



**Stanovisko k podnětům Iuridicum Remedium, o.s., k zákonu o právu shromažďovacím
a obecně k agendě shromažďovací, ze dne 10.2.2010**

Ministerstvu vnitra byl doručen podnět občanského sdružení Iuridicum Remedium (dále jen „Sdružení“) k zákonu č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“), a obecně k agendě shromažďovací, datovaný dnem 10.2.2010. Podnět je členěn do dvou částí – první část se týká legislativních změn a judikatury na poli zákona o právu shromažďovacím a druhá část se týká údajných postřehů zmíněného sdružení načerpaných z poradenské praxe týkající se shromažďovací agendy.

Úvodem **první části** podnětu Sdružení vyjadřuje přesvědčení o potřebnosti zrušení změn, k nimž došlo v 21. století a které údajně zhoršily dosaženou úroveň lidských práv v České republice.

V **1. bodě** první části podnětu pak Sdružení poukazuje na zákon č. 259/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 175/1990 Sb., a některé další zákony, kterým byl do zákona o právu shromažďovacím začleněn zákaz zakrývání obličeje, ztěžujícího identifikaci účastníka shromáždění, je-li proti shromáždění prováděn zákrok útvaru Policie ČR, a to pod hrozbou postihu za přestupek. Sdružení považuje plošný zákaz za neproporcionální omezení lidských práv, účastník shromáždění prý může mít legitimní důvod k maskování i během zásahu Policie ČR.

- Jsme přesvědčeni, že omezení přijaté cit. zákonem není neproporcionální co se týče omezení práva na svobodu projevu a práva shromažďovacího. Dle čl. 17 odst. 4 Listiny lze svobodu projevu omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, dle čl. 19 odst. 2 Listiny lze právo pokojně se shromažďovat omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.
- Zmíněný zákaz považujeme legitimní s ohledem na ochranu veřejného pořádku a jiný než „paušální“ zákaz by byl jen obtížně vynutitelný, neboť si lze jen těžko představit adresné oslovování maskovaných osob a jejich efektivní vyzývání k odmaskování během policejního zákroku vůči masě účastníků shromáždění, k čemuž se sdružení ve svém podnětu kloní.
- Není nám znám žádný případ, kdy by maskování konkrétní osoby i v průběhu policejního zákona mohlo mít legitimní důvody, přinejmenším poznatky z praxe nenasvědčují tomu, že by zmíněný



zákaz byl v praxi zdrojem problémů či nedůvodného omezování základních práv účastníků shromáždění.

Ve **2. bodě** první části podnětu Sdružení poukazuje na změnu, kterou přinesl zákon č. 278/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, kterým byly zakázány jakékoliv demonstrace s maskami, kdy v případě maskování účastníků shromáždění (a z dalších důvodů – např. ozbrojení účastníků shromáždění) lze takové shromáždění rozpustit. Dle sdružení jde o příklad nepřijatelného uplatňování kolektivní viny.

- V případě stanovení obecného zákazu maskování účastníků shromáždění za jakýchkoliv okolností (tedy nejen během policejního zákroku) již lze skutečně pochybovat o proporcionalitě takového omezení práva svobodu projevu a práva shromažďovacího, v porovnání se zájmem na ochraně veřejného pořádku. Při doslovném výkladu zákona by tak bylo možno z důvodu „maskování“ účastníků rozpustit i recesistická shromáždění typu „setkání Santa Clausů“, shromáždění muslimských žen v tradičním oděvu zakrývajícím obličej, shromáždění občanů parodujících veřejné činitele užitím stylizovaných masek politiků (v praxi již opakovaně realizovaných) apod.
- Na druhé straně platí zásada, že tam, kde zákon umožňuje dvojí výklad, tedy výklad ústavně konformní (nejvíce šetřící základní práva a svobody, které jsou zákonem omezovány) a výklad rozporný s Ústavou a jejími principy (vedoucí k neproporcionálnímu omezení základních lidských práv a svobod či zcela vylučující jejich efektivní uplatňování), je třeba zvolit výklad ústavně konformní. V případě výše příkladmo naznačených případů „neškodných“ shromáždění, na něž by zákaz maskování nepřiměřeně dopadl, proto nelze dovozovat či předpokládat automatickou (bezmyšlenkovitou) striktní aplikaci gramatického výkladu zákona, vedoucí ve výsledku i k rozpouštění shromáždění, která s ohledem na okolnosti nepředstavují riziko ohrožení veřejného pořádku (zdraví, mravnosti, majetku, bezpečnosti státu, ochrany práv a svobod druhých), neboť zákon je třeba vykládat ústavně konformně a s ohledem na důvody, pro něž Listina omezení svobody projevu a práva shromažďovacího připouští (zde zejména ohrožení veřejného pořádku a práv svobod jiných). Při správné aplikaci zákona by proto v praxi nemělo docházet k excesům typu automatického rozpouštění jen „formálně závadných“ shromáždění (viz výše).
- S ohledem na krátkou dobu účinnosti novelizace namísto nové překotné novelizace doporučujeme vyčkat dalších poznatků z praxe (včetně poznatků Veřejného ochránce práv), příp. dále judikatury správních soudů, eventuálně judikatury Ústavního soudu.
- Legitimní však může být požadavek na vytvoření metodiky, která by na nutnost ústavně konformního výkladu sdružením kritizovaných (a popravdě řečeno – skutečně sporných) ustanovení zákona upozornila.



