

Posouzení právní úpravy na úseku práva shromažďovacího

Anotace: Příspěvek přibližuje dílčí výsledky řešení výzkumného projektu „Identifikace a charakteristika vybraných sociogenních mimořádných událostí“ (DVÚ 2/3). Výsledky zde prezentovaného empirického šetření poukazují na existenci určitých výkladových problémů při aplikaci některých ustanovení zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím do praxe.

Klíčová slova: shromáždění, zákon o právu shromažďovacím.

Vědecká studie vychází z výsledků řešení dílčího výzkumného úkolů „**Identifikace a charakteristika vybraných sociogenních mimořádných událostí**“, který byl realizován v rámci výzkumného projektu Policejní akademie ČR v Praze **Analýza bezpečnostních rizik společnosti a jejich transfer do teorie bezpečnostních systémů** (plánovaný na léta 2011 – 2015), bylo realizováno empirické šetření s cílem posoudit adekvátnost úpravy shromažďovacího práva v České republice a poukázat na limity této právní úpravy. Metodologickým východiskem pro uvedené empirické šetření se stalo pojetí sociální reality a sociálních jevů, které tuto realitu určitým způsobem manifestují.¹

V úvodní fázi byla zevrubně analyzována stávající právní úprava tvořící legislativní rámec pro výkon tohoto práva (svobody). Předmětem analýzy se tudíž stal zejména zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále také ShrZ) a navazující předpisy. Speciální pozornost byla věnována zejména vazbám této právní normy na ústavní rovinu (především Listinu základních práv a svobod² a vyhlášené mezinárodní smlouvy, které jsou ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky³ součástí právního řádu České republiky). Důraz byl kladen také na judikaturu, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Na základě výsledků analýzy právního rámce, v němž dochází k realizaci tohoto práva, byla vytipována taková ustanovení zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, jejichž aplikace se jeví v praxi jako problematická. Některé z těchto výkladových problémů pak byly zohledněny v dotazníkovém šetření, jehož respondenty se stali zástupci obecních úřadů kompetentní k přijetí oznámení o konání shromáždění, posouzení a rozhodování o jeho zákazu či rozpuštění shromáždění na místě (ve smyslu § 2a zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím). Výsledky empirické sondy do názorů zaměstnanců obecních úřadů, jimž zákon svěřuje do působnosti rozhodovat ve věcech realizace shromažďovacího práva, přináší tento příspěvek.

1. Dotazníkové šetření a jeho parametry

Představitelé obcí (zaměstnanci obecního úřadu, kteří mají na starosti agendu shromažďovacího práva ve smyslu § 2a zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím) byli formou ankety požádáni o vyjádření názorů na následující otázky:

¹ ŠUGÁR J. Identifikace a charakteristika vybraných negativních sociálních jevů jako potenciálních hrozeb. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2012, zvl. č., díl I., s. 179-180.

² Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky v platném znění.

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v platném znění.

Myslíte si, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (v platném znění) je dostatečně transparentní v těchto bodech:

1. možnost úřadu zkoumat skutečný účel shromáždění, liší-li se podle názoru úřadu od účelu uvedeného v oznámení svolavatele o konání shromáždění (případně shromáždění zakázat z důvodů uvedených v § 10 odst. 1 ShrZ, jestliže směřování k výzvám zde uvedeným nevyplývá apriori z oznámení);
2. možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s jiným dříve ohlášeným shromážděním podle § 10 odst. 2 písm. b) ShrZ, jedná-li se kontrademonstraci;
3. možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s akcí komerčního typu (kulturní, zábavní, společenskou, sportovní apod.), která nespadá do režimu zákona o právu shromažďovacím, ale byla úřadu známa dříve než ohlášené shromáždění (organizátor akce řešil s úřadem příslušná povolení podle zvláštních právních předpisů);
4. možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s náboženským shromážděním, které má výjimku z oznamovací povinnosti vůči úřadu, avšak, vzhledem k tomu, že jde v dané obci o tradiční každoroční shromáždění, úřad o jeho konání ví;
5. možnost rozpustit shromáždění z důvodu, že jsou jeho účastníci maskováni, ačkoli nedochází k jinému protiprávnímu jednání z jejich strany;
6. Jsou sankce (pokuty) za přestupky proti právu shromažďovacímu dostatečně vysoké a adekvátní současným podmínkám?
7. Bylo by vhodné, podle Vašeho názoru, zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, novelizovat?

Odpovědi byly strukturovány do čtyřstupňové škály (ano, spíše ano, spíše ne, ne).

Distribuce dotazníků (celkem 200) byla provedena na naši žádost cestou Svazu měst a obcí České republiky tak, aby vybrané obce zahrnuly všechny kraje České republiky a všechny typy obcí. Z celkového počtu oslovených 200 obcí odpovědělo na distribuovaný dotazník celkem 27 obcí ze všech krajů ČR. Výběrový soubor zahrnoval obce do 500 obyvatel – 12 %, 500 – 3000 obyvatel – 31 %, 3000 – 10 000 obyvatel – 23 %, 10 000 – 50 000 obyvatel – 15 %, 50 000 – 100 000 obyvatel – 16 %, nad 100 000 obyvatel – 3 %. Respondenti reprezentovali všechny typy obcí, tzn., obce s rozšířenou působností (46 %), obce s pověřeným obecním úřadem (17 %) a obce základního typu (37 %).⁴ Návratnost dotazníků činila 13,5 %.

Odpovědi respondentů na položené otázky uvádíme níže spolu s grafickým vyjádřením a slovním komentářem.

1. 1 Možnost úřadu zkoumat skutečný účel shromáždění

Z analýzy právních předpisů a dostupné judikatury vyplynulo, že interpretací zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím apriori nelze dovodit pravomoc úřadu (ve smyslu § 2a) zkoumat skutečný účel shromáždění, liší-li se podle názoru úřadu od účelu uvedeného v oznámení svolavatele o konání shromáždění (případně shromáždění zakázat z důvodů

⁴ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností v platném znění a zákon č. 128/2000 Sb., obcích (obecní zřízení) v platném znění.

uvedených v § 10 odst. 1, jestliže směřování shromáždění k výzvám zde uvedeným nevyplyvá apriori z podaného oznámení). Na základě tohoto předpokladu byla respondentům předložena (níže uvedená) první otázka.

Otázka č. 1: *Myslíte si, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (v platném znění) je dostatečně transparentní v těchto bodech:*

- možnost úřadu zkoumat skutečný účel shromáždění, liší-li se podle názoru úřadu od účelu uvedeného v oznámení svolavatele o konání shromáždění, případně shromáždění zakázat z důvodů uvedených v § 10 odst. 1, jestliže směřování k výzvám zde uvedeným nevyplyvá apriori z oznámení?

V České republice je svolavatel povinen shromáždění písemně oznámit obecnímu úřadu, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat, a to tak, aby úřad obdržel oznámení o konání shromáždění alespoň pět dnů předem⁵. Úřad má po doručení platného oznámení o konání shromáždění tři pracovní dny na to, aby posoudil, zda neexistují v konkrétním případě důvody pro apriorní zákaz takového shromáždění. Zakázat shromáždění před jeho konáním lze pouze ze zákonem⁶ taxativně vymezených důvodů, za situace, kdy lze některý z těchto důvodů aplikovat na daný konkrétní případ, přičemž úřad musí být schopen prokázat přítomnost důvodů, na něž se odvolává, ať už přímým důkazem či řetězcem nepřímých důkazů, neboť nese v této věci důkazní břemeno.

Úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je tedy obligatorně zakáže, jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů; k výzvě dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti či jinak porušovat ústavu⁷ a zákony. Směřuje-li oznámený účel k těmto výzvám, tedy, je-li z účelu (který je obligatorní součástí písemného oznámení o konání shromáždění podaného svolavatelem úřadu) patrné a prokazatelné, že směřuje k těmto výzvám, úřad shromáždění zakázat musí⁸.

