

PRÁVO SDRUŽOVACÍ A PRÁVO SHROMAŽĎOVACÍ - VYBRANÉ OTÁZKY

MONIKA HORÁKOVÁ, SOŇA POSPÍŠILOVÁ

Právnická fakulta Univerzity Palackého, Česká republika

Abstrakt

Článek se zabývá právní úpravou práva sdružovacího a shromažďovacího. Jeho cílem je upozornit na některé problematické aspekty právní úpravy a vybranou judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věcech práva sdružovacího a shromažďovacího.

Klíčová slova

Sdružování, shromažďování, registrace sdružení, rozpuštění sdružení, zákaz shromáždění, Nejvyšší správní soud.

Abstract

This article deals with legal regulations of right of association and assembly. Its aim is to call attention to some problematic aspects of legal regulations and selected practice of the Supreme Administrative Court in things of right of association and assembly.

Key words

Association, assembly, registration of the association, dissolution of the association, prohibition of the assembly, the Supreme Administrative Court.

1. ÚVODNÍ POZNÁMKY

Právo pokojně se shromažďovat a právo svobodně se sdružovat jsou zaručena článkem 19 a článkem 20 Listiny základních práv a svobod¹ (dále jen „Listina“). Obě tato práva slouží k výměně a šíření názorů a informací, vyjadřování postojů a stanovisek a je třeba je chápat jako konkrétní využití svobody projevu, zakotvené v článku 17 Listiny. Mají charakter práv politických, jejichž prostřednictvím se jednotlivci nejčastěji aktivně účastní veřejné diskuse, zpravidla k otázkám širšího celospolečenského významu. Jak právo sdružovací, tak právo shromažďovací je třeba vnímat také v dalším kontextu, neboť kromě ústavního pořádku České republiky jsou předmětem úpravy článku 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.² Zákony upravující obě tato práva byly přijaty Federálním shromážděním Československé socialistické republiky již před

¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

² V České republice publikované pod č. 209/1992 Sb.

dvaceti lety. Jde o zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů³ a zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím⁴. Z hlediska časového přijetí zákonných úprav předcházelo samotnému zakotvení ústavních práv v ústavním zákoně.⁵ Zákonná právní úprava je stručná, v průběhu let byla novelizovaná jen dílčím způsobem, její aplikace stále přináší řadu problémů. Jedním z nich je skutečnost, že zákony obsahují množství neurčitých právních pojmů, což klade zvýšené nároky na správní praxi při aplikaci norem obsahujících neurčité právní pojmy na konkrétní případy. Ve sjednocování výkladu právních předpisů hraje významnou roli rozhodovací činnost soudů ve správním soudnictví. Cílem tohoto příspěvku je upozornit na některá rozhodnutí zejména Nejvyššího správního soudu ve věcech práva sdružovacího a shromažďovacího.

2. PRÁVO SDRUŽOVACÍ – PRÁVNÍ RÁMEC

Právo svobodně se sdružovat, vytvářet spolu s jinými spolky, svazy, kluby, společnosti a sdružení je ústavně garantováno všem. Jde o ústavní záruku vytvářet sdružení ať už v podobě institucionalizované, tj. jako právnickou osobu s vlastní subjektivitou či naopak jako neformální sdružení právním řádem neupravené a jako nový samostatný subjekt práva tedy nevznikající.⁶ Specifickými případy práva sdružovacího je právo sdružování v politických stranách a politických hnutích⁷, sdružování v církvích⁸ a sdružování v odborech⁹. Pro účely tohoto příspěvku se zaměříme pouze na první typ sdružovacího práva, ústavně zakotveného v čl. 20 odst. 1 Listiny, konkrétněji pak zákonem č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů. V úvodních ustanoveních zákona¹⁰ je položen důraz na svobodný aspekt sdružovacího

³ Ve znění zákonů č. 300/1990 Sb., č. 513/1991 Sb., č. 68/1993 Sb., č. 151/2002 Sb., č. 230/2006 Sb., č. 342/2006 Sb., č. 33/2008 Sb. a č. 227/2009 Sb.

⁴ Ve znění zákonů č. 175/1990 Sb., č. 151/2002 Sb., č. 259/2002 Sb., č. 501/2004 Sb. a č. 274/2008 Sb.

⁵ K. Klíma uvádí, že uvedené zákony jsou ve vztahu časově dřívější zákonné konkretizace určitého ústavního práva normou vyšší právní síly pozdější, což si také případně vyžaduje zvláštní formu interpretace souladnosti tohoto zákona s Listinou. Srov. KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 260.

⁶ BARTOŇ, M. Právo sdružovací in KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 485 – 486.

⁷ Právo sdružovat se v politických stranách a politických hnutích je článkem 20 odst. 2 Listiny ústavně zaručeno pouze občanům. Listina také stanoví zásadu oddělení politických stran a politických hnutí a jiných sdružení od státu (srov. čl. 20 odst. 4 Listiny).

⁸ Článek 16 Listiny.

⁹ Článek 27 Listiny.

