

Právo shromažďovací a přestupky

V předchozím textu¹⁾ jsme se věnovali novinkám v právu shromažďovacím, které přinesla velká novela zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále „shromažďovací zákon“ nebo „ShrZ“), provedená zákonem č. 252/2016 Sb. Článek chronologicky sledoval změny zákona od oznámení shromáždění až po jeho případné rozpuštění. Jen okrajově se však věnoval problematice správního trestání. I toho se novelizace dotkla novým utříděním skutkových podstat přestupků a správních deliktů (v souvislosti s reformou správního trestání od 1. 7. 2017 souhrnně jen „přestupků“)²⁾. Stejně významné jsou ale i další přestupky, zejména ty, které jsou nově soustředěny v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „ZNP“). Oběma skupinami přestupků se budeme níže zabývat.

Přestupky fyzických a právnických osob dle shromažďovacího zákona

Ke shromážděním, zejména těm „živějším“, patří i možné porušování zákona. Ačkoliv je právo shromažďovací garantováno jako základní lidské právo, rozhodně nezaručuje „právo“ na anarchii a možnost nedodržovat jiné právní předpisy, jak bývá mnohdy ze strany svolavatelů a účastníků vykládáno. Ostatně povinnost svolavatele dodržovat povinnosti stanovené jinými právními předpisy plyne přímo z ustanovení § 6 odst. 5 písm. a) ShrZ. Svolavatel má tedy již při oznamování shromáždění dbát na to, aby jím plánované shromáždění bylo konáno v souladu s povinnostmi vyplývajícími z jiných zákonů, jakkoliv zároveň čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanovuje, že shromáždění nepodléhá povolení orgánu veřejné správy. Cílem citovaného článku Listiny je zabránit stavu, kdy by veřejná moc neopodstatněnými či svévolnými požadavky *de facto* znemožnila konání shromáždění jako takového, nikoliv zajištění beztrestnosti jednání, která by v jiných, obdobných, případech byla postižitelná (např. v průběhu hromadné kulturní akce, která už nespadá do režimu shromažďovacího zákona).

V průběhu shromáždění může docházet k páčání nejen přestupků proti právu shromažďovacímu, ale i přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku, příp. i některých dalších (nejedná-li se o trestné činy). S ohledem na zastaralost dosavadní úpravy došlo zákonem č. 252/2016 Sb.

¹⁾ Změny shromažďovacího práva po velké novele. In: *Správní právo* č. 5/2017.

²⁾ Viz § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, resp. Část osmou zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

především k restrukturalizaci správních deliktů (přestupků) na úseku shromažďovacího práva. Nově jsou ve shromažďovacím zákoně správní delikty³⁾ rozděleny na přestupky fyzických osob, viz § 14 ShrZ, a přestupky právnických osob, viz § 14a ShrZ. Přestupky fyzických osob se dále dělí na přestupky (kterékoliv) fyzické osoby, kde může být pachatelem kolemjdoucí, účastník, pořadatel i svolavatel shromáždění (§ 14 odst. 1 ShrZ), dále přestupky účastníků shromáždění (§ 14 odst. 2 ShrZ) a přestupky svolavatele (§ 14 odst. 3 ShrZ). Přestupky právnických osob se týkají jen právnických osob jako svolavatelů. Většina skutkových podstat však navazuje na předchozí úpravu.

Přestupky fyzických osob

V případě jakékoliv fyzické osoby je postižitelné neuposlechnutí pokynů svolavatele nebo pořadatelů nebo bránění jim v plnění povinností [§ 14 odst. 1 písm. a) ShrZ]. Jakkoliv je pak žádoucí zachovávání pořádku, a tedy i respektování pokynů svolavatele a pořadatelů, přinejmenším nebude legitimní *ex post* trestat neuposlechnutí pokynů nezákonných⁴⁾ či zjevně iracionálních; pokyny mají být zákonné a zároveň souladné s účely oprávnění pokyny udílet. Daná otázka může být aktuální zejména tehdy, pokud např. pořadatelé vykazují z místa osoby odlišného názoru, a to nikoliv z důvodu, že by shromáždění narušovaly, bránily jiným ve shromažďování či v projevení názoru, eventuálně se pokoušely o „únos shromáždění“⁵⁾.

Dále je postižitelné bránění v rozchodu po ukončení shromáždění [§ 14 odst. 1 písm. b) ShrZ], či naopak ztěžování či bránění v přístupu na shromáždění [§ 14 odst. 1 písm. c) ShrZ]. Dlužno říci, že dané skutkové podstaty, jakkoliv převzaté z dosavadní úpravy, zatím nenacházejí praktického uplatnění⁶⁾. Úplně pak byl vypuštěn přestupek „neoprávněného vniknutí“ do shromáždění, je-li shromáždění zásadně přístupné komukoliv, i osobám s odlišnými názory.

