

Právo na pokojné zhromažďovanie a možnosti jeho obmedzenia

Jozef Čentéš* – Andrej Beleš**

Abstrakt: Právo na pokojné zhromažďovanie patrí medzi základné práva zaručené na úrovni vnútroštátneho práva, medzinárodného práva ako aj práva Európskej únie. Uplatňovanie tohto práva predstavuje jednu z hlavných foriem aktívnej účasti jednotlivcov na verejnom živote, ktorým poskytuje účinný prostriedok k vyjadrovaniu názorov na politické aj iné spoločenské otázky, pričom ho možno chápať aj ako kolektívny výkon slobody prejavu. Z týchto dôvodov vystupuje do popredia otázka nielen zaručenia tohto práva, ale aj vymedzenia podmienok na jeho obmedzenie. Vzhľadom na pôvodne spoločnú právnu úpravu tohto práva v podmienkach Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ako aj jej nástupníckych štátov a aktuálne problémy uplatňovania tohto práva sa autori zamerávajú nad právnou úpravou tohto práva, možnosťami jeho obmedzenia z hľadiska najmä prijatých opatrení orgánmi verejnej moci.

Kľúčové slová: právo na pokojné zhromažďovanie, základné práva, sloboda prejavu, uplatňovanie, obmedzenie, orgán verejnej moci

Úvod

Uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať predstavuje jednu z hlavných foriem aktívnej účasti jednotlivcov na verejnom živote, ktorým poskytuje účinný prostriedok k vyjadrovaniu názorov na politické aj iné spoločenské otázky.

Právo pokojne sa zhromažďovať úzko súvisí so slobodou prejavu, pričom obidve patria k základným pilierom demokratického štátu. Uvedené právo možno chápať ako kolektívny výkon slobody prejavu, prípadne ako predpoklad pre jeho kolektívne uplatnenie.¹ Sloboda prejavu nie je len samoučelným prvkom v katalógu základných práv a slobôd, ale pôsobí ako prostriedok na dosiahnutie vyšších cieľov, predovšetkým na sebarealizáciu jednotlivca ako aj uplatňovanie iných práv a slobôd, napr. iných politických práv,² menšinových práv³ a pod.

Práve aspekt kolektívnosti realizácie slobody prejavu prostredníctvom uplatnenia práva pokojne sa zhromažďovať môže časom pôsobiť ako podporný faktor pre rozprúdenie verejnej diskusie nad verejnými vecami, pretože niektorí jednotlivci nemajú vôľu prezentovať svoje názory individuálne a pokúšať sa presvedčovať ostatných o ich správnosti.

* Prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. E-mail: jozef.centesh@flaw.uniba.sk. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3397-746X>. Tento príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu APVV-19-0102 – *Efektívnosť prípravného konania – skúmanie, hodnotenie, kritériá a vplyv legislatívnych zmien*.

** Doc. JUDr. Andrej Beleš, PhD. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. E-mail: andrej.beles@flaw.uniba.sk. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8418-0106>.

1 Pozri nálež Ústavného súdu ČR z 5. mája 2015, sp. zn. II. ÚS 164/15, nálež Ústavného súdu SR zo 16. februára 2010, sp. zn. II. ÚS 348/09, *Djavit An v. Turecko* z 20. februára 2003, č. 20652/92. Pozri aj bod 20 Stanoviska Benátskej komisie č. CDL-AD(2005)040 prijaté na 64. plenárnom zasadnutí, v dňoch 21. 10. – 22. 10. 2005.

2 Najmä práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných, teda aktívneho a pasívneho volebného práva.

3 Menšiny nie sú v zásade schopné presadiť svoje záujmy a práva prostredníctvom väčšinovej politickej moci, preto majú pre ne sloboda prejavu a zhromažďovacie právo osobitný význam.

Účast na zhromaždení spoločne s inými im poskytuje možnosť, ako sa verejne s určitými názormi stotožniť, vyjadriť im tak podporu a takto využiť svoju slobodu prejavu.⁴

Význam práva pokojne sa zhromažďovať možno zvýrazniť aj tým, že je zaručené tak na medzinárodnej úrovni,⁵ úrovni práva Európskej únie,⁶ ako aj na vnútroštátnej úrovni. Z tohto dôvodu je orgán verejnej moci povinný veľmi precízne posúdiť podmienky obmedzovania tohto práva, aby neprišlo k spôsobeniu ujmy na právach dotknutého jednotlivca.

1. Právo pokojne sa zhromažďovať v Dohovore a Charte

Právo pokojne sa zhromažďovať je garantované v čl. 11 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).⁷ Pri výklade tohto práva Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) konštatoval, že štát musí veľmi citlivo pristupovať k zásahu do práva pokojne sa zhromažďovať. Taktiež v podmienkach právneho poriadku Európskej únie je upravená garancia práva pokojne sa zhromažďovať (slobody zhromažďovania), a to v čl. 12 Charty základných práv Európskej únie. Podľa Súdneho dvora EÚ je výkon slobody zhromažďovania legitímnym, všeobecným cieľom verejného záujmu, pre ktorý je možné obmedziť voľný pohyb tovarov medzi členskými štátmi.⁸

Uvedený zásadný význam tohto práva je podstatný napr. v prípade zhromaždení, na ktorých sú prezentované šokujúce a poburujúce prejavy, ktoré môžu znepokojovať alebo pohoršovať skupinu osôb nesúhlasiacich s myšlienkami či požiadavkami presadzovanými týmto zhromaždením. Pokiaľ by každá možnosť sporov a vášnivých debát medzi odporúčiacimi si skupinami počas zhromaždení bola dôvodom pre jej zákaz, spoločnosť by čelila tomu, že by bola zbavená možnosti počuť opačný názor.⁹

ESLP tak pri práve pokojne sa zhromažďovať nadväzuje na svoju dlhodobu aplikovanú rozhodovaciu činnosť k slobode prejavu.¹⁰ Vzhľadom na funkcie zhromažďovacieho práva v spojení so slobodou prejavu, ako je naznačené vyššie, považuje ESLP čl. 11 Dohovoru za *lex specialis* vo vzťahu k čl. 10 Dohovoru, ktorý pôsobí ako *lex generalis*.¹¹ Podobne aj Súdny dvor EÚ priznáva slobode zhromažďovania charakter „slobody demonštrácií“, pričom vychádza z koncepcie paralelnej (spoločnej) aplikácie slobody prejavu a slobody zhromažďovania.¹²

⁴ K slobode prejavu pozri napr. ČENTÉŠ, J. Sloboda prejavu a trestné právo. In: VOZÁR, J. a kol. *Sloboda prejavu v rozhodnutiach súdov*. Bratislava: Veda, 2015, s. 168–180. [Sloboda prejavu v rozhodnutiach súdov: medzinárodná konferencia. Bratislava, 14. 11. 2014].

⁵ Čl. 11 ods. 1 Dohovoru, čl. 21 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 20 ods. 1 Všeobecnej deklarácie ľudských práv. Vzhľadom na zameranie tohto článku a vplyv rozhodovacej činnosti ESLP aj na rozhodovaciu činnosť vnútroštátnych orgánov verejnej moci je venovaná pozornosť Dohovoru.

⁶ Čl. 12 Charty základných práv Európskej únie.

⁷ Podľa čl. 11 ods. 1 Dohovoru každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, včítane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

⁸ Pozri rozsudok SDEÚ z 12. júna 2003, *Schmidberger*, C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, bod 93.

⁹ *Öllinger v. Rakúsko* z 29. júna 2006, č. 76900/01.

¹⁰ Pozri *Handyside v. Spojené kráľovstvo* zo dňa 7. 12. 1976, Series A no. 24, bod 49.

¹¹ *Kudrevičius a iní v. Litva* (Veľká komora) z 15. októbra 2015, č. 37553/05, body 85 a 86 a tam citovaná rozhodovacia činnosť. ESLP k tomu dopĺňa: “[...] not with standing its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must also be considered in the light of Article 10, where the aim of the exercise of freedom of assembly is the expression of personal opinions [...] as well as the need to secure a forum for public debate and the open expression of protest [...]”

Reálna a účinná sloboda pokojného zhromažďovania nemôže byť jednoducho redukovaná na povinnosť štátu rušivo nezasahovať; čisto negatívna koncepcia by nebola zlučiteľná s predmetom a účelom tohto článku. Podobne ako právo na ochranu súkromného a rodinného života podľa čl. 8, sloboda prejavu podľa čl. 10, aj čl. 11 Dohovoru niekedy vyžaduje realizáciu pozitívneho záväzku a prijatie aktívnych opatrení, a to aj vo vzťahu medzi jednotlivcami, ak je to potrebné.¹³ Vo vzťahu k zhromaždeniu aktívne opatrenia majú smerovať k zabezpečeniu pokojného priebehu a bezpečnosti všetkých osôb, pričom štáty disponujú širokým priestorom na uváženie vo vzťahu k opatreniam a ide o záväzok na konanie, nie na určitý výsledok.¹⁴

V súvislosti s čl. 11 Dohovoru je podstatné tiež poukázať na rozhodovaciu činnosť ESLP vo vzťahu k možnosti *obmedzenia práva* pokojne sa zhromažďovať. Podľa ods. 2 tohto ustanovenia výkon uvedeného práva môže podliehať len obmedzeniam, ktoré stanovuje zákon (ktorý je dostatočne jasný a určitý – legalita) a ktoré sú v záujme niektorého všeobecného cieľa verejného záujmu (legitimita: národná bezpečnosť, verejná bezpečnosť, predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochrana zdravia alebo morálky alebo ochranu práv a slobôd iných) nevyhnutné v demokratickej spoločnosti (proporcionalita).

Podľa ESLP zásah do tohto práva predstavujú opatrenia orgánov verejnej moci, v dôsledku ktorých sú znemožnené zhromaždenia, ale tiež obmedzenie tohto práva v dôsledku opatrení prijatých pred jeho konaním, v jeho priebehu či po ňom. Do tohto práva zasahujú aj tie opatrenia, ktoré majú vo vzťahu k nositeľom tohto práva v konkrétnej situácii tzv. odradzujúci účinok (*chilling effect*), teda im plný výkon práva síce neznemožňujú, ale odradzujú od neho. Napr. predchádzajúce nepovolenie zhromaždenia, ktoré však následne bez akéhokoľvek narušenia prebehne, predstavuje zásah do práva podľa čl. 11 Dohovoru práve preto, že nevydanie príslušného povolenia má odradzujúci účinok tak vo vzťahu k reálnym, ako aj vo vzťahu k potenciálnym účastníkom zhromaždenia. Toto nepovolenie teda môže predstavovať porušenie práva podľa čl. 11 Dohovoru, pokiaľ nie je vykonané na základe zákona, nesleduje legitímny cieľ alebo nie je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné.¹⁵

Základné atribúty rozhodovacej činnosti ESLP vo vzťahu k uvedeným podmienkam obmedzenia práva na pokojné zhromažďovanie, predovšetkým k podmienke proporcionality (teda „*nevyhnutnosti opatrenia v demokratickej spoločnosti*“) je potrebné zosumariť nasledujúcim spôsobom:

- 1) Štáty a ich orgány verejnej moci disponujú relatívne širokým priestorom na uváženie (*margin of appreciation*) z hľadiska výberu a aplikácie opatrení, aby boli vhodné, nevyhnutné a primerané na dosiahnutie legitímneho cieľa, naplnenia naliehavej spoločenskej potreby; tento priestor na uváženie musia vykonávať rozumne, opatrne a najmä dobromyseľne;¹⁶

¹² Pozri STREINZ, R. Art. 12 GR-Charta. In: STREINZ, R. a kol. *Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. München: C. H. Beck, 2018, s. 2717.

¹³ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 688. K pozitívnemu záväzku v súvislosti s čl. 8 Dohovoru pozri napr. *Beizaras a Levickas v. Litva* z 14. januára 2020, č. 41288/15, bod 110.

¹⁴ *Frumkin v. Rusko* z 5. januára 2016, č. 74568/12, bod 96. Pozri tiež *Giuliani a Gaggio v. Taliansko* z 24. marca 2011, č. 23458/02, bod 251 a ďalšie rozhodnutia.

¹⁵ *Bączkowski a ďalší v. Poľsko* z 3. mája 2007, 1543/06, *Navalnyy v. Rusko* (Veľká komora) z 15. novembra 2018, č. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14. In: nález Ústavného súdu ČR sp. zn. II. ÚS 1022/21 zo dňa 11. 10. 2021.

¹⁶ *Kudrevičius a iní v. Litva* (Veľká komora) – citované vyššie, body 142 a 143.

