

Jan Potměšil, Kateřina Jamborová

Změny shromažďovacího práva po velké novele

Dne 1. listopadu 2016 nabyl účinnosti zákon č. 252/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále také „shromažďovací zákon“ nebo „ShrZ“)¹⁾. Ze sedmi dosud přijatých novel jde o nejrozsáhlejší změnu, která byla schválena. K novelizaci zákona bylo přikročeno na základě poznatků z praxe, z níž vyplynula řada aplikačních problémů, které se jen velmi těžko překlenovaly výkladem. Cílem novely bylo zajištění funkční regulace shromažďovacího práva, ovšem při respektování základních lidských práv a svobod všech zúčastněných. Právě poměřováním jednotlivých práv se novela důsledně zabývá, zejména v nové úpravě řešení kolize více shromáždění. Přestože novelizace na první pohled vypadá rozsáhle, její hlavní principy vyšly z dosavadní aplikační praxe tak, jak se v průběhu let ustálila. Jaké změny tedy nová úprava nakonec přinesla? Nezpůsobí novela více problémů, než které se snaží vyřešit? Jak má být vůbec nový předpis aplikován? Na to se pokusíme odpovědět v následujícím textu.

Cíle novely a dílčí změny

Dlouhodobě bylo jako na jeden z deficitů zákona poukazováno na nejasnost (či absenci) regulace střetu shromáždění s jinou veřejně přístupnou akcí. Ani zákonem zakotvené řešení střetu dvou a více shromáždění v jednom místě a v jednom čase nebylo ideální. Zákonný pokyn k zákazu jakéhokoli později oznámeného shromáždění, pokud nedošlo k dohodě mezi svolavateli, třeba i na základě toho, že jeden svolavatel si „vyblokoval“ místo minutu po půlnoci a druhý až minutu po něm, lze označit za velký nedostatek předchozí právní úpravy. Takzvaná blokační shromáždění²⁾ byla prostředkem častého zneužívání shromažďovacího zákona, a tak jedním z hlavních cílů novely bylo zakotvit právní podklad pro řešení střetů mezi více oznámenými shromážděními nebo shromážděním a jinou akcí, a to jak ve stadiu před jejich konáním, tak v případě, kdy ke kolizím dojde až přímo na místě. K tomu má sloužit jednak institut stanovení podmínek konání shromáždění, kdy lze v případě oznámení více

¹⁾ V Poslanecké sněmovně byla projednávána jako Sněmovní tisk 510; pro sledování průběhu legislativního procesu, jakož i obsah dokumentu, zahrnující i důvodovou zprávu, viz zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=7&T=510>.

²⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 11. 2013, č. j. 2 As 60/2013 – 26, publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 4/2014. Předmětem přezkumu byl právě souběh dvou shromáždění v jednom místě a čase v obci Duchcov.

kolidujících akcí určit podmínky jejich realizace, nepodařilo-li se dosáhnout dohody mezi svolavateli. Zákon nyní navíc přímo v textu zákona pamatuje i na běžnou praxi v průběhu shromáždění, pokud je třeba řešit kolize různých shromáždění (ale i střet různých práv obecně) až na místě, a to formou pokynů zástupce obecního úřadu či Policie ČR.

Nová úprava však přináší i řadu dalších, více či méně významných, změn, jejichž cílem bylo krom jiného reagovat na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), která v některých případech posunula výklad zákona jiným směrem, než byl původní záměr zákonodárce (např. rozpouštění shromáždění rozhodnutím na místě), či budila debaty o souladu výkladu s textem zákona (přezkum oznámeného účelu shromáždění). A rovněž upřesnit a konkretizovat pravomoci Policie ČR (dále také „policie“) a obecního úřadu (dále také „úřad“) nebo zpřesnit a aktualizovat úpravu správního trestání.

Ze strany správních orgánů bylo též opakovaně poukazováno na nesoulad zákona s novými procesními předpisy správního práva, které lze jen obtížně překlénout výkladem. Novela tak reagovala např. zpřesněním úpravy přijímání oznámení o konání shromáždění elektronicky (kdy za předchozího znění činil problém souběh lhůty pro zákaz shromáždění se lhůtou pro doplnění oznámení dle správního řádu), zákon nyní definuje rozpouštění shromáždění jako bezprostřední pokyn na místě, soudní řád správní byl zohledněn u soudního přezkumu apod.

Snad nejméně podstatnou změnou je aktualizace terminologie zákona. Především bylo slovo „občan“ nahrazeno ústavně konformním pojmem „každý“, neboť základní práva a svobody náleží každému bez rozdílu. Ne všude byl zákonodárce důsledný, změny tak nakonec nedoznalo ustanovení § 3 ShrZ (k tomu dále v textu). Pojem „státní orgán“ byl nahrazen termínem „orgán veřejné moci“. Sjednoceny byly různé formy označení Policie ČR tak, že se již neuvádí např. „příslušný útvar“, a stejně tak i označení příslušníků Policie ČR (na „policista“). Z národního výboru se stal „úřad“ a přenosné nemoci byly aktualizovány na „infekční onemocnění“.

V zásadě jen formulační změnou je i úprava ustanovení § 1 odst. 2 ShrZ, vystihujícího obsah shromažďovacího práva jeho účelem (viz níže).

Další dílčí změnou (významnou však jen pro hl. m. Prahu) je úprava a redukce rozsahu zákazu shromažďování kolem budov zákonodárných sborů v ustanovení § 1 odst. 4 ShrZ, který byl konkretizován na seznam ulic v příloze zákona, jež přímo přiléhají k budovám Parlamentu ČR a je v nich z bezpečnostních hledisek zájem na omezení pohybu osob. Důvodem změny bylo nejasné vymezení původního stometrového okruhu zákazu kolem budov Parlamentu, který jednak zasahoval i do míst, kde se shromáždění přesto konají (Klárov), či kde se bez výraznějších rizik mohou konat (budova Ministerstva financí v Letenské ulici), a který nebyl v praxi na místě samém jednoznačně rozlišitelný v tom smyslu, že by každému bylo jasné, kde se shromažďovat lze a kde ni-

koliv³⁾. Nedotčen na druhé straně zůstal paušální zákaz shromáždění ve stometrovém okruhu kolem Ústavního soudu⁴⁾.

Pojem shromáždění

Zdánlivým nedostatkem může být to, že novela nepřinesla legální definici shromáždění. Jak již bylo uvedeno výše, ustanovení § 1 ShrZ doznalo pouze drobných změn. V dosavadní aplikační praxi se vyskytoval názor, že jakýkoliv pouliční průvod je zároveň i shromážděním, neboť zákon u něj nepožaduje omezení na výměnu názorů, postojů stanovisek, jako tomu je u shromáždění stacionárních. Jedná se zejména o pochody fotbalových fanoušků, různé karnevaly či jiné formy kulturně-společenských akcí, které jsou realizovány ve formě průvodu. Zákonodárce tedy zpřesnil formulaci dosavadního ustanovení § 1 tak, že za shromáždění ve smyslu zákona se považují i průvody, slouží-li danému účelu. Vypuštěn byl naopak přívlastek „pouliční“ (jako by existovaly i od nich se lišící jiné průvody), podobně jako zmínka o „manifestacích“ (neboť pojmy manifestace, shromáždění a průvod jsou zde synonyma). Předkladatelé novely se však nepokoušeli samostatně, respektive nově, formulovat samotný pojem shromáždění, který je vykládán především judikaturou a doktrínou⁵⁾ a který lze ve stručnosti vyložit jako sročení či shromáždění alespoň dvou osob, sloužící primárně k využívání svobody projevu a dalších (především politických) práv,

³⁾ Nedopatřením v seznamu zakázaných ulic zůstal úsek Letenské ulice mezi Malostranským náměstím a Josefskou ulicí, neboť původně měl zákaz postihovat i cca polovinu Malostranského náměstí a případná trasa pochodu směřujícího z Klárova na Hradčany Letenskou ulicí přes Malostranské náměstí měla vést oklikou Josefskou a Mosteckou ulicí. Následně byl zákaz na Malostranském náměstí zúžen pouze na chodník přiléhající k severní hraně náměstí, zapomenuto však už bylo na vyřazení krátkého úseku Letenské ulice při jejím ústí na Malostranské náměstí, kde zákaz nadále postrádá smysl. Lze dodat, že pokud tedy průvod přesto projde či mu to bude dovoleno, nedojde k žádné újmě na veřejném pořádku či na ochraně ústavních institucí.

⁴⁾ Viz § 25 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. V praxi však zákaz doposud nebyl aplikován, resp. vymáhán.

⁵⁾ Viz rozsudky NSS ze dne 11. 6. 2013, č. j. 8 As 101/2011 – 186, č. 2899/2013 Sb. NSS (tzv. případ Modrava I) a ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 39/2014 – 56, č. 3364/2016 Sb. NSS (případ Modrava II). Spor o blokádu aktivistů na Šumavě však je opět předmětem přezkumu u NSS, nicméně se již neřeší otázka aplikace zákona o právu shromažďovacím, ale samotný zákrok policie.

Definiční znaky shromáždění jsou následující: (1) Shromáždění je setkání více osob. Je třeba, aby se zainteresované osoby skutečně sešly a spolupůsobily na své okolí. Právě spolupůsobení více osob základním rysem shromáždění, oproti individuálně vyjadřovaným postojům. (2) Alespoň částečně musí jít o homogenní skupinu osob. (3) Důležitý je tedy účel (cíl) shromáždění, požadavek fyzické přítomnosti shromážděných osob, možnost jejich vzájemné interakce a organizace, místo konání shromáždění, jakož i průběh této aktivity v čase. (4) Současná přítomnost více osob. (5) Fyzická přítomnost na jednom místě. (6) Časová kontinuita shromáždění. (7) Cíl shromáždění – komunikovat, rozvíjet názory, prezentovat jejich sdílení; nemůže jít jen o vedlejší produkt jiné akce; ne každý shluk osob je shromážděním. (8) Projevování vlastního přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva navenek.

k výměně názorů a informací a k účasti na řešení veřejných a jiných společenských otázek vyjádřením postojů a stanovisek.

Podstatný je prvek záměru vykonávat politická práva, vyjadřovat se k věcem veřejného významu a sdílet a šířit veřejně stanoviska k nim. Typicky tak není shromážděním ve smyslu shromažďovacího zákona fronta na zboží, skupina osob čekajících na vlak, hromadná komerční akce, seskupení osob zaměřujících se na páčání výtržností či sportovní, folklórní nebo jiná kulturní akce, neboť zde chybí prvek setkání se k výkonu svobody projevu, politických práv či řešení otázek veřejného významu (alespoň ne primárně).