Novým přestupkem je naopak nesplnění pokynu zástupce úřadu nebo policisty, sloužící k regulaci shromáždění ve smyslu § 8 odst. 4 ShrZ [§ 14 odst. 1 písm. d) ShrZ]. Půjde o pokyny cílící na regulaci či ochranu shromáždění jako celku (nebo alespoň jeho části), oproti individuálním výzvám (zejména policie)

³⁾ Ve znění dle zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

⁴⁾ Dle zásady „*ex iniuria ius non oritur*“, tedy „z bezpráví nemůže povstat právo“.

⁵⁾ Případ, kdy se odpůrci určitého svolavatele pokusí „obsadit“ shromáždění, nejlépe v jeho centru či kolem řečníka, a učinit z něj shromáždění „své“, na úkor příznivců svolavatele, kteří sem přišli projevit jiný (původně avizovaný, „svůj“) názor. Právo na „protidemonstraci“ nemá převážit nad právem původní demonstrace, protestující mohou projevit svůj názor i jinak, než na úkor původně sezvaného shromáždění.

⁶⁾ Lze si ale představit případ, kdy příznivci shromáždění bez oprávněného důvodu brání v přiblížení či účasti osobám odlišného názoru, jen pro názor samý. Pokud však půjde o pokyn svolavatele či pořadatele, který osobám odlišného názoru jen vymezuje určité místo v rámci shromáždění či v jeho blízkosti z důvodu rizika konfliktu či střetu s jinými účastníky, a otázka bezpečnosti není jen záminkou, bude takový pokyn legitimní.

řešícím jednotlivá konkrétní porušení zákona (strkání se, výhrůžky mezi dvěma osobami), která nenarušují či neohrožují nutně realizaci shromáždění, či která nejsou jeho nežádoucím důsledkem. S ohledem na specialitu tohoto přestupku vůči neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci [§ 5 odst. 1 písm. a) ZNP] je sporná účelnost zakotvení zvláštní skutkové podstaty, a zejména neuposlechnutí policisty zřejmě budou i nadále (bez rozlišování) oznamována jako zmíněné „neuposlechnutí výzvy“. Domníváme se, že pokud si ani správní orgán projednávající přestupky v závislosti na okolnostech neuvědomí specialitu shromažďovacího zákona v konkrétním případě, nepůjde o zásadní vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí (příp. stačí jeho změna v odvolacím nebo přezkumném řízení). „Neuposlechnutí výzvy“ dle ZNP je totiž obecnou skutkovou podstatou, která je mírněji postižitelná (v případě recidivy stejně) a která zároveň dopadá na typově méně závažné jednání (neuposlechnutí výzvy obecně, oproti neuposlechnutí pokynu v kontextu shromáždění, které je speciálně chráněno a které s ohledem na množství lidí a z toho plynoucí rizika vyžaduje i vyšší disciplínu zúčastněných).

Další skutkovou podstatou převzatou z předchozí úpravy je bránění ve splnění účelu shromáždění jeho účastníkům nepřístojným chováním [§ 14 odst. 1 písm. e) ShrZ]. Může jít o křik, pískot, pouštění hlasité hudby, méně intenzivní bránění v pochodu atd. Ne každý projev však bude nepřístojným chováním, neboť emoce, hluk, křik či pískání ke shromážděním do určité míry patří, a podstatná bude intenzita nebo účel, resp. okolnosti. Vždy bude nutno posuzovat, nakolik jde o ještě přípustnou formu výkonu svobody projevu (či úžeji výměnu názorů), a nakolik jde už o jednání excesivně rušivé nebo bránící realizaci shromáždění a jeho účelu. Přestupek lze spáchat jak z nedbalosti⁷⁾, tak i úmyslně. V případě úmyslných „nepřístojností“ už je na místě přísnější postih, neboť nejsou už jen projevem neomalenosti, nedostatku respektu k jiným či emocí, které přesáhly míru, ale jednáním, jehož cílem je přímo zásah do práv a svobod ostatních.

Právě uvedený přestupek je pak *cum grano salis* vývojovým stadiem přestupku závažnějšího, jímž je neoprávněné úmyslné bránění, a to v podstatném rozsahu, ve výkonu práva shromažďovacího [§ 14 odst. 1 písm. f) ShrZ]. Oproti dosavadní úpravě se již nepožaduje „zabránění“, postačí „bránění“; zároveň je ale zachován požadavek podstatného rozsahu, půjde tedy o řád intenzivnější a závažnější zásah do shromažďovacího práva (např. úplné přehlušení řečníka, blokáda pochodu⁸⁾ apod.)

⁷⁾ Jakkoliv půjde spíše o výjimku, např. excesivní zvuková produkce lákající občany k podpisu petice u sousedícího petičního stánku, eventuálně tam, kde je úmyslné zavinění neprokazatelné.

⁸⁾ K blokádě coby cit. přestupku viz též rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2017, č. j. 9 As 185/2016 – 48, bod 41, rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2013, č. j. 2 As 60/2013 – 26, s. 6, nebo rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2011, č. j. 8 As 15/2011 – 72, bod 70.

