

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti **Mgr. P. B.**, zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2021 č. j. 1 As 426/2019-32 a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2019 č. j. 11 A 17/2019-53, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení, takto:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2021 č. j. 1 As 426/2019 - 32 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2019 č. j. 11 A 17/2019 -53 bylo porušeno základní právo stěžovatele pokojně se shromažďovat dle čl. 19 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jeho právo na ochranu soukromí a na informační sebeurčení dle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Tato rozhodnutí se proto ruší.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel se domáhá zrušení v záhlaví označených rozsudků Městského soudu v Praze (dále také „městský soud“) a Nejvyššího správního soudu, protože jimi mělo být porušeno zejména jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a v důsledku toho i jeho právo na ochranu soukromí a na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny.

2. Ústavní soud z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaných spisů Městského soudu v Praze sp. zn. 11 A 17/2019 a Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 426/2019 zjistil následující. Stěžovatel v červnu 2018 cestoval do obce Louka u Litvínova za účelem účasti na několikadenní společenské akci. Ihned po svém příjezdu do obce byl stěžovatel v prostorách vlakového nádraží hlídkou Policie České republiky (dále jen „policie“) vyzván, aby prokázal svou totožnost (konkrétní formulace výzvy není z materiálů dostupných Ústavnímu soudu zřejmá). Stěžovatel výzvě vyhověl a současně se ptal na její důvody. Policie svůj postup odůvodnila odkazem na ustanovení § 63 odst. 2 písm. l) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“). Toto ustanovení opravňuje policistu vyzvat osobu k prokázání totožnosti „při plnění jiného úkolu, je-li to nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti“. Jeden z policistů provádějících ztotožnění kromě odkazu na zmíněné ustanovení dále uvedl, že „je to k zabezpečení bezpečnosti veřejného pořádku, bezpečnosti osob a majetku“, že není

povinen stěžovateli sdělovat, jaký úkol v dané chvíli policie plní, a že se stěžovatel může případně se stížností obrátit na nadřízené (viz záznam zásahu založený ve vyžádaném spise Městského soudu v Praze). Stěžovatel právě popsany zásah policie považoval za nezákonný, a proto se s žalobou na určení nezákonnosti výzvy k prokázání totožnosti a na ochranu před případně trvajícím nezákonnou evidencí zjištěných údajů týkajících se jeho osoby obrátil na městský soud.

3. Městský soud napadeným rozsudkem stěžovatelovu žalobu zamítl, a to především na základě vyjádření žalovaného Ministerstva vnitra. Ministerstvo konkretizovalo důvody ztotožnění stěžovatele. Uvedlo, že onou akcí, již se stěžovatel přijel do obce Louka u Litvínova účastnit, byla akce Klimakemp 2018. Tato akce navazovala na obdobnou akci konanou o rok dříve, během níž docházelo k protiprávnímu jednání ze strany některých účastníků – blokování důlních zařízení v hnědouhelném dole Bílina. Nadto organizátor akce, zapsaný spolek Limity jsme my, v rámci pozvánky na akci Klimakemp 2018 na svém webu otevřeně uváděl, že podobné aktivity spočívající v občanské neposlušnosti budou součástí akce i v roce 2018. Městský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že zákonnost zásahu policie je třeba hodnotit v kontextu těchto skutečností a že si jich měl být stěžovatel vědom, a musel tedy být srozuměn s tím, že vůči němu může dojít k omezujícím zásahům. To vše, ačkoliv se tvrzeně účastnil uvedené akce toliko s cílem navštívit v rámci ní organizované přednášky a řádně oznámenou demonstraci. Jelikož městský soud dospěl k závěru, že výzva k prokázání totožnosti nebyla nezákonná, konstatoval dále, že nezákonná nemůže být ani evidence zjištěných údajů. Městský soud shledal, že policie svůj postup vůči stěžovateli odůvodnila zcela v souladu se zákonem, neboť uvedla konkrétní ustanovení právního předpisu, na jehož základě úkon prováděla, což bylo přiměřené vzniklé situaci.

4. Kasační stížnost stěžovatele Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem zamítl. Ve svém rozhodnutí v podstatě zopakoval argumentaci městského soudu stran rizikovosti akce Klimakemp 2018 s ohledem na průběh jejího předchozího ročníku. Otázce zákonnosti evidence zjištěných údajů ani otázky (ne)dostatečnosti sdělení důvodů postupu policie se Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí nevěnoval.

II. Argumentace účastníků řízení

5. Stěžovatel má za to, že napadenými rozhodnutími bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a jeho právo na ochranu soukromí a na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. V ústavní stížnosti v první řadě tvrdí, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je nepřezkoumatelné, neboť nevypovídá všechny jeho námitky. Nereflektována podle stěžovatele zůstala jeho výtky, že městský soud označil za postačující, jestliže policie výzvu k prokázání totožnosti odůvodnila odkazem na zákonné ustanovení, aniž uvedla konkrétní věcné důvody pod toto ustanovení podřaditelné. Nadto Nejvyšší správní soud nevypověděl ani stěžovatelovu námitku, že zásah policie nebyl nezbytný [srov. § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii, citovaný v bodě 2 tohoto nálezu].

6. Dále stěžovatel uvádí, že důvodnost kontroly totožnosti jakéhokoliv účastníka akce nemůže být dána tím, že někteří účastníci jejího předchozího ročníku se dopustili

přestupku. Nadto pokud už policie vycházela ze zkušeností z předchozího ročníku akce, měla vycházet i ze skutečnosti, že všichni pachatelé tehdejších přestupků byli bez komplikací zadrženi. V tomto kontextu se preventivní kontrola totožnosti blíže neurčeného okruhu osob jeví zcela zbytečná (nikoliv nezbytná). Podle stěžovatele jediným faktickým důsledkem zjišťování totožnosti účastníků akce Klimakemp 2018 byla jejich psychologická disciplinace ze strany policie; stát těmto účastníkům prostřednictvím svého represivního aparátu dal symbolicky najevo, že má průběh akce pod kontrolou, a svým zásahem je stigmatizoval.

7. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřily soudy, jejichž rozhodnutí byla ústavní stížností napadena. Městský soud odkázal na odůvodnění svého rozsudku, aniž se k věci dále vyjádřil. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření nejprve zrekapituloval skutkové okolnosti případu, přičemž zdůraznil, že nesdílí benevolentní pohled stěžovatele na přestupkovou činnost, ke které docházelo na akci Klimakemp 2017, a že se od této činnosti organizátoři akce Klimakemp 2018 nedistancovali, ale nadále se k ní hlásili a účastníky k ní opět vyzývali. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že ačkoliv nijak nezpochybňuje legálnost a jistý společenský přesah akcí Klimakemp jako celku, a nepřehlídí ani historický význam tzv. přímých akcí, pokud jde o vývoj a prosazování ochrany určitých lidských práv, nelze nebrat v potaz také rizika, která byla s tímto druhem akce bezprostředně spjata, jakož ani zákonné povinnosti policie, které jí vůči takovému ohrožení chráněných hodnot jí ukládají v rámci jí svěřených pravomocí vystupovat. Nejvyšší správní soud připomněl, že účastníci akce, jejichž totožnost byla zjišťována, nemuseli být potenciálními pachatelé přestupkové činnosti, ale třeba i jen případnými svědky protiprávního jednání. Závěrem svého vyjádření Nejvyšší správní soud dodal, že ačkoliv hlídka policie při zásahu vůči stěžovateli neuvedla konkrétní věcné důvody svého postupu, sdělila mu, že se může obrátit na její nadřízené, což však stěžovatel neučinil.

8. K vyjádření bylo vyzváno i Ministerstvo vnitra jako žalovaný správní orgán; to se však k věci nevyjádřilo, čímž se vzdalo postavení vedlejšího účastníka v řízení o ústavní stížnosti.

III. Hodnocení Ústavního soudu

9. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Ústavní stížnost je přípustná [§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), *a contrario*], neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky zákona o Ústavním soudu.

10. Stěžovatel má především za to, že výzvou k prokázání totožnosti, která podle něj nebyla učiněna v souladu s § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii, bylo porušeno jeho právo na ochranu soukromí a na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl k prokázání totožnosti vyzván v souvislosti s účastí na hromadné akci, je nicméně třeba projednávaný případ hodnotit i s ohledem na právo pokojně se shromažďovat zakotvené v čl. 19 Listiny, přestože se jej stěžovatel výslovně nedovolává. Ústavní soud není vázán právní kvalifikací, kterou věci přisuzuje stěžovatel

v odůvodnění své ústavní stížnosti [srov. například nálezy sp. zn. III. ÚS 2645/11 ze dne 12. 9. 2013 (N 163/70 SbNU 517), bod 8; všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto nálezu jsou dostupná též z <http://nalus.usoud.cz>].

11. Po posouzení ústavní stížnosti z těchto hledisek dospěl Ústavní soud k závěru, že je důvodná.

A. Obecné principy

a) Právo shromažďovací a nepřipustnost odrazování od jeho výkonu

12. **Právo pokojně se shromažďovat** (dále také „shromažďovací právo“) zaručené čl. 19 odst. 1 Listiny patří k základním pilířům demokratického státu. Jeho uplatňování představuje jednu z hlavních forem aktivní účasti na veřejném životě a **poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky, pročež jej lze chápat i jako kolektivní výkon svobody projevu**. Právě kolektivní aspekt shromáždění může často vystupovat jako podpůrný faktor pro rozprůdění veřejné diskuse a debaty nad věcmi veřejnými, poněvadž někteří jedinci nemají vůli (z různých důvodů) veřejně pronášet a prezentovat své názory individuálně a pokoušet se přesvědčovat ostatní o jejich správnosti. Účast na shromáždění společně s jinými jim však poskytuje možnost, jak se veřejně s určitými názory ztotožnit, vyjádřit jim tak podporu a takto využít svého práva na svobodu projevu [nálezy sp. zn. II. ÚS 164/15 ze dne 5. 5. 2015 (N 88/77 SbNU 285), bod 22].

13. Je to **právě kolektivní aspekt shromažďovacího práva, který aktivní účast na veřejném životě umožňuje i těm, kdo by se z nejrůznějších důvodů obávali vykonávat jiná, individuální a s konkrétní osobou tedy spojitelná politická práva** (svobodu projevu, právo rovného přístupu k veřejným funkcím). To ostatně reflektuje i výklad ustanovení § 7 zákona č. 84/1990, o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 252/2016 Sb. (dále jen „zákon o právu shromažďovacím“). Dle tohoto ustanovení jsou sice účastníci shromáždění povinni si nezakrývat obličej způsobem ztěžujícím či znemožňujícím jejich identifikaci. Nicméně v metodice a praxi je toto ustanovení (které je v komentářové literatuře kritizováno, srov. Černý, P. § 7 – Povinnosti účastníků shromáždění. In: Černý, P., Lehká, M. Zákon o právu shromažďovacím. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 112.) vykládáno nikoliv tak, že totožnost jednotlivých účastníků shromáždění má být známa, ale že musí být její zjištění toliko umožněno, a to nadto pouze v případě, že je ohrožen veřejný pořádek [Jamborová, K., Potměšil, J. Zákon o právu shromažďovacím. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, citováno dle: ASPI (právní informační systém)]. Účastníci shromáždění mají tedy být za určitých okolností ztotožnitelní, nikoliv však již dopředu ztotožnění. Ostatně novelou č. 94/2021 Sb. zákonodárce upřesnil, že umožnit svou identifikaci odhalením obličeje jsou účastníci shromáždění povinni toliko, je-li k tomu z důvodu narušení či ohrožení pokojného průběhu shromáždění vydán pokyn.

