

VÝZNAM INFORMACE PŘI APLIKACI ZÁKONA O PRÁVU SHROMAŽDOVACÍM, ANEB PROBLEMATIKA EXTREMISTICKÝCH SHROMÁŽDĚNÍ V PRAXI

JOSEF CHÝLE

Právnická fakulta Masarkovy univerzity / Nejvyšší soud České republiky, Česká republika

Abstract in original language:

Problematika zákazu extremistických shromáždění je v našich současných poměrech předmětem zřetelného a neustále se zvyšujícího zájmu. Vlastní text příspěvku v rozsahu 29.576 znaků včetně si klade za cíl seznámit účastníky konference s úskalími při aplikaci zákona o právu shromažďovacím na oznámené a neozenámené shromáždění extremistů, včetně relevantní judikatury a poznatky ze správní praxe.

Key words in original language:

Shromažďovací právo; extremismus; protiextremistická politika.

Abstract:

The author's intention in the named tribute was to emphasize the importance and necessity of information, its legal aspects, accuracy and opportuneness in relationship to the right of assembly. The paper also aims at the very special location- the city of Brno, which has ever been one of the most important places in the Czech Republic within the context of extremism, extremist assemblies and the execution of this law itself. Another reason to accentuate this section of administrative law especially in Brno was that the todays conferation for young lawyers also takes place in here.

Key words:

Right of assembly; extremism; extremist policy.

„Evropský parlament vzhledem k tomu, že žádný členský stát není imunní vůči vnitřním hrozbám, které extremismus představuje pro demokracii, a vzhledem k tomu, že z tohoto důvodu je boj proti xenofobním postojům a extrémním politickým hnutím evropskou výzvou, jež vyžaduje společný a koordinovaný přístup (...), zdůrazňuje, že boj proti extremismu nesmí mít žádné negativní dopady na trvalý závazek dodržovat základní práva a základní právní zásady, včetně svobody projevu a sdružování, jak jsou zakotveny v článku 6 Smlouvy o EU (...).“¹

Politika proti extremismu je v našich současných poměrech předmětem zřetelného a neustále se zvyšujícího zájmu. Málokterá oblast je tak silně zásobena stimuly ze svého okolí jako oblast boje proti extremismu. Koncept založený na obraně před extremisty vychází z koncepce budování demokratického politického systému. Právě demokratické hodnoty a

¹ *Usnesení Evropského parlamentu o boji s nárůstem extremismu v Evropě ze dne 13. 12. 2007, č. j. P6_TA(2007)0623, on-line verze dostupná z <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2006-0273&language=CS&ring=P6-RC-2006-0330>>.*

právní stát dávají prostor radikálním politickým názorům a činnostem, ovšem to jen za situace, kdy nejsou porušovány základní principy ústavního pořádku².

Latinská slova „extremitas mundi“, známá již z dob hegemonie římského impéria, znamenají konec světa, přičemž v přeneseném významu jimi byly identifikovány provinční oblasti s geograficky největší vzdáleností k Římu jako kulturnímu a politickému středisku římského impéria.³

Pojem extremismu

Pojmy radikalismus a extremismus dnes označují určité politické postoje, jež usilují o fundamentální proměnu společenského řádu, přičemž obratně využívají „mantinelů“ demokratického právního státu, popř. je zpochybňují či překračují. Nutno konstatovat, že právě demokratické zřízení svou formou, kdy se menšina v rámci daných politických organizačních struktur podřizuje rozhodnutí většiny s tím, že tato většina respektuje nezadatelná práva menšin a každého jednotlivce, dává prostor projevům extremismu. Ostatně S. Balík a M. Kubát k pojmu extremismu dodávají, že „extremismus je pojmem precizněji vymezitelným a v politické vědě je většinou spojován s antidemokratičností (...)“⁴. Radikalismus a extremismus jsou ve společnosti vysoce frekventované pojmy, jež však nejsou často používány ve správném kontextu. Často jsou vnímány jako synonyma a v podvědomí mnohých jsou výrazem pro fanatické nebo fundamentalistické postoje určité skupiny obyvatel, popř. pro specifické ideologie či cíle, jejichž společným jmenovatelem není svoboda a různorodost názorů a přístupů, nýbrž vyhocené, krajní a radikální smýšlení, jehož průvodním jevem jsou výpady vůči společnosti, a to velmi často nelegální cestou. Mnohdy je extremismus chápán jako vystupňovaný radikalismus, pro který je typická připravenost a odhodlanost použít násilí pro prosazení svých představ.

Podat jedinou a ucelenou definici obou těchto pojmů však není v právní ani v politologické vědě jednoznačnou záležitostí. Zatímco pojem „radikalismus“ pochází již z liberálního demokratického směru 19. století a po dlouhou dobu byl určujícím politickým pojmem pro levicově liberální politické spektrum, je pojem „extremismus“ o něco novějším termínem.

Pojem radikalismus se odvozuje z latinského slova „radix“ (kořen) a popisuje takový politický cíl, jímž je snaha o zásadní – a to až „na kořen“- změnu společnosti. Jak uvádí M. Bednář, „Být radikální tedy původně znamená jít až na kořen věci, vycházet z její podstaty,

² Dle čl. 112 Ústavy České republiky ze dne 16. 12. 1992 ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

³ Backes, U.: *Politische Extrême. Eine Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis zur Gegenwart*. Vandenhoeck & Ruprecht, 2006, s. 15, on-line verze dostupná z <http://books.google.de/books?id=vTO3spf8uYkC&pg=PA15&lpg=PA15&dq=extremitas+mundi&source=bl&ots=XAR2Wrn6nO&sig=3A2pCfJMhyoKLffoQviDUuSbWTo&hl=de&ei=4s7bSfejN5Ca_AbNwPCeCA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1#PPA15,M1>.