¹⁰ Srov. § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v platném znění.

práva, zákaz přinucování ke sdružování a právo každého ze sdružení svobodně vystoupit. Další obecnou zásadou je zákaz diskriminace z důvodu členství či naopak neúčasti ve sdružení. Sdružovací právo je právem omezeným zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých (čl. 20 odst. 3 Listiny).

Právním základem vzniku sdružení v režimu zákona č. 83/1990 Sb. je **registrační princip**. Sdružení jako subjekty práva vznikají registrací u Ministerstva vnitra.¹¹ Návrh na registraci sdružení mohou podávat nejméně tři občané, z nichž alespoň jeden musí být starší 18 let. Tito členové přípravného výboru návrh podepíší a uvedou svoje jména a příjmení, data narození a bydliště. Dále uvedou, kdo z členů starších 18 let je zmocněncem oprávněným jednat jejich jménem. Práva a povinnosti členů sdružení upravují stanovy sdružení. Stanovy, jež se ve dvojím vyhotovení připojují k návrhu na registraci, musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti, a to:

- název sdružení¹²,
- sídlo,
- cíl jeho činnosti,
- orgány sdružení, způsob jejich ustavování, určení orgánů a funkcionářů oprávněných jednat jménem sdružení,
- ustanovení o organizačních jednotkách, pokud budou zřízeny a pokud budou jednat svým jménem,
- zásady hospodaření.

Zákon uvádí, že řízení o registraci je zahájeno doručením bezvadného návrhu ministerstvu vnitra. Ačkoli se o registraci sdružení nevydává rozhodnutí ve správním řízení, ministerstvo vnitra je povinno v zákonem

¹¹ Výjimka se vztahuje na odborové organizace zaměstnanců a organizace zaměstnavatelů, jež podléhají pouze evidenci u Ministerstva vnitra. Odborová organizace zaměstnanců a organizace zaměstnavatelů se stává právnickou osobou dnem následujícím poté, kdy ministerstvu vnitra byl doručen návrh na její evidenci. Srov. § 9a zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v platném znění.

¹² Název sdružení se musí výrazně lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky, od názvu orgánu veřejné moci České republiky, od názvu mezinárodní organizace, jejího orgánu nebo její instituce a od názvu Evropské unie a jejích orgánů.

stanovených lhůtách buď registraci odmítnout, jsou-li pro to dány zákonné důvody nebo sružení registrovat a vyznačit datum registrace sružení na jeho stanovách.¹³

Již bylo uvedeno, že pro výkon práva sdužovacího jsou stanoveny **záonné meze**. Důvodem jeho omezení je předcházení nebo zabránění kolizi s jinými právy a svobodami nebo s veřejným zájmem. Na tuto situaci pamatuje zákon vymezením nedovolených sdužení, jejichž registraci může ministerstvo vnitra odmítnout. Zákon stanoví obecně tři případy nedovolených sdužení. Prvním z nich jsou sdužení, jejichž cílem je popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení, rozněcovat nenávist a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporovat násilí, anebo jinak porušovat ústavu a zákony. Druhým případem jsou sdužení, která sledují dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony a konečně třetím případem nedovolených sdužení jsou sdužení ozbrojená nebo s ozbrojenými složkami, přičemž výjimku tvoří sdužení, jejichž členové drží nebo užívají stříelné zbraně pro sportovní účely nebo k výkonu práva myslivosti. Vyskytnou-li se důvody pro odmítnutí registrace sdužení až během existence sdužení, ministerstvo vnitra na to sdužení neprodleně upozorní s výzvou k nápravě. Pokud sdužení nadále v nedovolené činnosti pokračuje, může ministerstvo vnitra rozhodnout o jeho rozpuštění. Sdužení má vždy právo na soudní přezkum takového rozhodnutí.

3. PRÁVO SDRUŽOVACÍ V JUDIKATUŘE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Pro účely tohoto příspěvku jsme zvolily dva okruhy případů, jimiž se zabývaly soudy ve správním soudnictví. První okruh se týká věci registrace občanského sdužení ministerstvem vnitra, druhý okruh se zaměřuje na problematiku rozpuštění sdužení.

Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval případem, v němž se občanské sdužení u správního soudu domáhalo vydání osvědčení ministerstvem vnitra o registraci sdužení. Jednalo se o sdužení, k jehož vzniku došlo v důsledku zákonem č. 83/1990 Sb., o sdužování občanů založené fikce registrace. Nejvyšší správní soud ve **svém rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165** konstatoval následující významnou skutečnost.

„Je-li Ministerstvo vnitra nečinné při vyznačení dne registrace podle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdužování občanů, může se spolek domáhat soudní ochrany proti nečinnosti spočívající v nevydání osvědčení

¹³ Jedná se o úkon „osvědčovací“ povahy (ve smyslu §§ 154 – 158 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), který nemá povahu správního rozhodnutí.

*podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního. V rámci tohoto řízení si soud jako předběžnou otázku posoudí, zda spolek vznikl fikcí registrace podle tohoto ustanovení či nikoliv."*¹⁴

V projednávané věci ministerstvo vnitra obdrželo návrh na registraci občanského sdružení Ústav práva a právní vědy, nevyzvalo sdružení k odstranění jejích nedostatků ani v zákonné lhůtě registraci neodmítlo. Uplynutím čtyřiceti dnů od zahájení řízení tedy nastala zákonem předvídaná fikce registrace.¹⁵ Sdružení se prostřednictvím zmocněnce přípravného výboru u ministerstva vnitra domáhalo zaslání jednoho vyhotovení stanov, na němž bude vyznačen den registrace. Protože s touto žádostí neuspělo, obrátilo se na Městský soud v Praze s žalobou na ochranu proti nečinnosti ministerstva vnitra ve věci vydání osvědčení, spočívající ve vyznačení dne registrace sdružení na jeho stanovách dle § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Městský soud žalobu zamítl, posuzoval však jinou věc, než navrhoval žalobce v petitu žaloby. V rozsudku uvedl, že ministerstvo vnitra o návrhu sdružení rozhodlo tím, že registraci odmítlo, což sice udělalo, ale až po uplynutí zákonné lhůty pro vydání takového rozhodnutí. Proti rozsudku Městského soudu v Praze podalo sdružení kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten kasační stížností napadený rozsudek označil za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost z důvodu jeho vnitřní rozpornosti mezi výrokem a odůvodněním. Uvedl také, že Městský soud pokud tvrdil, že žalobce není subjektem práva, měl žalobu nikoli zamítnout, ale odmítnout.

V rámci řízení o nové kasační stížnosti téhož sdružení proti pozdějšímu usnesení Městského soudu v Praze¹⁶ se Nejvyšší správní soud opět zabýval správností postupu ministerstva vnitra v registračním řízení. Ve svém **rozsudku ze dne 1. 7. 2007, čj. 1 Ans 3/2007-235**¹⁷ kasační stížností napadené usnesení Městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud jednak zdůraznil okamžik zahájení registračního řízení, jednak rozlišil jeho dvě fáze. Registrační řízení je zahájeno dnem doručení bezvadného návrhu na registraci ministerstvu vnitra a dále doručením podání, jímž přípravný výbor k upozornění ministerstva vnitra, učiněnému v souladu s ustanovením § 7 odst. 2 zákona

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, www.nssoud.cz.

¹⁵ § 8 odst. 5 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v platném znění.

¹⁶ Městský soud v Praze v kasační stížností napadeném usnesení žalobu sdružení na ochranu proti nečinnosti odmítl z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, a to skutečnosti, že spolek neměl způsobilost být účastníkem řízení.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2007, čj. 1 Ans 3/2007-235, www.nssoud.cz.

(tj. bezodkladně, nejpozději do 5 dnů od doručení návrhu) odstranil vady návrhu. Registrační řízení je však zahájeno rovněž v případě, že ministerstva vnitra přestože doručený návrh shledá vadným, přípravný výbor na vady v zákonem stanovené lhůtě neupozorní. Nejvyšší správní soud dále rozlišil dvě fáze registračního řízení před ministerstvem vnitra. První fází je fáze „předprocesní“, v rámci níž se ministerstvo vnitra má zaměřit na kontrolu formální správnosti návrhu, tedy toho, zda návrh obsahuje náležitosti stanovené v § 6 odst. 2 a 4 zákona a zda tyto náležitosti netrpí neúplností či nepřesností. Na vady musí ministerstvo vnitra přípravný výbor stihnout upozornit nejpozději do 5 dnů od doručení návrhu. Teprve ve druhé fázi registračního řízení je povinností ministerstva vnitra posuzování obsahu stanov, přičemž hlediska stanoví § 8 odst. 1 zákona. Ministerstvo vnitra je oprávněno rozhodnout o odmítnutí návrhu z důvodů uvedených v zákoně, jeho rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Závěrem lze shrnout, že sdružení vznikne buď registrací provedenou ministerstvem vnitra do deseti dnů od zahájení řízení (§ 9 odst. 1 zákona) nebo fikcí registrace 41. dnem následujícím po dni zahájení řízení. V obou případech platí, že vyznačení registrace na vyhotovení stanov je osvědčením o registraci.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008-104¹⁸ ve věci občanského sdružení Komunistický svaz mládeže proti ministerstvu vnitra o rozpuštění sdružení se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností sdružení proti rozsudku Městského soudu v Praze. V projednávané věci ministerstvo vnitra nejprve vyzvalo sdružení Komunistický svaz mládeže (dále jen „KSM“), aby upustilo od nedovolené činnosti podle § 4 písm. a) a b) zákona (spočívající v popírání nebo omezování práv občanů pro jejich ... politické smýšlení či sociální postavení a sledování svých cílů porušováním ústavy a zákonů) a informovalo je o přijatých opatřeních. Důvodem byl protiústavní charakter některých částí programu KSM. KSM reagoval tak, že změnil znění svého programu tak, že slovní spojení „KS usiluje o revoluční překonání kapitalismu“ nahradil spojením „KSM stojí na straně úsilí o revoluční překonání kapitalismu“. Ministerstvo vnitra poté rozhodlo o rozpuštění KSM. KSM se proti rozhodnutí ministerstva vnitra bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. V odůvodnění se ztotožnil s názorem ministerstva vnitra, že činnost žalobce je protizákonná a protiústavní, uvedl mj., že závěry ministerstva vnitra vychází ze znění programu KSM, že činnost sdružení je v rozporu s § 4 zákona, že se jedná o

