

Mgr. Jan Potměšil, Mgr. Lubomír Janků, JUDr. Kateřina Jamborová

Hromadné akce a pravomoci Policie České republiky

Ministerstvo vnitra, odbor bezpečnostní politiky a prevence kriminality

Anotace

Cílem této analýzy je zaměřit se na oprávnění Policie České republiky v souvislosti s hromadnými akcemi, ať už se jedná o kulturní akce, sportovní či jiné obdobné společenské události nebo shromáždění. Z tohoto důvodu se v tomto příspěvku zaměřujeme na to, zda současný legislativní rámec upravující pravomoci Policie České republiky během těchto hromadných akcí jsou dostatečné.

Klíčová slova

Policie České republiky, shromažďování, místní vyhlášky, místní záležitosti veřejného pořádku, kompetence.

Abstract

The aim of this analysis is to focus on the authorization of the Police of the Czech Republic in connection with large scale (mass) events, whether it be cultural events, sports or other similar social events or gatherings. For this reason, this paper focuses on whether the current legislative framework governing the powers of the Police of the Czech Republic during these mass actions is sufficient.

Keywords

Police of the Czech Republic, gathering, local decrees, local issues of public order, competence.

1. Úvod

Hromadné akce jsou charakteristické seskupením většího počtu osob, z čehož mohou plynout zvýšená rizika, ať už z hlediska veřejného pořádku, dopravy nebo bezpečnosti. Dle motivů či příčin srocní osob je lze rozlišit na shromáždění sloužící k výkonu politických práv, konkrétně svobody projevu a práva shromažďovacího, a seskupení osob motivovaná či zapříčiněná jinými okolnostmi, než je výkon takovýchto práv, přičemž může jít o výkon jiných práv (např. kulturních či práva na podnikání u kulturních, sportovních či prodejních akcí), případně zde žádné dominantní právo či svoboda nemusí hrát roli.

V případě seskupení osob, kde je přítomen určitý prvek či míra organizace, se v praxi rozlišuje nejčastěji mezi shromážděními sloužícími k výkonu práva shromažďovacího ve smyslu čl. 19 Listiny na jedné straně, a to i s ohledem na provedení daného práva zvláštním zákonem, a ostatními hromadnými akcemi bez zvláštní právní úpravy (příp. s úpravou jen drobně modifikovanou, v porovnání s jinými aktivitami), na straně druhé. Ve všech případech je Policie České republiky nadána pravomocemi dle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů („zákon o policii“), který je předpisem primárně použitelným a subsidiárně platným vůči speciálním úpravám. V případě shromáždění ve smyslu práva shromažďovacího se dílem uplatní speciální právní úprava zákona o právu shromažďovacím, specifikující některá oprávnění Policie České republiky pro tento typ akcí, která se nepoužijí v jiných případech. Ve zbytku se však aplikuje zákon o Policii České republiky. Dle okolností či druhu akce se může aktivovat úprava dle dalších právních předpisů, jako např. u sportovních akcí, v souvislosti se zákazem tzv. maskování cestou na místo konání sportovní akce, v průběhu jejího konání a cestou z ní. V právě uvedeném případě právní řád nabízí i sankci při neplnění povinností spíše soukromoprávního charakteru (neplnění návštěvního řádu sportovního kulturního zařízení) nebo povinností ukládaných v rámci samostatné působnosti obcí (porušení obecně závazné vyhlášky).

2. Hromadné akce podléhající úpravě práva shromažďovacího

Pro shromáždění ve smyslu zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (ShrZ) je charakteristické využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod zejména k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek. Shromáždění je setkání více osob na jednom místě a v určitém ohraničeném časovém rámci. Dále je třeba, aby se zainteresované osoby skutečně sešly a spolupůsobily na své okolí, kdy právě spolupůsobení více osob je základním rysem shromáždění, oproti individuálně vyjadřovaným postojům; projevování těchto názorů nemůže být jen vedlejším produktem seskupení osob. Dále musí jít alespoň částečně o homogenní skupinu osob. Důležitý je tedy účel (cíl) shromáždění, požadavek fyzické přítomnosti shromážděných osob, možnost jejich vzájemné interakce a organizace, místo konání shromáždění, jakož i průběh této aktivity v čase. Dotčené osoby by zároveň měly projevovat své přesvědčení o výkonu shromažďovacího práva navenek nebo by si

aspoň měly být vědomy tohoto aspektu své akce.¹ Ne každý shluk osob je tedy shromážděním.

Shromáždění se zpravidla konají na veřejných prostranstvích nebo ve veřejnosti přístupných prostorách, vyloučena však nejsou ani shromáždění konaná pod širým nebem mimo veřejná prostranství, příp. shromáždění konaná na jiných místech (místo či otevřenost shromáždění veřejnosti, příp. jeho účel, mohou mít vliv na ohlašovací režim shromáždění – např. náboženská shromáždění není nutno ohlašovat, ke konání shromáždění pod širým nebem mimo veřejná prostranství je třeba doložit písemný souhlas vlastníka či uživatele pozemku).