⁴ Balík, S., Kubát, M. (2004): *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Praha, Dokořán, p. 13.

základu.⁵ Radikálové tak představují jakousi legální opozici v daném politickém prostředí. Tento pojem lze poroto vztáhnout v současných podmínkách zejména na rozhodnost a konsekvenci politického jednání, nikoli však na určitý obsahový směr. Historicky tomu však takto nebylo vždy. Při zkoumání pojmů radikalismu a extremismu narážíme na velmi zřetelnou terminologickou nejednotnost.

Faktory, jež ovlivňují charakter extremismu v dané zemi, mohou být např. politické či rasové. Extremismus v České republice je profilován zejména různými ideologiemi, přestože stále více se do popředí dostává i extremismus rasový. Chceme-li se blíže věnovat specifickým projevům a činnostem extremistů v České republice, musíme nutně blíže poznat jednotlivé formy extremismu.

Přívlastky „politicky extrémní“ a „extremistický“ se odvozují z latinského slova „extremus“, třetího stupně přídavného jména „exterus“, tj. vnější, venkovní, externí, též krajní. Definice extremismu můžeme najít velmi mnoho, a to podle podob, které extremismus může mít. Při vysvětlování postojů a činností extremistických uskupení je nutné uvést, že jde o uskupení, jež jsou v opozici k demokracii, tzv. subjekty antisystémové, jež „zpochybňují legitimitu režimu a podkopávají jeho podpůrné základny“⁶. S. Balík a M. Kubát ve své práci *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů* označují extrémní (extremistické) postoje jako krajní politické postoje.⁷ Pro správné pochopení obsahu pojmu „extremismus“ je nutné uvést, že vychází z představy, kdy je potřeba si představit politické spektrum jako koláč, který se skládá ze „středu“ a krajů (levého a pravého kraje). Extrémní pozice je dle tohoto schématu možné definovat vyhraněným (opozičním) postavením těchto extrémních / extremistických aktérů vůči všeobecně společností akceptovanému demokratickému politickému systému, jenž je vnímán jako systém „normální“. Jako extremistická bývá označována ta nejzazší mez (kraj) politického spektra, přičemž právě činností této výšece politického spektra by mohlo dojít k ohrožení těchto „normálních“ společenských vztahů. Extremismus je tudíž aktivita jednotlivců a skupin zaměřená proti ústavnímu zřízení a jím chráněným hodnotám.

Pojem extremismus ve svém běžném jazykovém pojetí dnes stále častěji vytlačuje užívání pojmu radikalismu. V současnosti je pojem skloňován na všech státních institucích, počínaje jednotlivými městskými úřady, jež povolují pochody a shromáždění různých skupin, využívaje demokratického práva shromažďovacího jako ústavně zakotveného práva každého člověka, přes jednotlivá ministerstva (např. ministerstvo spravedlnosti, vnitra) řešící a monitorující otázky spojené s výskytem a činnostmi různých extremistických aktérů v České republice, další resorty a orgány státní správy, Policie ČR, státní zastupitelství až po soudní soustavu řešící – jak správní a trestní soudnictví, tak i soudnictví ústavní – spory vyplývající z fungování, činnosti a vystupování konkrétních extremistů. Vláda ukládá těmto institucím činit opatření proti hnutím směřujícím k potlačení práv a svobod občanů, přičemž konkrétní opatření jsou uvedena v usnesení Vlády ČR č. 789/1999 Sb. ze dne 28. července 1999. Tyto

⁵ Bednář, M. (2007): *Radikalismus jako opak extremismu*, in *Radikalismus a jeho projevy v současném světě*. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Brno, TRIBUN EU, p. 33.

⁶ Sartori, G. (2005): *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno, CDK, p. 137.

⁷ Balík, S., Kubát, M. (2004): *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Praha, Dokořán, p. 13.

stání instituce definují pojem extremismu jako „... aktivity se zpravidla ideologickou motivací, které vybočují ze zákonných, ústavních norem, vyznačují se prvky netolerance, a útočí proti demokratickým principům a společenskému uspořádání“.⁸

Politologové jako Uwe Backes definují extremismus jako „politický diskurs, programy a ideologie, jež se implicitně nebo explicitně vyhraňují vůči základním hodnotám a procedurálním pravidlům demokratických ústavních států“⁹. Nutno podotknout, že v České republice i v mnoha jiných zemích je extremismus politologickým a nikoli právním pojmem. Výše zmíněný německý politolog, profesor Technické univerzity v Drážďanech, zástupce vedoucího Ústavu Hany Arendtové pro výzkum totalitních režimů, Uwe Backes, sice odvozuje pojem extremismu z rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu z roku 1952, v němž jsou rozvedeny základní demokratické principy, jež musí být celospolečensky chráněny proti zásahům extremistů, ovšem stejně jako v České republice nenacházíme v ústavním pořádku¹⁰ ani v jiných legislativních normách nižší právní síly zákonnou definici tohoto pojmu. V mnoha publikacích se setkáváme s rozdílnými definicemi extremismu, řada autorů (Balík, S., Kubát M., Dočekalová, P.) poukazuje na nutnost striktního rozlišování mezi pojmy „extrémní“ a „extremistický“, přestože rozdíl mezi těmito termíny, zatímco jiní jako M. Bastl považují „za nerozumné používání odlišných termínů ‚extremistické‘ a ‚extrémní‘, pokud lze použít termínu ‚radikální‘ (ve smyslu ‚systémově kritické‘- kritika ‚ke kořenům jdoucí‘ /.../) a ‚extrémní‘ (ve smyslu ‚vyhrocené, krajní /.../)“¹¹.