Pravdou ale zůstává, že linie mezi shromážděním, kulturně-společenskou akcí či jen postávající skupinou osob je velmi tenká a ne vždy jasná a zřetelná. Správní orgány se s přezkumem toho, zda daná akce je shromážděním ve smyslu zákona, mohou setkat před jeho konáním, kdy jim nezbyvá než vyjít z účelu, který svolavatel uvedl, či častěji až po proběhnutí akce (spontánní či neoznámené), kdy jsou mu oznamovány přestupky, k nimž mělo dojít v průběhu shromáždění (neoznámení shromáždění, maskování) a správní orgán se musí vypořádat s tím, zda k danému jednání došlo vůbec v průběhu shromáždění dle shromažďovacího zákona. Policie je velmi často u těchto akcí přítomna již v jejich průběhu a musí okamžitě reagovat v závislosti na vývoji situace, přičemž může jít o povahově zcela rozdílné situace – od blokády aktivistů při kácení lesa nebo akce squatterů, přes zamaskovaný dav v ulici, který se snaží napadnout jiné shromáždění, nebo „procházku městem“ po skončení ohlášeného shromáždění, až po již zmíněný pochod sportovních fanoušků na stadion.

Ani zákonná definice shromáždění by aplikační praxi příliš nepomohla, naopak, dogmatická kazuistika bývá spíše ke škodě, než k užítku. Čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) definuje právo shromažďovat se poměrně široce a i část odborné veřejnosti se přiklání k tomu, že je nelze zužovat pouze na výkon práv politických. K tomu se NSS doposud nijak nevyjádřil. Ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva se zatím kategorizací shromáždění na umělecká, politická, komerční, kulturní, obdobně jako třeba u judikatury na svobody projevu, nezabývala⁶⁾.

Listina chrání shromáždění před zásahy státu, zákon pak reguluje zejména podmínky jeho realizace a klade na svolavatele a pořadatele určité nároky. Zatímco tedy kulturní akce bude organizována např. jako veřejně přístupný koncert na náměstí v režimu záborů veřejného prostranství a kulturního podniku, neboť jeho cílem je spíše se pobavit poslechem dobré hudby, tak projev politiků

⁶⁾ Viz KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1111., kde D. Kosař uvádí, že „v dosavadní judikatuře ESLP se však setkáváme převážně se shromážděními, která lze označit za „politická“ nebo alespoň sledující veřejný zájem, a tudíž zatím nelze v judikatuře ke svobodě shromažďování – na rozdíl od svobody projevu – vysledovat výraznější kategorizaci na politický, občanský, umělecký a komerční projev s odpovídajícím stupněm ochrany.“.

je v zásadě brán již jako shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona. Praktický důsledek pro správní orgány má tato nejasná hranice zejména tehdy, když se chce organizátor vyhnout zbytečnému „papírování“ a případně i nutnosti platit poplatek za zábor veřejného prostranství, a koná koncert či průvod dechové hudby jako „shromáždění“ s tím, že prý žádná dodatečná povolení nepotřebuje.

Stále tedy platí, že každé takovéto sročení osob je třeba primárně posuzovat dle toho, jak se projevuje navenek, a zda jde o skupinu se společným zájmem vyjádřit se k věcem veřejného života.⁷⁾

Kdo může být svolavatelem

V důsledku zásahu poslanců formou pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny (který nezvrátil ani pozměňovací návrh Senátu, s nímž byl zákon Sněmovně vrácen) nedošlo k novelizaci § 3 ShrZ, který vymezuje okruh svolavatelů shromáždění. Dle vládního návrhu měl okruh potenciálních svolavatelů zahrnovat fyzickou osobu, právnickou osobu či skupinu osob, dokonce bez věkového omezení na straně fyzických osob (s ohledem na Úmluvu o právech dítěte, garantující shromažďovací právo i dětem), kdy vláda reagovala i na kritiku části odborné veřejnosti⁸⁾, která poukazovala na bezdůvodnost omezení možnosti svolat shromáždění pouze na občany ČR a právnické osoby se sídlem na území ČR. Navržené znění se však nesetkalo s pozitivní odezvou poslanců, mezi zamítavými argumenty zazněly především obavy ze svolávání shromáždění cizinci.

Domníváme se však, že neschválení novelizace § 3 nelze vykládat tak, že by cizinci nebo právnické osoby se sídlem v zahraničí shromáždění svolat nemohly. Aktualizace § 3 ostatně měla za cíl pouze dát do souladu zastaralou literu zákona s ústavním právem. Právo shromažďovací, zahrnující nutně i právo shromáždění svolat, je garantováno každému (čl. 3 odst. 1, čl. 19 odst. 1 Listiny). Na termín „občan“, použitý ve shromažďovacím zákoně ještě před účinností Listiny, se též vztahuje čl. 42 odst. 3 Listiny. Ten stanoví, že pokud dosavadní předpisy používají pojmu „občan“, rozumí se tím každý člověk, jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství. Právě uvedené dle našeho názoru nelze zvrátit odkazem na ponechání § 3 v dosavadním znění, a to tím spíše, pokud zákon ve znění novely s cizinci – svolavateli na jiném místě výslovně počítá [§ 5 odst. 3 písm. e) a f) ShrZ]. Pro úplnost jen dodejme, že shromáždění svolaná cizinci (typicky zahraničními studenty) již v minulosti opakovaně bez problémů proběhla.

⁷⁾ Shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona je tak užším pojmem, než jak jej zná čl. 19 Listiny.

⁸⁾ Možný rozpor s právem EU je naznačen v MOLEK, P.: *Politická práva*, Wolters Kluwer, Praha 2014, s. 266, na což upozorňoval ve svém stanovisku pro Legislativní radu vlády i doc. Wintr.

Méně jasná je otázka shromáždění svolaných dětmi. Úmluva o právech dítěte garantuje dětem právo shromažďovací ve svém čl. 15 odst. 1; omezeno může být jen zákonem a ze stanovených důvodů. Věková hranice 18 let uvedená v § 3 ShrZ svolání shromáždění dítětem prakticky vylučuje, což zřejmě není stav konformní s citovanou úmluvou. Do doby, než bude postavení dětí coby svolavatele precizněji vymezeno, lze tolerovat alespoň svolavatele starší 15 let, kdy je již dítě deliktně odpovědné a je způsobilé nést odpovědnost za své jednání. V pozici účastníka shromáždění již může být kdokoliv. Dodejme ale, že i pro shromáždění svolané dítětem, resp. mladistvým, platí povinnost zajistit pořadatele starší 18 let [§ 5 odst. 3 písm. c) a § 6 odst. 5 písm. b) ShrZ, viz též § 14 odst. 3 písm. c) ShrZ]. Právě uvedený požadavek také může být omezující a lze výjimečně připustit toleranci pořadatele staršího alespoň 15 let, jakkoliv pro zajištění autority pořadatelů bude vhodnější jejich plnoletost.

Spontánní shromáždění a náboženské akce

Dalším (ne)novelizovaným ustanovením je § 4 odst. 1 ShrZ, kde vládní návrh do výčtu shromáždění, která se neoznamují, hodlal zařadit i „shromáždění vzniklá v bezprostřední reakci na nově vzniklou událost“, jinými slovy spontánní shromáždění. Tento návrh však byl poslanci také vypuštěn, v obavě z možného zneužívání, tedy z prohlašování za spontánní i shromáždění jen zavčas neoznámená⁹⁾. Absence novelizace však opět neznamená, že se k charakteru spontánních shromáždění, která zná judikatura¹⁰⁾ i doktrína¹¹⁾, nepřihlédně. V praxi s nimi bylo nutno přesto pracovat (srovnej též § 12 odst. 3 věta druhá a § 15 shromažďovacího zákona před novelou) a i když je zákon výslovně nezmiňuje, nelze z podstaty věci na spontánní shromáždění klást stejné požadavky jako na shromáždění připravovaná předem, typicky požadovat ohlášení shromáždění v pětidenním předstihu. Ve zbytku se však shromažďovací zákon i na tento typ shromáždění, jakkoliv s přihlédnutím k jeho povaze, aplikuje, jako na každé jiné shromáždění. Ve stručnosti lze na tomto místě zopakovat, že ústavní ochrany požívají jak shromáždění oznámená, tak i neoznámená bez zákonného důvodu (svolavatel je zde však postižitelný za přestupek neohlášení shromáždění), ale i již zmíněná shromáždění spontánní¹²⁾.

V praxi může být problém s rozlišením neoprávněně neoznámeného shromáždění od shromáždění spontánního, a to zejména na místě samém. Na místo

⁹⁾ Je nutno uznat, že zejména pravicoví extremisté v minulosti zkoušeli neoznamovat svá shromáždění, aby úřad neměl možnost je zakázat. Tato taktika se jim ale příliš neosvědčila, neboť informování o shromáždění v předstihu je klíčové pro hojnou účast. Rovněž levicoví extremisté konají některé „solidární akce“ bez ohlášení, ovšem spíše pro úplnou ignoranci (jakéhokoliv) zákona.

¹⁰⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008 – 77, s. 6 rozsudku/s. 82 spisu NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2017, č. j. 6 As 256/2016 – 79, bod 29.

¹¹⁾ Viz též WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol., *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 463.

¹²⁾ Srovnej opět (viz výše) rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008 – 77, nebo rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2017, č. j. 6 As 256/2016 – 79.

takového srocní osob je často přivolána nejbližší policejní hlídka, která dotazem na příslušný správní orgán zjistí, zda shromáždění bylo či nebylo oznámeno. Pokud nebylo, je postavena před otázku, zda se jedná o shromáždění, a pokud ano, zda jde opravdu o spontánní shromáždění, či jen jeho svolavatel opomenul svoji povinnost shromáždění oznámit. Spontánním shromážděním bude typicky reakce občanů např. na pád vlády, veřejný skandál či jinou nenadálou nebo nově se objevivší událost, vyjdou-li v reakci na ni lidé do ulic¹³⁾. Shromáždění tedy má opravdu reagovat na nějakou náhle vzniklou situaci, kdy dogmatické lpění na oznámení pět dnů před konáním shromáždění by zmařilo jeho účel. Naopak neoprávněně neoznámeným shromážděním bude delší dobu na sociálních sítích organizovaná akce, vydávaná *ex post* za spontánní, či jiná akce, kde není přítomna bezprostřední příčinná a časová souvislost mezi událostí a shromážděním, které na událost údajně reaguje.