Ustanovení § 10 odst. 1 ShrZ však hovoří o „oznámeném“ účelu, z něhož úřad usuzuje, že dané shromáždění směřuje k zákonem předvídaným a zakázaným výzvám. V praxi se dnes však již téměř nevyskytují případy, kdy by účel shromáždění uvedený v oznámení byl závadný, neboť osoby svolávající shromáždění mají potřebné právní vědomí a v případě potřeby uvedou do oznámení účel fiktivní, právně nezávadný.

Formulace první otázky tak reaguje na skutečnost, že při použití standardního výkladu⁹ ustanovení § 10 odst. 1 ShrZ není možné posuzovat skutečný účel shromáždění, liší-li se podle názoru úřadu od oznámeného (fiktivního). Nejvyšší správní soud¹⁰ však úřadu přiznal v souladu s teleologickým výkladem zákona možnost posuzovat skutečný účel shromáždění. K nadstandardním metodám výkladu zákona¹¹, k nimž patří i výklad

⁵ Úřad může v odůvodněných případech přijmout oznámení i v kratší lhůtě. K oznámení, které svolavatel podá dříve než šest měsíců přede dnem konání shromáždění, se však nepřihlíží.

⁶ § 10 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím v platném znění.

⁷ Myšleno ve smyslu ústavního pořádku.

⁸ Pokud by tak následkem nedbalosti neučinil, ztížil by podstatně zástupci úřadu jeho roli na místě, neboť na shromáždění, které podléhá oznamovací povinnosti, může úřad vyslat svého zástupce s pravomocí takové shromáždění na místě rozpustit, mimo jiné z důvodu, že se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu, a to takovým způsobem, že v průběhu shromáždění nastaly okolnosti, které by odůvodnily jeho zákaz podle § 10 odst. 1.

⁹ Jazykový (gramaticko – sémantický), logický, systematický.

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č.j. 8 As 7/2008 – 116.

¹¹ Historický, teleologický-axiologický, komparativní.

teleologický – axiologický, by se ovšem principiálně mělo přistupovat až v případech, kdy standardní výklad nedostačuje, je nejednoznačný a umožňuje dvojí interpretaci, což ovšem není tento případ, neboť prostor pro interpretaci pojmu „oznámený účel“ je poměrně úzký¹². I když prvorepublikový trend ve výkladu zákonů opírající se výslovně o jazykový výklad¹³ je dnes do značné míry vývojem evropské právní vědy a zejména rozvojem ústavního soudnictví překonán¹⁴, nelze jej zcela ignorovat.

První předpoklad tedy odrážel názor, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím neformuluje jednoznačně pravomoc úřadů zkoumat skutečný účel shromáždění, liší-li se podle názoru úřadu od účelu uvedeného v oznámení svolavatele o konání shromáždění, případně pravomoc shromáždění zakázat z důvodů uvedených v § 10 odst. 1, jestliže směřování k výzvám zde uvedeným nevyplývá apriori z oznámení, resp. standardním výkladem právní normy, nelze tuto pravomoc úřadu dovodit.

Z analýzy odpovědí dotázaných zástupců obecních úřadů vyplynulo, že většina z nich považuje zákon v otázce interpretace možnosti úřadu zkoumat skutečný účel shromáždění za netransparentní. Přehled základních četností odpovědí je uveden v následující tabulce.

Tab. č. 1 Transparentnost zákona č. 84/1990 Sb. z hlediska možnosti úřadu zkoumat skutečný účel shromáždění

Otázka č. 1		Počet	%
1.	Ano	2	8
2.	Spíše ano	6	22
3.	Spíše ne	13	48
4.	Ne	6	22
Celkem		27	100

Z údajů v tabulce vyplývá, že téměř tři čtvrtiny dotázaných představitelů obcí se domnívá, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím není dostatečně transparentní v otázce, zda úřadu svěřuje pravomoc zkoumat skutečný účel shromáždění, liší-li se podle názoru úřadu od účelu uvedeného v oznámení (případně shromáždění zakázat z důvodů uvedených v § 10 odst. 1, jestliže směřování k výzvám zde uvedeným nevyplývá apriori z oznámení). Pouze zástupci dvou obcí vyjádřili jednoznačně názor, že je v tomto ohledu zákon transparentní dostatečně. Lze tedy konstatovat, že 70 % respondentů vnímá možnosti obecního úřadu zkoumat skutečný účel shromáždění (v případech, kdy se úřad domnívá, že v oznámení je uveden účel fiktivní, a na základě přijatých závěrů rozhodnout o zákazu shromáždění před jeho konáním) jako nedostatečně či neuspokojivě zákonem upravené.

¹² Navíc teleologický výklad stojí na velmi subjektivním pojetí orgánu aplikace a vede v podstatě k tvorbě nového práva, což může znamenat narušení právní jistoty.

¹³ „Pro interpretaci zákona rozhodné jest jediné to, co zákonodárce jako svou vůli v zákoně samém projevil; k motivům, které v tomto projevu výrazu nedošly, a jež také podle zásad interpretačních nelze z něho vyčísti, přihlížeti není možno“. In: KÜHN, Zdeněk. K výkladu shromažďovacího práva německým Spolkovým ústavním soudem; k interpretaci trestněprávních norem a otázce hranic ústavně konformní interpretace zákona. *Jurisprudence*. 2000, roč. II, č. 6-7, s. 9.

¹⁴ KÜHN, Z. K výkladu shromažďovacího práva německým Spolkovým ústavním soudem; k interpretaci trestněprávních norem a otázce hranic ústavně konformní interpretace zákona. *Jurisprudence*. 2000, roč. II, č. 6-7, s. 9.

Můžeme tedy oprávněně předpokládat, že s určitou mírou pravděpodobnosti i další zástupci obecních úřadů budou zastávat názor, že ustanovení § 10 odst. 1 ShrZ neposkytuje dostatečný návod, na základě jakých parametrů a z jakých hledisek lze zkoumat skutečný účel shromáždění, liší-li se podle názoru úřadu od účelu uvedeného svolavatelem v oznámení, neboť standardním výkladem právní normy lze dovodit, že úřad může posuzovat pouze účel uvedený v oznámení. Pochybnosti se tedy vztahují také k důkazní hodnotě úřadem zjištěných poznatků, které potvrzují závadnost účelu a jimiž úřad odůvodní rozhodnutí o zákazu shromáždění. Tyto musí tvořit souvislý, uzavřený řetěz (byť nepřímých) důkazů, které potvrzují závadnost účelu, a žádný z nich nesmí svědčit o opaku.

1.2 Možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s kontrademonstrací

Z analýzy právní úpravy na úseku práva shromažďovacího vyplynulo, že interpretací zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím nelze dovodit možnost úřadu (ve smyslu § 2a) rozhodnout se, zda zakáže shromáždění z důvodu kolize s jiným, dříve ohlášeným, shromážděním, jedná-li se o kontrademonstraci. Na základě tohoto tvrzení byla respondentům položena druhá otázka.

Otázka č. 2: *Myslíte si, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (v platném znění) je dostatečně transparentní v těchto bodech:*

- možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s jiným dříve ohlášeným shromážděním podle § 10 odst. 2 písm. b) ShrZ, jedná-li se kontrademonstraci?

Druhý předpoklad vycházel z teze, že zákon úřadu nesvěřuje diskreční pravomoc rozhodnout se, zda později ohlášené shromáždění plánované do stejného místa a času zakáže či nikoli, ačkoli se jedná o kontrademonstraci. Výkladem ustanovení § 10 odst. 2 lze dovodit, že úřad je povinen při naplnění zákonem stanovených předpokladů (jedná se o úřadu později ohlášené shromáždění do téhož místa a času za předpokladu, že mezi svolavatelem nedošlo k dohodě o úpravě doby konání) shromáždění zakázat a už nezkoumá (nemá pravomoc zkoumat), zda se jedná o kontrademonstraci. Především nemá právo udělat v tomto případě výjimku a kontrademonstraci nezakázat. Přitom je logické, že kontrademonstrace, aby neztratila svůj význam, se musí konat na stejném místě a ve stejném čase jako dříve ohlášené shromáždění, protože je reakcí na toto shromáždění. Tento názor potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (např. ESLP, Öllinger proti Rakousku, RoESLP 1/2007) a odvolává se přitom na účel shromáždění, jímž je podnítit veřejnou diskusi o otázkách celospolečenského významu. Názorová konfrontace se tedy předpokládá, neboť otevřená diskuse je základním stavebním kamenem demokracie.