Jelikož neexistuje legální a současně legislativně zakotvená definice termínu „extremismus“, je nabíledni velká nejednotnost v užívání těchto pojmů. Dříve bylo v souvislosti s těmi pojmy hovořeno zejména o pravicovém a levicovém radikalismu, ovšem řada právníků často upozorňovala, že úsilí vybraných pravicových a levicových aktérů přispět do diskuse nad státním zřízením nemůže být protiústavní jen proto, že kladou radikální otázky a požadují radikální řešení konkrétních společenských problémů. Proto došlo postupem doby k rozsáhlé diskusi nad definováním a precizováním jednotlivých pojmů „radikalismus“, „radikální“, „extremismus“, „extrémní“, „extremistický“, jež však není stále ukončena, a proto se setkáváme v odborné literatuře i nadále s různými pojetími.

Význam definování a rozlišení těchto pojmů spočívá v tom, že instituce, jež se každodenně zabývají problematikou extremismu a radikalismu, mohou lépe jednotlivé aktéry, které jsou řazeny mezi „radikální“ nebo „extremistické“, zařadit dle jejich ústavní konformity, monitorovat, pracovat s jednotlivými jejich projevy, pronikat do jejich mnohdy rigidních struktur a lépe je poznávat. Jelikož pojem extremismu již v sobě obsahuje odchýlení se od

⁸ Extremismus, materiál Ministerstva vnitra ČR, on-line verze dostupná z <<http://www.mvcr.cz/bezpecnost/extremismus.html>>.

⁹ Backes, U. (2001): *Gestalt und bedeutung des intellektuellen Rechtsextremismus in Deutschland*, In *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bonn, p. 24.

¹⁰ Čl. 112 zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, rozumí ústavním pořádkem Ústavu, Listinu základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

¹¹ Bastl, M.: Recenze: Balík, S.; Kubát, M. (2004): *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Praha, Dokořán, s.r.o., on-line verze dostupná z <<http://www.cepsr.cz/clanek.php?ID=230>>.

všeobecně uznávaných společenských pravidel (a proto je vnímán apriori negativně), neoznačují významnější aktivističtí aktéři, kteří chtějí být vlivnými hráči na politické scéně a zasáhnout do změny poměrů stávajícího politického systému, samy sebe zpravidla jako „extremističtí“. Spíše tento přívlástek vnímají jako degradující jejich snahu o zisk moci revolucí, o vyčlenění jejich politického úsilí z demokratického názorového spektra a chápou to jako snahu diskreditovat jejich názory ještě předtím, než osloví veřejnost a rozpoutají společenský diskurs. Toto lze např. doložit i prezentací uskupení Národního odporu na akcích v Brně, kde na letáku distribuovaném na shromáždění a v prohlášení na internetových stránkách popřel, že „Termín boje, který je obsažen v naší ideologii, je něčím zcela jiným než pouhá násilná konfrontace. Násilí má se skutečným extremistickým bojem málo společného.“¹².

Problematika zákazů extremistických shromáždění

Přestože se dvacáté století stalo s konečnou platností minulostí, je nutné se z něj poučit. Historie dvacátého století nás naučila, že svoboda má své opodstatnění jen tehdy, když demokratický právní stát své základní hodnoty a principy, na nichž je postaven, dokáže efektivně bránit. Toto platí rovněž pro boj s všemi druhy extremismu, ať již jde o pravicový¹³, levicový¹⁴, náboženský, ekologický či etnický¹⁵ (regionalistický). Moderní demokracie představuje vládu většiny při respektování práv menšin a musí být připravena i ke konfrontaci s menšinovými názory, které jsou jí v daném okamžiku nepohodlné. Jakékoliv omezení politických práv, jako např. práva shromažďovacího, je třeba posuzovat s krajní obezřetností a nesmí vést ve svých důsledcích k postupnému rozdrobení shromažďovacího institutu a vytěsnění většině nepohodlné menšiny z veřejné debaty. Odlišně k této problematice přistupují USA, jak je patrné např. z rozhodnutí federálního Odvolacího soudu Spojených států pro 7. obvod ze dne 22. května 1978, *Collin v. Smith*.

Zákon o právu shromažďovacím vymezil shromáždění negativně - definuje, co shromáždění dle práva shromažďovacího není. Za shromáždění ve smyslu tohoto zákona se nepovažují a) shromáždění osob související s činností státních orgánů upravená jinými právními předpisy, b) shromáždění související s poskytováním služeb a c) jiná shromáždění nesloužící účelu uvedenému v předchozích dvou bodech.

Působnost ve věcech práva shromažďovacího v přenesené působnosti vykonává buď obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat, nebo pověřený obecní úřad, přesahuje-li místo konání shromáždění územní obvod obecního úřadu, krajský úřad, pokud místo konání shromáždění přesahuje správní obvod pověřeného obecního úřadu, či Ministerstvo vnitra, pokud místo konání shromáždění přesahuje hranice kraje (dále též

¹² *Jsme násilným hnutím?* Internetové stránky Národního odporu, on-line verze dostupná z <<http://www.odpor.org/?page=clanky&kat=&clanek=579>>.

¹³ Tzn. extremismus neonacistický, fašistický a nacionalisticky orientovaný.

¹⁴ Tj. všechny anarchoautonomní skupiny, neobolševické a s nimi sympatizující skupiny či organizace.

