



POSUDEK OPONENTA RIGORÓZNÍ PRÁCE

Rigorozantka: **Mgr. Nikol Cachnínová**

Téma práce: **Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR**

Autor posudku: **JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.**

1) Předmět posudku, rozsah a cíl práce, její oborové zařazení

Předmětem tohoto posudku je rigorózní práce rigorozantky Mgr. Nikol Cachnínové zpracovaná na téma „Hmotněprávní základy shromažďovacího práva v ČR“.

Práce sestává ze 145 číslovaných stran, do nichž jsou však poněkud netradičně a navzdory zažitým zvyklostem započítány i seznam použitých zdrojů, příloha, cizojazyčné resumé a seznam použitých zkratk. Samotný text práce tak čítá 126 stran. Rozsah odpovídá předpokladům kladeným na rigorózní práce.

Cílem předložené práce byla komplexní charakteristika, analýza a zhodnocení právní úpravy se zaměřením na její hlavní problémové okruhy ve snaze navrhnout vlastní argumentačně podložená stanoviska (str. 3). Může být vůbec otázkou, nakolik je takový cíl („komplexní charakteristika, analýza a zhodnocení právní úpravy“) akceptovatelný pro rigorózní práci, která má být ze své podstaty zaměřena spíše na úzeji vymezený problém, jemuž se má autor věnovat podrobně a do hloubky (viz například čl. V odst. 2 Vyhlášky děkana FPR č. 24D/2016 o rigorózním řízení). Pomineme-li popis historického vývoje, stručné představení zahraničních úprav a příklady z praxe shromažďovacího práva na území hlavního města Prahy, zůstává nám cca 60 stran textu věnovaných platné podobě shromažďovacího práva, které by nám měly poskytnout „komplexní charakteristiku, analýzu a zhodnocení právní úpravy“ na úrovni práce kandidáta, resp. držitele titulu „doktor práv“. Zůstává tak otázkou, čím a do jaké hloubky se na takovém prostoru lze vůbec patřičně důkladně zabývat.

To však není jediný „systémový“ či metodologický problém předložené práce. Největší otázku zřejmě vyvolává oborové zaměření předložené práce. Rigorozantka ji předložila v rámci přihlášky ke státní rigorózní zkoušce z oboru správního práva. Práce samotná však správněprávní zaměření ve svých podstatných pasážích prakticky neobsahuje (nebo ty přinejmenším rozhodně nepředstavují převažující obsah). Nosnými částmi práce, jak bude ještě zmíněno dále, jsou především třetí a částečně pátá kapitola. Třetí kapitola se většinou věnuje ústavním (resp. lidskoprávním) pohledům na shromažďovací právo a tam, kde se v páté kapitole rigorozantka na několika místech dotýká správněprávních otázek, jde spíše o některé otázky správního procesu, který není (resp. nemá být) tématem práce (viz její název).

Totéž pak platí i o ostatních částech práce – druhá kapitola sleduje shromažďovací právo především na pozadí ústavního vývoje (s drobnými přesahy do prováděcích zákonů), stejně tak kapitola čtvrtá klade stěžejní důraz na (zahraničně)ústavní a mezinárodní aspekty shromažďovacího práva. Z pohledu správního práva lze tak práci hodnotit jen velmi nesnadno, neboť správních otázek je v ní rozebíráno jen velmi málo. To budiž, obrazně řečeno, vytknuto před „závorku“ celého tohoto posudku.

2) Struktura práce

Práce je rozdělena do šesti obsahových částí (počítaje v to i číslovaný úvod a číslovaný závěr). Autorka svůj výklad začíná historickým přehledem vývoje shromažďovacího práva od dob rakouské monarchie (resp. Rakousko-Uherska) až do roku 1990, aby se poté – v nosné kapitole své práce – věnovala aktuální právní úpravě tohoto institutu. Následně čtenáři předkládá přehled zahraničních a mezinárodních úprav shromažďovacího práva a celý výklad zakončuje kapitolou vybraných problémů shromažďovacího práva.

