

Střet práva shromažďovacího s vlastnickým právem

PETR ČERNÝ*

The Conflict of the Right of Assembly and the Right of Property

Summary: *The paper deals with the question of whether property may be used for an assembly without the owner's permission. These problems arise mainly with respect to assemblies taking place at airports, stations or shopping malls, which are owned by a private entity but these premises fulfil public functions. The problem is examined from the perspective of Czech law, the case law of the European Court of Human Rights and German theory and practice, since this issue has been discussed in Germany for several years. The research shows that the right of property is not unlimited and, under specific conditions, an assembly can take place at the property even without the owner's permission.*

Key words: *right of assembly, right of property, European Court of Human Rights, Bundesverfassungsgericht, Constitutional Court of Germany, demonstration*

Zatímco například vztah svobody projevu a práva shromažďovacího je již poměrně dobře vyjasněn judikatorně¹ i teoreticky,² problémem těchto i příštích let je a bude konkurence shromažďovacího práva a práva vlastnického. Ke střetu těchto práv dochází i v privátním, ale veřejnosti přístupném prostoru, jako jsou nákupní centra, nádraží, letiště apod. Při realizaci práva shromažďovacího je využíváno cizího vlastnictví (pozemek, budova), čímž dochází k omezení vlastnického práva. Otázkou je, zda musí vlastník strpět realizaci shromáždění na svém majetku, a pokud ano, tak za jakých podmínek a v jakém rozsahu. Zatímco v Německu je již několik let věnována této otázce velká pozornost,³ v České republice se jedná spíše o sporadické příspěvky,

věnující se především užívání veřejného majetku (pozemních komunikací apod.).⁴

1. Je vždy nutný souhlas vlastníka?

Může tomu být tak i proto, že ustanovení § 5 odst. 4 ShrZ (VersG⁵ podobné ustanovení neobsahuje) říká, že: „Má-li se shromáždění konat pod širým nebem mimo veřejná prostranství, je svolavatel povinen k oznámení přiložit písemný souhlas toho, kdo je vlastníkem, případně uživatelem pozemku.“⁶

Veřejným prostranstvím se dle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, rozumí všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání,

* Autor je pedagogem na Fakultě sociálně ekonomické, Univerzity Jana Evangelisty Purkyně a soudcem správního úseku Krajského soudu v Ústí nad Labem. E-mail: petr.cerny@ujep.cz.

¹ Rozsudky EShP ve věci Stankov a Sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku ze dne 2. 10. 2001, stížnost č. 29221/95 a č. 29225/95; ve věci Yilmaz a Kiliç proti Turecku ze dne 17. 7. 2008, stížnost č. 68514/01; ve věci Animal Defenders International proti Spojenému království ze dne 22. 4. 2013, stížnost č. 48876/08; ve věci Alexejev proti Rusku ze dne 21. 10. 2010, stížnosti č. 4916/07, 25924/08, 14599/09. Nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2015, II. ÚS 164/2015; ze dne 15. 3. 2005, I. ÚS 367/03; ze dne 3. 2. 2015, II. ÚS 2051/14; ze dne 20. 5. 2014, IV. ÚS 1511/13; ze dne 11. 6. 2018, I. ÚS 4022/17. Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 7 As 48/2012; ze dne 18. 5. 2017, sp. zn. 9 As 33/2017; ze dne 30. 10. 2012, sp. zn. 2 As 104/2012.

² ČERNÝ, P., LEHKÁ, M. *Zákon o právu shromažďovacím*. Praha: C. H. Beck, 2., přepracované vydání, 2017; FILIP, J. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 4, str. 618–637; GERİCKE, J. 30 Jahre Brokdorf – Beschluss. *Versammlungsrecht quo vadis? Öffentliche Verwaltung*, 2016, č. 22, str. 948; JAMBOROVÁ, K., POTMĚŠIL, J. *Zákon o právu shromažďovacím, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2019; WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Lištna základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2012.