Přestupky účastníků shromáždění

Mezi přestupky účastníků shromáždění patří držení zbraní ve smyslu § 7 odst. 3 ShrZ, nově i včetně pyrotechniky [§ 14 odst. 2 písm. a) ShrZ]. Odkaz na § 7 odst. 3 je na tomto místě zdůrazněn proto, že skutková podstata již nehovoří o okolnostech, z nichž má být zřejmé, že ta která věc má být užitá k násilí či k hrozbě násilím. Je třeba ji však vykládat společně s uvedeným ustanovením § 7 odst. 3 ShrZ (v praxi tak bude na místě postih vnášení baseballové pálky či „boxera“, nikoliv ale třeba „rybičky“ či pepřového spreje v kabelce)⁹⁾. U pyrotechniky, jejíž použití je v davu rizikové, už zpravidla chybí jakýkoliv legitimní důvod jejího držení, vnášení (a už vůbec ne použití).

I nadále je postižitelné maskování dle § 7 odst. 4 ShrZ [§ 14 odst. 2 písm. b) ShrZ]. Jeho legitimitě či nelegitimitě, potažmo ústavní konformitě či non-konformitě zákazu, se již autoři věnovali v předchozím textu, na který tímto odkazují¹⁰⁾. Ve stručnosti lze uvést, že není na místě postihovat zakrytí obličeje nebo masku, jejímž účelem je projevit názor či přispět ke splnění účelu shromáždění, pokud není maska určena k anonymním výtržnostem nebo takové její (zne)užití nehrozí.

Zcela nově je postižitelné i neuposlechnutí výzvy svolavatele k rozchodu v procesu rozpouštění shromáždění dle § 12 odst. 5 ShrZ (kdy svolavatel vyhoví výzvě k ukončení shromáždění v rámci první fáze rozpouštění a vyzve přítomné k rozchodu, kteří však neuposlechnou), či neuposlechnutí výzvy zástupce úřadu či policisty k rozchodu z jimi rozpuštěného shromáždění [§ 14 odst. 2 písm. c) ShrZ].

V případě posledně uvedeného přestupku je otázkou vymáhání v praxi, obvykle není důvod nepočkat, než přítomní dodiskutují a rozejdou se. Samo zjišťování totožnosti všech osob, které se „dostatečně rychle“ nerozešly, by přinejmenším nebylo příliš hospodárné; možný postih má spíše funkci hrozby, zejména hodlají-li účastníci rozpuštěného shromáždění v akci pokračovat. Opět je zde též otázkou účelnost existence samostatné skutkové podstaty přestupku, pokud by stlačila aplikace „neuposlechnutí výzvy“ dle § 5 odst. 1 písm. a) ZNP.

Přestupky svolavatele

Jde-li o přestupky svolavatele, stejně jako dosud je postižitelné pořádání neoznamovaného shromáždění, ale i samo svolávání k němu [§ 14 odst. 3 písm. a) ShrZ]. Jakkoliv v praxi bude při svolání neohlášeného shromáždění, zejména probíhá-li svolávání po sociálních sítích, osoba svolavatele mnohdy

⁹⁾ Podobně není důvod bránit účasti na shromáždění např. vojákům v historických uniformách, vzdávajícím čest padlým, je-li zřejmé, že jimi donesené zbraně slouží právě jen k pietnímu účelu, nikoliv že byly přineseny nebo mohly by být použity k násilí nebo pohrůzkám násilím.

¹⁰⁾ Viz Změny shromažďovacího práva po velké novele. In: *Správní právo* č. 5/2017, s. 251.

obtížně určitelná. Účelem postihu je vymáhání dodržení registrační povinnosti svolavatele, která slouží mj. k tomu, aby se orgány veřejné moci mohly na shromáždění připravit, zejména pokud jeho hladký průběh vyžaduje opatření policie k zajištění plynulosti dopravy, ochraně veřejného pořádku, prevenci útoků na shromáždění atd. Nesplněním dané povinnosti je min. ztíženo plnění úkolů orgánů veřejné moci a zvyšují se rizika spojená s průběhem shromáždění, zejména těch kontroverzních.

Samostatnou otázkou jsou protesty proti konkrétnímu shromáždění. Jde-li zejména o neorganizované příchodí, kteří se chtějí na shromáždění podílet, byť protestním hlasem, nepůjde o samostatné shromáždění. Pokud však dochází k organizaci a svolávání svébytné „protiakce“, zřejmě již půjde o samostatné shromáždění se vším, co s tím souvisí.

Postižitelné je i pořádání shromáždění zakázaného (rozhodnutím či *ex lege*) nebo opět, a to nově, i svolávání k takovému shromáždění [§ 14 odst. 3 písm. b) ShrZ]. Primárním důvodem postihu je zde porušení zákazu, vyplývajícího z rozhodnutí či ze zákona, který má sám o sobě vlastní důvody omezení shromáždovacího práva a má být coby projev státní či úřední autority respektován. K tomu se mohou přidat i podobná rizika, jako ta spjatá jinak s neoznámením shromáždění (viz výše), příp. pak i jejich naplnění.

