž o celkový přezkum postupu a rozhodnutí správního orgánu, ale pouze o zjištění, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem.

NSS potvrdil rozpuštění shromáždění „Stop genocidě“, které probíhalo před školou a během něhož by děti nemohly odejít ze školy, aniž by míjely informační panely s brutálními výjevy z potratů. Zdůrazněna byla práva dítěte a právo rodičů na výchovu svých vlastních dětí.



NSS se rovněž vyjádřil k pojmu „hrubá neslušnost“. Hrubá neslušnost je pojem, který odkazuje na mimoprávní normativní systém (tj. na pravidla slušného chování). Obecně platí, že dopustí-li se někdo hrubé neslušnosti, nezpůsobuje to samo o sobě porušení práva. V tomto případě je ovšem situace jiná, neboť je to právní norma, která (právně) sankcionuje hrubé porušení pravidel slušnosti během shromáždění. Hrubá neslušnost během shromáždění je tedy i porušením práva. Touto hrubou neslušností bylo zacílení shromáždění s popsányi šokujícími panely proti dětem ve věku od 11 let; pravidla slušnosti přitom vycházejí právě z nutnosti zvýšené ochrany dětí, zákazu jejich indoktrinace a také z toho, že děti bývají společností všeobecně vnímány jako její nejzranitelnější část.

## 3.2 Když hrozí kolize

### Modelová situace č. 1 – spontánní shromáždění blokuje oznámený pochod pravicových extremistů

Obcí prochází oznámený pochod příznivců pravicově extremistické Demokratické vlastenecké strany. Přichází zpráva, že v ulici, kterou mají extremisté projít, se shlukují aktivisté z řad lidskoprávních subjektů, radikální levice a z části i místní Romové. Sedají si na ulici, vykřikují protirasistická a protifašistická hesla, drží transparenty „Náckové neprojdou“.

Shromáždění příznivců Demokratické vlastenecké strany bylo oznámeno a úřad nedošel k závěru, že by byl dán důvod pro zákaz shromáždění. Proto se může konat, a to včetně průvodu po oznámené trase. Pokud úřad nedojde v průběhu shromáždění k závěru, že jsou dány důvody pro rozpuštění, není dán zákonný důvod, proč by nemohli účastníci pochodu Demokratické vlastenecké strany projít. Spontánní shromáždění, které blokuje trasu pochodu, však naopak lze v souladu s ustanovením § 12 odst. 3 rozpustit. Navíc by zde mohlo být dáno podezření z přestupku podle § 14 odst. 2 písm. f), tedy že nepřístojným chováním brání účastníkům shromáždění ve splnění účelu shromáždění.

### Modelová situace č. 2 – bohoslužba v místě, kudy má projít pochod pravicových extremistů

Obcí prochází oznámený pochod příznivců pravicově extremistické Demokratické vlastenecké strany. Přichází zpráva, že v ulici, kterou mají extremisté projít, se shlukují aktivisté z řad lidskoprávních subjektů a radikální levice. Vůdčí postavou těchto aktivistů je duchovní X, který je známý jako odpůrce neonacismu a který se věnuje práci s romskými dětmi. Duchovní X prohlašuje, že se jedná o náboženské shromáždění, pro které neplatí ohlašovací povinnost a že je vše v souladu se zákonem, že si ho může pořádat kdekoliv. X začíná předříkávat modlitbu, část shromážděných se k němu přidává.

Nelze tvrdit, že by náboženské shromáždění mělo absolutní přednost před všemi ostatními shromážděními. Farář X se tedy mylí, když tvrdí, že může konat svoje shromáždění kdekoliv.

Pro náboženské shromáždění sice neplatí oznamovací povinnost, ostatní ustanovení zákona se aplikují stejně na shromáždění oznamovaná i náboženská. Při řešení střetu náboženského shromáždění a shromáždění oznamovaného je třeba ve vztahu k určení přednosti shromáždění využít analogii.

Pokud je možné na daném prostranství konat obě shromáždění současně, má takové řešení přednost, neboť všechna pokojná shromáždění mají mít stejnou možnost se konat.