³ FISCHER-LESCANO, A., MAURER, A. Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006, č. 20, str. 1394; FRAU, R. Versammlungsfreiheit und Privateigentum. *Rechtswissenschaft*, 2016, č. 4, str. 625; KERSTEN, J., MEINEL, F. Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen. *Juristen Zeitung*, 2007, č. 23, str. 1127; Papier, H. J. Aktuelle Probleme des Versammlungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2016, č. 22, str. 1417; PROTHMANN, M. *Die Wahl des Versammlungsortes*. Berlin: Duncker Humblot, 2013; SCHMIDT, R. *Besonderes Verwaltungsrecht II., Polizei- und Ordnungsrecht, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Versammlungsrecht*. Grasberg bei Bremen: Rolf Schmidt GmbH, 2007, str. 381–383.

⁴ JAMBOROVÁ, K. Výkon práva shromažďovacího na pozemních komunikacích. *Právní rozhledy*, 2012, č. 23–24; BALOUNOVÁ, J. Veřejné užívání versus shromažďovací právo. *Právní rozhledy*, 2019, č. 13–14, str. 496; nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16.

⁵ VersG – německý zákon o shromažďování ze dne 24. 7. 1953 (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, Versammlungsgesetz BGBI. I., str. 1789).

⁶ Blíže k výkladu § 5 odst. 4 ShrZ viz ČERNÝ, P., LEHKÁ, M. *Zákon o právu shromažďovacím*. Praha: C. H. Beck, 2., přepracované vydání, 2017, str. 82–87.

a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Pozemní komunikace ve smyslu § 2 PozKom⁷ spadají také pod pojem veřejné prostranství a lze je považovat podle charakteru buď za ulice a chodníky, nebo za jiné prostory. Klíčovým znakem veřejného prostranství je jeho přístupnost veřejnosti, nikoliv to, zda je v soukromém vlastnictví nebo je-li skutečně veřejností užíván. Vedle pojmu veřejná prostranství je třeba odlišovat pojem veřejná místa (čl. 19 odst. 2 LPS),⁸ což je kategorie širší, zahrnující v sobě nejen veřejná prostranství, ale i místa, která neslouží k obecnému užívání, avšak byla za účelem realizace práva shromažďovacího otevřena veřejnosti.

Dle stávajícího pojetí ShrZ⁹ platí, že pokud účastníkům shromáždění nehrozí závažné nebezpečí pro jejich zdraví nebo není naplněn jiný z důvodů zákazu shromáždění [srov. zejména § 10 odst. 2 písm. a) a odst. 3 ShrZ], jsou oprávněni užívat nejen chodníky, ale i vozovky či jiné plochy, po nichž se mohou přemísťovat, neboť jde o obecné užívání pozemních komunikací¹⁰ (srov. § 19 PozKom).¹¹ Požadování povolení silničního úřadu k použití pozemních komunikací shromážděním by odporovalo ustanovení § 1 odst. 3 ShrZ, které uvádí, že ke konání shromáždění není třeba povolení orgánu veřejné moci.¹² K tomu NSS konstatoval, že ShrZ předpokládá shromáždění i formou průvodu po komunikaci (i po vozovce) a za tímto účelem stanoví povinnosti svolavatelé zajistit řádný průběh shromáždění pomocí pořadatelu, popř. policie, pokud pro konání shromáždění je současně nutné i omezení dopravy.¹³

Zatímco v českém prostředí nebyla v historii závažným problémem možnost průchodu shromáždění po komunikacích (silnicích, cestách apod.), jinak tomu bylo v Anglii, kde byly v průběhu historie všechny pozemky a cesty na nich v soukromém vlastnictví a žhavou právní otázkou v průběhu posledních staletí bylo, zda má vlastník povinnost nechat projít po svém pozemku shromáždění, které mu z nějakého důvodu vadí. V Anglii tak bylo ještě před právem shromažďovacím, jak ho známe v dnešní podobě, vytvořeno

a užíváno právo průchodu (right to passage), které ukládalo povinnost vlastníkově snést určitou míru obtěžování spočívající v průchodu shromáždění.¹⁴

Uvedené ustanovení § 5 odst. 4 ShrZ však řeší jen část možných střetů vlastnického práva a práva shromažďovacího.

Obecně lze problém střetu těchto dvou práv rozdělit na několik velkých okruhů vztahících se k místu shromáždění. Za prvé je to přístup shromáždění na veřejná místa (vlastněná osobou státem, obcí či krajem),¹⁵ za druhé přístup na místa v soukromém vlastnictví a za třetí přístup na místa v soukromém vlastnictví, kde je sice vlastníkem právnická osoba soukromého práva, avšak s podílem osoby veřejného práva (např. podíl obce v soukromých společnostech vlastnicích obchodní dům, nádraží atd.).

