



MINISTERSTVO VNITRA
odbor bezpečnostní politiky
Nad Štolou 3
Praha 7
170 34

Č. j. MV- 90319-2/OBP-2023

Praha 19. května 2023
Počet stran: 6

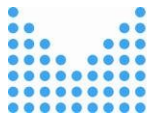
**Magistrát hlavního města Prahy- odbor živnostenský a občansko-správní
Kancelář I. náměstka policejního prezidenta
Kancelář ředitele krajského ředitelství policie hl. m. Prahy**

**Stanovisko odboru bezpečnostní politiky k možnostem zásahu do shromáždění
blokujícímu dopravu na pozemní komunikaci**
(k č. j. MHMP 981932/2023)

Odbor bezpečnostní politiky (OBP) byl požádán o vyjádření k postupům, kterými lze regulovat shromáždění podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (dále jen „ShrZ“) konaném na veřejné pozemní komunikaci a cíleně omezujícím či blokujícím dopravu.

Právo pokojně se shromažďovat je jedním ze základních lidských práv zakotvených v čl. 19 Listiny základních práv a svobod (LZPS). Toto právo lze omezit zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Podle čl. 4 odst. 3 a 4 LZPS je též nutné všechna omezení základních lidských práv aplikovat jednotně a musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Shromažďovací právo totiž bez jakýchkoliv pochybností představuje i v podmínkách moderní společnosti zcela základní politické právo, které je bezprostředně spjata s jedním z úhelných kamenů demokratické společnosti, totiž se svobodou slova (vizte rozsudek NSS, ze dne 11.3.2011, č.j. 8 As 15/2011 – 72).

Výkon shromažďovacího práva ovšem neposkytuje ochranu jednáním nezákonným, šikanózním či zneužívajícím jej k jiným účelům. Mezi taková jednání lze řadit i některé formy blokování vozovek nebo obecněji určité formy bránění jiným ve svobodě pohybu či jiné činnosti.



V těchto intencích je tak nutno nahlížet na možné limity zásahu do práva pokojně se shromažďovat, pokud je účelem shromáždění cílené omezení či úplná blokáce dopravy na pozemních komunikacích. V zásadě pak lze takové shromáždění při naplnění důvodů stanovených v § 10 odst. 3 ShrZ zakázat, nebo lze regulovat jeho konkrétní průběh stanovením podmínek pro konání shromáždění nebo ukládáním pokynů na místě shromáždění ve smyslu § 8 ShrZ.

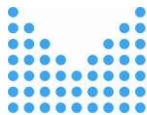
Zákaz shromáždění:

Úřad může v souladu s § 10 odst. 3 ShrZ shromáždění zakázat, má-li být konáno v místě, kde by nutné omezení dopravy a zásobování bylo **v závažném rozporu** se zájmem obyvatelstva, lze-li bez nepřiměřených obtíží konat shromáždění jinde, aniž by se tím zmařil oznámený účel shromáždění. Takovým závažným rozparem nutno rozumět zcela zásadní zásah do běžného chodu dané lokality, který významně ohrožuje zájmy obyvatelstva a může vyvolat či vyvolává vysoce problematické následky.

Dle dosavadních rozhodnutí soudů se musí jednat o omezení dopravy na důležitém místě, po delší dobu a ve větším rozsahu, aby bylo skutečně nezbytné takové shromáždění zakázat pro nepřiměřenost důsledků jím vyvolaných v dopravě a v zásobování. To, že budou shromážděním dotčena práva mnohonásobně více lidí, než bude počet účastníků, nemusí být ještě nutně podmínkou k zakázání shromáždění, pokud nenastane závažné narušení dopravy velké intenzity (rozsudky NSS ze dne 4.9.2007, č.j. 5 As 26/2007 – 86, a ze dne 10.10.2007, č.j. 3 As 19/2007 – 55).