V podrobnostech lze odkázat na vyčerpávající stanovisko k náboženským shromážděním, které je k nalezení na URL <http://www.mvcr.cz/clanek/shromazdovani-a-koordinacni-dohody.aspx>.

#### Poznámka:

*V minulosti došlo k situaci, kdy byla v místě pochodu demonstrantů konána bohoslužba. Když policie umožnila pochodu projít, objevila se na její adresu, respektive i na adresu Ministerstva vnitra, kritika, že „ochraňuje neonacisty“ a „používá násilí proti duchovním“.*

*Ministerstvo vnitra a Policie ČR, ale i mnozí představitelé samospráv, vítají, pokud ze strany občanské společnosti vycházejí protirasistické a protifašistické aktivity. Nabízejí demokratickým subjektům při splnění zákonných podmínek i asistenci při jejich pořádání. Existují praktické případy, kdy došlo k domluvě mezi svolavateli a policií při pořádání protirasistického happeningu. Ministerstvo vnitra a Policie ČR ale vítají a doporučují, aby se tyto happeningy konaly vždy v mezích zákona.*

### 3.3 Je to shromáždění?

#### Modelová situace č. 1 – přivázání ke stromům

Skupina ekologických aktivistů nesouhlasí s kácením stromů v národním parku. Několik osob se přivazuje ke stromům a svými těly brání jejich pokácení. Jde o shromáždění?

Důležité je, zda se jedná o homogenní skupinu osob, které tvoří shromáždění, nebo zda se jedná o jednotlivce, kteří takto prezentují svůj vlastní názor.

Obecně je u určení, zda jde o shromáždění, směrodatné, jedná-li se o skupinu osob, která má společné cíle, vizi a tu společně vyjadřuje navenek. Shromáždění tedy nebude např. shluk osob na zastávce, přestože mají společný cíl – nasednout do autobusu.

#### Rozsudek NSS ze dne 11. června 2013, č. j. 8 AS 101/2011 – „Modrava“

V daném případě se jednalo o protesty občanských aktivistů během kácení stromů na Šumavě. Předmětem sporu bylo jednak to, zda se vůbec jednalo o shromáždění, a pokud ano, zda bylo rozpuštěno v souladu se zákonem.

NSS k pojmu shromáždění uvedl:

Shromáždění je setkání více osob. K realizaci shromažďovacího práva je třeba, aby se zainteresované osoby skutečně sešly a spolupůsobily na své okolí. Právě ono spolupůsobení více osob je základním rysem shromáždění, oproti individuálně vyjadřovaným postojům. Alespoň částečně tedy musí jít o homogenní skupinu osob.

Důležitý je tedy účel (cíl) shromáždění, požadavek fyzické přítomnosti shromážděných osob, možnost jejich vzájemné interakce a organizace, místo konání shromáždění, jakož i průběh této aktivity v čase.

#### Modelová situace č. 2 – stany proti globalizaci

Aktivista X, který se označuje za odpůrce globalizace, oznamuje v obci na náměstí Republiky na 15 dní shromáždění s názvem „Proti ziskuchtivým a zkorumpovaným bankéřům“. Na trávníku u náměstí pak s dalšími osobami staví několik stanů. V jednom z nich rozdávají letáky a nabízejí kolemjdoucím k podpisu stejně nazvanou petici. X a další aktivisté přebývají již ve stanu bez přestávky několik dní, mají zde jídlo a pití a ve spacích pytlech zde přespávají. Úředník je zde postaven před následující otázky: Jedná se o shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím? Je možný sběr podpisů pod petici ve stanech, kde účastníci bydlí? Je možné postavit stan na místě, které je stanoveno jako veřejná zeleň?