Postihuje se i neplnění povinností svolavatele dle § 6 odst. 4 až 6 ShrZ, ovšem „bez vážného důvodu“ [§ 14 odst. 3 písm. c) ShrZ]. Vážným důvodem může být např. nehoda či nezaviněná zdravotní indispozice. Ustanovení nově sankcionuje i neplnění povinností dle § 6 odst. 5 ShrZ, mezi něž patří krom jiného povinnost svolavatele plnit pokyny úřadu a policie (opět specialita k „neuposlechnutí výzvy“), a především pak povinnost být přítomen na jím ohlášeném shromáždění¹¹⁾. Porušení některé z uvedených povinností je opět třeba postihovat s rozmyslem, s ohledem na intenzitu porušení zákona a také s přihlédnutím k určité nevyhnutelné míře chaosu a zmatku, vlastní mnoha shromážděním.

Zcela nově může být svolavatel postižen za nesplnění některé z podmínek pro konání shromáždění stanovených rozhodnutím úřadu dle § 8 odst. 2 [§ 14 odst. 3 písm. d) ShrZ]. Zde se teprve ukáže, zda byly podmínky stanoveny dostatečně konkrétně, aby jejich porušování mohlo být sankcionováno. S ohledem na krátkou dobu pro vydání rozhodnutí se může stát, že i přes jeho konkrétní znění (kterým se např. vymezí místo pro konání protidemonstrace) v době po vydání rozhodnutí (či třeba až na místě samém) dojde mezi svolavatelem a úřadem k dohodě na ještě jiném řešení kolizní situace. Pak bude mít přednost aktuální dohoda.

¹¹⁾ K mezím vymáhání této povinnosti opět viz předešlý text Změny shromáždovacího práva po velké novele. In: *Správní právo* č. 5/2017, s. 249 – 250.

Na druhé straně je účelné a v souladu s cíli novely postihovat nepřítomnost na „blokačních“, „rezervačních“ či jen lehkomyšlně ohlášených shromážděních, která nebyla realizována ani včas odvolána, zejména pokud váží (poutají) síly policie, která se mohla věnovat jiným prioritám.

Svolavatel může být konečně postižen rovněž tehdy, pokud v procesu rozpouštění shromáždění (po první fázi rozpouštění – tedy výzvě k ukončení) neučiní opatření k rozchodu jeho účastníků [§ 14 odst. 3 písm. e) ShrZ]; hlavní „sankcí“ zde však bude spíše dokončení rozpouštění.

Za všechny přestupky dle § 14 odst. 1 – 3 lze uložit pokutu až 15.000 Kč, vyloučit nelze ani napomenutí či (ve výjimečných případech) dokonce upuštění od potrestání.

Přestupky právnických osob

Přestupky právnických osob – svolavatelů jsou v podstatě shodné jako u fyzických osob (srovnej § 14 odst. 3 a § 14a ShrZ), rozdíl je pouze u nesplnění povinností dle § 6 odst. 4 až 6, kde právnická osoba nemůže odkazovat na závažné důvody, které jí v plnění povinností zabránily (je věcí její organizace, jak plnění povinností zajistí). Na druhé straně se právnická osoba může zprostit své objektivní odpovědnosti v případě prokázání naplnění liberačních důvodů (§ 21 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dále jen „ZOP“). Pokutu lze uložit až do výše 30.000 Kč, kdy je zohledněno, že pro dosažení sankčního efektu může být třeba vyšší pokuty než u zpravidla méně majetných fyzických osob.

Společná ustanovení k přestupkům (§ 14b ShrZ) upravují (po novelizaci provedené změnovým zákonem k ZOP¹²⁾) už jen příslušnost k projednávání přestupků, která je přenesena působností (výkonem státní správy), a to na úrovni obce (tj. obce I. typu), a dále určují příslušnost k vybírání a vymáhání pokut a rozpočtové určení výnosu z nich. Ve zbytku se postupuje dle ZOP.

Přestupky podle jiných předpisů

Vedle přestupků proti právu shromažďovacímu dochází na shromážděních občas i k páčání dalších přestupků; mezi nejčastější patří přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku, jimž převážně se budeme níže věnovat.

Přestupky proti veřejnému pořádku a některé další

Asi nejčastěji páchaným přestupkem na shromážděních bývá neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci (§ 5 odst. 1 písm. a) ZNP), nejčastěji výzvy policisty. Výzva se musí opírat o zákon a sledovat racionální účel (nikoliv že půjde o „výzvu pro výzvu“, např. pro zbavení se či odrazení „problematického“ občana, který však nic nepáchá, pod hrozbou postihu). Na druhé straně nelze po úřední osobě požadovat, aby se vždy rozhodovala stoprocentně správně, s plnou znalostí všech informací a nejefektivněji,

¹²⁾ Viz Část osmou zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

jak je to (zpětně viděno) možné¹³⁾. Nezřídka bude přestupek spáchán v souběhu s porušením jiné povinnosti (např. bránění ve splnění účelu shromáždění).