V praxi jsou takové důvody naplněny spíše výjimečně, například u déle trvajících zablokování dopravy na všech či na většině páteřních či jinak důležitých komunikacích dané obce, případně pokud by šlo o dlouhodobou blokádu dopravy například v dopravní špičce bez možnosti se místu vyhnout nebo jej objet (a to včetně složek IZS).

Zároveň je nutné, aby úřady dodržovaly zásadu přiměřenosti, kdy veškeré zásahy a omezení shromažďovacího práva musí být nezbytné a přiměřené sledovanému cíli a hodnoceny v kontextu přístupu k jiným akcím s obdobnými důsledky pro veřejnost. Proto, dochází-li v rámci dané obce k omezení dopravy a zásobování kvůli konaným sportovním či kulturním akcím (maratony, trhy, městské slavnosti, jiné pochody...), bylo by nepřiměřené, pokud by realizace svobody shromažďování umožněna ve stejných či obdobných lokalitách nebyla. Soudy v této věci konstatovaly, že nezbytnost zákazu každého konkrétního shromáždění tak musí být vždy posuzována i v souvislosti s jinými obdobnými akcemi, a je-li důvod pro



zákaz shledán, musí být vždy dostatečně jednoznačně odůvodněn a vyjádřen. Neobstojí totiž zákaz shromáždění odůvodněný nutností excesivního omezení dopravy, pokud správní orgán mj. nezakázal jiné shromáždění ve stejné lokalitě a obdobném čase. (blíže rozsudek NSS ze dne 11.3.2011, č.j. 8 As 15/2011-72). Nejvyšší správní soud v minulosti neshledal ani shromáždění, omezující po dobu téměř tří hodin rušné komunikace v centru Prahy, omezením ve smyslu § 10 odst. 3 shromažďovacího zákona, které by odůvodnilo zákaz shromáždění.

Před samotným zákazem shromáždění proto musí úřad vždy brát v potaz mírnější formy zásahu, s tím, zda by účelu shromáždění nebylo možné dosáhnout jeho konáním na jiném místě bez nepřiměřených obtíží. Je-li přesto důvod pro zákaz shledán, musí být tento postup ve výše uvedených intencích vždy dostatečně jednoznačně odůvodněn.

Dle názoru OBP z dosavadního průběhu shromáždění spolku Poslední generace 30 pro Prahu a jejich dopadů neplynou v současné době důvody pro zákaz těchto shromáždění.

Regulace konání shromáždění:

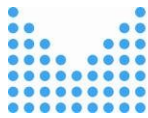
ShrZ opravňuje v souladu s § 8 úřad, popřípadě také Policii ČR, reagovat na konkrétní poznatky či vývoj týkající se možného či faktického průběhu shromáždění, nástroji, které slouží k regulaci shromáždění, nejčastěji za účelem ochrany veřejného pořádku nebo řešení střetu vícero konkurujících si práv.

Stanovení podmínek před konáním shromáždění (§ 8 odst. 2 ShrZ):

Úřad tak může s ohledem na místní podmínky nebo na ochranu veřejného pořádku **navrhnout** svolavatel, aby se shromáždění konalo **na jiném místě** nebo v jinou dobu. Jde tedy o neformální a nezávazný postup úřadu vůči svolavatel, který svolavatel není povinen respektovat. Zároveň ale platí, že tato neformální komunikace by měla předcházet dalším eventuálně přísnějším postupům, nehrozí-li nebezpečí z prodlení nebo není-li zjevně předem neúčelná.

V závažnějších případech, kdy je takový postup nezbytný z hlediska ochrany zákonem vymezených zájmů, může úřad rozhodnutím **stanovit podmínky** konání shromáždění. Takovými zájmy ShrZ mimo jiné rozumí ochranu veřejného pořádku nebo práv a svobod jiných.

ShrZ nestanoví taxativní výčet důvodů, při jejichž naplnění by mohl úřad přistoupit ke stanovení podmínek konání shromáždění, ty tak mohou být různého charakteru. V praxi se bude stanovení podmínek konání shromáždění odvíjet od konkrétních okolností daného místa a času shromáždění, které úřad ke stanovení

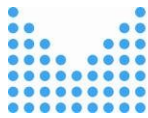


těchto podmínek vedou. Může se jednat o omezení či změnu času konání shromáždění, **omezení místa konání shromáždění**, např. na konkrétní místo na náměstí, **omezení nebo změna trasy v případě plánovaného pochodu** apod.

