

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 17. října 2024 ve věci č. 49363/20 – *Central Unitaria de Trabajadores/as proti Španělsku*

Senát páté sekce Soudu dospěl šesti hlasy proti jednomu k závěru, že zákazem konat prvomájovou demonstraci na podporu práv pracujících v prvních měsících pandemie Covid-19, kterou stěžovatel – odborový svaz – plánoval pojmout jako konvoj aut, nedošlo vzhledem k bezprecedentním podmínkám a dopadům pandemie k porušení svobody shromažďování chráněné článkem 11 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

V reakci na pandemii Covid-19 vyhlásila španělská vláda dne 14. března 2020 „stav ohrožení“, který zůstal v platnosti až do 21. června 2020. Stav ohrožení s sebou přinesl mimo jiné omezení svobody pohybu.

Dne 20. dubna 2020 podal stěžovatel, odborový svaz působící v Galicii, oznámení vládní subdelegaci v Pontevedře (místnímu úřadu státní správy), v němž informoval o svém záměru uspořádat ve dvousettisícovém městě Vigo prvomájovou demonstraci. Mělo se jednat o demonstraci na podporu práv pracujících ve formě automobilového procesí. Stěžovatel uvedl, že demonstranti se akce zúčastní ve svých vlastních automobilech, přijmou odpovídající ochranná opatření v podobě nošení roušek a rukavic a budou odborovým svazem předem označeni.

Dne 21. dubna 2020 subdelegace demonstraci s odkazem na vyhlášený stav ohrožení a skutečnost, že demonstrace nespádala mezi výjimky z omezení svobody pohybu, zakázala. Stěžovatel podal proti zákazu odvolání k soudu. Soud sice uznal, že odpověď subdelegace byla matoucí a nejasná, avšak shledal, že obsahovala hlavní důvody zákazu. Subdelegace jasně odkázala na stav ohrožení a na mimořádnou situaci v oblasti veřejného zdraví, jakož i na aktuální zákaz pohybu. Závěry soudu následně potvrdil rovněž ústavní soud.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 11 ÚMLUVY

Odborový svaz namítal, že zákazem prvomájové demonstrace bylo porušeno jeho právo na svobodu shromažďování chráněné článkem 11 Úmluvy, neboť svaz měl v úmyslu svou demonstraci přispět k diskusi o „likvidaci zaměstnaneckých a pracovních práv“ v důsledku řešení krize vyplývající z pandemie Covid-19.

Soud uznal, že zákaz demonstrace představoval zásah do výkonu práva stěžovatele na svobodu shromažďování. Nejednalo se o plošný zákaz veřejných akcí během daného období, ale o zákaz konkrétní demonstrace, kterou stěžovatel plánoval uskutečnit dne 1. května 2020. Nic nenasvědčovalo tomu, že by zásah souvisel s názory členů odborového svazu nebo s tématem demonstrace. Soud proto konstatoval, že omezení nebylo založeno na obsahu sdělení.

(a) K zákonnosti zásahu

Soud shrnul relevantní zásady ve věci *Navalnyy proti Rusku* (č. 29580/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. listopadu 2018, § 115). Souhlasil s hodnocením vnitrostátních soudů, že rozhodnutí subdelegace bylo povrchní a nejednoznačné. Vnitrostátní soudy však uvedly, že rozhodnutí přesto obsahovalo klíčový důvod zásahu, totiž mimořádnou situaci v oblasti veřejného zdraví způsobenou šířením Covid-19 a potenciální dopad demonstrace na veřejný pořádek, včetně možnosti ohrožení jednotlivců. Vnitrostátní soudy rovněž zdůraznily, že právo na shromažďování v dané době nebylo pozastaveno. Posuzovaly, zda byl zásah v souladu s právními předpisy, byť v neobvyklém kontextu počáteční fáze pandemie Covid-19. Přitom se opíraly o čl. 21 odst. 2 Ústavy a článek 10 zákona o právu

shromažďovacím a o příslušnou ústavní doktrínu týkající se běžného omezení práva demonstrovat. Obě ustanovení jasně stanovovaly, že demonstrace může být zakázána, pokud existují dobře podložené důvody se domnívat, že by mohlo dojít k narušení veřejného pořádku tak, že by byly ohroženy osoby nebo majetek. Soud tak shledal, že zásah byl stanoven zákonem.

