

# Recenzie a anotácie

**DOMIN, M., BUJŇÁK, V. Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve. Komentár.** Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, 200 s., ISBN 978-80-571-0520-6

Právo pokojne sa zhromažďovať zakotvuje Ústava<sup>1</sup> v čl. 28. Ide o politické právo, a teda o právo zaradované do prvej generácie ľudských práv. Predovšetkým v časoch nedávnej pandémie, spôsobenej ochorením na COVID-19, bolo možné pozorovať obmedzovania tohto politického práva, pričom podmienky obmedzovania boli verejnosťou veľmi diskutovanou témou. Odsek 2 spomínaného čl. 28 Ústavy zakazuje podmieňovanie konania zhromaždenia povolením zo strany orgánu verejnej správy, a zároveň odkazuje na zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve (ďalej aj „zákon o zhromažďovanom práve“), ktorý má upravovať podmienky výkonu tohto práva. Práve zákon o zhromažďovanom práve je komentovaným právnym predpisom autormi recenzovanej publikácie.

Autori publikácie pôsobia na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave na Katedre ústavného práva. Okrem akademickej sféry pôsobí doc. JUDr. Marek Domin, PhD., aj ako externý poradca Ústavného súdu SR a v minulosti pôsobil ako asistent poslanca Národnej rady SR. Mgr. Vincent Bujňák, PhD., má bohaté legislatívne skúsenosti z dlhoročnej spolupráce s koalíčnymi aj opozičnými poslancami Národnej rady SR. Spolupráca týchto dvoch akademikov so skúsenosťami z aplikačnej praxe je preto predpokladom prípravy kvalitnej publikácie v podobe komentára k zákonu.

Účelom recenzovanej publikácie je podľa autorov systematicky, prehľadne a zrozumiteľne komentovať zákon, pričom nemá slúžiť len ako akademické dielo, ale má pomôcť všetkým subjektom, ktoré prichádzajú do styku s aplikáciou tohto zákona. Sú to predovšetkým pracovníci orgánov verejnej moci, avšak i občania,

ktorí sa zaujímajú o problematiku zhromažďovacieho práva, jeho výkonu a prípadnej možnosti jeho obmedzenia.<sup>2</sup> S ohľadom na formálnu i obsahovú stránku recenzovanej publikácie možno konštatovať, že autori cieľ publikácie naplnili.

Z formálneho a obsahového hľadiska možno veľmi pozitívne vnímať uvedenie k zhromažďovaciemu právu vo všeobecnosti, ako aj k zákonu o zhromažďovanom práve. V úvode nechýba ani zhrnutie a prehľad novelizácií zákona o zhromažďovanom práve počas jeho existencie a súčasne vysvetlenie dosahov týchto legislatívnych zmien na zhromažďovacie právo. Okrem toho, že autori v úvode predstavujú teoretické východiská zhromažďovacieho práva, dôvody prijatia komentovaného zákona, ako aj zakotvenie tohto práva prvej generácie v slovenskom právnom poriadku, obdobné uvedenie prinášajú ku každému komentovanému paragrafu, pričom vždy na úvod stručne vysvetlia, čo daná norma upravuje, a až následne sa venujú jednotlivým jej ďalším deleniam s podrobným výkladom. Zvolenie takejto štruktúry je prínosné predovšetkým pre laickú časť verejnosti, pretože autori v týchto úvodoch vysvetľujú i základné ústavnoprávne súvislosti potrebné na pochopenie bližšieho výkladu v ďalších častiach (napr. s. 13 alebo s. 71). Pri výklade jednotlivých ustanovení autori pracujú i s judikátmi najvyšších súdnych inšancií Slovenskej republiky, ako aj zahraničných súdnych orgánov a uvádzajú mnohé zaujímavosti zo zahraničnej judikatúry, ktorá síce na Slovensku nemá záväzný charakter, avšak z pohľadu čitateľa môže byť zaujímavým obohatením či porovnaním vnímania zhromažďovacieho prá-

<sup>2</sup> DOMIN, M., BUJŇÁK, V. *Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2012, s. XI.

<sup>1</sup> Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

va v zahraničí. Príklady uvádzajú i zo slovenskej aplikačnej praxe (napr. s. 151).

