

Veřejná shromáždění: Pro veřejnost a média těžko uchopitelná, svolavatelé zneužitelná

8.3.2023 - | Magistrát hlavního města Prahy

Většina veřejných shromáždění se uskutečňuje poklidně a bez většího mediálního zájmu. Existují pak akce, které jsou mediálně velice zajímavé, neboť svolavatelé je ohlašují jako veřejná shromáždění, což následně úřadům znemožňuje činit zásahy.

Nemusí se jednat jen o omezování provozu na magistrále v rámci akce spolku Poslední generace, který své akce popisuje jako veřejné pochody s požadavkem snížit rychlost v Praze na 30 km/h a upozornit na klimatický kolaps. Vzpomenout lze také například na shromáždění ze srpna 2016, kdy úředníci magistrátu znali pouze základní rámec akce, tedy to, že půjde o divadelní představení s příjezdem herců vojáků. Akce pak vyústila v příjezd replikou zbraně ozbrojeného „herce“ na velbloudovi s vlajkou Islámského státu, což mezi občany pochopitelně vyvolalo paniku.

Taková shromáždění jsou pak poměrně logicky médiu i veřejnosti hodnocena zpětně, ovšem dopředu je není dle zákonných možností, jak zakázat, neboť svolavatelé využívají svých ústavních práv, proti kterým není obrany. V případě shromáždění z roku 2016 pak ani dopředu nebylo patrné, co přesně se na akci bude dít, a nutno podotknout, že jakmile na tomto shromáždění jednání účastníků začalo způsobovat paniku a naplňovalo znaky možného ohrožení skupiny obyvatel, vyzvali úředníci svolavatele k okamžitému ukončení akce.

Jak se shromáždění (ne)posuzují

Veřejná shromáždění se podle zákona nepovolují, ale pouze oznamují, protože jejich konání je zakotveno v základní Listině práv a svobod. Oznámení posuzuje úřad podle zákona pouze po stránce formální, kde kontroluje náležitosti a lhůty, dále po stránce obsahové, kde kontroluje soulad oznámeného účelu se zákonem – tedy zda svolavatelem oznámený účel například nepodněcuje k násilí – a po stránce faktické, tedy zda není ve stejném místě a čase oznámeno jiné shromáždění.

Úřady mají jen velmi omezené možnosti, kdy mohou shromáždění zakázat. Jedná se například o případy, kdy na místě je již oznámeno jiné shromáždění, lokalita souběh shromáždění svou velikostí neumožňuje a svolavatelé obou shromáždění se nebyli schopni domluvit například na posunutí. Další možností k zákazu je pak situace, kdy svolavatelem oznámený účel shromáždění podněcuje například k násilí nebo rasové segregaci. Je však patrné, že někteří svolavatelé jsou schopni tyto zákonné náležitosti dodržet tak, aby akce nemohly být zakázané a jejich účel nebyl v rozporu se zákonem.

S ohledem na to, že shromáždění jsou zakotvena ústavně, tak zákaz kvůli omezení dopravy přichází v úvahu spíše zcela teoreticky za stavu, kdy by shromáždění blokovalo určitou oblast dlouhodobě, což ale dle situace určitě znamená více než několik hodin, takové jednání by navíc muselo znemožnit například přístup občanům k jejich bydlišti, do zaměstnání a podobně. Případně pokud by dlouhodobě znemožnilo zásobování a tyto potřeby by nešlo realizovat jinak, například pěším přístupem.

Magistrát může sice uložit svolavateli podmínku změnit místo konání shromáždění, musí však šetřit jeho ústavní práva a nezmařit účel tohoto shromáždění, neboť takové podmínky by měly v podstatě povahu zákazu shromáždění a byly by nezákonné – postih za protizákonný postup by pak byl vůči úřadu. Magistrát a další úřady shromáždění posuzují skutečně ryze fakticky a ani časově „relativně

krátké“ a lokální omezení dopravy pro zákaz jako důvod zákonně nepostačuje.

Dohled na místě konání

Ani negativní stanovisko policie podle zákona nemá vliv na konání či nekonání takového veřejného shromáždění a úřady ani v tomto případě nemají zákonnou možnost shromáždění zakázat. Pořádání veřejných shromáždění je zkrátka zakotveno ústavně, což právně stojí nad tímto stanoviskem i některými zákony.

V praxi je třeba se soustředit především na zmírnění negativních dopadů konání shromáždění opatřeními jeho pořadatelů, respektive policie dle jejích pravomocí. K ochraně práv dalších osob pak dle situace na místě mohou policie či úředníci udílet svolavateli pokyny. Policie může shromáždění řešit na místě na základě vlastních zákonných oprávnění, což je ve výsledku i nejeefektivnější možnost. Často třeba policie i u oznámených akcí ještě v dohodě se svolavatelem například mění trasy kvůli aktuální situaci.

Vybraných akcí se dle rozsahu a charakteru účastní zpravidla jeden až čtyři úředníci magistrátu, kteří mohou kontrolovat zejména dodržování zákona o právu shromažďovacím. Úředníci jsou povinni řídit se zákonem a posuzují, zda se jedná o oznámené shromáždění, sledují průběh shromáždění a vyhodnocují, zda nebyly naplněny důvody k rozpuštění shromáždění. V takovém případě mají pravomoc shromáždění rozpustit, pak činí výzvu k rozpuštění shromáždění a mohou dát pokyn Policii ČR k zákroku směřujícímu k rozpuštění shromáždění.