Shromáždění lze dle ohlašovacího režimu dělit na ta, která je jejich svolavatel povinen ohlásit (většina shromáždění), a ta, kde tato povinnost dána není; tam z podstaty věci spadají i spontánní shromáždění, kde právě z důvodu spontánnosti jejich vzniku reálně nelze požadovat jejich ohlášení, příp. ani nemají svolavatele. Z hlediska fakticity, resp. (ne)splnění požadavku na ohlášení, pak lze rozlišovat shromáždění na ohlášená a neohlášená.

Obecně pak platí, že ústavní ochrany požívají ochrany shromáždění ohlášená i neohlašovaná (včetně spontánních) shromáždění, ale i shromáždění neohlášená, jakkoliv v posledně uvedeném případě může být svolavatel postižen sankcí za přestupek spočívající v absenci ohlášení.

Pravomoci Policie České republiky jsou však ve ShrZ stanoveny obecně, bez ohledu na druh shromáždění, a jen v omezené míře ve vazbě na fázi pořádání shromáždění.

2.1 Přípravná fáze shromáždění.

Přípravná fáze shromáždění začíná jejím oznámením nebo povědomostí o přípravě shromáždění, ač ještě shromáždění oznámeno nebylo (případně tak svolavatel ani nezamýšlí učinit, ať už to v souladu či v rozporu se zákonem).

V ideálním případě je shromáždění včas oznámeno příslušnému správnímu orgánu, který je vezme na vědomí a dle charakteru akce případně zvolí další postup – stanovení podmínek konání shromáždění, zákaz shromáždění, naplánování přítomnosti zástupce úřadu u konání akce. Správní orgán by měl vyhodnotit, zda se k ohlášenému shromáždění váže nějaké riziko (zejména omezení dopravy či narušení veřejného pořádku), a podle toho informovat Policii České republiky. Zejména u shromáždění většího rozsahu nebo shromáždění, kde může docházet k porušování zákona nebo ke střetům mezi příznivci a odpůrci různých názorů by měl správní orgán informovat Policii České republiky vždy.

Platný zákon o právu shromažďovacím informační povinnost správního orgánu vůči Policii České republiky nijak neupravuje; pouze v rámci metodického působení je informování Policie České republiky je konstantně doporučováno, jakkoliv bývá Policie České republiky spontánně oslovována v potenciálně rizikových případech i bez vazby na metodické vedení.

¹ V podrobnostech k některým rysům shromáždění zejména § 1 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 101/2011-186 a č.j. 8 As 39/2014-26.

Otázkou je, zda lze spoléhat pouze na metodické vedení nebo na předvídavost toho kterého správního orgánu, nebo zda by informační povinnost neměla být upravena přímo zákonem. A pokud ano, s jakou mírou správního uvážení při posuzování okolností, které mají povinnost aktivovat.

V neprospěch výslovného stanovení informační povinnosti hovoří absence pocitu nějakého deficitu na straně Policie České republiky, nejsou známy případy, kdy by došlo k bezpečnostně nežádoucí situaci v důsledku skutečnosti, že policie nebyla o shromáždění včas informována správním orgánem. Oznamování každého ohlášeného shromáždění pak může vést ke zbytnému navýšení administrativy na straně správního orgánu i policie s dalším rizikem, spočívajícím ve snížení pečlivosti při posuzování rizik shromáždění, bude-li policie informacemi o všech oznámených shromážděních zahlcována. Na druhé straně je zpravení policie žádoucí, má-li policie řadu pravomocí při regulaci shromáždění (počítaje v to i eventuální rozpouštění shromáždění), k nějakému narušení veřejného pořádku či omezení dopravy může dojít téměř vždy a policie také může mít vlastní pohled na míru či aktuálnost rizik spojených s konáním shromáždění. Policie má dále ve vztahu ke správnímu orgánu působnost stanovenou spíše jen subsidiárně, ovšem s ohledem na poměr mezi kapacitními možnostmi policie (širší pokrytí, akceschopnost 24 hodin denně) na straně jedné, a možnostmi správních orgánů (omezená pracovní doba, kapacita kvalifikovaných pracovníků a nepoměr mezi počtem úředních osob, zpravidla s dalšími agendami, a počtem ohlašovaných shromáždění) to bude spíše policie, která bude reálně asistovat u realizovaných shromáždění. Proto by to měla být především policie, kdo je o konání shromáždění informován. Ač „registračním“ místem je z historických i dalších důvodů správní orgán.

Jako kompromis se nabízí možnost zakotvení zákonné povinnosti správního orgánu informovat Policii České republiky o oznámeném shromáždění tehdy, vyžadují-li to okolnosti, zejména možná potřeba regulace dopravy, zajištění veřejného pořádku či ochrana dalších zájmů. Vyloučit však předem nelze ani jiné varianty (nulová nebo povinnost informovat vždy).

V každém případě lze v přípravné fázi realizace shromáždění konstatovat určitý deficit týkající se (ne)informování policie o připravovaných shromážděních.