¹⁵ Ministerstvo vnitra ČR a Ministerstvo spravedlnosti ČR hovoří ve *Zprávě o problematice extremismu na území České republiky v roce 2002* o extremismu národnostním (on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/extremis/2002/index.html>>, p. 2), jenž je ve vědecké literatuře často označován jako etnický (Backes, Zariski), čehož se autor při uvedeném dělení přidržel.

„úřad“). K tomu je nutné dodat, že z pohledu správního práva je jsou úřady všech městských částí v Praze v pozici pověřených obecních úřadů a Magistrát hlavního města Prahy je pak v pozici krajského úřadu.

Často v mediích slycháváme, že správní orgán či soud povolil shromáždění nějakého extremistického subjektu. Takový přístup je však mylný. Česká právní úprava shromažďovacího práva není totiž postavena na povolovacím principu. Vychází z čl. 19 Listiny základních práv a svobod, jímž je zaručeno právo pokojně se shromažďovat, přičemž toto právo lze omezit toliko zákonem v případech konání shromáždění na veřejných místech, pokud jde o opatření nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Z toho plyne, že shromáždění nelze podmínit povolením orgánu veřejné správy, a proto nemůžeme hovořit o povolovacím principu.¹⁶ Spíše než o zakázaných shromážděních lze proto hovořit spíše o shromážděních zakázaných a nezakázaných a shromážděních oznámených a neoznámených. Jak upozornil M. Mareš, ani neoznámené shromáždění neznamená, že jde o shromáždění, jež musí být zakázáno. Naopak i původně oznámené shromáždění může být zakázáno. Klíčová pro zákaz shromáždění je dikce ust. § 10 zákona o právu shromažďovacím, které dává úřadu, jemuž bylo shromáždění oznámeno, možnost shromáždění zakázat, pokud by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti či jinak porušovat ústavu a zákony. Úřad shromáždění zakáže též tehdy, jestliže se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, na stejném místě a ve stejnou dobu se má podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavateli nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání; nelze-li určit, které oznámení bylo doručeno dříve, rozhodne se za účasti zástupců svolavatelů losováním. Úřad může 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. Úřadu je uložena povinnost rozhodnout o zákazu shromáždění, popř. době jeho ukončení „bezodkladně“, nejpozději však do tří dnů od okamžiku, kdy obdržel platné oznámení. Proti tomuto rozhodnutí úřadu může svolavatel do 15 dnů od doručení podat opravný prostředek u soudu¹⁷, k němuž přiloží písemné vyhotovení rozhodnutí. Opravný prostředek nemá odkladný účinek a soudu je pro přezkum správního rozhodnutí stanovena velmi krátká lhůta – tři dny. Rozhodnutí zruší, jestliže nebyly dány důvody k zákazu shromáždění. Svolavatel je pak oprávněn shromáždění uspořádat podle původního oznámení nebo později tak, aby shromáždění bylo uskutečněno do 30 dnů od právní moci rozhodnutí soudu. Jestliže shromáždění uspořádá v pozdější době, vyrozumí o tom úřad nejpozději 1 den před konáním shromáždění. Z rozhodnutí správních soudů, jimž přísluší poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob¹⁸ a

¹⁶ Pro úplnost je třeba dodat, že existuje i výjimka z tohoto pravidla – v stanovených případech lze na vymezeném území a na omezenou dobu omezit shromažďovací právo nařízením vlády, jak plyne z ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Fakticky se použije při vyhlášení nouzového stavu, kdy je omezení shromažďovacího práva sledován cíl ochrany práv a svobod jednotlivců a ochrana veřejného pořádku, majetku a bezpečnosti státu.

¹⁷ §§ 65 – 78 zák. č. 150/2002, soudní řád správní.

¹⁸ Blíže viz Chýle, J. (2006): *Správní soudnictví a jeho komparace se zeměmi EU*. Brno, pp. 52 – 75.

jež velmi často ruší rozhodnutí správních úřadů o zrušení shromáždění klasifikovaného jako extremistické, tj. na nichž docházelo k popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv pro jejich národnost, rasu, pohlaví, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo na nich docházelo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů či jinému porušování ústavy, vyplývá toliko to, že správní úřad nepředložil relevantní důkazy, jimiž by bylo možné odůvodnit zákaz takového shromáždění extremistů. Ač takové rozhodnutí správního soudu je nutno považovat za správné, neboť právo shromažďovací je jedno z nejdůležitějších politických práv a jakákoli jeho limitace musí být patřičně zdůvodněna a podpořena důkazy, je z celé situace zřejmé, že absentuje obecná metodika, jež by byla zpracována ve spolupráci správních úřadů, státních zastupitelství, Policie ČR, soudů a dalších orgánů, v níž by bylo uvedeno, jaký důkaz je přípustný pro zákaz takového shromáždění. Jde totiž o klíčovou otázku, kterou tyto úřady v doslova šibeniční lhůtě musí vyřešit. Totiž prostřednictvím opatřených důkazů prokázat, že jde o shromáždění, které je nutné dle § 10 zákona o právu shromažďovacím zakázat. Zatímco však soudy pravidelně rozhodnutí orgánů veřejné správy ruší pro nedostatečné zjištění skutkového stavu, jen velice poskrovnu se setkáváme s rozhodnutími, vyjadřujícími se k otázce, co je přípustným důkazem, a to zda je jím znalecký posudek, popř. zda je vhodné jich zpracovat několik od různých soudních znalců, policejní informace o oznamovatelích atd.

