

# RECENZE

ČERNÝ P., LEHKÁ M.: *Zákon o právu shromažďovacím, komentář*, 2. přepracované vydání, C. H. Beck, Praha, 2017

Shromažďovací právo se po letech určitého nezájmu dostává mezi diskutovaná právní pododvětví. Po období porevolučního nadšení z práv občanské společnosti došlo v posledních letech k prozření, kdy zcela zjevně vyplynuly nedostatky starší právní úpravy. Zákon o právu shromažďovacím byl mezerovitý, čehož začali zneužívat zejména ti, kteří hlásali nenávislné a xenofobní názory, ale paradoxně i ti, kteří jim v tom bránili zneužíváním svých práv.

Aktuální komentář systematicky vysvětluje ustanovení zákona a upozorňuje na změny učiněné novelou č. 252/2016 Sb., oproti předchozí právní úpravě.

Oba autoři publikace působí jako správní soudci, což se pozitivně promítlo do textu komentáře, který není tvořen jen argumentačními východisky, ale především popisuje reálné případy, se kterými se aplikační praxe setkává. Shromažďovací právo je jedním z ústavních práv, což často vede k argumentaci, která sklouzává jen do roviny ústavně teoretické. Autoři si však s touto argumentací nevystačili (byť je provedena velmi pečlivě), ale snažili se poskytnout i praktické odpovědi pro všechny nastíněné situace. To osobně vnímám jako velice cenné, neboť to nabourává okřídlené tvrzení, že komentář končí tam, kde začíná problém. Troufám si říct, že přečtení této publikace je prospěšné i těm, kteří se problematice shromažďování nevěnují a se zákonem se setkávají poprvé.

Z logiky věci věnují autoři největší pozornost úvodním částem zákona, které ve své obecnosti mohou představovat největší výkladové obtíže. Sympatické je, že se nevyhýbají výkladu žádného z podstatných pojmů, a to i takových, jejichž význam není nijak ustálený a jejichž definování je tak chůzí po tenkém ledě. To je ostatně pro mne smyslem komentáře k zákonu – poskytnout sice právně nezávaznou, ale přesvědčivou argumentaci k problému i za cenu, že tato argumentace bude předmětem kritiky; komentář by neměl být jen shrnutím různých, často protichůdných názorů, aniž by bylo zřejmé, k jakému se autor přiklání. Hned na začátku je např. definován pojem *politika (politické právo)*, resp. *veřejná záležitost*, jejichž výklad je nezbytný např. pro odlišení shromáždění, která nepodléhají tomuto zákonu (§ 2), zejm. shromáždění spojená s poskytováním služeb a náboženské obřady, poutě či procesí. Jak autoři velmi správně poznamenávají, právo registrovaných církví konat obřady, poutě či procesí na veřejných prostranstvích, je projevem náboženské svobody a smí být omezeno jen v nejnútnejším rozsahu (např. z důvodu ochrany zdraví účastníků), takto popsané právo má význam duchovní (základním smyslem je obracení se k Bohu), pokud je však cílem shromáždění,

deklarovaného jako projev náboženského vyznání, vyjádření politického názoru (tedy názoru na záležitosti pozemského života), je takovýto projev chráněný jen z hlediska svobody projevu a shromažďování.

To má zcela logický význam v případě kolidujících shromáždění, kdy správní úřad zakáže shromáždění, jestliže na stejném místě a ve stejném čase bylo již oznámeno shromáždění jiné [§ 10 odst. 2 písm. b)]. Vzhledem k tomu, že náboženská shromáždění se neoznamují (jsou mimo režim zákona), je nebezpečí, že řádně ohlášené shromáždění bude účelově znemožněno shromážděním, které bude povahou protidemonstrací, ale krytou tvrzeným náboženským účelem (např. uspořádáním mše na veřejném místě). Zde se na rozdíl od komentáře nedomnívám, že souběh skutečných (nesimulovaných) náboženských shromáždění a shromáždění ohlašovaných bude činit aplikační problémy. Náboženská shromáždění konaná mimo obvyklé prostory kostelů a modliteben jsou zpravidla konána ve výroční době (např. ke dni svátku konkrétního světce) a jsou tedy v místě dopředu dobře známa.

Komentář taktéž poskytuje výklad pojmu *veřejný prostor*. Dostává se tak k řešení ožehavého problému, který prostor lze označit za veřejný, a který již ne (je přitom zřejmé, že soukromoprávní určení, zda je vlastníkem pozemku či stavby entita soukromého či veřejného práva, není rozhodné). Určení, zda jde o prostor veřejný, poloveřejný či soukromý, má přitom význam i pro jiná odvětví (nejen) správního práva, typicky pro právo přestupkové.

Stejně zajímavou otázkou, se kterou se komentář dobře vypořádal, je otázka zákazu shromáždění, pokud by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví [§ 10 odst. 2 písm. a)]. Jak komentář uvádí, není např. existence silničního provozu sama o sobě důvodem pro zákaz shromáždění na určitém místě, neboť je mj. možné provoz dočasně omezit či vyloučit. Na druhou stranu nesmí dojít v místě, kde by bylo nutné omezení dopravy a zásobování, k takovému stavu, který by byl v závažném rozporu se zájmy obyvatelstva, lze-li shromáždění konat jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění (§ 10 odst. 3). Takovým příkladem by mohlo být mnohahodinové přerušení provozu na jediné pozemní komunikaci, která vede do daného sídla. Jak komentář poznamenává, omezení dopravy je průvodním znakem řady shromáždění, nicméně nemělo by být samo o sobě účelem, který způsobí, že požadavky shromáždění budou vnímány jako palčivější (omezení dopravy a zásobování nesmí být zneužito ke zviditelnění požadavků, pokud se tyto požadavky dopravy samotné přímo netýkají). Ke sporu shromažďovacího práva a unijního práva na volný pohyb zboží je citováno rozhodnutí *Eugen Schmitberger proti Rakousku (C-112/00)* – nahlášená, dopředu veřejně avizovaná demonstrace proti tranzitní dopravě spojená s uzavřením tzv. brennerské dálnice na 30 hodin. Správně je také argumentováno, že důležitou součástí shromažďovacího práva je nejen volba místa nebo trasy shromáždění, ale také určení času jeho konání (dle rozhodnutí *ESLP Baczkowski proti Polsku: „Svoboda shromažďovací – pokud jí není umožněno realizovat v příhodný čas – může snadno ztratit svůj smysl.“*

Jako podnětný názor k zamyšlení vnímám, že zákaz zahalování účastníků shromáždění (§ 7 odst. 4) může být v rozporu s účelem shromáždění, pokud by rozpoznání identity účastníků bylo v rozporu s jejich oprávněnými zájmy (typicky u zaměstnanců, kteří nechtějí být rozpoznáni, protože se obávají tlaku ze strany zaměstnavatele).

Závěrem nezbyvá než popřát aplikační praxi, aby se sžila s novelou shromažďovacího zákona, a umožnila široký výkon shromažďovacího práva na straně jedné a účinné potlačování excesů, jako jsou shromáždění nezákonného účelu a shromáždění násilná. Myslím, že publikace k tomuto účelu svým dílem přispěje.

*Mgr. Petr Růžička*