Hypoteticky je na shromáždění možné i spáchání zcela nového přestupku znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci [§ 5 odst. 1 písm. b) ZNP], postihovaného z moci úřední. Charakter útoku bude velmi podobný jako v případě přestupku (proti občanskému soužití) ublížení na cti, chráněna už však není primárně individuální čest a důstojnost konkrétních fyzických osob. Jde o novou skutkovou podstatu chránící autoritu a vážnost veřejné moci, potažmo normy komunikace s úředními osobami, jejichž prostřednictvím veřejná moc koná. Při vyhodnocování útoku je třeba rozlišovat, zda jde o výkon svobody projevu či třebas i neoprávněnou kritiku, anebo už o snahu jen urazit, pomluvit, ponížit, vyprovokovat, zastrašit nebo jde o samoučelné vulgarismy apod. Je třeba též upozornit, že úřední osoby (a instituce) musí strpět vyšší intenzitu či expresivitu kritiky, než kdyby šlo o vztah mezi dvěma sobě rovnými občany. Na místě samém pak bude třeba spíše mírnit konflikty a zamezit eskalaci sporu (řešit podstatu sdělení, nikoliv formu), tedy nehledat zbytečně další přestupky. Oznamování i postih tohoto typu deliktu by proto měl být spíše výjimečný.

Vyloučit nelze ani spáchání přestupku rušení nočního klidu [§ 5 odst. 1 písm. d) ZNP], pokud shromáždění zasáhne až do doby nočního klidu (vyplývající přímo ze zákona anebo z obecně závažné vyhlášky, viz § 5 odst. 6 ZNP). Pachatelem může být konkrétní účastník shromáždění, ale i svolavatel hlučného shromáždění. Přestupku se může dopustit i právnická osoba, typicky je-li svolavatelem [§ 5 odst. 2 písm. a) ZNP].

Zákroky či trestání pro přestupek vzbuzení veřejného pohoršení [§ 5 odst. 1 písm. e) ZNP] by měly být také zcela výjimečné. Připomeňme, že k jednání musí dojít veřejně, zpravidla před více než dvěma pohoršenými osobami, obvykle současně přítomnými, a jednání musí být i objektivně „pohoršlivé“¹⁴⁾. Pohoršen zároveň nemůže být strážník obecní policie či policista při výkonu služby¹⁵⁾ a přestupkem také nemůže být jednání, které je ústavně konformním výkonem svobody projevu¹⁶⁾ (satirou, byť i neoprávněnou kritikou, nadsázkou apod. – viz podobně níže k ublížení na cti). Nemělo by tak být zakročováno zejména proti, byť i kontroverzním, transparentům, heslům či vyobrazením, často reagujícím na neméně kontroverzní události či momenty veřejného života, které tak jsou legitimní součástí veřejné diskuze¹⁷⁾.

¹³⁾ Srovnej rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 – 97, bod 30, shodně též rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 236/2015 – 36, bod 31, dále viz rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6 As 255/2014 – 42, bod 32 a 35.

¹⁴⁾ Srovnej rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, č. j. 2 As 69/2003 – 50.

¹⁵⁾ Srovnej stanovisko Ministerstva vnitra, odboru bezpečnostní politiky a prevence kriminality, ze dne 30. 6. 2016, č. j. MV-94498-2/OBP-2016 (ASPI ID: LIT208867CZ).

¹⁶⁾ Srovnej přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, ze dne 20. 1. 2009, č. j. 52 Ca 53/2008-38, publikováno pod č. 1843/2009 Sb. NSS.

¹⁷⁾ Nepůjde-li již o jednání hraničící s trestnými činy – výhrůžky násilím, o podněcování k ne-

S právě naznačenou otázkou svobody projevu souvisí i užívání státních symbolů¹⁸⁾ na shromážděních, zejména státních vlajek. Pravidla užití státních symbolů upravuje zákon č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky, který obsahuje dlouhou řadu norem. Za přestupek fyzické osoby však lze postihnout jen toho, kdo „zneužije, úmyslně poškodí nebo hrubě zneváží státní symbol České republiky“. Je pak otázkou, zda zejména užití státních vlajek, různě upravených či „vylepšených“ nápisy nebo symboly, může zakládat odpovědnost za přestupek, je-li to formálně v rozporu s normami citovaného zákona, který např. zakazuje umístit na státní vlajku text, obraz atd.¹⁹⁾ Zákon totiž nepostihuje samo umístění symbolu na státní vlajku, ale pouze její výše již uvedené „zneužití“, „úmyslné poškození“ nebo „hrubé znevážení“. O to se však bude jednat v minimu případů. Zpravidla je účelem úprav přihlášení se (např. dle místa či organizace) k České republice, nebo může mít motiv doplněný na vlajku symboliku vyjádření určitého názoru v rámci výkonu svobody projevu (např. co nebo kdo k České republice patří či nikoliv). Aniž by ale šlo o zneužití (užití ve zlém či nelegitimním úmyslu), úmyslné poškození (jde-li o úpravu, nikoliv o úmyslné ničení či poškozování, zejména jen pro ně samo) nebo o hrubé znevážení (nejde-li o odpudivý či všeobecně nepřijatelný doplněk typu exkrementu či svastiky). Proto i v tomto případě máme postih většinou za vyloučený, ať už to budeme považovat za nedokonalost zákona, nebo za projev pragmatismu zákonodárce, který stíhá jen to podstatné²⁰⁾.