V pochybnostech lze zákona dbalým svolavatelům (už samo svolávání představuje prvek organizace, a tudíž i absenci spontánnosti) doporučit, aby shromáždění přesto oznámili i v kratší lhůtě, než je 5 dní požadovaných ve větě první § 5 odst. 1 ShrZ, neboť nebrání-li tomu relevantní překážky, měl by úřad s ohledem na větu druhou § 5 odst. 1 ShrZ oznámení přijmout (z důvodu, že shromáždění reaguje na nenadálou událost, již nebylo možno předvídat tak, aby byla 5 denní lhůta dodržena, ovšem odložením shromáždění jen z formálních důvodů by už reakce na událost pozbyla na aktuálnosti).

Vrátíme-li se k § 4, který nebyl v odstavci 1 doplněn o spontánní shromáždění, zmíňme drobnou novelizaci § 4 odst. 1 písm. b) ShrZ, do něhož byla doplněna poznámka pod čarou č. 2, odkazující na zákon č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech. Dané ustanovení zprošťuje oznamovací povinnosti náboženská shromáždění, historicky jde o projev snahy chránit dříve omezované právo na svobodu vyznání. Poznámka pod čarou, vztahená ke zmínce o církvích a náboženských společnostech, pak má coby prevence zneužívání tzv. náboženských shromáždění zdůraznit, že jde primárně o shromáždění uznávaných církví. S ohledem na zbytek ustanovení, odkazujícího i na jiné akce a shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání (nejen pod hlavičkou registrovaných společenství), však tato poznámka nemá žádný praktický význam (tedy ani výkladový)¹⁴⁾. Výkon náboženských svobod ani nelze omezovat na registrované církve.

Samostatnou otázkou je, zda vůbec (ryze) náboženská shromáždění (mše, procesí, poutě) spadají pod vymezení práva shromažďovacího dle § 1 odst. 2 ShrZ,

¹³⁾ Z minulosti lze zmínit třeba i reakci na rozpuštění Dělnické strany ze strany NSS rozsudkem ze dne 17. 2. 2010, č. j. Pst 1/2009 – 348, po jehož vyhlášení následovalo spontánní shromáždění a pochod jejích příznivců (viz článek „Příznivci Dělnické strany prošli Brnem, jednoho zatkla policie“ zde: http://brno.idnes.cz/priznivci-delnicke-strany-prošli-brnem-jednoho-zatkla-policie-p7b-brno-zpravy.aspx?c=A100217_124858_brno_cen).

¹⁴⁾ Poznámky pod čarou mohou mít smysl výkladového vodítka, nemají však normativní význam, tedy neurčují závazně pravidla chování (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, a ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99).

definující toto právo primárně jako kvalifikovaný výkon politických práv. Stejně jako lze na druhé straně pochybovat o náboženském charakteru řady „náboženských“ (primárně však politických) shromáždění, v minulosti pořádaných některými aktivisty (dílem pro možnost operativního určení místa shromáždění, bez ohledu na svolavatele jiných shromáždění, často pak za účelem jejich blokády, a dílem též z důvodu mylného předpokladu, že taková shromáždění mají absolutní přednost, příp. že se na ně shromažďovací zákon dokonce vůbec neaplikuje, ačkoliv tomu tak není). Předpokládáme, že zákonodárce neměl v úmyslu podřazovat veškeré náboženské akce režimu shromažďovacího zákona, byť je výslovně zmiňuje, ani že neměl v úmyslu vytvořit jakousi privilegovanou kategorii „nábožensko-politických“ shromáždění, ale že jen s ohledem na dobový kontext (živé zkušenosti z dob totality) chtěl pouze zdůraznit, že výkon náboženských práv nepodléhá jakési registrační povinnosti u orgánu veřejné moci (což navíc u skutečně náboženských akcí typu mše, poutě či procesí postrádá racionální opodstatnění). Na druhé straně lze v praxi stěžít posuzovat a vážit, zda je to které shromáždění „dostatečně náboženské“.

Pro úplnost dodejme, že bylo zrušeno (možná i matoucí) ustanovení § 15 ShrZ, obsahující výčet ustanovení, která se aplikují v případech spontánních, příp. též jiných neoznamovaných, shromáždění. Tím je zdůrazněna univerzální aplikovatelnost shromažďovacího zákona na každé shromáždění, bez ohledu na jeho oznamovací režim, jakkoliv některá ustanovení shromažďovacího zákona se aplikují jen tehdy, pokud to povaha takového shromáždění, či naopak ustanovení, umožňuje.

Použití správního řádu

Než přejdeme k jednotlivým krokům a úkonům při nakládání s oznámením shromáždění či regulaci shromažďovacího práva, typicky stanovením podmínek konání shromáždění či jeho zákazem (viz níže), upozorníme, že na rozdíl od dřívějšího znění § 16, který určoval, která ustanovení správního řádu se užijí (a ostatní *a contrario* nikoliv), se nadále použije subsidiárně správní řád jako celek (s výjimkou otázek speciálně ve shromažďovacím zákoně upravených). Je však nutno předem upozornit, že toto použití musí být přiměřené zvláštní povaze postupů dle shromažďovacího zákona, který na řadu úkonů poskytuje jen minimum času, pročez je třeba konat rychle, pružně a se zřetelem k účelu úpravy a jednotlivých institutů. Mnohem častěji bude postupováno neformálně, ve lhůtách výrazně kratších, než je v „běžném“ správním řízení obvyklé, a ústřední roli bude mít ochrana shromažďovacího práva či jeho efektivní regulace. Ostatně proto byla zakotvena i povinnost svolavatele uvádět kontaktní údaje, nejlépe tedy telefonní číslo a/nebo e-mail, což má napomoci správnímu orgánu v rychlé komunikaci se svolavatelem.

V každém případě již nebude pochyb, zda se uplatní např. zásady činnosti správních orgánů, jak postoupit oznámení adresované nepříslušnému úřadu, jak řešit podjatost, jakým způsobem lze oznamovat shromáždění, zda lze nahlížet do spisu atd.

Oznamování shromáždění a vady oznámení

Způsob oznámení shromáždění nedoznal podstatných změn, i nadále má být shromáždění oznámeno tak, aby úřad oznámení obdržel (nestačí je tak např. jen předat k poštovní přepravě) 5 dní před jeho zamýšleným konáním. V odůvodněných případech může úřad přijmout oznámení i v kratší lhůtě. K této eventualitě již byla činěna poznámka výše; dodejme jen, že úřad by v zásadě měl akceptovat i později podané oznámení, nebrání-li tomu vážnější důvody. Funkce oznámení je primárně registrační, slouží např. orgánům veřejné moci k přípravě na sročení většího množství lidí a s tím související bezpečnostní nebo dopravní rizika, příp. též k posouzení (ne)závadnosti účelu plánovaného shromáždění. Pokud je zřejmé, že oznámené shromáždění není potenciálně rizikové, ať už z hlediska účelu či rozsahu (se z toho vyplývajícími dopady na dopravu, bezpečnost, veřejný pořádek atd.), neměl by úřad akceptaci i později podaného oznámení bránit.

Vypuštěna však byla možnost podání oznámení osobně v pracovní den mezi osmou a patnáctou hodinou, neboť oproti době přijetí shromažďovacího zákona už existuje řada jiných prostředků k podání oznámení, než je osobní kontakt (typicky e-mail, datové schránky). Navíc obecně samozřejmě platí možnost doručit oznámení osobně na podatelnu úřadu podle obecných předpisů. Odstraněna byla povinnost správního orgánu posoudit náležitosti oznámení při jeho osobním předání (dle § 5 odst. 5 a 6 ve znění před novelou), což vyžadovalo kvalifikovanou úřední osobu a zejména v souvislosti zajistit osobní přijímání oznámení i v pátek od 8 do 15 hod mnoha menším úřadům komplikovalo práci. Nadále se proto se speciální úpravou osobního předávání oznámení nepočítá.

Podstatnější změnou a zároveň novinkou je především povinnost uvádět v oznámení shromáždění kontaktní údaje [5 odst. 3 písm. e) a f) ShrZ], mezi nimiž je v demonstrativním výčtu výslovně uvedena e-mailová adresa („adresa pro zasilání informací elektronickou poštou“) a telefonní číslo. Navíc, vedle adresy místa trvalého pobytu, se také nově požaduje i uvedení adresy pro doručování, neshoduje-li se s adresou místa pobytu, což má zajistit právě reálnou možnost správního orgánu zkontaktovat se se svolavatelem. Zákon už neupravuje jiné myslitelné, resp. slovy zákona „dostupné“, kontaktní údaje. Většina svolavatelů bude disponovat e-mailem či telefonem (alespoň jedním z těchto kontaktů), v krajním případě ale může být kontaktním údajem i adresa místa pobytu, anebo raději kontakt na třetí osobu, s níž se lze spojit¹⁵⁾; ideálně půjde o kontakt, který lze využít pro rychlé operativní spojení se svolavatelem, je-li třeba dohody na detailech shromáždění či jeho úpravě nebo je třeba řešit kolize s jinou akcí či nenadálou událost mající vliv na konání shromáždění. To bylo i hlavním účelem zakotvení této nové povinnosti, často neformálně doporučované k uvedení již za předešlé úpravy, mj. s ohledem na judikaturou vyžado-

¹⁵⁾ Realizováno např. u tzv. Civilního pochodu pro Aleppo, konaného v lednu 2017 napříč ČR cizinci z Německa, kde ovšem jako kontaktní osoby působili čeští občané, kteří dodali svá telefonní čísla a e-maily, skrze něž probíhala komunikace a řešení organizačních záležitostí.

vanou aktivitu úřadu při řešení kolize více shromáždění před zákazem některého z nich.¹⁶⁾

Jak již bylo zmíněno výše, zákon v ustanovení § 5 ShrZ počítá s tím, že svolavatelem může být i cizinec, když uvádí jako povinně uváděný údaj i adresu místa hlášeného pobytu u cizinců.

V Poslanecké sněmovně došlo navíc k drobnému doplnění ustanovení § 5 odst. 4 ShrZ, které v případě pořádání shromáždění pod širým nebem mimo veřejná prostranství požaduje od svolavatele přiložení souhlasu vlastníka či uživatele pozemku. „Nově“ má být tento souhlas, přikládáný k oznámení, písemný. Nicméně nadále platí, že je-li místo konání shromáždění veřejným prostranstvím, souhlasu vlastníka či uživatele není třeba. To může být aktuální např. při svolávání shromáždění na parkoviště obchodních domů či jiné méně běžné části pozemních komunikací.