#### Petice, sběr podpisů

V souladu s petičním zákonem mohou být petice a podpisové petiční archy vystaveny na místech přístupných veřejnosti. K tomu skutečně není třeba povolení žádného orgánu veřejné moci. Při sběru podpisů nesmí dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel a k rušení veřejného prostranství a k rušení veřejného pořádku (viz § 4 odst. 3 zákona o právu petičním). Rušení veřejného pořádku může spočívat i v tom, že nejsou respektovány obecně závazné vyhlášky obcí, které regulují místní záležitosti veřejného pořádku (stejný názor v komentáři Jemelka, Břeň: Zákon o právu petičním s komentářem, ASPI 2007). Zákon o právu petičním tedy sám stanoví omezení. Jinak je obecně u všech zásahů do základních lidských práv třeba zvažovat princip přiměřenosti. Odvolání se na základní práva a svobody, v tomto případě na právo petiční, příp. shromažďovací a na svobodu projevu ještě neznamená automatickou možnost porušování dalších práv a svobod, v tomto případě např. právo vlastnické, právo na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví. Osoby pověřené sběrem podpisů tedy nejsou automaticky nepostižitelné ve vztahu k dalším právním předpisům. Zákon o právu petičním jim pouze zaručuje možnost umístit petiční místo na veřejně přístupném místě, a to tak, aby nedocházelo k rušení veřejného



pořádku. Táboření, pohazování odpadků, příp. požívání alkoholu nebo omamných a psychotropních látek jistě nelze označit za něco, co je v souladu s veřejným pořádkem.

V souvislosti se sběrem podpisů lze považovat za přiměřené umístění stolku, adekvátní by případně mohl být jeden stan nebo přístřešek pro případ deště, aby sběr podpisů mohl nerušeně probíhat.

### Shromáždění ve stanech

V daném případě se výkon práva shromažďovacího nevztahuje na stanování a nocování, rovněž se nevztahuje na zabránění veřejného prostranství technickými prostředky, které nejsou v bezprostředním vztahu ke shromáždění, jako např. právě ozvučovací technika. V souvislosti s akcesorickými činnostmi, které jsou nedílnou součástí realizace shromažďovacího práva, lze konstatovat, že se má primárně jednat o pódium, aparaturu, transparent a koneckonců i petiční místo, které jsou nezbytné k realizaci shromažďovacího práva. Pokud řečníkovi nebude umožněno umístit si na náměstí pódium, bude mít výrazně ztíženou možnost realizovat svobodu shromažďovací, nicméně je sporné, zda za nezbytnou součást shromáždění lze považovat stan.



Lze-li usuzovat, že primárním účelem stanů je přespávání v nich, nelze je považovat za nedílnou součást výkonu práva shromažďovacího, a to i když připustíme, že se jedná o shromáždění. Shromáždění má sloužit k výměně názorů, diskusi, ze shromáždění může vzejít i diskutovaná petice.

Zákon o právu shromažďovacím stanoví různé podmínky i pro svolavatele a pořadatele. Ustanovení § 6 odst. 5 písm. a) stanoví pro svolavatele mj. povinnost „splnit povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy“. Za takové zvláštní předpisy lze jistě považovat i obecně závazné vyhlášky. Dodatečným povolením by bylo vyžadování povolení k záboru půdy za petiční stánky. Nicméně svolavatel musí respektovat, že si svoje shromáždění svolal do místa s určitým režimem, s ohledem na princip přiměřenosti je možné akceptovat umístění petičního stanu, petičního stolku apod. tak, aby zasahovaly co nejméně do veřejné zeleně. Cíle petice, tedy oslovení kolemdoucích, by jistě bylo možné docílit i umístěním pouze jednoho stanu, příp. petičního stolku na cestě, nikoliv na trávě.

Z hlediska oprávnění Policie ČR lze zdůraznit, že podle § 26 zákona o policii může policie zajistit osobu, která byla přistižena při jednání, které má znaky správního deliktu, je-li důvodná obava, že osoba bude v protiprávním jednání pokračovat nebo mařit řádné objasnění věci.

V případě opakovaného porušování právních předpisů, přes výzvy ke zjednání nápravy, lze provést zákrok směřující k vyklizení místa.