Ve **3. bodě** první části podnětu je úvodem kritizován zákon č. 294/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, jímž byla prodloužena lhůta pro vydání rozhodnutí o zákazu shromáždění ze tří kalendářních dní na tři pracovní dny. Sdružení tvrdí, že rozšíření časového prostoru pro zákaz shromáždění povede ke „zhoubné tendenci přezkoumávat účel shromáždění“, ačkoliv smyslem oznámení je prý pouhá evidence chystaných shromáždění. Posuzování účelu shromáždění je dle sdružení v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny in fine.

- K nastíněným výhradám je třeba uvést, že změna zákona byla přijata za všeobecného souhlasu vlády, zákonodárců, obcí i většiny občanské společnosti a rozhodně se nejedná o zásadní zásah do práva shromažďovacího.
- Pokud byl již od počátku účinnosti zákona správním orgánům poskytnut určitý, byť omezený, časový prostor pro posuzování zákonnosti (resp. ústavnosti) oznámeného účelu shromáždění, tedy zejména zda nesměřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání, není důvod, aby měly správní orgány jednou čas celých tří dnů, jindy dvou dnů, jindy jeden den nebo jindy fakticky žádný čas (např. u oznámení podaných u správního orgánu v pátek odpoledne).
- Nesdílíme názor Sdružení, že „rozšíření časového prostoru pro zákaz shromáždění povede ke zhoubné tendenci přezkoumávat účel shromáždění“. Sdružení především diskutabilně obhajuje nelegitimní praxi některých (zejména extremistických) subjektů, které se eventuálnímu přezkumu oznámeného účelu svého shromáždění brání tím, že oznámení podávají „na poslední chvíli“, a to přede dny pracovního klidu, aby správní orgán svoji zákonem garantovanou pravomoc (ve striktních zákonných limitech posuzovat oznámený účel shromáždění) vůbec nemohl realizovat.
- Sdružení varuje před údajnými důsledky novelizace, které ještě nenastaly, kdy s ohledem na krátkou dobu účinnosti novelizace nelze přijímat kategorické závěry deklarované sdružením, tím méně není namístě zákon jakkoliv měnit či „vracet zpět“ z důvodů, které nejsou dostatečně podloženy praktickými zkušenostmi.
- I kdyby mezi správními orgány skutečně začala převládat „zhoubná tendence přezkoumávat účel shromáždění“, stěží to lze přičítat faktickému sjednocení lhůty pro posuzování oznámeného účelu shromáždění – pravým důvodem bude spíše obava z extremistických excesů (a snahy jim předcházet), nikoliv délky lhůt stanovených zákonem.
- Tvzení, že (jakékoliv) posuzování oznámeného účelu shromáždění je v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny in fine, považujeme za zcela mylné. Listina sice garantuje ohlašovací, nikoliv povolovací, princip pro oznamování, resp. konání, shromáždění, zároveň však připouští omezení práva shromažďovacího pro účely ochrany zdraví, mravnosti, majetku, veřejného pořádku, bezpečnosti



státu a ochrany práv a svobod druhých, tedy zájmů stejně legitimních jako ochrana práva shromažďovacího. Přes jednoznačné zakotvení ohlašovacího principu v Listině i v zákoně o právu shromažďovacím je tedy přípustné omezení práva shromažďovacího (konkrétně vydání rozhodnutí o zákazu shromáždění) např. z důvodu, že oznámený účel shromáždění směřuje k výzvě k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Na přípustnosti tohoto omezení práva shromažďovacího dle našeho názoru existuje celospolečenský konsenzus, daný zejména bezprostřední zkušeností naší země, resp. všech evropských zemí, s totalitními režimy a s nebezpečími plynoucími z hlásání totalitních, rasistických a nenávistných ideologií.