14. V demokratické společnosti, tj. společnosti vzkvétající díky pluralitě postojů k věcem veřejným, je význam práva pokojně se shromažďovat dále posílen tím, že k omezení tohoto práva může často dojít jen před zraky veřejnosti (typicky u spontánních, tj. předem neoznamovaných shromáždění), v důsledku čehož je toto právo odolnější vůči plíživému omezování ústavně zaručených práv a svobod. Shromažďovací právo tak může představovat klíčový prostředek pro vyjadřování názorů a pro zachování svobody a

demokracie [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/16 ze dne 27. 6. 2017 (N 110/85 SbNU 793; 282/2017 Sb.), bod 57].

15. **Ústavně zaručené právo pokojně se shromažďovat lze vykonávat jak účastí na shromážděních předem oznámených v souladu s příslušnou podústavní úpravou (viz zejména § 5 zákona o právu shromažďovacím), tak i účastí na shromážděních neoznámených.** Neoznámení shromáždění nemůže být důvodem k jeho rozpuštění (či k jinému zásahu do práva shromažďovacího). Tento závěr, implicitně obsažený již v samotné zákonné úpravě (srov. možnost rozpustit neoznámené shromáždění jen tehdy, bylo-li by jej možno podle zákona zakázat, § 12 odst. 2 zákona o právu shromažďovacím) dlouhodobě zastává i komentářová literatura [Šimíček, V. Čl. 19 – Shromažďovací právo. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, citováno dle: ASPI (právní informační systém); Výborný, Š. Čl. 19 – Právo shromažďovací. In: Husseini, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 600.]. Ústavně chráněná jsou nicméně toliko pokojná shromáždění (srov. znění čl. 19 Listiny). Ochrany tedy naopak nepoživají shromáždění nepokojná, tj. shromáždění zaměřená či projevující se agresivním či dokonce násilnickým způsobem či shromáždění, při nichž v masivní míře dochází k páchání trestné činnosti (srov. obě posledně uvedené citace).

16. Ustanovení čl. 19 odst. 2 Listiny pak stanoví, že na základě zákona lze omezit na veřejných místech konaná shromáždění, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.

17. Z výše uvedeného vyplývá, že zásah do práva pokojně se shromažďovat je přípustný (nepředstavuje porušení tohoto práva), je-li činěn v souladu se zákonem. Takový zákon ovšem musí mít určitou kvalitu; daná právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich základního práva [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/16 ze dne 18. 12. 2018 (N 200/91 SbNU 485; 51/2019 Sb.), bod 93]. Další podmínka, kterou musí přípustný zásah do shromažďovacího práva splňovat, je, aby tento zásah sledoval jeden z legitimních cílů vyjmenovaných v čl. 19 odst. 2 Listiny. Konečně je třeba, aby byl předmětný zásah k naplnění tohoto cíle v demokratické společnosti nezbytný, tj. aby byl ve vztahu k danému cíli přiměřený. Nutnost zachování přiměřenosti (proporcionality) při zásazích do základních práv vyplývá z ústavního pořádku, zejména z čl. 4 Listiny, a byla již dostatečně vymezena judikaturou Ústavního soudu. Podle této judikatury je zásah do základního práva proporcionální sledovanému legitimnímu cíli, pokud splňuje následující tři kritéria: 1) opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle (test vhodnosti); 2) sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva (test potřebnosti); a 3) zásah je přiměřený, tedy závažnost zásahu do základního práva je v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle, neboli oběť přinesená v podobě omezení základního práva se nedostává do nepoměru s užitekem, který omezení přineslo (proporcionalita v užším smyslu) [srov. kromě posledně citovaného nálezu například i nález sp. zn. I. ÚS 1587/15 ze dne 15. 12. 2015 (N 214/79 SbNU 443), bod 27 a další judikaturu tam citovanou].

18. Z judikatury Ústavního soudu pak – krom faktického naplnění všech práv uvedených požadavků pro přípustnost zásahu do základního práva – vyplývá ještě další požadavek, a to že orgán moci veřejné, který zasahuje do základního práva (zde práva pokojně se shromažďovat), musí svůj postup odůvodnit tak, aby ten, do jehož práv je zasahováno, mohl sám seznat přípustnost takového zásahu. Orgány moci veřejné jsou totiž vázány čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. K tomu pak komplementárně působí čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něž mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod; toto ustanovení tak zpřesňuje dopad čl. 2 odst. 2 Listiny na individuální osoby [srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 512/02 ze dne 20. 11. 2002 (N 143/28 SbNU 271)]. Navíc v podmínkách materiálního právního státu je třeba zmíněná ustanovení vykládat nikoliv v tom smyslu, že orgán veřejné moci je oprávněn uplatnit vůči jednotlivci zákonem konstituovanou pravomoc jakýmkoliv způsobem, nýbrž je nutné trvat na tom, že při uplatnění pravomoci je orgán veřejné moci povinen co nejvíce respektovat ochranu základních práv jednotlivce [srov. nálezn sp. zn. IV. ÚS 29/05 ze dne 1. 6. 2005 (N 113/37 SbNU 463)]. Právě z těchto premis Ústavní soud již v minulosti dovodil, že v podmínkách materiálního právního státu musí omezení či narušení autonomní sféry jednotlivce mít jasný a předem seznatelný důvod legitimizující použití takového omezení [nálezn sp. zn. I. ÚS 1835/07 ze dne 18. 11. 2008 (N 196/51 SbNU 375), bod 32]. Jinými slovy, každý zásah do osobní sféry jednotlivce, ať už je činěn v rámci jakéhokoliv postupu státu vůči jednotlivci, musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, respektive důvodem takového omezení, a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán [bod 33 posledně citovaného nálezu; zpřesnění nálezu provedl Ústavní soud ve stanovisku pléna sp. zn. Pl.ÚS-st. 33/11 ze dne 8. 11. 2011 (ST 33/63 SbNU 567; 368/2011 Sb.), kde zdůraznil, že je při omezení osobní sféry jednotlivce potřeba vyloučit zejména svévolný postup orgánu moci veřejné]. Pokud zásah orgánu moci veřejné do základního práva jednotlivce takto ospravedlněn není, představuje nepřipustné omezení (porušení) tohoto práva.

19. Lze shrnout, že do práva pokojně se shromažďovat lze zasáhnout jen tehdy, je-li postupováno v souladu se zákonem, v zájmu naplnění některého z legitimních cílů a ve vztahu k tomuto cíli přiměřeně. Zasahuje-li do shromažďovacího práva orgán moci veřejné, musí svůj postup odůvodnit.

20. Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno též v čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) zdůraznil, že čl. 11 Úmluvy chrání toliko pokojná shromáždění; jeho ochrany nepožívají demonstrace, jejichž organizátoři a účastníci mají násilné úmysly. Současně však jednatelce nepozbývá ochrany čl. 11 Úmluvy v důsledku sporadických výskytů násilí ze strany jiných účastníků shromáždění, zůstávají-li jeho úmysly i jednání pokojné (srov. rozsudek ve věci Frumkin proti Rusku ze dne 5. 1. 2016 č. 74568/12, § 98 a 99). Konkrétněji, za pokojná shromáždění požívající ochrany čl. 11 Úmluvy ESLP v minulosti označil například blokování komunikací zemědělskou technikou za podmínky, kdy tato není užita k ubližování na zdraví (rozsudek ve věci Kudrevičius a další proti Litvě ze dne 15. 10. 2015 č. 37553/05, § 93); protesty v průběhu summitu G8, byť se v době posuzovaného zásahu očekávalo, že se jich budou účastnit extremisté s násilnými úmysly (rozsudek ve věci Schwabe a M. G. proti Německu ze dne 1. 12. 2011 č. 8080/08 a 8577/08, § 104); či obstrukční protest proti kácení stromů ve

veřejném parku (rozsudek ve věci Chernega a ostatní proti Ukrajině ze dne 18. 6. 2019 č. 74768/10, § 8 a 231).

21. Podle ELSP zásah do práva dle čl. 11 Úmluvy představuje nejen naprosté znemožnění shromáždění, ale také jeho omezení v důsledku opatření přijatých před jeho konáním, v jeho průběhu či po něm (výše citovaný rozsudek ve věci Kudrevičius a další proti Litvě, § 100 a judikatura tam citovaná). Do práva pokojně se shromažďovat přitom zasahují i ta opatření, která mají ve vztahu k nositelům tohoto práva v konkrétní situaci tzv. odrazující účinek (*chilling effect*), tedy jim plný výkon práva sice neznemožňují, ovšem odrazují je od něho. Například předchozí nepovolení shromáždění, které ovšem následně bez jakéhokoliv narušení proběhne, představuje zásah do práva dle čl. 11 Úmluvy právě proto, že nevydání příslušného povolení má odrazující účinek jak ve vztahu k reálným, tak i ve vztahu k potenciálním účastníkům shromáždění. Toto nepovolení tedy může představovat porušení práva dle čl. 11 Úmluvy, pokud není učiněno na základě zákona, nesleduje legitimní cíl či není v demokratické společnosti nezbytné (rozsudek ve věci Bączkowski a další proti Polsku ze dne 3. 5. 2007 č. 1543/06, § 67 až 69). Stejně tak mohou nepřijatelné odrazování od výkonu práva dle čl. 11 Úmluvy představovat i následné sankce za účast na pokojném shromáždění (rozsudek ve věci Navalnyy proti Rusku ze dne 15. 11. 2018 č. 29580/12 a další, § 152).

22. K zásadě nepřijatelnosti opatření s tzv. odrazujícím účinkem ve své judikatuře, byť prozatím jen ve vztahu k právu na svobodu projevu, výslovně přihlížel i Ústavní soud [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1586/09 ze dne 6. 3. 2012 (N 43/64 SbNU 491), bod 44; či nález sp. zn. I. ÚS 2617/15 ze dne 5. 9. 2016 (N 162/82 SbNU 539), bod 116]. Porušení práva zaručeného Listinou v důsledku porušení této zásady nicméně dosud nekonstatoval [srov. případ stěžovatele, který byl pokutou nucen k podání vysvětlení v souvislosti s tím, že v průběhu řádně oznámeného shromáždění na pozemní komunikaci umístil zvukové reproduktory, v němž Ústavní soud dospěl k závěru o porušení vlastnického práva stěžovatele, aniž však hodnotil odrazující účinek pokuty na výkon práva shromažďovacího; nález sp. zn. I. ÚS 1849/08 ze dne 18. 2. 2010 (N 30/56 SbNU 339), body 26 a 27].