Analýza údajů získaných dotazníkovým šetřením výše uvedené úvahy podporuje. Přehled odpovědí je uveden v následující tabulce a grafu.

Tab. č. 2 Transparentnost zákona č. 84/1990 Sb. v otázce diskreční pravomoci úřadu rozhodnout se, zda zakáže shromáždění z důvodu kolize s jiným dříve ohlášeným shromážděním, jedná-li se kontrademonstraci

Otázka č. 2		Počet	%
1.	Ano	0	0
2.	Spíše ano	6	22
3.	Spíše ne	8	30
4.	Ne	13	48
Celkem		27	100

Naprostá většina dotázaných zaměstnanců obecních úřadů (78 %) se domnívá, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, není dostatečně transparentní v možnostech úřadu rozhodnout se, zda zakáže (či nikoli) shromáždění ohlášené úřadu později do stejného místa a ve stejném čase, kdy se má na tomto místě konat jiné, dříve ohlášené, shromáždění, jedná-li se o kontrademonstraci. Ani jeden z respondentů nevyjádřil jednoznačně názor, že shromažďovací zákon je z tohoto hlediska transparentní a pouze 22 % dotázaných uvedlo, že považuje zákon za spíše transparentní. S vysokou mírou pravděpodobnosti tedy ustanovení § 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím neposkytuje obecním úřadům dostatečné vodítko k zacházení s kolizí dvou ohlášených shromáždění, jedná-li se o kontrademonstraci, a je v rozporu s trendy, které udává judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

1.3 Možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s akcí komerčního typu

Z analýzy právních předpisů vyplynulo, že v České republice není právními předpisy uspokojivě řešena kolize shromáždění v režimu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím s akcí komerčního typu (kulturní, sportovní apod.). Relevantnost tohoto názoru byla ověřena v rámci empirické sondy položením otázky třetí.

Otázka č. 3: *Myslíte si, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (v platném znění) je dostatečně transparentní v těchto bodech:*

- možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s akcí komerčního typu (kulturní, zábavní, společenskou, sportovní apod.), která nespadá do režimu zákona o právu shromažďovacím, ale byla úřadu známa dříve než ohlášené shromáždění (organizátor akce řešil s úřadem příslušná povolení podle zvláštních právních předpisů)?

Srovnáme-li situaci např. se Slovenskou republikou, zjistíme, že slovenská právní úprava¹⁵ uvádí jako jeden z obligatorních důvodů k zákazu shromáždění jeho kolizi s veřejnou kulturní nebo sportovní akcí. Problém lze v případě České republiky spatřovat ve skutečnosti, že požadavky na akce komerčního typu nejsou v českém právním řádu řešeny samostatným právním předpisem (či více předpisy, tak jako je tomu na Slovensku¹⁶) a organizátor takové akce pak vstupuje do kontaktu často s jiným subjektem, než tím, který vykonává působnost ve věcech shromažďovacího práva¹⁷ (např. v hl. m. Praze převzal působnost „úřadu“ ve smyslu

¹⁵ § 10 odst. 2 písm. c) zákona č. 84/1990 Zb., o zhromažďovanom práve v platnom znení.

¹⁶ Zákon SNR č. 96/1991 Zb., o verejných kultúrnych podujatiach v platnom znení; zákon č. 479/2008 Z. z., o organizovaní verejných telovýchovných podujatí, športových podujatí a turistických podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

¹⁷ Podle § 2a zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím v platném znění působnost ve věcech práva shromažďovacího vykonává v přenesené působnosti obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat (popř. pověřený obecní úřad, krajský úřad nebo Ministerstvo vnitra v zákonem vymezených případech).

§ 2a shromažďovacího zákona za jednotlivé městské části Magistrát hl. m. Prahy, avšak organizátor komerční akce bude vstupovat do jednání s úřadem městské části, bude-li si chtít pronajmout určité místo ke komerčním účelům), tudíž se „úřad“, který přijme oznámení o konání shromáždění podle § 5 shromažďovacího zákona, o kolizi s oznámenou kulturní, sportovní či jinou podobnou akcí ohlášenou do stejného místa v daný čas, nemusí teoreticky vůbec dozvědět. Roztříštěnost právní úpravy vztahující se k pořádání akcí komerčního typu v České republice samozřejmě nepřispívá ani k právní jistotě organizátorů takových akcí a jejich organizátoři jsou v podstatě touto situací znevýhodněni vůči shromážděním v režimu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Slovenskou úpravu lze v tomto ohledu vnímat jednoznačně pozitivně, neboť i organizátor akce komerčního typu, který (oproti svolavateli, jenž svolá shromáždění v režimu zákona o právu shromažďovacím) musí požádat vlastníka pozemních komunikací (v Praze hl. m. Prahu, případně jeho pověřeného správce – Technickou správu komunikací hlavního města Prahy) o pronájem příslušné komunikace, a také získat od silničního úřadu¹⁸ povolení k zvláštnímu užívání veřejného prostranství¹⁹, má jistě právo na to, aby jeho řádně oznámená komerční akce (veřejná produkce, kulturní, sportovní akce) nebyla rušena případnou kolizí se shromážděním ve smyslu zákona o právu shromažďovacím. Nelze totiž svobodu projevu, a s ní související právo vyjadřovat na veřejně přístupném místě své postoje a stanoviska k otázkám veřejného života spolu s jinými lidmi formou shromáždění, „nafukovat“ do té míry, že znemožní konání několik týdnů či měsíců²⁰ předem ohlášené akce komerčního typu, jejíž organizátor získal povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace²¹, jež mu byla k tomuto účelu pronajata²² (za pronájem komunikace pro pořádání veřejné akce se platí cena minimálně ve výši místního poplatku²³,

¹⁸ Např. pro území Pražské památkové rezervace (území městské části Praha 1) odbor dopravy a životního prostředí Úřadu městské části Praha 1.

¹⁹ Jeho žádost je posuzována především z hlediska dopadu veřejné akce na bezpečnost a plynulost silničního provozu. Součástí vydaného rozhodnutí jsou též podmínky, které je žadatel povinen při pořádání veřejné akce dodržet.

²⁰ Žádosti se podávají ve lhůtě alespoň 1 měsíce před započátkem akce, jedná-li se o akce s kratší dobou trvání (cca do 2 hodin), v případě akcí většího rozsahu či déletrvajících, které jsou posuzovány Komisí Rady hlavního města Prahy pro koordinaci aktivit na veřejných prostranstvích na území Pražské památkové rezervace, je nutné podat žádost alespoň dva měsíce před konáním akce.