Koná-li se shromáždění, přestože bylo zakázáno, je postup orgánu veřejné správy takový, že svolavatel je vyzván, aby shromáždění ukončil. Pokud tak svolavatel neučiní, oznámí svolavatel účastníkům shromáždění jeho rozpuštění, včetně důvodů, které úřad k rozpuštění vedly, a současně účastníky poučí o následcích nesplnění této výzvy. Rovněž Policie ČR má oprávnění zakázat shromáždění, a to v případě, že konání shromáždění není přítomen pověřený pracovník orgánu veřejné správy.

Nahlédneme-li pod pokličku správní praxe, tak zjistíme, že např. Odbor vnitřních věcí Magistrátu města Brna v letech 2002 – 2008 přijímal oznámení o pořádání shromáždění, manifestací a průvodů, pokud přesahovaly hranice územního obvodu městské části, rozhodoval o jejich zakazu¹⁹ a projednával v prvním stupni správního řízení přestupky na tomto úseku, jinak rozhodoval o odvoláních proto rozhodnutí úřadu městské části o zakazu shromáždění a přestupcích na tomto úseku, k čemuž město Brno přijalo obecně závaznou vyhlášku²⁰. Během řady akcí došlo k situacím, při nichž bylo ohlášeno konání extremistického shromáždění, avšak zodpovědní brněnští úředníci reagovali na vzniklou situaci relativně neflexibilně, jelikož si nebyli jisti, zda mají určité kontroverzní shromáždění zakázat či nikoli. Situaci jim ostatně komplikoval i silný mediální tlak a velmi různorodá právní stanoviska relevantních brněnských politických aktérů.

¹⁹ Právo pokojně se shromažďovat zaručené v čl. 19 Listiny základních práv a svobod může být omezeno jen zákonem v případech konání shromáždění na veřejných místech, přičemž shromáždění nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy – výjimkou je toliko vyhlášení nouzového stavu ve smyslu zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR a ústavního zákona č. 300/2000 Sb.

²⁰ Článek 41 odst. 2 písm. e) obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna.

Podíváme-li se na praxi orgánů veřejné správy např. do Brna, lze říci, že v případě shromáždění, které je oznámeno Magistrátu města Brna (dále též „Magistrát“)²¹, neboť přesahuje územní hranice městské části a není Magistrátem zakázáno, je nutné svolat informační schůzku za účasti svolavatelů shromáždění, úředníků Magistrátu, strážníků a policistů Městské policie Brno a Policie ČR, zástupců Brněnských komunikací, a. s., a úředníků úřadů městských částí, přes jejichž územní obvod shromáždění prochází. Na takové schůzce byl dle vyjádření Magistrátu města Brna²² dohodnut společný postup všech zúčastněných při konání, průběhu a ukončení konaného shromáždění, např. výměna telefonických kontaktů pro případ okamžitého řešení problémových situací, upřesnění trasy průvodu, doporučení reflexního označení pořadatelů apod. V jiných městech jako např. Hradec Králové se za tímto účelem vytvářela zvláštní pracovní skupina složená ze zástupců samosprávy (primátora), státní správy (právní oddělení Magistrátu, správní odbor), městské policie a Policie ČR, jež vyhodnocovala rizika, rozdělila úkoly mezi jednotlivé složky a na místě pak monitorovala průběh setkání a rozbor situace.²³ Úřad může shromáždění zakázat za situace, když by oznámené shromáždění směřovalo k popírání nebo omezování osobních, politických nebo jiných práv občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů, dále pokud by na něm došlo k násilí nebo hrubé neslušnosti a porušování Ústavy a zákonů, koná-li se shromáždění na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví a na stejném místě a ve stejnou dobu by se mělo podle dříve doručeného oznámení konat jiné shromáždění a mezi svolavatelem nedošlo k dohodě o úpravě doby jeho konání.²⁴

Velkým vývojem zde však v uvedeném období prošla strategie extremistů. Zatímco na přelomu století docházelo o ohlašování akcí, přičemž ohlašovatelem byl kontroverzní jedinec známý svou extremistickou či radikální rétorikou, což úředníkům pomohlo při dalším postupu, došlo v analyzovaném období k posunu směrem k ohlašování akcí jednotlivci a nikoli politických uskupení registrovaných u Ministerstva vnitra ČR, přičemž názvy shromáždění jsou vybírány dle jednotného klíče – jde zejména o pochody na ochranu jednotlivých, ústavně zaručených, práv, tj. pochod za svobodu slova, pochod proti pozitivní diskriminaci atd. takový postup byl pro extremisty poměrně jednoduchý, neboť právní úprava sice stanovuje povinnost oznámit shromáždění²⁵, avšak na svolavatele neklade nijak složité

²¹ Obecní úřady dle zákona o právu shromážděvacím rozhodují o shromážděních konajících se v jeho územním obvodu, pověřený obecní úřad, pokud místo konání shromáždění přesahuje územní obvod obecního úřadu, Krajský úřad, pokud místo konání shromáždění přesahuje správní obvod pověřeného obecního úřadu a Ministerstvo vnitra ČR v případě, když místo konání shromáždění přesahuje hranice kraje.

²² Vyjádření vedoucí Odboru vnitřních věcí Magistrátu města Brna JUDr. E. Balaščíkové ze dne 3. 3. 2009, č. j. MMB/0074354/2009, nepublikováno.

²³ Mareš, M. (2008): *Extremistická shromáždění*. INSIDE, č. 1, 4 strany.

²⁴ Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromážděvacím.