23. Na druhou stranu Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 3647/10 ze dne 2. 6. 2011 (N 106/61 SbNU 589) označil za bezprostředně aplikovatelný čl. 3 odst. 3 Listiny, který stanoví, že nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod (v uvedené věci byla stěžovatelka sankciována – v podobě ponechání ve vazbě – výhradně za to, že udržovala korespondenční styk s osobami, jež se orgánům činným v trestním řízení jevily jako problematické). Z toho je zřejmé, že ani samotný výkon shromažďovacího práva nemůže být sankcionován nepřijatelným zásahem do jiných základních práv.

24. Lze shrnout, že **k zásahu do práva pokojně se shromažďovat může dojít nejen znemožněním shromáždění, ale také jeho omezením v důsledku opatření přijatých před jeho konáním, v jeho průběhu či po něm. Při hodnocení takových opatření z hlediska jejich způsobilosti zasáhnout do práva pokojně se shromažďovat je třeba přihlížet k zásadě nepřijatelnosti tzv. odrazujícího účinku.** Pokud opatření uplatňovaná vůči jednotlivcům proto, že hodlají vykonat, vykonávají či vykonali své shromažďovací právo, jim způsobují újmu na jiných právech, ocitají se rovněž v rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny.

25. **V případě, že kterýkoli orgán veřejné moci svým nezákonným či jinak ústavně nekonformním (nesledujícím legitimní cíl či k tomuto cíli nepřiměřeným) postupem působí tak, aby jednotlivce odradil od realizace jeho politického práva či svobody, ať už svobody projevu chráněné čl. 17 Listiny, či práva pokojně se shromažďovat dle čl. 19 Listiny, jedná se zpravidla o porušení tohoto práva.**

b) K právu na ochranu soukromí a na informační sebeurčení a možnosti jeho omezení

26. Právo na nerušený soukromý život požívá v liberálních demokratických státech zcela zvláštní respekt a ochranu, neboť zajištění autonomní sféry jednotlivce je nejspolehlivější zárukou individuální nezávislosti a lidské svobody [nález sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009 (N 232/55 SbNU 181), bod 19]. Právo na respekt k soukromému životu zahrnuje vedle tradičního vymezení soukromí v jeho prostorové dimenzi (ochrana obydlí v širším slova smyslu) a v souvislosti s autonomní existencí a veřejnou mocí nerušenou tvorbou sociálních vztahů (v manželství, v rodině, ve společnosti) i garanci sebeurčení ve smyslu zásadního rozhodování jednotlivce o sobě samém [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10 ze dne 22. 3. 2011 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.), bod 29]. Soukromý život tak obsáhne nejen *internum*, nýbrž i *externum*, které se vztahuje k obchodním, pracovním nebo i sociálním aktivitám [nález sp. zn. I. ÚS 1586/09 ze dne 6. 3. 2012 (N 43/64 SbNU 491), bod 27]. Funkcí práva na respekt k soukromému životu je zajistit prostor pro rozvoj a realizaci individuální autonomní osobnosti, tj. zajistit prostor svobody jednotlivce (srov. výše již citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 29).

27. Právo na nerušený soukromý život obecně chrání možnost jednotlivce žít svůj život bez nepřiměřených zásahů a narušení, přičemž v základech tohoto práva je koncept svobody ve smyslu „být nechán na pokoji“, tedy existence soukromé zóny, do které by neměl nikdo vstupovat či zasahovat [srov. nález sp. zn. I. ÚS 1587/15 ze dne 15. 12. 2015 (N 214/79 SbNU 443), bod 26].

28. V Listině není právo na respekt k soukromému životu (dále také „právo na soukromí“) garantováno v jednom všezahrnujícím článku [jako je tomu v čl. 8 Úmluvy]. Ochrana soukromé sféry jednotlivce je v Listině rozložena a doplňována dalšími aspekty práva na soukromí, deklarovanými na různých místech Listiny. Nicméně při výkladu jednotlivých základních práv garantovaných Listinou, která jsou zachycením práva na soukromí v jeho různých dimenzích, je nezbytné respektovat účel obecně chápaného a dynamicky se vyvíjejícího práva na soukromí jako takového [srov. výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 31].

29. Právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života výslovně zakotvuje čl. 10 odst. 2 Listiny. Toto ustanovení kromě rodinného života chrání především autonomní rozhodování jedince o jeho osobní fyzické či psychické integritě (Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 284). K porušení základního práva dle čl. 10 odst. 2 Listiny dojde, pokud je jedinci toto autonomní rozhodování znemožněno.

30. Součástí práva na soukromí je i právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda vůbec a případně v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným

subjektům. Jde o aspekt práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení, výslovně garantovaný čl. 10 odst. 3 Listiny (srov. výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 29 a judikaturu tam zmíněnou). Právo na informační sebeurčení přitom zahrnuje též právo na ochranu před sledováním, hlídáním a pronásledováním především ze strany veřejné moci i ve veřejném prostoru či na veřejně přístupných místech (Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 284).

31. K zásahu do základního práva na informační sebeurčení dojde, pokud je jedinci znemožněno autonomně rozhodovat o tom, co a jak o něm bude známo, tedy pokud je mu znemožněno realizovat rozhodnutí týkající se jeho soukromého a rodinného života (někde bydlet, s někým utvářet vazby atp.) bez vědomí subjektů, kterým je tento jedinec nezamýšlel sdělovat. Porušení práva na soukromí a na informační sebeurčení dle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny v minulosti Ústavní soud konstatoval například v případě, kdy soudce pro účely trestního řízení udělil souhlas se zpřístupněním zdravotnické dokumentace v neomezeném rozsahu, ačkoliv to vzhledem k povaze skutečností prověřovaných v rámci trestního řízení nebylo nutné [nález sp. zn. II. ÚS 2499/14 ze dne 10. 3. 2015 (N 55/76 SbNU 761), bod 26].

32. Ačkoliv Listina výslovně neuvádí, kdy a jak lze právo na soukromí a na informační sebeurčení ve smyslu jejího čl. 10 omezit (na rozdíl od práva pokojně se shromažďovat, srov. bod 16 tohoto nálezu), nelze ani toto právo považovat za neomezitelné. Právo na soukromí a na informační sebeurčení lze nicméně omezit pouze za účelem ochrany jiných základních práv či ústavně aprobovaných veřejných zájmů [výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 37]. Stejně jako je tomu u práva shromažďovacího, rovněž zásah do práva na soukromí a na informační sebeurčení, má-li být přípustný, musí mít zákonný podklad, přičemž daná právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí [srov. nález sp. zn. II. ÚS 502/2000 ze dne 22. 1. 2001 (N 11/21 SbNU 83)]. Dále musí předmětný zásah sledovat legitimní cíl (tedy ochranu jiných základních práv či ústavně aprobovaných veřejných zájmů) a být ve vztahu přiměřenosti (proporcionality) k danému cíli (srov. bod 17 tohoto nálezu). Dále musí jít o zásah ospravedlněný konkrétní skutečností, respektive důvodem omezení základního práva, a nikoliv provedený pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán (srov. bod 18 tohoto nálezu).

33. Právo na soukromí se uplatňuje ve více sférách, a to ve sféře soukromé a sociální, přičemž druhou z nich lze dále dělit na sféru společenskou, občanskou a profesionální. Zatímco v sociální sféře neplatí naprosté informační sebeurčení, neboť se v ní mohou vyskytovat fakta, která mohou být předmětem oprávněného veřejného zájmu, ve sféře soukromé naprosté informační sebeurčení zpravidla platí [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 23/05 ze dne 17. 7. 2007 (N 111/46 SbNU 41), body 33 až 35]. Vnější okraj sociální sféry jednotlivce pak tvoří tzv. veřejná sféra. Pravdivé informace z této veřejné sféry lze šířit prakticky bez omezení; k zásahu do práva na soukromí a na informační sebeurčení tak zde zpravidla vůbec nedochází (srov. bod 36 právě citovaného nálezu). Při hodnocení přítomnosti, a popřípadě i přípustnosti zásahu do práva na soukromí a na informační sebeurčení je tedy podstatné to, kdo konkrétně je v dané situaci jeho nositelem a do jaké sféry tohoto nositele předmětná informace spadá. Uvedené hledisko je součástí hodnocení existence zásahu, legitimacy zásahem sledovaného cíle a přiměřenosti zásahu.

c) Podmínky přípustnosti zásahu do práva pokojně se shromažďovat a práva na soukromí a na informační sebeurčení výzvou k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii

34. Úkolem policie je zejména chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek a předcházet trestné činnosti (srov. § 2 zákona o policii). Ochrana práv a svobod druhých, zajišťování veřejného pořádku a předcházení zločinnosti jsou přitom ústavně aprobovanými veřejnými zájmy, jejichž naplnění může představovat legitimní cíl zásahu do základních práv [srov. například nález sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247; 355/2008 Sb.), bod 23; nebo výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 20 a judikatura tam uvedená].

35. Jedním z oprávnění, která zákon policii k naplnění jejích úkolů svěřuje, je i oprávnění vyzvat jednotlivce k prokázání jeho totožnosti. To je však možné pouze za taxativně stanovených podmínek obsažených v § 63 odst. 2 písm. a) až k) zákona o policii, tedy například je-li dotyčný podezřelý ze spáchání trestného činu či přestupku, požadují-li se od něj vysvětlení, odpovídá-li popisu hledané nebo pohřešované osoby či zdržuje-li se v blízkosti místa, kde došlo ke spáchání trestného činu nebo přestupku.

36. Ustanovení § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii opravňuje policistu vyzvat osobu k prokázání totožnosti i při plnění jiného než v předchozích písmenech konkretizovaného úkolu, je-li to nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti. Uvedené účely představují ústavně aprobované veřejné zájmy, jejichž naplnění může představovat legitimní cíl omezení základního práva. Prostřednictvím požadavku nezbytnosti výzvy k prokázání totožnosti vzhledem ke sledovaným legitimním cílům navíc předmětné ustanovení ve své podstatě zdůrazňuje též požadavek proporcionality takového postupu (jeho vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti). Zodpovězení otázky, zda byla výzva k prokázání totožnosti učiněna v souladu se zákonem, tedy v sobě už zahrnuje i posouzení její přiměřenosti ve vztahu k zasaženým základním právům.

