

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR

Diplomová práce

Michaela Hošková

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Princip proporcionality v judikatuře Ústavního soudu ČR vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

.....

Michaela Hošková

Děkuji JUDr. Michalovi Bartoňovi, Ph.D. za odborné vedení této diplomové práce, podněty a připomínky k ní a čas, který mi ochotně věnoval. Děkuji také všem, kteří mi byli při studiu a psaní diplomové práce oporou.

„Zákony jsou slovy vyjádřené obsahy lidského myšlení, a jak známo, slova jsou prostředkem ne zcela dokonalým vyjádřit obsah lidského myšlení.“

Jan Krčmář: Právo občanské

Obsah

1. Úvod	- 6 -
2. Ústavní soud	- 9 -
2. 1. Právní úprava	- 9 -
2. 2. Základní doktrína Ústavního soudu	- 10 -
2. 3. Rozhodovací činnost Ústavního soudu	- 11 -
2. 3. 1. Článek 87 odst. 1, pís. a Ústavy - o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem	- 12 -
2. 3. 2. Článek 87 odst. 1, písm. d Ústavy – rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod	- 12 -
2. 4. Povaha judikatury Ústavního soudu	- 14 -
3. 1. Pojem	- 16 -
3. 2. Právní úprava	- 17 -
3. 3. Vlastnosti základních práv	- 17 -
3. 4. Omezitelnost	- 19 -
3. 4. 1. Podmínky omezení základních práv a svobod	- 19 -
3. 5. Veřejný statek	- 22 -
4. 1. Právní princip	- 25 -
4. 1. 1. Teoretické vymezení	- 26 -
4. 2. Proporcionalita	- 28 -
4. 3. Komponenty principu proporcionality	- 31 -
4. 3. 1. Kritérium vhodnosti	- 32 -
4. 3. 2. Kritérium potřebnosti	- 33 -
4. 3. 3. Kritérium poměrování	- 34 -
5. Problém testu minimalizace zásahu	- 35 -
5. 1. Zařazení testu minimalizace zásahů	- 36 -
5. 2. Obsah testu minimalizace zásahů	- 37 -
6. Rozdíly v aplikační praxi testu proporcionality v rámci dvou typů řízení před ÚS	- 40 -
6. 1. Ústavní stížnost	- 40 -
6. 2. Kontrola ústavnosti předpisů	- 42 -
6. 3. Konkluze	- 43 -
7. Závěr	- 45 -

1. Úvod

Zcela prvotní podnět k tomu, abych se zabývala myšlenkou řešení konfliktu základních práv, byl zcela prozaický. Zaujaly mne soudní spory, které se v nedávné době odehrály na české soudní scéně - konkrétně spory veřejně známých osob s bulvárními deníky. Do konfliktu se zde dostávala dvě základní práva, která si jsou svou silou rovna – základní právo na informace zakotvené v čl. 17 a základní právo zakotvené v čl. 10 Listiny – právo na zachování osobní cti, dobré pověsti, právo na ochranu soukromého a rodinného života. Zajímalo mne, jakým způsobem se Ústavní soud vyrovnává s otázkou omezení základních práv, zda například přisuzuje některým právům vyšší váhu, či posuzuje jednotlivé případy ad hoc. Do konfliktu se ale v reálném životě dostávají téměř všechna práva. Některá, jako například právo vlastnické, se dostávají do konfliktu i s dalšími hodnotami - veřejným zájmem. Typický konflikt například vzniká mezi právem na osobní svobodu člověka a veřejným zájmem na bezpečnosti státu a jeho obyvatel. Omezení osobní svobody musí být přiměřené k zamýšlenému cíli. Proporcionalitu je také nutné hledat například mezi výší trestu a nebezpečností jednání. Proporcionalita se nevyskytuje pouze v judikatuře, ale v každé oblasti práva.

Princip proporcionality je právní konstrukce, jejímž cílem je ochrana základních práv. V určitých situacích je nutné omezit právo způsobem slučitelným se zákonem v případě, že je to v demokratické společnosti nezbytné pro udržení jiných společných hodnot, jako jsou například národní bezpečnost či hospodářský blahobyt. Proporcionalita vyjadřuje ideu, že lidská práva nejsou (až na ojedinělé výjimky, z jejichž vlastní povahy vyplývá jejich neomezitelnost) absolutní, ale zároveň je z ní zřejmé, že i samo omezení má své limity.¹ Princip proporcionality je založen na konceptu rovnováhy a jeho úlohou není určení rozsahu práva, ale spíše odůvodnění pro jeho ochranu nebo jeho omezení.

První pravidlo, se kterým se člověk jako bytost společenská setkává, je vyjádřeno v citátu, který je přisuzován anglickému filosofu a ekonomovi Johnu Stuartu Millovi – „*Svoboda jednoho končí tam, kde začíná svoboda druhého*“.² Takový přístup k právu je nezbytný ve fungující demokratické společnosti. Absolutní svoboda neexistuje, stejně tak neexistují absolutní neomezitelná práva (za výjimku bych považovala například základní právo vyjádřené v čl. 15 Listiny – právo na svobodu myšlení a svědomí³). Možnost omezení práv člověka, respektive omezení svobody jako

¹ BARAK, Aharon. Proporcionality and Principled Balancing. *Law, Ethics and Human Rights*, 2010, vol. 4, s. 6.

² MILL, J.: *O svobodě II*. vlastním nákladem vydal J. Otto, Praha 1913, s. 49. Tento citát je pouze opisem myšlenky vyjádřené v Millově díle: Zkrátka, všude, kde se objeví určitá škoda nebo určité nebezpečí nějaké škody pro druhé osoby nebo pro obecnost, tam říše oprávněné svobody narazí na hranice a tam počíná panství morálky nebo zákona.

takové, je paradoxně nezbytné k jejímu zachování. Linie, která vymezuje hranice mezi právy, respektive svobodami jednotlivců, je určována nezávislými státními orgány, které mají povinnost poskytovat právům ochranu – soudy.

Funkcí principu proporcionality, který je Ústavním soudem aplikován při rozhodování, je hledání rovnováhy mezi jednotlivými základními právy, které se v praxi dostávají do konfliktů. V principu proporcionality je hledáno východisko v situaci, kdy oběma stranám svědčí určité právo, ale na základě konkrétních okolností musí být dána jednomu z práv přednost před druhým. Zcela prostě lze proporcionalitu vyjádřit jako přiměřenost použitých prostředků vzhledem k cíli. To znamená, že pokud má být jedno právo omezeno, musí to být zcela nezbytné k udržení jiného práva. Takto jednoduché vysvětlení ale v praxi neobstojí, a z toho důvodu Ústavní soud zavedl metodu testu proporcionality, který prostřednictvím jednotlivých kritérií prověřuje opodstatněnost omezení práva. Vytvořil tak pro řešení střetů základních práv vcelku sofistikovanou metodu založenou na principu proporcionality – takzvaný test proporcionality. Prvky testu proporcionality tvoří podmínky, které musí být splněny, aby jedno právo mohlo být omezeno ve prospěch druhého.

Cílem mé práce je zhodnocení dosavadní judikatury Ústavního soudu, v které se střetávají vzájemně základní práva a kde Ústavní soud užívá pro vybalancování těchto práv principu proporcionality. Zaměřuji se především na zmiňovaný test proporcionality a jeho jednotlivé části. Na konkrétních případech osvětluji způsob, jakým soud princip proporcionality respektive test proporcionality aplikuje či neaplikuje a zda je ve způsobu aplikace jednotný. V samostatné kapitole se zabývám otázkou, čím se liší způsob řešení střetů základních práv ve dvou typech rozhodovací činnosti soudu a jakými nedostatky trpí. Zvláštní kapitola je věnována také zásadě minimalizace zásahů do základních práv, která je jedním z problémů, se kterými se Ústavní soud bude muset do budoucna vypořádat, pokud má být test proporcionality považován za spolehlivý postup porovnávání základních práv. Jde především o způsob zařazení zásady minimalizace zásahů v rámci aplikace testu proporcionality a problém podobnosti vyjádření jeho obsahu s některými kritérii testu proporcionality. Samostatná kapitola je také věnována Ústavnímu soudu a jeho rozhodovací činnosti, jejíž pochopení je nezbytné pro porozumění způsobu aplikování principu proporcionality. A konečně je také rozebírána otázka základních práv, zejména jejich omezitelnost, z které plyní potřeba aplikace principu proporcionality vyplývá. V této kapitole je zběžně nastíněn pohled Ústavního soudu na otázku spravedlnosti, kterou soud chápe spíše jako otázku rovnosti. Pojem

³ Za další neomezitelná základní práva lze také považovat zákaz mučení, zákaz nelidského a ponižujícího zacházení, právo na život. Avšak i právo na život pokud se dostane do střetu s právem na život jiného člověka, může být potlačeno (sebeobrana). Tedy podle mého názoru naprosto neomezitelným právem ze své povahy zůstává pouze právo zakotvené čl. 15 Listiny – svoboda myšlení a svědomí.

spravedlnosti jsem zahrnuje do své práce, jelikož vnímám princip proporcionality jako nástroj pro nalézání spravedlnosti při konkrétních okolnostech.

Mimo vzájemný střet základních práv Ústavní soud užívá metody proporcionality i při střetu práv s veřejným zájmem (veřejným statkem), proto je tak zvláštní kapitola věnována souvislosti veřejného zájmu s omezením základních práv.