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1969/2009 Sb. NSS, VIII. ročník, sešit č. 1/2010, tj. rozsudek ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008-104, www.nssoud.cz.

trvající veřejnou prezentaci programu formulujícího protiústavní cíle a že svoboda projevu a právo šířit ideje a informace nejsou bezbřehé. Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal KSM kasační stížnost, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.¹⁹ Význam jeho rozsudku spočívá v následující výstižné formulaci kritérií přípustnosti zásahů do sdružovacího práva.

„I. Při posuzování zásahu do práva svobodně se sdružovat je nutno zhodnotit, zda jsou splněna tři základní kritéria, a to, zda má oporu v zákoně, sleduje legitimní zájem a je v demokratické společnosti nezbytný (čl. 20 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 11 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).

II. Kritérium nezbytnosti je splněno pouze v případě, že zásah do práva svobodně se sdružovat odpovídá naléhavé společenské potřebě a je přiměřený sledovaným legitimním zájmům.

III. Právo svobodně se sdružovat garantuje ochranu názorů a svobodu je vyjadřovat. I pouhé hlásání určitých myšlenek a propagace idejí sice může být dostatečným důvodem pro zásah do práva svobodně se sdružovat, ale v takových případech je třeba důsledně trvat na náležitém odůvodnění nezbytnosti takového zásahu. Proti extrémním názorům a sdružením založeným k jejich šíření může správní orgán zasáhnout až tehdy, vznikne-li nikoli jen hypotetické nebezpečí, že uvedené extrémní názory či jejich důsledky mohou začít být skutečně prosazovány a realizovány.“²⁰

V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že důvody pro ospravedlnění zásahu do svobody sdružovací musí být relevantní a dostatečné. Ke třem výše uvedeným kritériím v posuzované věci konstatoval splnění pouze prvních dvou²¹, třetí kritérium, tj. nezbytnost zásahu v demokratické společnosti však nebylo splněno. Ministerstvo vnitra se musí při posuzování otázky, zda jsou naplněny předpoklady pro rozpuštění sdružení vždy zabývat i tím, zda je tento zásah proporcionální ve vztahu k porušenému či ohroženému právu. Ministerstvo vnitra dovodilo

¹⁹ V lednu 2010 Městský soud v Praze rozhodnutí ministerstva vnitra o rozpuštění Komunistického svazu mládeže po více než třech letech od jeho vydání zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

²⁰ Pro přehlednost citujeme právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 1969/2009 Sb. NSS, VIII. ročník, sešit č. 1/2010.

²¹ První kritérium, tj. zákonná opora pro rozhodnutí byla v posuzovaném případě dána v § 4 písm. a) zákona ve spojení s § 12/3 písm. c). Druhé kritérium, tj. legitimní zájem bylo splněno, je jím ochrana vlastnického práva jako jednoho ze základních atributů demokratického právního státu a ochrana práva podnikat.

závěr o nutnosti rozpuštění sdružení výhradně z dokumentu zveřejněného na internetu, označeného jako Politický program KSM. Nezkoumalo přitom, zda k prezentaci předmětné části programu docházelo i jinou formou (např. na shromážděních, konferencích, publikační činnosti), nezabývalo se podrobněji činností sdružení, jeho postavením a vlivem ve společnosti, tím, jak jsou jeho aktivity vnímány veřejností a s jakým ohlasem se setkávají a nezohlednilo ani reálné možnosti sdružení dosáhnout proklamovaných cílů. Zůstanou-li názory v rovině pokojných diskusí, byť po obsahové stránce i velmi extrémních, není zásadně k jejich administrativnímu potlačování důvodu.

4. PRÁVO SHROMAŽĎOVACÍ – PRÁVNÍ RÁMEC

Právo shromažďovací slouží k projevení postoje či názoru, v tomto směru je třeba ho vnímat jako součást svobody projevu v širším smyslu. Často je spojeno právě s manifestací určitého politického či společenského názoru či postoje skupiny lidí, ať již je tato skupina nějak institucionalizovaná (politická strana, občanské sdružení) či nikoli.²² Stejně jako u práva sdružovacího, i u práva shromažďovacího se může jeho výkon dostat do střetu s jinými právy a veřejným zájmem.²³ Výkon práva shromažďovacího tak může narážet na vlastnické právo jiných subjektů (např. zabrání pozemku k pořádání demonstrace či umělecké produkce), veřejnou bezpečnost, klid a pořádek (rušení hlukem, výtržnosti, násilnosti), ochranu životního prostředí (ničení přírody) apod.²⁴ Zákon tyto situace předvídá a umožňuje správnímu orgánu shromažďovací právo omezit buď formou rozpuštění probíhajícího shromáždění či jeho předchozím zákazem. V tomto případě převáží zájem na ochraně jiných zákonem chráněných hodnot na úkor práva shromažďovacího. Zákonné omezení se může vztahovat na shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná na ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu (čl. 19 odst. 2 Listiny).