²¹ Žádost o vydání rozhodnutí o zvláštním užívání pozemní komunikace musí mít následující přílohy: fotokopii výpisu z obchodního rejstříku ne starší 6 měsíců, jedná-li se o osobu právnickou, či fotokopii živnostenského listu ne starší 6 měsíců, jedná-li se o osobu fyzickou, v případě zastoupení žadatele plnou moc k vyzvednutí rozhodnutí, příp. vzdání se odvolání, okótovaný situační plán s přesným zákresem místa záboru, souhlas vlastníka, příp. správce dotčené komunikace – smlouva o pronájmu komunikace, SPZ vozů (vjezd na pěší zónu). *Praha.eu: portál hl. m. Prahy: pořádání veřejných akcí v centru Prahy* [online]. [cit. 20. 2. 2012]. Dostupné z:

http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/jak_si_zaridit_mhmp/akce_na_veřejnych_prostranstvich/jak_si_zaridit_mhmp-akce_na_veřejnych_prostranstvich-poradani_veřejnych_akci_v_centru_prahy.html

Žádost o pronájem komunikace k pořádání veřejné akce musí mít následující přílohy: fotokopii výpisu z obchodního rejstříku ne starší 6 měsíců, jedná-li se o osobu právnickou či fotokopii živnostenského listu ne starší 6 měsíců, jedná-li se o osobu fyzickou, v případě zastoupení žadatele notářsky ověřenou plnou moc, situační plán s zákresem použité plochy, včetně kót od fasády okolních domů, či jiných pevných bodů, náčrt přechodných zařízení, které budou v souvislosti s veřejnou akcí dočasně organizátorem umístěna, program (harmonogram) akce, počet a jména účinkujících, předběžné souhlasné stanovisko silničního úřadu (v případech, které určí odbor obchodních aktivit Magistrátu hlavního města Prahy dle charakteru veřejné akce). *Praha.eu: portál hl. m. Prahy: pořádání veřejných akcí v centru Prahy* [online]. [cit. 20. 2. 2012]. Dostupné z: http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/jak_si_zaridit_mhmp/akce_na_veřejnych_prostranstvich/jak_si_zaridit_mhmp-akce_na_veřejnych_prostranstvich-poradani_veřejnych_akci_v_centru_prahy.html

²³ Místní poplatek za užívání veřejného prostranství je na území hl. m. Prahy vybírán na základě zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích v platném znění, a obecně závazné vyhlášky HMP č. 5/2011 Sb., o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, ve znění obecně závazné vyhlášky HMP č. 22/2011 Sb., kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 5/2011 (s účinností od 1.1.2012).

za zvláštní užívání pozemní komunikace se platí místní a správní poplatky²⁴). Ne zcela totožně zřejmě vnímá tento střet MVČR, když uvádí: „*Při střetu práva shromažďovacího s jiným právem (např. právem z nájemní smlouvy) je třeba vážit (poměřovat) konkurující si práva a omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit za použití principu proporcionality. Právo shromažďovací je politické právo zaručené čl. 19 Listiny základních práv a svobod, má přednost před právem vyplývajícím z nájemní smlouvy. Při uzavírání nájemních smluv se obcím doporučuje zapracovat do těchto smluv rozvazovací podmínku, na jejím základě by smlouvou nebyly vázány, pokud by bylo na pronajatém veřejném místě oznámeno konání shromáždění.*“²⁵

Analýza výsledků dotazníkového šetření ukazuje, že ani pracovníci obecních úřadů nemají na tuto problematiku jednoznačný názor. Přehled odpovědí je uveden v následující tabulce.

Tab. č. 3 Transparentnost zákona č. 84/1990 Sb. z hlediska možnosti úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s akcí komerčního typu

Otázka č. 3		Počet	%
1.	Ano	3	11
2.	Spíše ano	6	22
3.	Spíše ne	10	37
4.	Ne	8	30
Celkem		27	100

Z uvedených četností odpovědí vyplývá, že dvě třetiny (67 %) zástupců obecních úřadů, kteří na tuto otázku odpověděli, se domnívá, že zákon není dostatečně transparentní v otázce možnosti úřadu zakázat shromáždění pro kolizi s akcí komerčního typu. Český shromažďovací zákon totiž kolizi s veřejnou kulturní či sportovní akcí nezná a neřeší. Naproti tomu třetina respondentů, kteří odpověděli na tuto otázku, tuto skutečnost nevnímá jako problematickou. Vzhledem ke skutečnosti, že se problém kolizí týká spíše měst, a to především větších (např. Brno, Praha), popř. regionů, kde jsou shromáždění extremistů častá z důvodu zájmu médií o určité problémové lokality a soužití majority s minoritou v těchto lokalitách, lze vyslovit domněnku, že mnoho obcí nemusí mít vůbec s řešením těchto problémů v praxi zkušenosti.

1.4 Možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s náboženským shromážděním

Z analýzy právních předpisů upravujících problematiku shromažďování v České republice vyplynulo, že interpretací zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím nelze dovodit možnost úřadu (ve smyslu § 2a) zakázat shromáždění z důvodu kolize s náboženským shromážděním, pokud nebylo úřadu náboženské shromáždění ohlášeno (náboženská shromáždění mají výjimku z oznamovací povinnosti dle § 4 odst. 1 písm. b) ShrZ). K posouzení adekvátnosti takových závěrů byla respondentům položena otázka č. 4.

Otázka č. 4: *Myslíte si, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (v platném znění) je dostatečně transparentní v těchto bodech:*

²⁴ Správní poplatek je vybírán dle sazebníku správních poplatků zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích v platném znění.

²⁵ MV ČR. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*. Praha: MVČR, 2009, s. 26.

- možnost úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s náboženským shromážděním, které má výjimku z oznamovací povinnosti vůči úřadu, avšak vzhledem k tomu, že jde v dané obci o tradiční každoroční shromáždění, úřad o jeho konání ví?

Náboženská shromáždění mají výjimku z ohlašovací povinnosti stanovené zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím podle § 4 odst. 1 písm. b), nejsou však vyňata z režimu shromažďovacího zákona.²⁶ Zákaz shromáždění z důvodu kolize se podle § 10 odst. 2 písm. b) zákona o právu shromažďovacím vztahuje pouze na kolizi s úřadu dříve ohlášeným shromážděním, nikoli tedy s náboženským shromážděním, jehož svolavatel využil zákonné výjimky z ohlašovací povinnosti. Lze tedy konstatovat, že úřad by se nad případným zákazem řádně ohlášeného shromáždění z důvodu kolize s náboženským shromážděním, o kterém ví, že se např. v obci každoročně uskutečňuje, neměl vůbec zamýšlet. Jiný názor má patrně Ministerstvo vnitra, když uvádí: „Dojde-li ke střetu náboženského shromáždění a shromáždění, které bylo oznámeno, je při určování dřívějšího shromáždění nutno použít analogii. I v tomto typu konfliktu má přednost dřívější shromáždění, pokud má však jedno, nebo i více z nich, výjimky z oznamovací povinnosti, nelze závěr o tom, které je dřívější, opřít o oznámení, ale musí se vycházet z jiných známých skutečností. Např. se tedy může jednat o tradiční církevní procesí, veřejnou mši, svěcení kaple, poutě, přičemž jde o shromáždění v obci obecně známé ...“²⁷ Zde však poměříme časovou posloupnost datem oznámení na straně jedné a velmi abstraktním „uvedením ve známost zejména svým pravidelným opakováním“ na straně druhé. Komu má být uvedené „tradiční“ náboženské procesí či jiné náboženské shromáždění známé a kolikrát po sobě muselo být ve stejné datum na stejném místě toto shromáždění konáno, aby bylo označeno jako „tradiční“ a dostatečně způsobilé založit výlučné právo v určitou dobu bez oznámení využívat určité místo s absolutní předností před řádně oznámenými shromážděními, to již uvedené stanovisko neřeší.

Přehledy odpovědí, jak tuto problematiku vnímají dotázaní respondenti, jsou uvedeny v následující tabulce.

Tab. č. 4 Transparentnost zákona č. 84/1990 Sb. z hlediska možnosti úřadu zakázat shromáždění z důvodu kolize s úřadu známým avšak neohlášeným náboženským shromážděním

Otázka č. 4		Počet	%
1.	Ano	0	0
2.	Spíše ano	6	22
3.	Spíše ne	10	37
4.	Ne	11	41
Celkem		27	100

Pouze 22 % respondentů se domnívá, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím je dostatečně transparentní v tomto ohledu. Celkem 78 % reprezentantů

²⁶ Shromáždění musí být oznamována úřadu s výjimkou shromáždění pořádaných církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutí a jiných průvodů a shromáždění sloužících k projevům náboženského vyznání.