Ve své práci demonstruji nedostatky aplikace principu na konkrétních kauzách. Analyzuji jednotlivé části testu proporcionality a jejich aplikaci podrobuji je kritice.

Pramenem mi z největší části samozřejmě byla judikatura Ústavního soudu. Při jejím zpracování jsem vzhledem k záměru porovnávání způsobu užití principu proporcionality ve dvou řízeních Ústavního soudu analyzovala rozhodnutí o ústavních stížnostech a rozhodnutí o návrzích na zrušení předpisů odděleně. Pro komplexní objasnění testu proporcionality jsem získávala informace z obou typů rozhodnutí bez rozdílu. Stěžejními se zde stávají rozhodnutí Ústavního soudu, kde byl test proporcionality aplikován nejkompaktněji. Především pak vůbec první rozhodnutí Ústavního soudu, kde byl test použit – kauza Anonymního svědka.⁴ Poznatky pro teoretickou část mé práce – především v kapitole věnující se teorii principů – jsem čerpala zvláště z děl oblasti teorie práva a práva ústavního, zejména z práce Pavla Hollädera, Zdenka Kühna a Roberta Alexyho. V kapitole věnované teorii principů demonstruji specifickou povahu principů na jejich porovnání s pravidly, vycházím přitom z Alexyho díla *A Theory of Constitutional Rights*.

Sama problematika testu proporcionality není v odborné literatuře příliš rozpracována, pokud mluvíme konkrétně o jeho aplikaci Ústavním soudem České republiky. Autoři se o testu proporcionality jako metodě řešení kolize základních práv zmiňují spíše okrajově při obecném výkladu principů práva. Ze zahraniční literatury je třeba znovu zmínit dílo Roberta Alexyho – *A Theory of Constitutional Rights*, ve kterém se autor podrobně věnuje popisu tří komponentů principu proporcionality. Alexy shrnuje takto prostě podstatu principu proporcionality: „*Čím větší je stupeň neuspokojení nebo újmy jednoho principu, tím větší musí být důležitost uspokojení jiného.*“⁵ Podrobněji se testem proporcionality a jeho aplikací v judikatuře Ústavního soudu zabýval David Kosař v článku publikovaném v časopisu *Jurisprudence*⁶, kde zkoumal aplikaci testu proporcionality Ústavním soudem v kolizi základních práv a který mi byl významnou podporou při zpracování mé práce.

⁴ náleží ÚS ve věci Anonymní svědek ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

⁵ ALEXY, Robert. *The theory of constitutional rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 102.

⁶ KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1.

2. Ústavní soud

Tato kapitola se zabývá institucí Ústavního soudu. Stručně shrnuje právní úpravu rozhodovací činnosti a základní doktríny, na nichž je vystavěna judikatura. Jde mi především o nastínění základních rozhodovacích zásad a dvou typů řízení, ve kterých je užíván princip proporcionality. V závěru se krátce zaměřím na povahu judikatury Ústavního soudu a její závaznost.

2. 1. Právní úprava

Jako orgán ochrany ústavnosti je Ústavní soud uvozován v Ústavě České republiky v hlavě čtvrté věnované soudní moci. Mimo Ústavou je Ústavní soud, jeho organizace, jednotlivá řízení a postavení soudců upraveno v zákoně č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů o Ústavním soudu. Článek 83 Ústavy uvozuje Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti, toto je dále rozpracovááno v dalších člancích Ústavy až po článek 89. Ústava představuje základní úpravu, která je pak dále rozpracována zákonem o Ústavním soudu. V článku 87 odstavci prvním Ústava vymezuje taxativně působnost soudu, stanovuje v jakých typech řízení je dána výlučná pravomoc (v odstavci druhém je dána možnost přesunu pravomoci Ústavního soudu na Nejvyšší soud správní).

Nejvýznamnější úlohou Ústavního soudu je ochrana ústavnosti. Ústavnost je chápána jako stav, kdy se všechny společenské vztahy realizují v souladu s ústavou (s ústavním pořádkem). Toto pojetí tak obsahuje nejen právní instituty, ale jde o takový stav prostředí, v němž jednotlivé ústavní instituty mají reálný obsah. Ústavnost lze naplnit jen za podmínek, že právní předpisy nižší právní síly nebo individuální právní akty lze porovnat s ústavním pořádkem a v případě vzájemného rozporu odvodit důsledky.⁷ Ochranou ústavnosti je zejména ochrana ústavních zásad obsažených v Ústavě, Listině základních práv a svobod, ústavních zákonech a mezinárodních smlouvách o lidských právech podle čl. 10 Ústavy. Demokratickým právním státem jsou vytvořeny procesní garance existence Ústavního soudu, který především chrání nejvyšší hodnoty přirozenoprávního původu, uznané státem za základ právního řádu.⁸

Sám Ústavní soud se ve svém nálezu vyjádřil ke své funkci takto: „*Ústavní soud není orgánem zákonodárným, nýbrž ve smyslu čl. 87 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti. Nemůže tedy zákony vydávat, ani je měnit či doplňovat.*“⁹ V mnoha svých rozhodnutích konstatoval Ústavní soud především to, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti, ale současně není složkou soustavy obecných soudů a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností obecných soudů. K takovému dozoru či kontrole je Ústavní soud oprávněn pouze za situace, kdy obecné soudy svými rozhodnutími za-

⁷ HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. Díl 1. Praha: Linde, 1998, s. 279.

⁸ DOSTÁL, Martin. *Ústavní soud České republiky v letech 1993-2000 : podstata ústavního soudnictví, procesní úprava* 25s.

⁹ náleží ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

sáhnou do ústavně zaručených základních práv a svobod jednotlivce například tím, že při aplikaci či interpretaci jednoduchého práva přehlédnou základní práva některé osoby účastníci se kauzy, jimž jsou povinny dle čl. 4 Ústavy poskytnout adekvátní ochranu. Dále Ústavní soud dodává, že ne každá nesprávná aplikace či interpretace norem jednoduchého práva způsobuje porušení základního práva jednotlivce.¹⁰

2. 2. Základní doktríny Ústavního soudu

Již ve svém prvním nálezu Ústavní soud vyslovil nejdůležitější zásadu, o kterou se při své činnosti opírá – zásadu materiálního právního státu. V nálezu Ústavní soud formuloval tuto zásadu takto: „*Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava... podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.*“¹¹ V jiném svém rozhodnutí Ústavní soud vyhodnocuje Ústavu, že jako: „...*dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovatelných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí, nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí ... pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému platného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.*“¹² Princip materiálního právního státu se tak stal základním přístupem celé judikatury Ústavního soudu. Jeho součástí je zákaz přepjatého formalismu při aplikaci a výkladu jednoduchého práva a zahrnování nepsaných principů demokratické společnosti ve smyslu pramenů práva.

Mezi dalšími principy, které vycházejí myšlenkově ze zásady materiálního právního státu je princip rovnosti (rovnosti subjektů a jejich práv). Princip rovnosti není chápán absolutně a v některých případech je aplikován postulát ústavněprávní přijatelnosti rozlišovacích kritérií – nedotknutelnosti základních práv a svobod vzhledem k rozlišování subjektů a práv zákonodárcem.¹³ Vedle principu rovnosti Ústavní soud vychází při své činnosti z principu ochrany oprávněné důvěry v právo, zákazu retroaktivity, zákazu libovůle a z principu ústavně konformního výkladu jednoduchého práva. V souvislosti s tímto principem Ústavní soud hovoří o efektu prozařování jednoduchého práva Ústavou: „*Jednou z funkcí Ústavy, zvláště ústavní úpravy základních práv a svobod, je její prozařování celým právním řádem. Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu, nejen v přímé závažnosti*

¹⁰ náleží ÚS ve věci Propadlá zástava ze dne 8. 8. 2006, sp. zn. IV. ÚS 383/05

¹¹ náleží ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. 19/93

¹² náleží ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97

¹³ HOLLÄNDER, Pavel. Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky. In DANČÁK, ŠIMÍČEK (eds). Základní lidská práva a právní stát v judikatuře Ústavních soudů. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 21 – 23.

*Ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práva a svobod.*¹⁴ Ochranu základních práv a svobod Ústavní soud zaručuje uplatňováním principu proporcionality. Ten se stal pravidelnou součástí argumentace Ústavního soudu ve věcech kolizí základních práv a svobod mezi sebou či při řešení střetů základního práva s takzvaným veřejným statkem. V principu proporcionality se odráží snaha státu o dosažení spravedlnosti. Ústavní soud jako strážce ústavnosti, stanovil jako stěžejní zásadu své činnosti princip materiálního právního státu, proto vždy usiluje nejen o zákonné, ale i spravedlivé řešení konfliktů. Rozhoduje nejen zákonně, ale současně i spravedlivě, jelikož právo je chápáno jen jako prostředek k dosažení spravedlnosti. Snaha o dosažení spravedlnosti a vytváření ústavních principů klade meze pozitivnímu právu.¹⁵ Role nezávislého soudce je tak zejména v rámci ústavního soudnictví důležitější než podrobná legislativa. Právě test principem proporcionality byl vytvořen při rozhodovací činnosti Ústavního soudu samotnými soudci. Není možné spoléhat pouze na kvalitu a úplnost právních předpisů, jejich dokonalou znalost a odbornou připravenost soudce. Právní normy samy o sobě nelze jen mechanicky aplikovat. Soudní rozhodnutí není výsledkem nalezení jediného možného řešení na základě právního předpisu, ale zahrnuje i hodnotové představy poznávajícího subjektu – soudce. I přesto, že vyšší principy (hodnoty), které prozařují právním systémem, jsou obtížně definovatelné, jejich úlohou je omezovat užití platného ustanovení způsobem, který by odporoval některé z nadřazených ústavních zásad. Ústavní soud takové počínání sám označuje za pouhé sofistické odůvodňování zjevné nespravedlnosti.¹⁶

2. 3. Rozhodovací činnost Ústavního soudu

Princip proporcionality prostupuje všemi typy řízení nejen Ústavního soudu. V mé práci se zaměřuji především na aplikaci principu proporcionality v rámci řízení o zrušení zákonů a řízení o ústavní stížnosti, kde se princip proporcionality uplatní nejzřetelněji, přestože v některých případech poměrně odlišně.

