

ZÁKON

č. 84/1990 Zb.

o zhromažďovacom práve

v znení zákona č. 175/1990 Zb., č. 515/2003 Z. z., č. 468/2007 Z. z.,
zákona č. 445/2008 Z. z. a č. 125/2016 Z. z.

Úvodné ustanovenia

§ 1

[Subjekt, účel, forma a základné princípy zhromaždení]

- (1) Občania majú právo pokojne sa zhromažďovať.**
- (2) Výkon tohto práva slúži občanom na využívanie slobody prejavu a ďalších ústavných práv a slobôd, na výmenu informácií a názorov a na účasť na riešení verejných a iných spoločných záležitostí vyjadrením postojov a stanovísk.**
- (3) Za zhromaždenie sa podľa tohto zákona považujú aj pouličné sprievody a manifestácie.**
- (4) Na zhromaždenie nie je potrebné predchádzajúce povolenie štátneho orgánu.**
- (5) Sú zakázané zhromaždenia v okruhu 50 m od budov zákonodarného zboru alebo od miest, kde tento zbor rokuje.**

Súvisiace ustanovenia:

§ 2 až § 7; § 10 až § 12; § 15; § 18; § 18a

Súvisiace vnútroštátne právne predpisy:

cestný zákon; Listina; Ústava SR; ústavný zákon o bezpečnosti štátu; zákon o petičnom práve; zákon o rokovacom poriadku; zákon o Ústavnom súde; zákon o štátnej službe profesionálnych vojakov

Súvisiace európske a medzinárodné právne akty:

EDĽP; Dohovor o právach dieťaťa; Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach

K § 1

Paragraf 1 predstavuje, spolu s nasledujúcim § 2, úvod do zákonnej úpravy zhromažďovacieho práva. Jeho päť odsekov upravuje štyri odlišné veci. Prvý odsek (1) vymedzuje subjekt práva pokojne sa zhromažďovať. Druhý a tretí odsek určujú (2) to, čo treba považovať za zhromaždenie v zmysle komentovaného zákona. Zatiaľ čo druhý odsek definuje zhromaždenie prostredníctvom účelu, ktorý je ním sledovaný, tretí odsek sa venuje forme niektorých zhromaždení. Štvrtý odsek následne (3) zakotvuje princíp, podľa ktorého na zvolanie a konanie zhromaždenia nie je potrebné povolenie štátneho orgánu. A napokon, piaty odsek komentovaného paragrafu (4) určuje aké zhromaždenia sú zakázané *ex lege*, čiže priamo zo zákona.

Na komentovaný paragraf, predovšetkým jeho odseky 2 a 3, systematicky nadväzuje § 2, ktorý obsahuje demonštratívny výpočet toho, čo sa nepovažuje za zhromaždenie podľa komentovaného zákona. Pre podrobnosti odkazujeme na komentár k § 2.

K odseku 1

Úvodný odsek paragrafu 1 komentovaného zákona vymedzuje **subjekt práva pokojne sa zhromažďovať** (zhromažďovacieho práva), čiže určuje, **komu toto právo patrí**.

Pri doslovnom výklade komentovaného ustanovenia by sme mali dospieť k záveru, že právo pokojne sa zhromažďovať má patriť len občanom, čiže, berúc do úvahy zmenu štátoprávných pomerov v roku 1993, len občanom SR.⁴⁰ Taký záver by však bol v rozpore nielen s dôvodovou správou k návrhu zákona o zhromažďovacom práve,⁴¹ ale aj so systematickým výkladom. Ustanovenie § 1 ods. 1 totiž treba interpretovať ústavne konformným spôsobom, čiže v spojení s relevantnými ustanoveniami Ústavy SR. Okrem ustanovenia čl. 28 ods. 1, ktoré právo pokojne sa zhromažďovať zaručuje, a to bez výslovného uvedenia skutočnosti, že by malo patriť len štátnym občanom, je to najmä čl. 52 ods. 3 Ústavy SR. Podľa citovaného ustanovenia, ktoré je súčasťou spoločných ustanovení k prvej a druhej hlave, „*kde sa v doterajších právnych predpisoch používa pojem „občan“, rozumie sa ním každý človek, ak ide o práva a slobody, ktoré táto ústava priznáva bez ohľadu na štátne občianstvo.*“ Za doterajší predpis, čiže predpis prijatý pred Ústavou SR, treba považovať aj zákon o zhromažďovacom práve. Keďže čl. 28 Ústavy SR právo pokojne sa zhromažďovať výslovne neviaže len na štátnych občanov SR, správnym záverom bude, že toto právo má patriť **každému**, teda **každej fyzickej osobe bez ohľadu na to, či ide o štátneho občana SR, cudzinca alebo bezdomovca (apolitu)**.⁴² Napokon, právo pokojne sa zhromažďovať na štátne občianstvo neviažu ani medzinárodné zmluvy, ktorými je SR viazaná, napríklad Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (čl. 21) či EDLP (čl. 11).

Právo pokojne sa zhromažďovať by sa však z povahy veci malo priznávať **len fyzickej osobe**, nie aj právnickej osobe. Právnickým osobám sa totiž priznávajú len tie základné práva a slobody, pri ktorých to ich povaha pripúšťa, resp. pri ktorých povaha dotknutého základného práva nie je viazaná výlučne na fyzickú osobu ako ľudskú bytosť.⁴³

⁴⁰ Pre porovnanie, česká verzia zákona o zhromažďovacom práve v súčasnosti platnom a účinnom znení výslovne uvádza, že „*každý má právo pokojne sa zhromažďovať*“ (porov. § 1 ods. 1 zákona č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím v znení neskorších predpisov).