Již vůbec neřešenou otázkou je informování o shromážděních, která nejsou ohlášena, ovšem správní orgán o jejich přípravě na základě jemu dostupných informací ví (např. ze své úřední činnosti, z tisku, sociálních sítí apod.). I zde se jeví jako vhodné a potřebné, aby byla policie informována. Eventuálně upravená informační povinnost vůči Policii České republiky by pak měla postihnout i právě uvedený druh shromáždění (případně i jiných hromadných akcí, např. kulturních, což už by ale šlo nad rámec úpravy práva shromáždovacího).

Samotné realizaci shromáždění může předcházet stanovení podmínek konání shromáždění, eventuálně zákaz shromáždění. V prvním případě lze předpokládat, že shromáždění se skutečně bude konat, kdy je žádoucí kontrolovat plnění uložených podmínek, zejména u subjektů, u nichž lze předpokládat neochotu takové podmínky respektovat. Na neplnění

podmínek konání shromáždění ostatně zákon pamatuje postihem za přešůpek. V druhém případě se shromáždění naopak konat nemá, ovšem nelze vyloučit, že svolavatel je přesto bude chtít realizovat, jakkoliv na takovou aktivitu zákon opět pamatuje postihem za přešůpek. V obou uvedených případech je pak zřejmé, že ne vždy bude k regulaci shromáždění nebo zabráníení v jeho konání stačit autorita zástupců správního orgánu, min. coby hrozby donucením bude třeba i součinnosti policie.

V obou právě uvedených případech však zákon opět nestanovuje povinnost správního orgánu informovat Policii České republiky, jakkoliv její povědomost o podmínkách konání shromáždění nebo o tom, že určité shromáždění bylo zakázáno, se jví jako víc než důležitá.

V praxi k informování policie dochází, příp. je alespoň doporučováno v rámci metodického vedení ve vztahu k postupům v přípravné fázi realizace shromáždění, na druhou stranu by daná povinnost mohla být i výslovně stanovena zákonem. Tentokrát nehrozí riziko, že by docházelo k „zahlcení“ policie úředními písemnostmi, ani že by došlo k významnému nárůstu administrativních povinností, informovat Policii České republiky lze ostatně i velmi neformálními prostředky. Proto je na zvážení, zda nastíněnou povinnost rovněž do zákona výslovně nezačlenit.

V přípravné fázi realizace shromáždění lze konstatovat možný deficit týkající se absence povinnosti správního orgánu informovat Policii České republiky o stanovení podmínek konání shromáždění, příp. o zákazu shromáždění.

2.2 Realizační fáze shromáždění

Ve fázi realizace shromáždění už přichází na řadu potřeba eventuální regulace shromáždění, ať už jde o páchání přešůpků jeho účastníky či kolemjdoucími, spory svolavatele s jinými svolavateli či s pořadatelem jiných akcí, problémy s případným omezením dopravy nebo jiných činností atd.

K regulaci daných otázek má správní orgán řadu pravomocí, vyplývajících ať už explicitně nebo jen implicitně ze zákona o právu shromáždovacím. Zástupce úřadu může v místě 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 (§ 8 odst. 4 ShrZ). Zástupce úřadu má dále právo požadovat po svolavateli součinnost k zajištění řádného průběhu shromáždění (§ 6 odst. 5 písm. a) ShrZ). Neplnění pokynů zástupce úřadu je přešůpkem (§ 14 odst. 1 písm. d) ShrZ).

Není-li zástupce úřadu přítomen nebo vyžadují-li to okolnosti na místě, zejména rozsah či povaha shromáždění, má shodná oprávnění i policie (§ 8 odst. 6 ShrZ). Vzhledem k tomu, že shromáždění jsou zpravidla početnější, anebo jde sice o shromáždění méně početné, ovšem jeho svolavatel či účastníci nejsou a priori ochotni k součinnosti, lze dovodit, že subsidiárně zakotvené oprávnění policie k udílení pokynů bude aktivováno prakticky vždy, neboť ve většině případů nebude v silách zástupce úřadu zajistit regulaci celého shromáždění. Anebo

by toho zástupce úřadu byl schopen, ovšem bude účelnější, aby hlavní slovo měla policie – už jen z důvodu výcviku, početnosti, organizační struktury, schopnosti komplexnější koordinace akce nebo širšího výčtu pravomocí, včetně oprávnění k donucení (viz níže).

Pro Policii České republiky navíc vyplývají pravomoci k udělování pokynů i dle zákona o Policii České republiky.