Kompetence Ústavního soudu jsou vyjmenovány v článku 87 Ústavy. Ústavní soud jako výlučný orgán rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení a jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Dále Ústavní soud rozhoduje o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu a o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Do působnosti Ústavního soudu dále spadá rozhodování o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké

¹⁴ nález ÚS ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. II. ÚS 523/02

¹⁵ KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní zřízení ČR*. Praha: Vyšehrad, 1997, s. 11.

¹⁶ DOSTÁL: *Ústavní soud České republiky v letech...*, s. 97 – 101.

sněmovny a Senátu. Dále řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony a některé kompetenční spory a další. Zákon dále může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší soud správní ve věcech zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem a ve věcech sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.¹⁷

2. 3. 1. Článek 87 odst. 1, písm. a Ústavy - o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem

Zde mluvíme o takzvané kontrole norem. Ústavní soud zruší na návrh zákon či jeho ustanovení v případě, že dojde v řízení k závěru, že je tento zákon či ustanovení v rozporu s ústavním zákonem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Kdo je oprávněn podat návrh na zrušení zákona stanoví čl. 64 v odstavci prvním zákona o Ústavním soudu. V rámci aplikace principu proporcionality je rozpor zákona shledáván nejčastěji s konkrétními články Listiny základních práv a svobod. O zrušení zákona vždy rozhoduje plénum a toto řízení má povahu řízení výlučného, to znamená, že musí jít o samostatné řízení. Řízení podle písmena b) je v mnohém shodné s řízením předchozím, je upravováno stejnými ustanoveními zákona o Ústavním soudu. Ale zatímco v řízení podle písmena a) je přezkoumávána pouze ústavnost, u písmena b) je přezkoumávána navíc i zákonnost, tedy soulad se zákonem. Zákonnost je oprávněn vedle soudu Ústavního posoudit kterýkoliv jiný soud za podmínek čl. 95 Ústavy.¹⁸ Při tomto typu řízení před Ústavním soudem je princip proporcionality (test proporcionality) aplikován pravděpodobně nejzřetelněji. I přesto, že zde dochází k nesrovnalostem v otázce zařazení zásady minimalizace zásahů, užití testu proporcionality Ústavním soudem je zde relativně ustálené a snadné čitelné.

2. 3. 2. Článek 87 odst. 1, písm. d Ústavy – rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod

Jedná se o takzvanou incidentní kontrolu ústavnosti. Ústavní stížnost podle tohoto ustanovení může podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.¹⁹ Je zde nejšířejí pojatá aktivní legitimace ze všech typů řízení před Ústavním soudem. Rozhodnutí nebo jiný zásah veřejné moci, který je zde napadán, musí být pravomocný. Rozhodnutí či zásah se nemůže týkat jakéhokoliv práva nebo svobody, ale jen těch ústavně zaručených.

¹⁷ Čl. 87 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále „Ústava ČR“).

¹⁸ HŘEBEJK: *Ústava a ústavní řád...*, s. 294.

¹⁹ Čl. 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ÚS“).

To znamená těch, která jsou obsahem Listiny základních práv a svobod. V §72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu je rozšířen výčet předpisů, ve kterých jsou ústavně zaručená práva a svobody i na mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy. O ústavní stížnosti rozhodují senáty Ústavního soudu.

Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat celkovou zákonnost či správnost rozhodnutí, Ústavní soud pouze zjišťuje, zda napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do základních lidských práv a svobod zaručených ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Ne každá nezákonnost zakládá též protiústavnost.²⁰ Ústavní stížností se tak lze bránit proti porušení nejen práv a svobod zaručených v Listině, ale také práv a svobod zaručených v mezinárodních smlouvách o lidských právech, kterými je Česká republika vázána – Všeobecná deklarace lidských práv, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, včetně navazujících protokolů, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, včetně dodatkových protokolů, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, dále také zakladatelské smlouvy Evropské unie. Zejména judikatura Evropského soudu pro lidská práva a systém Rady Evropy je v činnosti Ústavního soudu promítán do obsahu jeho závazné judikatury.²¹

O ústavní stížnosti soud rozhoduje nálezem, ve kterém je povinen identifikovat napadený zásah a určit, která ústavně zaručená práva a svobody byla porušena. Porušení základních práv nebo svobod, které je podmínkou úspěšnosti ústavní stížnosti, je způsobeno v případě, kdy obecné soudy nesprávně aplikují jednoduché právo. Ústavní soud stanovil pro účel ústavněprávního posouzení podmínky pro případy, kdy k těmto porušením dochází.

První skupina podmínek je tvořena případy ústavních stížností, kdy jsou v řízení před obecnými soudy svévolně aplikovány normy jednoduchého práva, jejichž použití schází smysluplné odůvodnění, resp. propojení s jakýmkoli ústavně chráněným účelem. Příkladem jsou rozhodnutí Ústavního soudu, v nichž zjistil porušení kogentní normy a konstatoval, že právní závěr obecného soudu je v extrémním nesouladu s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, resp. z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývá. Další skupinou jsou případy, v nichž nedochází ke konkurenci možné aplikace více norem jednoduchého práva, ale jde o řešení otázky akceptace některé z několika interpretačních alternativ jedné určité normy jednoduchého práva.²² Poslední skupinu případů v řízení o ústavních stížnostech, v nichž Ústavní soud zasahuje do rozhodovací činnosti obecných soudů, jsou ty případy, ve kterých posuzuje

²⁰ náleží ÚS ze dne 25. 1. 1995, sp. zn. II. ÚS 45/1995

²¹ KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 670 (čl. 87 Ústavy).

²² např. náleží ÚS ze dne 4. 10. 1995, sp. zn. II. ÚS 22/94; náleží ÚS ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 114/94

skutečnost, zdali ve věci aplikovaná norma jednoduchého práva, sledující určitý ústavně chráněný účel, z pohledu principu proporcionality nabyla opodstatněně přednost před jinou normou jednoduchého práva, sledující dosažení jiného ústavně chráněného účelu.²³ Právě v těchto případech podání ústavních stížností Ústavní soud v rámci rozhodování přistoupí k testu proporcionality, na základě jehož kritérií posoudí splnění podmínek pro upřednostnění konkrétního ústavně chráněného zájmu. Nicméně, jak bude rozvedeno v kapitole zabývající se proporcionalitou v řízení o ústavních stížnostech, ne vždy tomu tak je.

2. 4. Povaha judikatury Ústavního soudu

Diskutovanou a spornou otázkou je závaznost judikatury. Závaznost nálezů Ústavního soudu lze uchopit jako závaznost erga omnes či jako účinek rei iudicatae nálezů. Účinek erga omnes by znamenal přiznání rozhodnutím soudu precedenční povahu. Přiznání precedenčního charakteru by bylo v rozporu s českou právní tradicí, avšak přestože sám Ústavní soud existenci precedentů nedeklaroval, je zřejmé, že se precedenční systém svého druhu vyvíjí a fakticky již existuje. Pokud hovoříme o závaznosti jako účinku rei iudicatae, vychází Ústavní soud především z článku 89 odst.2 Ústavy, který stanovuje závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu pro všechny orgány a osoby. Rozhodnutí Ústavního soudu jsou konečná a nelze se proti nim žádným způsobem odvolat. V řízení o kontrole norem existuje z konečnosti rozhodnutí několik výjimek, jako například pokud se v průběhu řízení změnilo ustanovení či pokud byly změněny podstatné právní předpisy. V řízení o ústavní stížnosti je princip rei iudicatae chápán jiným způsobem. Zatímco v řízení o kontrole norem, je princip rei iudicatae vyložen jako konečnost a definitivnost rozhodnutí v dané věci, v řízení o ústavní stížnosti, pokud je stížnosti vyhověno, je věc vrácena soudu, který je vázán názorem Ústavního soudu. Ústavní soud v této souvislosti odkazuje opět na čl. 89 odst. 2 a závaznost zdůvodňuje takto: *“vykonatelný nález Ústavního soudu je totiž závazný pro všechny orgány i osoby a tedy - jak se ostatně rozumí samo sebou - je ve věci závazný i pro samotný Ústavní soud a v důsledku toho pro jakékoli další řízení před ním, v němž by mělo být (byť odchylným způsobem) rozhodováno znovu, představuje nepominutelnou procesní překážku v tomto smyslu rei iudicatae, která přirozeně brání jakémukoli dalšímu meritornímu přezkumu věci.”*²⁴ Ústavní soud ale evidentně nemůže být svými nálezy vázán absolutně. Takový postoj by směřoval k nežádoucímu ustrnutí práva. Ústavní soud za důvod ke změně svého názoru například považuje změnu či posun právního prostředí tvořeného podústavními normami. V nálezu III. ÚS 252/04 shrnuje následky nerespektování názorů Ústavního soudu: *„Nerespektování právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu ze strany orgánu veřejné moci nadto zakládá porušení principu rovnosti, jakož i dotčení v právní jistotě občanů.“* Závaznost nálezů je

²³ nález ÚS ze dne 3. 7. 2003, sp. zn. III. ÚS 737/02

²⁴ nález ÚS ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 425/97

nepostradatelnou součástí účinného výkonu role Ústavního soudu jako hlavního orgánu ochrany ústavnosti.²⁵

²⁵ KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium., 2006, s. 216 – 225.