### 3.4 Maskování

#### Modelová situace č. 1 – na shromáždění pravicových extremistů se maskují chuligáni

V obci probíhá ohlášený průvod pravicových extremistů. Byly ukončeny projevy. Účastníci provolávají hesla „Radikálně, sociálně, nacionálně“. Zatím je průvod poklidný. Někteří účastníci mají na hlavě kukly, jiní mají černé kšiltovky, černé brýle a přes ústa šátky. Průvod směřuje k ubytovně, kterou obývají sociálně vyloučení. Existuje obava, že až se účastníci dostanou do blízkosti ubytovny, může dojít k jejich radikalizaci a někteří se začnou chovat násilně.

Účastníci shromáždění porušují zákon o právu shromažďovacím, konkrétně se dopouštějí přestupku podle § 14 odst. 2 písm. d) ShrZ. Účastníci jsou maskování zejména z toho důvodu, aby znemožnili identifikaci při následném odhalování případné protiprávní činnosti, resp. usnadnili si páchaní protiprávní činnosti. Pocit anonymity v nich upevňuje pocit sounáležitosti s davem.

Maskování tak může být i důvodem pro rozpuštění shromáždění, a to podle § 12 odst. 5. Před přikročením k rozpuštění shromáždění by měli být účastníci upozorněni na svoje protiprávní chování. Pokud neuposlechnou, může dojít k rozpuštění shromáždění jako celku.



#### Modelová situace č. 2 – protirasistický karneval masek

V obci probíhá oznámené shromáždění pojaté jako karneval masek pod názvem „Nic než národ“. Účastníci tančí pod transparenty s textem „Národní otvor“ a mají na hlavách masky různých zajíčků.

Zákon o právu shromažďovacím stanoví v ustanovení § 7 odst. 4, že účastníci shromáždění **nesmějí mít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo neumožňujícím jejich identifikaci**. V daném případě jsou však masky součástí vyjádření protestu a jsou tak nezbytnou součástí shromáždění. Není zde dán důvod k zákroku proti shromáždění jako celku. V daném případě nebude ani dovozen materiální znak přestupku.

Při doslovném výkladu zákona by sice bylo možno z důvodů „maskování“ účastníků rozpustit i recesistická shromáždění typu „setkání Santa Clausů“, shromáždění muslimských žen v tradičním oděvu zakrývajícím obličej, shromáždění občanů parodujících veřejné činitele užitím stylizovaných masek politiků (v praxi již opakovaně realizovaných) apod.

Na druhé straně platí zásada, že tam, kde zákon umožňuje dvojitý výklad, tedy výklad ústavně konformní (nejvíce šetřící základní práva a svobody, které jsou zákonem omezovány) a výklad rozporný s Ústavou a jejími principy (vedoucí k neproporcionálnímu omezení základních lidských práv a svobod či zcela vylučující jejich efektivní uplatňování), je třeba zvolit výklad ústavně konformní. **V případě výše příkladem naznačených případů „neškodných“ shromáždění, na něž by zákaz maskování nepřiměřeně dopadl, proto nelze dovozovat či předpokládat automatickou (bezmyšlenkovitou) striktní aplikaci**

gramatického výkladu zákona, vedoucí ve výsledku i k rozpouštění shromáždění, **kteřá s ohledem na okolnosti nepředstavují riziko ohrožení veřejného pořádku** (zdraví, mravnosti, majetku, bezpečnosti státu, ochrany práv a svobod druhých), neboť zákon je třeba vykládat ústavně konformně a s ohledem na důvody, pro něž Listina omezení svobody projevu a práva shromažďovacího připouští (zde zejména ohrožení veřejného pořádku a práv svobod jiných). Při správné aplikaci zákona by proto v praxi nemělo docházet k excesům typu automatického rozpouštění jen „formálně závadných“ shromáždění.

### 3. 5 Pochod po vozovce, alegorické vozy

#### Modelová situace č. 1 – shromáždění je oznámeno na pozemní komunikaci, součástí jsou i alegorické vozy

Svolavatel X oznámil své shromáždění úřadu jako pochod po vozovce, přičemž součástí pochodu budou i nazdobené alegorické vozy a zvuková aparatura. Aby dodržel oznámenou trasu, musí několikrát vjet do zákazu vjezdu a do pěší zóny.