Jednou zo situácií z aplikačnej praxe, ktorej sa autori recenzovanej publikácie venujú, je napríklad prípad nezákonného rozhodnutia mesta Veľký Meder o zákaze konania zhromaždenia.<sup>3</sup> Mestskému úradu bolo doručené oznámenie o konaní zhromaždenia pred konkrétnym rodinným domom na mieste Táboorská 53, Veľký Meder. Predpokladaný počet účastníkov zhromaždenia bol 100. Mesto vydalo rozhodnutie, ktorým usporiadanie zhromaždenia zakázalo, okrem iného preto, lebo na danom mieste malo jeho účastníkom hroziť závažné nebezpečenstvo pre ich zdravie. Podľa odôvodnenia rozhodnutia mesta predstavovalo dané miesto ulicu s rodinnými domami, určenú na bývanie, pričom zhromaždenie sa malo konať na ulici, ktorá je určená na premávku. Mesto argumentovalo, že ide o frekventovanú pozemnú komunikáciu, a konkrétne miesto, kde sa zhromaždenie malo konať, sa nachádza v zákrute. Z tohto dôvodu by účastníkom zhromaždenia hrozilo okrem iného aj závažné ohrozenie ich zdravia. Podľa Krajského súdu Trnava mesto neuvyvetlilo a neuviedlo konkrétne skutkové dôvody a okolnosti vysokej frekventovanosti cestnej premávky na uvedenej ulici (napríklad s uvedením možností, prípadne nemožností zabezpečenia obchádzky alebo odklonu motorových vozidiel cez prípadné iné napojené ulice), a neuviedlo ani odhadovaný výskyt zásobovacích motorových vozidiel prechádzajúcich obvykle cez túto ulicu po 16. hodine. Rovnako nebolo v rozhodnutí uvedené, či predmetná ulica predstavuje hlavnú dopravnú tepnu (priemyselné dôvody, husto obývané časti alebo významné objekty verejnej vybavenosti) alebo ide o cestné napojenie na cestnú komunikáciu. Len jednoduché všeobecné konštatovanie o hrozbe závažného nebezpečenstva pre zdravie účastníkov zhromaždenia z dôvodu určenia miesta jeho konania v zákrute na frekventovanej pozemnej komunikácii bolo pre krajský súd nepo-

<sup>3</sup> Dostupné na: [https://www.velkymeder.sk/e\\_download.php?file=data/uredni\\_deska/obsah1173\\_1.pdf&original=rozhodnutie\\_o\\_zakaze\\_zhromazdenia.pdf](https://www.velkymeder.sk/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah1173_1.pdf&original=rozhodnutie_o_zakaze_zhromazdenia.pdf).

stačujúce, a to z pohľadu presvedčivosti rozhodnutia a riadnej úvahy orgánu verejnej správy.<sup>4</sup> Autori recenzovanej publikácie dopĺňajú rozhodnutie Krajského súdu v Trnave o konštatovanie a pripomenutie, že zákaz zhromaždenia je prostriedkom *ultima ratio*, a teda až tým posledným riešením. Ak možno zdravie účastníkov zamýšľaného zhromaždenia efektívne chrániť inak, malo by dostať prednosť takéto riešenie. Obec by najmä mala podľa § 8 ods. 1 zákona o zhromažďovanom práve navrhnúť, aby sa zhromaždenie konalo na inom mieste alebo v inom čase, ak by takýmto presunom bolo riziko závažného nebezpečenstva pre účastníkov eliminované alebo aspoň zmierne. Až v prípade, ak by zvolávateľ návrh obce neakceptoval, možno o zákaze zhromaždenia zo strany obce vôbec uvažovať.<sup>5</sup>

Po preskúmaní rozhodnutia mesta Veľký Meder možno konštatovať, že postup zmienený autormi recenzovanej publikácie, a teda ponúknutie alternatívneho miesta konania zhromaždenia, bol zo strany mesta realizovaný. Napriek tejto aktivite mesta však možno súhlasiť s autormi ako aj s rozhodnutím Krajského súdu v Trnave, že zákaz zhromaždenia nebol v súlade so zákonom o zhromažďovanom práve. Z názvu zhromaždenia možno predpokladať, že toto zhromaždenie bolo na dané miesto zvolané práve za účelom pôsobenia na konkrétnu osobu, resp. osoby. Zmena miesta konania zhromaždenia by teda pre zvolávateľa mohla značne narušiť účel tohto zhromaždenia, prípadne znemožniť jeho plánovaný účinok, a teda pre zvolávateľa je zmena miesta konania zhromaždenia z tohto dôvodu neprijateľná. Druhým dôvodom je argumentácia o frekventovanej pozemnej komunikácii a o mieste konania zhromaždenia v zákrute. Argumentácia o frekventovanej pozemnej komunikácii je, pri najmenšom z pohľadu na mapu mesta Veľký

<sup>4</sup> Uznesenie Krajského súdu Trnava z 10. augusta 2022, sp. zn. 20S/72/2022. In DOMIN, M., BUJŇÁK, V. *Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2012, s. 90.

<sup>5</sup> DOMIN, M., BUJŇÁK, V. *Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2012, s. 90.