3. Základní lidská práva a jejich omezenost

V praxi logicky dochází ke kolizi základních práv a svobod. Pravděpodobnost kolize těchto základních práv plyne jednoduše z prostého poznatku, a sice že právo jednoho subjektu končí tam, kde začíná právo jiného. Úkolem soudu je pak v konkrétní situaci a podle stanovených kritérií posoudit, které právo převáží a které právo bude upozaděno. Děje se tak na základě postupu, který Ústavní soud vytvořil pro řešení vzájemného střetu práv popřípadě střetu práva a takzvaného veřejného statku. Tímto postupem je test proporcionality. V následující kapitole bude vysvětlen pojem základních práv a jejich podstatný rys, z kterého plyne potřeba optimalizace – omezenost základních práv. V závěru kapitoly se budu věnovat pojmu veřejného statku a jeho vztahu k základním právům.

3. 1. Pojem

Úpravou základních lidských práv se vymezuje poměr státní moci k jedinci, autonomní dimenze jedince, která je chráněna před zásahy státní moci. Zakotvuje možnost jednotlivce podílet se na správě věcí veřejných a poskytuje mu právní prostředky, kterými se může bránit proti nezákonnému zásahu státní moci. Existují různé přístupy nahlížení na původ základních práv jednotlivce v rámci státu.²⁶ Listina České republiky je budována na přirozenoprávním základě. Prokazuje to její preambule, která výslovně zdůrazňuje uznání neporušitelnosti přirozených práv člověka a práv občana a připomíná obecně sdílené hodnoty lidství a demokratické tradice.²⁷ Listina základních práv a svobod upravuje ze svého názvu vyplývající základní práva i svobody. Rozdíl mezi těmito dvěma pojmy je ten, že právo je chápáno jako oprávnění jednotlivce něco požadovat od státu. Předpokládá zpravidla zakotvení objektivním právem. Pojem svobody vyjadřuje autonomní prostor jedince, do kterého nemá stát zasahovat. Listina toto dělení ve svém obsahu nedodrží a pojmy často zaměňuje. Sama s terminologií ale nespojuje žádné následky a často označuje právem něco, pod čím se ve skutečnosti rozumí svoboda.²⁸

Základní práva a svobody mají shodný přirozenoprávní základ, přesto nemají shodnou povahu a právní režim působení. Na základě hlediska historického rozeznáváme tři generace lidských práv. První generaci tvoří základní lidská práva a svobody, včetně práv politických a práva na soudní ochranu mající původ v 17. a 18. století. Druhá generace je tvořena právy hospodářskými, sociálními a kulturními, jejichž vývoj souvisí s rozvojem dělnického a křesťanského soci-

²⁶ FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 48 – 49.

²⁷ Preambule Listiny základních práv a svobod, uvozené ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále „Listina“).

²⁸ FILIP: *Vybrané kapitoly...*, s. 49.

álního hnutí na přelomu 19. a 20 století. Generaci třetí představují práva takzvané postindustriální společnosti (právo na příznivé životní prostředí, právo na mír, právo na informace).²⁹

3. 2. Právní úprava

Základní práva a svobody v Listině tvoří pouze základ postavení jedince ve státě. Celkové postavení jedince zahrnující subjektivní práva a povinnosti jsou obsahem všech právních odvětví. Základ postavení jednotlivce je upravován jak ústavními předpisy, tak mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. V jiných státech obvykle úpravu základních práv obsahují ústavy. V české právní úpravě je zakotvení základních práv upraveno v samostatném právním předpisu, který je zahrnut do ústavního pořádku ČR. To může někdy způsobovat nejasnosti při vzájemné interakci s články Ústavy, protože i sama Ústava v sobě zahrnuje některá ustanovení, která mají charakter základního práva³⁰ nebo s nimi bezprostředně souvisí.³¹ Sama Listina základních práv a svobod definuje prostřednictvím judikatury Ústavního soudu pozici státu a ústavní hodnoty, jako je právní stát, rovnost, hodnoty liberální demokracie, pojetí spravedlnosti. Hodnotový systém, který Listina představuje, má význam nejen pro její incidentní užití v konkrétních věcech v rámci ústavní stížnosti osob, ale je také významný pro zákonodárce při procesu vytváření zákonů, a to zejména v otázce podrobení kritice přijatých zákonů, zda neodporují principům ústavnosti.³² Mimo těmito předpisy, jsou základní práva a svobody upraveny prováděcími zákony, které tato práva konkretizují. Článek 41 Listiny ve svém prvním odstavci vypočítává práva, kterých se lze domáhat jen v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.³³ Podmínky stanovení mezi základních lidských práv a svobod jsou většinou stanoveny v samotné Listině. Výjimka je stanovena pro práva a svobody, které jsou vyjmenovány v článku 41. Práv a svobod tam vyjmenovaných se lze domáhat jen v mezích prováděcích zákonů. Téměř celá čtvrtá hlava Listiny je tak závislá na konkrétních zákonech. Ovšem i v těchto případech je nutné pamatovat na článek 10 Ústavy, který stanoví přednost mezinárodních smluv upravujících lidská práva, je-li příslušná smlouva pro jednotlivce příznivější.³⁴

3. 3. Vlastnosti základních práv

Základním právem rozumíme ústavou (kodexem lidských práv a základních svobod) deklarovanou a právním řádem zaručenou možnost uskutečnit anebo neuskutečnit určitou činnost

²⁹ GERLOCH, Aleš. *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektrum, 2002, s. 320.

³⁰ Čl. 12 odst. 2, čl. 96 Ústavy ČR

³¹ FILIP: *Vybrané kapitoly...*, s. 55. Čl. 1 až 10, 18, 19, 81, 87, 90, 95, 100, 102 Ústavy ČR.

³² KLÍMA, Karel. Ústavněprávní audit Listiny. In JIRÁSEK, Jiří (ed.). *Listina a současnost*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2010, s. 117 – 118.

³³ Čl. 4 Listiny

³⁴ FLEGL, Vladimír. *Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 14.

subjektu práva v oblasti přirozenoprávní.³⁵ Základní vlastností, která vychází z přirozenoprávní povahy základních lidských práv, je jejich univerzalita. Poselství univerzality lze spatřovat v Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789 a ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948. Je zde uveden požadavek, že lidské bytosti náleží určitá práva, neboť je lidskou bytostí.³⁶

Přirozenoprávní základ Listiny se projevuje hlavně v jejím prvním článku, který vymezuje vlastnosti základních lidských práv a svobod: „*Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.*“ Nezadatelnost znamená, že základní lidská práva nemohou být nikým a nikomu postoupena, nemohou být předmětem zástavy. Nezcizitelností je myšlena nemožnost se takových práv vzdát, subjekt je nemůže na někoho jiného převést, nemohou být předmětem darování. Základní lidská práva nezanikají jako běžná práva soukromého práva, jsou nepromlčitelná, nezanikají, pokud nejsou uplatňována.³⁷ Základní práva a svobody zakotvené v Listině a v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 nelze zrušit, a to ani ústavním nebo jiným zákonem, ani rozhodnutím, opatřením nebo zásahem kteréhokoli orgánu veřejné moci. Nezrušitelná jsou také již existující práva, která byla v dobré víře nabyta v souladu s Listinou.³⁸

Další vlastností, která není explicitně vyjádřena v Listině, je omezenost práv a svobod. Tato vyplývá z ustanovení v článku 4 odst. 2. Je zde vyjádřena koncepce, že základní práva a svobody nemají absolutní povahu. Některá práva tvoří výjimku z toho pravidla. Je to například zákaz mučení, zákaz nelidského a ponižujícího zacházení, svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání, právo na soudní ochranu, presumpce nevinny. Tato práva nemohou být státem omezena, ani popřena. Například právo na svobodu myšlení a svědomí je ze své podstaty absolutně neomezené. Ostatní práva ale jsou svou povahou relativní. Mám na mysli to, že i například právo na život může být za určitých okolností popřeno, dostane-li se do střetu s právem na život jiného subjektu.³⁹ To znamená, že za ústavně stanovených podmínek mohou být i tato práva určitým způsobem omezena. Typicky k tomu dochází v případě vlastnického práva a institutu vyvlastnění. Nejčastějšími důvody omezení práv jsou bezpečnost státu, ochrana veřejného pořádku, jinými slovy veřejného zájmu nebo ochrana práv a svobod ostatních jednotlivců. Právě ochrana práv a svobod druhých je častou příčinou vzniku kolize práv a svobod v praxi. Naopak pokud se dostává do kolize základní právo například s ochranou veřejného pořádku, mluvíme o kolizi základního práva a veřejného statku. Tento střet je nazýván nepravým konfliktem, střet základních práv dvou jednotlivců pak pravým konfliktem.⁴⁰ K pojmu veřejného statku v kapitole 4. 5. Ústavní

³⁵ GERLOCH: *Ústavní systém České republiky ...*, s. 319.