Může pochod jít po silnici, aniž by měl zvláštní povolení? Mohou být součástí průvodu i vozidla?

Pochod, u něhož má trasa vést po silnici, je jedním z nejčastějších typů shromáždění. **Shromažďovací zákon s konáním shromáždění na vozovce sám počítá**, což konstatoval i Nejvyšší správní soud: „Závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění – pouličního průvodu nemůže být spatřováno toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle ustanovení § 1odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, **implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce)** a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavateli zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelů, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy<sup>3)</sup>.“

**Pozemní komunikace je veřejným prostranstvím**, nelze tedy po svolavateli vyžadovat souhlas majitele pozemku. V souvislosti s výkonem shromažďovacího práva na pozemních komunikacích je třeba zdůraznit, že dřívější úprava v § 25 odst. 6 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích upravovala shromáždění jako zvláštní užívání pozemní komunikace. Vzhledem k rozporu s čl. 19 Listiny byl tento bod ze zákona vypuštěn<sup>4)</sup>.

**Pouliční průvod**, při němž jdou účastníci po vozovce, **se skutečně ještě ničím nevymyká obecnému užívání komunikace**, neboť jde o užívání v souladu s účelem, pro který je vozovka určena – tedy chůze. Není proto důvod po svolavateli vyžadovat, aby si obstaral souhlas se zvláštním užíváním komunikace. Užívání komunikace pak probíhá v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu).

Neznamená to však, že by účastníci shromáždění neměli respektovat značení, měli blokovat veřejnou dopravu apod. Shromáždění by mělo jít po chodníku, není-li to možné např. vzhledem k velkému počtu osob, které by mohly ohrozit ostatní chodce, může shromáždění jít po vozovce. V takovém případě pak půjde o útvar chodců podle § 56 zákona o pozemních komunikacích<sup>5)</sup> a je povinností účastníků shromáždění chovat se v souladu s právními předpisy upravujícími pohyb osob po pozemních komunikacích. Pro útvar chodců pak přiměřeně platí povinnosti řidiče, např. sledovat situaci v provozu na pozemních komunikacích, provoz při pravém okraji vozovky, povinnosti při předjíždění, otáčení atd.

Součástí shromáždění mohou být i alegorická vozidla. Vozidla musí splňovat podmínky provozu na pozemních komunikacích, řidiči musí mít příslušné řidičské oprávnění atd. Podle zákona o právu shromažďovacím musí svolavatel splnit povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy<sup>6)</sup>, kam lze jistě zařadit i povinnosti vyplývající z předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích.

3) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2007, č. j. 5 As 26/2007.

4) Listina zakazuje vyžadovat po svolavateli dodatečná povolení.

5) Útvar chodců je příkladně definován jako útvar příslušníků ozbrojených sil, školní mládeže nebo průvod.

6) Viz § 6 odst. 5 písm. a) ShrZ

### 3. 5 Petiční stánek

#### **Modelová situace číslo 1 - Pan Novák sbírá podpisy pod petiční archy.**

Jako petiční stánek mu slouží vozidlo, které postavil na trávník v centru města a tvrdí, že bez nutnosti vyřizovat si na úřadě záboru půdy může mít petiční stánek kdykoliv a kdekoliv.

Zákon o č. 85/1990 Sb., o právu petičním, skutečně zaručuje každému možnost vystavit petice a podpisové archy na místech přístupných veřejnosti. Petiční stánek tak může být vystaven na veřejných prostranstvích, tedy na náměstí, ulici, tržišti, chodníku, v parcích a v dalších prostorách, která jsou přístupná každému bez omezení, tedy slouží obecnému užívání. K tomu není třeba povolení státního orgánu, nesmí však dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel a k rušení veřejného pořádku (viz § 4 odst. 3 petičního zákona). Sběr podpisů pod petici však neznamena, že osoba nemusí respektovat další právní předpisy (např. zákon o provozu na pozemních komunikacích), obecně závazné vyhlášky obcí, příslušné předpisy na úseku hygieny, požární ochrany atd. Rozhodně tedy neplatí, že při shromažďování podpisů je možné mít petiční stánek v jakékoliv podobě kdykoliv a kdekoliv, při sběru podpisů není možné porušovat jiné právní předpisy. Cílem zákona je neklást na sběratele podpisů pod petici požadavek vyřizovat si povolení k záboru půdy, nikoliv zajistit mu beztrčnost a možnost porušovat jiné právní předpisy.

