

## **Konkrétní připomínky k návrhu zákona o podmínkách konání některých shromáždění:**

- meziresortní připomínkové řízení v trvání celých dvou dnů-

### ***Obecně k návrhu a způsobu jeho předložení***

I.

Evidentní je snaha **zákon přijmout co nejrychleji**; na meziresortní připomínkové řízení bylo ministerstvem vnitra vyhrazeny pouhé tři dny. To nelze v době letních dovolených a ve srovnání s legislativním procesem jiných zákonů než považovat za faktické obejití smyslu meziresortního připomínkového řízení tak jak jej předpokládají Legislativní pravidla vlády (standardně 20 dnů). Nutný je souhlas předsedy Legislativní rady vlády ze zkrácením připomínkové lhůty, který však udělen nebyl.

Tento chvat má několik důsledků: je velmi pravděpodobné, že většina resortů nestihne připomínky zpracovat. Takováto **lhůta je zcela nevídaná**. Zatímco média hovoří o tom, že ministerstvo vnitra na základě úkolu vlády zadaného dne 17.8.2005 návrh připravuje, již v pondělí byl rozeslán hotový návrh resortům, resp. umístěn do systému oběhu elektronických dokumentů.

Zákon tak přijde o možnost standardních úprav podle připomínek ostatních resortů, které (koordinovány předkladatelem) zvyšují jeho věcnou i legislativně-technickou kvalitu, jak bývá pravidlem. Namísto toho lze předpokládat, že po proběhnutí „připomínkového řízení“ zůstane text návrhu bez podstatnějších změn.

Brzké projednání návrhu zákona vládou a předložení Parlamentu **vyvolá dojem naléhavosti dané úpravy** a potvrdí výrobu návrhů zákonů na politickou objednávku bez ohledu na kvalitu, a pravidla legislativního procesu a mimo jiné legislativní plán vlády.

Lze se jen ptát, zda jsou tyto důsledky takto minimální lhůty pro podání připomínek záměrem. Pokud nikoli, jaký je tedy důvod takového horečného tempa s návrhem zákona, který v žádném případě nemá vliv na každodenní právní vztahy většiny občanů? Sám předkladatel uvádí v důvodové zprávě, že shromáždění, která jsou předmětem regulace, je „v řádu jen několik ročně“, rozhodně **nejde o potřebu urgentní úpravy**, která by snad mohla ospravedlnit takto nestandardní přístup k meziresortnímu připomínkovému řízení.

II.

Jakkoliv je beze sporu, že **akce typu CzechTek** nespádají pod režim platného shromažďovacího zákona, nelze zapomínat na to, že **spadají pod ochranu práva pokojně se shromažďovat podle Listiny základních práv a svobod či mezinárodních lidskoprávních závazků**; – především Paktu (Mezinárodní pakt o

občanských a politických právech) a Evropské úmluvy (nápravy při jejím porušení se lze dovolávat u známého „štrasburského soudu“). Platný shromažďovací zákon totiž vymezuje ve svých úvodních ustanoveních svou působnost a to tak, že jí omezuje na shromáždění konaná k výkonu „svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek“ a sám vylučuje shromáždění nesloužící výše uvedenému účelu. Jakákoli jiná shromáždění nespádají pod režim zákona č. 84/1990 Sb., jsou chráněna ústavním zákonem a mezinárodními smlouvami.

Zdálo by se logické, pokud již je vůle k reglementaci těchto „jiných“ shromáždění, že se pouze zařadí mezi akce, které spadají pod režim zákona shromažďovacího. Prakticky jde v zásadě o přidání jednoho odstavce do jednoho paragrafu.

Namísto toho je předložen celý nový zákon napsaný zřejmě během dvou týdnů. A je nutno rovnou říci, že jeho obsahem je **úprava mnohem restriktivnější ke shromažďovacímu právu** než stávající zákon, který bez problémů funguje již patnáct let a splňuje požadavky ústavní konformity.

Stručně řečeno, shromáždění určitého typu (jinak řečeno typu CzechTek) budou podléhat **mnohem přísnějšímu režimu a také větší možnosti svévolného uvážení úřadů než shromáždění jiná.**

### III.

I odůvodnění je netypické. V povinné části, kde se musí předkladatel vypořádat s dopadem návrhu na různé veřejné zájmy a s ústavností. Je velmi neobvyklé, vsunout mezi konstatování, že návrh je v souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky formulku „dle názoru předkladatele“. Kromě **nejistého tónu důvodové zprávy je charakteristická její ledabylost** – bez bližšího odůvodnění se vejde do povolených výjimek ze svobody shromažďovací, finanční dopad na veřejné rozpočty „nelze zcela přesně vyčíslit“.