³⁶ Tamtéž, s. 312.

³⁷ FILIP: *Vybrané kapitoly...*, s. 87.

³⁸ FLEGL: *Listina základních ...*, s. 4.

³⁹ institut nutné obrany § 29 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ FILIP, Jan. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR. *Časopis pro právní*

soud pro tyto případy, kdy dochází ke střetům sobě prima facie rovným právům, stanovuje dvě podmínky, za jejichž splnění lze jedno z práv omezit. Uvádí tak v prvním judikátu věnujícím se problematice kolize základních práv: „První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezování základního práva resp. svobody.“⁴¹ Druhý požadavek má základ opět v článku 4 Listiny, v odstavci 4, který stanoví: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

3. 4. Omezitelnost

Základní práva jsou limitována ve dvou rovinách. První je limitace nezbytná k zachování a realizaci základního práva jiného jednotlivce. Ve druhé rovině je limitace základních práv nutná pro zachování demokratického zřízení, které je založeno na uznání tradičních lidských práv. Demokracie je založena na vyváženém vztahu mezi společnými zájmy a zájmy jednotlivce a nezbytném omezení základních práv pro dosažení společných cílů.⁴²

Omezitelnost je vlastnost, která je implicitně obsažena v článku 4 odst. 2 Listiny. Vyjadřuje neabsolutní povahu základních práv a svobod. Ve své podstatě je podmínkou reálného fungování společnosti. Přiznání základních práv a svobod jednotlivci neznamená, že jeho chování nepodléhá žádným omezením, že je osvobozen od odpovědnosti vůči jiným lidem a společnosti, neboť realizace jeho práv a svobod se střetává v praxi s jinými individuálními i veřejnými zájmy. Z toho důvodu je nutné stanovit meze práv a svobod jednotlivců vůči sobě navzájem, ale také ve vztahu k zájmům státu a společnosti jako celku.⁴³

3. 4. 1. Podmínky omezení základních práv a svobod

Podmínky, na které se váže omezení základních práv a svobod, jsou blíže uvedeny v jednotlivých ustanoveních Listiny. Jedná se o nepřekročitelnou hranici pro zákonodárce, který musí každé případné omezení základních práv a svobod podřídit ústavním předpokladům.⁴⁴ Listina obsahuje řadu ustanovení výslovně omezující některá práva a svobody. Existují ale i obecná pravidla pro omezení, která jsou stanovena v jednotlivých odstavcích článku 4 Listiny. Pokud pomineme odstavec 1, který upravuje stanovení povinnosti pouze na základě zákona, odstavec 2 se již zmiňuje o možnosti omezení základních práv. A to opět pouze jen za podmínek stanovených Listinou na základě zákona. Odstavec třetí stanovuje rovnost všech jedinců při omezování jejich základních práv. Posledním obecným pravidlem, které je zakotveno v odstavci čtvrtém, je

vědu a praxi, 2010, č. 4, s. 585.

⁴¹ nález ÚS ve věci Anonymní svědek

⁴² BARAK: Proportionality and..., s. 3- 4.

⁴³ JIRÁSKOVÁ, Věra. In KLÍMA, Karel (ed). Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 962 (čl. 4 Listiny).

⁴⁴ Tamtéž.

stanovena zásada šetření podstaty a smyslu práv a svobod při jejich omezování a zákaz zneužití takového omezování. Toto ustanovení je zásadní pro stanovení obsahu principu proporcionality, a to proto, že je jím dán základ takzvané zásady minimalizace zásahu do základních práv a svobod. Tato zásada tvoří důležitý aspekt testu proporcionality při vzájemném omezení práv. V kapitole šesté bude problematika zařazení zásady minimalizace zásahů a jejího obsahu rozebrána podrobněji.

Vedle obecných pravidel pro omezení práv jsou další individuální konkrétní podmínky stanoveny přímo v textu u jednotlivých ustanovení Listiny. Například článek 6 stanovující právo na život obsahuje ve svém 4 odstavci: „*Porušením práv podle tohoto článku není, jestliže byl někdo zbaven života v souvislosti s jednáním, které podle zákona není trestné.*“ Obecně lze říci, že ustanovení v listině jsou s výjimkou práv vyjmenovaných v článku 41 sestavena tak, že po obecném definování práva jsou stanoveny předpoklady jeho omezení. Vyjma těchto způsobů omezení, která jsou v Listině takto stanoveny, lze jistým způsobem omezit i práva a svobody, u kterých Listina žádná omezení nepřipouští. Jedná se například o článek 5, který stanovuje způsobilost k právům, další články zaručující právo na život, zákaz mučení a nelidského zacházení, zákaz zbavení svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku, svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání. Takováto ustanovení nemohou být zrušena, ale nemohou být ani vykonávána ke škodě třetích osob a jejich základních práv, pokud tedy taková možnost přichází vůbec do úvahy. Například článek 15, kterým se zaručuje právo vědeckého výzkumu, sám sobě žádné omezení neklade, ovšem není pochyb o tom, že má své meze v právu na život, na lidskou důstojnost, svobodu, zákaz krutého nebo ponižujícího zacházení a podobně.⁴⁵ Všechna základní práva a svobody jsou tak svojí podstatou omezitelná při střetu se stejně silným základním právem. Záleží na konkrétních okolnostech, které při kolizi nastávají.⁴⁶

Test proporcionality, který aplikuje Ústavní soud při střetu ústavně zaručených práv je snaha o dosažení spravedlivého řešení. Princip proporcionality je ve svém samém základním pojetí principem spravedlnosti, jeho úkolem je zajistit optimální stav věcí. Sama spravedlnost je ale pojmem širokým, neurčitým a obecným. K obsahu pojmu spravedlnost se vyjadřují mnozí autoři, jde ale především o filosofickou debatu. V judikatuře Ústavního soudu se setkáváme pouze s výkladem principu rovnosti, jako základního ústavního principu.⁴⁷ Komplexně se jím zabýval soud v rozhodnutí Pl. ÚS 33/96. Ztotožnil se v nich s chápáním ústavního principu rovnosti, jak byl vyjádřen Ústavním soudem ČSFR: „*Je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani tu však nemůže postupovat libovolně Pokud zákon určuje*

⁴⁶ FILIP, Jan. Některé otázky vztahu... *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 4, s. 581 – 585.

⁴⁷ HOLLÄNDER, Pavel. Problém spravedlnosti: úvaha strukturální. *Právník*, 1998, č. 6, s. 466.

prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát jenom na základě odvolání se na veřejné hodnoty." Odmítl tak absolutní pojmání principu rovnosti a dále konstatoval: „*rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy.*“ Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní přijatelnosti odlišování subjektů a práv. Jedním hlediskem odlišování, které Ústavní soud vymezil, je: „*nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva.*“⁴⁸ Je tím tedy založení dotčení některého ze základních práv a svobod. Ústavní soud zohledňuje jak vyloučení libovůle, tak ústavněprávní poměřování účelu odlišování v právech. Poměřování účelu odlišování v právech se pak děje právě na základě metody testu principu proporcionality.⁴⁹ Příkladem omezitelnosti práv a svobod je jeden z nezávažnějších zásahů do základních práv, a sice institut vyvlastnění a omezení vlastnického práva. Kdy na základě určitých podmínek, které jsou v ustanovení vymezeny, dochází k odejmutí majetku ze soukromé sféry osoby či k omezení některých majetkových práv. Toto omezení je samo zakotveno v Listině v čl. 11 odst. 4. Vlastnické právo se tak dostává do střetu s jinou ústavně chráněnou hodnotou – veřejným zájmem. Prostřednictvím posouzení splnění podmínek stanovených v Listině je pak zajištěna ústavnost zásahu. Vlastnické právo lze podle Listiny omezit pouze na základě zákona (zpravidla na základě individuálního správního aktu), za přiměřenou náhradu a ve veřejném zájmu. Intenzita veřejného zájmu při kolizi s právem je posuzována podle principu proporcionality. Obecně se u institutu vyvlastnění či omezení vlastnického práva uvádí také podmínka pokud účelu nelze dosáhnout jinak. Tato podmínka se ve svém obsahu přibližuje testu proporcionality konkrétně kritériu potřebnosti. Potřebnost je vyjádřena jako porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod⁵⁰, neboli tedy lze legislativní prostředek užít, pokud není možné cíle dosáhnout jiným způsobem (než omezením vlastnického práva). Zásah do vlastnického i jiného práva či svobody je pouze výjimečnou možností, po které lze sáhnout až zcela naposled.⁵¹ Do střetu s veřejným zájmem se ale dostávají i jiná práva než právo vlastnické (nejen v rámci institutu vyvlastnění). V nález Ústavního soudu, který se zabývá střetem na jedné straně veřejného zájmu společnosti na odhalení zdroje informace novináře a na straně druhé ústavního práva na svobodu projevu⁵², Ústavní soud konstatoval nutnost užití principu proporcionality a

⁴⁸ nález ÚS ze dne 4. 6. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/96

⁴⁹ Tamtéž. s. 466 – 467.