²⁷ Stanovisko Ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění ze dne 28. 4. 2011. [online]. [cit. 15. 1. 2012]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-nekterym-aspektum-nabozenskych-shromazdeni-postupu-pri-kolizi-vice-shromazdeni-a-aplikaci-zakona-o-policii-behem-shromazdeni.aspx>>

obecních úřadů, kteří na tuto otázku odpověděli, se domnívá, že zákon není dostatečně transparentní v otázce možnosti úřadu zakázat shromáždění pro kolizi s náboženským shromážděním, pokud náboženské shromáždění nebylo obecnímu úřadu oznámeno. I v tomto případě lze tedy s vysokou mírou pravděpodobnosti očekávat, že i další zaměstnanci obecních úřadů řešící ve své praxi shromažďovací agendu budou zastávat názor, že shromažďovací zákon neřeší uspokojivě možnou kolizi shromáždění v režimu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím s náboženským shromážděním, jehož svolavatel ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) ShrZ využije výjimky z povinnosti shromáždění ohlásit úřadu.

1.5. Možnost úřadu rozpustit shromáždění z důvodu, že jsou jeho účastníci maskováni, ačkoli nedochází k jejich protiprávnímu jednání

Z analýzy právních předpisů a zkušeností bezpečnostních složek a dalších odpovědných orgánů vyplynulo, že pravomoc zástupce úřadu oznámené a nezakázané shromáždění na místě rozpustit z důvodu, že jeho účastníci mají obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci, není v praxi využívána pro domnělý rozpor s ústavněprávním pojetím základních lidských práv a svobod. Na základě zjištěných poznatků byla formulována pátá otázka.

Otázka č. 5: *Myslíte si, že zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (v platném znění) je dostatečně transparentní v těchto bodech:*

- možnost rozpustit shromáždění z důvodu, že jsou jeho účastníci maskováni, ačkoli nedochází k jinému protiprávnímu jednání z jejich strany?

„Zákaz maskování“ účastníků shromáždění spadajících do režimu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, upravuje § 7 odst. 4 tohoto zákona²⁸, přičemž nesplnění této povinnosti²⁹ (resp. neuposlechnutí zákazu) je přestupkem podle § 14 odst. 2 písm. d)³⁰, za nějž je možno uložit pokutu do výše 10.000 Kč. Krom toho je nesplnění povinnosti podle § 7 odst. 4 účastníky shromáždění důvodem (fakultativním) k možnému rozpuštění oznámeného³¹ (nezakázaného) shromáždění. V praxi se tento důvod k rozpuštění shromáždění neužívá pro jeho domnělý rozpor s široce vnímaným ústavněprávním pojetím základních práv a svobod a k rozpuštění shromáždění přistupuje zástupce úřadu až ve chvíli, kdy dochází i k jinému protiprávnímu jednání (je naplněn i některý z dalších důvodů pro rozpuštění shromáždění). Zákon totiž nedovoluje ve své současné podobě ve vztahu k maskování účastníků posuzovat charakter shromáždění, tj. stejně by mělo být přistupováno ke všem shromážděním spadajícím do režimu zákona o právu shromažďovacím. Pokud bychom se přidrželi standardního (tj. gramaticko-sémantického, logického a systematického) výkladu zákona, podle současné úpravy by tedy bylo nerozhodné, zda se jedná o karnevalový průvod (který spadá do režimu zákona o právu shromažďovacím podle § 1 odst. 3 jako „pouliční průvod“), shromáždění muslimských žen v burkách či pochod neonacistů maskovaných kuklami. V praxi tak dochází k tomu, že pouhé maskování účastníků, vzhledem ke sporně vnímané obhajitelnosti tohoto zákazu z ústavněprávního pohledu, není dostačujícím důvodem k rozpuštění shromáždění

²⁸ Účastníci shromáždění nesmějí mít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci.

²⁹ § 7 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím v platném znění řeší povinnosti účastníků shromáždění.

³⁰ Přestupku se dále dopustí ten, kdo jako účastník shromáždění má obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jeho identifikaci.

³¹ Neoznámené shromáždění z tohoto důvodu rozpustit nelze.

podle § 12 odst. 5 zákona a většinou se, samozřejmě podle povahy věci, neřeší ani jako přestupek proti zákonu o právu shromažďovacím s jednotlivými fyzickými osobami. Policie je v podstatě nucena „čekat“ na další protiprávní jednání účastníků, které lze nesporně vyhodnotit jako přestupek či trestný čin; samotné maskování, nedopouští-li se osoba jiného protiprávního jednání, většinou řešeno není. Současný výklad se s tímto problémem vyrovnává ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 104/2008, ve kterém Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že ne vždy musí být zaviněným jednáním fyzické osoby, které naplňuje formální znaky skutkové podstaty přestupku podle přestupkového zákona či jiné právní normy, která je *lex specialis* vůči přestupkovému zákonu, spáchán přestupek, neboť může chybět materiální stránka, tedy „společenská nebezpečnost“ takového jednání. *„Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“*³² Toto je jistě pravdivé tvrzení a netýká se jen přestupků proti právu shromažďovacímu, nicméně mělo by se jednat opravdu o individuální případy, v nichž přistoupí zcela konkrétní normou nepředvídané okolnosti a jistě by právní norma neměla být postavena tak, aby to byla běžná praxe a normou stanovený zákaz se tak zcela míjel svým účinkem. Většinou totiž naplněním formálních znaků skutkové podstaty zaviněným jednáním fyzické osoby, tedy tím, že popsané jednání je zákonem zakázáno, je naplněna i míra společenské nebezpečnosti dostačující k naplnění materiální stránky a dovození právní odpovědnosti přestupce (či pachatele trestného činu). Vychází se z předpokladu, že pokud už zákonodárce vymezil určité jednání jako trestné či (obecněji řečeno) natolik společensky závadné, aby jej definoval formálními znaky skutkové podstaty trestného činu či přestupku, poškozuje či minimálně ohrožuje takové jednání některý z chráněných zájmů společnosti, a tedy materiální stránka je naplněna. Případy, kdy jednání vykazující formální znaky přestupku za přestupek označeno není pro chybějící materiální stránku, by tudíž měly být ojedinělé, nikoli výkladovým pravidlem určité právní normy. Dřívější úprava (před pátou novelou zákona o právu shromažďovacím zákonem č. 274/2008 Sb.), která zakazovala maskování účastníků pouze, je-li proti nim veden zákrok policie, resp. nutnost jejich odmaskování v této situaci (obdobně řešeno na Slovensku), také neobstála v reálných podmínkách z důvodu nastalého zmatku, kterým je takový zákrok policie provázen. Navíc, jsou-li účastníci shromáždění, které zatím nevybočuje ze zákonné normy, maskování, je značně ztížena práce policistů, kteří takováto shromáždění monitorují a jsou zvyklí využívat své osobní znalosti při vyhodnocování rizikovitosti chování potenciálních přestupců, tedy na základě své několikaleté praxe vědí, kam, resp. na které osoby zaměřit svou pozornost. Nemluvě samozřejmě o tom, že právě vzhledem k často nepřehledným situacím při zákrocích je třeba využít takového záznamu po zákroku v rámci řešení dané situace s přestupcem, a záznam, kde je jasně zachycena podoba přestupce, pak může sloužit jako důkazní prostředek. Dalším z faktorů hovořících pro zákaz je také posilování identity se skupinou a pocitu anonymity, beztrestnosti a solidarizace davu s přestupci, které jsou maskováním účastníků podporovány.

Analýzou četností odpovědí dotázaných zástupců obecních úřadů byly získány následující poznatky (viz tabulka č. 5).

Tab. č. 5 Transparentnost zákona č. 84/1990 Sb. z hlediska možnosti úřadu rozpustit shromáždění z důvodu, že jsou jeho účastníci maskováni, ačkoli nedochází k jinému protiprávnímu jednání z jejich strany

³² Nejvyšší správní soud, sp. zn. 5 As 104/2008.

Otázka č. 5		Počet	%
1.	Ano	1	4
2.	Spíše ano	4	15
3.	Spíše ne	10	39
4.	Ne	11	42
Celkem		26 ³³	100

Celkem 81 % respondentů, kteří na tuto otázku odpověděli, se domnívá, že zákon není dostatečně transparentní v otázce možnosti úřadu rozpustit shromáždění z důvodu, že jeho účastníci mají obličej zakryt způsobem ztěžujícím či znemožňujícím jejich identifikaci, pokud nedojde k jinému protiprávnímu jednání z jejich strany. Pouze jeden respondent se jednoznačně domníval, že zákon je v otázce rozpuštění shromáždění z důvodu maskování jeho účastníků transparentní.