- 2) usporiadanie zhromaždenia môže podliehať povoľovaciemu konaniu alebo aspoň oznamovacej povinnosti, čo *per se* nepredstavuje neproporcionálny zásah do tohto práva; takéto opatrenie má minimalizovať narušenie dopravy alebo vytvoriť priestor na vykonanie bezpečnostných opatrení,¹⁷ avšak nepredstavuje „*bianko šek*“ na svojvoľné zakazovanie zhromaždení, teda povoľovacie konanie alebo oznamovacia povinnosť nesmú predstavovať popretie podstaty práva pokojne sa zhromažďovať;¹⁸ účasť na nezakázanom zhromaždení (bez toho, že by účastník spáchal nejaké protiprávne konanie) nesmie byť sankcionovaná;¹⁹
- 3) čl. 11 Dohovoru chráni len pokojné zhromaždenia; jeho ochranu nepoživávajú zhromaždenia, ktorých organizátori a účastníci majú násilné úmysly a tieto úmysly prejavujú navonok; od tejto situácie treba odlíšiť situáciu, keď sa sporadicky vyskytlo násilie zo strany iných účastníkov zhromaždenia; v takejto situácii nestráca ochranu podľa čl. 11 Dohovoru ten účastník, ktorý sa správa pokojne a násilné úmysly a prejavy nemá;²⁰
- 4) voči výkonu práva na pokojné zhromažďovanie musia orgány verejnej moci ako aj iné osoby nezúčastnené na zhromaždení mať určitú mieru tolerancie, pretože každé zhromaždenie predstavuje v určitej miere narušenie bežného života mesta (obce), respektíve dopravy; orgány spolu s organizátormi musia prijať jasné a primerané pravidlá konania zhromaždenia vo vzťahu k miere narušenia bežného života; úmyselné porušenie týchto pravidiel nepožíva rovnakú širokú mieru ochrany ako pokojná účasť na zhromažďovaní a vyjadrovanie politických názorov;²¹
- 5) orgány verejnej moci musia prejsť určitú mieru tolerancie aj voči nepovoleným/ neoznámeným zhromaždeniam, najmä takým, ktoré predstavujú rýchlu a spontánnu reakciu na určité spoločenské udalosti; problematrická je aj absencia právnej úpravy spontánnych zhromaždení; rozpustenie takého zhromaždenia výlučne z dôvodu absencie predchádzajúcej žiadosti o povolenie / predchádzajúceho oznámenia môže predstavovať neprimeraný zásah do práva podľa čl. 11 Dohovoru; právo usporiadať spontánne zhromaždenie môže „prevážiť“ povoľovaciú, respektíve oznamovaciú povinnosť len v mimoriadnych prípadoch, najmä ak by neskoršia reakcia na spoločenskú udalosť bola už obsolentná;²²
- 6) účasť na pokojnom zhromaždení by v zásade nemala byť predmetom sankcií, ktoré majú trestnoprávny charakter; povaha a závažnosť sankcií patrí tiež medzi faktory na posudzovanie proporcionality zásahu, pretože ich ukladanie tiež môže spôsobovať tzv. *odradzujúci efekt*.²³

¹⁷ *Bodalev v. Rusko* zo 6. septembra 2022, č. 67200/12, bod 75, písm. b).

¹⁸ *Kudrevičius a iní v. Litva* (Veľká komora), bod 151.

¹⁹ *Bodalev v. Rusko*, bod 75, písm. a).

²⁰ *Frumkin v. Rusko* – citované vyššie.

²¹ *Bodalev v. Rusko*, bod 75, písm. c).

²² *Navalnyy v. Rusko* (Veľká komora), č. 29580/12 36847/12 11252/13..., bod 140 a ďalšie, taktiež *Bodalev v. Rusko*, bod 75, písm. d) a ďalšie.

²³ *Bodalev v. Rusko*, bod 75, písm. d) a bod 92.

2. Právo pokojne sa zhromažďovať na ústavnej a zákonnej úrovni

Právo pokojne sa zhromažďovať je zaraďované medzi základné (politické) práva a slobody, ktoré zahŕňajú aj účasť na správe vecí verejných formou hlasovania alebo výkonom slobody. Jan Filip podraduje toto právo medzi práva zložené, podobne ako petičné právo, slobodu združovania, právo na odpor, právo na súdnu ochranu a slobodu prejavu. Charakteristickým znakom je, že je tvorené niektorými zložkami prvotných práv súčasne, na rozdiel napr. od práva na život.²⁴

V českom právnom poriadku je právo pokojne sa zhromažďovať ústavne garantované v čl. 19 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „Listina“).²⁵ V slovenskom právnom poriadku je právo pokojne sa zhromažďovať ústavne garantované v čl. 28 ods. 1 Ústavy SR.²⁶ Porovnaním uvedených článkov možno konštatovať obsahovo totožnú ústavnú úpravu garantovania tohto práva každému bez obmedzení štátnym občianstvom, vekom či ďalším rozlíšením. V podmienkach demokratického a právneho štátu nie je právo na pokojné zhromažďovanie obmedzené ani ideologicky alebo triedne, a to na rozdiel od právneho stavu podľa čl. 28 Ústavy ČSSR,²⁷ ktorý podmieňoval tzv. zhromažďovaciu slobodu a slobodu pouličných sprievodov a manifestácií tým, že ich výkon musí byť „v súlade so záujmami pracujúceho ľudu“ a ich cieľom rozvoja osobnosti a tvorivého úsilia, uplatňovania aktívnej účasti na správe štátu a na hospodárskej a kultúrnej výstavbe krajiny. Tým bol vytvorený rozsiahly ústavný priestor na zákonné a aj faktické obmedzenie výkonu zhromažďovacieho práva.²⁸

V súčasnosti môžu jednotlivci ústavne zaručené právo pokojne sa zhromažďovať vykonávať svojou účasťou na zhromaždeniach vopred oznámených v súlade s príslušnou podústavnou úpravou, ako aj na zhromaždeniach neoznámených,²⁹ ale nie na zakázaných zhromaždeniach. Pri výkone tohto práva platí všeobecná zásada, že jeho výkonom nemožno neprimerane obmedzovať práva iných.³⁰

Zákonná právna úprava práva pokojne sa zhromažďovať je:

- v českom právnom poriadku ustanovená v zákone č. 84/1990 Sb. *o právu shromažďovacím ve znění pozdějších předpisů* (ďalej len „zákon o právu shromažďovacím“);

²⁴ FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva [Učebnice]*. 2. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 126 an.

²⁵ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd. Podľa čl. 19 ods. 1 Listiny „právo pokojne sa zhromažďovať je zaručeno“.

²⁶ Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky. Podľa čl. 28 ods. 1 Ústavy SR „právo pokojne sa zhromažďovať sa zaručuje“.

²⁷ Ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky.

²⁸ „Pro ústavní koncepci občanských práv a svobod v socialistickém státě je charakteristické především marxistické pojetí vztahu jednotlivce a společnosti, občanů a státu; t. j. společenské zařazení všech základních občanských práv a svobod a povinností. [...] Pro svobodu projevu, svobodu shromažďovací a svobodu pouličních průvodů a manifestací je tedy mimořádně důležité vymezení obsahového prostoru těchto svobod vyjadřovaného slovy ‚V souladu se zájmy pracujícího lidu.‘ [...] Ústava v každém případě může vymezovat jen základní hranice těchto práv a svobod a to v tom smyslu že náplň těchto práv a svobod, jakož i jejich realizace musí být v souladu se zásadami socialistického společenského zřízení, se zájmy socialistické společnosti.“ ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 123–124.

²⁹ WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 463.

³⁰ Nález Ústavného súdu ČR z 11. októbra 2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21.

- v slovenskom právnom poriadku je ustanovená v zákone č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o zhromažďovacom práve“).

Z uvedeného vyplýva, že pôvodná zákonná úprava práva pokojne sa zhromažďovať bola spoločná – federálna, ktorá sa neskoršími novelami uvedených zákonov v niektorých ustanoveniach vecne odlišuje (napr. v prípade oprávnenia českého orgánu verejnej moci stanoviť podmienky konania zhromaždenia – pozri ďalší text). V porovnaní s tým – právna úprava zhromaždení *pred rokom 1990 bola rozčlenená do viacerých právnych predpisov*.³¹

- zákon č. 68/1951 Zb. o dobrovoľných organizáciách a shromaždeniach (ďalej len „zákon 1951“),³²
- zákon č. 126/1968 Zb. o niektorých prechodných opatreniach na upevnenie verejného poriadku (ďalej len „zákon 1968“),³³
- zákonné opatrenie Predsedníctva Federálneho zhromaždenia č. 99/1969 Zb. o niektorých prechodných opatreniach potrebných na upevnenie a ochranu verejného poriadku (ďalej len „ZO 1969“), ktoré je všeobecne v historickom kontexte³⁴ nazývané ako „*obuškový zákon*“;³⁵
- zákon č. 150/1969 Zb. o prečinoch, do ktorého [§ 6 písm. a)] bola pretransformovaná uvedená skutková podstata súdne trestného deliktu;³⁶
- zákon č. 40/1974 Zb. o Zbore národnej bezpečnosti,³⁷
- niektoré podzákoné právne predpisy.³⁸

Právna úprava zhromaždení pred rokom 1990, ktorá bola teda roztrúsená vo viacerých právnych predpisoch a mala v podmienkach totalitného štátu založeného na komunistickej ideológii predovšetkým represívny charakter, ponechávala priestor na prijímanie

³¹ Pozri k tomu Archiv bezpečnostných složek, fond AKR 36, i. j. 1417. Veřejná shromáždění, informace o právních normách upravujících problematiku veřejných shromáždění, 1987.

³² Podľa § 6 tohto zákona bol výkon zhromažďovacieho práva občanom zaručený, len ak je v zhode so záujmami pracujúceho ľudu a ak sa ním neohrozuje ľudovodemokratické zriadenie alebo verejný pokoj a poriadok; podrobnejšiu úpravu zhromaždení tento zákon neobsahoval; podľa § 7 zodpovedal za udržanie verejného poriadku zvolávateľ.

³³ Podľa § 1 tohto zákona bol okresný národný výbor oprávnený zakázať alebo rozpustiť verejné zhromaždenie, manifestáciu alebo sprievod v prípade možnosti narušenia dôležitých zahraničnopolitických záujmov štátu alebo v prípade rozporu so zákonom alebo v prípade zamerania proti socialistickému poriadku alebo iného ohrozenia verejného poriadku.

³⁴ Pozri Ústav pamäti národa: 22. august 1969. Prijatie „obuškového zákona“. Dostupné na: <<https://www.upn.gov.sk/sk/22-august-1969-prijatie-obuskoveho-zakona/>> [cit. 2022-10-01].

³⁵ S účinnosťou do 31. decembra 1969. Toto zákonné opatrenie ako súdne trestný delikt kvalifikovalo podľa § 1 účasť na akcii narušujúcej verejný poriadok, vyzývanie na takú akciu alebo jej podporu, neuposlušnosť výzvy verejného činiteľa na zachovanie verejného poriadku alebo pobádanie iného na také neuposlušnosť; podľa § 4 malo tzv. narušenie socialistického spoločenského poriadku pracovnoprávne následky.

³⁶ S účinnosťou od 1. januára 1970 do 30. júna 1990.

³⁷ Podľa § 40 tohto zákona služobný zákrok smerujúci k rozpusteniu zhromaždenia vykonával Zbor na základe rozhodnutia národného výboru alebo aj bez takého rozhodnutia, ak účastníci zhromaždenia páchajú trestný čin, prečin alebo priestupok.

³⁸ Vyhláška ministra vnútra č. 320/1951 Ú. I. Nariadenia vlády č. 17/1975 Zb. a 18/1975 Zb., ktorými sa podrobnejšie vymedzuje súčinnosť útvarov Verejnej bezpečnosti a národných výborov pri ochrane verejného poriadku: § 9 Zákroky na rozpustenie verejného zhromaždenia.

podzákoných právnych predpisov a umožňovala voľné (svojvoľné) potláčanie realizácie zhromažďovacieho práva zo strany orgánov aplikácie práva (národné výbory, Verejná bezpečnosť).