K realizaci shromažďovacího práva není nutné předchozí povolení orgánu veřejné správy²⁵, zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím stanoví

²² BARTOŇ, M. Právo sdružovací in KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 486 – 487.

²³ Jednotlivec však neztrácí právo na svobodu shromažďování z toho prostého důvodu, že během demonstrace dojde je sporadickým aktům násilí či jiným nepřístojnostem, pokud se jich sám neúčastní (viz rozsudek ve věci *Ezelin* z roku 1991, Série A-202). Cit. in ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv I. část – Úmluva*. Praha: Linde Praha, a. s., 2010. s. 535.

²⁴ BARTOŇ, M. Právo sdružovací in KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 486 – 487.

²⁵ Listina povolovací režim u shromáždění přímo vylučuje (srov. její čl. 19 odst. 2 in fine).

režim oznamovací.²⁶ Každé shromáždění je jeho svolavatel, jímž může být občan starší 18 let, česká právnická osoba anebo skupina osob, povinen příslušnému správnímu orgánu nejpozději 5 dnů předem písemně oznámit. V oznámení musí být uvedeny:

- účel shromáždění, den a místo jeho konání a doba zahájení; jde-li o shromáždění na veřejném prostranství, též předpokládaná doba jeho ukončení,
- předpokládaný počet účastníků shromáždění,
- opatření, která svolavatel provede, aby se shromáždění konalo v souladu se zákonem, zejména potřebný počet pořadatelů starších 18 let, které k organizaci shromáždění určí a způsob jejich označení
- má-li jít o pouliční průvod, výchozí místo, cesta a místo ukončení,
- jméno, příjmení a trvalý pobyt svolavatele, u právnické osoby její název a sídlo a jméno, příjmení a trvalý pobyt toho, kdo je zmocněn v této věci jednat jejím jménem,
- jméno, příjmení a trvalý pobyt toho, kdo je zmocněn jednat v zastoupení svolavatele.

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.

Správní orgán shromáždění sice nepovoluje, avšak je oprávněn ze zákonem taxativně stanovených důvodů **shromáždění zakázat**.²⁷ Zákaz shromáždění je nejrazantnější a také nejvíce kontroverzní forma zásahu do práva shromažďovacího. Tím, že příslušný správní orgán shromáždění zakáže, však není znemožněno jeho konání jindy či jinde, přičemž navrhnout nové

²⁶ Výjimka se vztahuje na shromáždění tzv. uzavřeného charakteru, které není třeba oznamovat. § 4 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, jako uzavřená shromáždění nepodléhající oznamovací povinnosti uvádí shromáždění právnických osob pro jejich členy, pracovníky a hosty, shromáždění církví a náboženských společností v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutě a jiné průvody, shromáždění konaná v obydlích občanů a shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách.

²⁷ Na řízení o zákazu shromáždění dle nebo o době jeho ukončení dle se nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení, s výjimkou ustanovení o náležitostech rozhodnutí, o písemném vyhotovení rozhodnutí a o opravě zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí a ustanovení o právní moci a vykonatelnosti. Řízení se považuje za zahájené dnem, kdy úřad obdržel oznámení. Účastníkem řízení je svolavatel. Srov. § 16 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

místo a dobu konání je povinností příslušného správního orgánu. Zákaz shromáždění je až krajním zákonem předvídaným řešením, k němuž může příslušný správní orgán přistoupit jen tehdy, je-li zřejmé, že nepostačí kontrola průběhu shromáždění a připravenost správního orgánu či útvaru Policie ČR rozpustit je, jsou-li pro to dány zákonné důvody, na místě.

5. PRÁVO SHROMAŽĎOVACÍ V JUDIKATUŘE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Ve správním soudnictví ve věcech práva shromáždovacího se můžeme setkat s více zajímavými otázkami. Vybraly jsme celkem tři otázky, a to otázku ozvučení shromáždění jako součásti výkonu shromáždovacího práva, otázku lhůty pro vydání rozhodnutí o zákazu shromáždění a otázku zákazu shromáždění jednak s ohledem na skutečný účel shromáždění, jednak z důvodu omezení dopravy, které bude v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva.