⁴¹ Už v dôvodovej správe predkladateľ návrhu zákona o zhromažďovacom práve uvádzal, že slovo „občan“ treba interpretovať tak, že zhromažďovacie právo je potrebné, v súlade s medzinárodnými záväzkami štátu, poskytnúť aj cudzincom, a to v rovnakom rozsahu ako občanom ČSSR (porov. dôvodovú správu k vládnemu návrhu zákona o zhromažďovacom práve z 26. februára 1990; V. volebné obdobie FZ ČSSR (1986 – 1990). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=61708>>.

⁴² K záveru, že Ústava SR zaručuje právo pokojne sa zhromažďovať bez ohľadu na štátne občianstvo, pozri napr. aj ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 213; DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 688; FRI DRICH, B. a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 107 alebo OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 418 – 419.

⁴³ Zhodne napr. CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 182. K prístupu ÚS SR

Prípadný nárok právnickej osoby na základné právo tak treba hodnotiť vždy vzhľadom na podstatu dotknutého práva.⁴⁴ Avšak, zákon o zhromažďovacom práve v ustanovení § 3 výslovne predpokladá, že **právnická osoba môže zhromaždenie zvolať**. Zúčastniť sa ho, vzhľadom na skutočnosť, že právnická osoba predstavuje len akúsi právnu fikciu, už nemôže. Dalo by sa preto konštatovať, že zatiaľ čo fyzické osoby požívajú právo pokojne sa zhromažďovať v jeho celosti, t. j. tak právo zvolať zhromaždenie ako aj právo sa zhromaždenia zúčastniť, právnickým osobám patrí len prvé z uvedených práv (oprávnení). Pre podrobnosti k zvolaniu zhromaždenia, a to aj právnickou osobou, odkazujeme na komentár k § 3. V nadväznosti na načrtnutú úvahu však treba dodať, že ÚS SR v jednom zo svojich rozhodnutí právnickú osobu (konkrétne občianske združenie) dokonca za subjekt práva pokojne sa zhromažďovať výslovne označil.⁴⁵ V dotknutom prípade právnická osoba vystupovala ako zvolávateľ zhromaždenia a v príčinnej súvislosti s konaním predmetného zhromaždenia jej bola uložená pokuta za správny delikt, v dôsledku čoho sa obrátila s ústavnou sťažnosťou namietajúcou porušenie základných práv a slobôd na ÚS SR.

Ďalšou otázkou súvisiacou so subjektom práva pokojne sa zhromažďovať je tá, či musí ísť o osobu, ktorá má na území SR trvalý pobyt. Ani Ústava SR ani komentované ustanovenie zákona o zhromažďovacom práve právo pokojne sa zhromažďovať na existenciu trvalého pobytu na území SR neviažu. Navyše, trvalý pobyt fyzickej osoby, ani na území SR ako celku a ani na území obce, ktorej sa zvolanie zhromaždenia má oznámiť, nie je podmienkou, ktorú by predpokladalo ustanovenie § 3 výslovne upravujúce to, kto môže zhromaždene zvolať.

S vymedzením subjektu, ktorému má právo pokojne sa zhromažďovať patriť, súvisí aj vek. Možno si totiž položiť otázku, či zhromažďovacie právo patrí len osobám plnoletým, resp. osobám starším ako 18 rokov. Komentované ustanovenie a rovnako ani Ústava SR právo pokojne sa zhromažďovať neviažu na dovŕšenie žiadneho konkrétneho veku. Avšak, podobne ako v prípade právnických osôb, aj v prípade otázky veku je z povahy veci vhodné rozlišovať medzi právom sa zhromaždenia zúčastniť a právom zhromaždenie zvolať. V prípade prvého z uvedených je nepochybné, že žiadna veková podmienka neexistuje, pričom netreba zabúdať ani na medzinárodné záväzky SR. Dohovor o právach dieťaťa, ktorý je záväzný aj pre SR,⁴⁶ totiž v čl. 15 uvádza, že „štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, uznávajú právo dieťaťa na slobodu združovania a slobodu pokojného zhromažďovania.“ **Právo zúčastniť sa zhromaždenia má teda každý bez ohľadu na vek.** Naopak, v prípade zvolania zhromaždenia a najmä administratívnych povinností s tým spojených, t. j. oznámenia zvolania zhromaždenia obci, je na mieste vyžadovať, aby zvolávateľ dovŕšil určitý vek. Malo by ísť o taký vek, ktorý zaručí, že dotknutá osoba bude

k priznávaniu základných práv a slobôd právnickým osobám vo všeobecnosti pozri napríklad nález z 25. mája 1999, sp. zn. PL. ÚS 37/99.

⁴⁴ Zhodne aj nález ÚS SR z 18. októbra 2007, sp. zn. III. US 254/06.

⁴⁵ Porov. nález ÚS SR z 30. marca 2004, sp. zn. I. ÚS 193/03. Avšak, v neskoršom náleze z 18. októbra 2007, sp. zn. III. ÚS 254/06, Ústavný súd SR výslovne uviedol, že zhromažďovacie právo právnická osoba realizovať nemôže, a to z dôvodu toho, že jeho sprievodným javom je fyzická prítomnosť osoby na určitom mieste. Avšak, máme za to, že uvedený názor smeroval len k právu sa zhromaždenia zúčastniť, resp. že nebral do úvahy aj právo zhromaždenie zvolať.

⁴⁶ Porov. oznámenie federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb. o dojednaní Dohovoru o právach dieťaťa.

mať takú rozumovú a vôľovú vyspelosť, ktorá je nevyhnutná na zvolanie a následne aj na oznámenie zvolania zhromaždenia. Ustanovenie § 3 zákona o zhromažďovacom práve na zvolanie zhromaždenia vyžaduje vek 18 rokov. Pre podrobnosti odkazujeme na komentár k citovanému paragrafu.