²⁵ Shromáždění musí být oznamována úřadu s výjimkou shromáždění pořádaných právníky osobami přístupnými jen jejich členům či pracovníkům a jmenovitě pozvaným hostům, shromáždění pořádaných církvemi nebo náboženskými společnostmi v kostele nebo v jiné modlitebně, procesí, poutí a jiných průvodů a shromáždění sloužících k projevům náboženského vyznání, dále shromáždění konaných v obydlích občanů a shromáždění jmenovitě pozvaných osob v uzavřených prostorách.

podmínky. Svolavatelem musí být fyzická osoba starší 18 let nebo právnická osoba se sídlem na území České republiky, popř. skupina osob a je povinen shromáždění písemně oznámit úřadu tak, aby úřad oznámení obdržel alespoň 5 dnů předem. Úřad může v odůvodněných případech přijmout oznámení i v kratší lhůtě. Za právnickou osobu předloží oznámení ten, kdo je v této věci zmocněn jednat jejím jménem. Oznámení může být předloženo též osobně v pracovní den v době mezi osmou a patnáctou hodinou. Úřad vytvoří podmínky, aby oznámení mohla být řádně přijímána. Úřad nepřihlédne k oznámení, které svolavatel podá dříve než 6 měsíců přede dnem konání shromáždění. V oznámení musí svolavatel uvést účel shromáždění, den a místo jeho konání a dobu zahájení; jde-li o shromáždění na veřejném prostranství, též předpokládanou dobu jeho ukončení. Přestože zákon o právu shromažďovacím jednoznačně hovoří o zákazu shromáždění, jehož „oznámený účel“ směřuje k výzvám odporující zákonu (§ 10 odst. 1 až 3 zákona o právu shromažďovacím), dovodila judikatura (např. v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 51/2007-67 se k této problematice vyjádřil formou tzv. obiter dictum Nejvyšší správní soud), že „v této souvislosti není udržitelný názor, podle nějž musí správní orgán vycházet pouze z oznámeného účelu shromáždění. Zkušenost ukazuje, že subjekty, jejichž cíle jsou v rozporu se základními principy demokracie, neodhalují tyto cíle dříve než při jejich realizaci. Formálně oznámený účel shromáždění pak jistě může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch proklamovaných (obdobně srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 4. 2006 ve věci žádosti č. 45963/99, Tsonev v. Bulharsko). Chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno (obdobně srov. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 2001, 1 BvQ 13/01).“ Podle Nejvyššího správního soudu je ze strany orgánu veřejné správy nutno vždy v souladu s již zmíněnou zásadou proporcionality přistoupit k hodnocení toho, zda je třeba přistoupit k zákazu shromáždění bez dalšího, nebo zda lze věc řešit např. změnou data či místa shromáždění. Má-li správní orgán pochybnosti o oznámeném účelu shromáždění, aniž by byl schopen prokázat důvodnost těchto pochybností, nezbude mu než je zohlednit pouze v připravenosti rozpustit shromáždění, odchýlí-li se od formálně deklarovaného účelu dle § 12 odst. 5 zákona o právu shromažďovacím. Rozhodující pro zakázání shromáždění je tedy dle uvedeného závěru nikoli jeho oznámený účel, nýbrž zda skutečný účel je závadný či nikoli, což je naprosto zásadní pro důkazní situaci, zvláště, je-li úřad povinen tento skutečný závadný účel prokázat. Např. brněnským úředníkům tak při ohlášení akce, o jejíž zakázání bylo nutné rozhodnout bezodkladně, resp. nejpozději do 3 dnů od okamžiku doručení platného oznámení, nebylo v této krátké lhůtě vždy zřejmé, že půjde o akci, jejíž skutečný účel směřoval k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ nebo náboženské vyznání nebo že dojde k cíleným útokům proti majetku a vybraným skupinám obyvatel, popř. narušení veřejného pořádku, a proto nekonzultoval takové oznámení s Policií ČR, znalci či odborníky z praxe. Brněnští úředníci během této zákonem stanovené lhůty mnohokrát ani nerozpoznali závadnost oznámeného shromáždění a i v případě, že tuto závadnost dovodili, nepodařilo se jim během uvedené lhůty opatřit si relevantní důkazy pro zákaz takového závadného shromáždění. Dalším problémem je absence proškolených a v oblasti extremismu a extremistických aktérů vzdělaných úředníků, takže jsou nadměrně protěžovány i osoby znalců v situacích a na místech²⁶, kdy se tyto osoby dílem vystavují nadměrnému nebezpečí ze strany extremistů, dílem pak suplují rozhodovací činnost

²⁶ Osoba soudního znalce byla často přivolána na místo shromáždění, kde jeho s jistou mírou zevšeobecnění a kritiky doslova suplovala činnost příslušných úřadů.

příslušných orgánů, neboť brněnští úředníci na konkrétních akcích po znalci nepožadovali jen posouzení vzniklé situace, nýbrž i návrh rozhodnutí, zda shromáždění na místě rozpustit či nikoli, což ovšem znalci nepřísluší.

Co se týká spolupráce brněnských úřadů s Policií ČR, ta podporuje jejich práci s extremistickými shromážděními prostřednictvím takových opatření jako konsekventní výměna poznatků v souvislosti s na brněnských úřadech oznámenými shromážděními extremistů, vytěžení expertů na extremismus, nasazení policistů „v civilu“ na extremistických shromážděních²⁷, nasazení policistů v antikonfliktních týmech na shromážděních, při nichž mají sloužit jako mediátoři, důsledné zamezování páčání trestných činů a přestupků atd.

