MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

MVCRX08P0FVY
prvotní identifikátor

odbor bezpečnostní politiky
Nad Štolou 3
17034 Praha 7

Č. j. MV-130161-2/OBP-2025

Praha 14. srpna 2025
Počet listů: 4

**Stanovisko k akcesorickým (pomocným) činnostem a předmětům na shromážděních podle zákona o právu shromažďovacím a k otázce poplatků za zábor veřejného prostranství**

Ministerstvo vnitra bylo požádáno o stanovisko k otázce povinnosti svolavatelů předvolebních shromáždění hradit místní poplatek za zábor veřejného prostranství v případě, kdy chtějí mít na místě veřejného shromáždění i stolky či stánek s propagačními materiály. Dle tazatele některé obecní úřady požadují úhradu poplatku s odkazem na obecní vyhlášku o místních poplatcích, zatímco jiné nikoliv. V některých případech je zároveň získání povolení k záboru časově i administrativně náročné (vyžaduje podání žádosti měsíc před akcí, schvaluje ji několik odborů atd.). To ztěžuje pružnější plánování předvolebních shromáždění, byť je jinak lhůta pro ohlášení dle shromažďovacího zákona 5 dnů. Otázkou je, zda je požadavek na hrazení poplatku za zábor oprávněný.

K otázce oprávnění k výběru místního poplatku za užívání veřejného prostranství (zábor) v souvislosti s konáním shromáždění dle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o související stolky nebo stánek s peticemi, propagačními materiály apod., lze uvést, že v případě těchto tzv. akcesorických (pomocných, přídatných) činností se poplatek nevyžaduje.

Důvodem je skutečnost, že tyto tzv. akcesorické činnosti (a předměty) jsou považovány za nedílnou součást shromáždění, jako aktivity usnadňující či posilující výkon daného politického práva. A jelikož z čl. 19 odst. 2 věta druhá Listiny základních práv a svobod plyne zákaz podmiňovat konání shromáždění povolením orgánu veřejné správy, dopadá tento zákaz i na tyto pomocné činnosti.

Výše uvedené plyne zejména z nálezu Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp.zn. I. ÚS 1849/08, který se týkal umístění reproduktorů coby součásti výkonu shromažďovacího práva (za které nelze vyžadovat povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace).

Nález reagoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č.j. 1 As 32/2008-116 (v tomto ohledu nálezem nedotčený), který se vyjádřil následovně: „*Jedním z hlavních účelů výkonu shromažďovacího práva je výměna informací a názorů, jakož i vyjadřování postojů a stanovisek (srov. § 1 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím). Je nasnadě, že u početnějších shromáždění nemůže být výměna, resp. šíření názorů účinně zprostředkováno jinak než pomocí ozvučovací techniky. Ostatně samo shromáždění ani nemusí být početné: vždyť cílem shromáždivších se není promlouvat k sobě samým v důvěrném kroužku (k tomu by se nemuseli scházet na místě veřejnosti přístupném), nýbrž informovat i široký okruh přímo neúčastné veřejnosti, názorově zapůsobit na její členy a probudit v nich zájem o určité otázky. Takovéto působení je vlastním cílem shromáždění, a ozvučení shromáždění (včetně umístění reproduktorů na veřejné prostranství) je tedy jeho přirozeným atributem, který nelze podmiňovat úředním povolením.*“

Z novější judikatury lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.10.2023, č.j. 3 As 251/2022-27, kde soud k tzv. akcesorickým činnostem uvádí: „*Jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 18.2.2010, sp.zn. I. ÚS 1849/08, jehož závěry v téže věci následoval NSS v rozsudku ze dne 31.10.2010, č.j. 1 As 32/2008 - 146, pod ochranu ústavně garantovaného práva shromažďovacího spadají i tzv. akcesorické činnosti (a předměty). Za akcesorické činnosti považuje odborná literatura činnosti nezbytné k naplnění podstaty a účelu shromažďování, respektive zesilující účinek shromáždění. Tyto činnosti proto taktéž podléhají ochraně shromažďovacího práva [jako příklad literatura pravidelně uvádí umístění zvukové aparatury či pódií, stolky s peticemi, německá praxe připustila kupř. též stanové tábory (srov. např. Černý, P. Některé otázky shromažďovacího práva v kontextu německé právní úpravy. Právní rozhledy, 2018, č. 8, s. 289-293)]. Akcesorické činnosti však nejsou samy o sobě shromážděním, tj. nejedná se o činnosti přímo naplňující podstatu práva shromažďovacího. Jelikož však podléhají ochraně tohoto práva, i v případě akcesorických činností platí, že jejich výkon nesmí být podmíněn povolením orgánu veřejné správy. Zákon o právu shromažďovacím neupravuje zvláštní režim oznamování a následného provádění akcesorických činností. Na takové činnosti ani v žádném ustanovení výslovně nepamatuje. Ochrana těchto činností je odvozena od ochrany samotné podstaty práva shromažďovacího, tj. od ochrany shromažďování samotného. Zákon o právu shromažďovacím jako podmínku výkonu shromažďovacího práva vyžaduje pouze formální úkon v podobě oznámení shromáždění. Náležitostí takového oznámení přitom dle § 5 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím není vymezení akcesorických činností. V situaci, kdy je platně učiněno oznámení podle § 5 zákona o právu shromažďovacím (a mimo jiné tedy je oznámeno shromáždění splňující kritéria podle zákona o právu shromažďovacím), akcesorické činnosti spojené*