- Názor Sdružení, které fakticky pléduje pro státní (zákonnou) ochranu shromáždění, které již ve fázi podání oznámení shromáždění sledují zjevně protiústavní cíle, se mýlí se zmíněným celospolečenským konsenzem i s Listinou, resp. jejím standardním výkladem.

Ve **3. bodě** první části podnětu se Sdružení dále věnuje rozsudkům Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), konkrétně rozsudku ze dne 31.9.2009, č.j. 8 As 7/2008 – 116, a rozsudku ze dne 21.2.2008, č.j. 2 As 17/2008 – 77, poukazuje na jejich údajnou vzájemnou rozpornost.

- V prvně citovaném rozsudku NSS dovozuje možnost přihlížet v rámci posuzování oznámeného účelu shromáždění (resp. při rozhodování o jeho zákazu) nejen ke gramatickému výkladu zákona, ale i k širším souvislostem (ústavní rámec úpravy, úmysl zákonodárce, konkrétní okolnosti věci). V druhém citovaném rozsudku se NSS zabýval spíše otázkou, zda lze rozhodnout o zákazu shromáždění i po uplynutí zákonem stanovené třídní lhůty (nikoliv) a který správní orgán je oprávněn rozhodnutí vydat, kdy pouze upozorňuje možnost „rozehnat“ řádně oznámené shromáždění, s formálně „nezávadným“ účelem shromáždění, pokud později vyjde najevo skutečný (protiústavní a k rozpuštění shromáždění opravňující) účel takového shromáždění.
- Tvrzení nesoulad mezi zmíněnými judikáty musí řešit NSS, nikoliv Ministerstvo vnitra, které judikáty NSS pouze bere na vědomí a v rámci svého metodického působení je max. může vykládat a doporučovat jejich nejvhodnější praktickou aplikaci.
- Přesto je třeba dodat, že rozsudek NSS ze dne 31.9.2009, č.j. 8 As 7/2008 – 116, považujeme za přesvědčivý, velmi pečlivě vyargumentovaný, vypořádávající se s předchozí judikaturou NSS, názory doktríny i bohatou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, a dle našeho názoru může být zdrojem inspirace i pro správní orgány, jakkoliv se sdružení se závěry citovaného judikátu dle všeho neztotožňuje.
- Pro správní orgány bude na druhou stranu v praxi snazší s ohledem na obtížnost nesení důkazního břemene při rozhodnutí o zákazu shromáždění postupovat spíše formalisticky, tedy zákaz shromáždění při jeho navenek nezávadném účelu nezakazovat a reagovat až následně –



rozpuštěním shromáždění – když vyjde najevo skutečný účel shromáždění; možnost posuzovat skutečný účel shromáždění ve smyslu prvně citovaného judikátu NSS bychom však správním orgánům nezapovídali, tím méně z důvodu nesouhlasu jednoho z mnoha občanských sdružení, kdy jiné subjekty občanské společnosti zmíněný rozsudek NSS naopak uvítaly, neboť ztěžuje obcházení zákona, k němuž docházelo zejména ze strany extremistů z řad neonacistů.

V **druhé části** svého podnětu Sdružení vypočítává 11 závěrů, k nimž dospělo na základě své poradenské činnosti.

V **závěru č. 1** Sdružení tvrdí, že správní orgány nerozumí pravému účelu a smyslu oznamování shromáždění – jde o evidenci sloužící k vytvoření přehledu o konaných shromážděních a jejich monitoringu, účelem evidence není nalézat skutečný účel shromáždění.

- Se závěrem týkajícím se povahy oznamování shromáždění lze v zásadě souhlasit (s níže uvedenou výhradou), na druhé straně posuzování skutečného účelu shromáždění není zcela vyloučeno (viz výše rozsudek NSS ze dne 31.9.2009, č.j. 8 As 7/2008 – 116).
- Správním orgánům zákon o právu shromažďovacím fakticky ukládá povinnost posuzovat oznamovaný účel shromáždění (viz § 10 odst. 1 a 2 zákona o právu shromažďovacím), nelze tedy hovořit pouze o evidenčním charakteru oznamování shromáždění.

V **závěru č. 2** Sdružení tvrdí, že správní orgány rezignují na rozpouštění shromáždění dle § 12 zákona o právu shromažďovacím, neboť mají obavy využívat svoji pravomoc, věc se proto snaží řešit „od stolu“ zákazem shromáždění, ač důvody zákazu nejsou dány.