Ustanovení § 43 zákona o Policii České republiky, které stanoví, že *vyžaduje-li to splnění konkrétního úkolu policie, je policista oprávněn přikázat každému, aby a) po nezbytnou dobu nevstupoval na policistou určené místo, b) se po nezbytnou dobu nezdržoval na určeném místě, nebo c) po nezbytnou dobu setrval na určeném místě, hrozí-li závažné ohrožení života nebo zdraví.*

Toto ustanovení tak umožňuje za účelem plnění úkolů policie, které jsou uvedeny v § 2 zákona o Policii České republiky, tedy mj. za účelem ochrany bezpečnosti, majetku, veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti, přikázat nevstupovat na určité místo nebo se nezdržovat na určitém místě. S ohledem na konkrétní situaci si tak lze například představit, že Policie České republiky i v rámci poskytování součinnosti svolavatelů a po vyhodnocení situace vyzve, aby průvod šel po jiné než původně oznámené trase. Přikázat setrvání na určitém místě jak pak omezeno pouze na případy, kdy hrozí závažné ohrožení života nebo zdraví.²

Vedle oprávnění dle § 8 ShrZ má policie řadu oprávnění i dle zákona o Policii České republiky, zejména zajištění osoby (§ 26 zákona o Policii České republiky), odnětí věci (§ 24 zákona o policii), vydání a odebrání zbraně a prohlídka osoby (§ 35 zákona o policii), k využití donucovacích prostředků (§ 51 a násl. zákona o policii) k požadování vysvětlení (§ 61 zákona o policii) a samozřejmě k prokazování totožnosti (§ 63 zákona o policii), jakož i k předvedení (§ 61 odst. 5, 63 odst. 3 zákona o Policii České republiky). Každý je pak povinen bez zbytečného odkladu a bezplatně uposlechnout výzvy anebo pokynu nebo vyhovět žádosti policie nebo policisty, kdy nelze-li účelu výzvy, pokynu nebo žádosti dosáhnout pro odpor osoby, je policista oprávněn tento odpor překonat (§ 114 zákona o Policii České republiky). K oprávněním policie v podrobnostech viz též níže v části věnované sportovním akcím.

V případě shromáždění konaných na pozemních komunikacích se aktivují další oprávnění policie, zejména na základě zákona o silničním provozu (např. k řízení provozu na pozemních komunikacích podle § 75 odst. 5, 8 a 9 a zastavování vozidel podle § 79 odst. 1 zákona o silničním provozu).

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že pravomoci policie jsou pro účely regulace výkonu shromažďovacího práva zásadě v dostatečné a až na možné výkladové problémy v otázce, kdy nastupuje subsidiárně stanovená pravomoc policie k regulaci shromáždění, platná právní úprava nevykazuje deficity.

² Vangeli, B. Zákon o Policii České republiky. Komentář, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014.

Regulací shromáždění svého druhu je však i projednávání přestupků proti právu shromažďovacímu. K projednání přestupku je příslušná obec (§ 14b odst. 4 ShrZ). Projednáním přestupku se rozumí projednání ve zkráceném i nezkráceném řízení (blok, resp. příkaz na místě), kdy z právě uvedeného vyplývá, že přestupek může na místě projednat blokem (příkazem na místě) i zástupce úřadu (byť půjde o nestandardní řešení) nebo strážník obecní policie (oprávněný projednávat přestupky v působnosti obce), nikoliv však policista. To může být považováno za deficit, a to i s ohledem na skutečnost, že u řady shromáždění pocházejí účastníci z míst mimo správní obvod úřadu, k oznámení o přestupku je třeba zpracovat někdy i rozsáhlou dokumentaci a jak zkrácené řízení (příkaz), tak nezkrácené řízení na úrovni správního orgánu je min. administrativně zatěžující. Ač by ten který přestupek mohla na místě vyřešit blokem (příkazem na místě) již policie. Čímž by došlo k urychlení řešení protiprávních jednání, jakož i k odbřemenění policie i správních orgánů (a rovněž k odstranění paradoxu, kdy obecní policie přestupek může projednat, policie však nikoliv).

V absenci pravomoci policie k projednání přestupku blokem (příkazem na místě) lze spatřovat deficit, zpomalující řešení protiprávních jednání a zvyšující administrativní zátěž policie i obcí, a proto je na zvážení, zda danou pravomoc do ShrZ nedoplnit.

2.3 Terminální fáze shromáždění

Shromáždění může být ukončeno buď dobrovolně na základě rozhodnutí svolavatele shromáždění, anebo nedobrovolně v důsledku rozpuštění shromáždění. V prvním případě jde nekonfliktní variantu, kdy zpravidla není třeba žádného zásahu orgánu veřejné moci, v druhém případě je třeba aktivního zásahu, opřeneho o zákon.

ShrZ upravuje důvody i formu rozpuštění shromáždění v § 12 ShrZ. Dané ustanovení pokrývá shromáždění, která byla zakázána či jsou zakázána přímo ze zákona, dále neoznamená či neoznamovaná shromáždění, u nichž dojde k naplnění důvodu, které jinak opravňují zákaz shromáždění, a dále shromáždění oznámená, která se odchýlí od oznámeného účelu tak, že by byl odůvodněn jejich zákaz dle § 10 odst. 1 ShrZ, anebo dojde na mimořádné okolnosti, které by odůvodnily zákaz dle § 10 odst. 2 nebo 3 ShrZ. Bez ohledu na oznámení shromáždění lze tato rozpustit též z důvodu páčání trestných činů, neplnění podmínek konání shromáždění nebo vnášení zbraní, pyrotechniky či výbušnin anebo porušování zákazu maskování. Další důvody rozpuštění zákon neupravuje, ale jejich rozšiřování by se již mohlo dostat do kolize s vymezením okruhu důvodu, pro které lze právo shromažďovací dle Listiny omezit.