Pokud svolavatel neuvede všechny náležitosti oznámení, tedy účel shromáždění, místo jeho konání, dobu zahájení a ukončení, předpokládaný počet účastníků, počet pořadatelů a způsob jejich označení, u průvodů pak i jejich trasu, a identifikační a kontaktní údaje (viz § 5 odst. 3 ShrZ), je úřad povinen svolavatele na vady neprodleně upozornit. Totéž platí, pokud jsou uvedené údaje nepřesné nebo nepravdivé nebo nepředloží-li svolavatel souhlas podle § 5 odst. 4 (viz výše). Z termínu „neprodleně“ vyplývá, že nejde o přesně stanovenou lhůtu, v zásadě by však měl být svolavatel upozorněn v řádu dnů, pokud možno nejpozději do týdne, a z povahy věci ještě před konáním shromáždění. Pokud tak úřad neučiní, svolavatel bude oprávněně očekávat, že oznámení splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti a shromáždění se může bez dalšího konat. Stejně účinky bude mít (jakkoliv třeba neformální) výslovné potvrzení či akceptace oznámení úřadem.

Pokud úřad nějaké vady oznámení v době bezprostředně následující obdržení oznámení shledá, musí zároveň k jejich odstranění stanovit lhůtu (rozuměno přiměřenou lhůtu, a to přiměřenou s ohledem na okolnosti, zejména blízkost termínu ohlašovaného shromáždění)¹⁷⁾. Pokud svolavatel v této lhůtě výzvě k odstranění nedostatků nevyhoví, úřad oznámení bez zbytečného odkladu odloží formou usnesení, proti němuž se lze odvolat. Z uvedeného je zřejmé, že stanovení lhůty k odstranění nedostatků je podmínkou *sine qua non* vydání usnesení o odložení oznámení. Lhůta k vydání usnesení „bez zbytečného odkladu“ tentokrát nebude záviset na striktním počtu dnů, ale bude zhruba kore-

¹⁶⁾ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 7. 2013, č. j. 40 A 2/2013 – 31.

¹⁷⁾ Nejsprávnějším formou stanovení lhůty bude usnesení dle § 39 správního řádu. Na druhé straně, pokud se tak stane méně formální výzvou či přípisem, práva účastníka budou zachována, resp. nebudou dotčena, nebude-li lhůta příliš krátká; doporučit lze min. 5 dnů, je-li to možné. V časové tísní nelze vyloučit ani ještě méně formální postup (e-mail, telefon), příp. kombinaci formálního a neformálního postupu. Účelem zároveň není lpět na formalitách pro ně samé, ale aby měl úřad k dispozici všechny potřebné informace.

spondovat s termínem, kdy už je úřadu známo či zřejmé, že lhůta stanovená ve výzvě uplynula, ale nedostatky odstraněny nebyly. V praxi si pak lze představit jak formální (pošta, datová schránka), tak neformální (e-mail, jiný prostředek) výzvu i způsob odstranění nedostatků podání. Neformální prostředky budou využitelné zejména tam, kde panuje vzájemná důvěra, i pro tyto účely svolavatelé ostatně sdělují své kontaktní údaje. Přesto lze doporučit formální dokumentaci komunikace (archivace e-mailu, úřední záznam o telefonátu), může-li dojít ke sporu, zejména hrozí-li riziko vydání usnesení o odložení oznámení či jiného postupu „v neprospěch“ svolavatele.

Předpokládáme-li, že většina nejasností a nedostatků bude odstraněna cestou vzájemné komunikace, bude nejčastějším případem odložení oznámení situace, kdy oznamovaná akce vůbec není shromážděním ve smyslu shromažďovacího zákona, což je dalším důvodem pro odložení oznámení. Zda jde o akci, kdy oznámený účel shromáždění neodpovídá definici shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona, bude zřejmé buď ihned (a pak lze usnesení o odložení vydat bez dalšího), anebo to zřejmé nebude, a pak je opět třeba komunikace¹⁸⁾. (V úvahu připadá i odložení zjevně obstrukčního oznámení shromáždění na mnoho míst či mnoho hodin a týdnů nebo měsíců, jehož cílem není oznámit akci sloužící k výměně názorů a informací, ale jen bránit jiným ve shromažďování). Zde již zákon nestanovuje jako nutnou podmínku odložení splnění konkrétní povinnosti v určité lhůtě. Institut odložení oznámení byl ostatně zamýšlen primárně pro účely formalizace sporů o povahu oznamované akce, kdy úřad tvrdí, že se o shromáždění nejedná, ovšem oznamovatel tvrdí opak. V případě sporu mohl úřad dát najevo svůj názor, ovšem neformálně, a oznamovatel zas neměl efektivní prostředek obrany. Nyní může úřad vydat usnesení, a oznamovatel se proti němu může odvolat. Což platí i pro oznámení odložená z důvodu přetrvávání vad.

Pro odvolání proti usnesení (§ 76 správního řádu) platí obecné lhůty pro podání odvolání (§ 83 správního řádu), pro vydání rozhodnutí o odvolání je však v § 5 odst. 6 stanovena speciální lhůta tří pracovních dnů od jeho podání (tedy od okamžiku, kdy bylo učiněno, resp. úřadu došlo – viz § 37 odst. 6 správního řádu). Tak krátká lhůta je stanovena s ohledem na zájmy svolavatele, aby co nejdříve věděl, „na čem je“, resp. „aby bylo jasno“ ještě před termínem akce, platí-li obecně lhůta pro oznámení shromáždění 5 dnů před jeho konáním.

Pro eventuální soudní přezkum rozhodnutí o odvolání již zvláštní lhůty stanoveny nejsou, uplatní se obecné normy soudního řádu správního. Ač je usnesení spíše nástrojem procesním, domníváme se, že odložení (resp. odložení potvrzené rozhodnutím nadřízeného orgánu) zde má i dopady hmotněprávní, tedy dopady do práv oznamovatele (odepření ochrany náležející ústavnímu právu, spočívající mj. v povinnostech úřadu a Policie ČR, jakož i ve ztíženém režimu rozpuštění akce, s navazujícími soudními zárukami).

¹⁸⁾ Z praxe úřadů je známo oznamování akcí jako je „kočárkiáda“, pouštění balonků či pochod hráčů dechové hudby, coby shromáždění ve smyslu shromažďovacího zákona.

Stanovení podmínek konání shromáždění před jeho konáním

Zásadní změnou je nově zakotvená pravomoc úřadu stanovit podmínky konání shromáždění (§ 8 odst. 2 ShrZ). A to jak pro jedno shromáždění samo o sobě, tak pro případ kolize více shromáždění mezi sebou nebo koliduje-li shromáždění s již dříve připraveným společenským podnikem (koncert, městské trhy, sportovní soutěž apod.). Jelikož stanovení (byť jen) podmínek konání shromáždění je zásahem do shromažďovacího práva, lze je stanovit jen v nezbytných případech a jen pro zajištění ochrany veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných. Pro daný institut byla inspirací německá právní úprava¹⁹⁾, využívaná např. k regulaci neonacistických pochodů.

V případě omezení samostatného shromáždění lze upravit např. místo jeho konání nebo trasu pochodu, kupříkladu pokud by shromáždění mělo být prostředkem k zastrašování obyvatel sociálně vyloučené lokality. Z nedávné praxe, již po nabytí účinnosti novely, lze zmínit stanovení podmínek pro konání protipotrátové demonstrace, tradičně doprovázené odpudivými velkoplošnými vyobrazeními mrtvol nebo roztrhaných těl v blízkosti školského zařízení, resp. míst, kde se nachází děti nižšího věku, pro něž jsou tyto obrazy traumatizující²⁰⁾, a to pokynem k umístění obrazů v uzavřeném prostoru, nasměrováním vyobrazení dovnitř kruhu apod. Vyloučeno není ani stanovení podmínek pro účely zachování nočního klidu (srovnej § 9 ShrZ). Stanovení podmínek je mírnějším zásahem než přímo zákaz, příp. následně rozpuštění, proto by mělo mít přednost před intenzivnějšími zásahy do shromažďovacího práva. Ani absence uložených podmínek však nebrání případnému rozpuštění, dojde-li k porušení shromažďovacího zákona, resp. k naplnění podmínek rozpuštění

¹⁹⁾ Ustanovení § 15 německého spolkového shromažďovacího zákona zní takto:

„(1) Příslušný úřad může zakázat shromáždění či průvod **nebo takové shromáždění či pochod může vázat na určité podmínky, pokud by na základě skutečností známých v době vydání rozhodnutí konání takového pochodu nebo shromáždění znamenalo bezprostřední ohrožení veřejné bezpečnosti nebo pořádku.**

(2) Konání shromáždění nebo pochodu může být zakázáno nebo vázáno na určité podmínky zejména tehdy,

1. pokud se shromáždění nebo pochod konají v místech, která jako památník historicky obzvláštního a nadregionálního významu připomínají oběti nelidského zacházení v době nacionálně socialistického násilí a zvěle, a

2. na základě konkrétních skutečností známých v době vydání rozhodnutí jsou obavy, že shromážděním nebo průvodem bude narušena důstojnost obětí.

Pomník zavražděným evropským Židům v Berlíně je místem podle věty 1 bod 1. Jeho vymezení jsou stanoveno v příloze tohoto zákona. Vymezení ostatních památných míst a území k nim náležejících podle věty 1 bod 1 je přenecháno zákonům spolkových zemí.

(3) Shromáždění nebo pochod mohou být rozpuštěny, jestliže nejsou ohlášeny, jestliže jejich průběh neodpovídá údajům uvedeným v ohlášení nebo odporují podmínkám, na které bylo jejich konání vázáno, nebo jsou-li předpoklady pro jejich zákaz podle odstavce 1 a 2.

(4) Všechny zakázané akce budou též rozpuštěny.“

²⁰⁾ Viz situace řešené Novým Městem na Moravě (rozhodnutí ze dne 15. 12. 2016, č. j. MUNNM/17496/2016/2) nebo Magistrátem hl. m. Prahy (rozhodnutí ze dne 30. 11. 2016, č. j. MHMP 2146516/2016).

(včetně případů, kdy podmínky nejsou respektovány, což zároveň zakládá odpovědnost za přestupek).