- Tato tendence zde v minulosti skutečně byla, nicméně v současné době dochází k význačnému posunu. V poslední době jsou správní orgány připraveny na rozpouštění shromáždění na místě, pokud jsou naplněny zákonné podmínky – vzpomenout lze např. shromáždění 24. 4. v Plzni.
- Problematice rozpouštění shromáždění se velmi podrobně věnuje Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím (dále jen „Manuál“), viz str. 28 a násl. Manuálu, navíc na webu MVČR jsou k dispozici výzvy k rozpouštění shromáždění.

V **závěru č. 3** Sdružení uvádí, že k nejčastěji „zneužívaným“ důvodům pro zákaz shromáždění patří důvody uvedené v § 10 odst. 2 písm. a) zákona o právu shromažďovacím (zákaz vydaný z důvodu konání shromáždění na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví) a v § 10 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím (možnost zákazu z důvodu omezení dopravy či zásobování), ač správní orgány vědí, že na daných místech již shromáždění v minulosti proběhlo.

- Je třeba uznat, že zejména v praxi časté zákazy vydané z důvodu omezení dopravy byly v drtivé většině případů správními soudy rušeny.



- Kritériím pro vydání zákazu z důvodu nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění se věnuje Manuál na str. 21 – 22, přísným limitům možnosti zakázat shromáždění z důvodu omezení dopravy se Manuál věnuje na str. 25 – 26. Na problém v podobě nedůvodných či nedostatečně zdůvodněných zákazů shromáždění vydaných na základě § 10 odst. 3 tedy Ministerstvo vnitra v metodické rovině reaguje dostatečně. Na danou problematiku lze samozřejmě upozorňovat i další metodické činnosti Ministerstva vnitra.

V **závěru č. 4** Sdružení tvrdí, že „chronická je snaha považovat shromáždění za zvláštní užívání pozemní komunikace“, někdy z důvodu akcesorických činností jako je ozvučení shromáždění či alegorické vozy.

- K naznačeným snahám v praxi někdy skutečně dochází, Ministerstvo vnitra ani doktrína však nepřipouští, že by zmíněné akcesorické činnosti, tím méně samo konání shromáždění, bylo možno považovat za zvláštní užívání pozemní komunikace.
- Za legitimní by však bylo možno považovat požadavek na upozornění správních orgánů na nevhodnost, resp. nepřipustnost, posuzování shromáždění, včetně akcesorických činností, za zvláštní užívání pozemní komunikace, a to v rámci další metodické činnosti Ministerstva vnitra (např. v pravidelných aktualizacích zveřejňovaných na webu, a především v rámci některého dalšího konzultačního dne pro zpracovatele shromažďovací agendy nebo v rámci akcí konaných k problematice práva shromažďovacího Institutem pro místní správu v Benešově).

V **závěru č. 5** Sdružení uvádí, že se setkalo i s případem, kdy zvláštní užívání pozemní komunikace bylo důvodem pro změnu statusu veřejného prostranství na neveřejné.

- Nekonkrétní tvrzení Sdružení lze pouze vzít na vědomí, z důvodu údajného ojedinělého excessu však není důvod přistupovat ke zvláštním opatřením.
- Lze však dodat, že status veřejného prostranství lze stěží měnit ad hoc úkonem orgánu veřejné moci, neboť veřejné prostranství je definováno přímo zákonem (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů), a to na základě objektivních kritérií.

V **závěru č. 6** Sdružení dále uvádí, že (nejspíš v jednom konkrétním případě) bylo zneužito ustanovení § 43 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, pro rozhodnutí o zvláštním užívání pozemní komunikace, ač zmíněné ustanovení složí pouze k regulaci bezprostředního zákroku (např. zamezení určitému člověku ve vstupu na určité místo).

- Nekonkrétní tvrzení Sdružení lze pouze vzít na vědomí, z důvodu údajného ojedinělého excessu není důvod přistupovat ke zvláštním opatřením.



V **závěru č. 7** Sdružení uvádí, že si správní orgány stěžují na krátkost lhůt, protože nepřerušují řízení. Pokud se do lhůt pro činnost správních orgánů započítává i doba, v níž reaguje oznamovatel, je zjevné, že zákonem stanovené lhůty nelze splnit.

- Sdružení se vyjadřuje obecně a v daném případě ne příliš srozumitelně – nespecifikuje, které lhůty má na mysli, ani o jaký druh řízení se má jednat. Podnět je proto v daném bodě pro případnou reflexi v rámci metodické činnosti nevyužitelný.
- V případě, kde nejde o lhůty pořádkové (např. lhůta pro vydání zákazu shromáždění), navíc přerušení nelze realizovat (má-li tedy být smyslem sdělení daného bodu doporučení, že správní orgány mají využívat institutu přerušení řízení).