Samotné rozpuštění shromáždění je pak svěřeno zástupci úřadu, v případě jeho nepřítomnosti či nečinnosti však shromáždění může rozpustit i policie, případně zástupce krajského úřadu či Ministerstva vnitra.

V případně potřeby vynutit faktické rozpuštění shromáždění, ignoruje-li svolavatel či účastníci úkon rozpuštění, nastupuje již jen policie, která provede zákrok směřující k vynucení úkonu, resp. k reálnému rozchodu na základě § 12 odst. 2 ShrZ. Neuposlechnutí

výzvy svolavatele k rozchodu, anebo zástupce úřadu či policie k rozchodu z rozpuštěného shromáždění je přestupkem dle § 14 odst. 2 písm. c) ShrZ.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v případě konfliktu se zákonem či jiným chráněným zájmem je dostatečně upravena jak pravomoc k rozpuštění shromáždění, tak stanovení okruhu orgánů veřejné moci, které mohou rozpuštění provést. A to důsledněji, než v případě udílení pokynů k regulaci shromáždění (kde pravomoc přísluší primárně zástupci úřadu, při splnění dalších podmínek Policii České republiky, a nikoliv už nadřízeným orgánům úřadu).

Úprava rozpuštění shromáždění nevykazuje žádné deficity, které by vyžadovaly nápravu.

Konečnou fází shromáždění je pak samotný rozchod a případné další aktivity účastníků ukončeného či rozpuštěného shromáždění, kteří se mohou buď srocovat k dalšímu, tentokrát již neohlášenému shromáždění (ať už stacionárnímu nebo realizovanému formou pochodu), anebo se již mimo kontext konkrétního shromáždění pohybují v bližším či vzdálenějším okolí, ať už za účelem občerstvení nebo třeba páchání výtržností.

V případě realizace nového shromáždění se postupuje dle ShrZ, ve zbytku případů na základě obecných pravomocí policie (odhalování a šetření přestupků či trestných činů). Ani zde nejsou v zákonné úpravě patrné žádné deficity, ani nebyly z praxe reportovány.

2.4 Shrnutí

V případě hromadných akcí realizovaných v režimu ShrZ zákonná úprava nevykazuje žádné závažné deficity, je však na zvážení, zda výslovně nezakotvit informační povinnost správních orgánů vůči Policii České republiky, a to formou informování o konání shromáždění, stanovení podmínek konání shromáždění a zákazu shromáždění. Stran řešení porušení zákona je na zvážení, zda nezakotvit oprávnění policie k projednávání přestupků proti právu shromažďovacímu v blokovém řízení (resp. příkazem na místě).

I stávající úpravu však lze považovat za dostatečnou a s případnými změnami může být vhodné posečkat až do doby, než se v praxi plně projeví změny shromažďovacího práva, které přinesl zákon č. 252/2016 Sb.

3. Hromadné akce nepodléhající úpravě práva shromažďovacího

Mezi další hromadné akce již lze podřadit všechny ostatní, které nepodléhají zvláštní úpravě shromažďovacího práva. Dle určitých odlišností, resp. s ohledem na existenci dalších zvláštních právních úprav, je lze dělit na akce sportovní (zejména pochody a akce sportovních fanoušků), a akce ostatní (kulturní, společenské apod. - koncerty, městské trhy).

Do regulace těchto akcí již nemají oprávnění přímo zasahovat obecní úřady, resp. jejich zástupci, jako v případě shromažďovacího práva, případné zásahy směřující k jejich regulaci budou vycházet přímo od policie.

Dle § 2 zákona o Policii České republiky je úkolem policie chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí jinými právními předpisy. K plnění těchto úkolů pak má policie příslušná oprávnění vyplývající zejména ze zákona o Policii České republiky. Již výše bylo zmíněno oprávnění policisty dle § 43 zákona o Policii České republiky, vyžaduje-li to splnění konkrétního úkolu policie, přikázat každému, aby a) po nezbytnou dobu nevstupoval na policistou určené místo, b) se po nezbytnou dobu nezdržoval na určeném místě, nebo c) po nezbytnou dobu setrval na určeném místě, hrozí-li závažné ohrožení života nebo zdraví.

Zákon o Policii České republiky dále obsahuje další oprávnění, zejména zajištění osoby (§ 26 zákona o policii), odnětí věci (§ 24 zákona o policii), vydání a odebrání zbraně a prohlídka osoby (§ 35 zákona o policii), k využití donucovacích prostředků (§ 51 a násl. zákona o policii) k požadování vysvětlení (§ 61 zákona o policii) a k prokazování totožnosti (§ 63 zákona o Policii České republiky), jakož i k předvedení (§ 61 odst. 5, 63 odst. 3 zákona o Policii České republiky). Každý je pak povinen bez zbytečného odkladu a bezplatně uposlechnout výzvy anebo pokynu nebo vyhovět žádosti policie nebo policisty, kdy nelze-li účelu výzvy, pokynu nebo žádosti dosáhnout pro odpor osoby, je policista oprávněn tento odpor překonat (§ 114 zákona o Policii České republiky).