Mezi nejvýznamnější aktéry realizující politiku proti extremismu v Brně řadíme policejní orgány. Tyto působí prostřednictvím takových opatření, jako nasazení odborně zdatných lidských zdrojů v monitorovací, zásahové a vyšetřovací činnosti, dále v oblasti zajišťování důkazů a dokumentace, analýzy a interpretace internetové činnosti extremistů, využívání všech dostupných registrů (registr obyvatel, nezaměstnaných, registry správy sociálního zabezpečení atd.) k zamezení spáchání trestných činů extremisty, využívání internetu k upozornění obyvatel o opatřeních týkajících extremistických akcí v Brně, čímž dochází k plnění prevenční povinnosti k zamezení škod na majetku a zdraví obyvatel, jakož i v oblasti tvorby doporučených postupů chování a zásahu příslušníků Policie ČR při extremistických shromážděních, nasazování agentů do extremistických organizací atd. Není-li na shromáždění extremistů přítomen pověřený pracovník úřadu, má Policie ČR právo toto shromáždění zakázat.

Pro činnost extremistů je podstatný závěr, že jejich strategie, taktiky a metody prosazování nejsou vždy jednoznačně hodnotitelné a jejich právní posouzení jako protiprávní činnosti je mnohdy sporné, což se týká i shromáždění extremistických subjektů. Veliké problémy činí zejména hodnocení jednání neregistrovaných jednotlivců, které nelze přisuzovat politické straně, na jejíž meetinzích se tyto sympatizanti pravidelně účastní a na nichž dochází k otevřeným projevům fyzického násilí vůči menšinám, ale i veřejným činitelům, popř. vůči opozičním extremistickým uskupením. Evropský soud pro lidská práva s odkazem na čl. 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních hodnot však odepřel ochranu práv garantovaných jinými články Úmluvy (srov. rozhodnutí ze dne 16. 11. 2004 ve věci žádosti č. 23131/03, M. A. Norwood v. Spojené království, a ze dne 12. 5. 1988, ve věci žádosti č. 12194/86, M. Kühnen v. Spolková republika Německo). V případě shromažďovacího práva totiž nelze odůvodnit zákaz shromáždění pouze odkazem na osobu svolavatele či osobu oprávněnou za svolavatele jednat. I kdyby se jednalo o osoby příslušející k extremistickým skupinám, či projevující extremistické názory, nelze a priori vyloučit, že hodlají svého práva využít v zákonných mezích (obdobně srov. např. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 8. 2000, 1 BvQ 23/00). Na druhé straně je nutné uvést, že přidají-li se k popsáním charakteristikám daných osob další skutečnosti, jako např. datum (den blízký výročí tzv. Křišťálové noci) a místo konání shromáždění (blízkost synagog), může být již důvod pro zákaz shromáždění dán (obdobně srov. např. rozhodnutí německého Správního soudu Köln ze dne 9. 11. 2005, 20 L 1794/05). Takový závěr může být

²⁷ Zde je nutno upozornit na fakt, že extrémisté si tyto příslušníky kriminální policie a vyšetřování fotografují a jejich fotky umísťují na své internetové stránky, aby ostatní upozornili na jejich tváře a aby byla ztížena infiltrace těchto policistů do skupin zúčastněných extremistů.

zdůrazněn i dalšími okolnostmi např. tím, že předpokládaný den shromáždění připadne na sobotu, která je z hlediska židovského náboženství svátkem, a kdy se věřící shromažďují v synagogách.

Zásadní tedy zůstává nutnost hodnocení každého shromáždění individuálně a klást velký důraz na znalosti pověřených pracovníků orgánů veřejné správy ohledně extremistické problematiky. Pak je možné se vyhnout situacím, kdy doslova bezradný úřad zakazuje shromáždění subjektů, o nichž hovoří jako o „extremistech“, z důvodu uvedeného v § 10 odst. 2 písm. a) a 3 zákona o právu shromažďovacím, tj. že se shromáždění koná na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví, či tam, kde by bylo 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, k čemuž přistoupil kvůli chybějícím důkazům ohledně prokázání závadnosti skutečného účelu extremistického shromáždění uvedeného v ust. § 10 odst. 1.

O tom, že tato problematika je mnohem širší než autorem práce předložený text, je nesporné. Pokusil jsem se naznačit jen základní problémy spojené se zákazem extremistických shromáždění. Stranou jsem ponechal další zajímavé aspekty spojené s aplikací norem o právu shromažďovacím ze strany orgánů veřejné správy jako např. aspekt trestněprávní. Zástupci měst a obcí totiž dlouhodobě žádají ústřední orgány státní správy o odbornou pomoc. Požadují jakýsi stručný návod, jak by měli postupovat, aby svolavatel shromáždění extremistů v případě jejího zákazu s následným opravným prostředkem dle § 11 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím u soudu neuspěl. Podle názorů úředníků se vystavují i hrozbě trestního stíhání za zneužití pravomoci veřejného činitele, pokud své rozhodnutí dostatečně nezduvodní, protože pořadatelé na ně podávají trestní oznámení. O obavě trestněprávní odpovědnosti těchto úředníků snad někdy přistě.

Literature:

Literatura

Balík, S. (2008): Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností; koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994 – 2006. Brno, CDK.

Bartoň, M. (2002): Svoboda projevu a její meze v právu České republiky, Praha, Linde.

Bednář, M. (2007): Radikalismus jako opak extremismu. In Radikalismus a jeho projevy v současném světě. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Brno, TRIBUN EU.

Černý, P. (2005): Politický extremismus a právo. Praha, Eurolex Bohemia.

Danics, Š. (2003): Extremismus. Praha, Triton.

Danics, Š., Kamín, T. (2005): Extremismus, rasismus a antisemitismus. Praha, Policejní akademie České republiky.