#### ***Obsah návrhu – kontroverzní ustanovení***

1. Definice shromáždění, které jsou předmětem regulace nového zákona  
Není pochyb, že zákon je šitý na akce typu CzechTek. **Definice návrhu je však tak gumová**, že dává úřadům, široký prostor pro uvážení co bude za tzv. „jiné shromáždění“ dle tohoto zákona považovat a tím mu stanoví řadu náročných povinností.

Dle definice jde o „shromáždění nejméně 500/1000 (varianty) osob po dobu nejméně 24 hodin, při nichž může docházet k obtěžování jiných osob, zejména hlukem, prachem, světlem a vibracemi, pokud taková shromáždění nejsou uvedena zvláštními předpisy“.

Za shromáždění dle tohoto zákona se pak nepovažují „kulturní a sportovní akce, pokud jsou konány na místech k tomu určených“.

Kdo určuje, zda koncert na hradě je konán na místě k tomu určeném? Jiným příkladem je (ekologicky mimochodem katastrofální) motokros ve volné přírodě tzv. Sedmidenní. Vzhledem k tomu, že zákon je více než evidentně směřován na CzechTek a podobné akce, a je to i v důvodové zprávě, jsou na místě **obavy, že úřady budou postupovat diskriminačně jak v určování toho, co je akce, kde může docházet k obtěžování jiných** (to může potenciálně každou akcí) a jednak v tom, které místo je ke kultuře či sportu určené. A bohužel benevolence úřadů ke komerčním či se samotnými obcemi provázaným akcím, kde je okolí často obtěžováno mnohem více než akcemi CzechTek je obecně známý fakt. Příkladem je nepovolená, přesto měsíce trvající hudební produkce na smíchovské pláži, která je pro obyvatele domů v těsném i vzdálenějším sousedství přes jejich četné stížnosti každodenní stresovou zátěží. Lze se tedy obávat **výběrové aplikace zákona jen s ohledem na subjektivní postoj úředníka či obce k účastníkům, charakteru či organizátorovi akce.**

## 2. Byrokratické zatížení svolavatele

Návrh zavádí fakticky **povolovací princip. To Listina vysloveně zakazuje.**

Svolavatel musí sehnat vyjádření různých orgánů státní správy a obcí. Ačkoli akty těchto orgánů nazval návrh

zákona „stanovisko“, jde fakticky o povolovací rozhodnutí. Sám návrh totiž váže na nesouhlas či „vyslovení dotčených orgánů, že akci nelze konat“ (zde je vidět nedopracovanost zákona – termíny nejsou na různých místech zákona sjednoceny) na zákaz shromáždění. To musí obecní úřad, který má stanoviska k dispozici učinit vždy bez výjimky. Vlastně jen přepíše do rozhodnutí stanovisko jiného orgánu. Stejně tak jsou **podmínky ve stanoviscích pro svolavatele závazné, ačkoli zákon je i zde nejasný. Stanovisko není rozhodnutí, kterým se ukládají práva a povinnosti**, přesto zde má fakticky postavení rozhodnutí. Nikde není stanoveno, že by měl obecní úřad převzít podmínky do svého rozhodnutí; to je buď žádné (akce se může konat, úřad to jen dá veřejnosti, dotčeným orgánům a obcím na vědomí) anebo zákaz.

Svolavatel má nicméně povinnost podmínky dodržovat pod hrozbou sankce. **Není pamatováno na situaci, kdy se podmínky jednotlivých orgánů navzájem vylučují.**

Zatímco státní orgány vydávají stanoviska a určují podmínky jen na základě právních předpisů, nesouhlasné stanovisko obce může být **zdůvodněno „jen“ ochranou majetku a veřejného pořádku. To jsou pojmy velmi elastické.** Ostatně zde jen zákon kopíruje možnost obce vydávat obecně závaznou vyhlášku, kterou místní záležitosti veřejného pořádku upraví – **zásadní přednost vyhlášky jako obecného předpisu oproti jednorázovému**

**rozhodnutí je ta, že měří všem stejně.** Navíc je možný její přezkum z hlediska souladu se zákony a ústavním pořádkem Ústavním soudem a krajem.