Policie pak je nadána i dalšími pravomocemi, opírajícími se např. o zákon o silničním provozu nebo zákon o pozemních komunikacích, ať už jde o regulaci dopravy nebo o projednávání přestupků.

Uvedená oprávnění se jeví být dostatečná.

3.1 Sportovní akce a pochody sportovních fanoušků

Výše uvedené se týká všech hromadných akcí, jiných než shromáždění, v obecné rovině. Některé hromadné akce však mají svá specifika, což zohledňuje i právní úprava. Mezi ně patří v první řadě pochody či „shromáždění“ sportovních fanoušků.

Pokud je jediným účelem takové akce pouhé setkání a přesun na určenou sportovní akci, nepodléhá takové shromáždění režimu shromažďovacího zákona, a to ani jsou-li předem formálně oznámeny správnímu orgánu. Vyjadřování přízně některému sportovnímu klubu je sice také určitou formou svobody projevu, ovšem nikoli ve smyslu shromažďovacího zákona jako veřejného politického práva. Takové akce nenaplnují ani pojmovou definici shromáždění dle ustálené judikatury (prezentace názorů na správu věcí veřejných, diskuse, snaha o názorové spolupůsobení na své okolí atd.).

Práva a povinnosti účastníků takové akce vychází z obecných právních norem, od čehož se odvíjí také oprávnění a postupy policie. V případech protiprávního jednání se taková akce sportovních fanoušků nijak nerozpouští, ale postupuje se v souladu s obecnou právní úpravou dle konkrétní situace (zákon o Policii České republiky, trestní zákoník, zákon o přestupcích).

Policie využívá zejména institutu zajištění dle § 26 zákona o Policii České republiky. Ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) dává Policii České republiky možnost zajistit osobu, která „svým jednáním bezprostředně ohrožuje svůj život, život nebo zdraví jiných osob anebo majetku“. Ustanovení § 26 odst. 1 písm. f) pak umožňuje Policii České republiky zajistit osobu, která „byla přistižena při jednání, které má znaky správného deliktu, je-li důvodná obava, že bude v protiprávním jednání pokračovat anebo mařit řádné objasnění věci“. Právě tyto přestupky, zejména proti veřejnému pořádku (např. neuposlechnutí výzvy úřední osoby) či přestupky proti občanskému soužití (úmyslné narušení občanského soužití některou z forem hrubého jednání), jsou na akcích tohoto typu páhány velmi často, přičemž téměř vždy je vzhledem k okolnostem (typicky rozvášněný dav) dána důvodná obava, že ve svém jednání budou pokračovat.

Dalším využívaným oprávněním policie je již opakovaně zmíněný postup dle § 43 zákona o Policii České republiky, kdy může dojít k omezení pohybu osob, a to zejména znepřístupněním určitého místa, ať už pouhým zákazem, nebo i fyzicky zabráněním vstupu osobám na určité místo v případě, že to vyžaduje splnění konkrétního úkolu policie. V rámci toho je policista oprávněn každému nařídit, aby po nezbytnou dobu nevstupoval na dané místo, aby se po určenou dobu na daném místě nezdržoval, anebo také, aby po nezbytnou dobu setrval na určeném místě. Oprávnění přikázat osobě, aby zůstala na určeném místě, je svou povahou spíše již omezením osobní svobody. Proto je aktuálně omezeno pouze na případy, kdy hrozí závažné ohrožení života nebo zdrav, což se však může jevit jako problematické, viz výše. Pravomoc policisty podle § 43 zákona o policii je dána vůči každé osobě, přičemž dle § 114 zákona o Policii České republiky také platí, že každý je povinen bez zbytečného odkladu a bezplatně uposlechnout výzvy (pokynu nebo žádosti) policie či policisty, pokud zákon o Policii České republiky nebo jiný právní předpis nestanoví jinak. Pokud osoba nesplní či odmítne splnit uvedenou povinnost, může její jednání naplnit zejména skutkovou podstatu přestupku neuposlechnutí pokynu úřední osoby při výkonu její pravomoci dle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Toto oprávnění lze v případě neuposlechnutí vynutit také silou. Policie může touto formou vymezit trasu pochodu sportovních fanoušků a přizpůsobovat ji aktuální bezpečnostní situaci nebo zajistit oddělení jednotlivých skupin fanoušků a zabránit tak hrozcím střetům.

V žádném případě ale není možné nutit sportovní fanoušky na základě tohoto ustanovení k tomu, aby povinně využívali policií zvolený způsob přepravy (typicky autobusy), což však nepovažujeme za deficit právní úpravy.

Pro úplnost lze dodat, že pokyn policisty požívá tzv. presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. Tzn. osoba, vůči které směřuje výše uvedený pokyn, výzva či žádost, je povinna policistovi vyhovět bez ohledu na to, zda se domnívá, že je či není daný úkon veřejného činitele v rozporu s právem. V dané chvíli tedy musí pokynu uposlechnout, možnost stížnosti na postup policisty připadá v úvahu až ex post. Výše uvedené samozřejmě neplatí, pokud je pokyn policisty zcela zjevně protiprávní, typicky pokud naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu.