V případě kolize dříve a později oznámeného shromáždění má stanovení podmínek zabránit situaci, kdy by bylo později oznámené shromáždění zakázáno jen z důvodu kolize²¹⁾, byť by se kolidující shromáždění mohla obě konat v případě úpravy místa jejich konání nebo díky jinému časovému rozvržení (např. každé z oznámených shromáždění v jiném rohu náměstí nebo jedno dříve, druhé později). Stanovení podmínek nastupuje až tehdy, pokud mezi svolavatelem nedošlo k dobrovolné dohodě o způsobu řešení kolize; k dohodě se má úřad snažit aktivně přispět v rámci komunikace se svolavatelem. Teprve není-li dohoda možná, přichází na řadu autoritativní rozhodnutí. Stanovení podmínek tedy nastupuje až subsidiárně, chybí-li vůle svolavatelů. Zároveň tato možnost řeší dosavadní bezmocnost úřadu, který doposud neměl možnost spor jakkoliv řešit (resp. až prostředkem nejrazantnějším – zákazem), zejména u vzájemně nepřátelsky naladěných svolavatelů. Stanovení podmínek konečně sleduje vyvažování zájmů více svolavatelů, při zachování práva shromažďovat se na obou stranách, proto stanovené podmínky nesmí mařit konání dříve ohlášeného shromáždění.

Totéž obdobně platí v případě, kdy je shromáždění nahlášeno na místo, kde se má konat již dříve připravovaná jiná veřejná akce. Účelem je řešit např. situace, kdy svolavatel (ať už z neznalosti, tvrdohlavosti nebo naschvál) ohlásí demonstraci na místo, kde právě probíhají třeba městské trhy, nebo kde se má konat kulturní akce, s níž nesouhlasí (nebo jí nevěnuje pozornost). Nelze-li dospět k dohodě, opět přichází na řadu stanovení podmínek, aby bylo zachováno právo se shromažďovat, a zároveň nebyla omezena práva jiných věnovat se kulturní či jiné aktivitě. Zákon reguluje pouze právo shromažďovací, neumožňuje tedy ukládat podobné podmínky pro konání samotných veřejnosti přístupných podniků, které už nejsou výkonem shromažďovacího práva.

V případě, že je předem známo stanovisko pořadatelů konkurujících si akcí, nereagují na snahy o komunikaci, v časové tísní nebo je-li nemožné dosáhnout svolavatele či jinak dospět k dohodě, není vyloučeno stanovení podmínek bez dalšího. Podobně též v případě, chce-li si úřad „pojistit“ řádný průběh shromáždění, a nehodlá spoléhat na sliby svolavatele.

Procesní stránka stanovení podmínek

Pro případ stanovení podmínek pro samostatné shromáždění musí úřad vydat rozhodnutí do tří pracovních dnů (počítáno podle hodin) od okamžiku, kdy se dozvěděl o okolnostech odůvodňujících stanovení podmínek

²¹⁾ Institut reaguje i na judikaturu, která nepřipouští zákaz z důvodu kolize jen pro formální překryv místa ohlášených konkurujících si shromáždění, ač se obě akce reálně mohou konat, viz rozsudek ESLP ze dne 29. 6. 2006 ve věci *Öllinger proti Rakousku* (stížnost č. 76900/01).

(§ 11 odst. 1 ShrZ, věta druhá), nejpozději však 2 dny před jeho konáním Vydání rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, účastníkem je svolavatel. Okamžik, kdy se úřad dozvěděl o důvodu stanovení podmínek, bude zpravidla splývat v jedno s okamžikem, kdy bylo shromáždění (se všemi náležitostmi dle shromažďovacího zákona) oznámeno (a je tedy zřejmé, že svolavatel hodlá mít jako součást shromáždění např. obrazy děsící děti, nebo že účelem shromáždění je zastrašovat obyvatele určité čtvrti nebo domu). Nelze však vyloučit ani pozdější stanovení podmínek, např. pokud v mezičase mezi oznámením a konáním shromáždění voda podemele vozovku, kde má probíhat pochod, anebo pokud má s dříve ohlášeným shromážděním kolidovat jiná (nenadálá) zásadní událost srovnatelného významu, případně pokud teprve později vyjde najevo nová a zásadní informace týkající se průběhu či okolností realizace shromáždění. V posledně uvedeném případě je však třeba dbát na to, aby podmínky nebyly zneužity na úkor shromáždění; i při vyvažování různých zájmů má zůstat právo se shromažďovat co nejvíce zachováno.

Okamžikem, kdy se úřad „dozvěděl“ o rozhodné skutečnosti, pak bude v případě úředního podání okamžik, kdy toto došlo do sféry úřadu (typicky na podatelnu) nebo kdy úřad o dané skutečnosti objektivně mohl či musel vědět (nikoliv tedy např. až tehdy, kdy úředník otevře spis).

Nejzazší termín pro stanovení podmínek, tedy 2 dny před konáním shromáždění, byl zvolen tak, aby se adresát rozhodnutí (a nejen on) stihl vůbec podmínkám přizpůsobit. V případě důvodů k regulaci shromáždění, objevivších se později, už bude nutno řešit situaci přímo na místě pokyny úřadu či policie (viz níže).

V případě vzniku kolize shromáždění s dříve ohlášeným shromážděním anebo s dříve připraveným veřejnosti přístupným podnikem má úřad na stanovení podmínek konání shromáždění shodně vyhrazeny 3 pracovní dny (počítané podle hodin). Lhůta se počítá od okamžiku, kdy oznámení pozdějšího shromáždění splňuje všechny náležitosti požadované shromažďovacím zákonem (záměrně jsou výslovně zmíněny náležitosti dle shromažďovacího zákona, nikoliv náležitosti obecně, resp. i dle subsidiárně působícího správního řádu, který umožňuje i elektronické oznámení bez zaručeného elektronického podpisu, které podatel do pěti dnů např. písemně doplní). Během těchto tří dnů má úřad prostor řešit kolizi dohodou, a není-li to z jakýchkoliv důvodů možné, dohoda je vyloučena, eventuálně má stanovení podmínek „pojistit“ klidný průběh kolidujících akcí, může vydat odpovídající rozhodnutí. Přes určitou prioritu dříve ohlášené nebo připravené akce má úřad usilovat o smíření či respektování konkurujících si zájmů; v každém případě nemá být podmínkami bráněno v konání dříve ohlášeného shromáždění či veřejnosti přístupného podniku.

Rozhodnutí je pak třeba vydat alespoň 2 dny před konáním dotčeného shromáždění, resp. kteréhokoliv z dotčených shromáždění, jinak už je třeba kolizi řešit opět až na místě. Rozhodnutím zároveň nelze regulovat veřejnosti přístupné podniky, zákon upravuje pouze zásahy do práva shromažďovacího, nikoliv jiného. Vydání rozhodnutí o stanovení podmínek je prvním úkonem

v řízení, účastníkem je svolavatel shromáždění, v případě řešení kolize více shromáždění (oba, resp. všichni) jejich svolavatelé (dotýká-li se rozhodnutí jich obou, resp. všech).

Rozhodnutí o stanovení podmínek se doručuje veřejnou vyhláškou a zároveň je bez zbytečného odkladu zasíláno svolavateli na vědomí. Rozhodnutí je doručeno vyvěšením a tímto okamžikem zároveň nabývá právní moci. Odvolat se nelze, „opravným prostředkem“ je přímo žaloba ke správnímu soudu, již je třeba podat do patnácti dnů od doručení rozhodnutí. Soud o žalobě rozhoduje do tří pracovních dnů od jejího podání, resp. od odstranění jeho vad. Soud opět doručuje vyvěšením na úřední desce, a pokud je rozhodnutí zrušeno, „platí“ původní oznámení.

Jakkoliv to zákon výslovně nezmiňuje, může být rozhodnutí o stanovení podmínek revidováno či zrušeno i v přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu, byť s ohledem na zákonem stanovené lhůty pro případné zahájení přezkumného řízení, na něž zároveň není nárok, to bude mít smysl leda u shromáždění oznámených ve velkém předstihu. Nebo tehdy, když sám úřad zjistí „botu“, a na své pochybení z vlastní iniciativy upozorní nadřízený orgán (protože je-li účastník nečinný, jiné cesty, než případná revize rozhodnutí v přezkumném řízení, není)²²⁾.

Zákaz shromáždění

Stanovení podmínek konání shromáždění má zásadně přednost před jeho zákazem, byť nemusí jít o nepřekročitelné pravidlo. Zejména tehdy, pokud podmínky nejsou s to odstranit překážky, které konání shromáždění brání (ať už právní, např. protizákonný účel, nebo charakteru objektivních okolností). Pak přichází na řadu zákaz shromáždění, ovšem ze striktně zákonem stanovených důvodů.

Novelizace neměla ambice s důvody pro zákaz shromáždění zásadně hýbat, krom jiného proto, že tyto důvody v zásadě vyplývají již z norem ústavní síly, judikatury NSS a ESLP a zároveň se jeví jako dostačující. Titulem pro zákaz je tak i nadále „protidemokratické směřování“ [tj. záměr popírat či omezovat práva jiných z diskriminačních důvodů, podněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, srovnej § 10 odst. 1 písm. a) ShrZ], dále záměr dopouštět

²²⁾ Autoři se neztotožňují se závěrem poradního sboru ke správnímu řádu č. 116/2012, který obsahuje stanovisko, že samy správní orgány, na rozdíl od všech jiných subjektů, nemohou dát podnět k přezkumnému řízení – zřejmě ve snaze potlačit neoblíbené, jakkoliv nijak časté, jednání správních orgánů, které si u výše stojících správních orgánů „stěžují“ na údajné chyby svých přímých nadřízených. Ze správního řádu však limity pro okruh podatelů podnětu zřetelně nevyplývají, právě správní orgány (po účastnících) nejčastěji rozpoznají chybu, a zákonnost má mít přednost před pohodlností či uzavíráním se kritice; není též účelné bránit postupu, který je v zájmu účastníka a/nebo v zájmu veřejném, resp. bránit i ve „stěžování si“ na sebe sama. Na druhé straně samo provedení přezkumného řízení toto stanovisko nevyklučuje, jen podnět k němu kvalifikuje jako „poznatek z úřední činnosti“.

se násilí či hrubé neslušnosti [„směřování k výtržnictví“, srovnej § 10 odst. 1 písm. b) ShrZ] či vyzývání k jinému porušování ústavy a zákonů nebo přímo záměr je porušovat [„nezákonné směřování“, srovnej § 10 odst. 1 písm. c) ShrZ]. Zde novela alespoň reagovala na judikaturu NSS²³⁾ ve věci přezkumu oznámeného účelu shromáždění, tedy řešení otázky, zda se úřad má či může zabývat skutečným účelem shromáždění či má vycházet pouze z formálně uvedeného účelu dle oznámení. Zákonodárce odstranil slovo „oznámený“ (účel), do budoucna již tedy nebude pochyb o tom, že se správní orgán může, resp. má (v mezích možností), zabývat účelem v celé šíři kontextu konání shromáždění.