37. Výzvou k prokázání totožnosti zpravidla jednotlivci (kromě nevýznamného časového zdržení) nebude znemožněno realizovat autonomní rozhodnutí týkající se jeho soukromého života, ovšem téměř vždy (je-li výzva učiněna při realizaci rozhodnutí, která dotyčný jedinec dosud orgánům veřejné moci neoznámil) mu bude znemožněno realizovat je bez vědomí orgánů veřejné moci (policie). Výzva k prokázání totožnosti tak zpravidla představuje zásah do práva na soukromí a na informační sebeurčení, jehož součástí je právě i možnost nebýt nikým, tím spíše představitelem státu, sledován, nebýt objektem shromažďování informací o svém životě, žít v skrytu a nepozorován.

38. V závislosti na okolnostech, při nichž policie jednotlivce k prokázání jeho totožnosti vyzývá, pak může postup policie představovat zásah i do jiných základních práv dotyčného. Je-li například výzva učiněna v souvislosti s účastí ztotožňovaného na pokojném shromáždění (k pokojnosti shromáždění srov. body 15 a 20 tohoto nálezu), může představovat zásah do práva shromažďovacího, pokud v jejím důsledku ztotožňovaný může mít pocit, že je od účasti na daném shromáždění odrazován.

39. V posuzovaném případě došlo k zásahu do práv stěžovatele na základě § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii. Je tedy třeba především zhodnotit, zda dané ustanovení

vyhovuje požadavkům na zákonný podklad pro omezení základního práva, tedy zda je přesné a zřetelné ve svých formulacích a dostatečně předvídatelné, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovalo dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí (srov. bod 17 tohoto nálezu). Dotčené ustanovení je totiž formulováno poměrně široce a v podstatě umožňuje policistovi vyzvat kohokoliv k prokázání totožnosti při plnění úkolů policie, je-li to k plnění těchto úkolů nezbytné [viz částečný formulační překryv úkolů policie dle § 2 a znění § 63 odst. 2 písm. 1) zákona o policii]. Jakkoliv jsou úkoly policie vymezeny ne zcela určitými pojmy jako veřejný pořádek či široce jako ochrana osob a majetku a předcházení trestné činnosti, nelze toto vymezení označit za nepředvídatelné v tom smyslu, že by si pod nimi běžná osoba nedokázala představit konkrétní situace, v nichž bude mít policie povinnost své úkoly plnit. Nadto předmětné ustanovení zakotvuje požadavek nezbytnosti prokazování totožnosti vzhledem k plnění úkolů policie, což představuje pojistku proti jeho svévolné aplikaci; je totiž tudíž nutné, aby v každém jednotlivém případě byly zkoumány konkrétní okolnosti výzvy, včetně toho, v jaké situaci a vůči jaké konkrétní osobě byla učiněna. Vždy je samozřejmě také třeba, aby existoval konkrétní důvod legitimizující výzvu k prokázání totožnosti, respektive aby bylo jasné, k ochraně jakého konkrétního veřejného zájmu je identifikace osoby nezbytná. Předmětné ustanovení § 63 odst. 2 písm. 1) zákona o policii nelze brát jako sběrnou klauzuli, pod kterou se vejde jakákoliv situace a výzva k prokázání totožnosti kohokoli kdekoli. Při popsání ústavně konformním chápání dotčeného ustanovení lze uzavřít, že toto ustanovení může sloužit jako zákonný podklad omezení základních práv.

40. Lze doplnit, že obdobné požadavky na zákonný podklad omezení základního práva pokojně se shromažďovat a práva na soukromý život vyplývají také z čl. 11 a čl. 8 Úmluvy. Rovněž ESLP vyžaduje, aby právní norma, na jejímž základě dochází k zásahu do těchto práv, byla přístupná a předvídatelná. Mimoto ve vnitrostátním právu musí existovat možnost právní ochrany proti svévolným zásahům orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou. Nelze ani připustit, aby byl zákonný prostor pro uvážení poskytnutý výkonné moci v oblastech ovlivňujících základní práva formulován jako neomezená moc; zákon tedy musí rozsah jakékoli takové diskreční pravomoci svěřené příslušným orgánům a způsob jejího výkonu formulovat dostatečně jasně a s ohledem na legitimní cíl dotčeného opatření, tak aby byla jednotlivci poskytnuta odpovídající ochrana před svévolným zásahem (srov. výše citovaný rozsudek ve věci Chernega a ostatní proti Ukrajině, § 218; a rozsudek ve věci Vig proti Maďarsku ze dne 14. 1. 2021 č. 59648/13, § 51).

41. ESLP se k opatřením souvisejícím s policejními kontrolami v minulosti vyjádřil například v případech Gillan a Quinton proti Spojenému království (rozsudek ze dne 12. 1. 2010 č. 4158/05) a Vig proti Maďarsku (citováno výše). V prvním případě ESLP hodnotil zákon, dle něž mohla policie ve vymezeném území zastavit a na místě prohledat kohokoliv, a to za účelem zjištění, zda má dotčený u sebe předměty, které by mohly být užity v souvislosti s terorismem. Policie tak mohla postupovat, ať už měla, či neměla podezření, že dotčená osoba takové předměty má. Takovou právní úpravu ESLP označil ve světle Úmluvy za nevyhovující, neboť neobsahovala požadavek nezbytnosti předmětného zásahu, a mohla tak být (a dle statistických údajů skutečně byla) nadužívána (srov. § 83 a 84 rozsudku ve věci Gillan a Quinton proti Spojenému království). V druhém případě ESLP posuzoval zákon, který policii umožňoval na základě vydaného opatření o tzv. rozšířené kontrole v určité oblasti zjišťovat totožnost všech tam přítomných osob a na místě je prohledat. Při vydávání daného opatření ani při samotné kontrole nebylo dle

zákonu třeba dodržet požadavek nezbytnosti (přiměřenosti), a proto zásah policie učiněný v rámci jedné z těchto rozšířených kontrol ESLP označil za rozporný s požadavkem zákonnosti ve smyslu Úmluvy, a tedy porušující čl. 8 Úmluvy (srov. § 56 a 61 rozsudku ve věci Vig proti Maďarsku).

42. Na rozdíl od právních úprav v popsáných případech obsahuje § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii výslovný požadavek nezbytnosti zásahu, a i v tomto ohledu tedy odpovídá Úmluvě. Vedle toho je ovšem ještě zapotřebí vždy zkoumat, zda v konkrétním případě zásah sledoval legitimní cíl a byl nezbytný v demokratické společnosti.

d) Odůvodnění zásahu do práva pokojně se shromažďovat a do práva na soukromí a na informační sebeurčení ze strany policie jako další podmínka přípustnosti tohoto zásahu

43. Jak již bylo výše připomenuto (viz bod 18 tohoto nálezu a judikatura tam citovaná), z ústavního pořádku, krom požadavků stran zákonného podkladu pro zásah do základních práv a stran jeho legitimního cíle, vyplývá také požadavek na odůvodnění postupu orgánu moci veřejné, kterým je do základního práva zasahováno. Odůvodnění musí být takové, aby ten, do jehož práv je zasahováno, mohl sám seznat přípustnost zásahu. Tento ústavněprávní princip, odvozený zejména z čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny, se promítá i do zákona o policii, který mezi základní povinnosti policistů řadí i povinnost poučovací. Podle § 13 zákona o policii je tak policista povinen před provedením úkonu poučit osobu dotčenou úkonem o právních důvodech provedení úkonu. Pouze brání-li takovému (předchozímu) poučení povaha a okolnosti úkonu, nemusí jej policista poskytnout; v tom případě ale zajistí poučení ihned, jakmile to okolnosti dovolí.

44. Citované ustanovení zákona o policii je třeba vykládat právě s ohledem na nutnost vyloučit svévolné užití zákonem konstituované pravomoci orgánu moci veřejné, zvláště je-li jejím užitím zasahováno do osobní sféry jednotlivce. Řádné poučení tak především nelze redukovat na pouhé označení právního předpisu či jeho ustanovení, na jehož základě se úkon provádí; to nepostačuje. Nelze totiž bez dalšího předpokládat, že si osoba, do jejíž osobní sféry je úkonem zasahováno, pod tímto označením dokáže představit, co policii k postupu vůči ní vedlo, a nebude postup policie považovat za svévolný, ale legitimní. Přitom právě to, tedy poučení osoby do takové míry, aby byla schopna seznat důvod legitimizující omezení jejích práv a jednat v přesvědčení o přípustnosti tohoto omezení, by mělo být cílem policie při každém jejím úkonu.

45. Právě proto nedostačuje ani poučení, které se sice neomezí jen na označení příslušného právního předpisu či jeho ustanovení, ale spočívá v pouhé citaci nebo parafrázi dané právní normy (aniž taková citace či parafráze v konkrétním případě postačuje k seznání důvodů pro omezení práv dotčené osoby). Při výzvě k prokázání totožnosti tak policie svou poučovací povinností, interpretovanou ústavně konformním způsobem, nesplní, uvede-li například, že jednotlivce vyzývá k prokázání totožnosti, protože je podezřelý ze spáchání přestupku, aniž mu stručně sdělí, v čem má tento přestupek spočívat. Stejně tak nelze užít ani povšechného odkazu na nezbytnost zajištění ochrany bezpečnosti osob a majetku a veřejného pořádku, jelikož ani takové odůvodnění není způsobilé vyvrátit případné podezření, že policie vůči ztotožňované osobě využívá svá formální oprávnění bezdůvodně, tj. šikanózním způsobem. Teprve až alespoň stručné vysvětlení povahy ohrožení bezpečnosti osob a majetku či veřejného pořádku ztotožňovanému jednotlivci umožní nabýt důvěru v legitimitu postupu policie. Povinnost

odůvodnění výzvy k prokázání totožnosti je též nástrojem proti možné libovůli a svévoli. Není-li policista ochoten seznatelně vysvětlit důvody svého zákroku, naznačuje to, že tyto důvody buď neexistují, nebo by sdělení skutečných důvodů výzvy odhalovalo jejich rozpor se zákonnými a ústavními požadavky.

46. Povinnost policisty mít a objasnit konkrétní důvod pro zjišťování totožnosti jednotlivce ostatně stanovil i zákonodárce, který by jistě v § 63 odst. 2 zákona o policii neuváděl taxativní výčet situací, kdy je policista oprávněn vyzvat jednotlivce k prokázání totožnosti, kdyby zamýšlel policii oprávnit k tomu, aby tuto výzvu učinila, kdykoliv uzná za vhodné, tedy libovolně. A právě proto, aby bylo zřejmé, že policie jednotlivce k prokázání totožnosti nevyzývá, protože se jí to zkrátka „hodí“, ale že tak skutečně činí z jednoho ze zákonem taxativně stanovených důvodů, je třeba tento důvod vztáhnout na konkrétní okolnosti prováděného ztotožnění a ztotožňované osobě jej náležitě (byť nikoli nutně obsáhle) vysvětlit. Toto vysvětlení musí být konkrétní a odpovídat konkrétním okolnostem případu, nepostačí jen parafráze obecné zákonné úpravy ani odkaz na nadřízenou osobu, jíž se dotčený jednotlivce může na odůvodnění posléze „doptat“.