b) Ke sledovanému legitimnímu cíli a nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti

Soud konstatoval, že zásah sledoval legitimní cíle v podobě ochrany zdraví a ochrany práv a svobod druhých. Relevantní zásady k nezbytnosti zásahu do svobody shromažďování Soud shrnul ve věci *Kudrevičius a ostatní* (č. 37553/05, rozsudek ze dne 15. října 2015, § 142–160).

1. Šíře prostoru pro uvážení

Soud připomněl, že otázky zdravotní politiky spadají do širokého prostoru pro uvážení států [*Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) proti Švýcarsku*, č. 21881/20, rozsudek velkého senátu ze dne 27. listopadu 2023, § 160]. Stejně tak je obvykle tento prostor široký, pokud má stát vyvažovat protichůdné soukromé a veřejné zájmy nebo práva vyplývající z Úmluvy (*Evans proti Spojenému království*, č. 6339/05, rozsudek velkého senátu ze dne 10. dubna 2007, § 77). Soud zhodnotil, že mezi členskými státy panovala shoda ohledně nutnosti přijmout nezbytná opatření na ochranu veřejného zdraví v souvislosti s pandemií Covid-19, avšak neexistoval evropský konsensus ohledně formy těchto opatření. Dodal, že v případech, kdy zásah nesouvisí s obsahem sdělení, musí být státům přiznán širší prostor pro uvážení v otázkách omezení místa, času nebo způsobu konání shromáždění. Rozsah uvážení státních orgánů v projednávané věci tak byl široký.

2. Zda existovala „naléhavá společenská potřeba“

Opatření, proti nimž stěžovatel brojil, byla přijata ve velmi specifickém kontextu, tedy v mimořádné situaci v oblasti veřejného zdraví. Hrozilo, že pandemie Covid-19 bude mít velmi vážné dopady nejen na zdraví, ale i na společnost, ekonomiku, fungování státních institucí a organizaci života obecně, a jednalo se tak o situaci, která představovala výjimečnou a nepředvídatelnou okolnost (*Terhes proti Rumunsku*, č. 49933/20, rozsudek ze dne 13. dubna 2021). Soud si povšiml, že v této počáteční fázi pandemie byly informace o onemocnění stále značně omezené. Připomněl, že Španělsko bylo v rozhodné době jednou ze zemí nejvíce postižených pandemií. Demonstrace tak byla zakázána v kontextu naléhavé společenské potřeby chránit individuální i veřejné zdraví.

3. Přiměřenost zásahu

V souladu s judikaturou Soudu dospěly vnitrostátní soudy k závěru, že španělské orgány měly pozitivní závazek chránit veřejné zdraví prostřednictvím preventivních opatření proti šíření viru, stejně jako povinnost chránit život a tělesnou integritu občanů, které jsou zaručeny články 2 a 8 Úmluvy. Při vyvažování práva na shromažďování proti právu na život a tělesnou integritu a proti ústavní povinnosti státu chránit veřejné zdraví zdůraznily vnitrostátní soudy „obrovský rozsah“ dopadů pandemie Covid-19 na španělskou populaci a zdravotnický systém. S ohledem na široký prostor pro uvážení v otázkách zdravotní politiky, statistiky potvrzující mimořádně vysoký počet případů nákazy Covid-19 ve Španělsku – zejména v Galicii – a vzhledem k tisícům úmrtí souvisejícím s Covid-19 v daném období, Soud neshledal důvod se od tohoto hodnocení odchýlit.