Ak uvažujeme o tom, či je právo pokojne sa zhromažďovať obmedzené vekom, na mieste je úvaha, či je toto právo obmedzené aj spôsobilosťou osoby na právne úkony. Inými slovami, otázka môže znieť tak, či skúmané právo patrí len osobám, ktoré majú spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu. Podobne ako v predchádzajúcom prípade, tak komentované ustanovenie ako ani Ústava SR právo pokojne sa zhromažďovať neviažu na existenciu spôsobilosti na právne úkony v plnom rozsahu. Aj v tomto prípade však treba rozlišovať právo zúčastniť sa zhromaždenia a právo zhromaždenie zvolať. Zatiaľ čo v prípade **práva zúčastniť sa zhromaždenia niet pochybností o tom, že toto právo patrí každému, bez ohľadu na to, či má alebo nemá spôsobilosť na právne úkony v prvom rozsahu**, v prípade práva zvolať zhromaždenie je odpoveď komplikovanejšia. Už spomínané ustanovenie § 3 zákona o zhromažďovacom práve, ktoré vymedzuje subjekty oprávnené zvolať zhromaždenie, síce výslovne o spôsobilosti na právne úkony nehovorí, no aj v tomto prípade je namieste vyžadovať, aby osoba zvolávajúca zhromaždenie dosahovala takú rozumovú a vôľovú vyspelosť, ktorá jej umožní pochopiť význam zvolania zhromaždenia a s tým spojených zákonných povinností.

V súvislosti s vymedzením subjektu práva pokojne sa zhromažďovať treba dodať, že **Ústava SR predpokladá, že toto právo môže byť zákonom obmedzené osobám vykonávajúcim určité povolania**. Podľa článku 54 totiž zákon môže **príslušníkom ozbrojených zborov a príslušníkom ozbrojených síl** obmedziť, okrem iného, aj právo uvedené v článku 28, čiže právo pokojne sa zhromažďovať. Podmienkou citovaného ústavného ustanovenia je však to, že toto právo musí súvisieť s výkonom služby. To, kto je príslušníkom ozbrojených síl, nevyvoláva osobitné ťažkosti. Sú nimi najmä profesionálni vojaci.⁴⁷ Pokiaľ ide o príslušníkov ozbrojených zborov, k nim možno zaradiť príslušníkov Policajného zboru SR, Zboru väzenskej a justičnej stráže a ozbrojených príslušníkov Finančnej správy SR.⁴⁸ K príslušníkom ozbrojených zborov možno, z povahy vecí, zaradiť aj príslušníkov Vojenskej polície, a to aj napriek tomu, že ich príslušný zákon ako ozbrojený zbor *expressis verbis* nedefinuje.⁴⁹ Možnosť, ktorú čl. 54 Ústavy SR poskytuje, zákonodarca v súčasnosti využil len vo vzťahu k profesionálnym vojakom. Zákon upravujúci štátnu službu profesionálnych vojakov totiž v rámci obmedzení niektorých ústavných práv profesionálnych vojakov uvádza aj to, že **„profesionálny vojak sa nesmie aktívne zúčastňovať na zhromaždeniach organizovaných politickými stranami a politickými hnutiami**.“⁵⁰ Citovaná norma však v praxi môže vyvolávať hneď viaceré otázky. Právo profesionálnych vojakov pokojne sa zhromažďovať totiž nevyklučuje úplne, čo by, napokon, bolo v rozpore s čl. 54 Ústavy SR, avšak obmedzenia, ktoré určuje, nie sú jednoznačné.

⁴⁷ Porov. čl. 1 ods. 6 ústavného zákona o bezpečnosti štátu.

⁴⁸ Porov. § 1 ods. 1 zákona Národnej rady SR č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov; § 1 zákona č. 4/2000 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov a § 30 ods. 4 zákona č. 35/2008 Z. z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁴⁹ Porov. najmä § 1 zákona č. 124/1992 Zb. o vojenskej polícii v znení neskorších predpisov.

⁵⁰ Porov. § 12 ods. 3 zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov.

Po prvé, zákon o zhromažďovacom práve nepracuje s pojmom „organizovať“ zhromaždenie, ale s pojmom „zvolávať“ zhromaždenie. Možno teda predpokladať, že profesionálny vojak má zakázané sa zúčastňovať takých zhromaždení, ktoré zvolávajú politickej strany. Otáznym však zostáva, či by sa vojak mohol zúčastniť na zhromaždení, ktoré by síce nezvolala politická strana ako taká, ale zvolala by ho fyzická osoba, ktorá by bola funkcionárom politickej strany alebo (len) jej radovým členom. V takom prípade by zrejme bolo potrebné brať do úvahy účel daného zhromaždenia. Po druhé, polemickým je aj to, čo znamená „aktívne zúčastňovať“ na zhromaždeniach. Máme za to, že by mohlo ísť predovšetkým o vystúpenie profesionálneho vojaka s prejavom pred zhromaždeným davom. Naopak, pasívna účasť na zhromaždení by nemala predstavovať činnosť, ktorá by bola pre profesionálneho vojaka zakázaná. Ak by v praxi vznikli pochybnosti o tom, či dané konanie vojaka predstavuje porušenie citovanej zákonnej normy, malo by sa postupovať prostredníctvom všeobecného výkladového princípu *in dubio pro libertate* (v pochybnostiach v prospech slobody),⁵¹ teda aj profesionálnemu vojakovi by mal byť poskytnutý čo možno najširší priestor pre uplatnenie základných práv a slobôd.