B. Aplikace obecných principů na projednávaný případ

47. Prizmatem všech právě popsaných ústavněprávních principů a požadavků je nyní třeba posoudit předložený případ stěžovatele. Nejdříve je namístě ověřit, zda bylo vůbec zasazeno do stěžovatelových základních práv (práva pokojně se shromažďovat dle čl. 19 Listiny a práva na soukromí a na informační sebeurčení dle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny), tedy zda výzva k prokázání totožnosti mohla stěžovatele odradit od účasti na pokojném shromáždění a zda byly výzvou k prokázání totožnosti zjištěny informace, které sám stěžovatel nezamýšlel orgánům veřejné moci sdělovat. Následně bude posuzováno, zda byl stěžovatel k prokázání své totožnosti vyzván v souladu s § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii, respektive zda tato výzva sledovala legitimní cíl a byla vzhledem k němu přiměřená (tj. byla vhodná, potřebná a proporcionální v užším smyslu) a zda policie splnila též podmínku náležitého poučení stěžovatele o důvodu svého postupu v souladu s § 13 zákona o policii (interpretovaným shora popsaným ústavně konformním způsobem, zejména s ohledem na čl. 4 odst. 1 Listiny).

48. Stěžovatel byl policií k prokázání své totožnosti vyzván poté, co vystoupil z vlaku v obci Louka u Litvínova, kde se v tu dobu konala veřejně přístupná akce Klimakemp 2018. Stěžovatel měl, dle svých slov, v úmyslu navštívit v rámci akce organizované přednášky a řádně oznámenou demonstraci. Dle přesvědčení Ministerstva vnitra, které vystupovalo v řízení před správními soudy jako žalovaný subjekt, bylo možné předpokládat, že v rámci akce dojde k protiprávnímu blokování důlních zařízení v hnědouhelném dole Bílina. Pro posouzení toho, zda byl stěžovatel chráněn čl. 19 Listiny, ovšem není podstatné, zda byla akce předem oznámena (neoznámení shromáždění nemůže být samo o sobě důvodem k zásahu do základních práv jeho účastníků, srov. bod 15 tohoto nálezu), ani zda v jejím průběhu mělo docházet k protiprávní činnosti (i protiprávní postupy účastníků shromáždění mohou být v rámci shromážďovacího práva chráněny, srov. příklady a judikaturu ESLP v bodě 20 tohoto nálezu). Podstatné je pouze to, zda akce byla shromážděním pokojným. Nic nenasvědčuje tomu, že by akce pokojným shromážděním nebyla, tedy že by v jejím průběhu mělo docházet k (podněcování) násilí či k masivnímu páchání trestné činnosti. Ani vniknutí na soukromý pozemek a několikahodinové blokování důlních zařízení pouhou přítomností osob bez dalšího za takové aktivity podle Ústavního soudu označit nelze.

49. Nadto nelze odhlédnout od toho, že k blokování důlních zařízení v roce 2017 nedošlo a v roce 2018 ani nemělo dojít samoúčelně; veřejně deklarovaným cílem pokojné blokády bylo vyjádřit nesouhlas s prolomením limitů těžby hnědého uhlí v dole Bílina a podnítit zásadní debatu o změnách klimatu a problémech s nimi souvisejících. Blokáda důlních zařízení tedy byla vědomým porušením právních předpisů apelujícím na obecný zájem, konkrétně zájem na příznivém životním prostředí [Listinou v článku 35 odst. 1 dokonce každému garantovaný jako právo, jehož esenciálním jádrem je závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka; srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 (124/2021 Sb.), bod 89]. Stručněji, blokáda byla aktem tzv. občanské neposlušnosti [srov. definici tohoto pojmu v Smart, B. *Defining Civil Disobedience*. In: Hugo, A. B. (ed.). *Civil Disobedience in Focus*. London: Routledge, 1991, s. 189-211; citovanou v Kozák, J. *Občanská neposlušnost z perspektivy práva a právní teorie*. Právník, 2013, č. 4, s. 361-376, poznámka pod čarou č. 12].

50. Nicméně, jak již bylo uvedeno, ani skutečnost, že v průběhu shromáždění dochází k tzv. občanské neposlušnosti, ještě sama o sobě neznamená, že má být tomuto shromáždění, jakožto nepokojnému, odejmuta ústavní ochrana. Nelze tedy dospět k závěru, že by bylo možno takové shromáždění na veřejných místech omezit za jiných, než ústavním pořádkem (Listinou) stanovených podmínek. Stále je tedy třeba dbát, aby případné omezení takového shromáždění bylo stanoveno zákonem a bylo v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.

51. Shrnuto ještě jinak, ústavní pořádek shromáždění konaná za účelem ochrany životního prostředí zpod své ochrany nevyjímá, byť by v jejich rámci docházelo k vědomému porušování právních předpisů za účelem upozornění na ohrožení obecného zájmu (tedy k občanské neposlušnosti). Do základních práv účastníků takového shromáždění tedy lze zasáhnout jen na základě zákona, při sledování legitimního cíle a je-li to k naplnění tohoto cíle nezbytné.

52. Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel svou účastí na akci Klimakemp 2018 vykonával své základní právo pokojně se shromažďovat. Nyní je na místě posoudit, zda výzva k prokázání totožnosti představovala zásah do tohoto jeho práva. Ústavní soud má za to, že tomu tak bylo, neboť výzva měla ve vztahu k výkonu stěžovatelova shromažďovacího práva nepochybně odrazující účinek. Ústavní soud připomíná, že záměrem akce, v souvislosti s níž byl stěžovatel vyzván k prokázání své totožnosti, bylo, krátce shrnuto, projevit nesouhlas se státní politikou určování limitů pro těžbu uhlí. Přitom lze mít za to, že pokud je kolektivně projevován názor spočívající v kritice státu, pak postup státního orgánu (policie), který potenciálně může vést k evidenci osob zastávajících takový „protistátní“ názor, může působit směrem k odrazení od takového projevu daného názoru, tedy od využití práva pokojně se shromažďovat.

53. Ústavní soud si je samozřejmě vědom toho, že právní řád zakotvuje četné záruky s cílem zabránit zneužití informací zjišťovaných orgány moci veřejné. Ve vztahu k policii jsou takovou zárukou především ustanovení hlavy III. zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, a § 60 a § 79 a násl. zákona o policii. Z § 63 zákona o policii mimoto nelze dovodit, že by důsledkem výzvy k prokázání totožnosti mělo automaticky být zjištění (zapsání) informací o místě a čase výskytu ztotožňované osoby, a nikoliv jen

ověření (přečtení) informací o této osobě již v minulosti zjištěných a uložených v zákonem vyjmenovaných evidencích (srov. § 66 zákona o policii). Nelze proto bez dalšího usuzovat, že k vytváření seznamů osob zastávajících názory kritické vůči státní politice opravdu dochází či že je tato informace ve vztahu k daným osobám státem jakkoliv používána.

54. Na druhou stranu při přijetí teze, že ztotožňování osob spočívá toliko v přečtení, a nikoliv v zapsání určitých údajů, nelze rozumět tomu, jak by takové ztotožňování mohlo napomoci k předcházení protiprávní činnosti či ke snadnějšímu nalezení jejích případných pachatelů. Bylo by proto zcela logické, pokud by se účastníci akce domnívali, že se v důsledku ztotožnění ve spojení s účastí na Klimakempu, lapidárně řečeno, dostali na nějaký seznam. A právě v tomto spočíval odrazující účinek, který mohla mít výzva k prokázání totožnosti na účastníky Klimakempu, včetně stěžovatele. Namítaný postup policie, zjišťující totožnost osob v souvislosti s konáním akce Klimakemp 2018, tak lze označit za opatření s odrazujícím účinkem vůči výkonu shromažďovacího práva účastníků akce, a tudíž zasahující do stěžovatelova práva pokojně se shromažďovat.

55. Co se týče přítomnosti zásahu do práva na soukromí a na informační sebeurčení, Ústavní soud konstatuje následující. Nebylo zjištěno, že by stěžovatel patřil mezi svolavatele v rámci Klimakempu 2018 konané, předem oznámené demonstrace, ani že by jinak předem orgánům moci veřejné sděloval své autonomní rozhodnutí účastnit se předmětné akce. Policii tedy před ztotožněním stěžovatele nebylo známo, kdo stěžovatel je, stejně jako jí ani nebyla známa informace o jeho pohybu na daném místě a v souvislosti s danou akcí. Ačkoliv se stěžovatel nacházel na veřejně přístupném místě (vlakovém nádraží) v souvislosti s účastí na veřejné akci, tyto informace nebyly veřejně známé a orgány moci veřejné s nimi nedisponovaly již před tím, než je zjistily napadenou policejní výzvou k prokázání totožnosti. Tato výzva tudíž představovala zásah do stěžovatelova základního práva na soukromí a na informační sebeurčení.

56. Zásah do práva stěžovatele pokojně se shromažďovat a do jeho práva na soukromí a na informační sebeurčení byl formálně odůvodněn odkazem na zákonné ustanovení, které je obecně způsobilé být zákonným pokladem omezení základního práva (viz body 39 až 42 tohoto nálezu). Ústavní soud nicméně shledal, že tato výzva nebyla učiněna zcela v souladu se zákonným podkladem [§ 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii], neboť nebyla nezbytná.

57. Policie stěžovatele k prokázání totožnosti vyzvala, dle slov zasahujícího příslušníka, s cílem zabezpečit veřejný pořádek, osoby a majetek; v řízení před správními soudy žalované Ministerstvo vnitra ještě upřesnilo, že šlo o snahu předejít opakování protiprávního jednání, kterého se dopustili někteří účastníci předchozího ročníku akce a ke kterému byli dle pozvánky zveřejněné na webových stránkách pořadatele vyzýváni i účastníci aktuálního ročníku Klimakempu. Protiprávní jednání některých účastníků předchozího ročníku akce Klimakemp spočívalo v tom, že vnikli na soukromý pozemek a svými těly po dobu několika hodin blokovali důlní zařízení v hnědouhelném dole Bílina. Výzva k prokázání totožnosti tedy sledovala legitimní cíl, a to naplnění ústavně aprobovaného veřejného zájmu na ochraně práv a svobod druhých (zde zejména obchodních zájmů majitelů dolu Bílina) a zajišťování veřejného pořádku (v tomto případě v okolí dolu Bílina).