2. Evropský soud pro lidská práva

K těmto střetům měl možnost se, byť sporadicky, vyjádřit i ESLP. V případě Appleby proti Spojenému království¹⁶ stěžovatelé namítali, že nemohli uspořádat shromáždění v městském nákupním centru, patřícím soukromé osobě. Uvedené centrum nejdříve postavila právnická osoba zřízená městem, která následně převedla centrum do soukromých rukou. Stěžovatelé namítali, že nákupní centrum není jen centrem koupě zboží, ale i společenským centrem, kde se lidé setkávají, a má řadu dalších funkcí. ESLP v daném případě zohlednil, že centrum je vyznačováno na mapách jako městské centrum poskytující řadu dalších služeb a podílející se na kulturním a společenském životě města. ESLP konstatoval, že vzhledem k demografickému, společenskému, ekonomickému i technologickému vývoji může vzniknout pozitivní závazek státu prosadit realizaci shromažďovacího práva i vůči soukromému subjektu, zvláště pokud se jedná o soukromý subjekt nějakým způsobem spojený s veřejnou institucí. Nicméně v daném případě měl za to, že stěžovatelé měli dostatek příležitostí realizovat své

⁷ PozKom – zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁸ ČERNÝ, P., LEHKÁ, M. *Zákon o právu shromažďovacím*. Praha: C. H. Beck, 2., přepracované vydání, 2017, str. 82.

⁹ ShrZ – zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

¹⁰ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16.

¹¹ Jako jistou zvláštnost shromažďovacího práva v Evropě lze zmínit francouzskou právní úpravu, kde jsou zakázána stacionární shromáždění na silnicích, což znamená, že se shromáždění musí po silnicích pouze přesouvat, dle PETERS, A., LEY I. *The freedom of peaceful assembly in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2016, str. 292.

¹² Obdobně MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 287.

¹³ Srov. rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2007, č. j. 5 As 26/2007-86.

¹⁴ Podrobně VORSPAN, R. „Freedom of Assembly“ and the Right to Passage in Modern English Legal History, Fordham University School of Law, 1997, dostupné na https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1207&context=faculty_scholarship

¹⁵ K okupaci veřejných prostranství viz ČERNÝ, P. Některé otázky shromažďovacího práva v kontextu německé právní úpravy. *Právní rozhledy*, č. 8/2018.

¹⁶ Rozsudek Appleby proti Spojenému království ze dne 6. 5. 2003, stížnost č. 44306/98.

shromažďovací právo, aniž by omezovali soukromé vlastnictví, neboť mohli demonstrovat (zřídit si informační stánek) u vchodů centra, na jeho ochozech či se mohli domluvit s jednotlivými obchodníky uvnitř centra, rovněž mohli své shromáždění pořádat ve starém městském centru, a proto zde ESLP neshledal pozitivní závazek státu a porušení čl. 11 EÚLP.

K tomuto rozsudku se kriticky staví slovenský autor J. Svák,¹⁷ který poukazuje na vývoj společnosti a reálnou privatizaci řady veřejných služeb dosud zajišťovaných státem, např. dopravu, poštu, dodávky energie, zdravotnictví. Klade si otázku, zda by mělo za této situace převažovat vlastnické právo nad ostatními právy a zda by neměl stát zajišťovat spravedlivou rovnováhu těchto práv. V tomto případě nebylo pochyb, že prostory byly zřízeny z veřejných prostředků a i po převodu do soukromých rukou plnily funkci kvazi veřejného prostoru (*forum publicum*). Dle J. Sváka byly v tomto projektu, který byl novostavbou krátce v soukromých rukou, přítomny veřejné peníze i veřejné zájmy. Lokalizováno bylo v centru, v blízkosti veřejných institucí. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé nezasahovali do chodu centra a nerušili obchodní aktivity, neshledává rozhodnutí ESLP správné. Nelze dle jeho názoru přijmout stanovisko, že se státní orgány zbaví privatizací své odpovědnosti za zajišťování základních lidských práv a svobod. V současných podmínkách je dle jeho názoru již neudržitelný názor, že soukromý vlastník může neomezeně kohokoliv vykázat ze svého pozemku. Tomuto názoru konvenují další případy (viz níže).