Zůstává dále i (jakkoliv málo využívaný) zákaz z důvodu ohrožení zdraví [srovnej § 10 odst. 2 písm. a) ShrZ] nebo o něco využívanější zákaz z důvodu omezení dopravy a zásobování (viz § 10 odst. 3 ShrZ), nepřijal-li svolavatel v posledně uvedených případech návrh úřadu na konání shromáždění jindy či jinde (§ 10 odst. 4 ShrZ).

Zachován zůstal i zákaz z důvodu kolize s dříve oznámeným shromážděním [§ 10 odst. 2 písm. b) ShrZ], ovšem ve významně modifikované podobě. Pokud oznamovatel neakceptoval návrh úřadu na konání shromáždění na jiném místě či v jinou dobu (opět § 10 odst. 4 ShrZ), lze rozhodnout o zákazu až tehdy, pokud mezi svolavateli konkurujících si shromáždění nedošlo k dohodě o úpravě doby nebo místa konání dotčených shromáždění, a zároveň (!) by stanovení podmínek shromáždění bylo zjevně neúčelné. Neúčelné bude stanovení podmínek např. tehdy, pokud v prostoru, kde se mají shromáždění konat, pro více akcí není místo nebo by se příliš rušily, anebo pokud půjde o několikáté shromáždění nahlášené tamtéž. Cílem novelizace je zde předcházet zákazům z jen formálních důvodů, ač by se za určitých okolností kolidující shromáždění přesto mohla konat.

Procesní stránka rozhodování o zákazu shromáždění je pak obdobná jako v případě stanovování podmínek – rozhodnutí o zákazu je prvním úkonem v řízení, účastníkem je svolavatel, zákaz je třeba vydat do tří pracovních dnů od oznámení shromáždění, počítaných podle hodin (§ 11 odst. 1 ShrZ). Okamžikem perfektního oznámení je pak moment, kdy má oznámení všechny náležitosti požadované shromažďovacím zákonem, jakkoliv třeba půjde o e-mailové podání, které ještě nebylo doplněno o podpis dle § 37 odst. 4 správního řádu. Rozhodnutí se opět doručuje veřejnou vyhláškou (§ 11 odst. 2 ShrZ) a zároveň se standardní cestou zasílá na vědomí. Doručeno je vyvěšením, v tento okamžik zároveň nabývá právní moci, a počíná rovněž běžet patnáctidenní lhůta pro podání případné správní žaloby (§ 11 odst. 3 ShrZ), o níž soud rozhoduje do tří pracovních dnů. Je-li rozhodnutí o zákazu zrušeno, koná se shromáždění dle původního oznámení; pokud soud rozhodne až po původně plánovaném datu konání shromáždění, tak do třiceti dnů od právní moci rozsudku (v tomto

²³⁾ Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007 – 67 (Kříšťalová noc I), rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008 – 77 (případ Bureš vs. Plzeň), NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008 – 116 (Kříšťalová noc II).

případě je svolavatel povinen vyrozumět úřad o konkrétním zvoleném dni konání shromáždění, a to alespoň 1 pracovní den předem).

Rozhodnutí o zákazu shromáždění opět může být revidováno či zrušeno i v přezkumném řízení dle § 94 a násl. správního řádu (typicky v případě, kdy úřad objeví vlastní pochybení, např. že rozhodl až po lhůtě pro vydání zákazu, eventuálně pokud bylo rozhodnuto ve třídení lhůtě pro vydání zákazu v případě shromáždění oznámeného jen e-mailem, který však později nebyl potvrzen dle § 37 odst. 4 správního řádu).

Oprávnění a povinnosti svolavatele

Nebylo-li shromáždění zakázáno, přichází na řadu jeho realizace. Pro zdárný a pokojný průběh shromáždění zákon stanovuje práva a povinnosti svolavatelů, účastníků i orgánům veřejné moci.

Rejstřík práv a povinností svolavatele nedoznal zásadních změn, nejdůležitější novinkou je povinnost svolavatele být přítomen na jím oznámeném shromáždění. Jako spíše formální změnu lze vnímat vypuštění práva svolavatele žádat o vyhlášení pozvánky na shromáždění místním rozhlasem z ustanovení § 6 odst. 1 ShrZ (pro obsoletnost). Jednak bylo ustanovení využíváno minimálně, jednak místní rozhlas na řadě míst nefunguje, a konečně existují modernější prostředky komunikace, zejména internet. Zachovaná povinnost úřadu poskytovat svolavatelům dle možností a okolností pomoc se tak může týkat právě on-line informování o oznámených akcích, např. na úřední desce úřadu. Neznamená to však, že by úřad byl povinen např. obcházet občany, obesílat je textovými zprávami k účasti na shromáždění²⁴⁾, zdarma poskytovat elektrický proud, techniku a podobně – jde spíše o doporučení ke vstřícnosti, jejíž šíře je na zvážení a možnostech úřadu.

Nově se v zákoně výslovně zdůrazňuje povinnost svolavatele plnit pokyny úřadu a Policie ČR sloužící k zajištění řádného průběhu shromáždění [§ 6 odst. 5 písm. a) ShrZ], jakkoliv vyplývá již z povahy věci, resp. nutně koresponduje s právem úřadu a Policie ČR takové pokyny vydávat. Neplnění takových pokynů je postižitelné jako speciální přestupek proti právu shromažďovacímu [§ 14 odst. 3 písm. c), § 14a odst. 1 písm. c) ShrZ].

Důležitější změnou je již zmíněná nově výslovně stanovená povinnost svolavatele být přítomen na jím ohlášeném shromáždění. Již dříve se dovozovala např. z povinnosti vydávat pokyny k zajištění řádného průběhu shromáždění (§ 6 odst. 4 ShrZ), nově se výslovně zařazuje do textu zákona jak pro účely organizační, tak jako prevence ohlašování fiktivních, resp. blokačních, shromáždění. Přítomnost svolavatele je důležitá pro zajištění průběhu a regulaci shromáždění, jakož i pro komunikaci s úřadem či Policií ČR. Zároveň má tato povinnost bránit situaci, kdy řada shromáždění byla oznamována jen za účelem

²⁴⁾ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 8. 2012, č. j. 29 A 64/2010 – 48.

„vyblokování“ atraktivních či jinak zajímavých prostor ostatním, příp. ideovým protivníkům, ať už před volbami, nebo např. v rámci aktivismu proti jiné skupině demonstrantů. V absurdních případech tentýž svolavatel oznámil shromáždění v několika městech najednou, nebo na tomtéž místě od rána do večera na řadu týdnů dopředu. Praxe i judikatura takového jednání vyhodnotila jako zneužití práva²⁵⁾, nově zakotvená povinnost přítomnosti na oznámeném shromáždění (pod sankcí za přestupek) by pak měla toto zneužívání a „ohýbání práva“ ještě o něco ztížit.

Samozřejmě ne všechna shromáždění budou kontrolována, na neplnění povinnosti (s možností uložit sankci) se často přijde jen náhodou, nebo tehdy, mají-li o místo zájem ještě jiní svolavatelé. Podobně ne vždy půjde dopředu odhadnout, zda má svolavatel v úmyslu shromáždění skutečně realizovat, a pak bude na posouzení úřadu, zejména v případě kolize s dalším ohlášeným shromážděním, jak situaci vyhodnotí. Nasvědčují-li okolnosti, dosavadní zkušenosti nebo jiné skutečnosti tomu, že jde o oznámení ryze blokační, nebude k němu (jako doposud) přihlíženo a přednost bude dána jinému svolavateli, jehož úmysly jsou vážné a souladné s účelem shromažďovacího práva (případně bude takové oznámení rovnou odloženo, viz výše). Určitým vodítkem může být právě oznamování shromáždění na několik měsíců na každý den. Nebo úřad rozhodnutím stanoví podmínky konání shromáždění (viz výše), aby se později oznámené, vážně míněné, shromáždění mohlo konat. Případně bude řešit situaci až na místě. Mělo by však platit, že vstřícnost si zasluhuje spíše ten, kdo se skutečně hodlá shromažďovat a toto projeví např. i konkrétním omezeným časem shromáždění, než ten, kdo si pro jistotu „vyblokuje“ konkrétní místo, třeba na několik dnů nepřetržitě, s tím, že shromáždění (typicky 1 – 2 hodinové) zrealizuje až tehdy, kdy uzná za vhodné (s tím, že pro ostatní bude ale prostor z využití vyloučen). Takové očekávání by však bylo nelegitimní, stejně jako požadavek na ochranu takového postupu.

Problematické může být i posuzování plnění dané povinnosti, je-li svolavatel poněkud nedbalý či „na štíru“ s časem nebo organizací, a shromáždění začne později, v posunutém čase apod. Zde by měl být brán v potaz účel stanovení povinnosti k jeho přítomnosti (viz výše), a nejde-li o postup, kdy se někdo na shromáždění s ohlášeným počátkem v 8.00 hodin dostaví až odpoledne či večer, je žádoucí tolerantní přístup. Dříve se však stávalo, že svolavatel úmyslně naddimenzoval předpokládanou dobu konání shromáždění, aby si „vyblokoval“ prostranství a znemožnil tak konání jiného shromáždění. Na jedné straně shromáždění váže síly Policie ČR a úřadu a v souvislosti s ním se nezřídka realizují i dopravní omezení a další opatření, zasahující do života jiných, na druhé straně nelze stavět literu zákona nad jeho smysl, a např. hodinový posun trestat pokutou za přestupek. Pokud však již shromáždění probíhá, je přítomnosti svolavatele (nebo jím prokazatelně určeného zástupce) samozřejmě třeba.

²⁵⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2013, č. j. 2 As 60/2013 – 26.