58. K dosažení tohoto cíle byl napadený zásah i teoreticky vhodný, tedy způsobilý jej dosáhnout. Lze si představit, že ti z účastníků akce Klimakemp 2018, kteří by hypoteticky měli v úmyslu dopustit se protiprávního jednání, mohli být bezprostředním kontaktem s policií a s ním související ztrátou anonymity od tohoto úmyslu odrazení.

59. Výzva k prokázání totožnosti stěžovatele však nebyla k naplnění určeného legitimního cíle potřebná, neboť tohoto cíle bylo možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do stěžovatelova základního práva pokojně se shromažďovat a do jeho práva na soukromí a na informační sebeurčení. Zamýšlela-li policie dát najevo, že má průběh akce Klimakemp 2018 pod kontrolou a je připravena předejít případnému protiprávnímu jednání účastníků této akce či na něj reagovat, mohla tak, a snad i účinněji, učinit jinými prostředky bez vyzývání stěžovatele k prokázání totožnosti. Tak příkladmo k tomu mohla sloužit samotná přítomnost příslušníků policie na relevantních místech, například tam, odkud bylo možné uskutečnit průnik nepovolaných osob do dolu Bílina (spíše než na vlakovém nádraží). Případně mohla policie prostřednictvím různých komunikačních kanálů (letáků, megafonem atp.) sdělovat informace, které by od protiprávního jednání odrazovaly (např. povahu a výši hrozících sankcí). Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti krom toho presumuje, že zjišťování totožnosti osob ze strany policie mohlo být činěno i za účelem zjištění potenciálních svědků (nikoli pachatelů) případného protiprávního jednání. Ani k dosažení takového účelu se ovšem nejvíce jako vhodné považovat za potenciální svědky paušálně všechny osoby pohybující se v prostorách vlakového nádraží, odkud nadto činnost jiných osob v dole Bílina nelze zpozorovat. Navíc je třeba zdůraznit, že takový postup zákon o policii – při výkladu respektujícím hodnotu soukromí a informačního sebeurčení – vůbec neumožňuje, jelikož je velmi nepravděpodobné, že by v konkrétním případě byla výzva k prokázání totožnosti potenciálních (nikoliv skutečných) svědků protiprávní činnosti nezbytná k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti.

60. Výzva k prokázání totožnosti stěžovatele tedy sice byla tvrzeně učiněna na základě ústavně konformního zákonného ustanovení, sledovala legitimní cíl a k jeho dosažení byla vhodná, nicméně nebyla k jeho dosažení potřebná, protože v důsledku nesplňovala ani požadavek nezbytnosti zakotvený přímo v příslušném zákonném ustanovení. Tato výzva tak představovala nepřipustný zásah do stěžovatelových základních práv, práva pokojně se shromažďovat a práva na soukromí a na informační sebeurčení, neboť v jejím důsledku bylo stěžovateli znemožněno realizovat jeho autonomní rozhodnutí účastnit se akce Klimakemp 2018 bez vědomí orgánů veřejné moci, čímž se mohl cítit od účasti na této akci odrazován.

61. Vedle toho policie nesplnila ani další podmínku přípustnosti zásahu do stěžovatelových základních práv, neboť stěžovateli neposkytla náležité poučení o důvodu svého postupu, tedy poučení způsobilé legitimizovat prováděný zásah. Ke stěžovatelovu dotazu policie toliko sdělila, že postupuje na základě § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii a že „je to k zabezpečení bezpečnosti veřejného pořádku, bezpečnosti osob a majetku“. Policie tedy uvedla jen formální odkaz na příslušné zákonné ustanovení a jeho parafrázi, ale nedoplnila žádné konkrétní okolnosti, které by mohly věcně odůvodnit, respektive legitimizovat prováděné ztotožnění. K opakované žádosti stěžovatele jej policista dále odkázal na své nadřízené. Stěžovateli tak nebylo sděleno nic, z čeho by mohl nabýt přesvědčení, že policie vůči němu postupuje zákonně, a nikoli svévolně či dokonce šikanózně. Policie neposkytla žádné konkrétní (byť třeba i stručné) vysvětlení, z něž by

bylo patrné, že jedná v rámci zákonem svěřených pravomocí i v materiálním smyslu, a že se nejedná jen o libovolné a nedůvodné využívání jejich formálních pravomocí, které v materiálním právním státě není přípustné. Policejní hlídka stěžovateli na místě nesdělila ani tolik, čím pak bylo argumentováno v řízení před správními soudy, tedy například to, že vzhledem k přestupkové činnosti účastníků minulého ročníku akce Klimakemp vyzývá všechny letošní účastníky k prokázání totožnosti (bez ohledu na to, že takový postup nemůže obstát z hlediska požadavku potřebnosti k naplnění sledovaného cíle). Právě až na takto konkretizovaný právní důvod by ovšem stěžovatel mohl adekvátně reagovat, ať uznáním legitimacy postupu policie, nebo třeba kultivovanou polemikou s ním či následnou obranou proti němu.

62. Z veřejně dostupné judikatury správních soudů mimoto vyplývá, že v minulosti byli účastníci akce Klimakemp k prokázání totožnosti vyzýváni na základě různých ustanovení zákona o policii. V roce 2017 policie vyzvala určitou osobu k prokázání totožnosti zprvu s odůvodněním, že v rámci dané akce provádí kontrolu všech osob, a až následně toto odůvodnění upravila tak, že ztotožnění provádí z důvodu pátrání po hledaných a pohřešovaných osobách (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2018 č. j. 1 As 145/2018-57). Jiné účastníky, kteří na akci Klimakemp 2017 cestovali dvěma různými zvláště objednanými autobusy, policie k prokázání totožnosti vyzvala s dvěma různými odůvodněními, a to prvně z důvodu pátrání po hledané či pohřešované osobě a podruhé s ohledem na důvodný předpoklad, že se v autobuse zdržují cizinci bez oprávnění k pobytu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020 č. j. 10 A 150/2017-67 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020 č. j. 10 A 151/2017-67). Ústavní soud samozřejmě nijak nehodnotí postup policie v právě uvedených případech, to nyní není jeho úkolem. Uvedené příklady nicméně dokreslují širší kontext stěžovatelovy věci a zvýrazňují nutnost náležitého poučování osob, vůči nimž policie jako orgán veřejné moci postupuje a do jejichž práv zasahuje, tedy i poučování ztotožňovaných osob o materiálních, a nikoliv jen formálních důvodech ztotožnění. Při absenci takového poučení se nabízí vysvětlení, že policie výzvu k prokázání totožnosti nadužívá, respektive k ní přistupuje i v jiných, než zákonem taxativně vymezených situacích. V demokratickém právním státě ovšem nelze připustit, aby policie ke ztotožňování, jenž může být zásahem do práva pokojně se shromažďovat a zpravidla je zásahem do práva na soukromí a na informační sebeurčení, přistupovala bez ohledu na zákonem vymezené podmínky a užívala jej k účelům, jež zákon nedovoluje, například k manifestaci své moci.

63. Zbývá dodat, že výzva k prokázání totožnosti představovala újmu na stěžovatelově právu na soukromí a na informační sebeurčení odůvodněnou toliko uplatňováním jeho shromažďovacího práva. Postup policie ve stěžovatelově případě byl tedy rovněž v rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny.

64. Lze uzavřít, že v projednávaném případě byla nezákonnou (protože nikoliv nezbytnou) a neodůvodněnou výzvou k prokázání totožnosti porušena ústavně zaručená práva stěžovatele, a to jeho právo pokojně se shromažďovat podle čl. 19 odst. 1 Listiny a právo na ochranu soukromí a na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Porušení stěžovatelových ústavních práv ze strany policie nijak nenapravily ani správní soudy, které jeho žalobu i následnou kasační stížnost zamítly. Nejvyšší správní soud přitom navíc nerespektoval svou povinnost vypořádat se v rozhodnutí s námitkami účastníků řízení, které mají vztah k projednávané věci, a to způsobem, který odpovídá závažnosti těchto námitek vzhledem k možnému výsledku řízení, čímž sám porušil též

právo stěžovatele na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. nález sp. zn. III. ÚS 1167/17 ze dne 31. 7. 2017 (N 134/86 SbNU 273), body 27 a 29 a judikatura tam citovaná]. Nejvyšší správní soud se totiž v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nezabýval kasační námitkou stěžovatele týkající se nedostatečnosti poučení o důvodech postupu policie; učinil tak teprve až ve svém vyjádření k ústavní stížnosti (tam uvedl, že bylo na stěžovateli, aby se s dotazem stran důvodů postupu policejní hlídky obrátil na její nadřízené, aniž však takový aktivní přístup ztotožňované osoby vyžaduje zákon o policii).

65. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že stěžovatel v řízení před správními soudy (srov. body 34 až 37 stěžovatelovy žaloby na listu č. 5 vyžádaného spisu Městského soudu v Praze) namítal rovněž to, že policie možná nezákonně zpracovává údaje o něm zjištěné, tedy informaci o čase, místě a důvodech jeho výskytu (jeho účasti na akci Klimakemp 2018), tyto údaje činí součástí širší databáze potenciálně rizikových osob a spojuje s dalšími údaji vztahujícími se ke stěžovateli. Je zřejmé, že nezákonně zjištěné údaje nelze dále zpracovávat. Ze samotného provedení ztotožnění ovšem nevyplývá, že by k zaznamenání zmíněných údajů o stěžovateli a k jejich dalšímu využití skutečně došlo. Lze nicméně využít možnosti adresovat pověřenci pro ochranu osobních údajů žádost o zpřístupnění a případný výmaz stěžovatele se týkajících a policií zpracovávaných údajů [srov. § 79a odst. 2 písm. e) ve spojení s § 88b odst. 1 zákona o policii].