Ve vztahu ke shromáždění konaném od počátku na pozemní komunikaci, jehož deklarovaným účelem je úplná či alespoň částečná blokáda této pozemní komunikace a omezení průjezdu dopravních prostředků, by bylo možné takové opatření využít v případě, že by takový zásah byl nezbytný a neznemožnil dosažení účelu daného shromáždění. V tomto směru je nutno brát v potaz to, že **svolavatel nemá absolutní právo konat shromáždění za všech okolností na jím zvoleném místě.** Logicky a výše již bylo popsáno, že ShrZ opravňuje úřad řešit situace, kdy se konání shromáždění v daném místě ukáže jako nevhodné či nerealizovatelné a bude nezbytné pro dosažení účelu shromáždění rozhodnout o konání shromáždění v místě přiměřeně vzdáleném od toho původně oznámeného. Zároveň platí, že **shromažďovací právo garantuje obecně právo pokojně vyjadřovat své názory a za tímto účelem se pokojně shromažďovat, tedy vyžaduje respekt k zájmům ostatních, zejména nezúčastněných osob a také dodržování právních předpisů.** Byť i judikatura soudů připouští dočasné omezení práv jiných osob v důsledku konání shromáždění, nemá být (a není) tato „nadvláda“ shromažďovacího práva absolutní a bezbřehá – ostatní ústavní práva jsou, co se týká jejich ochrany, na stejné úrovni. **V případech, kdy zjevně dochází ke střetu práva shromažďovacího s jinými právy nebo zákonem chráněnými zájmy, např. svobodou pohybu, zajištěním bezpečnosti silničního provozu apod., je třeba s ohledem na princip přiměřenosti konkrétní konflikt v daném případě řešit a rozhodnout, kterému právu bude dána přednost.** I v tomto případě je zároveň nutné odůvodnit nezbytnost tohoto kroku ve vztahu ke konkrétním poznatkům o možných rizicích takového shromáždění, dopadech na veřejný pořádek a jiné chráněné zájmy.

Pokud tedy dochází opakovaně a dlouhodobě v rámci konání jednoho druhu shromáždění ke zcela zásadnímu omezení práv jiných, navíc zcela nezúčastněných osob, přičemž podstatou tohoto shromáždění je částečná blokáda dopravy za účelem „*donucení politiků ke zklidnění a omezení intenzity automobilové dopravy*“¹, lze dosažení účelu shromáždění bezpochyby dosáhnout konáním shromáždění v jiném místě než přímo na vozovce. **Z hlediska konfliktu práva na shromáždění v daném místě a ostatních chráněných zájmů je nutno brát v potaz také to, že**

¹ Sekce Proč pochod na webu organizátora akce: <https://www.posledni-generace.cz/blog/%e2%9c%8c%f0%9f%90%8c-11-pochod-za-zklidneni-dopravy-a-zakladni-rychlost-%f0%9f%92%9f30-km-h-jako-ma-%f0%9f%87%ab%f0%9f%87%b7-pariz-a-%f0%9f%87%a7%f0%9f%87%aa-brusel-10-2/>



opakovaně a dlouhodobě dochází k omezení svobody pohybu nezúčastněných osob ve vozidlech i ve vozech MHD (a to i v místech vzdálenějších samotnému místu shromáždění, v důsledku navazující špatné dopravní situace), ale také složek IZS a osob, které jejich službu mohou v danou chvíli akutně potřebovat, **přičemž tyto osoby většinou nejsou adresáty výzev, k nimž směřuje účel daných shromáždění, ani osobami, které by mohly požadavky účastníků shromáždění jakkoli realizovat.** Fakticky jsou tak pouze „rukojmími“, které svolavatel shromáždění využívá jako prostředek nátlaku na politickou reprezentaci a ke zviditelnění se. Na výše uvedeném nic nemění ani stav, kdy v souladu se současným stanovením podmínek konání shromáždění se umožňuje průjezd vozidel alespoň jedním pruhem.