Jedinou novinkou týkající se povinností účastníků shromáždění je zákaz vnášení pyrotechniky, kterou u sebe účastníci nesmí mít vedle zákonem již stanovených zbraní, výbušnin a jiných předmětů, jimiž lze ublížit na zdraví a které mají být užity k násilí či pohrůžce násilím. Daný zákaz již někde vyplývá z obecně závazných vyhlášek, případně jej lze dovodit z protipožárních předpisů, ve shromažďovacím zákoně je však výslovně uveden pro zajištění plošné platnosti a z hlediska účelu coby prevence zranění či popálenin nebo jiných forem újmy na zdraví v davu lidí, kde je manipulace s pyrotechnikou riziková²⁶⁾.

Z důvodu intenzivního nesouhlasu poslanců nakonec nebyla vládou navrhovaná změna regulace tzv. maskování, tedy zmírnění plošného zákazu „zakrývání obličeje způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím identifikaci“. Předkladatel vycházel z toho, že ne každé „maskování“ je protikladné s právem na pokojné shromažďování a zájmem na zajištění veřejného pořádku, typicky tehdy, pokud „maska“ slouží ke splnění účelu shromáždění, resp. k projevení názoru (např. karikatura politika, maska „Anonymous“ použitá během shromáždění příznivců tohoto uskupení), aniž by účelem maskování bylo anonymní páchání výtržností, přestupků apod. V praxi byla tato otázka opakovaně řešena metodickými výklady²⁷⁾, resp. právě interpretacemi zohledňujícími účel maskování. Proto bylo do návrhu, který v tomto bodě nakonec neprošel, navrženo, že zástupce úřadu nebo policista bude oprávněn umožnit zakrytí obličeje, slouží-li účelu shromáždění a nedojde tím k ohrožení veřejného pořádku, aniž by tím bylo dotčeno právo uvedených úředních osob kdykoliv vyzvat k odstranění zakrytí obličeje. Jako vhodnější však poslanci zvolili zachování plošného zákazu s tím, že otázky a problémy z toho plynoucí mají být i nadále řešeny metodicky.

Vzhledem k tomu, že právě vládní návrh zákona měl být vtělením metodiky, potažmo i dosavadního přístupu k maskování, do zákona a na úrovni metodické v mezidobí nedošlo ke změnám, lze právě uvedený návrh, byť nakonec nepřijatý, doporučit jako základní schéma přístupu k otázce maskování²⁸⁾. Pokud tedy maskování slouží účelu a legitimní náplní shromáždění (smrtka pohřbívací demokracii, poradný politik, hamižný developer, korupční chobotnice atd.) a zároveň nehrozí narušení veřejného pořádku (maska nemá nebo nemůže sloužit jinému, nelegitimnímu, účelu), není důvod proti „maskování“ vystupovat. Pokud však zakrytí obličeje žádnému legitimnímu účelu neslouží, tím spíše, pokud je účelem např. anonymita při protiprávním jednání (napadání jiných osob, házení lahví, útoky na policisty apod.) nebo takové zneužití maskování

²⁶⁾ Na čemž se shoduje i judikatura, viz rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 As 216/2016 – 92.

²⁷⁾ Viz Stanovisko Ministerstva vnitra k problematice maskování během shromáždění, dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-ministerstva-vnitra-k-problematice-maskovani-behem-shromazdeni.aspx>, a stanovisko Ministerstva vnitra k podnětům Iuridica Remedia, dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/clanek/shromazdovani-a-koordinacni-dohody.aspx>.

²⁸⁾ Pro přesné znění viz sněmovní tisk 510, dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=7&t=510>.

hrozí, je ústavně konformní zákaz maskování vymáhat. Výklad tak zůstává shodný s tím, který byl zastáván i před novelou, a aplikovatelná tak zůstávají i dosavadní stanoviska.

Oprávnění úřadu a policie v průběhu shromáždění

Na shromáždění může úřad vyslat svého zástupce, a to (oproti dosavadnímu znění zákona) i v případě, že nepodléhá oznamovací povinnosti (typicky náboženská shromáždění, spontánní shromáždění). Na místě může být přítomna i Policie ČR, která zde samozřejmě mohla být přítomna i před novelizací na základě zákona o policii, nicméně v zájmu právní jistoty se možnost přítomnosti Policie ČR výslovně uvedla i do shromažďovacího zákona. Zástupci úřadu je svolavatel povinen umožnit plnění jeho úkolů, zejména sledování průběhu shromáždění a případně i provedení úkonů ústících v rozpuštění shromáždění.

Zástupce úřadu (a opět i Policie ČR) je oprávněn na místě konání shromáždění udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění, dále k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů (např. dojde-li ke kolizi oznámeného a neoznámeného shromáždění anebo ke střetu dvou sousedících shromáždění), ale i ke střetu různých práv (např. práva shromažďovacího a práva petičního) a obecně i k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku. Poslaneckým návrhem byla možnost řešit střet práv více svolavatelů konkretizována výslovným zahrnutím pravomoci k pokynu k úpravě místa shromáždění, jakkoliv tato již *implicitě* vyplývá z pravomoci řešit zmíněné střety více shromáždění.

Pokyny lze pro účely ochrany práva shromažďovacího a dalších chráněných zájmů udílet komukoliv – jak účastníkům shromáždění nebo svolavatel, tak i třetím, „nezúčastněným“, osobám. Mohou se týkat pohybu či aktivit účastníků shromáždění, ale i regulace dopravy, kolemjdoucích snažících se o narušení shromáždění, činností bránících pohybu demonstrantů, odstranění potenciálních zbraní na trase pochodu (rozsypané dlažební kostky, cihly) atd.

Výslovně je zmíněno řešení střetu zájmů více svolavatelů, k němuž může na místě toho kterého shromáždění kdykoliv dojít, neboť ne vše lze řešit v předstihu např. podmínkami konání shromáždění. Ať už proto, že úřad třeba nezná dobře podmínky místa konání předem ohlášené akce, nebo jej nenapadlo, že podmínek bude třeba, anebo se na místě objevilo neohlášené shromáždění či nastala jiná nepředvídaná událost. Oprávnění řešit tyto střety zahrnuje i možnost úpravy místa shromáždění, typicky např. stacionárního shromáždění a kolem procházejícího pochodu. Pravomoc k dávání pokynu je samozřejmě vázána svým účelem, tedy zajištěním nerušeného výkonu shromažďovacího práva a šetřením podstaty daného práva, je tedy vyloučeno *ad hoc* přesouvání místa konání demonstrace na druhý konec města apod.; přání svolavatele (zejména řádně ohlášeného) shromáždění týkající se i konkrétního místa, které může mít i významnou symboliku²⁹⁾, by mělo být maximálně respektováno.

²⁹⁾ Jakkoliv na druhé straně neexistuje absolutní „právo“ na konání demonstrace na zcela konkrétním místě, viz nálezný rakouského Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2008, B1695/07

Na shromážděních může docházet i ke střetu různých práv, tedy ke střetu práva shromažďovacího s jiným zájmem nebo právem, kupříkladu s právem petičním. Například z důvodu, že určitá osoba chce využít (či zneužít) sročení velké skupiny lidí ke sběru podpisů pod svoji petici. To samo o sobě není důvodem k zákroku, pokud ale překáží uprostřed shromáždění nebo je ruší např. hlasitou hudbou, která má upoutat pozornost, je třeba střet těchto práv (nebo činností) vyřešit – petiční stánek může stát tam, kde nepřekáží, hudba může být ztlumena nebo vypnuta apod. Může dojít i ke střetu v podobě konání demonstrace na místě, kde zároveň probíhají vánoční trhy nebo pouliční divadlo, a právo shromažďovací se tak střetává s právy hospodářskými či kulturními. Opět by přijaté opatření mělo směřovat k vyvážení konkurujících si zájmů, nejde-li přímo o zlý úmysl určité činnosti bránit, kdy už může být namísto razantnější postup.

Pokyny se mohou týkat i zajišťování veřejného pořádku, zdraví a majetku, např. pokyn demonstrantům k opuštění květinového záhonu, pokyn ke snížení hlučnosti akce konané pod okny zdravotnického zařízení či k jejímu přesunutí, pokyn k ukončení imitace střelby vzbuzující paniku veřejnosti atd.³⁰⁾

Zákon pak zdůrazňuje, že případný zásah do práva na svobodu shromažďování nebo jiného práva má šetřit jeho podstatu a nepřekročit míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákonem, jak již bylo naznačeno v souvislosti s oprávněním k úpravě místa shromáždění. Pokyny tak nemají být svévolné, disproporční v porovnání se sledovaným účelem ani vedené jinými úmysly, než zákon a účel zakotvení této pravomoci sleduje.

Výše komentované pravomoci náležejí dle slov zákona primárně zástupci úřadu, není-li však tento přítomen, ale i tehdy, pokud to vyžadují okolnosti na místě, zejména rozsah či povaha shromáždění, disponuje danými oprávněními i policie, resp. policisté v rámci své služební a organizační hierarchie. Jakkoliv zde znění zákona naznačuje určitou subsidiaritu působení policie, v praxi – byť bude zástupce úřadu přítomen, nebo jich bude i více – budou okolnosti vyžadovat asistenci policie prakticky vždy, resp. u každého trochu většího shromáždění, kde zástupce úřadu nemůže obsáhnout všechny úkony, jichž může být třeba. Policie je na místě přítomna zejména za účelem plnění úkolů, které jí svěřuje zákon o Policii ČR, tedy především zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti. Zároveň disponuje policisty vyškolenými speciálně ke zvládání bezpečnostních opatření, kteří navíc – na rozdíl od úřadu – disponují oprávněními, prostředky a výcvikem k vynucení svých pravomocí.

(demonstrace před prodejnou kožichů brání v průchodu do ní; citováno z Analýzy omezení shromažďovacího práva, Nejvyšší správní soud, dostupné na www.nssoud.cz/dokumenty/ODA/Omezeni_shromazdovaciho_prava.doc).

³⁰⁾ Pokyny úřadu zde budou určeny primárně k regulaci shromáždění jako celku; řešení individuálních ohrožení či porušení veřejného pořádku, zdraví či majetku (např. výzva k se-stoupení z barokního sousoší, odkud chce demonstrant lépe vidět, řešení potyčky nebo verbálního útoku) je už spíše rolí policie dle zákona o Policii ČR.