Jako všude jinde může i na shromáždění docházet ke znečištění veřejného prostranství [§ 5 odst. 1 písm. f) ZNP], byť postih konkrétních pachatelů mezi větším množstvím osob je spíše v úrovni hypotézy. Postih svolavatele za spáchání téhož přestupku, a to i v případě, že je právnickou osobou [viz § 5 odst. 2 písm. b) ZNP], bude také možný, odpovědnost by však měla nastupovat leda tehdy, pokud ke znečištění došlo v důsledku specifického pojetí shromáždění (např. výzvy k rozhazování konfet), svolavateli je skutečně přičitatelné, a nedošlo k následnému úklidu.

V případě neoprávněného záboru veřejného prostranství [§ 5 odst. 1 písm. g) ZNP, § 5 odst. 2 písm. c) ZNP] je nutno vždy posuzovat, zda se jedná o doprovodnou součást shromáždění, bez níž by shromáždění bylo obtížně realizovatelné, či jeho realizace by byla fakticky znemožněna. Takovou akcesorickou činností může být zejména instalace ozvučení nebo postavení pódia²¹⁾;

návisti z důvodu rasy, původu, náboženství či o výzvy k násilí vůči určité skupině obyvatel apod. – srovnej § 324, § 352 odst. 1 a 2, § 353, § 355 nebo § 356, a dále § 403, § 404 nebo § 405 trestního zákoníku.

¹⁸⁾ Co se rozumí státními symboly, vyplývá ze zákona České národní rady č. 3/1993 Sb., o státních symbolech České republiky.

¹⁹⁾ Srovnej § 9 písm. j) zákona o užívání státních symbolů České republiky.

²⁰⁾ Státní a veřejnoprávní instituce, jimž především je zákon určen, jej zpravidla v plném rozsahu dodržují i bez hrozby postihu.

²¹⁾ K akcesorickým činnostem, *in concreto* zvukovým reproduktorům na shromáždění, viz rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 As 32/2008-116, příp. na ně navazující nálezy ÚS ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08.

směrodatné je, zda se nejedná o zjevný exces nebo se třeba ani nejedná o shromáždění²²⁾. Přesné kritérium pro to, co „je ještě přiměřené“, a co „už je příliš“, není možné jednoduše kvantifikovat, např. tím, že bychom specifikovali, jak má být velké podium. Obecně lze uzavřít, že tyto doprovodné součásti shromáždění mají být přiměřené, tedy např. v případě velkého shromáždění pro několik tisíc lidí je třeba většího pódia s robustnější aparaturou.

Pod nezbytné součásti shromáždění je někdy podřazován i provoz motorových vozidel. Doprovodná vozidla mohou být součástí shromáždění v režimu obecného užívání pozemní komunikace tehdy, splňují-li zákonem definované znaky obecného užívání, tedy jsou-li využívány v rámci běžného účelu vozovky a jsou-li dodržována zákonem stanovená pravidla provozu. Jsou-li potřeba výjimky, např. k vjezdu do pěší zóny, je třeba si obstarat povolení. V takovém případě nejde o omezování shromažďovacího práva nepřiměřenými povoleními státní správy, protože je sledován legitimní zájem na ochraně osob, k jejichž ohrožení by vjížděním vozidel v místech, kam běžně vozidla nesmí, mohlo dojít; hrozit může i poškození vozovky (v případě historických center měst, kam třeba vozidla nad 3,5t vůbec vjíždět nesmějí, nicméně mnohdy tvoří doprovod alegorickému pochodu). Samozřejmostí je pak respektování (resp. vymáhání a kontrola dodržování) pravidel silničního provozu (např. střízlivost řidiče), jejichž porušení je přestupkem i v kontextu shromáždění.

Na druhou stranu ovšem v rozumných případech, kdy tomu nebrání jiné překážky, lze připustit vjezd nebo jízdu auta i mimo obvyklá místa (nehrozí-li škoda nebo jiné riziko), slouží-li vozidlo např. jako výsuvné či pohyblivé podium nebo prostředek k převozu zvukové aparatury, tedy přímo a nezbytně k realizaci shromáždění a v bezprostřední souvislosti s ním²³⁾. Při shromáždění ostatně vždy dochází k určitému „záboru“ nebo širšímu využití pozemních komunikací právě v důsledku seskupení velkého počtu osob, a podium či jiná pomocná zařízení jsou toho zpravidla účelnou součástí.

Určitým specifikem jsou petiční stánky, které mnohdy bývají i součástí shromáždění (ať už z vůle svolavatele, či „paraziticky“). Obecně pro petiční stánek obdobně není potřeba žádat o povolení záboru veřejného prostranství²⁴⁾, nicméně petiční stánek by měl být přiměřený svému účelu, tedy sběru podpisů. V případě využívání vozidel či stanů jako petičních stánků je též vhodné věnovat pozornost tomu, zda již nedochází k zneužití práva či k porušování jiných

²²⁾ Např. veřejné promítání filmu s projevem politika na začátku, skákačí hrady a jiné zábavní prvky během politických shromáždění, divadelní představení, byt s politickým poselstvím, prezentované jako shromáždění; podobně platí totéž o v textu zmíněných excesivně nad-dimenzovaných „petičních stáncích“ nebo je-li petice jen vedlejším produktem jiné, hlavní, činnosti (srovnej přiměřeně rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 39/2014 – 26, bod 45).