Na tomto pozadí vnitrostátní soudy dospěly k závěru, že povinnost chránit životy a zdraví jiných a povinnost státu chránit veřejné zdraví měly za daných okolností přednost před právem na shromažďování. Přitom přikládaly značnou váhu ochraně zdraví samotných demonstrantů i třetích osob. Soudy dvou instancí posoudily trasu navrženou organizátory, a tím zhodnotily místní podmínky. Podrobně se zabývaly hlavními argumenty stěžovatele, odborového svazu, a poskytly jasná relevantní odůvodnění.

Soud se dále zabýval námitkami stěžovatele ohledně zvláštní povahy demonstrace a absence návrhu méně přísných opatření ze strany státních orgánů. Naznal, že argumenty vnitrostátních soudů ohledně narušení dopravy by samy o sobě nebyly pro zákaz dostačující. Dodal však, že úvahy o trase bylo třeba posoudit spolu s údajnou nedostatečností ochranných opatření vlastních navrhované formě

demonstrace. Soudy totiž shledaly, že i zvolená forma demonstrace v podobě automobilového procesí mohla negativně ovlivnit bezpečnost účastníků i dalších osob jako policistů a zdravotníků, kteří by museli být přítomni. Odborový svaz také nikdy neuvedl, a to ani přibližně, předpokládaný počet účastníků, ani netvrdil, že plánovaná akce měla být malého rozsahu. Analýzu vnitrostátních soudů ohledně rizik v případě „masové účasti“ tak nelze považovat za neopodstatněnou. Vnitrostátní soudy konstatovaly, že navržená forma demonstrace nepostačovala k odvrácení rizika nákazy, bez ohledu na zvolenou trasu. Soudy přitom zdůraznily tehdejší „stav vědecké nevědomosti o původu a výskytu Covid-19“, odkazovaly na to, že minimalizace kontaktů byla jediným osvědčeným prostředkem k omezení šíření infekce a uváděly znepokojivé statistiky Covid-19 v celé zemi a v regionu. Vyzdvihly také již existující tlak na nemocnice i celý systém veřejného zdravotnictví.

Soud připomněl, že jeho úkolem není zpětně posuzovat, zda přístup vnitrostátních soudů v dané době mohl být považován za přehnaně opatrný. Vzhledem k bezprecedentním podmínkám, jaké panovaly v prvních měsících pandemie Covid-19, nelze ani přehnaně opatrný přístup považovat vzhledem k legitimním cílům za nepřiměřený. Vnitrostátní soudy přezkoumaly i konkrétní okolnosti navržené demonstrace, jak je uváděl stěžovatel. Jeho argumenty však zamítly s odkazem na závažná rizika v oblasti veřejného zdraví, která byla specifická pro rané stadium pandemie a relevantní pro danou formu shromáždění. Za zvláštních okolností případu a s ohledem na podrobné hodnocení vnitrostátních soudů nelze mít za to, že soudy selhaly při hledání možných řešení pro umožnění plánované demonstrace, ani že neposkytly dostatečné odůvodnění pro rozhodnutí o jejím zákazu.

c) Závěr

Soud shrnul, že vnitrostátní orgány při posuzování dané situace našly spravedlivou rovnováhu mezi požadavky svobody shromažďování a legitimními cíli, kterými byly ochrana zdraví a ochrana práv a svobod jiných. Zohlednil přitom výjimečný kontext pandemie a široký prostor pro uvážení, který státy v této oblasti mají. Zásah byl „nezbytný v demokratické společnosti“, a nedošlo tak k porušení článku 11 Úmluvy.

III. Oddělené stanovisko

Soudkyně Mourou-Vikström ve svém nesouhlasném stanovisku argumentovala, že většina měla dospět k závěru o porušení svobody shromažďování. Tradiční prvomájové demonstrace na podporu práv pracujících mají podle ní zásadní význam a jejich zákaz, byť nebyl motivován potlačením odborové činnosti, fakticky znemožnil výkon základních sociálních práv. Přestože byla pandemie důvodem k omezením, zásahy do základních práv musí být vždy individuálně posouzeny a musí být přiměřené. V tomto případě šlo o úplný zákaz, při němž nebyla hledána alternativní řešení. Z tohoto důvodu nebyl podle soudkyně Mourou-Vikström zásah přiměřený.