V prvním případě Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci žalobce Z. H. proti žalovanému Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze. Ve svém **rozsudku ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 As 32/2008 - 146** kasační stížností napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V projednávaném případě žalobce v průběhu řádně oznámeného shromáždění umístil dva zvukové reproduktory a stojan s mikrofonom na pozemní komunikaci v místě, kde shromáždění probíhalo. Toto jednání bylo správním orgánem vyhodnoceno jako přestupek proti veřejnému pořádku spočívající v neoprávněném záboru veřejného prostranství a žalobce byl vyzván, aby se dostavil k podání vysvětlení k prověření oznámení o přestupku. Žalobce se na tuto výzvu ke správnímu orgánu bez závažných důvodů nedostavil, proto mu byla uložena pokuta za pořádkový delikt dle § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., přestupcích. Žalobce se proti uvedenému rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 odvolal k Magistrátu hlavního města Prahy, který jeho odvolání zamítl. Žalobce se proto obrátil na Městský soud v Praze, aby přezkoumal zákonnost rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy o uložení pořádkové pokuty. Městský soud v Praze žalobu zamítl s tím, že přestupek byl spáchán a pořádkovou pokutu správní orgán uložil v souladu se zákonem. Kasační stížnost proti rozhodnutí Městského soudu v Praze byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta. Žalobce podal proti tomuto rozsudku Nejvyššího správního soudu ústavní stížnost, na jejímž základě Ústavní soud **nálezem ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08**²⁸ uvedené rozhodnutí zrušil.²⁹

²⁸ Nález je dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

²⁹ Z důvodu porušení základních práv stěžovatele garantovaných Listinou v čl. 11 odst. 1 (vlastnické právo stěžovatele), čl. 2 odst. 3 (právo na svobodnou a autonomní vůli) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (právo na spravedlivý proces).

Ústavní soud zdůraznil, že správní orgán nemůže uložit jednotlivci povinnost a vynucovat ji pomocí sankcí tehdy, je-li zřejmé, že oznámené jednání (umístění reproduktorů na komunikaci) přestupkem být nemůže, neboť se jedná o součást výkonu ústavně zaručeného shromažďovacího práva. Nejvyšší správní soud ve svém novém rozsudku, kterým rozsudek Městského soudu zrušil, také uvedl, že pokud správní orgán předvolal žalobce k podání vysvětlení, jednal nad rámec svých pravomocí, tj. *ultra vires*. Následné uložení pořádkové pokuty z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení nemohlo sledovat racionální a aprobovaný účel a znamenalo porušení příkazu obsaženého v čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož omezení základních práv musí šetřit jejich podstatu a smysl a nelze je užívat k jiným účelům, než pro které byla stanovena.³⁰

Príslušný správní úřad, který působnost ve věcech práva shromažďovacího vykonává v přenesené působnosti³¹, je oprávněn ze zákonem taxativně stanovených důvodů oznámené shromáždění zakázat. Zákonná úprava lhůty pro vydání takového rozhodnutí je koncipována tak, že pokud úřad nejpozději ve lhůtě tří dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení, o zákazu shromáždění nerozhodne a toto negativní rozhodnutí řádně nevyvěsí, musí mít svolavatel za to, že již později zákaz vysloven být nemůže. Nejvyšší správní soud v **rozsudku ze dne 21. 2. 2008, čj. 2 As 17/2008-77** uvádí, že rozhodnutí o zákazu shromáždění vydané po uplynutí lhůty tří dnů podle § 11 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, je nezákonné.

Proti rozhodnutí o zákazu shromáždění je jeho svolavatel oprávněn podat opravný prostředek, resp. žalobu dle §§ 65 až 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Soud žalobou napadené rozhodnutí zruší, jestliže nebyly dány důvody k zákazu shromáždění.³² Zákon č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím v § 11 odst. 3 ukládá soudu o žalobě rozhodnout do tří dnů. Nejvyšší správní soud ve svém **rozsudku ze dne 4. 9. 2007, čj. 5 As 20/2007-86**³³ uvedl, že v tomto případě je třeba uplatnit právní zásadu *lex*

³⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 As 32/2008 – 146, www.nssoud.cz.

³¹ Působnost ve věcech práva shromažďovacího v přenesené působnosti dle § 2a zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v platném znění vykonává obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat, pověřený obecní úřad, přesahuje-li místo konání shromáždění územní obvod obecního úřadu, krajský úřad, pokud místo konání shromáždění přesahuje správní obvod pověřeného obecního úřadu a ministerstvo vnitra, pokud místo konání shromáždění přesahuje hranice kraje.

³² Svolavatel je pak oprávněn shromáždění uspořádat podle původního oznámení nebo později tak, aby shromáždění bylo uskutečněno do 30 dnů od právní moci rozhodnutí soudu. Jestliže shromáždění uspořádá v pozdější době, vyrozumí o tom úřad nejpozději jeden den před konáním shromáždění.

³³ Rozhodnutí bylo publikováno pod č. 1385/2007 Sb. NSS.

specialis derogat generali. Stanovení třídní lhůty pro vydání rozhodnutí soudu v zákoně č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím je právní normou speciální vůči právní normě obsažené v § 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a proto je nutné ji přednostně uplatnit. „Třídní lhůta je velmi krátká, proto musí jednat soud neodkladně a využít všech možných prostředků, které povedou k dodržení zákona. Protože je ústavně zaručeno právo každého na veřejné rozhodnutí o jeho věci a v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem navrženým důkazům, nebude možné dodržet desetidenní lhůtu k předvolání, ale bude nutné jednání nařídit v nejbližší možné době, třeba i následující den. V těchto případech přichází v úvahu i předvolání pomocí faxu, telefonu či za pomoci kurýra.“³⁴

K zákazu shromáždění může správní úřad přistoupit ve výjimečných případech za podmínek stanovených § 10 zákona č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím. Nejčastěji je jím konflikt s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob, přičemž správní úřad je vždy povinen tento konflikt řešit za použití principu proporcionality a své rozhodnutí o zákazu shromáždění řádně odůvodnit. Nejvyšší správní soud se použitím principu proporcionality při rozhodování o zákazu shromáždění obsáhle věnoval ve svých dvou rozhodnutích, jež spolu úzce souvisela.