Vyloučit nelze nutnost použití donucovacích prostředků dle § 52 a násl., anebo použití zbraně dle § 56 zákona o Policii České republiky. V obou případech je nutné mít na zřeteli splnění obecných podmínek použití donucovacího prostředku (§ 53 zákona o Policii České republiky), dodržení povinnosti policisty po použití donucovacího prostředku nebo zbraně (§ 57 zákona o Policii České republiky) a také nelze pominout zvláštní omezení při zákroku proti zjevně těhotné ženě, osobě zjevně vysokého věku, osobě se zjevnou tělesnou vadou nebo chorobou nebo osobě zjevně mladší 15 let dle § 58 zákona o Policii České republiky. Toto omezení se nevztahuje na použití slzotvorného prostředku, zásahové výbušky a vytlačování vozidlem a štítem, jsou-li použity proti skupině osob.

Nová právní úprava zákona o přestupcích, konkrétně § 47 odst. 1 písm. g), od 1. října 2016 zakazuje tzv. maskování na tomto druhu akcí, když stanoví novou skutkovou podstatu přestupku spočívající v tom, že osoba cestou na organizované sportovní utkání, v místě takového utkání nebo cestou zpět z takového utkání má obličej zakrytý způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím jeho identifikaci. Sankcí může být pokuta až do 10 000 Kč. Nezbytnou podmínkou pro naplnění přestupkového jednání je ovšem i jeho materiální stránka, ne každé přestupkové jednání bude přestupkem, ač je naplněna jeho formální stránka. Takové jednání musí vždy ještě ohrožovat či porušovat určitý společenský zájem.

V oblasti trestně-právní je důležitá sankce dle § 76 trestního zákoníku - trest zákazu vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce. Základem je soudem vyslovený zákaz a to na dobu až deseti let. Po dobu výkonu trestu může být uložena povinnost dostavovat se podle pokynů probačního úředníka v období bezprostředně souvisejícím s konáním zakázané akce na určený útvar Policie České republiky. Trest se vztahuje na jednání osoby *v souvislosti se sportovní akcí*, souvislost musí být přímá, bezprostřední nebo užší. Trestný čin tak nemusí být spáchán jen na místě a v době, kde se společenská akce koná, musí být však vždy prokázán vztah ke konkrétní návštěvě společenské akce. Nemusí tedy jít jen o chování na stadionu, ale také např. při přesunu na něj, při shromáždění fanoušků apod., naopak podřaditelná pod toto jednání nebude např. hospodská rvačka z důvodu odlišné klubové příslušnosti,

Obecná právní úprava neobsahuje explicitní zákaz vnášení či odpalování pyrotechniky na veřejných akcích či pochodech sportovních fanoušků. Případný postih za takové jednání a oprávnění policie se tedy opět odvíjí od norem obecné povahy. Nejčastěji pak od obecně závazných vyhlášek jednotlivých obcí či (dle konkrétního jednání) například od § 47 odst. 1 písm. c), f) nebo h) zákona o přestupcích, trestných činů výtržnictví, obecného ohrožení apod. V úvahu připadá i postih za přestupek dle zákona o požární ochraně (§ 78 odst. 1 písm. a), g), k) nebo l) uvedeného zákona.

Postup však není vždy jednotný, některé obce též nemají obecně závaznou vyhlášku, která by používání pyrotechniky regulovala. Nejednotná regulace používání pyrotechniky, nebo alespoň nejednotná aplikace příslušných norem právního řádu, se může jevit jako deficit právní úpravy, příp. aplikační praxe anebo metodického vedení. Je tak na zvážení, zda právní úpravu nesjednotit, anebo alespoň ve vztahu k aplikační praxi přehledně nevymezit

a neinformovat příslušné správní orgány, které právní předpisy jsou pro které situace aplikovatelné.

Jako deficit právní úpravy, přinejmenším pak aplikační praxe, se jeví roztržitost právní úpravy nebo alespoň nejednotnost jejího použití při regulaci pyrotechniky.

3.2 Závěr

Obecně je právní úprava týkající se regulace sportovních akcí, včetně pochodů a „shromáždění“ sportovních fanoušků, dostačující. Do budoucna by však bylo možné přesněji upravit či sjednotit zákaz používání/vnášení pyrotechniky účastníky těchto akcí, obdobně jako tomu bylo v případě výše zmíněného tzv. zákazu maskování, kde se právní úprava dle shromažďovacího zákona stala volnou inspirací pro úpravu zákona o přestupcích. Respektive lze uvažovat o krocích směřujících k zajištění jednotného přístupu k regulaci užívání pyrotechniky zejména při sportovních akcích.

3.3 Jiné hromadné akce (kulturní, společenské, hospodářské)

Pro jiné hromadné akce platí v zásadě totéž, co bylo uvedeno u sportovních akcí, s výjimkou absence zvláštní úpravy maskování a důrazu na regulaci používání pyrotechniky.

Opět se zde uplatní oprávnění policie dle zákona o policii, příp. dalších předpisů (zejména zákon o silničním provozu), aby stěžejních právních předpisů potřebných pro regulaci hromadných akcí.