Podobně nic neopravňuje osobu sbírající podpisy pod petici k rušení jiných ve výkonu jejich práv, např. ve výkonu práva shromažďovacího (narušování shromáždění hlasitou hudbou, omezování shromážděných v pohybu či v realizaci shromáždění nevhodným umístěním petičního stánku apod.). V případě konfliktu výkonu práva petičního s jiným právem (např. právem shromažďovacím) je třeba postupovat tak, aby pokud možno bylo lze realizovat obě práva. To lze řešit např. výzvou k přemístění petičního stánku nebo k omezení jiných zbytných doprovodných aktivit tak, aby byl dál umožněn sběr podpisů pod petici, a zároveň nebyl rušen průběh konkurujícího shromáždění. Podobně lze postupovat při střetu s jinými ústavně chráněnými konkurujícími zájmy, včetně zájmu na ochraně veřejného pořádku. Na podporu výše uvedeného lze citovat Ústavní soud, který v usnesení ze dne 19.2.2013, sp. zn. II. ÚS 3503/11, upozornil: „Žádné právo není absolutní ve smyslu jeho neomezenosti. Každé právo, i to, které je řazeno mezi absolutní práva, je omezeno právy ostatních.“

# Kontaktní úředníci pro agendu práva shromažďovacího

## 1. Magistrát hlavního města Prahy

Odbor živnostenský a občanskoprávních agend

Oddělení správních činností a správního trestání

- JUDr. Eva Novaková – tel.: 236 002 250 (ředitelka odboru)
- Mgr. Pavel Štefaňák – tel.: 236 002 101, e-mail: Pavel.Stefanak@praha.eu
- Mgr. Václav Bíňovec – tel.: 236 004 668, e-mail: Vaclav.Binovec@praha.eu, fax: 236 00 71 35
- Mgr. Zuzana Ondrušová – tel.: 236 002 407, e-mail: Zuzana.Ondrusova@praha.eu
- Mgr. Nikol Cachnínová – tel.: 236 00 25 88, e-mail: Nikol.Cachninova@praha.eu

## 2. Krajský úřad Středočeského kraje

Odbor vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad

Oddělení přestupků

- JUDr. Barbora Dukátová – tel.: 257 280 878, e-mail: dukatova@kr-s.cz
- Bc. Jan Krška – tel.: 257 280 863, e-mail: krska@kr-s.cz

## 3. Krajský úřad Jihočeského kraje

Odbor legislativy a vnitřních věcí

- JUDr. Lukáš Glaser – tel.: 386 720 229, e-mail: glaser@kraj-jihocesky.cz
- Mgr. Martin Hodina – tel.: 386 720 233, e-mail: hodinam@kraj-jihocesky.cz

## 4. Krajský úřad Plzeňského kraje

právník Odboru právního a legislativního

- Mgr. Tereza Matiasková – tel.: 377 195 250, e-mail: tereza.matiaskova@plzensky-kraj.cz
- Mgr. Markéta Svobodová – tel.: 377 195 642, e-mail: marketa.svobodova@plzensky-kraj.cz

## 5. Krajský úřad Karlovarského kraje

Odbor správních agend a krajský živnostenský úřad

Oddělení správních agend

- JUDr. Jan Mikač – tel.: 354 222 406, e-mail: jan.mikac@kr-karlovarsky.cz
- Pavel Lehocký – tel.: 354 222 137, e-mail: pavel.lehocky@kr-karlovarsky.cz