Obmedzenie uplatňovania práva pokojne sa zhromažďovať v prípadne profesionálnych vojakov, ktoré je predpokladané Ústavou SR a na ňu nadväzujúcou zákonnou úpravou, odhliadnuc od uvedených interpretačných nejasností, možno považovať za akceptovateľné aj z hľadiska štandardov Rady Európy. Ustanovenie čl. 11 ods. 2 EDLP totiž pripúšťa, aby zmluvný štát zaviedol zákonné obmedzenie výkonu práva pokojne sa zhromažďovať tak pre príslušníkov ozbrojených síl, ako aj pre príslušníkov polície a úradníkov štátnej správy.

K odseku 2

Odsek 2 komentovaného paragrafu vymedzuje **účel výkonu práva pokojne sa zhromažďovať**. Za zhromaždenie podľa zákona o zhromažďovacom práve tak bude považované len také „zhromaždenie“, ktoré smeruje k naplneniu tohto účelu. Komentovaný zákon by sa tak mal v zásade aplikovať len na takéto zhromaždenia.⁵² Vybrané formy niektorých zhromaždení, pri ktorých však tiež musí byť podmienka účelu splnená, vymedzuje nasledujúci odsek 3.

Výkon práva pokojne sa zhromažďovať má v zmysle komentovaného ustanovenia slúžiť subjektom tohto práva na využívanie **slobody prejavu** a ďalších ústavných práv. Ustanovenie § 1 ods. 2 komentovaného zákona teda jednoznačne potvrdzuje to, čo sme uviedli už v úvode k tejto publikácii, a síce, že zhromažďovacie právo je úzko previazané so slobodou prejavu, resp. že predstavuje jej špecifickú formu.

Komentované ustanovenie uvádza, že právo pokojne sa zhromažďovať má slúžiť nielen na využívanie slobody prejavu, ale aj na využívanie ďalších ústavných práv a slobôd. Tie však, ani len demonštratívne, nevymedzuje. Takýto spôsob formulácie zákonného ustanovenia treba vnímať aj v kontexte doby, kedy bolo pôvodné znenie zákona o zhromažďovacom práve prijaté. Zákon bol totiž prijatý nie len pred prijatím Ústavy SR, ale dokonca aj pred prijatým Listiny. Formuláciu „*a ďalších ústavných práv a slobôd*“ tak treba chápať skôr ako akúsi poistku zákonodarcu než za odkaz na ďalšie konkrétne ústavné

⁵¹ Porov. napr. CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 227.

⁵² Pre možnú výnimku z pravidla, že zákon o zhromažďovacom práve je aplikovateľný len na zhromaždenia sledujúce účel vymedzený v komentovanom paragrafe, pozri komentár k § 4 ods. 1.

práva a slobody. Je to totiž práve sloboda prejavu, sama osebe chápaná pomerne široko, ktorá sa považuje za rozhodujúci účel, ktorý má byť výkonom zhromažďovacieho práva sledovaný. Spomedzi iných ústavných či základných práv a slobôd, ktoré môžu byť spoločne so slobodou prejavu prostredníctvom zhromaždenia sledované, možno uviesť najmä **petičné právo** garantované v čl. 27 Ústavy SR. V praxi sa totiž neraz stáva, že na zhromaždení dochádza aj k zberu podpisov zúčastnených osôb na podporu určitej petície. Zákon o zhromažďovacom práve dokonca to, že petícia môže vzniknúť zo zhromaždenia, aj výslovne predpokladá.⁵³ Vyústenie priebehu zhromaždenia do petície je v celku prirodzené, keďže zhromaždenie má slúžiť (aj) na výmenu názorov týkajúcich sa riešenia verejných alebo iných spoločných záležitostí a petičné právo následne spočíva v obracaní sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy.⁵⁴ Podrobnosti o realizácii petičného práva, aj v prípade, pokiaľ petícia vznikla zo zhromaždenia, upravuje zákon o petičnom práve.

Ustanovenie § 1 ods. 2 okrem ďalších ústavných práv vypovedá aj o tom, že výkon zhromažďovacieho práva slúži aj na „na výmenu informácií a názorov a na účasť na riešení verejných a iných spoločných záležitostí vyjadrením postojov a stanovísk“. Aj keď by sa z jazykového spôsobu formulácie mohlo zdať, že v tomto prípade ide o akýsi ďalší účel, odlišný od účelu spočívajúceho vo využívaní slobody prejavu, máme za to, že citovaná časť komentovaného ustanovenia treba interpretovať skôr za **špecifikáciu konania, prostredníctvom ktorého dochádza k využívaniu slobody prejavu**. Citované slová tak treba považovať skôr za návod uľahčujúci identifikáciu toho, či v prípade určitého stretnutia viacerých osôb na jednom mieste skutočne pôjde o zhromaždenie v zmysle zákona o zhromažďovacom práve alebo nie. Nakoniec, už aj len pojmy „postoj“ a „stanovisko“ možno považovať za synonymá.

Identifikácia toho, či určité stretnutie viacerých osôb na jednom mieste skutočne naplňuje účel uvedený v komentovanom ustanovení a preto aj skutočne predstavuje zhromaždenie podľa zákona o zhromažďovacom práve, nemusí byť v praxi vždy jednoduché. Nie je vylúčené ani to, že určité stretnutie osôb, ktoré pôvodne účel definovaný v komentovanom ustanovení nespĺňalo, vo svojom priebehu neskôr spĺňať začne a bude. V praxi môže ísť najmä o podujatie kultúrneho alebo športového charakteru, v priebehu ktorého si jeho účastníci začnú vymieňať informácie a názory v takom rozsahu, že sa tým začnú podieľať na riešení verejných alebo iných spoločných záležitostí, a teda, že začnú využívať svoju slobodu prejavu ako politické právo. Samozrejme, posúdenie toho, či v danom prípade skutočne došlo k naplneniu účelu práva pokojne sa zhromažďovať, nemusí byť jednoduché a bude k tomu potrebné pristupovať vždy so zreteľom na konkrétne okolnosti. Akákoľvek výmena názorov viacerých osôb totiž nemusí vždy spĺňať kritéria „politickosti“ slobody prejavu. Tieto kritériá určite nebudú naplnené napríklad v prípade výmeny názorov účastníkov kultúrneho podujatia na kvalitu reprodukovanej hudby. Vo všeobecnosti však nemožno vylúčiť, že môže dôjsť k **zmene účelu** určitej akcie v jej priebehu a tým aj k tomu, že sa z nej stane zhromaždenie podľa komentovaného zákona. V takom prípade možno hovoriť aj o spontánnom zhromaždení, keďže by nešlo o zhromaždenie vopred zvolané ako zhromaždenie podľa zákona o zhromažďovacom práve. Pre podrobnosti ku spontánnym zhromaždeniam odkazujeme na komentár k § 15.