Staršia právna úprava bez bližšieho vymedzenia používala pojmy *zhromaždenia*, *poľičné sprievody*, *manifestácie*. Uvedené právne predpisy, ktoré sú platné v súčasnosti – v podmienkach demokratického a právneho štátu, stanovujú základné predpoklady konania zhromaždení, avšak taktiež nedefinujú pojem „*zhromaždenie*“. Rozhodovacou činnosťou Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd ČR“) ako aj právnej vedy bolo vymedzených niekoľko znakov, ktoré sú imanentné pre pojem „*zhromaždenie*“:

- i) pojmovo je vylúčené zhromaždenie za účasti jedinej osoby (Najvyšší správny súd ČR sa priklonil k poňatiu, podľa ktorého možno zhromaždenie vymedziť ako dobrovoľné stretnutie na verejnom mieste za účelom vymedzeným v § 1 ods. 2 *zákona o právu shromažďovacím*, teda na účel využívania slobody prejavu a ďalších ústavných práv a slobôd, výmeny informácií a názorov a účasti na riešení verejných a iných spoločenských záležitostí vyjadrením postojov a stanovísk),³⁹
- ii) nutná je fyzická prítomnosť účastníkov na konkrétnom mieste (ktoré sa môže časom meniť), ktorí spolupôsobia na svoje okolie – nutnosť vzájomnej interakcie účastníkov zhromaždenia, ktorí prejavujú spoločné postoje,
- iii) zhromaždenie prebieha na verejnom mieste (verejnom priestranstve);⁴⁰ ak miesto zhromaždenia nespĺňa túto podmienku (prípadne sa koná pod šírym nebom), zákon ukladá zvolávateľovi povinnosť priložiť súhlas toho, kto je vlastníkom pozemku alebo jeho užívateľom;⁴¹
- iv) nevyhnutné je konanie zhromaždenia v konkrétnom čase, len tak možno určiť začiatok a koniec zhromaždenia. Z hľadiska samotného zhromaždenia odborná literatúra hovorí o združení (organizme) s prechodným účelom,⁴²
- v) účel zhromaždenia – nie každý zhluk jednotlivcov požíva ochranu – nutnosť výmeny informácií a názorov a vyjadrenie postoja účastníkov k riešeniu verejných a iných spoločných záležitostí,
- vi) navonok prejavená „*subjektívna stránka*“ – účastníci si musia byť vedomí toho, že ide o výkon zhromažďovacieho práva.⁴³

Z textu uvedených právnych predpisov vyplýva, že taktiež bližšie nedefinujú slovné spojenie „*právo pokojne sa zhromažďovať*“. Zo *zákona o právu shromažďovacím* / *zákona o zhromažďovacom práve* vyplýva, že výkon tohto práva slúži predovšetkým na využívanie

³⁹ ČERNÝ, P. – LEHKÁ, M. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 18.

⁴⁰ JAMBOROVÁ, K. Co ještě lze považovat za shromáždění? *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 3, s. 96.

⁴¹ K možnosti obmedzenia vlastníckeho práva uplatnením práva na pokojné zhromaždenie primerane pozri ČERNÝ, P. *Střet práva shromažďovacího s vlastníckým právem. Jurisprudence*. 2021 [cit. 2022-04-02].

⁴² WEYR, F. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*, s. 262 an.

⁴³ Primerane pozri rozsudky Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 8 As 101/2011 zo dňa 11.06.2011 a sp. zn. 8 As 39/2014 zo dňa 18.11.2015. Uvedené vymedzenie zhromaždenia prezentoval Vojtěch Šimíček na prednáške *Shromažďovací právo*, organizovanej Justičnou akadémiou Slovenskej republiky dňoch 13.–14. 9. 2021 v Omšeni. Pre úplnosť možno uviesť, že v § 2 o právu shromažďovacím/zhromažďovacom práve je negatívne vymedzenie zhromaždenia (čo zhromaždením nie je).

slobody prejavu, na výmenu informácií a názorov a na účasť na riešení verejných a iných spoločenských záležitostí vyjadrením postojov a stanovísk; za zhromaždenie sa považujú aj pouličné sprievody a manifestácie (teda uplatňovanie tzv. „slobody demonštrácií“). Ďalším definičným znakom výkonu tohto práva je imperatív, že priebeh zhromaždenia bude „pokojný“, čím implicitne vylučuje formy nepokojného, násilného či agresívneho zhromažďovania sa.⁴⁴ Na rozdiel od Dohovoru, ako sme prezentovali v predchádzajúcom texte, však z uvedených právnych prepisov *de lege lata* explicitne vyplýva (ako ďalší definičný znak tohto práva) zákaz podmieňovať zhromaždenie „povolením“ orgánu verejnej moci.⁴⁵ Zákonodarca tak v roku 1990 reagoval na historickú skúsenosť s predchádzajúcou málo určitou a represívne orientovanou právnou úpravou a podmienil konanie zhromaždenia len oznamovacou povinnosťou (§ 4), jasne vymedzil úlohy zvolávateľa (§ 5 a 6), povinnosti účastníkov zhromaždenia (§ 7) a striktne určil možnosti zásahu zo strany obce/úradu (§ 8 a nasl.).

3. Obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať

Obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať vo forme zásahov orgánom verejnej moci je prípustné v prípade splnenia najmä týchto kumulatívnych kritérií:

- i) zásah je vykonaný *zákonom* alebo na *základe zákona (legalita zásahu)*.⁴⁶ V kontexte s legalitou zásahu je potrebné sa zaoberať kvalitou zákona, teda, aby bol dostatočne jasný, aby poskytol dotknutej osobe zodpovedajúce údaje o okolnostiach a podmienkach, za akých je orgán verejnej moci oprávnený použiť dotknuté opatrenie. Pri posudzovaní, či je daný takýto „zákonný základ“, je potrebné vziať do úvahy nielen príslušné právne predpisy, ale tiež judikatúru;⁴⁷ zákon musí byť dostupný a predvídateľný,⁴⁸
- ii) zásah musí sledovať niektorý z *legitímnych dôvodov* taxatívne ustanovených v čl. 19 ods. 2 Listiny / čl. 28 ods. 2 Ústavy SR,⁴⁹
- iii) zásah musí byť *proporcionálny*; posúdenie prípustnosti zásahu do práva pokojne

⁴⁴ KRUNKOVÁ, A. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 377.

⁴⁵ FEŤKOVÁ, G. Právo na pokojné zhromažďovanie. *Justičná revue*. 2004, roč. 56, č. 5, s. 647. Primerane pozri nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 193/2003 zo dňa 30. 3. 2004. Zhromaždenia však môžu podliehať oznamovacej povinnosti zvolávateľa, pozri aj § 4 a § 5 zákona o právu zhromažďovacím / zákona o zhromažďovacom práve.

⁴⁶ Primerane pozri ČENTĚŠ, J. *Odpočúvanie – procesnoprávne a hmotnoprávne aspekty*. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 38 an. Ďalej ŠRAMEL, B. – MACHYNIÁK, J. – GUŤAN, D. Slovak criminal justice and the philosophy of its privatization: An appropriate solution of problems of Slovak justice in the 21st century? *Social Sciences*. 2020, roč. 9, č. 2, s. 3.

⁴⁷ Primerane pozri *Huvig v. Francúzsko* z 24. apríla 1990, č. 11105/84; *Kruslin v. Francúzsko* z 24. apríla 1990, č. 11801/85, bod 29: “[...] *Settled case-law of this kind cannot be disregarded. In relation to paragraph 2 of Article 8 (art. 8–2) of the Convention and other similar clauses, the Court has always understood the term ‘law’ in its ‘substantive’ sense, not its ‘formal’ one; [...] Conversely, case-law has traditionally played a major role in Continental countries, to such an extent that whole branches of positive law are largely the outcome of decisions by the courts. The Court has indeed taken account of case-law in such countries on more than one occasion [...].*”

⁴⁸ EŠLP pripomína, že v prípade čl. 11 Dohovoru ide o rovnaké kvalitatívne požiadavky na právnú úpravu ako v prípade čl. 8 Dohovoru. Pozri *Kudrevičius a iní v. Litva* (Veľká komora) – citované vyššie, bod 108. Pozri aj nález Ústavného súdu ČR zo 7. decembra 2021, sp. zn. Pl. 20/21.

⁴⁹ ŠRAMEL, B. – HORVÁTH, P. Internet as the communication medium of the 21st century: do we need a special legal regulation of freedom of expression on the internet? *Lawyer Quarterly*. 2021, roč. 11, č. 1, s. 149.

sa zhromažďovať z hľadiska proporcionality (v širšom slova zmysle) zahŕňa posúdenie spôsobilosti (vhodnosti), potrebnosti (nutnosti, nevyhnutnosti, aby zodpovedal naliehavej spoločenskej potrebe), primeranosti (v užšom zmysle) a minimalizácie obmedzenia tohto práva,⁵⁰

- iv) zásah musí byť *odôvodnený* orgánom verejnej moci tak, aby ten, do ktorého práv je zasahované, mohol sám rozpoznať (identifikovať) prípustnosť takéhoto zásahu.⁵¹

Vzhľadom na zameranie tohto článku je ďalej venovaná pozornosť obmedzeniu práva pokojne sa zhromažďovať na základe ústavných, respektíve zákonných podmienok a prezentovaniu rozdielov v právnej úprave českej, respektíve slovenskej – v kontexte ich spoločného predchádzajúceho vývoja, ako aj aktuálnym problémom obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať.

3.1 Ústavné podmienky obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať

Ústavná úprava podmienok obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať je obsahovo totožne garantovaná v čl. 19 ods. 2 Listiny⁵² a čl. 28 ods. 2 Ústavy SR.⁵³

Obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať má tiež osobitnú ústavnú úpravu stelesnenú v podobe ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“). Ústavný zákon o bezpečnosti štátu umožňuje v čase tzv. krízovej situácie, teda mimo času „štandardného“ ústavného režimu – teda v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, širšie obmedzenie základných práv a slobôd, vrátane skúmaného práva pokojne sa zhromažďovať. Výkon tohto práva môže podliehať obmedzeniu, podmieneniu povoľovaním alebo úplnému zákazu. Tento zákon a ním predpokladané obmedzenie tohto práva však nemožno vnímať

⁵⁰ Primerane pozri MUSIL, J. – ŠVESTKA, J. – HOLLÄNDER, P. *Bezpečnostní výzvy a omezení základních práv v postmoderní realitě. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2002, s. 104–105. Pozri aj nálezy Ústavného súdu ČR sp. zn. Pl. ÚS 4/94 zo dňa 12. 10. 1994 a sp. zn. Pl. ÚS 41/02 zo dňa 21. 4. 2004 a rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 6 Ao 11/2011 zo dňa 24. 4. 2011.

⁵¹ Nálezy Ústavného súdu ČR sp. zn. I. ÚS 1835/07 zo dňa 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 512/02 zo dňa 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11 zo dňa 8. 11. 2011 a sp. zn. II. ÚS 1022/21 zo dňa 11. 10. 2021.

⁵² Podľa čl. 19 ods. 2 Listiny toto právo „*ize omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.*“ Popri osobitných podmienkach obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať je potrebné rešpektovať všeobecné pravidlá vyjadrené v čl. 4 ods. 1 Listiny: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“ a čl. 4 ods. 4 Listiny: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“ Pozri aj nálezy Ústavného súdu ČR z 27. februára 2018, sp. zn. II. ÚS 2299/17 a zo 17. februára 2010, sp. zn. sp. zn. I. ÚS 1737/08.

⁵³ Podľa čl. 28 ods. 2 Ústavy SR podmienky výkonu tohto práva ustanoví zákon v prípadoch zhromažďovania na verejných miestach, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti, majetku alebo pre bezpečnosť štátu. Zhromaždenie sa nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy. Popri osobitných podmienkach obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať je potrebné rešpektovať najmä čl. 13 ods. 1 Ústavy SR „*povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd*“ a čl. 13 ods. 4 Ústavy SR podľa ktorého, „*pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel*“. Pozri aj nálezy Ústavného súdu SR z 29. novembra 1995, sp. zn. PL. ÚS 29/95 a z 10. decembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 10/2013.

izolovane. Naopak, keďže ustanovuje len „posunuté“ limity pre uplatnenie tohto práva, v praxi bude potrebné pre ich uvedenie do života aplikovať zákonnú úpravu, ktorú tvorí zákon o zhromažďovacom práve.⁵⁴

V Českej republike je takýmto právnym predpisom ústavní zákon č. 110/1998 Sb. *o bezpečnosti České republiky* (ďalej len „ústavní zákon o bezpečnosti“), ktorý v čl. 5 ustanovuje vyhlásenie núdzového stavu a v čl. 6 ods. 1 povinnosti vlády, aby v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu vymedzila, ktoré práva ustanovené v osobitnom zákone⁵⁵ a v akom rozsahu sa v súlade s Listinou obmedzujú a ktoré povinnosti a v akom rozsahu sa ukladajú. Vo vzťahu k ústavnému zákonu o bezpečnosti možno poukázať na názor Jaroslava Kubu, ktorý uvádza, že „[ú]stavní zákon o bezpečnosti sice umožňuje vládě, aby omezila práva obyvateľ a uložila jim určité povinnosti přímo sama, nicméně to nelze chápat jako prolomení uvedených zásad, ale naopak jde o jejich projev. Vláda je totiž oprávněna tuto mimořádnou pravomoc vykonávat výlučně způsobem a v případech vymezených nejen zákonem o bezpečnosti, ale i zákonem č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení [...], jakožto zákonem, který jej provádí, přičemž legislativní pravomocí disponuje i za nouzového stavu stále jen a pouze parlament.“⁵⁶

Pri porovnaní uvedenej slovenskej a českej právnej úpravy je potrebné konštatovať, že z hľadiska podmienky legitimacy obe naplňajú cieľ ochrany národnej bezpečnosti, prípadne aj iné ciele (ochrana verejného zdravia). Pozitívnym prvkom slovenskej právnej úpravy je vymedzenie konkrétneho katalógu práv, ktoré je možné obmedziť, a rozsahu takého obmedzenia priamo v ústavnom zákone č. 227/2002 Z. z. (teda nie je to ponechané na „bežný“ zákon). Avšak česká právna úprava podstatne intenzívnejšie akcentuje primeranosť zásahu do práva pokojne sa zhromažďovať (vo vymedzenom priestore), pričom pripúšťa jeho nevyhnutné obmedzenie, nie však úplný zákaz.