Poznatky získané empirickou sondou podporují předpoklad, že pravomoc zástupce úřadu oznámené a nezakázané shromáždění na místě rozpustit pouze z důvodu, že jeho účastníci mají obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci, není v praxi využívána.

S vysokou mírou pravděpodobnosti lze tedy očekávat, že ani další zástupci úřadů nebudou shledávat pouhé „maskování“ účastníků oznámeného a nezakázaného shromáždění jako dostatečný³⁴ důvod k jeho rozpuštění.

1.6 Adekvátnost sankcí (pokut) za přestupky proti právu shromažďovacímu

Po zvážení změny společenských podmínek a po porovnání sankcí stanovených za přestupky proti právu shromažďovacímu v sousedních zemích (Slovenská republika, Spolková republika Německo) byl učiněn závěr, že sankce (pokuty) za přestupky proti právu shromažďovacímu upravené zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím nejsou adekvátní současným společenskoekonomickým podmínkám, neodrazují od páčání těchto přestupků. Za účelem zjištění názorů zaměstnanců obecních úřadů kompetentních ve smyslu § 2a ShrZ byla do dotazníku zahrnuta šestá otázka.

Otázka č. 6: *Jsou sankce (pokuty) za přestupky proti právu shromažďovacímu dostatečně vysoké a adekvátní současným podmínkám?*

Ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím dovoluje za přestupky podle § 14 odst. 1 uložit pokutu až do výše 5.000 Kč, podle § 14 odst. 2 písm. a) a b) pokutu také do výše 5.000 Kč, za přestupky podle odst. 2 písm. c) a d) pokutu do výše 10.000 Kč, za přestupky podle odst. 2 písm. e) až g) pokutu do výše 7.000 Kč. Sankci za přestupek podle § 14 odst. 2 písm. h) normotvůrce při novelizaci shromažďovacího zákona opomněl³⁵ stanovit, tudíž je nutné aplikovat § 13 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích³⁶,

³³ Na tuto otázku odpovědělo pouze 26 respondentů, jeden respondent neodpověděl.

³⁴ Dobře obhajitelný při podání námitek účastníkem shromáždění k soudu.

³⁵ Původní vládní návrh zákona umožňoval za tento přestupek uložit pokutu až do výše 15.000 Kč, avšak komplexní novelizace zákona o právu shromažďovacím v roce 2002 neprošla Poslaneckou sněmovnou, a došlo tak pouze k dílčím změnám (třetí novela shromažďovacího zákona zákonem č. 259/2002 Sb., účinná od

který pamatuje na tyto případy možností uložit pokutu maximálně do výše 1.000 Kč, což naprosto neodpovídá významu zájmů chráněných tímto ustanovením. Otázka, zda by bylo možné v tomto případě aplikovat § 46 odst. 1 zákona o přestupcích a uložit při naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 14 odst. 2 písm. h) shromažďovacího zákona přestupci pokutu až do výše 30.000 Kč, je velmi sporná, neboť nikde není zakotvena povinnost „každého“ zdržet se takového jednání (tedy úmyslného rušení shromáždění, bránění ve výkonu práva shromažďovacího)³⁷. A nelze se pravděpodobně odvolávat ani na povinnost uloženou v § 7 odst. 1 ShrZ účastníkům shromáždění³⁸, neboť adresátem tohoto ustanovení je „každý“ ve smyslu „kdokoli“, nevyžaduje tedy specifické postavení účastníka daného shromáždění. Zabránit jinému úmyslně v podstatném rozsahu ve výkonu shromažďovacího práva může „kdokoli“, osoba třetí, která se daného shromáždění vůbec neúčastní. Obecně uložená povinnost nebránit výkonu shromažďovacího práva by tak musela být dovozována přímo z Listiny základních práv a svobod, která v čl. 19 deklaruje, že: „*právo pokojně se shromažďovat je zaručeno*.“ Zda by takto „extenzivní“ výklad obstál v soudní praxi při napadení daného rozhodnutí přestupcem (soudní řízení na základě žaloby proti rozhodnutí o přestupku u správního soudu) nelze předvídat. Shromažďovací zákon navíc ukládá svolavatelům v § 6 odst. 5 povinnosti, jejichž nesplnění není tímto právním předpisem sankcionováno vůbec a při aplikaci § 46 odst. 1³⁹ zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě) se dostáváme k možnosti uložit za nesplnění těchto povinností pokutu nepoměrně vyšší, než jaké stanoví shromažďovací zákon (do 30.000 Kč)⁴⁰. Vzhledem k několikanásobné výši pokuty, jež může být uložena podle tohoto ustanovení oproti sankcím, které stanoví za srovnatelně závažná či společensky nebezpečnější jednání shromažďovací zákon jako *lex specialis* vůči přestupkovému zákonu, se však nabízí otázka, zda normotvůrce tento následek skutečně zamýšlel a předvídal. Lze se domnívat, že skutkové podstaty přestupků na úseku práva shromažďovacího včetně sankcí, které je možno za tyto přestupky uložit, pravděpodobně normotvůrce nezamýšlel zakotvit do více právních předpisů, když v § 14 odst. 4 shromažďovacího zákona konstatuje, že: „*jinak o přestupku a jeho projednání platí obecné předpisy*“⁴¹, neboť by tento stav významně snižoval transparentnost a právní jistotu svolavatele a účastníků shromáždění. Lze se domnívat, že normotvůrce zde měl na mysli procesní úpravu a obecné náležitosti nutné

1. 7. 2002), přičemž novelizace § 14 odst. 3, který stanovuje sankce za přestupky uvedené v odst. 2, byla opomenuta.

³⁶ Přestupkový zákon je *lex generalis* vůči úpravě skutkových podstat přestupků v zákoně o právu shromažďovacím a také se použije subsidiárně pro řízení o přestupcích, neboť zákon o právu shromažďovacím specificky formy řízení o přestupku neupravuje.

³⁷ Tato skutková podstata, jelikož nespecifikuje konkrétně jednání, jímž se fyzická osoba může přestupku dopustit, stanoví poměrně přísná kritéria k jejímu naplnění. Osoba, která přestupek spáchá, není konkrétně určena, může jít o kohokoli (kdo je samozřejmě odpovědný ve smyslu obecné odpovědnosti za přestupek). Pro naplnění znaků skutkové podstaty je vyžadováno (v tomto jediném případě) zavinění úmyslné ve vztahu k jednání, kterým fyzická osoba v podstatném rozsahu neoprávněně zabránila ve výkonu shromažďovacího práva, tedy toto právo nemohlo být určitým subjektem v plném rozsahu realizováno. Ke spáchání tohoto přestupku může dojít např. blokací určitých míst oznámeného shromáždění za účelem znemožnění jinému konat tam shromáždění.

³⁸ Účastníci shromáždění jsou povinni dbát pokynů svolavatele a pořadatelů podle § 6 a zdržet se všeho, co by narušilo řádný a pokojný průběh shromáždění.

³⁹ Přestupkem je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21-45 (zákona č. 200/1990 Sb.), jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů.

⁴⁰ I když samozřejmě je na orgánu, který pokutu ukládá, zda využije horní hranice, či uloží pokutu ve výši adekvátní pokutám, které stanoví za přestupky shromažďovací zákon.