C. Závěr

66. **Právo pokojně se shromažďovat poskytuje lidem účinný prostředek k vyjadřování názorů na politické i jiné společenské otázky, pročej jej lze chápat i jako kolektivní výkon svobody projevu. Je to právě kolektivní aspekt shromažďovacího práva, který aktivní účast na veřejném životě umožňuje i těm, kdo by se z nejrůznějších důvodů obávali vykonávat jiná, individuální a s konkrétní osobou tedy spojitelná politická práva. Ústavně zaručené právo pokojně se shromažďovat lze vykonávat jak účastí na shromážděních předem oznámených v souladu s příslušnou podústavní úpravou, tak i účastí na shromážděních neoznámených. K zásahu do práva pokojně se shromažďovat může dojít nejen znemožněním shromáždění, ale také jeho omezením v důsledku opatření přijatých před jeho konáním, v jeho průběhu či po něm. Při hodnocení takových opatření z hlediska jejich způsobilosti zasáhnout do práva pokojně se shromažďovat je třeba přihlížet k zásadě nepřípustnosti tzv. odrazujícího účinku.**

67. **V případě, že kterýkoli orgán veřejné moci svým nezákonným či jinak ústavně nekonformním postupem působí tak, aby jednotlivce odradil od realizace jeho politického práva či svobody, ať už svobody projevu chráněné čl. 17 Listiny, či práva pokojně se shromažďovat dle čl. 19 Listiny, jedná se zpravidla o porušení tohoto práva.**

68. **Součástí práva na soukromí je i právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda vůbec, a pokud ano, v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých okolností mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům. Jde o aspekt práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení. K zásahu do tohoto práva garantovaného čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny dojde, pokud je jedinci znemožněno autonomně rozhodovat o tom, co a jak o něm bude známo, tedy pokud je mu znemožněno realizovat rozhodnutí týkající se jeho soukromého a**

rodinného života (někde bydlet, s někým utvářet vazby atp.) **bez vědomí subjektů, kterým je jedinec nezamýšlel sdělovat.**

69. **Zasáhnout do práva pokojně se shromažďovat prostřednictvím odrazujícího opatření a do práva na soukromí a na informační sebeurčení lze na základě zákona, mimo jiné i § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii. Toto ustanovení opravňuje policistu vyzvat jednotlivce k prokázání totožnosti, je-li to nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti. Aby výzvou k prokázání totožnosti učiněnou na základě tohoto ustanovení nedošlo k porušení základních práv ztotožňované osoby, je třeba dodržet podmínky, které citované ustanovení zakotvuje, a rovněž zachovat proporcionalitu výzvy (respektive proporcionalitu jí způsobeného zásahu do základního práva) vzhledem ke sledovanému legitimnímu cíli. Výzvu k prokázání totožnosti podle citovaného ustanovení může policie učinit toliko za účelem ochrany některého z ústavně aprobovaných veřejných zájmů na bezpečnosti osob a majetku, veřejném pořádku či na předcházení trestné činnosti (výzva musí mít legitimní cíl); výzva musí být k dosažení legitimního cíle vhodná; naplnění legitimního cíle nesmí být možné zajistit jinými prostředky, které by méně zasahovaly do dotčených základních práv ztotožňované osoby; a význam legitimního cíle musí být skutečně takový, aby vyvážil zásah do daných základních práv.**

70. **Z ústavního pořádku vyplývá také požadavek, aby orgán moci veřejné, který zasahuje do základních práv, svůj postup odůvodnil tak, aby ten, do jehož práv je zasahováno, mohl sám seznat přípustnost zásahu a aby bylo vyloučeno svévolné užití zákonem konstituované pravomoci. Tento ústavněprávní princip, odvozený zejména z čl. 2 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny, se promítá i do poučovací povinnosti policisty podle § 13 zákona o policii. Toto ustanovení je třeba vykládat tak, že nepostačí, pokud policista uvede pouze označení konkrétního zákonného ustanovení, na jehož základě výzvu k prokázání totožnosti činí, ani pokud jej jen cituje či parafrázuje. Policista je povinen právní důvod svého postupu vztáhnout na konkrétní okolnosti prováděného ztotožnění a ztotožňované osobě jej náležitě (byť nikoli nutně obsáhle) vysvětlit, a to ideálně tak, aby si ztotožňovaná osoba dokázala představit, co policii k postupu vůči ní vedlo, nepovažovala postup policie za svévolný, s nutností takového postupu se ztotožnila a tomuto postupu se s důvěrou v jeho legitimitu podrobila.**

71. **Ve stěžovatelově případě došlo k zásahu do jeho práva pokojně se shromažďovat a do práva na soukromí a na informační sebeurčení, neboť mu bylo policejní výzvou k prokázání totožnosti znemožněno účastnit se akce Klimakemp 2018 bez vědomí orgánů veřejné moci (policie), čímž se stěžovatel mohl cítit od účasti na této akci odrazován. Policie přitom nepostupovala v souladu s § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii, neboť stěžovatele k prokázání totožnosti vyzvala, aniž to bylo nezbytné k naplnění ústavně aprobovaného veřejného zájmu na ochraně práv a svobod druhých a zajišťování veřejného pořádku (zejména k předcházení blokování práce důlních zařízení v hnědohelném dole Bílina). Právě popsánoho legitimního cíle bylo ve stejné nebo podobné míře možno dosáhnout i jinými prostředky, které by méně zasahovaly do stěžovatelových základních práv (policie mohla potenciální pachatele protiprávní činnosti od jejich domnělého záměru odrazovat i jinak než paušálním ztotožňováním účastníků dané akce), a proto zásah nelze považovat za potřebný, a tedy ani přiměřený (nezbytný). Policie nadto nespĺnila ani další podmínku přípustnosti zásahu do stěžovatelova**

základního práva, neboť v rozporu s § 13 zákona o policii, interpretovaným zejména s ohledem na čl. 4 odst. 1 Listiny, stěžovatele nepoučila o důvodu svého postupu způsobem, který by byl způsobilý legitimizovat omezení jeho práv.

72. Pokud městský soud stěžovatelovu žalobu na nezákonnost napadené výzvy k prokázání totožnosti zamítl, aniž by jednoznačně identifikoval základní práva a veřejný zájem, které se při této výzvě dostaly do konfliktu, aniž by tyto řádně vyvážil a aniž by poučovací povinnost policie interpretoval s ohledem na čl. 4 odst. 1 Listiny a shledal její nenaplnění, porušil stěžovatelovo základní právo pokojně se shromažďovat dle čl. 19 Listiny a dále právo na soukromí a na informační sebeurčení dle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny. Ani Nejvyšší správní soud zásah do stěžovatelova práva pokojně se shromažďovat a práva na soukromí a na informační sebeurčení nenapravit. Navíc pak porušil stěžovatelovo ústavně zaručené právo na spravedlivý proces, neboť se v odůvodnění svého rozhodnutí vůbec nezabýval kasační námitkou stěžovatele týkající se nedostatečnosti poučení o důvodech postupu policie.

73. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti a zrušil napadená rozhodnutí Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu pro porušení ústavně zaručených práv stěžovatele, konkrétně jeho práva pokojně se shromažďovat zaručeného čl. 19 odst. 1 Listiny, práva na soukromí a na informační sebeurčení garantovaného čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny a práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 11. října 2021

Ludvík David
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k odůvodnění nálezu sp. zn. II. ÚS 1022/21

Souhlasím s výrokem nálezu i s podstatnou částí jeho odůvodnění. Využívám-li přesto formy konkurenčního vota, pak jde o reakci na debatu o důvodech nálezu v uvnitř senátu a dílem o nesouhlas s jedním aspektem odůvodnění nálezu. Mé stanovisko může být navíc, podle mého přesvědčení, podáno na rozdíl od nálezové formy otevřenějším způsobem, přesahujícím obvyklý *stilus curiae* Ústavního soudu.

Tak především se, na rozdíl od disentujícího kolegy, domnívám, že řešení případu je z ústavněprávního hlediska jasné a věc mluví sama za sebe – *res ipsa loquitur*. Policista je podle § 13 zákona o Policii České republiky povinen poučit osobu dotčenou úkonem mj. o právních důvodech jeho provedení. Jak se měl či měli policisté zachovat, vyžadovali-li průkaz totožnosti („ztotožňovali“) poté, co – jak je patrné ze zjištění v soudním spise včetně vyjádření příslušných orgánů veřejné moci – tak činili na základě obecného pokynu nadřízených složek? Měli zřejmě „naplno“ říci minimálně to, že „mám/e povinnost, a to na základě pokynu nadřízeného k akci Klimakemp, které se hodláte zúčastnit, vyžádat od vás průkaz totožnosti z důvodu, že zamýšlíte kolektivní akci, jejímž výsledkem může být narušení veřejného pořádku a případně i škoda na majetku“.

Ani to se však, přinejmenším ne v úplnosti, nestalo, a navíc tu zůstává předech jakéhosi preventivního postupu: loni zablokovali těžební stroje, tak to zřejmě budou chtít udělat i letos. K ústavněprávní rovině případu, o níž přesvědčivě mluví nález, jen dodatek či zdůraznění. Již před stoletím dovedl americký Nejvyšší soud, že k omezení shromažďovací svobody může dojít jen při aktuálním a bezprostředně trvajícím ohrožení veřejného pořádku nebo podle okolností jiných hodnot. Ve světle tohoto i nyní respektovaného kritéria a postulátu je pro mne nepřijatelné, aby v demokracii došlo k preventivnímu ztotožňování osob, dokonce ve větším rozsahu, jen proto, že snad mohou v blízké budoucnosti uskutečnit protestní akci. Tak si lze zajisté zjednodušit pozdější zásah veřejné moci vytvořením seznamu předpokládaných účastníků. Souhlasím zde navíc s body 39 (obecně) a 59, 60 (konkrétněji) nálezu, že namísto ztotožňování účastníků předem mohl být použit jiný nezbytný a potřebný, resp. dostačující prostředek – zcela jistě například střežení těžebních mechanismů nebo jejich nejbližšího okolí.

Bezprostředním motivem mého konkurenčního vota je podle mne přílišný důraz kladený v nálezu na právo na soukromí, informační seburčení a shromažďovací svobodu (shromáždění se přitom policisté až tak dalece neobávali, srov. body 57-59 nálezu), a naopak malý akcent na ochranu projevu občanské neposlušnosti, která mohla spočívat ve vniknutí na soukromé pozemky a zablokování těžebních strojů (čehož se orgány veřejné moci obávaly více, a podle mne tu pak ani nejde o shromáždění). O občanské neposlušnosti se spíše obecně pojednává v bodech 49, 50 nálezu.

Občanská neposlušnost, tato „mladší a mírnější sestra“ práva na odpor podle čl. 23 Listiny (Molek, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 573), k demokracii takřka odedávna patří a plní v něm některé funkce, z nichž pro nyní daný účel zdůrazňuji funkci signální. Rozhodnou-li se občan nebo skupina občanů odepřít poslušnost aktu veřejné moci či širěji upozornit na nežádoucí společenský fenomén - a vyjádřit s ním případně i veřejný nesouhlas s vědomím možné sankce za jednání nebo pasivitu, pak takovému projevu nelze odepřít eventuálně i ústavní ochranu (srov. ostatně nález sp. zn. II. ÚS 3212/18 o protestu ostravského hotelu Brioni proti ruské anexi Krymu, byť pro mne až příliš radikální). Tím spíše by měl projev občanské neposlušnosti požívat potřebný respekt orgánů veřejné moci, jde-li o realizaci práva na ochranu životního prostředí. Ústavněprávní interpretace se tu v poslední době právem osvobodila ze striktně

procesualistického rámce a posouvá se do roviny materiální (srov. ještě *de lege ferenda* zejména Müllerová, H. *Perspektivy práva na příznivé životní prostředí: vzor přezkumu socioekonomických práv a test rationality*. Právník č. 6/2019, s. 533-554, a poté již téměř doktrinálně Vomáčka/Tomoszek/Tomoszková v textu k čl. 35 Listiny in Husseiní, F., Bartoň, M., Kokeš, M., Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 974-1031).