Případ Appleby proti Spojenému království se již v judikatuře ESLP etabloval a tvoří základ k dalším úvahám ESLP ve vztahu ke shromažďovacímu právu.¹⁸ Jako základní myšlenka prezentovaná v obecných narativních judikatury ESLP je závěr, že čl. 11 EÚLP nevyžaduje automatické vytvoření práva na vstup do soukromého vlastnictví nebo dokonce nutně na veškerý majetek ve veřejném vlastnictví, jako jsou například vládní úřady a ministerstva.

V tomto ohledu je zajímavý nedávný případ Tuskia a další proti Gruzii,¹⁹ ve kterém

šlo o shromáždění uvnitř univerzity v Tbilisi. Během sporné reformy vzdělávání došlo ze strany pedagogů a dalších osob k pořádání mítinků a různých shromáždění za účelem diskuse a kritiky této reformy. Některá shromáždění byla policií na žádost rektora rozehnána. Stěžovatelé tvrdili, že univerzita není soukromým vlastnictvím, a proto byl stát povinován jejich shromáždění chránit, zvláště za situace, kdy většina stěžovatelů měla právo být v areálu univerzity jako zaměstnanci. ESLP k obecným úvahám o užití místa shromáždění uvedl, že na jedné straně je součástí práva na shromáždění vybrat si místo, čas a způsob shromáždění, na druhou stranu nezakládá automaticky právo na přístup na soukromé vlastnictví a ani na neomezený přístup do veřejného vlastnictví. Konkrétně v případě zvážil, že zde nebyly zjištěny násilné úmysly demonstrantů, a proto toto shromáždění spadalo pod čl. 11 EÚLP. Nicméně v průběhu shromáždění, které trvalo několik hodin, došlo k výraznému zásahu do chodu univerzity a blokaci její činnosti. Vzhledem k této okolnosti a také tomu, že demonstrantům bylo umožněno v dostatečném rozsahu demonstrovat a tím splnit účel shromáždění, jímž bylo obrátit pozornost k chystané reformě, dospěl ESLP k závěru, že následné ukončení shromáždění policií bylo přiměřené, a nikoliv v rozporu s čl. 11 ve světle čl. 10 EÚLP (svoboda projevu).

3. Německý přístup k omezení práva vlastnického

Významným příspěvkem do diskuse ke střetu vlastnického a shromažďovacího práva byla v Německu dvě rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, a to tzv. případy „Fraport“²⁰ a „Bierdosen-Flashmob“.²¹

V případě Fraport chtěla svolavatelka uspořádat demonstraci v prostorách letiště ve Frankfurtu nad Mohanem. Toto letiště bylo provozováno soukromou společností Fraport AG, ve které ovšem mělo dohromady většinový podíl město Frankfurt nad Mohanem, země Hessensko a Spolková republika Německo.²² V budovách letiště byla kombinována s leteckou infrastrukturou další infrastruktura,

¹⁷ SVÁK, J. *Ochrana lidských práv v troch sväzkoch*. III. sväzok. Žilina: Eurokodex, 2011, str. 263.

¹⁸ Např. rozsudky ESLP ve věci Verein gegen Tierfabriken Schweiz proti Švýcarsku ze dne 30. 6. 2009, stížnost č. 37772/02; Women On Waves a další proti Portugalsku ze dne 3. 2. 2009, stížnost č. 31276/05; ve věci Remuszko proti Polsku ze dne 16. 7. 2013, stížnost č. 1562/10.

¹⁹ Rozsudek ESLP ve věci Tuskia a další proti Gruzii ze dne 11. 1. 2019, stížnost č. 14237/07.

²⁰ Rozsudek Spolkového ústavního soudu (BVerfG) ze dne 22. 2. 2011, 1 BvR 699/06.

²¹ Rozsudek Spolkového ústavního soudu (BVerfG) ze dne 18. 7. 2015, 1 BvQ 25/15.