⁴¹ § 14 odst. 4 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím v platném znění.

k dovození odpovědnosti fyzické osoby za přestupek⁴². Je třeba dodat, že naplnit znaky skutkové podstaty přestupku proti právu shromažďovacímu může pouze osoba fyzická, nikoli právnická (oproti např. slovenské úpravě § 14a zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacím práve, který obsahuje úpravu tzv. jiných správních deliktů, a umožňuje tak „přísněji“ sankcionovat případy, kdy „přestupcem“ je právnická osoba, čemuž odpovídá i výše pokut⁴³). Jelikož i český shromažďovací zákon připouští, že svolavatelem může být právnická osoba (se sídlem na území České republiky), odpovědnost za jednání, které naplňuje formální znaky přestupku svolavatele (např. podle § 6 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím) by nesla osoba oprávněná jednat za právnickou osobu v této věci, což lze dovodit z § 6 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který stanoví, že za porušení povinnosti uložené právnické osobě odpovídá ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten, kdo dal k jednání příkaz. Pokuty uložené podle zákona o právu shromažďovacím jsou příjmem obce, neboť určení příjemce se odvíjí od správního orgánu, který o přestupku rozhodoval v prvním stupni a který pokutu uložil. Pokuty, které uložil orgán obce, jsou příjmem této obce.⁴⁴

Se současnou výší pokut souhlasí či spíše souhlasí pouze necelé dvě pětiny respondentů. Četnosti odpovědí na tuto otázku jsou uvedeny v tabulce č. 6.

Tab. č. 6 Adekvátnost sankcí (pokut) za přestupky proti právu shromažďovacímu

Otázka č. 6		Počet	%
1.	Ano	2	8
2.	Spíše ano	8	31
3.	Spíše ne	6	23
4.	Ne	10	38
Celkem		26 ⁴⁵	100

Celkem 61 % zástupců obecních úřadů, kteří na tuto otázku odpověděli, se domnívá, že pokuty⁴⁶ za přestupky proti právu shromažďovacímu nejsou, nebo spíše nejsou dostatečně vysoké a adekvátní současným společensko-ekonomickým podmínkám.

Poznatky získané výše uvedenou analýzou odpovědí respondentů podporují (jsou v souladu) uvedený předpoklad. Opravňují proto ke konstatování, že s vysokou mírou pravděpodobnosti také ostatní zaměstnanci obecních úřadů (kompetentní ve smyslu § 2a

⁴² Shromažďovací zákon neobsahuje vlastní procedurální pravidla pro projednávání přestupků, a je tedy nutné aplikovat na přestupky upravené v § 14 shromažďovacího zákona část třetí zákona o přestupcích týkající se věcné a místní příslušnosti správních orgánů k projednávání přestupků. Vedle toho se na projednávání přestupků upravených v § 14 shromažďovacího zákona podřídně aplikují i ustanovení obsažená ve správním řádu, neboť přestupkový zákon v části třetí, v § 51, výslovně zakotvuje subsidiární použití správního řádu v řízení o přestupcích. Také viz ČERNÝ, Petr a Markéta LEHKÁ. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 158, 168.

⁴³ Slovenská úprava umožňuje za jiné správní delikty právnických osob podle § 14a odst. 1 zákona č. 84/1990 Zb., o zhromažďovacím práve v platném znění uložit pokutu až do výše 663 eur (cca 16.790 Kč).

⁴⁴ § 13 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění. Také In: HORZINKOVÁ, Eva a Helena KUČEROVÁ. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 2. vyd. Praha : Leges, 2011, s. 73.

⁴⁵ Na uvedenou otázku odpovědělo pouze 26 z 27 respondentů.

⁴⁶ Za přestupek je možno ukládat podle shromažďovacího zákona pouze pokutu, jinak lze podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění jako sankci uložit také napomenutí.

zákonu č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím) vnímají sankce (pokuty) za přestupky proti právu shromažďovacímu jako neadekvátní současným společensko-ekonomickým podmínkám.

1.7 Možnosti novelizace zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

Z analýzy zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím a jeho aplikace do praxe vyplynulo, že tento právní předpis obsahuje řadu výkladových problémů, které by bylo možné odstranit novelizací některých jeho ustanovení. Na základě tohoto závěru byla respondentům položena sedmá otázka.

Otázka č. 7: *Bylo by vhodné, podle Vašeho názoru, zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, novelizovat?*

Výše uvedené poznatky naznačily, že interpretaci zákona v praktické rovině nelze opřít o standardní metody výkladu právní normy. Na některé z výkladových problémů upozornily otázky uvedené v dotazníku. Poslední otázka zkoumala postoj a preference respondentů ohledně možnosti (vhodnosti) zákon (za účelem odstranění těchto výkladových problémů) novelizovat.

Z odpovědí dotázaných respondentů je patrné, že naprostá většina z nich považuje novelizaci zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím za vhodnou. Počet zástupců dotázaných obecních úřadů příklánějících se k názoru spíše ponechat zákon v současné podobě představuje necelou pětinu. Podrobněji viz následující tabulka.

Tab. č. 7 Vhodnost novelizace zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

Otázka č. 7		Počet	%
1.	Ano	10	40
2.	Spíše ano	11	44
3.	Spíše ne	4	16
4.	Ne	0	0
Celkem		25 ⁴⁷	100

Poznatky získané empirickou sondou podporují předpoklad, že by bylo vhodné zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím novelizovat za účelem odstranění některých výkladových problémů a zajištění souladu se současnými trendy udávanými judikaturou, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Zákon by tak lépe reflektoval možnosti řešení problémů, které přinesl vývoj společnosti i frekventovanější zneužívání práva shromažďovat se extremisty k demonstraci síly. K podpoře tohoto názoru neopravňují pouze empirická data získaná z odpovědí na sedmou otázku, ale poukazují na něj i odpovědi respondentů na ostatní položené otázky. Lze proto s vysokou mírou pravděpodobnosti očekávat, že stejný názor ohledně vhodnosti novelizace zákona o právu shromažďovacím by vyjádřili i další zástupci obecních úřadů

⁴⁷ Na uvedenou otázku odpovědělo pouze 25 z 27 respondentů.

Závěr

Analýza výstupů empirického šetření podpořila tvrzení o existenci výkladových problémů a nejednoznačně interpretovatelných ustanovení zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Lze konstatovat, že závěry analýzy právní úpravy shromažďovacího práva v České republice provedené autorkou ve vztahu k jejímu zneužívání extremisty⁴⁸ jsou v souladu s výsledky realizované empirické sondy do názorů zástupců obecních úřadů s působností ve smyslu § 2a zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

Tato právní norma obsahuje (což lze dovodit i z judikatury) ustanovení, která musí být interpretována v rozporu se standardními metodami výkladu právní normy, aby mohl být zachován smysl a účel tohoto právního předpisu. V praxi je tato skutečnost řešena judikaturou, nicméně dosažení souladu mezi literou zákona (při použití standardních metod výkladu právní normy) a jeho interpretací v praxi by bylo jistě žádoucí, neboť by se tím zvýšila i právní jistota samotných adresátů této právní normy.

Na analýzu právních předpisů na úseku práva shromažďovacího⁴⁹ a provedené empirické šetření autorka navázala zpracováním návrhu novely zákona o právu shromažďovacím⁵⁰, který však samozřejmě pro svůj rozsah nemůže být součástí tohoto příspěvku.

Inspirovat se však lze při případné novelizaci v některých aspektech také slovenskou úpravou shromažďovacího práva⁵¹. Autorka zde kladně hodnotí zejména menší poloměr vymezené „ochranné zóny“ kolem budov zákonodárných sborů nebo míst, kde tyto sbory jednají⁵² (50 m, v ČR 100 m) a kvituje úpravu obsaženou v § 78 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, která zakazuje shromažďování v okruhu do 50 m od budovy Ústavního soudu, nebo místa, kde Ústavní soud jedná, pouze v čase, kdy ústavní soud zasedá a má-li toto shromáždění za účel působit proti jeho rozhodování. Slovenský shromažďovací zákon (dále také ZhrZ) také lépe vymezuje postavení osoby svolavatele shromáždění, když v § 3 stanoví, že shromáždění může svolat krom občana staršího 18ti let (obě úpravy se však s pojmem občan vyrovnávají ve smyslu „každý“, jedná-li se o práva a svobody, které Ústava Slovenské republiky přiznává bez ohledu na státní občanství⁵³) právnická osoba se sídlem na území Slovenské republiky nebo zahraniční právnická osoba, která má podnik nebo jeho organizační složku na území Slovenské republiky, anebo skupina osob. Podle stávající právní úpravy v ČR může shromáždění ohlásit zahraniční právnická osoba pouze, pokud má sídlo na území České republiky, přičemž tedy nepostačuje zřízení organizační složky na území České republiky nebo umožnění podnikání zahraniční právnické osobě zápisem do obchodního rejstříku České republiky, a to i přesto, že § 21 a následující obchodního zákoníku⁵⁴ považují

⁴⁸ BURDOVÁ, L. Právní nástroje k regulaci pochodů a demonstrací „extremistů“ na místech veřejně přístupných. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2012, zvl. č., díl 1., s. 131–148.