V prvním případě Nejvyšší správní soud rozhodoval ve věci žalobců Erika S. a spolku M. proti žalovanému Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti Židovské obce v Praze o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze. Ve svém **rozsudku ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67**³⁵ kasační stížnost zamítl. V projednávaném případě Magistrát hlavního města Prahy zakázal shromáždění - pouliční průvod, který se měl konat dne 10. 11. 2007 od 14 do 22 hodin v Praze 1 po oznámené trase. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že oznámený účel shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Rozhodnutí o zákazu shromáždění bylo na základě žaloby svolavatelů shromáždění Městským soudem v Praze zrušeno a věc byla vrácena Magistrátu hlavního města Prahy k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud kasační stížnost Magistrátu hlavního města Prahy proti rozsudku Městského soudu v Praze zamítl. Problém, se kterým se Magistrát hlavního města Prahy v rozhodnutí o zákazu shromáždění řádně nevypořádal, byla skutečnost, že ačkoli obdržel dvě oznámení shromáždění, lišící se v osobě svolavatele³⁶, rozhodl pouze ve vztahu k jednomu

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2007, čj. 5 As 20/2007-86, www.nssoud.cz.

³⁵ Rozhodnutí bylo publikováno pod č. 1468/2008 Sb. NSS.

³⁶ První oznámení učinil Erik S. jako fyzická osoba, druhé oznámení učinil spolek M., zastoupený Erikem S., přičemž ale spolek M. jako občanské sdružení vznikl až cca dva měsíce po učiněném oznámení. Obě oznámená shromáždění měla stejnou trasu pochodu a účel shromáždění (protest „proti účasti České republiky na okupaci Iráku“).

svolavatelé. Nejvyšší správní soud v reakci na tento postup uvedl následující.

*„Výkon shromažďovacího práva, uplatněného oznámením konkrétního shromáždění správnímu orgánu, nemůže být přenesen na jinou osobu úkonem svolavatele nebo správního orgánu. Při oznámení shromáždění neexistujícím subjektem správní orgán věc bez dalšího odloží (§ 43 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004, za použití § 154 téhož zákona.“*³⁷

V uvedeném rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil rovněž k uplatnění principu proporcionality při rozhodování o zákazu shromáždění a možnosti odůvodnit tohoto rozhodnutí nedovoleným účelem shromáždění, lišícím se od oznámeného účelu.³⁸ Svou argumentaci ještě více rozvinul v dalším rozhodnutí, a to v **rozsudku ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116**³⁹ ve věci občanského sdružení Mladí národní demokraté proti Magistrátu hlavního města Prahy o zákazu shromáždění, o kasační stížnosti žalobce. Mladí národní demokraté oznámili dvě shromáždění - pouliční průvody, které se měly konat dne 10. 11. 2007 od 12 do 20 hodin na dvou různých trasách. Magistrát hlavního města Prahy obě shromáždění zakázal z důvodu uvedeného v § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, tedy proto, že skutečný účel shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Sdružení Mladí národní demokraté se proti oběma rozhodnutím o zákazu shromáždění bránilo žalobami u Městského soudu v Praze, který žaloby proti oběma rozhodnutím zamítl. Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu v uvedené věci má zásadní význam, protože v něm byly formulovány následující požadavky na správní praxi ohledně možnosti zásahů do práva shromažďovacího.

„I. Zákaz shromáždění lze odůvodnit jeho skutečným účelem, odlišným od oznámeného, naplňuje-li podmínky zákazu ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.“

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67, www.nssoud.cz.

³⁸ Z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 51/2007-67 lze dále uvést jistě zajímavou úvahu: „Moderní demokracie představuje vládu většiny při respektování práv menšin a musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku nepohodlné. Jakékoliv omezení politických práva, jako např. práva shromažďovacího, je třeba posuzovat s krajní obezřetností a nesmí vést ve svých důsledcích k postupnému rozdrobení shromažďovacího institutu a vytěsnění většiny nepohodlné menšiny z veřejného diskurzu.“

³⁹ Rozhodnutí bylo publikováno pod č. 1953/2009 Sb. NSS.

II. Zákaz shromáždění, který dovozuje jeho účel pouze z charakteristiky svolavatele shromáždění a určitým způsobem významného místa a data/času shromáždění, se musí opírat o 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 účelu shromáždění, že z nich je možno dovést právě jediný závěr.