Z důvodu neústavnosti byl v roce 2002 zrušeno ustanovení, které dávalo silničním správním orgánům (...) právo zakázat shromáždění z důvodů dle zákona o provozu na pozemních komunikacích, což je obdoba stanovisek různých orgánů dle § 5. Šlo o faktické povolování výkonu ústavního práva z důvodů zájmu na striktním dodržení předpisů na jednom z úseků správní působnosti. To bylo v rozporu s ústavním zákazem povolovacího principu. Nynější návrh by takový režim u „některých“ shromáždění zavedl a to hned u tří orgánů.

3.

Návrh administrativně zatěžuje svolavatele takovéto akce málem jako ve stavebním řízení proslulém byrokratickou náročností vůči stavebníkovi. Svolavatel by si podle návrhu musel sám „vyběhat“ stanoviska tří různých orgánů státní správy (hygieniků, požárníků a ochrany přírody a krajiny) a stanovisko dané obce či obcí; dále musí prokázat, že místo konání je dostupné po veřejných komunikacích či je dán souhlas s průjezdem a dodat seznam pořadatelů. **Pro vydání stanovisek nemají úřady a obec předepsanou žádnou lhůtu, což je první problém.** Dalším problémem je evidentní disproporce v zatížení svolavatele – ve zmiňovaném stavením řízení si stavební úřad obstarává stanoviska dotčených orgánů státní správy sám. Je třeba si uvědomit, že některé požadavky v tomto paragrafu jsou rozumné, avšak jejich režim spočívající v jejich počtu, **nejasnostech (co nastane při odporujících si podmínkách)** a nárocích na čas a energii svolavatele (rozpor v podmínkách zřejmě bude řešit on sám žádostí o nová stanoviska, konfrontací podmínek, dalším jednáním s úřady) evidentně zásadně odrazují kohokoli od pořádání shromáždění.

4. Nedostatky soudního přezkumu.

Ačkoli návrh počítá se soudním přezkumem rozhodnutí o zákazu shromáždění, **prostor pro soud je velmi úzký.** Napravit může situaci, kdy úřad zakázal shromáždění, i když žádný z dotčených orgánů a obcí nevyslovil negativní stanovisko. Vedle toho může naštěstí soud přezkoumávat důvod zákazu spočívající v omezení dopravy a provozu obecně prospěšného zařízení – u „normálních“ shromáždění tento důvod často slouží jako záminka pro zákaz akce, nicméně soudy takováto rozhodnutí ruší.

Pokud však bylo shromáždění **zakázáno kvůli negativnímu stanovisku dotčených orgánů nebo obce, soud bude muset správní žalobu zamítnout.** Podle § 13 návrhu „jestliže nebyly dány důvody zákazu konání shromáždění, rozhodnutí o zákazu konání shromáždění zruší“. Důvodem zákazu shromáždění je právě negativní stanovisko. Pokud je vysloveno, důvod je na světě a vůbec již **nerozhoduje, zda je stanovisko v souladu se zákonem a neodporuje si logicky s jiným stanoviskem. Oproti rozhodnutí nemusí být stanovisko**

**odůvodněno**, což zbavuje vydávající úřad povinnosti logicky a hlavně poukazem na konkrétní paragrafy své rozhodnutí přesvědčivě „obhájit“.

Otázkou také je, **proč nemá správní žaloba odkladný účinek**. Nabízí se tvrzení, že proto, že lhůta na rozhodnutí o žalobě je tři dny a nehrozí většinou, že bude akce zmařena. To však neplatí ve všech případech – svolavatel nemá možnost s jistotou určit, kdy resp. v jakém předstihu před konáním akce má oznámení podat. Nelze jen spočítat 15 dnů (lhůta na podání žaloby od doručení zákazu) plus 3 dny na rozhodnutí soudu. Lhůta pro podání žaloby běží od doručení. **Pro vypravení zákazu není úřadu stanovena žádná lhůta, stejně jako ne pro zákaz**. Ten tak může přijít týden před konáním akce, ačkoli oznámení bylo podáno před několika měsíci. Existují sice lhůty dle správního řádu, tj. 30 a 60 dní, ty jsou však pouze pořádkové – jejich nedodržení nemá žádné důsledky – a jsou zpravidla úřady notoricky ignorovány.

5.

Jako výraznou tvrdost proti účastníkům shromáždění je nutné hodnotit to, že **účast na neoznámeném či zakázaném shromáždění je trestáno pokutou až do 10 000 Kč. Platný shromažďovací zákon účast na neoznámeném či zakázaném shromáždění nepovažuje za žádný přeštek**. Je zde evidentní dvojitý metr, jinak řečeno **diskriminace účastníků „některých“ shromáždění**.

16.8.2005

Helena Svatošová

Iuridicum remedium, o.s.

Výbor pro občanská a politická práva Rady vlády pro lidská práva