Specifickou otázkou bude regulace záboru veřejných prostranství (poplatek za zábor veřejného prostranství stanovený obecně závaznou vyhláškou, již má drtivá většina obcí) z důvodu, že neoprávněný zábor veřejného prostranství je přestupkem. Pro zvláštní užívání pozemních komunikací (či jejich „zábor“ či jiné využití, které může být v rozporu s právním řádem) je pak aktuální úprava zákona o silničním provozu. Oproti shromážděním, jejichž prostřednictvím je realizováno právo shromažďovací a kde nelze požadovat hrazení poplatků, např. za „zábor“ veřejného prostranství (ozvučovací aparaturou, propagačními stánky či stolky s peticemi apod.), se kulturními či jinými společenskými akcemi nerealizuje privilegované ústavní právo, a proto se již uplatní min. místní poplatková povinnost. Z hlediska zajišťování bezpečnosti při hromadných akcích však nejde o stěžejní otázky.

S ohledem na již uvedený nástin pravomocí není zřejmé, že by ve vztahu k regulaci ostatních hromadných akcí některá pravomoc chyběla nebo že by právní řád vykazoval nějaký závažný deficit, který by bylo nutno napravit.

V případě obcí, které si zřídily obecní či městskou policii, lze pak využít i jejich oprávnění, směřujících zejména k zajištění místních záležitostí veřejného pořádku, projednávání či oznamování přestupků, příp. plnění dalších oprávnění dle zákona o obecní policii nebo zvláštních zákonů.

Obce mohou dále dílem přispět k regulaci veřejného pořádku i vydáváním obecně závazných vyhlášek sloužících k zajištění místních záležitostí veřejného pořádku, na základě oprávnění vyplývajícího z § 10 obecního zřízení, příp. zvláštních právních předpisů. Obec tak může v rámci své samostatné působnosti vydat obecně závaznou vyhlášku, v níž upraví závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných tanečních zábav a diskoték v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku.

Podobně jako v případě obecních policí se však nejedná o systémový nástroj, jímž by bylo možno zajišťovat či regulovat hromadné akce jednotně a plošně na celém území České republiky, jedná se o fakultativní projev výkonu práva na samosprávu.

Na zvážení je pouze otázka informování policie o konání či příprav hromadných akcí, a to pro účely zajištění bezpečnosti osob, majetku, veřejného pořádku a plynulosti dopravy. Ve většině případů zřejmě pořadatel takové akce policii sám uvedomí. Nemá-li v úmyslu právní řád dodržovat (viz tzv. přímé akce), pak by ani zakotvení informační povinnosti nevedlo ke zlepšení nynějšího stavu. Především by pak bylo nadmíru obtížné v právním řádu informační povinnost zakotvit, je-li „ostatních“ akcí nepřehledné množství, nejsou komplexně regulovány (ani se to nejeví být potřebné) a i vymahatelnost uložených povinností by byla diskutabilní. Jako postačující se tak jeví dosavadní úprava práva veřejného i soukromého, která nevykazuje žádné citelné deficity.

Do této kategorie spadají i v minulosti časté technoparty, kdy dochází k setkávání se většího množství osob za účelem tance a poslechu hudby. Obdobně jako u jiných hromadných akcí lze konstatovat, že na úseku ochrany před nepříznivými vlivy souvisejícími s konáním technoparty plní veřejné úkoly tři základní subjekty. Jsou jimi obec, jakožto územně samosprávný celek (v rámci své samostatné působnosti), a dále krajské hygienické stanice a Policie České republiky (při výkonu státní správy). Zvláštní místo mezi nimi zaujímá Policie České republiky, neboť právě jejím úkolem je mj. spolupůsobit při zajišťování veřejného pořádku, a byl-li porušen, činit opatření k jeho obnovení, odhalovat trestné činy a přestupky.

3.4 Závěr

Právní rámec ostatních hromadných akcí nevykazuje žádné podstatné deficity, na které by bylo potřebné anebo účelné reagovat novelizací.

4. Shrnutí

Právní řád týkající se hromadných akcí nevykazuje závažné deficity, na které by bylo nezbytně nutné reagovat přijetím nové úpravy. Navíc je v současné chvíli žádoucí počkat na to, až se v praxi plně projeví novelizace zákona o právu shromažďovacím, kterou přinesl zákon č. 252/2016 Sb.

V případě akcí spadajících pod právo shromažďovací je pak do budoucna možno zvažovat, zda nezakotvit informační povinnost správních orgánů vůči policii ohledně oznámených shromáždění, stanovení podmínek konání shromáždění a zákazů shromáždění. Konečně lze

zvážit zakotvení oprávnění policie projednávat přestupky proti právu shromažďovacími v blokovém řízení (příkazem na místě).

Ve vztahu ke sportovním akcím je na zvážení sjednocení právní úpravy, či alespoň aplikační praxe, ve vztahu k regulaci používání pyrotechniky.

U ostatních typů hromadných akcí lze dojít k závěru, že je právní regulace dostatečná.