3.2 Zákonné podmienky obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať Opatrenia s odradzujúcim účinkom a podmienky konania zhromaždenia

K obmedzeniu práva pokojne sa zhromažďovať môže dôjsť v dôsledku opatrení prijatých pred konaním zhromaždenia, v jeho priebehu alebo po skončení, prípadne znemožnení zhromaždenia. V zmysle súdnej praxe k obmedzeniu zhromažďovacieho práva môže dôjsť len výnimočne, za podmienok podľa *zákona o právu shromažďovacím* / zákona o zhromažďovacom práve a najmä v prípade konfliktu s ústavným poriadkom chránenými právami tretích osôb, čo má byť riešené vždy za použitia zásady proporcionality.⁵⁷

⁵⁴ Podrobnejšie pozri DOMIN, M. Obmedzenie a zákaz uplatnenia práva pokojne sa zhromažďovať v čase krízovej situácie a ich vykonateľnosť. In: *Bratislavské právnické fórum 2021. Ústavné orgány a ústavná ochrana základných práv v krízových situáciách. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 22. – 23. 4. 2019 v Bratislave*. Bratislava: PraF UK, 2019, s. 37 an. Pozri aj BUJŇÁK, V. Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať: koľko výnimiek existuje? Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/06/08/zakaz-uplatnovania-prava-pokojsne-sa-zhromazdovat-kolko-vynimiek-existuje/>> [cit. 2022-02-15].

⁵⁵ Zákon č. 240/2000 Sb., *o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)*. Podľa § 5 písm. d) tohto zákona je možné v núdzovom stave na nevyhnutnú dobu a v nevyhnutnom rozsahu obmedziť právo pokojne sa zhromažďovať, a to vo vymedzenom priestore, ktorý je obmedzený alebo ohrozený krízovou situáciou.

⁵⁶ KUBA, J. *Pravomocí vlády za nouzového stavu*. Dostupné na: <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pravomoci-vlady-za-nouzoveho-stavu>> [cit. 2022-02-15].

⁵⁷ Primerane pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 5. novembra 2007, sp. zn. 8 As 51/2007.

V súvislosti s opatreniami prijatými pred konaním zhromaždenia je aktuálnou témou neprípustnosť opatrení s tzv. *odradzujúcim účinkom* (*chilling effect*), ktoré síce neznesujú plný výkon práva pokojne sa zhromažďovať, ale nositeľa tohto práva odradzujú od jeho uplatnenia. Túto problematiku je potrebné vnímať v kontexte funkcií práva na pokojné zhromažďovanie ako jedného zo základných atribútov demokratickej spoločnosti,⁵⁸ ako je uvedené vyššie. Opatrenia s odradzujúcim účinkom môžu mať rôznorodý charakter, najmä povahu administratívnych opatrení, prípadne administratívneho alebo trestno-právneho sankcionovania. Napr. samotná existencia skutkovej podstaty súdne trestného deliktu v staršej československej právnej úprave, ako sme uviedli vyššie,⁵⁹ ktorým sa postihovala *per se* účasť na „akcii narušujúcej verejný poriadok“, bezpochyby mala odradzujúci účinok, pretože potenciálny účastník zhromaždenia sa mohol obávať sankcie už len za to, že sa zúčastní na zhromaždení, na ktorom sa niekto iný dopustí prejavov, ktoré policajné zložky vyhodnotia ako narušenie verejného poriadku. Napokon, ako sme analyzovali rozhodovaciu činnosť ESLP, sankcionovanie za účasť na zhromaždení bez toho, aby sa účastník dopustil násilných prejavov (verbálne násilie, *a fortiori* fyzické násilie) je v rozpore s čl. 11 Dohovoru.

K neprípustnosti opatrení s tzv. odradzujúcim účinkom sa vo svojej rozhodovacej činnosti vyjadril Ústavný súd Českej republiky (ďalej len „Ústavný súd ČR“), ktorý konštatoval neústavnosť a nezákonnosť postupu hliadky polície, ktorá vyzvala sťažovateľa k preukázaniu jeho totožnosti. Výzva polície nebola v súlade s § 63 ods. 2 písm. l) zákona o polícii,⁶⁰ pretože nebola nevyhnutná (teda primeraná vo vzťahu k sledovanému legitímnemu cieľu), pričom polícia sťažovateľa nedostatočne informovala o dôvodoch svojho postupu spôsobom, ktorým by bol spôsobilý legitimizovať obmedzenie jeho práv.⁶¹ Táto výzva, ktorá bola súčasťou plošného stotožňovania účastníkov zhromaždenia, predstavovala neprípustný zásah do práva pokojne sa zhromažďovať, práva na súkromie a na informačné sebaurčenie, čím bolo sťažovateľovi znemožnené realizovať jeho autonómne rozhodnutie zúčastniť sa akcie Klimakemp 2018 bez vedomia orgánov verejnej moci, čím sa mohol cítiť od účasti na tejto akcii odradzovaný.⁶²

Zastávame názor, že uvedený nález Ústavného súdu ČR je potrebné interpretovať tak, že príslušníci polície sú oprávnení vykonať stotožnenie osoby, u ktorej je *na základe konkrétnych skutočností* (najmä operatívnych informácií) odôvodnené predpokladať, že pácha alebo bude páchať protiprávnu činnosť. Opačný záver by mohol viesť k neschopnosti policajných zložiek plniť svoje úlohy pri ochrane života, zdravia, majetku a iných práv

⁵⁸ *Frumkin v. Rusko* zo dňa 5. 1. 2016, č. 74568/12, bod 93.

⁵⁹ § 1 zákonného opatrenia č. 99/1969 Zb. (tzv. obuškový zákon), § 6 písm. a) zákona č. 150/1969 Zb. o prečinoch.

⁶⁰ Podľa § 63 ods. 2 písm. l) zákona o polícii je „policista oprávnený vyzvať k prokázání totožnosti osobu při plnění jiného úkolu, je-li to nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti“. Na porovnanie uvádzame, že podľa § 18 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore „policajt je oprávněný vyzvat osobu, ak je to potřebné na plnění úloh podľa tohto zákona, aby preukázala svoju totožnosť dokladom totožnosti“.

⁶¹ K služobnému (bezprostrednému) zákroku policajta podrobnejšie pozri MIHÁLIK, J. – ŠRAMEL, B. – Supervision of public prosecution service over public administration: The case study of Slovakia. *Public Policy and Administration*. 2018, roč. 17, č. 2, s. 192–202.

⁶² Nález Ústavného súdu ČR z 11. októbra 2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21 (pozri aj odlišné stanoviská sudcov Ludvíka Davida a Davida Uhlíře). Rovnaký právny názor zaujal Najvyšší správny súd ČR (v odlišnej veci, ale skutkovo obdobnej veci) v rozsudku z 5. novembra 2021, sp. zn. 10 As 186/2021. V podmienkach Slovenskej republiky nemáme vedomosť o vydaní rozhodnutia týkajúceho sa neprípustnosti opatrení s tzv. odradzujúcim účinkom.

a právom chránených záujmov. Avšak vykonávanie takého oprávnenia polície *plošným a nediferencovaným spôsobom*, teda tak, že každý účastník zhromaždenia by mohol s pravdepodobnosťou blížiacou sa k istote očakávať, že bude zisťovaná jeho totožnosť, by bolo v rozpore s právom pokojne sa zhromažďovať, pretože by malo odradzujúci efekt.

Z hľadiska opatrení prijatých pred konaním zhromaždenia je dôležité oprávnenie českého orgánu verejnej moci, ustanovené v zákone č. 252/2016 Sb., *kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů* (ďalej len „zákon č. 252/2016 Sb.“), stanoviť podľa § 8 ods. 2 zákona o právu shromažďovacím prostredníctvom rozhodnutia *podmienky konania zhromaždenia*, po tom, čo je rozhodnutie oznámené. Využitie tohto oprávnenia má v zásade prednosť pred zákazom zhromaždenia, čo možno vnímať pozitívne, pretože predstavuje menej intenzívne obmedzovanie práva na pokojné zhromažďovanie (než zákaz zhromaždenia), čím sa rešpektuje proporcionalita zásahu, najmä z hľadiska primeranosti. Uvedené tvrdenie možno podporiť aj ustanovením § 10 ods. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím v znení zákona č. 252/2016 Sb., ktorý oprávňuje český orgán verejnej moci zakázať zhromaždenie až subsidiárne, teda v prípade, keď by stanovenie podmienok bolo zjavne neúčelné.

Uvedená právna úprava predstavuje významný posun vpred z hľadiska zachovania proporcionality obmedzení zhromažďovacieho práva, najmä z hľadiska toho, že každé zhromaždenie predstavuje v určitej miere *narušenie bežného života* obce (mesta), respektíve chodu dopravy, ako v súčasnosti pripomína ESLP. Evolutívny posun v právnej úprave platí jednak vo vzťahu k § 1 zákona č. 126/1968 Zb., ktorý prakticky predstavoval *bianko šek* pre okresný národný výbor na zakázanie alebo rozpustenie verejného zhromaždenia, ako aj vo vzťahu k zákonu o právu shromažďovacím v pôvodnom znení, ktorý len všeobecne upravoval oprávnenie navrhnúť zvolávateľovi konanie zhromaždenia na inom mieste a v inej dobe a podľa § 10 ods. 2 písm. b) daného zákona zakázať zhromaždenie, ak medzi zvolávateľmi neprišlo k dohode – bez posúdenia účelnosti. Takáto (stručnejšia) právna úprava, napokon, stále je súčasťou slovenského zákona o zhromažďovacom práve.

V niektorých prípadoch sa oprávnenie zavedené zákonom č. 252/2016 Sb. neaplikuje, ak nastane niektorý zo striktno ustanovených dôvodov pre zákaz zhromaždenia, napr. protizákonný účel (pozri ďalší text). Aplikácia tohto oprávnenia prichádza do úvahy najmä v prípade miestnej a časovej kolízie iného zhromaždenia alebo verejnosti prístupného podniku, pričom medzi zvolávateľom a osobou organizujúcou verejne prístupný podnik (napr. športové podujatie) nedošlo k dohode o úprave doby alebo miesta konania zhromaždenia alebo verejnosti prístupného podniku. Takýmto spôsobom sa má predísť tomu, aby bolo neskôr oznámené zhromaždenie zakázané. Vzhľadom na použité slovo „najmä“ nie je vylúčené, že uvedené oprávnenie sa aplikuje aj v prípade zhromaždenia (napr. určenie trasy pochodu), kde nepríde k jeho kolízii s iným zhromaždením.

Aplikovanie tohto oprávnenia je obmedzené zákonnými podmienkami na nevyhnutné prípady a len na zabezpečenie ochrany verejného poriadku alebo práv a slobôd iných. Dôvodová správa k zákonu č. 252/2016 Sb. uvádza, že je „*možné jako podmínku uložit i změnu trasy pochodu z důvodu hrozby nepokojů, ničení majetku a zastrahování místního obyvatelstva*“. V prípade konania nenávisťných pochodov podľa dôvodovej správy k zákonu č. 252/2016 Sb. „*lze stanovit podmínky i pro tyto ‚rizikové‘ akce, jejichž účelem je zastrahování skupiny obyvatel, v jejichž čtvrti se má shromážďení konat, a to například odklonem pochodu od sociálně vyloučené lokality, trvá-li svolavatel přes snahy obce o dohodu na tom, že musí vést pochod právě tam*“. Zákonné rozhodnutie orgánu verejnej moci musí byť precízne odôvodnené tak, aby nekolidovalo s dôvodmi zákazu zhromaždenia podľa

§ 10 ods. 1 písm. a) *zákona o právu shromažďovacím*, v prípade naplnenia ktorých by malo prednosť pred aplikáciou § 8 ods. 2 *zákona o právu shromažďovacím* napr. v prípade úpravy trasy zhromažďovania, ktoré obmedzovalo práva osôb pre ich národnosť.

Toto oprávnenie tiež nemožno aplikovať v prípade kolízie zhromaždení, ktoré sa môžu konať v inej časti oznámeného miesta napr. námestia alebo v inom čase. Aplikovanie tohto oprávnenia prichádza do úvahy v prípade napr. protipotratovej demonstrácie, tradične sprevádzanej odpudivým veľkoplošným vyobrazením mŕtvol alebo roztrhaných tiel v blízkosti školských zariadení, respektíve miest, kde sa nachádzajú deti nižšieho veku, pre ktoré sú tieto obrázky traumatizujúce, a to pokynom k umiestneniu obrazov v uzatvorenom priestore, nasmerovaním vyobrazenia do vnútri kruhu.⁶³

Stanovenie podmienok konania zhromažďovania má subsidiárnu povahu, pretože nastupuje vtedy, ak medzi zvolávateľmi nedošlo k dobrovoľnej dohode o spôsobe riešenia kolízie. Ak táto dohoda nie je možná, môže český orgán verejnej moci stanoviť konkrétne obmedzujúce podmienky konania zhromaždenia. V rámci stanovenia podmienok je potrebné prihliadnuť na vyvažovanie záujmov viacerých zvolávateľov, pri zachovaní práva pokojne sa zhromažďovať na oboch stranách, pričom stanovené podmienky nesmú mariť konanie skôr ohláseného zhromaždenia. Touto právnou úpravou český zákonodarca upravil možnosť konania kolidujúcich zhromaždení (ide o zhromaždenia v zmysle *zákona o shromažďovacím právu*), ako aj možnosť konania zhromaždenia a verejne prístupnej akcie na rovnakom mieste a v rovnakom čase.

