

Geneze nového zákona o shromažďování

Jan Šmidmayer*

Dne 11. června podepsal prezident Parlamentem schválenou novelu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „zákon“) a završil tak zdlouhavou a dramatickou diskusi nad podobou zákona, který konkretizuje jedno ze základních politických práv garantovaných Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Konečná podoba zákona je především důkazem kontrolních mechanismů parlamentních i mimoparla-

mentních. Pokusím se rozdělit proces vzniku zákona do několika základních fází a potvrdit tak hlavní myšlenku tohoto článku, totiž že původní protiústavní návrh z dílny Ministerstva vnitra následující fáze projednávání na půdě Poslanecké sněmovny natolik modifikovaly, že zákon je svým konečným zněním v podstatě neškodnou legislativně-technickou úpravou zastaralých pojmů z doby postpřevratové. Proto také tento svůj příspěvek zamýšlím jako popis procesu vzni-

* Mgr. Jan Šmidmayer, Městský úřad Hluboká nad Vltavou

kání, a nikoli pouze jako rozbor definitivního textu zákona.

I. NEPARAGRAFOVANÉ ZNĚNÍ

Vzhledem k tomu, že neparagrafované znění zákona bylo podrobeno četné kritice z řad odborné veřejnosti i lidskoprávních organizací (o původních změrech ministerstva ani nemluvě), odkazují na tyto kriticky zaměřené výstupy¹, přičemž na tomto místě uvedu pouze základní informace.

Návrh měl především tyto sporné momenty:

- **princip objektivní odpovědnosti svolavatele za škody**, které při shromáždění vzniknou, jestliže viditelně nebrání jejich páčání; tento princip je podle mého názoru v rámci výkonu práva shromáždovacího naprosto nepřijatelný, neboť podstatným způsobem ztěžuje postavení svolavatele a v určitém případě může být, bude-li sankce dostatečně vysoká, i prostředkem k omezování tohoto základního lidského práva, přičemž je jednoznačné, že toto omezení není v souladu s Listinou;
- **povinnost účastníků nebránit své identifikaci**; toto ustanovení samozřejmě stavělo například běžné účastníky karnevalů (obličej zakrytý maskou apod.) či účastníky sportovních oslav (obličej pomalovaný národními barvami apod.) do pozice osob páčajících přestupek dle shromáždovacího zákona, což je nepřijatelné nejen z hlediska čl. 19, ale i z hlediska dalších práv garantovaných Listinou;
- **nedefinoval co se rozumí veřejným prostranstvím**, přičemž Listina dovoluje omezit shromáždovací právo pouze na veřejných místech (za současného splnění dalších podmínek).

Positiv bylo v návrhu poskrovnu, snad jedině již zmíněné legislativně-technické úpravy v terminologii (budou ještě podrobněji rozebrány).

II. POSLANECKÁ SNĚMOVNA

Vláda předložila návrh zákona o právu shromáždovacím a o změně některých dalších zákonů (zákon o právu shromáždovacím) Poslanecké sněmovně dne 14. listopadu 2001 (sněmovní tisk 1163).² První čtení zákona proběhlo s tím, že byl návrh přikázán výborům petičnímu a ústavněprávnímu. V rámci druhého čtení přišel Ústavně právní výbor s vlastním návrhem,

tentokrát už nikoli nového zákona, nýbrž pouze novely zákona stávajícího.

Vládní návrh předložený Poslanecké sněmovně měl tyto základní sporné body:

- **užší pojetí chápání pojmu veřejné prostranství (místo)**, když definice veřejného místa v § 1 návrhu nepoužívá demonstrativní výčet jako platný zákon a tím pádem bude nutné vycházet z § 34 obecního zřízení, kde je veřejné prostranství definováno podstatně úžeji než ve shromáždovacím zákoně;
- **způsobilost být svolavatelem je omezena u cizinců a osob nezletilých v rozporu s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, Evropskou úmluvou a Úmluvou o právech dítěte (§ 2 návrhu);**
- **nezdůvodněný nárůst lhůty pro oznámení shromáždění na 7 pracovních dnů a neexistence právního nároku na konání spontánního shromáždění (§ 4);**
- **možnost svolavatele podat oznámení nejvýše 3 měsíce přede dnem konání shromáždění (§ 5);**
- **povinnosti svolavatele nejsou vyváženy jeho právy, resp. nástroji, pomocí nichž může povinnosti efektivně plnit, včetně například povinnosti zajistit úklid místa konání shromáždění po jeho skončení a objektivní odpovědnosti svolavatele (§§ 8, 9);**
- **povinnost účastníků nezakrývat si obličej, je-li proti shromáždění prováděn zákrok policie (§ 10);**
- **rozšíření důvodů pro zákaz shromáždění omezujících dopravu a zásobování a především nový důvod zákazu – bránění provozu obecně prospěšného zařízení, které návrh blíže nedefinuje (srov. judikaturu, kde se tímto zařízením rozumí například vojenské letiště, telefonní budka, poštovní schránka, stožár veřejného osvětlení atd.) (§ 13);**
- **podstatné oslabení soudní ochrany svolavatele v jeho možnosti shromáždění uspořádat v souladu s právem, byť při odporu úřadu, například tím, že návrh jasně nestanoví dobu ve které musí soud o žalobě proti rozhodnutí úřadu o zákazu konání shromáždění rozhodnout, nebo interpretací rozhodnutí soudu jako podkladu pro „dohodu“ mezi spornými stranami (§ 15);**
- **několikanásobné zpřísnění peněžního postihu za přestupky a zavedení správněprávního trestání právnických osob (§§ 20, 21);**
- **řízení ve věcech práva shromáždovacího má vy-**

¹ Například KŘEČEK, S.: Zákon o shromáždování: lze se jen divit, *Britské listy*, 1. 3. 2002; MATES, P.: Nad návrhem nového zákona o právu shromáždovacím, *Právní zpravodaj*, 2002, č. 1; ŠKOP, M.: Pejsek, kočička a shromáždování, *Via iuris*, 2001, č. 6.; ŠMIDMAYER, J., REZKOVÁ, A.: Potřebujeme nový shromáždovací zákon?, *Právník*, 2002, č. 4.

² Více informací na stránkách Poslanecké sněmovny.

cházet z vládního zákona o správním řízení, který v té době ještě nebyl přijat (nakonec nebyl přijat vůbec) (§ 23).

Základní předností návrhu byla snaha odstranit protiústavní princip obsažený v zákoně o pozemních komunikacích, podle kterého byla možnost konání shromáždění na určitých pozemních komunikacích podmíněna povolením, což je v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny (§ 27). Oproti neparagrafovanému znění došlo k částečnému zmírnění všech výše uvedených sporných momentů, snížením odpovědnosti svolavatele, doplněním zákazu bránit své identifikaci o dovětek „*je-li proti shromáždění prováděn zákrok útvaru policie*“ a vsunutím definice veřejného místa, byť jde o definici oproti platnému zákonu restriktivní. Přesto si návrh i nadále živil skupinu četných odpůrců sledujících jej zbytečným a v jistých bodech i nadále na hraně ústavnosti.

Jak již bylo uvedeno, výbor Ústavně právní přispěl do parlamentní diskuse svým vlastním návrhem novely platného zákona. Komplexní pozměňovací návrh Ústavně právního výboru, spolu s dalšími pozměňovacími návrhy, byl nakonec Poslaneckou sněmovnou upřednostněn před návrhem vládním.

III. SENÁT A PREZIDENT

Návrh zákona byl doručen Senátu dne 7. 5. 2002 a rozeslán jako senátní tisk č. 301/0.³ Organizační výbor přikázal text Výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, který doporučil návrh schválit ve znění Poslanecké sněmovny. Naopak Ústavně právní výbor přišel s pozměňovacími návrhy, nikoli však zásadního charakteru (jednalo se o částečné rozšíření počtu subjektů, které mohou naplnit skutkovou podstatu přestupku proti právu shromažďovacímu). Zákon byl Senátem schválen ve znění Poslanecké sněmovny dne 28. 5., prezident jej následně podepsal. Ve Sbírce byl zákon vyhlášen v částce 97 pod číslem 259/2002, účinností nabyl dne 1. 7. 2002. (Zákon byl připravován s ohledem na plánované zasedání NATO v Praze na podzim roku 2002.)

Nyní se věnujeme rozboru schváleného znění, oné novele č. 259/2002 Sb., kterou se mění zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 175/1990 Sb., a některé další zákony.

Novela je zaměřena především na:

- aktualizaci zastaralých termínů s nimiž zákon operuje,
- přestupky proti právu shromažďovacímu,
- zákaz maskování shromažďujících se osob.