V **závěru č. 8** Sdružení uvádí, že správní orgány neuvádějí ustanovení, podle nichž postupují, „takže oznamovatelé musejí obtížně dešifrovat, jaký úkon byl vůči nim učiněn“.

- Požadavek na uvádění příslušných ustanovení zákona, podle nichž správní orgány postupují, je legitimní (netýká se navíc jen agendy práva shromažďovacího, ale obecně jakýchkoliv správních agend). Na danou problematiku lze upozorňovat v další metodické činnosti Ministerstva vnitra.

V **závěru č. 9** Sdružení uvádí, že závěry správních orgánů nejsou odůvodňovány, např. nedostatečnost počtu pořadatelů, kdy tak není respektován § 6 odst. 6 zákona o právu shromažďovacím, neboť zajišťování veřejného pořádku patří k prvořadým úkolům policie.

- Požadavek na řádné odůvodňování závěrů správních orgánů je legitimní (opět se netýká jen agendy práva shromažďovacího, ale obecně jakýchkoliv správních agend). Na danou problematiku lze upozorňovat v další metodické činnosti Ministerstva vnitra.
- Na druhé straně není důvod tolerovat s odkazem na zákonné povinnosti Policie ČR nedostatečné zajištění průběhu shromáždění nepostačujícím počtem pořadatelů, pokud zákon o právu shromažďovacím oznamovateli shromáždění povinnost zajistit potřebný počet pořadatelů přímo ukládá.

V **závěru č. 10** Sdružení tvrdí, že správní orgány často „fabulují“, tj. postulují hypotetický skutkový stav, aniž by k tomu měly oporu v dokazování.

- Požadavek vycházet z dokazování, resp. z prokázaného skutkového stavu, nikoliv domněnek či nepodložených předpokladů, je legitimní (a opět se netýká jen agendy práva shromažďovacího, ale obecně jakýchkoliv správních agend). Na danou problematiku lze upozorňovat v další metodické činnosti Ministerstva vnitra.

V **závěru č. 11** Sdružení uvádí, že pořádkové lhůty nejsou stanovovány přesným termínem, ale vágně.



- Není zřejmé, které konkrétní lhůty má Sdružení na mysli, stejně jako není vysvětlena potřeba přesného stanovení těch kterých lhůt (má-li Sdružení na mysli pořádkové lhůty dle zákona o právu shromažďovacím). S ohledem na podpůrně působící správní řád považujeme otázku lhůt za řešenou dostatečným způsobem.

Jako **shrnutí** uvádíme, že v současné době nevidíme důvod pro novelizaci zákona o právu shromažďovacím, pouze v případě změn přinesených zákonem č. 294/2009 Sb. (zákaz jakéhokoliv maskování na shromáždění a možnost rozpuštění shromáždění a postihu za přestupek v případě porušení zmíněného zákazu) lze doporučit v rámci metodického vedení důrazné upozornění na nutnost ústavně konformní a uvážlivé aplikace těchto změn.

Dále nevidíme důvod k extrémně liberálnímu výkladu zákona o právu shromažďovacím (příp. k podléhání Sdružením vyvíjenému tlaku na legislativní změny motivované snahou o liberalizaci zákona o právu shromažďovacím). Je třeba brát na vědomí i opačný (velmi silný) tlak na zpřísnění zákona o právu shromažďovacím (ze strany obcí či některých zákonodárců – naposledy ze strany senátora PhDr. Jaromíra Jermáře, viz č.j.: MV-14540-1/VS-2010), kterému Ministerstvo vnitra zatím také odolává.

Konečně co se týče závěrů Sdružení z jeho poradenské praxe, nelze se s nimi bezvýhradně ztotožnit, v některých případech však mohou být podnětem k zaměření další metodické činnosti Ministerstva vnitra (viz výše zejména závěry č. 2, 3, 4, 8, 9, 10).

Obecně pak podnět Sdružení může sloužit jako příklad vyhraněně liberálního a vůči správním orgánům kritického pohledu na problematiku práva shromažďovacího, který však zároveň může být v dílčích bodech inspirací pro další metodickou činnost Ministerstva vnitra.

Ministerstvo vnitra zveřejňuje na webu aktualizace k shromažďovacímu právu, které reflektují aktuální judikaturu, dále jsou odpovídány otázky obcí, metodická doporučení apod. Zároveň MV školí Policii ČR v problematice shromažďovacího práva, doporučuje nejvhodnější způsob komunikace mezi P ČR a obecními úřady.