Fiala, P. (1998): Český politický extremismus a radikalismus z hlediska politologie, in: Fiala, P. (1998): Politický extremismus a radikalismus v České republice. Brno, Masarykova univerzita.

Fiala, P., Mareš, M. (1998): Česká veřejnost a extremismus politických stran. In Fiala, P. (ed.): Politický extremismus a radikalismus v české republice. Brno, Masarykova univerzita.

Filip, J.: (2003): Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno, Masarykova univerzita a Doplněk.

Hendrych, D. (2003): Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha, C.H. BECK.

Chander, J., A. (1998): Místní správa v liberálních demokraciích. Brno, Doplněk.

Chmelík, J. (2001): Extremismus a jeho právní a sociologické aspekty. Praha, Linde.

Mareš, M. (2008): Extremistická shromáždění. INSIDE, č. 1.

Mareš, M., Strmiska, M. (2002): Menšiny v pojetí extremistických hnutí. In Sirovátka, T. (ed.): Menšiny a marginalizované skupiny. Brno, Masarykova univerzita a Nakladatelství Georgetown, pp. 161 -171.

Mareš, M. (2003): Pravicový extremismus a radikalismus v ČR. Brno, Barrister & Principal.

Mareš, M. (2004): Teorie extremismu. In Hloušek, V., Kopeček, L. (eds.): Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřítel a perspektivy demokracie. Brno, Masarykova univerzita, pp. 297 - 326.

Marešová, A. a kol. (1999): Kriminologické a právní aspekty extremismu. Praha, Institut pro kriminologii a sociální prevenci.

Mazel, M. (1998): Oponenti systému in Fiala, Petr (ed.): Politický extremismus a radikalismus v české republice. Brno, Masarykova univerzita, pp. 117 - 277.

Šámal, P., Púry, F., Rizman S. (2004): Trestní zákon, komentář, díl II. Praha, C. H. BECK.

Právní předpisy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Zákon č. 424/1991, o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

Zákon č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě.

Zákony č. 283/1991 Sb. (zrušen k 1. 1. 2009) a č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

Internetové zdroje

Bastl, M.: Recenze: Balík, S.; Kubát, M. (2004): Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů. Praha, Dokořán, s.r.o., on-line verze dostupná z <<http://www.ceprs.cz/clanek.php?ID=230>>.

Extremismus. Materiál Ministerstva vnitra ČR, on-line verze dostupná z <<http://www.mvcr.cz/bezpecnost/extremismus.html>>.

Extremismus - o účasti Ministerstva vnitra na vytváření a uskutečňování bezpečnostní a preventivní politiky státu, on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/bezpecnost/extremismus.html>>.

Jsme násilným hnutím? Internetové stránky Národního odporu, on-line verze dostupná z <<http://www.odpor.org/?page=clanky&kat=&clanek=579>>.

Lidé neonacistům tleskali. A bude hůř, soudí odborník na extremismus. Článek na portálu iDNES ze dne 18. 11. 2008, on-line verze dostupná z <http://zpravy.idnes.cz/lide-neonacistum-tleskali-a-bude-hur-soudi-odbornik-na-extremismus-1fp-domaci.asp?c=A081117_213012_domaci_zra>.

Mareš, M., Znoj, M. (2005): Je pravicový extremismus nebezpečnější než levicový? On-line verze dostupná z <<http://www.literarky.cz/?p=clanek&id=517>>.

Odbor bezpečnostní politiky, on-line verze dostupná z <<http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-bezpecnostni-politiky.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>>.

Odbor terorismu a extremismu ÚOOZ SKPV, on-line verze dostupná z <<http://www.policie.cz/clanek/odbor-terorismu-a-extremismu.aspx>>.

Premiéra Topolánka znepokojuje nárůst extremismu v České republice, on-line verze dostupná z <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-topolanek:-znepokojuje-me-narust-extremismu-v-ceske-republice-56246/>>.

Rozhovor s M. Marešem „O extremismu, terorismu a bezpečnostních studiích“, Global Politics, 23. 11. 2008, on-line verze dostupná z <<http://www.globalpolitics.cz/clanek/extremismus-terorismus-bezpecnostni-studia.html>>.

Rozpracování problematiky extremismu v rámci Policie ČR, on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/extremis/2001/opatreni.html>>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. března 2009, č. j. Pst 1/2008-66, on-line verze dostupná z

<<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=19052&mark=RMSbbG5pY2vDoSBzdHJhbmE%3d>>.

Soud povolil ultrapravici pochodovat Ústím dva dny před narozeninami Hitlera, on-line verze dostupná z <<http://www.novinky.cz/domaci/166394-soud-povolil-ultrapravici-pochodovat-ustim-dva-dny-pred-narozeninami-hitlera.html>>.

Zpráva o problematice extremismu na území ČR v roce 1999, on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/extremis/1999/index.html>>.

Zpráva o problematice extremismu na území ČR v roce 2002, on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/extremis/2002/index.html>>.

Informace o problematice extremismu na území ČR v roce 2003, on-line verze dostupná z <http://aplikace.mvcr.cz/bezp_si03/extrem03.doc>.

Informace o problematice extremismu na území ČR v roce 2004, on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2005/ext2004.pdf>>.

Informace o problematice extremismu na území ČR v roce 2005, on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2006/extrem05.pdf>>.

Informace o problematice extremismu na území České republiky v roce 2006, on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2007/extrem06.pdf>>.

Informace o problematice extremismu na území České republiky v roce 2007, on-line verze dostupná z <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/dokument/2008/extrem07.pdf>>.

Reviewer:

Jan Chvatík

Contact – email:

josef.chyle@nsoud.cz