²³⁾ Trasa pochodu např. vede skrz park po dostatečně širokém chodníku, a vozidlo převáží mikrofon a aparaturu pro řečníka anebo organizátor potřebuje dovézt náčiní a materiál k sestavení pódia na místo konání shromáždění, či rozložené podium naopak po skončení odvézt.

²⁴⁾ Viz zejména § 4 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

právních předpisů²⁵⁾. Cílem petičního zákona je zajistit sběr podpisů pod petiční archy bez zbytečné ingerence státu v podobě povolovacího řízení na zábor veřejného prostranství, což však nelze extenzivně vykládat tak, že např. petiční stánek v podobě seskupení stanů bude po dobu několika týdnů umístěn na trávě v místě kulturní památky (a spíše než ke sběru podpisů bude sloužit k táboření a noclehu, jinými slovy petice bude pouze zámkou pro „legalizaci“ jiné činnosti). K petičnímu právu lze ještě podotknout, že může a nemusí být součástí shromáždění. Osoby sbírající podpisy mohou samozřejmě oslovovat kolemjdoucí s cílem vysvětlit jim, k čemu petice slouží. Nicméně pokud není primárním účelem jejich aktivity pronést projev ke shromážděné veřejnosti, nelze organizátory petice sankcionovat za neoznámení shromáždění, přestože není vyloučeno, že se spontánně na určitou chvíli dav srotí tak, že fakticky vytvoří shromáždění.

Na shromážděních konečně mohou být porušovány i obecně závazné vyhlášky obcí (např. zákaz pití alkoholu na určených veřejně přístupných místech), což zakládá odpovědnost za přešůpek dle § 4 odst. 2 ZNP.

Přestupky proti občanskému soužití

Na řadě shromáždění bude jistě docházet i k přestupku ublížení na cti [§ 7 odst. 1 písm. a) ZNP], zpravidla však tyto přestupky nejsou oznamovány. S ohledem na skutečnost, že i nadále je postih takovýchto přestupků ponecháván v dispozici osoby postižené přestupkem (viz § 7 odst. 7 ZNP), není důvod je aktivně vyhledávat; ingerence policie je na místě typicky až na žádost osoby postižené přestupkem (u transparentů je tak prakticky vyloučena). Daný přestupok zároveň nelze projednat příkazem [§ 90 odst. 2 písm. a) ZOP], tedy ani příkazem na místě. Při projednávání v nezkráceném řízení je pak třeba opět zvažovat, nakolik jde ještě o přípustný výkon svobody projevu, a nakolik o exces. Tedy nakolik jde třeba o kritiku nebo o, byť i expresivní, reakci na předchozí útok²⁶⁾ či o názor (hodnotící soud), který zásadně požívá ústavní ochrany²⁷⁾, anebo nakolik jde již o bezúčelný vulgarismus, exces z přípustné kritiky nebo pomluvu (nepravdivé skutkové tvrzení způsobilé zasáhnout do osobnostních práv osoby postižené přestupkem)²⁸⁾. Nejde-li o exces z ústavních mantinelů svobody projevu, nepůjde ani o trestem postižitelnou urážku, tím spíše „hrubou“ urážku, jak § 7 odst. 1 písm. a) ZNP nově požaduje, a věc pak lze

²⁵⁾ Srovnej rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, č. j. 4 As 147/2015 – 46; připomeňme, že ani při výkonu petičního práva nepozbývají platnosti ostatní právní předpisy, k tomu viz i § 4 odst. 3 zákona o právu petičním *in fine*.

²⁶⁾ „Odvětná funkce svobody projevu“, viz KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. Vydání. C. H. Beck, Praha 2012, s. 1080.

²⁷⁾ Viz náleží ÚS ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, část IV. A), náleží ÚS ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, část V. A), nebo náleží ÚS ze dne 4. 4. 2005, sp. zn. IV. ÚS 146/04.

²⁸⁾ Diferencovaněji k rozlišování mezi skutkovým tvrzením a hodnotovým soudem viz KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. Vydání. C. H. Beck, Praha 2012, s. 1076 a násl.

dle názoru autorů případně i bez projednání (a zjišťování souhlasu osoby postižené přestupkem se zahájením řízení) odložit z důvodu, že oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku (§ 76 odst. 1 písm. a) ZOP).

Přestupkem bez jakýchkoliv výjimek bude ublížení na zdraví, spáchané ať už z nedbalosti či úmyslně, nejedná-li se o trestný čin [§ 7 odst. 1 písm. b) ZNP]. Faktorem zvyšujícím závažnost přestupku (nebo přitěžující okolností) může být okolnost místa útoku (shromáždění, kde násilný akt může strhnout ostatní anebo vyvolat paniku) nebo pohnutka spočívající ve mstě za odlišný politický či jiný názor.