Meder, neprípustná, a to z dôvodu, že miesto konania zhromaždenia je možné bez väčších ťažkostí obísť cez okolité ulice. Druhý argument o mieste konania zhromaždenia v zákrute by bol relevantný v prípade, ak by sa na zhromaždení zúčastnilo do dvadsať osôb. Nie je pravdepodobné, aby si vodiči nevšimli zhromaždenie sto osôb, i keď by sa konalo v zákrute. Zároveň si prvá a druhá argumentácia vnútorné odporujú, pretože ak by účastníci zhromaždenia znemožnili premávku na frekventovanej pozemnej komunikácii, z logiky veci by boli viditeľní, a teda miesto konania zhromaždenia v zákrute by nezohrávalo žiadnu rolu.

Autor recenzie si vybral tento príklad ako jeden z mnohých, na ktorých autori recenzovanej publikácie poukazujú na využívanie zhromažďovacieho práva. Príkladov tohto typu je v komentári niekoľko, pričom predovšetkým laickej, no i odbornej verejnosti, tieto príklady z aplikačnej praxe prinášajú lepšiu prehľad a pohľad na správnu aplikáciu noriem zákona o zhromažďovaní práve. Zrozumiteľný popis skutkového stavu a súčasne vysvetlenie judikatúry súdnych orgánov s odkazmi na konkrétne ustanovenia zákona o zhromažďovaní práve však prinášajú pohľad nielen ako normy správne aplikovať, ale poukazujú i na príklady, ako sa normy aplikovať a interpretovať nemajú. To môže byť nápomocné predovšetkým pre pracovníkov orgánov verejnej moci, ktorí prichádzajú do styku s uplatňovaním zhromažďovacieho práva.

Okrem spomenutej práce s príkladmi z aplikačnej praxe je nevyhnutné poznamenať, že autori nepracujú so zákonom o zhromažďovaní práve izolovane, ale vnímajú i súvislosti a prepojenie medzi ním a ostatnými právnymi predpismi. Možné je uviesť okrem Ústavy SR napr. zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbere, zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín, zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, zákon č. 58/2014 Z. z. o výbušnách, výbušných predmetoch a munícii. Na základe uvedených príkladov právnych predpisov, s ktorými autori recenzovanej publikácie

pracovali, možno konštatovať, že autori vnímali súvislosti komentovaného zákona nielen s právnymi predpismi úzko súvisiacimi s komentovaným zákonom, ale naprieč celým právnym poriadkom. Okrem súvislostí s inými právnymi predpismi však autori spomínajú i súvislosť medzi zhromažďovacím právom a inými politickými právami, predovšetkým so slobodou prejavu (s. 5), ale i s výkonom petičného práva (s. 62). Práve súbežný výkon týchto politických práv je predmetom recenzovanej publikácie, čo môže oceniť predovšetkým časť čitateľov aktívne využívajúca niektoré z týchto politických práv, prípadne zamestnanci orgánov verejnej moci, ktorí sa s aplikáciou zhromažďovacieho práva profesionálne stretávajú.

Na záver možno konštatovať, že cieľ autorov systematicky, prehľadne a zrozumiteľne komentovať jednotlivé ustanovenia zákona o zhromažďovaní práve bol splnený. Recenzovaná publikácia prináša okrem interpretácie komentovaného zákona doplnenia o relevantnú judikatúru, ako aj o rôzne príklady z aplikačnej praxe, a to nielen z prostredia slovenskej právnej úpravy, ale i zo zahraničia. Práve príklady zo zahraničia môžu byť pridanou hodnotou ako pre laickú, tak i pre odbornú verejnosť, ktorá v recenzovanej publikácii môže nájsť zhrnutie poznatkov o zhromažďovaní práve. Pre laickú verejnosť možno vidieť pridanú hodnotu predovšetkým vo vysvetlení základných ústavnoprávnych súvislostí nevyhnutných na pochopenie výkladu zákonných ustanovení. Zákon o zhromažďovaní práve je vyjadrením ústavne zakotveného zhromažďovacieho práva. Jeho obmedzenie je prostriedkom *ultima ratio*, ale nie je vylúčené z dôvodu existencie konceptu brániacej sa demokracie na Slovensku. Z tohto dôvodu je nevyhnutné skonštatovať, že recenzovaná publikácia prináša zbraň pre orgány verejnej moci pri ochrane demokracie, no zároveň uľahčuje kontrolu rovnakých orgánov zo strany občanov.

**Samuel Cibik\***

\* Mgr. Samuel Cibik, interný doktorand Ústavu štátu a práva SAV, v. v. i., Bratislava. ORCID 0000-0002-4337-2491.