Struktura práce je sice v obecné rovině vcelku v pořádku, nicméně zároveň vykazuje několik poměrně podstatných nesrovnalostí. V první řadě není podle oponenta přijatelné, aby práce začínala kapitolou o pojednávající o historickém vývoji shromažďovacího práva, které nepředchází nezbytné pojmové vymezení (či snad dokonce hlubší teoretická východiska tohoto právního institutu). Autorka tak v důsledku toho rozebírá historický vývoj něčeho, co dosud pojmově nevymezila. Tento nedostatek si pak „vybírá svou daň“ i v textu samotném – například na str. 4 v první (!) poznámce pod čarou se autorka dotýká problematičtějšího (nebo přinejmenším nejednoznačného vymezení) shromažďovacího práva. Na str. 5 pak například pracuje s povolovacím a ohlašovacím režimem shromažďovacího práva, aniž by předtím jakkoliv objasnila, co to v tomto případě znamená a jak na oba tyto režimy nahlížet (starší a novější, více a méně demokratický, kontinentální a angloamerický atd.). V dalších částech práce pak autorka provádí jinou (aktuální) typologii shromáždění (kap. 3.7), která by však mnohem spíše patřila do obecného pojmového vymezení, s nímž by se případně dalo pracovat v historickém (či mezinárodněprávním) pohledu atd.

Druhý problém ve struktuře práce pak podle mého názoru představuje čtvrtá kapitola pojednávající o zahraničních úpravách shromažďovacího práva. Ta je poněkud nesystémově zařazena mezi popis naší platné právní úpravy (kap. III.) a rozbor jejích vybraných problémů (kap. V.). Z textu práce nelze jednoznačně určit, jaký je účel a smysl tohoto zařazení, neboť tato čtvrtá kapitola ani nenavazuje na třetí, ani logicky nepředchází kapitole páté.

V neposlední řadě se nejvíce jako zcela správné zařazení příkladů shromažďovacího práva realizovaných v Praze do kapitoly „Vybrané problémy recentního shromažďovacího práva“. Není jasné, v čem by měl být spatřován onen „vybraný problém“ týkající se výkonu shromažďovacího práva na území hlavního města Prahy.

Strukturální nedostatky se tak zdají být organicky propojené s výše uvedenou výtkou týkající se oborového zaměření předložené práce a pocházejí tak zřejmě z téhož metodologického pochybení, resp. ne zcela přesného vymezení tematického a obsahového rámce předložené práce.

3) Obsah a forma práce

Text práce většinou nevykazuje výraznější obsahové nedostatky a je zpracován na předpokládané odborné úrovni. Tento obecný pozitivní dojem nicméně nezřídka kazí množství méně pozitivních aspektů, které lze předloženému textu vytknout.

V první řadě je třeba zmínit květnatý a zhusta až překombinovaný jazyk, jímž je práce psána. Jen pro příklad (ve věci zaujetí postoje v otázce nejnižšího počtu účastníků shromáždění, tj. dva nebo tři) autorka píše: „*Osobně se přikláním k názoru, že shromažďovací právo v ústavním významu ČR je realizováno již při shromáždění dvou účastníků, neboť*

konvenují k argumentaci spočívající v analýze obsahové podstaty recentního zakotvení tohoto práva namísto pasivního přejímání obecných tezí z historických dokumentů (nadto jiných státních útvarů), které se dle mého názoru v případě kolize nemohou prosadit proti odlišným závěrům, vyplývajících z analýzy konkrétní a recentní úpravy právního řádu ČR.“ (str. 34, převzato včetně chyb). Autorka tak neříká nic jiného, než že se přiklání k minimálnímu počtu dvou účastníků, neboť pravidlo, že tři tvoří sbor (*tres faciunt collegium*) je podle ní příliš staré. Činí tak ale zcela zbytečně takovou formou, která výrazně znesnadňuje pochopení textu a orientaci v něm.

Někdy dokonce dlouhá a nepřehledná souvětí tvoří celé odstavce jako například: *„Zcela stranou pak zůstává živelný výkon práva shromažďovacího v revolučním období vzniku samostatné ČSR, který lze vnímat jako klasický příklad přirozenoprávního substrátu daného práva, které uplatňoval československý lid coby konstituanta vytvářející nový ústavní řád, a jenž tak v období zániku monarchie a vzniku nového státu působil mnohem spíše na přirozenoprávním základě než jakoukoliv formou podřízený zákonnému rámci končící monarchie.“* (str. 6) Zde pro změnu autorka obhajuje své tvrzení (o přirozenoprávní povaze shromažďovacího práva) tímž tvrzením (o přirození povaze shromažďovacího práva) a nechtěně tak provádí argumentaci kruhem. Lze přitom připustit, že tak nečiní ani z neznalosti, ani z nepozornosti, ale jen a pouze proto, že namísto jednoduchých vyjádření nadbytečně volí složitě a nepřehledně slovní konstrukce, v nichž se sama ztrácí.