⁵⁰ nález ÚS ve věci Anonymní svědek

⁵¹ JIRÁSEK, Jiří. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 962 (čl. 11 Listiny).

⁵² nález ÚS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04

na základě ustanovení článku 17 Listiny a jeho konkretizace v zákoně⁵³ a na základě článku 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod stanovil podmínky, na které je vázáno omezení základního práva na svobodu projevu a práva na informace: omezení musí být stanoveno zákonem, tento zákon musí sledovat legitimní cíl⁵⁴ a omezení práva musí být v demokratické společnosti nezbytné.⁵⁵ Klasický test proporcionality však Ústavní soud neaplikoval.

3. 5. Veřejný statek

Jak jsem již uvedla v předcházející podkapitole, základní práva a svobody mohou být omezena nejen ve své vzájemné interakci, ale také při střetnutí se s veřejným statkem či veřejným zájmem. Ke kolizi v rovině ústavněprávní dochází tedy nejen mezi základními právy a svobodami navzájem, ale i mezi základními právy a svobodami a takzvanými jinými ústavně chráněnými hodnotami. Pojem veřejného statku je rozvinut v rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 15/96 (Vojenské byty). Ústavní úprava, která upravuje postavení jedince ve společnosti, obsahuje ochranu individuálních práv a svobod ale také upravuje ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi těmito dvěma objekty ochrany spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že užitek z nich je nedělitelný a jedinci nemohou být vyloučeni z jeho užívání. Za veřejné statky se považují například národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tak stává určitá stránka lidské existence za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly. Pro základní práva a svobody je, na rozdíl od veřejných statků, typická jejich distributivnost. Aspekty lidské existence, jakými jsou například osobní svoboda, svoboda projevu, účast v politickém dění a s tím spjaté volební právo, právo zastávat veřejné funkce, právo sdružovat se v politických stranách atd., lze pojmově, věcně i právně členit na jednotlivé části a tyto spojit s jednotlivci. V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. Za základní je v této souvislosti považována maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody, nebo veřejného statku. Vzájemné zvažování v kolizi stojících základních práv a svobod nebo veřejných statků spočívá v kritériích, které jsou nastaveny testem proporcionality. Ústavní soud ve zmiňovaném rozhodnutí konstatuje, že nejen základní práva, ale i veřejné statky jsou prima facie rovnocenné.⁵⁶ V kauze Rekognice pak Ústavní soud pod pojem veřejného statku podřazuje i snahu o zajištění vnitřního míru ve společnosti, která spočívá v náležitém objasnění trestných činů a spra-

⁵³ §41 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ v konkrétním případě byly za legitimní cíle Ústavním soudem označeny ochrana práv a svobod druhých a veřejná bezpečnost

⁵⁵ náleží ÚS ze dne 8. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 156/99

⁵⁶ náleží ÚS ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (Vojenské byty)

vedlivém potrestání pachatelů v rámci řádného procesu. Ústavní soud v tomto nálezu používá pro označení veřejného statku i výrazu „dobro“. ⁵⁷ V nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 je za veřejný statek označeno i právo na příznivé životní prostředí. Tato skutečnost však nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí, stejně jako i práva v zákonném rozsahu se jej domáhat, jak stanoví čl. 41 Listiny. ⁵⁸

V jiném svém rozhodnutí Ústavní soud, známém jako Prověřky advokátů, řešil střet veřejného zájmu a základního lidského práva. Konkrétně střet principu ochrany zájmů státu a mezinárodních zájmů v bezpečnostní oblasti, tedy veřejného zájmu na zajištění ochrany utajovaných informací a principu ochrany lidských práv a svobod, konkrétně práva na obhajobu v trestním řízení, jehož součástí je právo obviněného na seznámení se s listinnými důkazy a na svobodnou volbu advokáta. I v tomto případě střet Ústavní soud řešil použitím principu proporcionality. ⁵⁹ Při kolizi základního lidského práva či svobody s veřejným zájmem, nesmí na základě principu proporcionality újma, která by byla způsobena na základním právu, přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem. ⁶⁰ Tato podmínka je označována v rámci testu proporcionality jako kritérium přiměřenosti (v užším smyslu). Tento předpoklad nebyl například naplněn v kauze, která se zabývala přechodem majetku státu na kraje bez jejich souhlasu (zejména zadlužených nemocnic). Jednalo se tady mimo jiné o střet vlastnického práva územně samosprávných celků na užívání majetku, který by na ně byl zákonem převeden a veřejného zájmu na zabezpečení služeb, které tato zařízení poskytují. Tak by byly kraje omezeny ve výkonu vlastnického práva po dobu 10 let povinností zachování účelu nemovitého majetku, ke kterému sloužil ke dni jeho převodu. Ústavní soud tak v této konkrétní věci konstatoval nepřiměřenost desetiletého období, kterým je limitovaná újma na základním právu zaručovaném čl. 11 odst. 1 Listiny ve vztahu k zamýšlenému cíli, neboť toto právo již omezuje v takové míře, že svými negativními dopady přesahuje pozitiva, jež představují sledování veřejného zájmu. Nebylo tak evidentně z pohledu principu proporcionality v napadených ustanoveních naplněno kritérium přiměřenosti v užším smyslu a tento způsob přechodu majetku tak vykazoval znaky protiústavnosti. Ústavní soud tak při řešení kolize základního práva a veřejného zájmu dospěl k závěru, že omezení vlastnického práva ustanovením zákona nesplňuje ve vztahu ke všem principem proporcionality požadovaným komponentům podmínky omezení základního práva, a proto napadená ustanovení pro jejich rozpor s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny zrušil. ⁶¹ Například veřejný zájem jako podmínka pro vyvlastnění musí vždy převažovat nad právem na ochranu vlastnictví ve smyslu článku 11 odst. 1 Listi-

⁵⁷ náleží ÚS ve věci Rekognice ze dne 21. 4. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01

⁵⁸ náleží ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

⁵⁹ náleží ÚS ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09 (Prověřky advokátů)

⁶⁰ náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

⁶¹ náleží ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03

ny. Musí se jednat o intenzivní a silný veřejný zájem, aby mohl převážit nad základním právem vlastnictví. Vždy je nutné si uvědomit, že ne každý kolektivní zájem může být označen za veřejný zájem společnosti jako celku. V nálezu I. ÚS 198/95, který se zabývá pojmem veřejného zájmu a jeho rolí při omezování vlastnického práva Ústavní soud dovozuje, že "veřejný zájem" je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Problémem obecného zájmu se zabývá například F. A. Hayek⁶², který uvádí, že se často mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin. Proto je nezbytné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pozorném zvážení základního předpokladu, zda je omezení ve veřejném zájmu nutné.⁶³ Právě k tomuto posouzení je soudu užíván princip proporcionality resp. test proporcionality, na jehož základě je vyslovena odpověď na otázku, zda je omezení vlastnického či jiného základního práva nejen nutné pro uspokojení veřejného zájmu, ale jestli je také nezbytné, potřebné a způsobilé k dosažení veřejným zájmem sledovaného účelu.

⁶² HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda - II. díl*. Praha: Academia, 1991, s. 14.

⁶³ nálezu ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95 (K veřejnému zájmu při omezení vlastnického práva)

4. Princip proporcionality

Princip proporcionality je jedním ze stěžejních principů, na kterých stojí rozhodovací činnost Ústavního soudu. Sám princip je uváděn do praxe takzvaným testem proporcionality. Od prvního rozhodnutí, známého jako kauza Anonymního svědka, kde byl test aplikován, se stal téměř pravidelnou součástí argumentace Ústavního soudu všude tam, kde je třeba poměřovat ústavní hodnoty.

V následujících kapitolách se zaměřím nejprve na definici samotného principu z hlediska teorie práva, poté na pojem proporcionality a na samotný test proporcionality, který je podstatou principu proporcionality a kterému jsou podrobována omezení at' už základních práv či svobod nebo veřejného zájmu. Pokusím se objasnit obsah jednotlivých kritérií, z kterých se skládá test proporcionality, roli principu minimalizace zásahů při užití testu proporcionality a na závěr kapitoly objasním otázku aplikace testu proporcionality v rámci dvou typů řízení před Ústavním soudem.

Ústavní soud se v řadě svých nálezů vyjádřil k aplikaci právních principů při interpretaci práva a při hledání spravedlivého řešení v kolizi stojících základních práv dvou subjektů kladl důraz na podřízení výkladu a použití právních norem jejich obsahově materiálnímu smyslu.⁶⁴

4. 1. Právní princip

Původní význam latinského *principum* bylo *hlavní, počátek*. V současném smyslu je pojem princip spojován s výrazy jako *nejvyšší soud, základní poučka, nejvyšší pravidlo*. Jde především o určitou prvotní ideu, o kterou se opírají nebo z ní pocházejí další zásady. Pojem zásada je tak pojmově podřazen pojmu princip.⁶⁵ Pro účely této práce však budu pojmy princip a zásada považovat za synonyma.