⁵³ Porov. § 6 ods. 7 komentovaného zákona.

⁵⁴ Porov. čl. 27 ods. 1 Ústavy SR.

Ak v prípade „zhromaždenia“ nemožno hovoriť o naplnení účelu, ktorý je predpokladaný v komentovanom ustanovení, vo všeobecnosti nepôjde, ako sme už naznačili, o zhromaždenie v zmysle zákona o zhromažďovacím práve [pre podrobnosti pozri aj komentár k odseku 3 a predovšetkým komentár k § 2, ktorého ustanovenie písm. c) určuje, že za zhromaždenia podľa komentovaného zákona sa nepovažujú „iné zhromaždenia neslúžiace účelu uvedenému v § 1 ods. 2“].

K pojmovému vymedzeniu zhromaždenia

Účel výkonu práva pokojne sa zhromažďovať, ktorý je predmetom § 1 ods. 2, **predstavuje jeden z pojmových znakov zhromaždenia**. Ani komentovaný zákon a ani Ústava SR pojem „zhromaždenie“, ktorým sa má na mysli zhromaždenie podľa ústavného článku 28, resp. podľa § 1 komentovaného zákona, síce nedefinujú, no s prihliadnutím na vymedzený účel, ako aj s prihliadnutím na existujúcu domácu i zahraničnú ústavnoprávnu doktrínu, **možno zhromaždenie vymedziť najmä prostredníctvom nasledujúcich pojmových znakov:**

- (1) súčasná prítomnosť alebo stretnutie viacerých fyzických osôb (účastníkov zhromaždenia) na jednom mieste;
- (2) existencia psychickej väzby medzi účastníkmi zhromaždenia týkajúca sa účelu výkonu zhromažďovacieho práva;
- (3) prejavovanie účelu výkonu zhromažďovacieho práva a zhromaždenia smerom navonok a
- (4) pokojný charakter zhromaždenia.

Ad (1): Keďže, ako sme už uviedli v úvode k tejto publikácii, výkon zhromažďovacieho práva má kolektívny charakter, o zhromaždení nemožno hovoriť v prípade, pokiaľ by malo ísť len o činnosť jednej osoby. Pokiaľ ide o počet osôb nevyhnutných pre to, aby sme o zhromaždení mohli vôbec hovoriť, možno sa stretnúť tak s požiadavkou na minimálne tri osoby,⁵⁵ ako aj so všeobecnejšou požiadavkou len „viacerých“ osôb.⁵⁶ Hraničná situácia, kedy by bolo potrebné riešiť, či dve osoby skutočne predstavujú zhromaždenie, je však málo pravdepodobná. V praxi sa totiž stretávame spravidla s oveľa väčším počtom účastníkom. V každom prípade však platí, že ak by sa určitom mieste „vyskytla“ len jedna osoba, nemožno hovoriť o zhromaždení alebo o výkone zhromažďovacieho práva, a to ani v prípade, ak by konanie takejto osoby napĺňalo účel výkonu zhromažďovacieho práva. V takom prípade by išlo len o individuálny výkon práva na slobodu prejavu.

Ad (2): Na to, aby sme o súčasnej prítomnosti viacerých osôb na jednom mieste mohli hovoriť ako o zhromaždení, je nevyhnutné aj to, aby prítomnosť dotknutých osôb nebola náhodná. Náhodný zhhluk osôb totiž nie je zhromaždením. Naopak, o zhromaždení a o výkone zhromažďovacieho práva možno hovoriť len v prípade, pokiaľ stretnutie dotknutých osôb nie je náhodné a všetky z nich sa súčasne na danom mieste nachádzajú práve z dôvodu, že chcú realizovať účel zhromažďovacieho práva, čiže účel, ktorý sme vymedzili na predchádzajúcich riadkoch. Zhromaždenie teda musí spájať určitá spoločná myšlienka, ku ktorej sa viaže prítomnosť jeho účastníkov, ktorú možno považovať za „účel

⁵⁵ Porov. napr. FRIDRICH, B. a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 106 a tam cit. rozhodnutie poľského ústavného tribunálu.

⁵⁶ Porov. napr. JAMBOROVÁ, K., POTMĚŠIL, J. *Zákon o práve shromažďovacím. Praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 17 a tam uvedenú judikatúru NSS ČR.

zhromaždenia“, ktorý má byť súčasťou oznámenia o zvolaní zhromaždenia.⁵⁷ V opačnom prípade by mohlo ísť o súčasné uplatňovanie „jednoduchého“ práva na slobodu prejavu náhodne viacerými osobami na jednom mieste, resp. vo vzájomnej blízkosti. Ak by pojmovým znakom zhromaždenia nebola práve (aj) predmetná psychická väzba medzi jeho účastníkmi týkajúca sa účelu zhromaždenia, samostatná (ústavná i zákonná) úprava práva pokojne sa zhromažďovať, popri všeobecne chápanej slobode prejavu, by bola v podstate zbytočná. Identifikácii súčasnej prítomnosti viacerých osôb na jednom mieste ako zhromaždeniu v zmysle komentovaného zákona síce výrazne napomáha napríklad to, že účasť osôb je organizovaná prostredníctvom zvolávateľa zhromaždenia a jeho organizátorov, no zvolanie zhromaždenia nie je vždy nevyhnutné. Teória i prax totiž pozná a akceptuje aj tzv. spontánne zhromaždenia, ktorým sa venujeme v komentár k § 15.