Ty pak někdy mohou dokonce zcela odstranit jakýkoliv význam sdělení, viz například věta: *„Zákon č. 126/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních k upevnění veřejného pořádku, byl dle § 1 okresní národní výbor oprávněn zakázat, anebo rozpustit veřejné shromáždění ze dvou nově formulovaných důvodů.“* (str. 21) V tomto duchu „šroubovaných“ a/nebo nepřesných vyjádření je pak zpracována značná část práce, což ji bohužel zbytečně deklasuje.

Totéž pak činí i některé obsahové i formální (větší či menší) nedostatky práce. Jen příkladmo:

- Str. 2 – text práce je někdy zpracován v ich formě („Práci budu členit...“), jindy v er formě („...autorka předpokládá kombinované využití...“). Možné jsou samozřejmě obě možnosti, ale v jedné práci smí být použita vždy výhradně jen jedna z nich.
- Kapitola druhá se nazývá „Ústavní vývoj práva shromažďovacího na našem území v období 1918-1990“, její výklad nicméně začíná – i pokud pomineme drobné zmínky o 13., resp. 18. století – přijetím Prosinčové ústavy, tedy rokem 1867. Název kapitoly tak zjevně neodpovídá jejímu obsahu.
- Str. 5 – autorka sice na str. 145 uvádí seznam zkratk, které jsou však všeobecně známé a bezproblémové (všichni víme, co znamená LZPS, ČR či EU), význam méně známých zkratk „B. M.“ však již čtenáři neosvětluje. Co znamenají?
- Str. 6 – kdy podle autorky došlo k „rozdělení Rakousko-Uherska na Předlitavsko a Zalitavsko“?
- Str. 7 – rigorozantka zde hovoří o „významném posunu“, který přinesla Ústava ČSR z roku 1920, hned na následující straně ale uvádí, že „Reálný posun k vyšším ústavním garancím shromažďovacího práva oproti Prosinčové ústavě byl velmi sporný...“, aby na str. 11 dovodila, že „Celkově tak lze říci, že právní úprava shromažďovacího práva v období 1. ČSR byla po celou dobu své existence nadále založena na recipované úpravě rakousko-uherského práva...“. Taková vyjádření příliš neprospívají jednoznačnému závěru, který si z práce může čtenář vzít.
- Str. 9 – co má autorka na mysli souslovím „obě sněmovny parlamentu“? A co přesně přinesl shromažďovacímu právu zákon č. 309/1921 Sb. z. a n.? Jaké „základní skutkové podstaty“ (a čeho?) upravoval?

- Str. 14 – autorka srovnává Ústavu z roku 1948 s Ústavou z roku 1920 ve věcech, o kterých se ale v předcházejícím textu nijak nezmiňuje.
- Str. 26 – rigorozantka uvádí, že politická práva zakotvená v Listině základních práv a svobod „...kromě práva na odpor v čl. 23 vždy předpokládají další provedení a případná omezení běžným zákonem“, aby na str. 29 uvedla přesný opak, resp. že shromažďovací právo je „přímo použitelné“. Co tedy platí?
- Str. 33 – co je to „sankční reakce ze strany správního úřadu“? Znamená „sankční reakce“ správní sankci (správní trest) a „správní úřad“ správní orgán? Autorka ale jistě ví, že to není totéž. Taková pochybení by se v rigorózní práci předložené v oboru správního práva (!) vyskytovat neměla.
- Str. 36 a 37 – poznámky pod čarou č. 92 a 95 jsou prakticky zcela totožné.
- Str. 39, 42, 43 – autorka se mohla podrobněji zamyslet nad tím, jak v praxi reálně vypadá naplňování shromažďovacího práva právníků osob.
- Str. 66 – autorka v poznámce pod čarou č. 178 odkazuje na „Přílohu č. 1“ rigorózní práce, taková příloha však zřejmě v práci chybí (je v ní pouze jedna nečíslovaná příloha a ta obsahem neodpovídá tomu, čeho se zmíněná poznámka týká).
- Str. 92 – rigorozantka na jedné straně hovoří o žalobě proti rozhodnutí na místě (vydaného podle § 143 SprŘ), hned vzápětí to však relativizuje zdůrazněním (a to správným) nezbytnosti využití opravných prostředků a tedy žaloby proti tomuto (odvolacímu) rozhodnutí. Jak to tedy je?

Výčet konkrétních pochybení by mohl pokračovat, dále se nicméně omezím jen na některé obecnější jevy, které se v práci vyskytují.