Stává-li se legitimním cílem projevu občanské neposlušnosti ochrana životního prostředí, pak se jeví obecně ústavně nežádoucí ztotožňovat, a tak nepřímo *preventivně* odrazovat, od tohoto projevu účastníky zatím jen předpokládané akce, zejména lze-li veřejný zájem na ochraně jiných hodnot přiměřeně bránit jinak.

Minulý rok a půl byl provázen občanskou neposlušností téměř stále. Neskrývaná neochota tisíců občanů podřídit se vládním opatřením v boji proti pandemii nebyla jen nežádoucím projevem nedostatku slušnosti, ohledu či mezigenerační solidarity (incident Techtle-mechtle). Byla v mnoha případech vědomou demonstrací nesouhlasu s opatřeními, jež omezovala kupříkladu svobodu pohybu nebo podnikání. Napadlo by někoho protestující občany, a někteří mohli být známi předem, preventivně ztotožňovat a sepisovat?

Ekologičtí aktivisté to nemají snadné. Určitě, některé jejich projevy vykazují jistou míru zideologizovanosti (který univerzalisticky zformulovaný myšlenkový směr tak nečiní?), ale nepochopení a lhostejnost široké, někdy i právnické veřejnosti zůstávají až zarážející. Nestačí roztálá Arktida ani plastový ostrov plující v Pacifiku. Nejde však už „jen“ o politiku, ale o v nejvlastnějším smyslu slova existenciální přístup k budoucnosti lidstva. Malé *post scriptum*. Nepředpokládám, že po vyhlášení tohoto nálezu nabudou ekologičtí aktivisté hypertrofované sebevědomí ohledně odmítání být ztotožněn tehdy, je-li to zákonem „otevřeno“ a přiměřené. A stejně tak nepředpokládám, že se budou policisté v odůvodněných případech obávat ztotožňovat občany s poukazem na nález Ústavního soudu, nebo že jim budou napřed předávat jakousi nově zformulovanou písemnou českou verzi amerického *Mirandy*.

Ludvík David

Odlišné stanovisko soudce Davida Uhlíře k rozhodnutí senátu sp. zn. II. ÚS 1022/21

Podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu podávám odlišné stanovisko k nálezu senátu ze dne 30.9.2021 sp.zn. II. ÚS 1022/21.

Nesouhlasím ani s výrokem, ani s odůvodněním nálezu. S podstatnou částí argumentace týkající se obecných principů (body 12 až 46 odůvodnění) mohu souhlasit, nikoliv však s jejich aplikací na projednávaný případ (body 47 a násl. odůvodnění).

Úvaha soudu o nezákonnosti a neústavnosti postupu hlídky Policie České republiky, která vyzvala stěžovatele k prokázání totožnosti, se opírá o dva zásadní argumenty. Prvním argumentem je, že policie nedostatečně informovala stěžovatele o důvodech, proč byl vyzván k prokázání své totožnosti, proč byl legitimován. Druhým argumentem je, že se policie legitimováním stěžovatele snažila odradit jej od výkonu práva shromažďovacího.

Pokud se týká povinnosti policie odůvodnit svůj požadavek na to, aby občan prokázal svoji totožnost, lze v obecné rovině souhlasit s tím, že tato povinnost je dána, zejména tehdy, jestliže se legitimovaný občan na důvod legitimování dotáže. Jak má splnění takové povinnosti vypadat, jak podrobné vysvětlení má legitimující policista občanu podat, se však vymyká jednoduchému a použitelnému návodu.

Za problematickou tak považují úvahu o rozsahu poučovací povinnosti, kterou má policista splnit současně s tím, když vyzve občana k prokázání totožnosti. Podle názoru Ústavního soudu „... z ústavního pořádku ... vyplývá také požadavek na odůvodnění postupu orgánu moci veřejné, kterým je do základního práva zasahováno. Odůvodnění musí být takové, aby ten, do jehož práv je zasahováno, mohl sám seznat přípustnost zásahu,“ (bod 43 odůvodnění). Nabízí se ale otázka, jaké důsledky z tohoto požadavku vyplývají? Jak má postupovat občan, který z policistova poučení přípustnost zásahu nesezná? Jak má v souladu s ústavním pořádkem jednat policista, jestliže po jeho poučení a odůvodnění zásahu legitimovaný občan prohlásí, že přípustnost zásahu neshledal? Lze stavět kritéria poučovací povinnosti na subjektivním názoru občana, který má prokázat svoji totožnost?

(Jistěže by bylo ideální, kdyby byl Ústavní soud schopen obsah takového poučení jasně definovat, podobně jako Nejvyšší soud USA ve věci *Miranda v. Arizona*, nebo jak učinila Směrnice 2012/13/EU o právu na informace v trestním řízení. Takový ideál je zřejmě nedosažitelný, varianty důvodů a okolností, za kterých se prokázání totožnosti vyžaduje, jsou mnohé. Kromě toho postavení občana, po kterém je požadováno prokázání totožnosti, je ale nesrovnatelné s postavením podezřelého nebo obviněného, pouhé prokázání totožnosti je z tohoto pohledu zásahem do práva na ochranu soukromí s velmi omezeným významem. Ostatně svoji totožnost běžně prokazujeme i soukromým osobám při vstupu do veřejných a často i soukromých budov.)

Je tedy nutné posuzovat poučovací a informační povinnost policie vždy podle konkrétních okolností, za kterých je totožnost občanů zjišťována. Jiná bude požadovaná a proveditelná podrobnost takového poučení tehdy, jestliže na jinak opuštěném nádraží policejní hlídka zjišťuje totožnost jediného cestujícího, jiná, jestliže má zjistit totožnost několika desítek osob. Ústavní soud na tento aspekt věci rezignoval, neprovedl potřebná skutková zjištění, a rozhodl arbitrárně. Nad rámec toho je třeba říci, že s největší

pravděpodobností obě strany (policista i stěžovatel) dobře věděly, že důvodem zjištění totožnosti stěžovatele je jeho zamýšlená účast na akci Klimakemp 2018. Lze předpokládat, že tento důvod „visel ve vzduchu“, byť nebyl nikým vyjádřen *expressis verbis*.

Ponechávám stranou otázku, zda byla zamýšlená účast stěžovatele na akci Klimakemp 2018 ohrožením bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo směřovala k trestné činnosti, aby ospravedlnila postup policie. K odpovědi na takovou otázku Ústavnímu soudu též chyběla dostatečná skutková zjištění, informace o průběhu předchozího Klimakempu jsou k dispozici jen omezeně, o průběhu Klimakempu 2018 nebylo soudu známo nic. Z veřejně dostupných zdrojů si lze učinit představu o povaze celé akce jen z údajů, které zveřejnili sami organizátoři; program lze nalézt na stránkách Limity jsme my:

<https://limityjsmemy.cz/klimakemp2018/program/>,

průběh akce organizátoři propagačně dokumentovali a zveřejnili na Youtube:

<https://youtu.be/AZupVCunexU>

Z těchto zdrojů se však nabízí podezření, že nejméně bezpečnost osob byla ohrožena.

Nyní k druhému argumentu, tedy že se policie legitimováním stěžovatele snažila odradit jej od výkonu práva shromažďovacího. Kdo pamatuje operace VB a StB proti návštěvníkům Palachova hrobu ve Všetatech, ten na takový argument dobře slyší. Nicméně dnes nežijeme v 70. letech minulého století a je třeba zvážit a zjistit, zda Klimakemp 2018 byl výkonem práva shromažďovacího, a pokud ano, tak zda jím byl úplně nebo jen zčásti. Tato zjištění si Ústavní soud neopatřil, není zřejmé, zda byl Klimakemp 2018 oznámen nebo ne, pokud byl oznámen, tak kým. Ústavní soud se spokojil s úvahou, že ochrany požívají jak shromáždění oznámená, tak neoznámená.

Podle komentářové literatury (Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwe ČR, a.s.) „... můžeme odlišit tři typy shromáždění: (a) předem řádně oznámená, (b) spontánní a (c) zakázaná. Optimální je samozřejmě první zmíněný případ ... ani v obou ostatních případech nicméně nelze dovodit automatickou možnost pro rozpuštění takto konaného shromáždění...“

Z dostupných informací se nepodává, že by jednalo o shromáždění řádně oznámené, přinejmenším stěžovatel nic takového ve své stížnosti netvrdí. Nejednalo se ani o shromáždění spontánní, celá akce byla pečlivě předem připravena a dána veřejnosti na vědomí. Také se podle všeho nejednalo o shromáždění zakázané. Mám-li charakterizovat předmětnou akci, souhlasím s tím, jak ji popsal stěžovatel, tedy jako několikadenní společenskou akci spojenou s přednáškami a kulturním programem. Součástí této akce byl i předem připravený projev občanské neposlušnosti, obsazení důlního prostoru a zabránění těžbě. Dále platí, že předpokladem výkonu práva shromažďovacího je, aby shromáždění probíhalo na místě veřejnosti přístupném. Otázku, zda těžební prostor dolu Bílina je veřejně přístupný, si Ústavní soud nepoložil.

Úvaha Ústavního soudu podle mého soudu měla být zaměřena na skutečný, nikoliv domnělý (předpokládaný) charakter akce. Nejednalo se o uplatnění práva shromažďovacího (to ani stěžovatel nikdy netvrdil), ale o projev občanské neposlušnosti. Ústavní soud měl tedy odpovědět na otázku, zda z hlediska základních lidských práv a svobod náleží aktům občanské neposlušnosti stejná ochrana, jako právu

shromažďovacímu; zda je přípustné, aby účastníci takového aktu byli odrazováni od své účasti zjištěním totožnosti.

Mojí poslední, ale nikoli nejméně závažnou, námitkou proti rozhodnutí, je úvaha soudu o společensky přínosném charakteru akce. V bodě 49 odůvodnění Ústavní soud akcentuje, že cílem akce bylo též prosazení základního práva na příznivé životní prostředí. Soudím, že nelze požadovat od policisty, který vyzývá občana k prokázání totožnosti, aby zvažoval, jaké základní právo občan svou účastí na akci brání. Podotýkám, že názory na význam toho kterého základního práva se mohou lišit, pro mnohé je kupříkladu právo lidského života na ochranu již před narozením (čl. 6, odst. 1, věta druhá Listiny) či právo bránit živost svůj či jiného i se zbraní (čl. 6, odst. 4, věta druhá Listiny) významnější, než právo na příznivé životní prostředí. Jestliže Ústavní soud stanoví mantinely postupu policie při dohledu na akce, při kterých dochází k projevům občanské neposlušnosti, musí tyto mantinely platit pro všechny obdobné akce bez ohledu na to, kterých základních lidských práv zaručených ústavním pořádkem se tyto akce dovolávají.

V Brně dne 11. 10. 2021

David Uhlíř