²² Právě to, zda má nebo nemá veřejná instituce v soukromé společnosti většinu, vidí J. H. Papier jako jednu ze základních podmínek pro možnost zásahu do práva vlastnického, srov. PAPIER, H. J. Aktuelle Probleme des Versammlungsrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2016, č. 22, str. 1422.

tvořená restauracemi, obchody a podobnými zařízeními. Demonstrace byla společností Fraport AG zakázána a svolavatelka nebyla úspěšná ani před civilními soudy. Spolkový ústavní soud však dal svolavatelce za pravdu. Uvedl, že právo uvedené v čl. 8 odst. 1 GG (právo shromažďovací) obsahuje právo na volbu místa shromáždění. Toto právo ovšem nejde tak daleko, aby umožňovalo neomezený přístup, neboť článek 8 odst. 1 GG zasahuje jen do míst, která jsou otevřena pro obecný veřejný provoz. Veřejný provoz není tam, kde je přístup individuálně kontrolován a omezen na jednotlivé, konkrétní účely. V takových prostorech, kde je umožněna i veřejná komunikace, se nemůže stát vzdát své povinnosti chránit komunikační svobody. Právě to byl případ uvedeného letiště, neboť bylo užíváno i jako místo rozhovorů, nákupů a gastroprovozu, a to i pro necestující hosty. Tam, kde se může zdržovat nositel základního práva, může vyjadřovat i své mínění.

V případě Bierdosen-Flashmob²³ mělo být shromáždění konáno na jednom náměstí v Pasově. Shromáždění účastníci měli společně vyprázdnit (vylít) plechovky od piva a tím upozornit na postupnou ztrátu svobod a privatizaci veřejného prostoru. Celá akce měla trvat asi 15 minut. Toto shromáždění mělo proběhnout v části náměstí, kde byly kavárny a restaurace, a toto místo bylo vlastněno soukromou společností. Tato společnost si shromáždění nepřála a svolavatel ho zakázala. Svolavatel nenašel oporu u civilních soudů, ale až u Spolkového ústavního soudu. Ten ve svých úvahách vyšel z tezí prezentovaných již v případě Fraport. I zde vzal Spolkový ústavní soud v úvahu, že prostor byl využíván rovněž ke komunikaci, shromáždění mělo trvat krátkou dobu, bylo plánováno jako stacionární a svolavatel měl zajištěn úklid po shromáždění.

V reakci na toto rozhodnutí R. Frau²⁴ upozorňuje na to, že u místa shromáždění musí být zvažována jeho sociální funkce.²⁵ Podobně jako J. Svák (shora) upozorňuje na to, že došlo ke změnám ve společnosti a jako veřejné prostory začíná být více než v minulosti

využíván soukromý majetek. Další změnou, kterou vyvolaly zmíněné rozsudky Fraport a Bierdosen-Flashmob, je to, že soukromoprávní normy a normy ochrany vlastnického práva musí být vykládány ústavněkonformně s ohledem na existenci práva na shromažďování.²⁶ Přitom je však kriticky upozorňováno, že vlastnické právo není žádné nižší právo (s nižší hodnotou) než právo shromažďovací, kterému by neměla být dáována automaticky přednost, ačkoliv se to tak zdá z judikatury Spolkového ústavního soudu.²⁷

Německo je společně s Maďarskem zařazováno mezi státy, které velmi rozšířily právo shromažďovací i do prostor poskytnutých veřejnému přístupu a jsou tak umístěny na jedné straně pomyslné škály přístupu ke shromažďovacímu právu. Většina ostatních evropských států zůstává spíše u toho, že nelze realizovat shromáždění na soukromém vlastnictví.²⁸

Rozsah tohoto přístupu demonstruje případ protidemonstrace na hřbitově v Drážďanech.²⁹ Ačkoliv bylo v rozporu s řádem hřbitova pořádat jakékoliv demonstrace, optikou Spolkového ústavního soudu bylo nutno učinit výjimku v případě protidemonstrace proti vzpomínkovému setkání na oběti druhé světové války, které se toho dne konalo. Jednalo se o shromáždění, ke kterému zaujaly protidemonstranté negativní postoj, a tento chtěli na hřbitově vyjádřit, na což měli podle Spolkového ústavního soudu právo. V takovém případě byla jejich protidemonstrace přípustná, ačkoliv jinak by nebylo možné shromáždění na hřbitově konat.