Přestupkem dále bude i úmyslné narušení občanského soužití spáchané vyhrožováním újmou na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi či jiným hrubým jednáním (strkanice, vyhrožování jinou újmou než na zdraví, použití pepřového spreje), tedy poměrně široce vymezenými zásahy do občanského soužití, které již nejsou pouhou nezdrovilostí [§ 7 odst. 1 písm. c) ZNP].

Sem budou spadat i skutky typu házení vajec či shnilé zeleniny, nebo dokonce pevných předmětů, nejde-li už o trestný čin výtržnictví (§ 358 trestního zákoníku). Házení např. vajec je sice také projevem názoru svého druhu, na druhé straně už je nelze akceptovat jako přijatelnou formu komunikace, byť i vůči politikům (zahrnují nejen odsudek, ale i intenzivní snahu ponížít a zesměšnit, jakož i riziko způsobení škody či zranění)²⁹⁾.

V případě verbálních (či jiných symbolických) agresivních projevů jsou pak jako přestupek postižitelné jen ty, které směřují proti konkrétní osobě postižené přestupkem (případně konkrétním osobám, které lze nějak vymezit a identifikovat). To platí obdobně i u působení újmy z diskriminačních důvodů [§ 7 odst. 3 písm. b) ZNP]. Zásadně tak nemohou být přestupkem proti občanskému soužití projevy, jinak stíhatelné jako tzv. extremistické trestné činy³⁰⁾, nemají-li konkrétního adresáta, resp. konkrétní osobu či osoby přímo postižené přestupkem³¹⁾.

Přestupky proti majetku

Na shromážděních dochází i k přestupkům proti majetku, typicky jde např. o ničení nebo krádeže transparentů, může jít i o poškození ozvučovací

²⁹⁾ Samotný kontext shromáždění zde nemůže vést k označení jednání za neškodné či bez-trestné – představme si podobný způsob „vyjádření názoru“ mezi sousedy, kde by o trest-nosti nikdo nepochyboval; účast na hromadné akci však nečiní útok přijatelnějším.

³⁰⁾ Tedy různé formy „hanobení“, „podněcování“, „podpory“ či „propagace“, viz trestné činy uvedené výše v poznámce č. 17.

³¹⁾ Nejde-li o trestný čin, je tak vyloučen postih za přestupek proti občanskému soužití v pří-padě neadresných či blíž neurčených výzev k likvidaci nebo postihu „vlastizrádců“, „čer-ných hord“, „sionistů“, anebo urážek či hanobení příslušníků určitého náboženství, etnické skupiny apod.; tím však není dotčena možnost postihu za přestupek vzbuzení veřejného pohoršení; shromáždění též může být rozpuštěno z důvodu naplnění předpokladů uvede-ných v § 10 odst. 1 ShrZ.

aparatury, demolici petičního stánku, odcizení vybavení či propagačních materiálů apod. V případě přestupků dle § 8 odst. 1 písm. a) ZNP (nejčastěji krádež, poškození či zničení cizí věci) je trestný i pokus, a nově je za tyto přestupky postižitelný i organizátor, návodce či pomocník (§ 8 odst. 3 ZNP). „Krádeže“ pak mohou být i trestným činem loupeže dle § 173 trestního zákoníku, kterého se dopustí ten, kdo proti jinému užije násilí nebo pohrůžky bezprostředního násilí v úmyslu zmocnit se cizí věci (vytrhávání vlajek, strhávání transparentů, krádeň fotbalových šál), kde lze před projednáním doporučit posouzení skutku státním zastupitelstvím.

Závěr

Jak je z výše uvedeného zřejmé, při shromážděních může být páchána široká paleta přestupků, a to nejen přestupků postihovaných ustanoveními shromažďovacího zákona. Účastníci se dopouštějí také přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku, eventuálně i jiných, které mají v kontextu shromáždění svá specifika. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že v průběhu shromáždění může docházet k jednáním, která jsou sice na první pohled diskutabilní či nevkusná, nicméně ještě nemusí jít o protiprávní skutky. Typicky lze zmínit různé transparenty či obdobné satirické předměty, které, ač jsou nezřídká i šokující, nemusí být ještě postižitelné jako přestupek, natož jako trestný čin. Při posuzování toho, zda dané jednání naplnilo materiální znak přestupku (či formální znak protiprávnosti), je třeba brát v úvahu právě i kontext celé situace. Některé zvláštnosti protiprávních či sporných situací, k nimž dochází v souvislosti s výkonem shromažďovacího práva, jsme se proto pokusili nastínit, abychom zejména aplikační praxi usnadnili posuzování mezních situací.

Shrnutí:

Článek se věnuje přestupkům upraveným zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, po novele provedené zákonem č. 252/2016 Sb., a dalším přestupkům, které jsou obvykle páchány v průběhu konání veřejných shromáždění. Text klade důraz na praktické příklady a specifika porušování práva v souvislosti s výkonem práva shromažďovacího.

Right to assembly and administrative offences – summary:

The article deals with administrative offences embodied in the Act no. 84/1990 Coll. on the Right of Assembly, as adopted by the Act no. 252/2016 Coll., and other administrative offences, usually perpetrated during public assemblies. The paper puts emphasis on the practice and specifics as regards the breaches of law in the context of right to assembly.