⁴⁹ BURDOVÁ, L. Právní nástroje k regulaci pochodů a demonstrací „extremistů“ na místech veřejně přístupných. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2012, zvl. č., díl 1., s. 131–148.

⁵⁰ BURDOVÁ, L. Možnosti a limity novelizace zákona o právu shromažďovacím včetně návrhu konkrétních změn a analýzy jejich dopadů v praxi. *Bezpečnostní teorie a praxe*, zvl. č., 1. díl, 2011, s. 91 – 164.

⁵¹ BURDOVÁ, L. Komparace řešení problematiky shromažďování v právních předpisech České republiky a Slovenska. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2012, č. 4, s. 3 – 28.

⁵² § 1 odst. 5 zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve v platném znění.

⁵³ Čl. 42 odst. 3 *Listiny základních práv a svobod*; čl. 52 odst. 3 *Ústavy Slovenskej republiky*. Pokud dosavadní právní předpisy používají pojmu „občan“, rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které v ČR Listina základních práv a svobod, na Slovensku Ústava Slovenskej republiky, přiznává bez ohledu na státní občanství.

⁵⁴ Zákon č. 513/1991 Sb., *obchodní zákoník* v platném znění.

tyto možnosti za plnohodnotné alternativy umožňující podnikání zahraničních právnických osob v České republice. Za inspirativní lze také považovat ustanovení § 5 odst. 6 ZhrZ, které svolavatelé ukládá povinnost bezodkladně obci oznámit změny v údajích uvedených v oznámení, nebo případné zrušení oznámeného shromáždění, přičemž nesplnění této povinnosti nachází svůj odraz v naplnění skutkové podstaty přestupku proti právu shromažďovacímu podle § 14 odst. 1 ZhrZ s možností uložit svolavatelé pokutu do výše 165 eur. Jako důvodná se jeví také úprava § 10 odst. 2 písm. c) ZhrZ, která vymezuje jako jeden z důvodů k zákazu shromáždění jeho kolizi s (řádně ohlášenou) veřejnou kulturní nebo sportovní akcí. Slovenská úprava přestupků podle § 14 odst. 1 ZhrZ se také jeví jako „transparentnější“, neboť zde nachází nesplnění jakékoli povinnosti svolavatele dané ZhrZ (kromě jediné, vymezené podle § 6 odst. 5 písm. a)) odraz v naplnění skutkové podstaty přestupku proti právu shromažďovacímu s jasně vymezenou sankcí za tento přestupek.

Slovenský shromažďovací zákon tedy může být pro Českou republiku inspirující i v některých aspektech, jež tematizovalo provedené empirické šetření (zejména problematika kolize shromáždění s akcí komerčního typu a částečně také vhodnější úprava sankcí). V jiných šetřeních identifikovaných problémech řešení nenabízí a je patrné, že Slovenská republika se při realizaci jednoho ze základních „politických“ práv potýká s obdobnými problémy jako ČR, což je částečně dáno i společným historickým vývojem a geografickou blízkostí.

Literatura

Knižní publikace

ČERNÝ, P., LEHKÁ M. *Zákon o právu shromažďovací: komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-306-6.

HORIZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ H. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 2. vyd. Praha : Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-94-3.

MV ČR. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*. Praha: MVČR, 2009.

Články v časopisech

BURDOVÁ, L. Možnosti a limity novelizace zákona o právu shromažďovacím včetně návrhu konkrétních změn a analýzy jejich dopadů v praxi. *Bezpečnostní teorie a praxe*, zvl. č., 1. díl, 2011, s. 91 – 164. ISSN 1801-8211.

BURDOVÁ, L. Právní nástroje k regulaci pochodů a demonstrací „extremistů“ na místech veřejně přístupných. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2012, zvl. č., díl 1., s. 131–148. ISSN 1801-8211.

BURDOVÁ, L. Komparace řešení problematiky shromažďování v právních předpisech České republiky a Slovenska. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2012, č. 4, s. 3 – 28. ISSN 1801-8211.

KÜHN, Z. K výkladu shromažďovacího práva německým Spolkovým ústavním soudem; k interpretaci trestněprávních norem a otázce hranic ústavně konformní interpretace zákona. *Jurisprudence*. 2000, roč. II, č. 6 – 7. ISSN 1802-3843.

ŠUGÁR, J. Identifikace a charakteristika vybraných negativních sociálních jevů jako potenciálních hrozeb. *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2012, zvl. č., díl I. s. 179 – 190. ISSN 2081-2906.

Právní předpisy a judikatura

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., *o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky* v platném znění.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* v platném znění.

Zákon č. 314/2002 Sb., *o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností* v platném znění.

Zákon č. 128/2000 Sb., *obcích (obecní zřízení)* v platném znění.

Zákon č. 200/1990 Sb., *o přestupcích* v platném znění.

Zákon č. 84/1990 Sb., *o právu shromažďovacím* v platném znění.

Zákon SNR č. 96/1991 Zb., *o veřejných kulturních podujatích* v platnom znení.

Zákon č. 479/2008 Z. z., *o organizovaní veřejných telovýchovných podujatí, športových podujatí a turistických podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov* v platnom znení.

Zákon č. 84/1990 Zb., *o zhromažďovacom práve* v platnom znení.

Nejvyšší správní soud, sp. zn. 5 As 104/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č.j. 8 As 7/2008 – 116.

Elektronické dokumenty

Stanovisko Ministerstva vnitra k některým aspektům náboženských shromáždění, postupu při kolizi více shromáždění a aplikaci zákona o policii během shromáždění ze dne 28. 4. 2011. [online]. [cit. 15. 1. 2012]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-nekterym-aspektum-nabozenskych-shromazdeni-postupu-pri-kolizi-vice-shromazdeni-a-aplikaci-zakona-o-policii-behem-shromazdeni.aspx>.

Praha.eu: portál hl. m. Prahy: pořádání veřejných akcí v centru Prahy [online]. [cit. 20. 2. 2012]. Dostupné z:

http://www.praha.eu/jnp/cz/home/magistrat/jak_si_zaridit_mhmp/akce_na_veřejnych_prostranstvich/jak_si_zaridit_mhmp-akce_na_veřejnych_prostranstvich-poradani_veřejnych_akci_v_centru_prahy.html.

Keywords: The Assembly, the Law on the Right (Freedom) of Assembly.

Summary

This paper demonstrates the partial results of the research project "Identification and characterization of selected Sociogenic Incidents". The results of the empirical research

presented here point to the existence of certain problems of interpretation in the application of certain provisions of Act No. 84/1990 Coll., The right of assembly in practice.

The paper refers mainly to practical applications of gathering law as seen by representatives of villages. The law is not transparent especially with respect to: a) the possibility of the office to examine the real purpose of the gathering, particularly in the case where the office is not sure about the purpose of the gathering stated in the announcement; b) the possibility of the office to forbid the gathering because of the collision with other gathering notified earlier; c) the possibility of the office to forbid the gathering because of the collision with some commercial actions; d) the possibility of the office to forbid the gathering because of the collision with religious convocation; e) the possibility to dissolve the gathering because of participants being disguised. In conclusion the paper discusses the alternatives the office can use to sanction offences against the gathering law.

*Mgr. Lenka Burdová
Policejní akademie ČR v Praze
Katedra krizového řízení
e-mail: burdova@polac.cz*

Recenzenti: prof. Ing. Bedřich Šesták, DrSC.

pplk. doc. JUDr. Klaudia Marczyová, PhD.