S právními principy se setkáváme v každé právní kultuře. Jedná se o nejednoznačně chápanou a těžce uchopitelnou oblast práva. Právní principy, i sám princip proporcionality prozařují celým právním systémem. Obecné právní principy vznikají ze společenského vědomí konkrétní skupiny osob, na něž se vztahuje právní řád. Základním principem je princip právního státu, který vychází se samotné preambule Ústavy České republiky, z kterého jsou odvozeny všechny další principy. Principy vznikají obecně generalizací obsahu norem práva. Skupiny právních norem obsahují shodné rysy, které lze abstrahovat do právního principu. Shrnutím myšlenky oněch norem je tak získán slovní obrat, který vystihuje základní společné znaky (základní myšlenku) určité

⁶⁴ GOJOVÁ, Jiřina. Působení obecných principů při nalézání spravedlivého řešení. Právní fórum, 2010, č. 12, s. 623. Dostupné na ASPI ID: LIT37002CZ.

⁶⁵ PINZ, Jan. Právní principy, zásady a legis ratio. In BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 110.

skupiny norem. Souvislost norem a principů ale proudí i opačným směrem. Totiž právní principy plní důležitou úlohu při tvorbě práva, při tvorbě samotných norem, kdy právní normy jsou vytvářeny v souladu se samotnými právními principy. Stejně tak je významnou funkcí principů jejich použití při aplikaci práva, při výkladu právních norem. V nálezů Pl. ÚS 19/98 se Ústavní soud k použití principů vyjádřil takto: „*Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy (je-li takovýto výklad možný) a ke zrušení zákona přistoupit teprve, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla porušena ústavnost.*“⁶⁶ Ústavní soud zde vyjadřuje jednu ze svých základních doktrín – přednost ústavně konformního výkladu před derogací zákona popřípadě jiného právního předpisu. Především soudci je přisuzována významná úloha jako osobě vázané povinností podporovat principy, na kterých je založen právní řád společnosti.⁶⁷

4. 1. 1. Teoretické vymezení

V této kapitole se stručně pokusím definovat - co je právním principem a jakým způsobem je na něj v právní filosofii nahlíženo. Kolizi základních práv a svobod lze totiž chápat jako kolizi principů. Tou se ve svém díle zabýval především Robert Alexy a definoval tak fakticky elasticitu právního principu, která se projevuje tím, že při střetu dvou základních práv, jedno z nich je na základě konkrétních okolností omezeno k prospěchu druhého základního práva, ale samo neztrácí svou platnost.

Problematikou logického vymezení pojmu princip se zabýval právní filosof H. L. A. Hart a kritik Hartova pozitivistického přístupu Ronald Dworkin. Dworkinovu teoretickou formulaci principu pak rozšířil a zároveň podrobil kritice Robert Alexy. Robert Alexy, německý filosof práva, definoval princip jako příkaz k optimalizaci v relaci k právním a skutkovým možnostem.⁶⁸ Toto tvrzení kritizoval Oto Weinberger, a naopak vyslovil názor, podle kterého jsou samy optimalizační postoje důsledkem vážení, které je prováděno za účelem zdůvodnění vlastního rozhodnutí. Podle něj sám princip nepřikazuje optimalizaci, ale přikazuje, aby byl princip brán do úvahy při optimalizaci. Princip definoval jinak než Alexy: „*Princip je normativně stanovené hledisko právního hodnocení, ke kterému je nutno hledět v hodnotící úvaze determinující právní rozhodnutí.*“⁶⁹

Jako právní principy Dworkin označuje i principy, které nevyplývají z právních předpisů či obyčejů, ale na základě svého obsahu existují ve společnosti a jsou její součástí.⁷⁰ Naopak jiný názor zastával O. Weinbegr, který jakožto zastávce pozitivistického přístupu zdůrazňoval, že pro

⁶⁶ nález ÚS ze dne 13. 8. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 19/97

⁶⁷ VEČEŘA, Miloš. Právní principy a jejich funkce v právu. In BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 62.

⁶⁸ ALEXY: *The theory of...*, s. 67.

⁶⁹ WEINBERGER, Oto. Formální charakteristika právních a právně- politických principů. In BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 40 – 41.

⁷⁰ HOLLÄNDER: *Filosofie práva*. s. 144 .

to aby mohly být principy právně relevantním argumentem, musí být součástí platného práva.⁷¹ Robert Alexy vychází při definování principu z rozdílu mezi kolizí dvou principů a kolizí dvou pravidel. Zatímco při kolizi dvou pravidel je řešením aplikace jednoho či druhého pravidla, tak při kolizi dvou principů dochází k poměrování. Pokud dojde ke kolizi dvou pravidel, bude aplikováno jen jedno z nich a druhé bude prohlášeno za neplatné. Naopak při kolizi dvou principů je typické, že jeden z principů ustoupí do pozadí v závislosti na okolnostech vedoucích ke kolizi. Tento princip nebude prohlášen za neplatný, jen na jeho úkor bude upřednostněn jiný princip, který v dané konkrétní situaci převáží.⁷² Princip tak lze definovat jako schopnost poměrování v kolizi. Princip má aproximativní charakter. Dle Alexyho je příkazem k optimalizaci. Jinými slovy Alexy i Dworkin řeší střet dvou pravidel aplikací zásady *lex superior derogat legi priory* popřípadě *lex specialis derogat legi generali*. Naopak střet dvou principů je řešen jejich poměrováním, použitím principu *proporcionality*.⁷³ Při naplňování principu se subjekt přibližuje maximě, která je principem vyjádřena. Nemá absolutní charakter jako pravidlo. Ke kolizi principů dochází při posuzování naplnění podmínek hypotézy právní normy. Při kolizi pravidel naopak dochází ke konfliktu dispozic dvou právních norem.⁷⁴

Principy jsou typické explicitním vyjádřením hodnotového obsahu. Jsou charakteristické morálním obsahem a vtahem k ideji práva. Podle Larenza „*nišak nelze získat princip zobecněním pravidla, ale jen postupem zpátky od určité úpravy k myšlenkám, jež jsou jejím základem.*“⁷⁵ Tímto problémem, a sice vtahem zákona a principu, se zabýval i Zdeněk Kühn. Dospěl k názoru, že pramenem principu určitého zákona, pokud mluvíme o odvětvových principech, je sám zákon. Princip tak nemůže být považován za pramen práva, tím pramenem je zákon vystavený na určitých principech. Obecný princip pak považuje za relativně samostatnou součást právního řádu. Současně připouští myšlenku, že i tyto obecné principy pramení ze skupiny všech platných právních předpisů na určitém území.⁷⁶

Základní principy uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 34/09 ze dne 7. 9. 2010. Za základní principy českého právního řádu považuje Ústavní soud princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti (např. nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, publikované ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS, sv. 44, str. 349, č. 37/2007 Sb.), neboť bez jasných a určitých pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva a uspokojeny požadavky formál-

⁷¹ Tamtéž.

⁷² ALEXY: *The theory of ...*, s. 48 – 50.

⁷³ HOLLÄNDER, Pavel. Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezení právních principů. In BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 13.

⁷⁴ HOLLÄNDER: *Filosofie práva*. s. 146-150 .

⁷⁵ Tamtéž s. 151.

⁷⁶ KÜHN, Zdeněk. Pojem a role právního principu. In BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 93.

ního právního státu.⁷⁷ Kromě těchto uvedených základních principů však český právní řád obsahuje velké množství principů dalších, které se váží k jednotlivým obrům práva.

Za principy jsou ale, jak již bylo zmíněno v Dworkinově teorii, považovány i principy, které se jimi stávají pouze na základě svého obsahu. Obsah takovýchto principů je při aplikaci vymezován soudem. Ve většině případů ale mají aplikované principy základ v psaných pramenech českého práva.

Vyjmenovat všechny právní principy, které ovládají český právní řád nelze, už jen na základě jejich proměnlivosti vzhledem k neustále se rozvíjející společnosti, změnám právního řádu, posunování morálních hranic. Ve svých nálezech Ústavní soud vyjmenovává nejzákladnější právní principy, které spojuje s různými hodnotami. V souvislosti s hodnotami právního státu jmenuje princip právní jistoty, legality, proporcionality (s ním související princip minimalizace zásahů). Dále vyjmenovává princip ochrany menšin, princip politického pluralismu, princip nezpochybnitelnosti ochrany základních práv a svobod, princip dělby moci. Dále princip svobody, rovnosti a ochrany vlastnictví a princip všeobecnosti právní úpravy. Princip soudcovské nezávislosti je pak spojován s hodnotami demokratického právního státu.⁷⁸

Principy stejně jako pravidla se dostávají do konfliktů. Dochází ke kolizi hodnot, které jsou obecně v rovném postavení. Bylo již zmíněno výše, že princip nedisponuje absolutní povahou, pouze aproximativní a proto při kolizi a jejím vyřešení nedochází ke zrušení toho principu, který je vyhodnocen jako slabší vzhledem k okolnostem případu. Tento princip je pouze upozaděn na základě konkrétní kauzy. Je úlohou soudu kolidující právní principy vyvažovat. Filip Melzer například k tomuto uvádí, že pouze poměřováním principu s jiným, lze dosáhnout jeho pravého výkladu.⁷⁹

4. 2. Proporcionalita

Proporcionalitu lze vyjádřit jako vyvažování, poměřování či optimalizace. Vytváření proporcionality je snaha o rovnováhu mezi sobě obecně rovnými hodnotami, které se ale v konkrétním případě v důsledku okolností dostávají do vzájemného střetu. Principem proporcionality respektive testem proporcionality je řešena kolize ústavně chráněných hodnot. Drtivá většina základních práv je totiž svou povahou relativní. To znamená, že jsou vždy limitována jinými základními právy nebo veřejným zájmem. Ústavní soud ve své judikatuře vyvodil pro případ vzájemné kolize základních práv a svobod či jejich kolize s veřejným zájmem princip, na je-

⁷⁷ náleží ÚS ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09

⁷⁸ TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010, s. 295-297.