Jednotlivé konkrétní změny jsou následující:

Podstatnou je **aktualizace terminologie**, s níž zákon pracuje. Vzhledem ke změnám v právním řádu po roce 1989 a 1993 došlo samosebou i ke změnám terminologickým, které se doposud ve shromažďovacím zákoně neprojevovaly, neb ten nebyl – krom nepřímé novelizace zákonem č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon – nikdy novelizován. Např.: označení „národní výbor“ se nahrazuje pojmem „úřad“, „Veřejná bezpečnost“ – „Policie ČR“, „československá právnická osoba“ – „právnická osoba se sídlem na území ČR“. /body 2, 4, 9, 11, 15, 22, 23, 24/

Stejně četné jako změny v terminologii jsou i **drobné technické či stylistické opravy**. /body 3, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 17/

Jako **ochrana před zneužíváním shromažďovacího práva** slouží, samozřejmě krom základních zásad, na kterých je vystavěn právní řád, nové ustanovení, které uvádí, že se nepřihlíží k oznámení, které svolavatel podá dříve než 6 měsíců přede dnem konání shromáždění. /bod 5/

Částečné úpravy se dotýkají i **postavení svolavatele** (v oznámení o konání shromáždění se nevyžaduje od svolavatele jeho rodné číslo /bod 7/; oprávnění svolavatele vydávat pokyny k zajištění řádného průběhu shromáždění se mění na právo a zároveň povinnost /bod 10/; povinnosti svolavatele stačí pouze porušit, nikoli již závažně porušit, aby mohla následovat sankce, ostatně když už jsme u ní – zvyšuje se na pětinašobek /bod 16/) a **pořadatelů** (pořadatel musí být starší 18 let /bod 6/).

Kromě méně zásadních úprav v přestupkovém právu na úseku shromažďování /bod 20/ dochází k vymezení **nové skutkové podstaty přestupku** – neoprávněné úmyslné zabránění jinému v podstatném rozsahu ve výkonu práva shromažďovacího /bod 19/.

Velmi zásadním momentem nové úpravy je **zrušení paragrafu definujícího veřejně prostranství**. Výklad tohoto spojení bude pravděpodobně v duchu obecního zřízení čili užší (pravděpodobně se nebude týkat silnic, pouze ulic) /bod 21/.

Mediálně nejproslavenějším je ustanovení o **zákazu maskování** /bod 12/, formulace zní: „*Účastníci shromáždění nesmějí mít obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jejich identifikaci, je-li proti shromáždění prováděn zákrok útvaru Policie České republiky.*“ V návaznosti na zákaz maskování obsahuje novela i novou skutkovou podstatu přestupku /bod 18/.

Nikoli nejméně podstatným je i **zvýšení pokut** až do výše 5000,- Kč, 7000,- Kč a 10 000,- Kč (dnes 1000,- Kč) /body 16 a 20/.

Zásadním přínosem novely je včlenění § 1 zákona č. 94/1990 Sb., o působnosti národních výborů při provádění některých ustanovení zákona o právu shromaž-

³ Více informací na stránkách Senátu.

řovací a zákona o civilní službě, přímo do shromažďovacího zákona (s drobnou modifikací podmíněnou reformou veřejné správy) /čl. II/. Tento vstřícný krok směrem k **systematizaci shromažďovacího práva** nelze než uvítat.

Velkým pozitivem novely je i **zrušení části § 25 odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích**, jehož ustanovení nenápadně prosakovalo do oblasti shromažďovacího práva, a to natolik zásadním způsobem, že podstatně omezovalo svobodu shromažďovací garantovanou čl. 19 Listiny /čl. III/.

Část čtvrtá zákona se netýká práva shromažďovacího, k zákonu je přilepena poněkud nesystémově /čl. IV/. Část pátá obsahuje přechodná ustanovení /čl. V/ a část šestá stanoví **účinnost zákona ke dni 1. července 2002.** /čl. VI/.

Závěrem je nutno připomenout **zák. č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvis-**

losti s přijetím soudního řádu správního. Mezi tyto zákony je počítán i zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím. Na místo ustanovení občanského soudního řádu se pro řízení o námitkách proti rozpuštění shromáždění (§ 13 zákona) nyní použije ustanovení soudního řádu správního, zákona který nahrazuje původní úpravu správního soudnictví právě v rámci občanského soudního řádu. Konkrétně se jedná o §§ 65 až 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Podle těchto ustanovení se bude postupovat i v případě opravného prostředku proti rozhodnutí úřadu o zákazu shromáždění nebo o době jeho ukončení (§ 11 zákona).

Dnešní právo shromažďovací je na úrovni zákonů upraveno zásadně již jen zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění novel č. 175/1990 Sb., č. 151/2002 Sb. a č. 259/2002 Sb.