*s oznámeným shromážděním podléhají ochraně práva shromažďovacího, a mimo jiné tedy pro jejich výkon nesmí být vyžadováno další administrativní povolení.*“

Z odborné literatury lze dále citovat Černý, P., Lehká, M.: Zákon o právu shromažďovacím. 2. vydání. C. H. Beck, Praha 2016, s. 22–23, marg. č. 77: „*Dále povolení orgánu veřejné moci není třeba ani k tzv. akcesorickým činnostem, které souvisejí s realizací shromáždění a jejich účelem je naplnit cíl shromáždění. Jedná se například o umístění zvukové aparatury, pódia či stolků s peticemi. Rovněž není možno za tyto činnosti vybírat místní či jiné poplatky*.“

Obdobně viz též Jamborová, K., Potměšil, J.: Zákon o právu shromažďovacím. Praktický komentář. Wolters Kluwer, Praha 2019, s. 23 – 24: „*Za dodatečné povolení orgánu veřejné správy by za určitých okolností mohlo být považováno i vyžadování povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství v případech, kdy chce svolavatel postavit pódium pro řečníka, využít ozvučovací techniky či postavit stolek s letáky, propagačními materiály. Tyto předměty, resp. akcesorické činnosti, však mají v prvé řadě sloužit k realizaci shromažďovacího práva, tedy aby byl řečník lépe slyšet a mohl tak se svými myšlenkami seznamovat široké publikum. Jedná se o nedílnou součást výkonu práva shromažďovacího (a contrario by muselo být povolení či poplatek i za samotné shromáždění, tedy dav lidí fakticky zabírající veřejné prostranství). To vyplývá i z judikatury soudů (např. NSS 1 As 32/2008-116, resp. I. ÚS 1849/08). Co je ještě nezbytnou součástí shromáždění, a co je již nad rámec, je vždy na posouzení konkrétní situace na místě. Pódium by tak mělo mít přiměřenou velikost, totéž ozvučovací aparatura. Těžko už je možné za nezbytnou součást shromáždění považovat nafukovací "skákací hrad", který sice může být také součástí shromáždění, nicméně zde je již legitimní požadovat po organizátorovi akce úhradu poplatků za zábor veřejného prostranství, neboť těžko lze argumentovat, že bez skákacího hradu by účastníci shromáždění nemohli vyjádřit svůj názor. Obecně však v případech standardních shromáždění nelze po svolavateli požadovat povolení příslušného silničního správního úřadu ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace (§ 25 zák. o poz. komunikacích), ani nelze žádat poplatek za užívání veřejného prostranství (§ 4 zák. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích). Návazně logicky nelze ani postihovat za přestupek dle § 42a odst. 1 písm. b) zák. o poz. komunikacích nebo postihovat svolavatele za neoprávněný zábor veřejného prostranství dle § 5 odst. 1 písm. g) zák. o některých přestupcích či vymáhat ("nezaplacený") místní poplatek správcem daně po pořadateli/svolavateli dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a dle daňového řádu. Zejména dopravní úřady však nejsou výše zmíněné úpravy a judikatury znalé a po svolavatelích shromáždění přesto někdy požadují, aby si vyřídili povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace.*“ (Podobně viz tamtéž s. 188 – 189 k otázce Neoprávněného záboru veřejného prostranství.)

Nadnesená otázka se někdy znovu objevuje z důvodu „dvoukolejnosti“ problematik místních poplatků na jedné straně a ochrany shromažďovacího práva na straně druhé. Někdy totiž úřady tzv. akcesorické činnosti podřazovaly pod „reklamní akce“ či „reklamní zařízení“ dle § 4 zákona o místních poplatcích, byť jde z našeho

pohledu o odlišnou otázku (komerční akce vs. výkon ústavně chráněných politických práv, zde konkrétně práva shromažďovacího, jehož výkon nesmí být podmíněn povolením).

Proto již v minulosti Ministerstvo vnitra oslovilo Ministerstvo financí, aby korigovalo své metodické doporučení zn. MP/05/2017 – *Místní poplatek za užívání veřejného prostranství – Předvolební propagační akce (aktualizováno ke dni 21. 6. 2019)*, viz zde: https://www.mfcr.cz/cs/dane-a-ucetnictvi/dane/mistni-spravni-a-soudni-poplatky/odpovedi-na-dotazy/2017/mistni-poplatek-za-uzivani-verejneho-pro-29564, které nyní již otázku shromažďovacího práva a tzv. akcesorických činností zohledňuje.

**Závěr:**

Takzvané akcesorické (pomocné) činnosti a předměty, konkrétně zařízení typu pódia, ozvučení nebo stolků či stánků s peticemi nebo propagačními materiály na shromážděních podle zákona o právu shromažďovacím nepodléhají povolení, stejně jako samo shromáždění (k jehož realizaci slouží).

V těchto případech proto nelze (s výjimkou nesouvisejících či excesivně naddimenzovaných aktivit) požadovat ani poplatky za zábor veřejného prostranství nebo za zvláštní užívání pozemní komunikace.

Takový postup by byl v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy. Tatáž ochrana náleží právě i tzv. akcesorickým činnostem pomáhajícím k realizaci a naplnění účelu shromáždění.

Mgr. Radek Šubrt
ředitel

Vyřizuje: Mgr. Jan Potměšil vrchní ministerský rada
tel. č.: 974 832 518
e-mail: jan.potmesil@mv.gov.cz