Německá doktrína na jedné straně stále uvádí, že z čl. 8 GG nevyplývá právo na shromáždění na cizím pozemku nebo v cizích prostorech a vlastník není povinen své vlastnictví k realizaci shromáždění poskytnout.³⁰ Na druhou stranu je však ohledně volby místa shromáždění dnes již poměrně stabilní názor, že volba místa se řídí účelem shromáždění a možnosti volby jsou dosti široké. Pozornosti shromáždění se dostává nejvíce v místech, kde je onen problém přítomen. Zároveň se v německém prostředí diskutuje vyzařování

²³ Flashmob je velmi krátké a rychlé shromáždění nebo vystoupení, které je svoláno prostřednictvím internetu (např. Facebooku) a nemusí být organizováno za účelem něco vyjádřit (např. polštářová bitva); nejen v Německu jde o používanou formu akce a státy k němu přistupují různě. Problém je zejména rychlost, s jakou se shromáždění organizuje a realizuje, včetně těžko předvídatelného počtu účastníků. Pokud shromáždění trvá doslova pár minut, je možnost reakce orgánů veřejné moci dosti omezená, byť samozřejmě ani nemusí být jakákoliv reakce potřebná; k tomu srov. PETERS, A., LEY I. *The freedom of peaceful assembly in Europe*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2016, str. 18, 282–283.

²⁴ FRAU, R. *Versammlungsfreiheit und Privateigentum*. *Rechtswissenschaft*, 2016, č. 4, str. 634.

²⁵ Obdobně MANGOLDT, H., KLEIN, F., STARCK, CH. *Kommentar zum Grundgesetz*. München: Franz Vahlen, 2010, str. 839.

²⁶ PROTHMANN, M. *Die Wahl des Versammlungsortes*. Berlin: Duncker Humblot, 2013, str. 201.

²⁷ FRAU, R. *Versammlungsfreiheit und Privateigentum*, *Rechtswissenschaft*, 2016, č. 4, str. 644–645.

²⁸ PETERS, A., LEY I. *The freedom of peaceful assembly in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2016, str. 286–287.

²⁹ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 20. 6. 2014, 1 BvR 980/13.

³⁰ JARASS, D. H., PIEROTH, B. *Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland*. Komenntar. München: C. H. Beck, 2006, str. 256; MANGOLDT, H., KLEIN, F., STARCK, CH. *Kommentar zum Grundgesetz*. München: Franz Vahlen, 2010, str. 839.

shromažďovacího práva do dalších práva a svobod.³¹ Jinými slovy jde o vliv shromažďovacího práva na třetí osoby, které vědomě nechtějí mít se shromážděním nic společného. Netýká se to jen osob, které ve svých domovech musí být přítomny shromáždění (viz případ *Vona vs. Maďarsko*³²), ale právě i vlastníků, jejichž majetek je užíván ke shromáždění.

R. Frau³³ navrhuje, aby při střetu zmiňovaných práv bylo směřováno ke kompromisu. Pokud lze shromáždění realizovat například na přístupové (veřejné) cestě k objektu, který je předmětem kritiky shromáždění a je v soukromém vlastnictví, mělo by být shromáždění pořádáno na této cestě. Možnost volby místa shromáždění tedy není neomezená a z nutnosti vázanosti místa shromáždění na veřejnou přístupnost dovozuje H. J. Papier,³⁴ že je tak vyloučeno konání shromáždění například v budovách správních úřadů, ve veřejných koupalištích či v nemocnicích, neboť nejsou otevřeny veřejnému provozu bez dalšího.

V Rakousku existuje podobný přístup ke střetu vlastnického práva s právem shromažďovacím. Již v roce 1994 se řešil případ obsazení staveniště elektrárny demonstranty. Vrchní soud³⁵ dospěl k podobnému závěru, jaký je uveden shora, a to že je třeba zvažovat jak zájmy demonstrantů na realizaci shromažďovacího práva, tak vlastnická práva společnosti provozující elektrárnu. Tento názor byl ovšem (hlavně ve své době) podroben kritice, neboť shromáždění, které tímto způsobem zasahuje třetí osoby, těžko může být považováno za pokojné (bez násilí), a proto by takovému shromáždění neměla být poskytována ústavněprávní ochrana.³⁶

4. Obsazení budovy demonstranty

V české praxi se vyskytla otázka, jak nakládat se shromážděním, které úmyslně obsadí cizí budovu (squatting). Základní otázkou je, zda takováto akce je shromážděním a pod jakou právní úpravu spadá. Uvedená akce spočívá v tom, že osoby demonstrativně obsadí opuštěné budovy, vyvěsí na nich politická prohlášení či dokonce v nich konají podpurné akce a odmítají obsazenou budovu, třeba i prostřednictvím pasivní resistance, opustit. Zde

evidentně nejde o prostý squatting spočívající v získání bydlení v opuštěných nemovitostech, ale zároveň o občansky angažované postoje prezentované navenek.