Hoci česká právna úprava *de lege lata* efektívne a proporcionálne rieši konflikt dvoch zhromaždení v jednom mieste a čase – v štádiu pred konaním zhromaždení, v právnej úprave zostáva otvorená otázka riešenia takého konfliktu už v štádiu konania zhromaždenia („na mieste“), najmä keď sa v jednom mieste a čase zmiešajú názorovi „odporcovia“. Tento konflikt je potrebné veľmi citlivo riešiť tak, aby podstata práva na pokojné zhromažďovanie bola zachovaná u členov oboch názorových táborov, najmä ich priestorovým odčlenením, a to v súlade s podmienkami konania zhromaždenia.

V súvislosti s úpravou § 8 ods. 2 *zákona o shromažďovacím právu* v znení zákona č. 252/2016 Sb. je relevantný jeho vzťah k ustanoveniu § 9 *zákona o shromažďovacím právu*, ktoré umožňuje orgánu verejnej moci obmedziť zhromažďovacie právo tým, že uloží zvolávateľovi, aby zhromaždenie konané vo večerných hodinách bolo ukončené tak, aby nedošlo k neprimeranému rušeniu nočného pokoja. Právna úprava v § 9 zákona o zhromažďovacím právu sa stala nadbytočnou, pretože orgán verejnej moci môže navrhnúť postupom podľa § 8 ods. 1 úpravu času konania zhromaždenia, alebo môže rozhodnutím podľa § 8 ods. 2 určiť dobu ukončenia zhromaždenia.

Pre úplnosť možno uviesť, že český orgán verejnej moci podľa § 2 ods. 2 zákona č. 94/2021 Sb. *o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19 a o změně některých souvisejících zákonů* (ďalej len „pandemický zákon“)⁶⁴ môže stanoviť podmienky konania verejných alebo súkromných akcií, pri ktorých dochádza ku kumulácii osôb na

⁶³ POTMĚŠIL, J. – JAMBOROVÁ, K. Změny shromažďovacího práva po velké novele. *Správní právo*. 2017, roč. 50, č. 5, s. 233.

⁶⁴ Podľa § 2 ods. 2 pandemického zákona môže odpúrcce vydat mimořádné opatření v podobě „zákazu nebo omezení konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání snižujících riziko přenosu onemocnění COVID-19, včetně stanovení maximálního počtu fyzických osob, které se jich mohou účastnit; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných nebo soukromých osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím.“

jednom mieste (regulácia spôsobu, ako se zhromaždenie uskutoční, regulácia neutrálna k jeho obsahu). Takýmto stanovením podmienok konania zhromaždenia je napr. povinnosť účastníka zhromaždenia mať ochranný prostriedok dýchacích ciest, ktorý bráni šíreniu kvapiek, ako aj povinnosť účastníkov zhromaždenia zhlukovať sa v najviac v dvadsaťčlenných skupinkách, ktoré od seba budú navzájom vzdialené aspoň dva metre. Naproti tomu stanovenie maximálneho počtu účastníkov zhromaždenia je už jeho obmedzením, ktoré pre potenciálneho stoprvého a každého ďalšieho účastníka konkrétneho zhromaždenia predstavuje zákaz účasti na tomto zhromaždení. Takémuto razantnému zásahu do práva pokojne sa zhromažďovať však pandemický zákon neposkytuje oporu, pretože ustanovenie § 2 odst. 2 písm. e) vety za stredníkom nepripúšťa obmedzenie a zákaz zhromaždenia podľa *zákona o právu shromažďovacím*.⁶⁵

4. Zákaz zhromaždenia a jeho rozpustenie

Zákon o právu shromažďovacím / zákon o zhromažďovacom práve ustanovuje aj podmienky, za splnenia ktorých môže byť oznámené zhromaždenie orgánom verejnej moci zakázané alebo za splnenia ktorých môže dôjsť k jeho rozpusteniu.⁶⁶ Zákaz zhromaždenia či jeho následné rozpustenie má byť až krajným spôsobom riešenia.⁶⁷ Možno konštatovať, že v tejto sfére prišlo – v porovnaní s právnou úpravou účinnou do roku 1990 – k zásadnej evolúcii právnej úpravy v prospech obmedzovania tohto základného práva, len ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné v záujme niektorého všeobecného cieľa verejného záujmu. Zákon č. 126/1968 Zb. definoval tieto ciele veľmi vážne: dôležité zahraničnopolitické záujmy štátu, zameranie proti socialistickému poriadku alebo iné ohrozenie verejného poriadku.

Zákonné podmienky *zákazu zhromaždenia* možno členiť na obligatórne⁶⁸ a fakultatívne,⁶⁹ pričom zákon ustanovuje aj negatívne podmienky, kedy nemožno zhromaždenie zakázať.⁷⁰ Vzhľadom na vplyv obmedzení na podstatu práva pokojne sa zhromažďovať, tieto podmienky treba vykladať reštriktívne. V prípade, ak orgán verejnej moci zakáže zhromaždenie, nemôže sa vo svojom rozhodnutí obmedziť len na oznámenie tohto záveru, ale je povinný uviesť konkrétne skutočnosti, na základe ktorých k tomuto záveru dospel.⁷¹ Oprávnenie zakázať zhromaždenie je totiž potrebné – v súlade s kautelami stanovenými rozhodovacou činnosťou ESLP – vykladať a aplikovať tak, aby *nepredstavovalo „bianko šek“ na svojoľné zakazovanie zhromaždení nad rámec toho, čo je nevyhnutné a proporcionálne*.

Všeobecne možno uviesť, že pôvodná právna úprava zákazu zhromaždenia v *zákone o právu shromažďovacím* / zákone o zhromažďovacom práve (v § 10 ods. 1) obmedzovala

⁶⁵ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 24. apríla 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021. Rovnaký názor v bode 57 tohto rozsudku zaujal Najvyšší správny súd ČR k možnosti konať zhromaždenia len mimo vnútorných priestorov stavieb (pozri aj rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu ČR citovanú v tomto bode).

⁶⁶ Primerane pozri FRK, P. Zákaz, rozpuštění a jiná omezení shromáždění podle zákona o právu shromažďovacím. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 16, s. 571–577. Taktiež HUSSEINI, F. Zákaz konání shromáždění z důvodu ochrany zájmu dětí. *Soudní rozhledy*. 2015, Roč. 21, č. 9, s. 309–311.

⁶⁷ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 5. novembra 2007, sp. zn. 8 As 51/2007.

⁶⁸ Ustanovenie § 10 ods. 1 a ods. 2 *zákona o právu shromažďovacím*, § 10 ods. 1 a ods. 2 zákona o zhromažďovacom práve.

⁶⁹ Ustanovenie § 10 ods. 3 *zákona o právu shromažďovacím*, § 10 ods. 3 zákona o zhromažďovacom práve.

⁷⁰ Ustanovenie § 10 ods. 4 *zákona o právu shromažďovacím*, § 10 ods. 4 zákona o zhromažďovacom práve.

⁷¹ Primerane pozri Najvyšší správny súd ČR sp. zn. 14670/33 zo dňa 13. 9. 1933.

možnosť orgánu verejnej moci ho zakázať vo vzťahu k „oznámenému účelu zhromaždenia“.⁷² Zákonom č. 252/2016 Sb. bolo z ustanovenia 10 ods. 1 vypustené slovo „oznámený“, pričom v texte tejto právnej normy zostal „účel zhromaždenia“. Oznamovaný účel zhromaždenia totiž môže byť iný ako zamýšľaný alebo skutočne realizovaný účel.

Z uvedeného vyplýva odlišnosť slovenskej a českej úpravy, ktorá umožňuje českému orgánu verejnej moci zaoberať sa účelom zhromaždenia v celom kontexte (skutočného) účelu konania zhromaždenia, kým slovenský orgán verejnej moci môže zakázať zhromaždenie len vo vzťahu k „oznámenému účelu zhromaždenia“. Uvedenú zmenu možno vnímať pozitívne, pretože preukázanie skutočného dôvodu zhromaždenia (v čase jeho oznámenia) od jeho proklamovaného účelu je veľmi problematické (ak nie iluzórne) aj vo vzťahu k trojdňovej lehote na zakázanie zhromaždenia.

Možno tiež zvýrazniť, že touto zmenou reagoval český zákonodarca na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho správneho súdu ČR, ktorý naznačil, že orgán verejnej moci môže pri zákaze zhromaždenia vychádzať zo skutočného, nie oznámeného účelu zhromaždenia, pričom musí takýto záver preukázať a nesie v tomto smere dôkazné bremeno.⁷³ Takáto možnosť zákazu zhromaždenia nastane napr. v prípade, ak by sa zhromaždenie podstatne odchyľilo od jeho účelu, pričom v jeho priebehu by nastali okolnosti, ktoré by odôvodnili jeho zákaz podľa § 10 ods. 1 *zákona o právu shromažďovacím*.

Z hľadiska jednotlivých možností zákazu zhromaždenia ustanovených v § 10 ods. 1 písm. a) *zákona o právu shromažďovacím* / *zákona o zhromažďovacom práve* prípustnosť zákazu zhromaždenia sa odvíja – v súlade s čl. 11 ods. 2 Dohovoru – od smerovania účelu zhromaždenia k výzve k priamemu či nepriamemu ohrozeniu relatívne konkrétne vymedzených práv (napr. osobné, politické alebo iné práva), relatívne konkrétne vymedzených osôb, respektíve sociálnych skupín (napr. občania určitej národnosti, pohlavia, rasy, pôvodu a pod.).⁷⁴ Ďalšie dôvody obligatórneho zákazu zhromaždenia spočívajú vo výzve k násiliu alebo hrubej neslušnosti.

Kým výzva k násiliu nespôsobuje interpretačný problém, ten môže nastať v súvislosti s výzvou k hrubej neslušnosti, ktorá nemá ani zďaleka jasný a všeobecne akceptovaný obsah a zmysel.⁷⁵ Ostatným dôvodom obligatórneho zákazu zhromaždenia podľa § 10 ods. 1 *zákona o právu shromažďovacím* je výzva *jinak porušovať ústavu a zákony*, respektíve § 10 ods. 1 *zákona o zhromažďovacom práve* je výzva *inak porušovať ústavu, ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky*. Tento dôvod je naplnený napr. v prípade zhromaždenia, ktorého účelom by bolo pôsobiť na rozhodovaciu činnosť súdu v konkrétnom prípade.

Ustanovenie § 10 ods. 2 písm. a) *zákona o právu shromažďovacím* / *zákona o zhromažďovacom práve* ustanovuje obligatórny zákaz zhromaždenia v prípade, ak *sa má konať na mieste, kde by účastníkom hrozilo závažné nebezpečenstvo pre ich zdravie*. Naplnenie tohto dôvodu spočíva napr. v mimoriadnom sústredení chodcov a vozidiel, keď môže nastať ohrozenie zdravia účastníkov zhromaždenia, ktoré ani prijaté organizačné opatrenia

⁷² JAMBOROVÁ, K. Shromažďovací zákon a oznámený účel shromáždění. *Správní právo*. 2009, roč. 42, č. 4, s. 243–251.

⁷³ Primerane pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 5. novembra 2007, sp. zn. 8 As 51/2007. Uvedený právny názor potvrdil Najvyšší správny súd ČR aj v rozsudku z 31. augusta 2009, sp. zn. 8 As 7/2008.

⁷⁴ Primerane pozri uvedený rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 31. augusta 2009.

⁷⁵ DOMIN, M. Hrubá neslušnosť ako dôvod zákazu zhromaždenia. *Justičná revue*. 2011, roč. 63, č. 1, s. 149–157.

poriadkových síl nemôžu vylúčiť.⁷⁶ Uvedené ustanovenie adekvátne zodpovedá pozitívnejmu záväzku štátu podľa čl. 11 Dohovoru prijať potrebné opatrenia na ochranu života, zdravia a verejného poriadku.

V prípade ustanovenia § 10 ods. 2 písm. b) *zákona o právu shromažďovacím / zákona o zhromažďovacom práve* obligatónym dôvodom zákazu zhromaždenia je kolízia konkurujúcich zhromaždení, keď na rovnakom mieste a v rovnaký čas sa má podľa skôr doručeného oznámenia konať zhromaždenie a medzi zvolávateľmi týchto zhromaždení nedošlo k dohode o úprave času a mieste jeho konania. Zákom č. 252/2016 Sb. bola doplnená ďalšia (kumulatívna) podmienka spočívajúca v tom, že stanovenie podmienok podľa § 8 ods. 2 by bolo zjavne neúčelné napr. v prípade, ak miesto, kde sa majú zhromaždenia konať, je priestorovo obmedzené a neumožňuje konanie viacerých zhromaždení (pozri predchádzajúci text).