Aj napriek tomu, že súčasná prítomnosť viacerých osôb na jednom mieste bez ich psychickej väzby týkajúcej sa účelu predpokladaného v § 1 ods. 2 komentovaného zákona nebude zhromaždením, treba dodať, že podstatným znakom zhromaždení je aj **anonymita ich účastníkov**.⁵⁸ Všetci a ani podstatná časť účastníkov zhromaždenia sa totiž nemusia navzájom poznať.⁵⁹ Práve naopak, istý pocit anonymity, resp. možnosť vyjadriť svoj názor do značnej miery anonymne, čo zhromaždenie pozostávajúce z niekoľkých desiatok, stoviek či dokonca tisícok osôb umožňuje, predstavuje často dôvod, prečo sa jednotlivec rozhodne zhromažďovacie právo realizovať. Individuálne využívanie slobody prejavu je totiž z povahy veci často spojené s neanonymitou dotknutej osoby, čo ju od využívania svojich politických práv neraz môže, prinajmenšom do určitej miery, odradiť, a to najmä v prípadoch, kedy by názor dotknutej osoby nemal byť konformný s názorom väčšiny. Práve naopak, kolektívne využívanie slobody prejavu a prezentovanie názoru, ktorý zdieľa výrazná väčšina spoločnosti, v praxi nemusí mať zmysel, najmä pokiaľ by účastníci zhromaždenia chceli presadiť určitú zmenu v spoločnosti.

Anonymita účastníkov zhromaždenia však nemá absolútny charakter. Komentovaný zákon napríklad predpokladá povinnosť účastníka zhromaždenia nemať zakrytú svoju tvár spôsobom, ktorý by znemožňoval jeho identifikáciu v prípade, ak sa proti nemu vykonáva služobný zákrok príslušníkom Policajného zboru.⁶⁰ Požiadavka na deanonymizáciu účastníka, ako napovedá aj uvedený príklad, súvisí s ochranou iných verejných záujmov, ktoré sa môžu s realizáciou zhromažďovacieho práva dostať do konfliktu. V prípade jej primeranosti ju možno považovať za ústavne akceptovateľnú.⁶¹ Znak anonymity tiež nemusí byť prítomný na všetkých druhoch zhromaždení predpokladaných v zákone o zhromažďovacom práve. Z povahy veci bude tento znak chýbať v prípade zhromaždení usporadúvaných

⁵⁷ Porov. § 5 ods. 2 písm. a) komentovaného zákona.

⁵⁸ Zhodne napr. aj FRIDRICH, B. a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 112.

⁵⁹ Nemusi to však platiť vždy. Skupina osôb tvoriacich zhromaždenie totiž môže byť istým spôsobom inštitucionalizovaná. Príkladom môže byť zhromaždenie zvolané politickou stranou alebo politickým hnutím.

⁶⁰ Porov. § 7 ods. 4 komentovaného zákona.

⁶¹ Pre podrobnosti k povinnostiam účastníkov zhromaždenia pozri komentár k § 7, pre kritiku zákonnej úpravy týkajúcej sa povinnosti účastníka zhromaždenia odkryť si tvár pozri napr. ĽALÍK, T. Súčasné problémy zhromažďovacieho práva na Slovensku. In *Justičná revue*. 2008, č. 11, s. 1533.

v obydlíach občanov a najmä v prípade zhromaždení menovite pozvaných osôb.⁶² Anonymita sa, samozrejme, nevzťahuje ani na zvolávateľa zhromaždenia, ktorého identita musí byť z povahy veci, pokiaľ má byť povinnosť oznámiť zvolanie a konanie zhromaždenia vykonateľným spôsobom splnená, známa.

Ad (3): Aby sme mohli hovoriť o zhromaždení, je tiež nevyhnutné, aby účel výkonu zhromažďovacieho práva bol účastníkmi zhromaždenia aj prejavovaný navonok. Samozrejme, nie je nevyhnutne potrebné aby sa každý jeden účastník zhromaždenia na zhromaždení podieľal aj aktívne, či už rečnickým prejavom na tribúne, pokrikmi či diskusiou s ostatnými účastníkmi. Postačuje, ak účel zhromaždenia je navonok prejavovaný jeho účastníkmi ako celkom. Súčasná prítomnosť viacerých osôb na jednom mieste teda nebude zhromaždením, pokiaľ psychická väzba týkajúca sa účelu stretnutia dotknutých osôb zostane takpovediac len v „hlavách“ účastníkov.

Ad (4): A napokon, o zhromaždení ako výkone práva pokojne sa zhromažďovať možno hovoriť jedine v prípade, pokiaľ má zhromaždenie pokojný charakter. Pokojný charakter totiž, na rozdiel od ostatných vymedzených pojmových znakov, výslovne vyplýva tak z § 1 ods. 1 komentovaného zákona, ako aj z čl. 28 ods. 1 Ústavy SR a relevantných ustanovení medzinárodných zmlúv. Ak by aj súčasná prítomnosť viacerých osôb na jednom mieste spĺňala požiadavku na psychickú väzbu týkajúcu sa účelu, ako aj požiadavku na prejavovanie tohto účelu smerom navonok, o zhromaždenie chránené inštitútom základného práva (ľudského práva) pokojne sa zhromažďovať by nešlo v prípade jeho nepokojného charakteru. Voči účastníkom nepokojného zhromaždenia preto napríklad možno zo strany orgánov verejnej moci zasiahnuť a zhromaždenie rozpustiť či rozohňať, a to bez splnenia podmienok, ktoré sa vyžadujú pre zásah do výkonu práva *pokojne* sa zhromažďovať.