Jedním z prostředků, jak udržet obsazenou nemovitost, bývá prohlášení jejích nových obyvatel za účastníky shromáždění, kteří svou akcí demonstrují za nějaké společensky závažné téma. Předně je důležité poukázat na to, že ústavní ochrany požívají pouze pokojná shromáždění, jestliže je při vniknutí do budovy používáno násilí (vylomení zámků apod.), nelze tuto akci subsumovat pod ústavní ochranu práva shromažďovacího, neboť se nejedná o pokojné shromáždění, i kdyby se uvnitř konala veřejnosti přístupná akce za aprobovaným účelem ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 ShrZ.

Jedním z nejznámějších případů v České republice je obsazení vily Milada v Praze, která se stala po obsazení i jakýmsi kulturním centrem, avšak po několika letech byla tato nemovitost vyklizena a squatující osoby vykázány. V červnu roku 2012, u příležitosti třetího výročí vystěhování vily Milada, vniklo několik desítek osob balkónovými dveřmi v prvním patře do tohoto objektu, kde se věnovaly produkci a poslechu hudby až do příjezdu policie. K výzvám policie odmítly objekt opustit a vyvěsily transparent s heslem „3 roky a dost, Milada“. Poté byla policie po neúspěšném vyjednávání nucena vniknout násilím dovnitř a akci ukončit.

Z pohledu shromažďovacího práva je zajímavé, že tato akce nebyla definována jako shromáždění, neboť zde absentoval jednotící prvek shromážděných, kteří vystupovali jako jednotlivci jednajících sami za sebe, sami squatěři akcentovali zábavný charakter akce a v neposlední řadě používali násilí jak ke vniknutí do budovy, tak k udržení nemovitosti.

Nejvyšší správní soud³⁷ k jednání těchto osob mimo jiné uvedl, že: „...i když obvykle se politická a jiná shromáždění konají na veřejně přístupných místech, rozhodně nelze vyloučit, aby se shromáždění konalo i jinde. Nasvědčuje tomu jak judikatura Evropského soudu pro lidská práva (srov. výše citovaný rozsudek *Cissé* proti Francii, kde se účastníci shromáždili v kostele), tak i česká historická zkušenost (připomenout lze tzv. bytové

³¹ MANGOLDT, H., KLEIN, F., STARCK, CH. *Kommentar zum Grundgesetz*. München: Franz Vahlen, 2010, str. 838.

³² Rozsudek ESLP ve věci *Vona vs. Maďarsko* ze dne 9. 7. 2013, stížnost č. 35943/10.

³³ FRAU, R. *Versammlungsfreiheit und Privateigentum*. *Rechtswissenschaft*, 2016, č. 4, str. 650.

³⁴ PAPIER, H. J. *Aktuelle Probleme des Versammlungsrecht*. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2016, č. 22, str. 1419.

³⁵ Rozsudek Vrchního soudu (Obersgerichtshof) ze dne 25. 5. 1994, sp. zn. 3 Ob 501/94.

³⁶ STELZER, M. *Stand und Perspektiven des Grundrechtsschutzes*, in 75 Jahre Bundesverfassung. *Festschrift aus Anlaß des 75. Jahrestages der Beschlussfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz*. Wien: Verlag Österreich, 1997; Öhlinger, T. *Verfassungsrecht*. Wien: WUV-Universitätsverlag, 2009, str. 412.