Stanoviska ministerstva vnitra a soudů

Obecné informace o veřejných shromážděních jsou na stránkách Ministerstva vnitra ČR. Na ministerském webu je též manuál ministerstva pro obce, který pro lepší představu uvádí i modelové situace.

Jedna z modelových situací ministerstva vnitra se věnuje právě shromáždění, které vede po pozemní komunikaci:

„Pochod, u něhož má trasa vést po silnici, je jedním z nejčastějších typů shromáždění. Shromažďovací zákon s konáním shromáždění na vozovce sám počítá, což konstatoval i Nejvyšší správní soud: „Závažné nebezpečí pro zdraví účastníků shromáždění – pouličního průvodu nemůže být spatřováno toliko v tom, že (kromě chodníku) bude k pochodu využita i vozovka, ani v tom, že pochod se má uskutečnit v době snížené viditelnosti. Pokud se podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím za shromáždění považují též pouliční průvody a manifestace, implicitně tím zákon předpokládá konání shromáždění formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavateli zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelů, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy3).“

Pozemní komunikace je veřejným prostranstvím, nelze tedy po svolavateli vyžadovat souhlas majitele pozemku. V souvislosti s výkonem shromažďovacího práva na pozemních komunikacích je třeba zdůraznit, že dřívější úprava v § 25 odst. 6 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích upravovala shromáždění jako zvláštní užívání pozemní komunikace. Vzhledem k rozporu s čl. 19 Listiny byl tento bod ze zákona vypuštěn.

Pouliční průvod, při němž jdou účastníci po vozovce, se skutečně ještě ničím nevymyká obecnému užívání komunikace, neboť jde o užívání v souladu s účelem, pro který je vozovka určena – tedy chůze. Není proto důvod po svolavateli vyžadovat, aby si obstaral souhlas se zvláštním užíváním komunikace. Užívání komunikace pak probíhá v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu).

Neznamená to však, že by účastníci shromáždění neměli respektovat značení, měli blokovat veřejnou dopravu apod. Shromáždění by mělo jít po chodníku, není-li to možné např. vzhledem k velkému počtu osob, které by mohly ohrozit ostatní chodce, může shromáždění jít po vozovce. V takovém případě pak půjde o útvar chodců podle § 56 zákona o pozemních komunikacích⁵) a je povinností účastníků shromáždění chovat se v souladu s právními předpisy upravujícími pohyb osob po pozemních komunikacích. Pro útvar chodců pak přiměřeně platí povinnosti řidiče, např. sledovat situaci v provozu na pozemních komunikacích, provoz při pravém okraji vozovky, povinnosti při předjíždění, otáčení atd. Součástí shromáždění mohou být i alegorická vozidla. Vozidla musí splňovat podmínky provozu na pozemních komunikacích, řidiči musí mít příslušné řidičské oprávnění atd. Podle zákona o právu shromažďovacím musí svolavatel splnit povinnosti stanovené zvláštními právními předpisy⁶), kam lze jistě zařadit i povinnosti vyplývající z předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích.“

Možné omezení dopravy tak úřady samozřejmě vnímají a je to jedno z hledisek, které při posouzení oznámení sledují. Úlohou úřadu je však podle zákona v první řadě umožnit svolavatelovi konat shromáždění tak, aby byl naplněn jeho účel. Realizace pochodu upozorňujícího na ekologická negativa automobilové dopravy na dopravou nezatíženou komunikaci by sice byla možná, ale zjevně by nesplnila účel zamýšlený jeho svolavatelem, kterým chce na danou problematiku upozornit. I soudní judikatura přitom uvádí, že negativní zásah shromáždění do jeho okolí je v podstatě nedílnou součástí konání shromáždění a v přiměřené míře je dokonce v demokratické společnosti legitimní, neboť i tímto upozorňuje svolavatel na danou veřejnou otázku, kterou svolavatel na shromáždění prezentuje, okolí pak takový zásah musí strpět.

Zjednodušeně řečeno, podle zákona a předchozích verdiktů soudu není možné do podmínek pro konání shromáždění, jehož účelem je upozornit vysokou intenzitou dopravy, uložit jinou trasu, která není právě vysokou měrou dopravy zatížena.

K zákazům shromáždění z důvodu omezení dopravy pak existuje konstantní judikatura, kde lze odcitovat například výrok rozsudku Nejvyššího správního soudu: „Zakázat shromáždění pro nepřiměřenost důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování ve smyslu § 10 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, a čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze pouze tehdy, je-li omezení dopravy či zásobování shledáno ve velké intenzitě; musí být tedy tak výrazné, aby bylo způsobilo vyvolat závažný rozpor se zájmem obyvatelstva. Musí se proto jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu. Skutečnost, že budou shromážděním dotčena práva mnohonásobně více lidí, než bude počet účastníků, nemusí sama o sobě být ještě nutně důvodem k zakázání shromáždění, pokud nenastane narušení dopravy velké intenzity,“ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 1385 publikované v č. 12/2007 Sb. NSS.

https://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/tiskovy_servis/tiskove_zpravy/verejna_shromazdeni_p_ro_verejnost_a.html