O čosi náročnejšie však už je určenie toho, **kedy zhromaždenie ešte má a kedy naopak už nemá pokojný charakter**. Ako určitú interpretačnú pomôcku možno vziať do úvahy aj ustanovenia § 10 vymedzujúce dôvody zákazu zhromaždenia. Jedným z takýchto dôvodov je aj to, že účel zhromaždenia smeruje k výzve dopúšťať sa násilia. Zhromaždenie preto určite nemožno označiť za pokojné, pokiaľ sa jeho účastníci dopúšťajú násilia. O pokojnom zhromaždení preto nemožno hovoriť vtedy, pokiaľ by neprebiehala s rešpektom voči fyzickej integrite osôb a rovnako aj voči majetku, či už súkromnému alebo verejnému.⁶³ Pre absenciu pokojného charakteru zhromaždenia však, podľa nášho názoru, nemusí k fyzickému násiliu nevyhnutne vždy dôjsť. Možno totiž akceptovať aj taký výklad, kedy o pokojnom charaktere zhromaždenia nemožno hovoriť ani v prípade, pokiaľ by sa účastníci zhromaždenia dopúšťali hrozby násilia. V prospech takeého záveru svedčí, okrem iného, aj to, že zákon o zhromažďovaní práve účastníkom zhromaždenia ukladá zákaz mať pri sebe predmety, ktorými možno ublížiť na zdraví, ak možno zo správania účastníkov usudzovať, že taký predmet sa má použiť na hrozbu násilím.⁶⁴ V tejto súvislosti treba spomenúť aj jedno z rozhodnutí poľského ústavného tribunálu,⁶⁵ v zmysle ktorého

⁶² Ide o zhromaždenia, pri ktorých neexistuje zákonná oznamovacia povinnosť (pre podrobnosti pozri komentár k § 4).

⁶³ FRIDRICH, B. a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 110. Prakticky zhodne aj BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2015, s. 137.

⁶⁴ Porov. § 7 ods. 3 komentovaného zákona.

⁶⁵ Rozhodnutie Ústavného tribunálu Poľskej republiky z 10. apríla 2004, sp. zn. Kp 1/04.

zhromaždenie nestráca svoj pokojný charakter ani vtedy, ak sa vyskytujú len jednotlivé incidenty alebo narušenia pokoja. Pokojným už zhromaždenie však nebude v prípade, ak sa tieto narušenia stanú vážnymi a v ich dôsledku dôjde k násiliu voči osobám alebo veciam. Poľský ústavný tribunál v citovanom rozhodnutí dodal, že pokojný charakter zhromaždenia nenaruša dokonca ani iniciovanie páchania trestných činov slovami či písomom, pokiaľ nedôjde k fyzickému násiliu. Ak by sme teda uznali, že na absenciu pokojného charakteru zhromaždenia postačí aj hrozba násilím, musí ísť o hrozbu dosahujúcu určitú intenzitu.

O narušení pokojného charakteru zhromaždenia ako celku nemožno hovoriť v prípade, pokiaľ by sa hrozby násilia alebo násilia dopustil len jeden alebo len niekoľko jeho účastníkov. Samozrejme, uvedené treba posudzovať v celom kontexte, okrem iného aj so zreteľom na celkový počet účastníkov. Ak by zhromaždenie malo napríklad desať účastníkov, z ktorých by sa násilia alebo jeho dostatočne relevantnej hrozby dopustilo päť, pochybnosti o absencii pokojného charakteru by asi neexistovali. Naopak, pokiaľ by takýchto päť „neprispôsobivých“ osôb bolo súčasťou zhromaždenia pozostávajúceho zo stoviek či tisícok osôb, závery by bol skôr opačný. Pre úplnosť treba tiež dodať, že pokojný či nepokojný charakter zhromaždenia sa môže vyvíjať. Zhromaždenie napríklad môže začať ako pokojné, no v jeho priebehu sa tento pokojný charakter vytratí, napríklad v dôsledku toho, že značný počet účastníkov zhromaždenia sa začne správať násilne (k prístupu ESLP k problematike pokojného, resp. nepokojného priebehu zhromaždenia, pozri aj komentár k § 7 ods. 1.

S komentovaným ustanovením úzko súvisí aj nasledujúce ustanovenie, t. j. ustanovenie odseku 3, ktorý sa venuje vybraným formám zhromaždení. Aj tieto osobitné formy zhromaždení však musia, ak majú byť subsumovateľné pod režim zákona o zhromažďovacom práve, spĺňať účel vymedzený v § 1 ods. 2 a ďalšie nami vymedzené pojmové znaky. Pre podrobnosti odkazujeme na komentár k odseku 3. Naopak, za zhromaždenia podliehajúce zákonu o zhromažďovacom práve sa nepovažujú zhromaždenia vymedzené v § 2, ktorý upravuje vymedzenie účelu zhromaždenia negatívnym spôsobom, a to aj napriek tomu, že by niektoré z priblížených pojmových znakov naplnení boli. Pre podrobnosti odkazujeme na komentár k § 2.

K odseku 3

Odsek 3 komentovaného paragrafu vymedzuje **formu niektorých zhromaždení**. V zmysle komentovaného ustanovenia sa za zhromaždenia podľa zákona o zhromažďovacom práve považujú aj (1) pouličné sprievody a (2) manifestácie. Uvedený výpočet treba však považovať za demonštratívny a nie za taxatívny. Komentované ustanovenie teda uvádza len niektoré formy zhromaždení, ktoré majú byť považované za zhromaždenia v zmysle zákona o zhromažďovacom práve. Tento výklad potvrdzuje aj používa spojka „aj“.