III. Řešení přímého střetu shromažďovacího práva s jiným ze základních lidských práv nelze zobecnit a musí se vždy odvíjet od konkrétních skutkových okolností za současného zohlednění principu proporcionality.⁴⁰

IV. Vychází-li správní orgán z odvozeného důkazu, je nutné, aby ověřil věrohodnost původních zdrojů informací a v možném rozsahu i pravdivost těchto informací.

V. Mnohost shromáždění oznámených jedním svolavatelem ve stejnou dobu na různá místa vyvolává pochybnosti o vůli svolavatele realizovat všechna ohlášená shromáždění, ale není důvodem jejich zákazu podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím."⁴¹

V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud kasační stížnost považoval za důvodnou, neboť Magistrát hlavního města Prahy neprokázal naplnění důvodu zákazu shromáždění ve smyslu § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona. V odůvodnění svého rozhodnutí Nejvyšší správní soud poukázal na nutnost interpretace ustanovení shromažďovacího zákona také ve světle článku 11 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod. Své úvahy a argumenty doplňuje rovněž odkazy na relevantní rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

Zákazu shromáždění se týkal také **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 30/2009-70** ve věci žalobce A. B. proti žalovanému Úřadu městského obvodu Ústí nad Labem - město, správní odbor, o kasační stížnosti žalovaného. V tomto případě Úřad městského obvodu Ústí nad Labem - město, správní odbor vydal rozhodnutí, jímž s odkazem na § 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím zakázal shromáždění oznámené žalobcem z důvodu omezení dopravy, které bude v závažném rozporu se zájmem obyvatelstva. Své rozhodnutí velmi

⁴⁰ Dostane-li se v konkrétním případě výkon práva shromažďovacího do konfliktu s právy třetích osob chráněnými ústavním pořádkem, je povinností správního orgánu vždy vážit konkurující si práva a právní statky s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a případné omezení jednoho či více z nich je povinen zdůvodnit, zejména za použití principu proporcionality. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, www.nssoud.cz.

⁴¹ Pro přehlednost citujeme právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 1953/2009 Sb. NSS, VII. ročník, sešit č. 12/2009.

stručně a neúplně odůvodnil, aniž by svolavatel shromáždění navrhl konání shromáždění na jiném místě nebo v jinou dobu. Účelem shromáždění, které se mělo konat formou pochodu dne 18. 4. 2009 od 8 do 22 hodin po trase ulic v centru města Ústí nad Labem měla být „vzpomínka na oběti bombardování města Ústí nad Labem“. Proti rozhodnutí správního úřadu podal svolavatel shromáždění žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, který napadené rozhodnutí o zákazu shromáždění zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku jeho důvodů. Nejvyšší správní soud kasační stížnost Úřadu městského obvodu Ústí nad Labem - město, správní odbor zamítl. V odůvodnění svého rozsudku mj. uvedl, že nezbytnost zákazu každého shromáždění musí být posuzována i v souvislosti s jinými obdobnými akcemi a je-li důvod pro zákaz shledán, musí být vždy dostatečně jednoznačně odůvodněn a vyjádřen.⁴²

6. ZÁVĚREM

Príspevkem jsme chtěli upozornit na některé aspekty právní úpravy práva sdružovacího a práva shromažďovacího. Zákony č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů a č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím je třeba vykládat také ve světle čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s vědomím, že jak náš ústavní pořádek, tak tato Úmluva připouštějí i jejich omezení. Uvedením vybraných soudních rozhodnutí jsme demonstrovaly praktické problémy, s nimiž se může správní i soudní praxe potkat. Zákonná právní úprava z roku 1990 je časově nestarší ze všech odvětví vnitřní správy a jistě by si zasloužila právní úpravu zcela novou, která bude adekvátně reagovat na aktuální společenskou situaci.

Pozn.: Příspěvek vznikl v rámci projektu Aktuální otázky vývoje práva č. SGS_PF_2010_001.

Literatura:

- ČAPEK, J. Evropská úmluva o ochraně lidských práv I. část – Úmluva. Praha: Linde Praha, a. s., 2010, 887 s., ISBN 978-80-7201-789-4
- FILIP, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Brno: Masarykova univerzita, 1997, 367 s., ISBN 80-210-1569-1

⁴² Srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2007, čj. 5 AS 26/2007-86 ve věci žalobce J.M. proti žalovanému Magistrátu hlavního města Prahy, odbor občanskoprávních agend, o kasační stížnosti žalovaného. Zde šlo o zákaz shromáždění z důvodů uvedených v ustanovení § 10 odst. 2 a) a § 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

- KLÍMA, K. Ústavní právo, 2. rozšířené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2004, 824 s., ISBN 80-86473-90-2
- KLÍMA, K. et al: Encyklopedie ústavního práva, Praha: ASPI, a. s., 2007, 776 s., ISBN 978-80-7357-295-2
- SKULOVÁ, S. et al: Správní právo (zvláštní část), Brno: Masarykova univerzita, 2001, 348 s., ISBN 80-210-2598-0

Kontakt na autorky – email

monika.horakova@upol.cz; sona.pospisilova@upol.cz