## 6. Krajský úřad Ústeckého kraje

Odbor správních činností a krajský živnostenský úřad

Oddělení správních činností

- Ing. Jaroslav Švec – tel.: 475 657 307, e-mail: svec.j@kr-ustecky.cz
- Ing. Johanka Voláková – tel.: 475 657 390, e-mail: volakova.j@kr-ustecky.cz
- Bc. Hana Štrymplová – tel.: 475 657 320, e-mail: strymplova.j@kr-ustecky.cz

## 7. Krajský úřad Libereckého kraje

Odbor správní

Oddělení přestupků a voleb

- Mgr. Pavlína Kroupová – tel.: 485 226 434, e-mail: pavlina.kroupova@kraj-lbc.cz

## 8. Krajský úřad Královéhradeckého kraje

Odbor vnitra a krajský živnostenský úřad

Oddělení vnitřní správy

- Mgr. Štěpánka Blažková – tel.: 495 817 150, e-mail: sblazkova@kr-kralovehradecky.cz
- Miloslava Dymešová – tel.: 495 817 152, e-mail: dymesova@kr-kralovehradecky.cz

## **9. Krajský úřad Pardubického kraje**

Odbor organizační a právní a krajský živnostenský úřad

Oddělení vnitřních věcí

- Mgr. Olga Dašková – tel.: 466 026 222, e-mail: olga.daskova@pardubickykraj.cz
- Ing. Cyril Štangel – tel.: 466 026 435, e-mail: cyril.stangl@pardubickykraj.cz

## **10. Krajský úřad kraje Vysočina**

Odbor sekretariátu ředitele a krajský živnostenský úřad

Oddělení právní a krajského živnostenského úřadu

- Mgr. Karel Kotrba – tel.: 564 602 299
- Mgr. Daniel Trtík – e-mail: trtik.d@kr-vysocina.cz

## **11. Krajský úřad Jihomoravského kraje**

Odbor správní a organizační

- JUDr. Eva Sychrová – tel.: 541 652 216, e-mail: sychrova.eva@kr-jihomoravsky.cz

## **12. Krajský úřad Olomouckého kraje**

Odbor správní a legislativní

Oddělení přestupkové

- Mgr. Hana Kiliánová – tel.: 585 508 529, e-mail: h.kilianova@kr-olomoucky.cz
- Mgr. Aleš Nepor – tel.: 585 508 613, e-mail: a.nepor@kr-olomoucky.cz

## **13. Krajský úřad Moravskoslezského kraje**

Odbor vnitra a krajský živnostenský úřad

Oddělení správních činností

- Mgr. René Pleva – tel.: 595 622 241, e-mail: rene.pleva@kr-moravskoslezsky.cz
- Mgr. Vojtěch Bednařík – tel.: 595 622 242, e-mail: vojtech.bednarik@kr-moravskoslezsky.cz
- Mgr. Stanislav Hudeček – tel.: 595 622 206, e-mail: stanislav.hudecek@kr-moravskoslezsky.cz
- Mgr. Dominika Storzerová – tel.: 595 622 945, e-mail: dominika.storzerova@kr-moravskoslezsky.cz

## **14. Krajský úřad Zlínského kraje**

Odbor právní a Krajský živnostenský úřad

Oddělení státního občanství a přestupků

- Mgr. Blanka Durdáková – tel.: 577 043 559, e-mail: blanka.durdakova@kr-zlinsky.cz

## **Ministerstvo vnitra**

Odbor bezpečnostní politiky, oddělení bezpečnostně právní

- JUDr. Kateřina Jamborová – tel.: 974 833 178, e-mail: katerina.jamborova@mvcr.cz
- Mgr. Jan Potměšil – tel.: 974 832 518, e-mail: jan.potmesil@mvcr.cz

V textu uvedená stanoviska, výklady a aktuální judikáty naleznete rovněž na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra pravidelně seznamuje zástupce krajských úřadů v rámci konzultačních dnů s novinkami v oblasti shromažďovací agendy. Pokud má úředník dotaz týkající se práva shromažďovacího, měl by v první řadě kontaktovat svého krajského koordinátora.