Značný rozsah oznámených zhromaždení je indíciou, ktorú musí orgán verejnej moci zohľadniť pri úvahe, či neskoršie oznámené zhromaždenie z dôvodu kolízie zakáže podľa § 10 ods. 2 písm. b) *zákona o právu shromažďovacím / zákona o zhromažďovacom práve*. Orgán verejnej moci pri tomto postupe zvažuje rovnako aj zmysel a účel tohto ustanovenia, ktorým je vyváženie práv jednotlivých zvolávateľov a zabránenie faktickému stretu konania dvoch zhromaždení; nie je ním však len formálny stret ich oznámení. Posúdenie splnenia zákonných podmienok zákazu zhromaždenia musí vždy vychádzať z konkrétnych skutočností, ktoré má orgán verejnej moci k dispozícii. Zvolávajú tieto „konkurujúce“ zhromaždenia *názoroví oponenti*? Môže prísť k ich stretu, nielen názorovému, ale aj fyzickému? *Môžu sa „konkurujúce“ zhromaždenia konať paralelne s tým, že zostane zachovaná podstata práva na pokojné zhromažďovanie (čl. 11 Dohovoru) oboch skupín (napr. jedna skupina neprekričí druhú)?*

Samotná mnohosť zhromaždení môže vyvolať pochybnosti o vôli zvolávateľa realizovať všetky oznámené zhromaždenia, ale nie je dôvodom ich zákazu v zmysle citovaného ustanovenia *zákona o právu shromažďovacím / zákona o zhromažďovacom práve*.⁷⁷ K takémuto konfliktu (ani aplikácii uvedeného ustanovenia zákona) by ale nemohlo prísť vtedy, pokiaľ by sa skôr oznámené zhromaždenie vôbec nekonalo a bolo oznámené len ako zhromaždenie blokujúce určitý priestor a čas.⁷⁸ Takéto zhromaždenie, ktorého účelom je zabrániť konaniu zhromaždenia iného, nepožíva zákonnú, ústavnoprávnu a napokon ani medzinárodnoprávnu ochranu.

Okrem obligatónnych dôvodov zákazu zhromaždenia *zákon o právu shromažďovacím / zákon o zhromažďovacom práve* v § 10 ods. 3 ustanovuje fakultatívne podmienky zákazu zhromaždenia, „*ak sa má konať v mieste, kde by potrebné obmedzenie dopravy a zásobovania bolo v závažnom rozpore so záujmom obyvateľstva, ak možno bez neprímeraných ťažkostí konať zhromaždenie inde bez toho, že by sa tým maril oznámený účel zhromaždenia*“.

Zákon o právu shromažďovacím / zákon o zhromažďovacom práve predpokladá nie len zákaz zhromaždenia, ale aj dôsledky toho, ak by takýto zákaz zvolávateľom a účastníkmi

⁷⁶ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 5 As 26/2007 zo dňa 4. 9. 2007.

⁷⁷ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 8 As 7/2008 zo dňa 31. 8. 2009. Pozri aj ČERNÝ, P. § 10. In: ČERNÝ, P. – LEHKÁ, M. *Zákon o právu shromažďovacím. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 114. ČERNÝ, P. Střet dvou shromáždění. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 12, s. 419–424.

⁷⁸ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 29. novembra 2013, sp. zn. 2 As 60/2013. Zákon o zhromažďovacom práve v ustanovení § 10 ods. 2 písm. c) upravuje obligatónny zákaz zhromaždenia v prípade, jeho kolízie (na rovnakom mieste a v rovnakom čase) s už povoleným verejným kultúrnym alebo športovým podujatím.

zhromaždenia nebol rešpektovaný. V prípade, ak sa zhromaždenie koná, hoci bolo zakázané, zástupca orgánu verejnej moci vyzve zvolávateľa, aby zhromaždenie bez meškania ukončil.⁷⁹ Pokiaľ zvolávateľ neurobí účinné opatrenia, aby sa účastníci pokojne rozišli, oznámi zástupca orgánu verejnej moci účastníkom, že zhromaždenie je *rozpustené*, a vyzve ich, aby sa pokojne rozišli. Nerešpektovanie zákazu zhromaždenia teda má, podľa zákona, viesť k obligatórnemu rozpusteniu zhromaždenia.

Rovnako zhromaždenie bude rozpustené v prípade, ak sa koná vo večerných hodinách a pokračuje aj po určenom čase skončenia, alebo ak sa faktický priebeh zhromaždenia odchyli od jeho (oznámeného) účelu. V prípade odchylenia od jeho účelu však musí ísť o podstatné odchylenie. Ide o situáciu, keď v okamihu oznámenia zhromaždenia ešte nie je bez rozumných pochybností o opaku zrejme, teda, nastane situácia, ktorá by viedla k záveru, že by skutočný účel zhromaždenia viedol k jeho zákazu v zmysle *zákona o právu shromažďovacím* / zákona o zhromažďovacom práve.

Právo pokojne sa zhromažďovať možno obmedziť za podmienok ustanovených v *zákone o právu shromažďovacím* / zákone o zhromažďovacom práve; to však neznamená, že týmto zákonom je výlučne len tento zákon. Obmedziť toto právo, napr. zakázať zhromaždenie, ktoré bolo riadne oznámené, možno aj *aplikáciou iného zákona*, ktorý primárne sleduje iný cieľ, pričom takéto obmedzenie musí spĺňať jeden z legitímnych dôvodov ustanovených v čl. 19 ods. 2 Listiny / čl. 28 ods. 1 Ústavy SR a byť v súlade s podmienkami čl. 11 ods. 2 Dohovoru. Napr. podľa § 24 zákona č. 13/1997 Sb. o *pozemních komunikacích ve znění pozdějších předpisů* (ďalej len „*zákon o pozemních komunikacích*“). Tento názor možno podporiť nálezom Ústavného súdu ČR, podľa ktorého „[n]elze přitom zapomínat, že podstatou řízení o uzavírce podle § 24 zákona o pozemních komunikacích je rozhodování o nutnosti omezení provozu, nikoli o nutnosti omezení konání shromáždění. Jinými slovy, postačovalo-li by k dosažení tvrzeného cíle uzavírky pozemní komunikace pouze zakázání shromáždění (bez nutnosti uzavřít provoz na komunikaci), nelze uzavírku podle § 24 zákona o pozemních komunikacích povolit, neboť by tím zjevně docházelo k obcházení zákona o právu shromažďovacím.“⁸⁰

Aplikáciou iného zákona však nemožno obchádzať *zákon o právu shromažďovacím* / zákon o zhromažďovacom práve najmä jeho ustanovenia upravujúce zákaz oznámeného zhromaždenia napr. rozhodnutím orgánu verejnej moci vydaným podľa zákona č. 20/1987 Zb. o *státní památkové péči*,⁸¹ ktorým bolo správcovi národnej kultúrnej pamiatky uložené zaistiť uzavretie areálu národnej kultúrnej pamiatky, kde sa malo konať oznámené zhromaždenie, ktoré nebolo zakázané, bez toho, aby tento vstup bol verejnosti zakázaný.⁸²

5. Spontánne zhromaždenia

Okrem oznámeného zhromaždenia, ktoré sa spravuje ustanoveniami *zákona o právu shromažďovacím* / zákona o zhromažďovacom práve možno rozlišovať spontánne zhromaždenie a zakázané zhromaždenie.

⁷⁹ TEKELI, J. Nezákonné konanie verejného zhromaždenia. *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 2021, č. 1, s. 9.

⁸⁰ Nález Ústavného súdu ČR z 27. júna 2017, sp. zn. PL. 21/16.

⁸¹ V podmienkach SR zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu.

⁸² Nález Ústavného súdu ČR z 18. augusta 2005, sp. zn. II. ÚS 459/04.

Spontánne zhromaždenie predstavuje zhromaždenie jednotlivcov, ktoré slúži k účelu podľa § 1 ods. 2 *zákona o právu shromažďovacím* / zákona o zhromažďovacom práve, pričom sa koná bez toho, aby bolo oznámené v zmysle tohto zákona.⁸³ Povinnosť pripustiť v právnej úprave možnosť konania spontánnych zhromaždení, ktoré majú byť rýchlou reakciou na aktuálne politické alebo iné spoločenské udalosti, vyplýva aj z rozhodovacej činnosti ESLP, ako sme analyzovali vyššie. Príliš dlhá obligatórna lehota na oznámenie zhromaždenia vopred by bola porušením práva na pokojné zhromažďovanie. Samotná skutočnosť, že ide o spontánne zhromaždenie, teda neznamená, že jeho účastníci strácajú ústavnoprávnu alebo zákonnú ochranu zhromažďovacieho práva. Takéto zhromaždenie samé o sebe však ako dôvod rozpustenia zhromaždenia nepostačuje.

Orgán verejnej moci spontánne zhromaždenie rozpustí, ak sa koná bez toho, že bolo oznámené, a nastali okolnosti, ktoré by odôvodnili jeho zákaz podľa § 10 citovaného zákona napr. v prípade protidemónštrácie, ktorej účastníci verbálne alebo fyzicky napadnú účastníkov ohláseného zhromaždenia (napr. hádzaním kameňov), prípadne im hrozí nebezpečenstvo napadnutia, a to v takej intenzite, pri ktorom hrozí ohrozenie života alebo zdravia. Od tejto situácie treba odlíšiť prípad, keď účastníci protidemónštrácie vyjadrujú odlišné názory, bez toho, aby verbálne alebo fyzicky napadli účastníkov pokojnej demonštrácie. Ak sa neprekúže v tomto prípade splnenie okolností podľa § 10 citovaného zákona, protidemónštrácia sa spravidla nerozpustí.

6. Zakázané zhromaždenia

Česká aj slovenská právna úprava ustanovuje osobitný spôsob obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať (*ex lege*), ktorý spočíva v zákaze zhromaždení na určitom území / určitom priestore. Táto právna úprava je však v určitej miere odlišná.

Podľa § 1 ods. 4 *zákona o právu shromažďovacím* „*jsou zakázána shromáždění v blízkosti budov Parlamentu České republiky, a to v místech vymezených v příloze tohoto zákona*“. Podľa § 1 ods. 5 zákona o zhromažďovacom práve „*sú zakázané zhromaždenia v okruhu 50 m od budov zákonodarného zboru alebo od miest, kde tento zbor rokuje*“.

Naviac zákon o právu shromažďovacím / zákon o zhromažďovacom práve nie je jediným právnym predpisom, ktorý obsahuje takéto obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať. Konkrétne možno uviesť, že podľa § 25 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů (ďalej len „zákon o Ústavním soudu“) „*zakazují se shromáždění [...] v okruhu 100 m od budov Ústavního soudu nebo od míst, kde Ústavní soud jedná*“. V podmienkach SR prišlo podľa § 242 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov⁸⁴ k rozšíreniu obmedzenia konania zhromaždení z 50 m od budovy Ústavného súdu SR (alebo budovy, kde pojednáva) na

⁸³ § 15 *zákona o právu shromažďovacím*, § 12 ods. 3 zákona o zhromažďovacom práve.

⁸⁴ V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou podľa § 78 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov. V prípade Ústavného súdu SR zákon o ústavnom súde totiž zakazoval len tie zhromaždenia, ktorých účelom bolo pôsobenie na rozhodovanie Ústavného súdu SR v čase, keď tento zasadá (teda zákaz nebol trvalý). Keďže zákon o ústavnom súde zakazoval v blízkosti Ústavného súdu SR len tie zhromaždenia, ktorých účelom bolo pôsobiť na rozhodovanie súdu, prípadné konanie zhromaždenia v okruhu 50 m od budovy Ústavného súdu SR s uvedeným účelom bolo možné taktiež subsumovať pod režim zákazu zhromaždenia obcou podľa ustanovenia § 10 ods. 1 písm. c) zákona o zhromažďovacom práve. Podrobnejšie pozri DOMIN, M. Zhromaždenia v blízkosti národnej rady a ústavného súdu. *Justičná revue*. 2011, roč. 63, č. 10, s. 1234–1245.

100 m v takomto okruhu, respektíve tento zákaz už neplatí len v čase, keď súd zasadá, ale kedykoľvek.