³⁷ Rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016-79, odst. 31, 32.

semináře konané disidenty v době komunistického režimu před rokem 1989 a sloužící k výměně politických a filozofických názorů mezi jejich účastníky). V těchto případech však vždy šlo o prostor, který sice nebyl plně veřejně přístupný, avšak shromáždění se zde konalo s vědomím a souhlasem jeho vlastníka, resp. oprávněného uživatele. Představit si lze jistě i situaci, kdy účastníci shromáždění s ohledem na neexistenci jiného vhodného prostoru nebo s ohledem na poselství celé akce zvolí jako místo konání shromáždění i bez vědomí majitele nebo s jeho strpěním např. soukromý pozemek či zchátralý objekt, který je však fakticky komukoliv volně přístupný. Jak ale správně poukázal městský soud, v tomto případě je situace odlišná, neboť skupina účastníků akce FOOD NOT BOMBS po skončení této akce bez konzultace s vlastníkem obsadila svévolně objekt, který byl v době konání akce podle svědeckých výpovědí zajištěn proti násilnému vniknutí. K obsazení objektu museli překonat řadu fyzických překážek – pomocí žebříku pronikli na balkon vily, zde vypáchili mříž a probourali otvor vedoucí dovnitř ... V demokratické společnosti je těžko možné akceptovat a soudně chránit jako výkon shromažďovacího práva pokus prosadit své názory a hodnoty silou bez ohledu na práva jiných osob.“

Ve vztahu k okupaci budov jako formy shromáždění je často zmiňován shora uvedený rozsudek ESLP ve věci Cissé proti Francii.³⁸ V tomto případě však šlo o velmi specifickou situaci, kdy se souhlasem církevních autorit francouzští imigranti obsadili a dlouhodobě obývali francouzský kostel, aby upozornili na nepřiměřeně přísné francouzské imigrační zákony a dožadovali se jejich změny. Po zhoršení hygienické situace bylo toto shromáždění zákrokem francouzské policie rozpuštěno, což ESLP shledal jako legitimní důvod ukončení shromáždění.

5. Závěrem

Můžeme tedy konstatovat, že shromáždění může být konáno i uvnitř budovy (např.

nádraží, obchodního centra) a výjimečně i proti vůli vlastníka, pokud poskytl svůj majetek k užívání veřejnosti bez omezení vstupu. Zásadní roli hraje také to, zda oním vlastníkem je, byť zprostředkovaně, veřejná instituce nebo nikoliv. Shromažďovací právo automaticky neopravňuje k užití nebo dokonce okupaci cizího vlastnictví, neboť záleží na tom, jakého charakteru toto vlastnictví je a kdo je jeho vlastníkem.

Je nutno vždy zvážit, zda měli demonstranté možnost efektivně své shromáždění realizovat i jinde. Shromáždění je účinné (efektivní), jestliže jsou názory jím prezentované projevovány v místě, kterého se problém týká. Je zřejmé, že jiný efekt bude mít shromáždění proti stavbě dálnice na staveništi nebo v jeho blízkosti a jiný v městském parku. Avšak ani tento aspekt nemůže vždy převážit nad právem realizovat vlastnická práva nebo provozovat povolenou činnost (stavět, těžit, prodávat apod.). Práva shromažďovacího rovněž nelze zneužívat k blokování kritizované činnosti.³⁹ Pokud je shromáždění rozpuštěno, základní úvahou při posuzování přiměřenosti rozpuštění shromáždění, které porušovalo právo vlastnické, je to, zda měli demonstranti příležitost se prostřednictvím shromáždění vyjádřit a vyslat veřejnému mínění svou zprávu, nebo zda jejich právo shromažďovací bylo udušeno hned v zárodku.

Je zřejmé, že v některých případech musí vlastnické právo ustoupit a není ve své podstatě neomezené, avšak kdy se tak má stát, není dosud komplexně a uspokojivě vyřešeno. Jestliže na základě shora uvedeného připustíme, že je možno omezovat soukromé vlastnictví i prostřednictvím realizace práva shromažďovacího, a to i v ryze soukromých prostorech (jako je nákupní centrum), mělo by být v legislativě zakotveno právo na náhradu škody (na státu nebo jiném subjektu) za omezení vlastnického práva při realizaci jiných práv a svobod nad míru obvyklou.

³⁸ Rozsudek ESLP Cissé proti Francii, ze dne 9. 4. 2002, stížnost č. 51346/99.

³⁹ Například se mohou demonstranté rozhodnout zlikvidovat podnikatele tím, že budou před jeho provozovnou konat permanentní shromáždění, které bude blokovat přístup zákazníků nebo je bude odstrašovat. To ovšem není realizace, ale zneužití shromažďovacího práva.