Pátá kapitola, v níž by čtenář očekával úvahy *de lege ferenda*, sestává na jedné straně z popisu připravované (v současné době již přijaté a platné) novely shromažďovacího zákona, na straně druhé z výčtu příkladů shromáždění uskutečněných na území hlavního města Prahy v posledních letech. Kapitola však zůstává víceméně v rovině deskripce navrhovaných změn, resp. vybraných příkladů a autorka se jen zcela výjimečně pouští do hlubších právních úvah či formulací vlastních závěrů, což je nepochybně škoda (neboť tématu samotnému patrně rozumí).

Text vykazuje na řadě míst překlepy či gramatické chyby („in concreto“ namísto *in concreto*, „třetí“ namísto *tresty*, „s pochopitelných důvodů“, „dvaceti členné“ atd.), rigorozantka si není jista, zda se citovaný autor jmenoval Grónský (str. 17, 21, 23) či Gronský (jinde), případně se nevyhýbá ani bezobsažným žurnalismům („...v odborné ústavněprávní i ideologické rovině bylo závěrečné období 80. let minulého století již výrazně dále“, str. 23) atd.

Samostatnou výtku by bylo možno adresovat k používání poznámek pod čarou, které je v práci výrazně hypertrofováno. Poznámky pod čarou zde nejsou jen doplňkem hlavního textu, ale tvoří až jakési samostatné dílo s jakýmsi paralelním quasi-vlastním obsahem, který s prací samotnou někdy souzní více, jindy méně. Není výjimkou, že text poznámek pod čarou tvoří až polovinu obsahu celé strany, nebo dokonce výrazně nadpoloviční část (str. 67, 68). Rigorozantka přitom v poznámkách pod čarou uvádí nejen marginálie, které by tam čtenář očekával, ale i některé zcela klíčové informace, které nejen že doplňují, ale dokonce zcela zásadně mění hlavní text. Příkladem může být třeba str. 70, kde autorka hovoří o obligatorním rozpuštění shromáždění, nicméně v poznámce pod čarou č. 191 toto tvrzení ve světle judikatury NSS naopak zcela popírá.

4) Použití zdroje

Z hlediska použitých pramenů lze obecně konstatovat, že práce vychází z jejich reprezentativního množství. Zastoupeny jsou odborné monografie, komentářová literatura, dílčí samostatné články a samozřejmě soudní judikatura.

Bohužel i zde se však objevují některé méně žádoucí prvky. Například historický výklad, jemuž je věnována celá první kapitola, vychází výhradně ze sekundárních (tj. současných) pramenů. Pouze tři použité publikace pocházejí z doby před rokem 1990, přičemž ve všech těchto případech jde o knihy z 80. let 20. století. Autorka nepoužila ani jednu monarchistickou, prvorepublikovou či poúnorovou literaturu, což je zejména u tohoto tématu škoda, neboť k němu takových zdrojů existuje celá řada (za mnohé lze zmínit třeba Slovník československého práva veřejného, který shromažďovací právo samozřejmě neopomíjí, ale i mnohé další).

Podobně třeba znění zahraničních ústav (str. 85-90) autorka čerpá z Klokočkovy a Wagnerové publikace z roku 1997, což lze vzhledem k možnosti změn těchto dokumentů za posledních 20 let považovat za postup – přinejmenším – rizikový.

5) Formální náležitosti

Formální náležitosti práce jsou v zásadě standardní a text v tomto ohledu splňuje předepsané náležitosti. Občasná pochybení formálního charakteru (jako například čísla ISBN uváděná bez pomlček, např. na str. 85 či 86) jsou spíše marginálního charakteru.


6) Závěr

Navzdory výše uvedeným skutečnostem, které se zaměřovaly především na méně příznivé aspekty předložené práce, lze v konečném souhrnu konstatovat, že předložená práce – byť s výhradami – v zásadě splňuje nejzákladnější požadované náležitosti rigorózních prací a lze ji tak DOPORUČIT k obhajobě.

Autorka navzdory některým obsahovým, formálním a metodologickým pochybením prokázala nejen faktickou znalost zpracovávané materie, ale také schopnost jejího odborného zpracování na – alespoň do jisté míry – požadované úrovni.

Jedním z největších nedostatků práce tak zůstává především to, že navzdory autorčiným záměrům se jí ne zcela podařilo do hloubky vystihnout správněprávní rovinu shromažďovacího práva, ale věnovala se především jeho ústavněprávní dimenzi. Toto, stejně jako vše výše uvedené, však může (a mělo by) být předmětem diskuse v rámci ústní části státní rigorózní zkoušky ze správního práva.

V Plzni dne 7. listopadu 2016


JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.
Katedra správního práva FPR ZČU