Z výše uvedeného dle názoru OBP vyplývá, že shromažďovací právo je v těchto případech vykonáváno v rozporu se svým účelem a šikanózním způsobem vůči nezúčastněným osobám, je proto zcela v souladu se zásadou přiměřenosti a nezbytnosti pokud by úřad v případě výše popsanych shromáždění rozhodl o stanovení podmínek konání shromáždění takovým způsobem, který by přiměřeným způsobem chránil zájmy nezúčastněných osob a vyloučil pohyb účastníků shromáždění přímo ve vozovce. Lze tak například uložit podmínku **dodržovat pravidla užívání pozemní komunikace pro účely shromáždění v souladu s obecným užíváním,** jak je definováno v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, **tedy pohybovat se primárně po chodníku a místech určených pro pohyb chodců, do vozovky vstupovat jen v nutných případech, nebo změnit trasu shromáždění tak, že budou vyloučena místa, kde není možné, aby se shromáždění pohybovalo způsobem stanoveným těmito podmínkami.**

Udílání pokynů v průběhu shromáždění (§ 8 odst. 4 ShrZ):

Zástupce úřadu (nebo policista) může v místě konání shromáždění udílet pokyny sloužící k zajištění účelu shromáždění, k odstranění rozporů při střetu práv více svolavatelů, **včetně pokynu k úpravě místa konání shromáždění, nebo při střetu různých práv** a k ochraně veřejného pořádku, zdraví a majetku. Uvedené oprávnění má za cíl umožnit příslušným subjektům (úřad, policie) **operativně a flexibilně reagovat na vývoj a průběh již realizovaného shromáždění a v případě nezbytné potřeby jej přiměřeným způsobem regulovat.** Ne vždy lze totiž předvídat všechny myslitelné situace při konání shromáždění, jež by bylo možné předem regulovat stanovením podmínek konání shromáždění. Pokyn může být udělen **primárně svolavateli,** který má povinnost zajistit pokojnost shromáždění a zajistit tedy jeho dodržování i ze strany účastníků shromáždění. Ale pokyny lze v



případě potřeby **ukládat též jednotlivým účastníkům shromáždění** (pokud například svolavatel odmítá součinnost nebo je-li to vhodné z hlediska rozsahu či průběhu shromáždění).

Pokyny úřadu samozřejmě musí respektovat zásadu přiměřenosti, nelze tedy pokyny dávat libovolně, přičemž mají být využívány jen k nezbytným opatřením, nutným pro řešení střetů a kolizí s jinými právy či shromážděními, nikoliv ke sledování jiných zájmů.

Dle názoru OBP lze **tyto pokyny v místě konání shromáždění využívat za stejným účelem a ze stejných důvodů, jak již bylo detailněji popsáno v části týkající se stanovení podmínek před konáním shromáždění** ze strany úřadu. Tedy, lze jimi **v nezbytných případech měnit trasu pochodu, stanovit pravidla dodržování dopravních předpisů, chůze po chodníku apod.** OBP zdůrazňuje, že pokyny (na rozdíl od stanovení podmínek konání shromáždění) **může v souladu s § 8 odst. 6 ShrZ udílet též policista.**

Pokyn je výzvou úřední osoby při výkonu její pravomoci, jejíž neuposlechnutí je přestupkem podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb. a může tak být též důvodem zajištění podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii.

Pro úplnost také OBP dodává, že neplnění rozhodnutí úřadu (tedy i rozhodnutí či pokynů ve smyslu § 8 odst. 2 a 4 ShrZ) může být **důvodem k rozpuštění shromáždění**, a to za splnění dalších podmínek stanovených v § 12 odst. 4 ShrZ.

Mgr. Radek Šubrt
ředitel odboru