Z komentovaného ustanovenia vyplýva, že zhromaždením v zmysle zákona o zhromažďovacom práve nie sú len tzv. **statické** zhromaždenia, ale aj zhromaždenia, ktoré môžeme označiť za zhromaždenia **dynamické**. Zatiaľ čo v prípade statického zhromaždenia zúčastnené osoby viac-menej zotrvávajú na jednom mieste, napríklad na námestí, v prípade dynamického zhromaždenia sa jeho účastníci v priebehu zhromaždenia presúvajú, pričom tento **presun treba považovať za esenciálnu súčasť zhromaždenia**. Presun účastníkov totiž v istom zmysle multiplikuje efekt zhromaždenia.

Pouličný sprievod ako dynamické zhromaždenie bude azda najčastejšie spočívať v **pešom presune skupiny osôb**. Nie je pritom relevantné, či sa účastníci presúvajú po chodníku alebo po vozovke cestnej komunikácie. Ako konštatoval aj NSS ČR,⁶⁶ presun účastníkov zhromaždenia po vozovke implicitne vyplýva z povahy sprievodu ako dynamickej formy zhromaždenia. V opačnom prípade by len veľmi ťažko mohlo ísť o pouličný sprievod. Pouličný sprievod ako forma zhromaždenia podľa zákona o zhromažďovanom práve však nemusí spočívať len v pešom presune účastníkov. Ústavný súd SR napríklad potvrdil, že za zhromaždenie v zmysle zákona o zhromažďovanom práve treba považovať aj **hromadný prejazd cyklistov**.⁶⁷ V nadväznosti tento záver si možno položiť otázku, či by za dynamické zhromaždenie, čiže za zhromaždenie prebiehajúce vo forme pouličného sprievodu, bolo možné považovať aj **hromadný prejazd motorových vozidiel**. Máme za to, že ak by cieľ takého prejazdu spadal do rámca účelu, ktorý sa predpokladá v odseku 2, aj také podujatie by bolo možné považovať za zhromaždenie podľa zákona o zhromažďovanom práve. Platilo by to o to viac v prípade, ak by taká „akcia“ mala zvolávateľa, ktorý si splnil svoju oznamovaciu povinnosť.⁶⁸ Samozrejme, ak za zhromaždenie uznáme hromadný prejazd cyklistov či dokonca hromadný prejazd motorových vozidiel, treba rovnako pristupovať aj k presunu účastníkov zhromaždenia využívajúcich kolobežky, kolieskové korčule, skateboardy či iné podobné prostriedky.

Zhromaždenie nemusí mať výlučne statický alebo výlučne dynamický charakter. Máme za to, že komentovaný paragraf nebráni tomu, aby zhromaždenie **obe uvedené formy kombinovalo**. Predstaviteľné je preto napríklad to, že zhromaždenie začne ako pouličný sprievod a následne bude pokračovať v statickej forme, napríklad na námestí alebo inom verejnom priestranstve. Ideálne však je, aby informácia o takomto charaktere zhromaždenia bola súčasťou oznámenia o jeho zvolaní a konaní.

Aj keď to komentované ustanovenie výslovne neuvádza, na to, aby pouličný sprievod či manifestáciu bolo možné subsumovať pod režim zákona o zhromažďovanom práve je nevyhnutné, aby ich účel bol totožný s účelom vymedzeným v predchádzajúcom odseku 2. Ustanovenie odseku 3 preto treba vykladať systematicky v nadväznosti na § 1 ods. 2, aj keď je zaradené až za odsekom 2. **Pouličný sprievod alebo manifestácia preto budú považované za zhromaždenie podľa zákona o zhromažďovanom práve v prípade, ak ich účelom bude využívanie slobody prejavu** spôsobom, ktorý je vymedzený v odseku 2. Ako vhodnejšie by sa však javilo riešenie, ktoré po rozdelení spoločného štátu zvolil český zákonodarca. V súčasnosti platné české znenie zákona o zhromažďovanom práve totiž obsah komentovaného ustanovenia „prenieslo“ do odseku 2, v ktorom sa

⁶⁶ Porov. rozsudok NSS ČR z 5. septembra 2007, sp. zn. 5 As 26/2007.

⁶⁷ Porov. nález ÚS SR z 30. marca 2004, sp. zn. I. ÚS 193/03.

⁶⁸ V praxi existujú skúsenosti s akciami, ktoré spočívali v pomalej jazde automobilov, ktorej cieľom bolo, prostredníctvom spomalenia dopravy či dokonca až jej blokády, komunikovať politické názory a požiadavky účastníkov takejto akcie. Ako príklad možno uviesť akciu majiteľov fitnesscentier z mája 2020, ktorá sa konala v nadväznosti na opatrenia vlády týkajúce sa pandémie ochorenia COVID-19. Pre podrobnosti pozri napr. *Blokáda Bratislavy! Majitelia fitnesscentier chystajú protest*. [online] 22. 5. 2021 [cit. 2022-16-03]. Dostupné na: <<https://bratislava.dnes24.sk/majitelia-fitnesscentier-planuju-zablokovat-vjazd-do-bratislavy-362146>>. Takéto akcie, často z právneho hľadiska nesprávne označované za štrajk, môžu, za určitých okolností, naplniť znaky zhromaždenia v zmysle komentovaného zákona. Samozrejme, neznamená to, že ich účastníci sú v dôsledku realizácie svojho práva pokojne sa zhromažďovať takpovediac „oslobodení“ od iných povinností, ktoré im z právneho poriadku vyplývajú.