Uvedené priestorové obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať predstavuje podmienky *ex lege*, to znamená, že v takomto prípade orgán verejnej moci nevydáva rozhodnutie o zákaze zhromaždenia, teda sa naň nevzťahuje režim zákazu zhromaždenia v zmysle *zákona o právu shromažďovacím* / zákona o zhromažďovacom práve. Legitimita a proporcionalita tohto paušálneho obmedzenia sú v odbornej literatúre spochybňované z dôvodu absencie nevyhnutnosti opatrenia v demokratickej spoločnosti. Objavujú sa názory na vypustenie paušálneho obmedzenia z právneho poriadku.⁸⁵

Takýto zákaz má, bezpochyby, silnejšiu legitimitu vo vzťahu k ochrane nezávislého a nestranného výkonu súdnej moci (konkrétne ústavného súdnictva). Tu však vyvstáva otázka, či takýto legitímny cieľ nevzniká aj v prípade ochrany budov, kde sa vykonáva všeobecné súdnictvo. Podobná ochrana zákonodarnej moci, ktorá je priamo kreovaná občanmi, pred zhromaždeniami je sporná a ak by dôvodom ochrany malo byť len fyzické zabránenie útokov a výtržností voči budove parlamentu, možno sa domievať, že policajné zložky disponujú efektívnejšími a menej invazívnymi nástrojmi ako fyzický zákaz vstupu všetkých zhromaždených k budove parlamentu, teda aj tých, ktorí sa správajú pokojne. Uvedené platí napriek tomu, že pôvodná hranica 100 m od budovy zákonodarného zboru – prijatá ešte na federálnej úrovni, bola skrátená na 50 m.

7. Obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať z dôvodu covid-19

Diskutovanou témou obmedzenia práva pokojne sa zhromažďovať sa stali opatrenia, ktoré boli vydané v súvislosti s odvrátením rizika epidémie nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby covid-19 (ďalej len „covid-19“) a riešením jej následkov tak v Českej republike, ako aj v Slovenskej republike.

Z dôvodu ohrozenia zdravia v súvislosti s výskytom covid-19 (označeným ako SARS CoV-2V) uznesením vlády Českej republiky č. 194 zo dňa 12. marca 2020⁸⁶ bol vyhlásený na území Českej republiky núdzový stav na časovo obmedzenú dobu (od 14.00 hodín dňa 12. marca 2020 na 30 dní), ktorý bol postupne predĺžený až do 17. mája 2020. Počas núdzového stavu štát používal predovšetkým tri právne nástroje k odvráteniu rizika epidémie a k riešeniu jeho následkov – a) zákony, b) krízové opatrenia vlády a c) mimoriadne opatrenia.⁸⁷ Vzhľadom na okolnosť, že uvedené právne nástroje boli v českej odbornej litera-

⁸⁵ PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl – komentář*. Praha: Linde, 2003, s. 200; DOMIN, M. Zhromaždenia v blízkosti národnej rady a ústavného súdu. *Justičná revue*. 2011, roč. 63, č. 10, s. 1234–1245. BUJŇÁK, V. Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať: koľko výnimiek existuje? Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uni-ba.sk/2020/06/08/zakaz-uplatnovania-prava-pokojne-sa-zhromazdovat-kolko-vynimiek-existuje/>> [cit. 2022-02-15].

⁸⁶ Vyhláseným pod č. 69/2020 Sb.

⁸⁷ Podľa § 19 zákona o právu shromažďovacím „ustanovení zákonů o mimořádných opatřeních v době vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o opatřeních proti šíření infekčních onemocnění nejsou tímto zákonem dotčena“. Pozri napr. § 5 až 7 krízového zákona, § 69 zákona č. 258/2000 Sb. o ochrane verejného zdravia, a § 2 pandemického zákona. Pozri bod 53 an. rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR z 24. apríla 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021. Pozri tiež body 50 až 62 rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR z 29. júna 2021, sp. zn. 8 Ao 3/2021, a bod 13 uznesenia Ústavného soudu ČR z 24. augusta 2021, sp. zn. IV. ÚS 1852/21. Najvyšší správny súd ČR v rozsudku z 2. februára 2022, sp. zn. 8 Ao 2/2022, uviedol, že ak Ministerstvo zdravotníctva bude považovať za nevyhnutné, aby tieto pravidlá (ktorými boli stanovené podmienky prevádzky maloobchodu, poskytovania niektorých služieb a konania vymedzeného okruhu udalostí v režime OP) platili, nemôže tak urobiť prostredníctvom mimoriadnych opatrení z dôvodu, že k ich vydaniu nie sú splnené všetky zákonné podmienky. Ako správne riešenie súd uvádza prijatie novej právnej

túre podrobne analyzované,⁸⁸ nie je im venovaná v ďalšej časti článku osobitná pozornosť. Následne uznesením vlády Českej republiky zo dňa 30. 9. 2020 č. 957,⁸⁹ bol na území Českej republiky vyhlásený núdzový stav na časovo obmedzenú dobu (od 00:00 hodín dňa 05.10. 2020 na dobu 30 dní), ktorý bol postupne predĺžený a trval až do 11. apríla 2021. Vláda počas trvania núdzového stavu prijala krízové opatrenia, ktorými obmedzila účasť na bohoslužbách a ich priebeh, respektíve zakázala hromadné akcie vo vnútorných a vonkajších priestoroch stavieb, pričom tento zákaz sa výslovne vzťahoval aj na bohoslužby a iné náboženské obrady, slávnosti, tanečné akcie, spolkové akcie, športové akcie, prehlíadky, ochutnávky a spoločný spev viac než 5 osôb vo vnútorných priestoroch stavieb s výnimkou bydliska a materských škôl. Na základe návrhu na čiastočné zrušenie uznesení vlády o prijatí krízových opatrení konal Ústavný súd ČR, ktorý konanie o ich zrušení zastavil z procesných dôvodov.⁹⁰

V Slovenskej republike v porovnaní s Českou republikou bolo postupované odlišne pri vydávaní opatrení v súvislosti s výskytom covid-19. V prvom kole pandémie covid-19 na základe vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva z 9. marca 2020 č. OLP12405184443 sa nariadilo v termíne od 10. marca 2020 do 23. marca 2020 všetkým fyzickým osobám, fyzickým osobám – podnikateľom a právnickým osobám zákaz organizovať a usporadúvať hromadné podujatia športovej, kultúrnej, spoločenskej či inej povahy.⁹¹

Následne uznesením vlády zo 6. apríla 2020 č. 207 (ďalej len „uznesenie vlády č. 207“)⁹² sa nielen obmedzila sloboda pohybu a pobytu, ale *zakázalo sa uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať*⁹³ s výnimkou osôb žijúcich v spoločnej domácnosti. Kým obmedzenie slobody pohybu a pobytu bolo časovo ohraničené (od 8. apríla 2020 0.00 hod do 13. apríla 2020 23.59), zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať bol schválený bez takéhoto explicitného časového dodatku. V tomto časovom úseku Úrad verejného zdravotníctva vydal 19. mája 2020 opatrenie č. OLP/4085/2020, ktorým zakázal usporadúvanie hromadných podujatí *v počte nad 100 osôb*.⁹⁴ V súvislosti s týmito opatreniami

úpravy alebo za vyhlásenia núdzového stavu riešiť situáciu prostredníctvom krízových opatrení. Ke vzájomnému vzťahu pandemického zákona a zákona o ochrane verejného zdravia pozri napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR zo 6. mája 2021, sp. zn. 5 Ao 1/2021, a uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu ČR z 21. mája 2021, sp. zn. 4 Ao 22/2021.

⁸⁸ Pozri napr. WINTR, J. Rozbor ústavnosti a zákonitosti opatrení vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020. *Výběr literatury*. 2020, č. 1 [cit. 2022-04-02]. DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 5, s. 417–432. BÍLKOVÁ, V. *Koronavírová krize a lidská práva*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů. 12. 5. 2020. Dostupné na: <[https://www.dokumenty iir.cz/Policy Papers/2020/VBilkova_COVID19.pdf](https://www.dokumenty.iir.cz/PolicyPapers/2020/VBilkova_COVID19.pdf)> [cit. 2022-04-02].

⁸⁹ Vyhlásený pod č. 391/2020 Sb.

⁹⁰ Uznesenie Ústavného súdu ČR z 8. decembra 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20. Pozri aj odlišné stanoviská sudcov Pavla Šámala a Vojtěcha Šimíčka.

⁹¹ Z informácie zverejenej Úradom verejného zdravotníctva vyplývalo, že za hromadné podujatia budú za určitých okolností považované aj zhromaždenia podľa zákona o zhromažďovacom práve. Dňa 23. marca 2020 bolo vydané ďalšie opatrenie Úradu verejného zdravotníctva č. OLP/273112020, ktorým sa zákaz organizovania a usporadúvania hromadných podujatí nariadil až do odvolania.

⁹² Vyhlásený pod č. č. 72/2020 Z. z. Na uznesenie vlády č. 207 nadviazala vláda uznesením č. 645 z 12. októbra 2020 vyhláseným pod č. 284/2020 Z. z., ktorým sa zakazuje uplatňovanie práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti.

⁹³ Počas doby zákazu práva pokojne sa zhromažďovať bolo možné v praxi aplikovať ustanovenie § 12 ods. 1 a 2 zákona o zhromažďovacom práve.

⁹⁴ Hromadné podujatia so 100 a menej osobami sa umožnili za predpokladu plnenia ďalších povinností, z ktorých možno spomenúť napr. dodržiavanie rozstupov 2 m medzi osobami (to neplatilo pre osoby žijúce v spoločnej domácnosti

Úradu verejného zdravotníctva vznikla otázka, či platí zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať s výnimkou, ak počet účastníkov zhromaždenia nepresahuje 100?

V súlade s názorom Vincenta Bujňáka možno zaujať právny názor, že Úrad verejného zdravotníctva nie je oprávnený k zužovaniu či rušeniu zákazov schválených vládou podľa ústavného zákona o bezpečnosti štátu. Z týchto dôvodov platil zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať (s výnimkou osôb žijúcich v spoločnej domácnosti). Tento zákaz pominul najneskôr po uplynutí maximálneho času, ktorý ústavný zákon o bezpečnosti štátu pripúšťa pre trvanie núdzového stavu (90 dní). V druhom kole pandémie covid-19 vláda opätovne vyhlásila núdzový stav počnúc 1. októbrom 2020 na 45 dní na postihnutom území Slovenskej republiky,⁹⁵ ktorý bol opakovane predĺžovaný.⁹⁶

Stav núdze musí byť podľa medzinárodných štandardov výnimočný a dočasný. Nesmie trvať dlhšie ako trvanie núdze a nesmie sa stať trvalým.⁹⁷ Orgány verejnej moci (spravidla orgány výkonnej moci) sú povinné neustále skúmať, preverovať a vyhodnocovať potrebu ponechania vydaných opatrení v platnosti. Je zrejmé, že konštrukcia opatrení je inherentne limitovaná, pretože neumožňuje príslušným orgánom verejnej moci vydávať tieto opatrenia arbitrárne, či len v závislosti na politickej úvahe, ale robí ich závislými na reálnej potrebnosti zvládať priebeh či hrozby znovuvypuknutia pandémie covid-19 podľa aktuálneho vývoja a poznatkov odborného posúdenia epidemickej situácie. K uvedenému možno uviesť, že v Slovenskej republike potenciálne opatrenia napr. v oblasti obmedzenia základných práv a slobôd počas opätovne predĺženého núdzového stavu sa vydávajú na základe mechanizmu z COVID AUTOMATU, a teda prijímanie opatrení je pre ich adresátov subtilnejšie, presnejšie adresované a predvídateľné. Pri vydávaní opatrení vládou sa uplatňuje regionálny princíp vychádzajúci z COVID AUTOMATU, čím prijímanie opatrení je vzhľadom na pandemickú situáciu v jednotlivých regiónoch proporcionálne, vyvážené a lepšie reflektujúce empiricky overiteľné dáta.⁹⁸

Z hľadiska vydaných opatrení k odvráteniu rizika epidémie covid-19 a k riešeniu jeho následkov možno zvýrazniť pozitívny záväzok štátu účinne zabezpečovať ochranu zdravia a zdravotnej starostlivosti obyvateľstva, ktorá je garantovaná tak na ústavnej, ako aj zákonnej úrovni.⁹⁹ Vzhľadom na povahu ochorenia covid-19, jeho prenos a následky na

alebo pre partnerov). Opatrenie z 19. 5. 2020 bolo nahradené opatrením Úradu verejného zdravotníctva z 2. 6. 2020 č. OLP/4592/2020, ktoré zopakovalo: „E) S účinnosťou od 03. júna 2020 sa podľa § 48 ods. 4 písm. d) zákona č. 355/2007 Z. z. všetkým fyzickým osobám, fyzickým osobám – podnikateľom a právnickým osobám zakazuje usporadúvať hromadné podujatia športovej, kultúrnej, spoločenskej či inej povahy v počte nad 100 osôb.“

⁹⁵ Uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 587 z 30. septembra 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov vyhlásené pod č. 268/2020 Z. z. Pozri aj nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 269/2020 Z. z. z 30. septembra 2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu covid-19.

⁹⁶ Pozri podrobnejšie nález Ústavného súdu SR z 31. marca 2021, sp. zn. PL. ÚS 2/2021. Pozri tiež BUJŇÁK, V. *Zákaz uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať: koľko výnimiek existuje?* Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/06/08/zakaz-uplatnovania-prava-pokojne-sa-zhromazdovat-koľko-vynimiek-existuje/>> [cit. 2022-02-15].