Rozpuštění shromáždění

Rozpuštění shromáždění rovněž nebylo zásadně inovováno, došlo spíše jen k dílčím změnám. Rozpuštěna mají být nejen shromáždění, která byla zakázána rozhodnutím, ale i ta, která jsou zakázána přímo ze zákona (v okruhu kolem Parlamentu³¹⁾ a Ústavního soudu³²⁾. I nadále lze rozpustit neoznámená shromáždění (ať už neoznámená protiprávně, nebo taková, která se neoznamují), nastaly-li důvody, na jejichž základě se jinak zakazují shromáždění oznámená. Podobně lze i nadále rozpustit ohlášená shromáždění, pokud se podstatně odchýlila od oznámeného účelu tak, že by okolnosti odůvodnily zákaz podle § 10 odst. 1 (protidemokratické, „výtržnické“, nezákonné směřování).

Nově však lze rozpustit ohlášené shromáždění i tehdy, pokud nastanou mimořádné okolnosti, které by odůvodnily zákaz podle § 10 odst. 2 nebo 3 (nebezpečí pro zdraví, kolize s jiným shromážděním, omezení dopravy a zásobování). Zde je však třeba zdůraznit, že musí jít o skutečně mimořádné okolnosti, zpravidla objektivního charakteru, které zároveň nelze řešit cestou pokynů úřadu nebo policie. Daným rozšířením pravomoci má být pamatováno na neobvyklé události (třeba sesuv svahu, narušení statiky mostu, nutnost opustit místo z jiného vážného důvodu), kdy je třeba shromáždění rozpustit, ovšem nejsou naplněny „extremistické“ důvody rozpuštění.

Stejně jako za dosavadní úpravy lze obecně rozpustit jakékoliv shromáždění, na němž jsou páchany trestné činy. Dále pokud účastníci porušují zákaz vnášení zbraní ve smyslu § 7 odst. 3 ShrZ nebo porušují zákaz maskování dle § 7 odst. 4 ShrZ (zde došlo k rozšíření, dříve bylo možno tyto důvody k rozpuštění aplikovat jen u oznámených shromáždění, nikoliv u neoznámených). A zcela nově lze shromáždění rozpustit též tehdy, pokud se účastníci neřídí rozhodnutím úřadu o stanovení podmínek konání shromáždění. Ve všech uvedených případech však lze k rozpuštění přistoupit jen tehdy, pokud se nepodařilo zjednat nápravu jinak, zejména zákrokem proti jednotlivým účastníkům shromáždění (tedy např. pokyny účastníkům, apely na svolavatele, nebo zmíněným zákrokem proti jednotlivcům). Právě uvedené v zásadě platí pro rozpuštění obecně – pro výtržnost jedné či několika osob se shromáždění nerozpouští, opak platí tehdy, pokud se „zvrhne“ celé shromáždění či jeho většina, příp. pokud ho tímto směrem jako celek svede svolavatel či řečník.

Spíš jen drobnou změnou je změna formulace způsobu aktivace pravomoci k rozpuštění – zásadně platí, že shromáždění „může“ být rozpuštěno, ovšem neznamená to, že také „nemusí“ – má být rozpuštěno, pokud se naplnily důvody k rozpuštění, z taktických důvodů tak ale není nezbytné činit automaticky či ihned (třeba jde-li o místo, kde by byl obtížný rozchod či zákrok policie).

Nejpodstatnější novinkou je pak změna, resp. upřesnění, povahy institutu rozpuštění – nově jde výslovně o faktický úkon správního orgánu (zásah

³¹⁾ Viz § 1 odst. 4 ShrZ a přílohu č. 1 ShrZ.

³²⁾ Viz § 25 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

na místě), což je reakcí na judikaturu, která úkon miněný původně jako faktický pokyn kvalifikovala jako rozhodnutí ústně vyhlášené na místě³³⁾, se všemi z toho vyplývajících komplikacemi³⁴⁾. Návně se vypouští i možnost podat proti rozpuštění námítky (dříve § 13 ShrZ), a jediným „opravným prostředkem“ proti rozpuštění je zásahová žaloba (dříve uplatnitelná paralelně vedle námitek), již je nově nutno podat ve speciální lhůtě 15 dnů.

Sám sled kroků směřujících k rozpuštění shromáždění zůstává v zásadě nezměněn. Prvním krokem (fází) je výzva svolavatelé k ukončení shromáždění. Pokud uposlechné, další kroky nenásledující (čímž není dotčeno právo svolavatele napadnout rozpuštění žalobou). Pokud neuposlechné, resp. je nečinný a neučiní nic k ukončení shromáždění, přichází na řadu druhý krok (fáze), který už se skládá z více dílčích kroků – sdělení, že shromáždění je rozpuštěno, výzva k pokojnému rozchodu, sdělení důvodů rozpuštění a upozornění na následky neuposlechnutí (spáchání přestupku, možnost zákroku policie).

Poslední znatelnější změnou je zde pak rozšíření okruhu subjektů, které mohou shromáždění rozpustit. Doposud to byl zástupce úřadu, a v jeho nepřítomnosti policista. Nyní může policista³⁵⁾ shromáždění rozpustit i za přítomnosti zástupce úřadu, je-li tento nečinný (nerozpustí shromáždění, ač jsou již naplněny důvody). Pokud tak neučiní ani zástupce úřadu (příp. je nepřítomný) a neučiní tak ani policista, může shromáždění rozpustit i zástupce místně příslušného krajského úřadu nebo zástupce Ministerstva vnitra. V posledních dvou případech půjde zřejmě o zcela výjimečný postup, už proto, že dané instituce nesledují všechna pořádaná shromáždění. Nelze ale vyloučit, že obecní úřad či policie požádá o metodickou pomoc či součinnost. Oprávnění policisty rozpustit shromáždění, byť je přítomen zástupce úřadu, zas bude účelné zejména tehdy, pokud je zástupce úřadu nezkušený, např. v problematice extremismu, nebo není momentálně v dosahu, ač policie registruje, že vykulminovaly důvody k rozpuštění. Je-li shromáždění rozpuštěno v nepřítomnosti úřadu, oznamuje se mu rozpuštění do 15 dnů od úkonu.

Nutno říci, že rozpuštěním (ani pokojným ukončením) shromáždění práce orgánů veřejné moci nekončí. Ať už z důvodu, že se rozkurážení účastníci shromáždění rozejdou po městě nebo jdou akci „zapít“, či proto, že je třeba řešit přestupky, které byly v průběhu shromáždění spáchány. Správnímu trestání dle shromažďovacího zákona, ale i obecně v kontextu shromažďování, však již bude věnován samostatný text v dalším čísle Správního práva.

³³⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2011, č. j. 2 As 86/2011 – 62.

³⁴⁾ Vyhотовování potvrzení o rozhodnutí, otázka, komu rozhodnutí oznamovat, souběh žaloby proti rozhodnutí a námítkám proti rozpuštění shromáždění.

³⁵⁾ Nutno říci, že ne kterýkoliv policista. V průběhu přijímání novely zazněly varovné hlasy, že shromáždění svévolně rozpustí jakýkoliv kolemjdoucí policista (ač i dřívější úprava hovořila o příslušníkovi). Policie je ale hierarchicky řízený ozbrojený sbor, a který konkrétní policista je příslušný rozpustit shromáždění, je dáno interními akty řízení policie. Shodná námítka by totiž mohla platit i pro zástupce úřadu; také nikoliv každý okolojdoucí úředník má pravomoc rozpustit shromáždění.

Závěr

Výše uvedený přehled změn, více méně chronologicky sledující posloupnost jednotlivých fází konání shromáždění od oznámení až po jeho ukončení, není v žádném případě vyčerpávajícím výkladem ke všem změnám, které přináší novela shromažďovacího zákona, a již vůbec není uceleným výkladem celého zákona. Praxe přináší nové otázky a nové problémy, které zatím nelze předvídat nebo které se zatím za krátkou dobu účinnosti novely plně neprojeví. Na všechny otázky jistě neodpovídá ani jinak podrobně zpracovaná důvodová zpráva k novele³⁶⁾, již přesto doporučujeme pozornosti všech zájemců, i vzhledem k tomu, že je v některých otázkách detailnější či z jiného úhlu pohledu problematiku pojednávající, než tento text.

Pro pomoc při řešení sporných otázek, ale obecně všeho, co s aplikací zákona souvisí, je alespoň Ministerstvo vnitra připraveno k průběžné metodické pomoci, ať už jde o problémy běžné (postup při oznamování shromáždění, vyjednávání se svolavatelem), či ty méně obvyklé (zákaz shromáždění, obhajoba rozhodnutí či rozpuštění v soudním řízení správním), a nabízí svoji pomoc a podporu.

Shrnutí:

Cílem článku je vysvětlení účelu novelizace shromažďovacího práva a pomoc obecním úřadům, policii a dalším zúčastněným stranám při aplikaci nové úpravy. Text proto shrnuje a vysvětluje nejdůležitější změny zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, jak byly přijaty zákonem č. 252/2016 Sb. V úvodu článku je vysvětlen pojem shromáždění, jak je pojímán shromažďovacím zákonem, včetně odlišností týkajících se náboženských a spontánních shromáždění. Podrobně jsou vysvětleny jednotlivé fáze realizace shromáždění, včetně povinností svolavatele shromáždění. Důvody pro zákaz shromáždění se nemění, na druhé straně může obecní úřad nově stanovit podmínky konání shromáždění. Zákaz shromáždění a podmínky konání shromáždění podléhají soudnímu přezkumu, proto musí být řádně odůvodněny. Závěr článku se věnuje rozpuštění shromáždění, které je možno rozpustit jen za striktně stanovených podmínek. Zdůrazněna je potřeba spolupráce mezi policií a správními orgány.

Current amendments to the assembly law – summary:

The aim of this article is to explain the purpose of the new amendment to the assembly law and to help municipalities, the police and other stakeholders with the application of the new law. Therefore, the text summarizes and explains the most important amendments to Act No. 84/1990 Coll., on the Right of Assembly, as adopted by Act No. 252/2016 Coll. The introduction explains

³⁶⁾ Viz sněmovní tisk 510, dostupný zde: www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=7&T=510.

the definition of assembly as it is understood in the Assembly Act, including differences applicable for religious or spontaneous assemblies. Individual stages of the process of organizing an assembly, including the obligations of the convener and organizer of an assembly, are described in detail. The reasons for banning an assembly remain unaffected, however, the municipality can newly stipulate the conditions of an assembly. The ban and the conditions of an assembly are subject to judicial review and must, therefore, be duly substantiated. The last part of the article deals with the dissolution of an assembly, which is possible under strict conditions only. The importance of the cooperation between the police and administrative authorities is highlighted.