⁹⁷ PIROŠÍKOVÁ, M. *Núdzový stav v Slovenskej republike z hľadiska medzinárodných ľudskoprávných štandardov. Zo súdnej praxe.* 2021, č. 1, s. 2.

⁹⁸ Nález Ústavného súdu SR z 31. marca 2021, sp. zn. PL. ÚS 2/2021.

⁹⁹ Pozri najmä čl. 31 Listiny a zákon č. 258/2000 Sb. o ochrane verejného zdravia a o zmene niektorých súvisiacich zákonov ve znení pozdžších predpisov a čl. 40 Ústavy SR, zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Pozri aj nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z o dňa 10. 12. 2014.

zdraví jednotlivcov je logické, že sa bez určitého obmedzenia základných práv a slobôd vzťahujúcim sa k ľudskému kontaktu nezaobíde.¹⁰⁰ Orgány verejnej moci sú oprávnené iba na základe zákona a v jeho medziach vydávať opatrenia a ukladať povinnosti na predchádzanie vzniku a šíreniu covid-19. Vzhľadom na masívne obmedzovanie základných práv a slobôd nemôžu byť opomenuté maximy vyplývajúce z ústavného poriadku.¹⁰¹ Štát je však povinný pri svojich činnostiach (aj) v tejto oblasti rešpektovať proporcionalitu medzi základnými právami a slobodami fyzických a právnických osôb, ktorým ukladá povinnosti na zabezpečenie verejného zdravia, a verejným záujmom. Pri výbere konkrétneho opatrenia sú orgány verejnej moci povinné primárne zvažovať nevyhnutnosť jeho prijatia v nevyhnutne nutnom rozsahu s ohľadom na existujúci stav epidémie covid-19, ako aj s ohľadom na predikciu jej vývoja. Jedným z kľúčových parametrov vývoja epidémie a jej dopadov na zdravie je stav kapacít nemocničnej starostlivosti.¹⁰²

Pri posúdení ústavnosti a zákonnosti opatrení, ktorými sa obmedzujú základné práva a slobody je podstatný ich konkrétny obsah a to, či ich vydávanie podlieha dostatočnému inherentnému regulatívu ochrany ústavne zaručených základných práv a slobôd.¹⁰³ Vzhľadom na závažnosť obmedzenia základných práv a slobôd je žiaduce, aby z textu opatrenia vyplýval aspoň stručný dôvod jeho prijatia. Dôvod má byť zistiteľný aj zo skutkového, spoločenského a právneho kontextu veci tak, aby bola vylúčená svojvôľa a aby bol dôvod objektívne poznateľný.¹⁰⁴ Tento dôvod je podstatný aj z hľadiska možnej preskúmateľnosti opatrenia a nadväzujúcich aktov. Opatrenie by malo tiež obsahovať, ktoré základné práva, akým spôsobom a v akom rozsahu sa obmedzujú.

V tejto súvislosti možno konštatovať, že v opatreniach tak českých, ako aj slovenských orgánov verejnej moci (vydaných najmä v roku 2020) *vykazovali nedostatky*, pretože tieto okolnosti dostatočne neobsahovali. Tieto nedostatky však ani zďaleka nespôsoboali tak zásadne obmedzenie základného práva na pokojné zhromažďovanie a v takom rozsahu – najmä vzhľadom na legitímny cieľ ochrany verejného zdravia a časovú limitáciu obmedzenia, ako to umožňovala právna úprava pred rokom 1990, ktorá bola z hľadiska dôvodov zákazu zhromaždení vážna a jednak bola zameraná represívne. Preto je potrebné názory niektorých skupín, ktoré namietali, že protipandemické opatrenia sú „novou totalitou“, zásadne odmietnuť.

Opatrenia, ktoré boli prijaté v súvislosti s covid-19 sú pod ochranou všeobecných súdov (preskúmavanie v správnom súdnictve) a subsidiárne ústavného súdu. Z hľadiska rozhodovania v správnom súdnictve boli významné rozhodnutia, ktorými boli zrušené mimoriadne opatrenia (prípadne ich časti) pri epidémii a nebezpečenstve jej vzniku (ďalej len „mimoriadne opatrenia“) napr. z dôvodov spočívajúcich v nezákonnom zakázaní prítomnosti verejnosti v prevádzkárňach stravovacích služieb, v herniach a v kasínach; podstatného porušenia ustanovení o konaní pred správnym orgánom;¹⁰⁵ rozporu so zákonom;¹⁰⁶

¹⁰⁰ Nález Ústavného súdu SR z 9. decembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 4/2001. K závažnosti a dopadom na zdravie jednotlivcov v súvislosti so šírením covid-19 pozri rozsudky Najvyššieho správneho súdu ČR z 20. mája 2021 sp. zn. 10 Ao 1/2021 a z 30. júla 2021, sp. zn. 5 Ao 25/2021.

¹⁰¹ Pozri odlišné stanovisko sudcu Pavla Šámala k uzneseniu Ústavného súdu ČR z 8. decembra 2020, sp. zn. Pl. ÚS 102/20.

¹⁰² Uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu ČR z 11. novembra 2021, sp. zn. 4 Ao 3/2021.

¹⁰³ Primerane pozri nález Ústavného súdu ČR zo 7. decembra 2021, sp. zn. Pl. ÚS 20/21.

¹⁰⁴ Nález Ústavného súdu SR z 14. októbra 2020, sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

¹⁰⁵ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 24. apríla 2021, sp. zn. 6 Ao 11/2021.

¹⁰⁶ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 21. mája 2021, sp. zn. 6 Ao 22/2021.

nenaplnenia zákonných požiadaviek na ich odôvodnenie;¹⁰⁷ sprísnenia skôr zavedených opatrení.¹⁰⁸ Z hľadiska rozhodovacej činnosti Ústavného súdu ČR možno poukázať na prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve o návrhu politickej strany na zrušenie mimoriadneho opatrenia, ktoré zasahuje do práva pokojne sa zhromažďovať (odmietnutý ako zjavne neopodstanený);¹⁰⁹ o návrhu na vyslovenie neprípustnosti (neprimeranosti) zásahu do základných práv a slobod (odmietnutý ako nedôvodný);¹¹⁰ na zrušenie časti pandemického zákona (nie pre rozpor s právom pokojne sa zhromažďovať; Ústavný súd ČR však uvedené právo posudzoval v teste proporcionality, kde napadnuté ustanovenie obstálo).¹¹¹

Z hľadiska zamerania tohto článku vo vzťahu k rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR možno poukázať na nález, ktorým preskúmal splnenie formálnych a vecných podmienok na vyhlásenie núdzového stavu a jeho dôvodnosť. K uvedenému konštatoval, že vláda „*nevyhlásila núdzový stav bez toho, aby mala základný racionálny oporný bod pre naplnenie podmienok podľa čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti štátu (legitimita), a nevyhlásila ho na základe iných dôvodov, než dovoľuje toto ustanovenie. Vláda tiež splnila formálne podmienky na vyhlásenie núdzového stavu (legalita)*“, pričom „*brala do úvahy aktuálnu epidemiologickú situáciu, zvažovala dĺžku núdzového stavu a jeho rozsah*“, pričom konštatoval, že „*dôvodom vyhlásenia núdzového stavu je pandémia COVID-19*“.¹¹²

Z týchto dôvodov boli napadnuté uznesenie vlády a nariadenie vlády posúdené ako súladné s Ústavou SR a ústavným zákonom o bezpečnosti štátu. S rovnakým záverom Ústavný súd SR posúdil opakované predĺženie času trvania núdzového stavu, pričom konštatoval, že toto predĺženie vyžaduje prísnejšie posúdenie, ako je tomu v prípade vyhláseného núdzového stavu. Prísnosť je však podstatne determinovaná závažnosťou a povahou pretrvávajúcej hrozby.¹¹³ Napokon možno uviesť, že Ústavný súd SR označil ako nesúladné s Ústavou SR a Dohovorom špecifické časti zákona o ochrane verejného zdravia z dôvodu neposkytnutia potrebných záruk ochrany jednotlivca pred svojvoľnými zásahmi do základných práv a slobôd.¹¹⁴

Záver

Právo pokojne sa zhromažďovať a prostredníctvom neho vyjadriť slobodne názory patrí k základným pilierom demokratického štátu. Z hľadiska vývoja právnej úpravy realizácie tohto práva prišlo tak v SR ako aj ČR po roku 1990 k rozsiahlemu posilneniu záruk, a to jednak v kontexte vytvárania prostredia právneho štátu, ako aj preberania štandardov vyplývajúcich z rozhodovacej činnosti ESLP k čl. 11 Dohovoru. Evolúciu tohto základného práva je potrebné, bezpochyby, chápať v kontexte celkového rozmachu štandardov

¹⁰⁷ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR zo 14. apríla 2021 sp. zn. 8 Ao 1/2021. Pozri aj § 3 ods. 2 pandemického zákona.

¹⁰⁸ Rozsudok Mestského súdu v Prahe z 13. novembra 2020, sp. zn. 18 A 59/2020.

¹⁰⁹ Uznesenie Ústavného súdu ČR z 15. marca 2022, sp. zn. I. ÚS 3378/21.

¹¹⁰ Uznesenie Ústavného súdu ČR z 24. augusta 2021, sp. zn. IV. ÚS 1852/21.

¹¹¹ Nález Ústavného súdu ČR zo 7. decembra 2021, sp. zn. Pl. ÚS 20/21.

¹¹² Nález Ústavného súdu SR zo 14. októbra 2020, sp. zn. PL. ÚS 22/2020.

¹¹³ Nález Ústavného súdu SR z 31. marca 2021, sp. zn. PL. ÚS 2/2001.

¹¹⁴ Nález Ústavného súdu SR z 9. 12.2021, sp. zn. PL. ÚS 4/2021.

základných práv a slobôd v druhej polovici 20. storočia, keď sa jednotlivec stal ich seba-vedomým subjektom.¹¹⁵

K obmedzeniu tohto práva môže prísť v dôsledku opatrení prijatých pred jeho konaním, v jeho priebehu či po ňom. V prípade opatrení z hľadiska ich spôsobilosti zasiahnuť do tohto práva je potrebné prihliadnúť k zásade neprípustnosti tzv. odradzujúceho účinku (*chilling effect*). Z hľadiska právnej úpravy pred rokom 1990 by mala takýto účinok napr. možnosť postihu za súdne trestný delikt, ktorý by bol spáchaný už len samotnou účasťou na zhromaždení v rozpore s verejným (socialistickým) poriadkom. V súčasnosti môže mať takýto účinok preventívne (plošné) legitimovanie účastníkov zhromaždenia bez toho, aby orgány verejnej moci disponovali informáciami o (čo i len možnom) protiprávnom konaní týchto osôb.

Z hľadiska vydaných opatrení v súvislosti s covid-19 je aktuálnou výzvou najmä dôsledné skúmanie podmienok pre ich vydanie s plošným celoštátnym dopadom,¹¹⁶ pričom je potrebné zvážiť vydanie opatrení, ktoré sú šetrnejšie k obmedzeniu základných práv a slobôd dotknutých jednotlivcov.¹¹⁷ Nemožno opomenúť tiež fakt, že orgány verejnej moci pri vydávaní konkrétnych opatrení musia vychádzať z aktuálnych vedeckých poznatkov.¹¹⁸ V právnom štáte je neprípustné, aby bola spôsobená ujma na právach jednotlivca pre uplatňovanie jeho základných práv a slobôd ústavnou nesúladným či nezákonným postupom orgánov verejnej moci.

¹¹⁵ RYCHETSKÝ, P. Reakce na příspěvek Guida Raimondiho. In: ŠÁMAL, P. – RAIMONDI, G. – LENAERTS, K. a kol. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnírostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 105–107.

¹¹⁶ Uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 4 Ao 3/2021 zo dňa 11. 11. 2021 a rozsudky Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 6 Ao 22/2021 z 21. 5. 2021 a sp.zn. 2 Ao 3/2021 z 22. 6. 2021.

¹¹⁷ Podrobnejšie pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn 5 Ao 31/2021 zo dňa 4. 3. 2022.

¹¹⁸ Primerane pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 8 Ao 2/2022 zo dňa 2. 2. 2022.

The Right to Peaceful Assembly and the Possibilities of its Restriction

Jozef Čentéš (<https://orcid.org/0000-0003-3397-746X>) –

Andrej Beleš (<https://orcid.org/0000-0001-8418-0106>)

Abstract: The right to peaceful assembly is one of the fundamental rights guaranteed at the level of national law, international law and European Union law. The exercise of this right is one of the main forms of active participation of individuals in public life, providing them with an effective means of expressing their views on political and other social issues, and can also be seen as a collective exercise of freedom of expression. For these reasons, the question in place is not limited only to guaranteeing this right, but also defining the conditions for its restriction comes to the fore. Given the originally common legal regulation of this right in the conditions of the Czech and Slovak Federal Republic, as well as its successor states and current problems of exercising this right, the authors consider the legal regulation of this right, the possibilities of its restriction in terms of measures taken by public authorities.

Keywords: right to peaceful assembly, fundamental rights, freedom of expression, application, restriction, public authority