⁷⁹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck. 2009, S. 60.

hož základě je schopen konflikt těchto hodnot řešit. Na rozdíl od střetu právních norem, který je řešen na základě klasických interpretačních argumentů⁸⁰, pro řešení konfliktů principů, které dopadají na konkrétní případ, rozpracovává Ústavní soud v posledních téměř dvaceti letech metodu proporcionality.⁸¹ Účel testu proporcionality, kterým je tato metoda aplikována, je stanoven v základním rozhodnutí Pl. ÚS 4/94 Anonymní svědek: „*K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případech jejich kolize. V těchto situacích je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody*“⁸² Vedle vyjádření principu proporcionality v testu proporcionality užívaném jako vážící formulí pro řešení kolize základních práv, se princip proporcionality objevuje v judikatuře Ústavního soudu také jako argument při zjevné disproportionalitě jiných skutečností než omezení základních práv, a sice jako zásada přiměřenosti.⁸³ Takto se objevuje i v jiných oblastech práva. Například typicky v právu trestním v souvislosti s ukládáním sankcí.⁸⁴ Zásada přiměřenosti je spojována také s problematikou ukládání daní, kde se jedná fakticky o omezení vlastnického práva. Ústavní soud pro tento případ použil test proporcionality v upravené verzi, ve které jde o vyloučení extrémní disproportionality. Daň nesmí zasahovat do majetkové podstaty, nesmí mít pro zdaňovaný subjekt likvidační účinky. Pokud by dopad daně měl na osoby takzvaně rdousící efekt, byl by takový zásah do vlastnického práva neústavní.⁸⁵ Podobně byla zásada proporcionality užita v odůvodnění rozhodnutí o stanovení minimální výše pokuty s ohledem na majetkové a osobní poměry delikventa. V tomto stejně tak v mnoho jiných rozhodnutích Ústavní soud odkazuje na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu. Ukládání peněžitých trestů je právem každého státu, což však neznamená, že příkaz respektování vlastnictví v oblasti peněžitých pokut zde nenajde uplatnění; naopak je možno zkoumat, zda nebyly uloženy v rozporu s principem zákazu zneužití práv či proporcionality. Pokud jde o daně, které tvoří spolu s pokutami jednu množinu případů (viz výše), německý Spolkový ústavní soud v řadě případů tyto výslovně označil za porušení vlastnického práva.⁸⁶ Sama zásada proporcionality byla vytvořena zejména judikaturou Spolkového ústavního soudu v padesátých a šedesátých letech minulého století. Zásada byla soudem vyvozena z principu právního státu a byla rozpracována její kritéria (vhodnost, potřeb-

⁸⁰ např. *lex superior derogat legi inferiorit, lex specialit derogat legi generali, lex posteriori errat legi priori*

⁸¹ HOLLANDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o, 2003, s. 21.

⁸² náleží ÚS ve věci Anonymní svědek

⁸³ lze tyto pojmy považovat za synonyma

⁸⁴ např. § 37 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ náleží ÚS ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod 11c, náleží ÚS ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 49

⁸⁶ náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

nost, poměrování).⁸⁷ V evropském kontextu byl princip proporcionality poprvé zakotven jako interpretační a aplikační nástroj v čl. 52 odst. 2 Charty základních práv EU. V rozhodnutí č. 4/73 *Nold v. Commission* byl princip proporcionality dovozen Evropských soudním dvorem jako jeden z principů veřejného práva.⁸⁸

Pavel Holländer princip proporcionality označuje mimo jiné jako výsledek judiciálního úsilí při aplikaci Ústavy. Jedná se o metodu aplikace základních práv a svobod, jež se v případě soudem řešeného sporu pravidelně ocitají vzhledem k protichůdným zájmům procesních stran ve vzájemné kolizi. Pokud dojde ke kolizi dvou proti sobě stojících hodnot, jedné z nich bude po testu principem proporcionality přiznána větší důležitost, přičemž ale druhá hodnota s menší důležitostí v důsledku toho neztrácí svou platnost.⁸⁹

Proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo.⁹⁰ Existenci principu proporcionality Ústavní soud dovozuje z článku 4 odst. 4 Listiny „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“⁹¹ Ze stejného ustanovení je také vyvozována další zásada, která při aplikaci testu proporcionality působí Ústavnímu soudu jisté potíže, a sice zásada minimalizace zásahů do základního práva. Při aplikaci testu proporcionality Ústavní soud vždy (pokud mluvíme o kontrole norem) připojuje i podmínku minimalizace zásahů do základního práva. Tu vyjadřuje jako maximum příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody, šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny).⁹² Zásadu minimalizace zásahů i například Tryzna vykládá jako podmínku pro zásah do druhého ustupujícího práva (chráněného zájmu) vedle zachování podmínek obsažených v testu proporcionality. Princip minimalizace zásahů je často zmiňován i v souvislosti s ukládáním sankcí.⁹³ V nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 81/95 je tento princip použit spolu principem subsidiarity trestu.

Princip minimalizace zásahu je nezbytností v právním státě. Samotný princip právního státu v sobě implikuje jak princip proporcionality, tak i princip minimalizace zásahů. Z preambule Ústavy vyplývá úmysl občanů vycházet z principů právního státu. Čl. 1 Ústavy pak Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, z které je dovozováno jedno ze základních pravidel fungování státní moci,

⁸⁷ HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 161 s.

⁸⁸ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne č. 14. 5. 1974, *Nold v. Commission*, 4/73.

⁸⁹ HOLLÄNDER: *Filosofie práva*. 160 s.

⁹⁰ náleží ÚS ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl.ÚS 38/09 bod 24

⁹¹ Čl. 4 odst. 4 Listiny.

⁹² náleží ÚS ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09 bod 24

⁹³ TRYZNA: *Právní principy...*, s. 302 – 306.

kterým je zásada proporcionality. Tato zásada vychází z předpokladu, že k zásahu do základních práv či svobod, i přesto, že to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody, s veřejným statkem.⁹⁴

Pokud má být ukládání trestů legitimním postihem, pak musí být vyváženo potřebou ochrany základních hodnot společnosti. Zároveň ale musí být šetřeno základních práv v nejvyšší možné míře. Represe musí vždy být založena na zásadě její subsidiarity a minimalizace.⁹⁵ Pokud je aplikován při kolizi práv princip proporcionality, musí být zároveň šetřeno upozaděné právo podle principu minimalizace zásahu do práv. O problematice zásady minimalizace zásahů a jejím vztahu k principu proporcionality bude podrobně pojednáno v šesté kapitole.

Princip proporcionality je používán především tam, kde je nevyhnutelný zásah do určitého práva k dosažení cíle. Ústavní soud při své rozhodovací praxi podrobuje omezení práva stojícího v kolizi dvou vzájemně se vyvažujících hodnot takzvanému testu proporcionality. Na základě tohoto testu pak soud rozhodne, který zájem převáží, respektive které právo bude v konkrétním případě preferováno. Test proporcionality byl poprvé podrobně rozpracován nálezem Anonymní svědek, který nám poslouží jako příklad pro výklad jednotlivých kritérií testu.

4. 3. Komponenty principu proporcionality

Princip proporcionality byl Ústavním soudem poprvé aplikován v případě Anonymního svědka. Zde Ústavní soud poměřoval principy ovládající trestní řízení. Na jedné straně principy, které ovládají spravedlivý trestní proces – právo na obhajobu, princip kontradiktornosti procesu, rovnost účastníků, princip ústnosti a veřejnosti a na straně druhé základní právo na ochranu života a zdraví. Ústavní soud aplikoval princip proporcionality na kolizi těchto principů při konkrétní kontrole ústavnosti a poprvé definoval dílčí komponenty principu proporcionality.

Při kolizi práv Ústavní soud použil metodu testem proporcionality. Tato metoda spočívá v podrobení omezení jednoho z práv ústavní kontrole prostřednictvím tří komponentů proporcionality. V tomto nálezem ve věci Anonymní svědek Ústavní soud rozhodl o vyhovění návrhu poslanců na zrušení ustanovení trestního zákona a detailně analyzoval pravidla poměrování základních práv. Do kolize se zde dostávalo právo na spravedlivý proces pro obžalovaného a právo na ochranu zdraví a života svědka. *„Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno*

⁹⁴ náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

⁹⁵ náleží ÚS ze dne 7. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 4/95

základní právo či svoboda: První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).“⁹⁶

Ústavní soud zde také mimo jiné aplikoval princip minimalizace zásahů do práv a oprávněných zájmů, konkrétně tedy do ustupujícího práva, nebo-li že průlom do upozaděného chráněného zájmu by měl být jen tak minimální, aby ještě splnil zamýšlený účel.⁹⁷ „*Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podloženy zásah do jednoho z nich. Tak například argument v neprospěch omezení jednoho základního práva možností zneužití této úpravy lze eliminovat minimalizováním tohoto negativního důsledku zakotvením dalších procesních podmínek rozhodování o něm. Lze tudíž konstatovat, že, v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“⁹⁸ K podmínce poměrování kolidujících práv tak přistupuje ještě podmínka šetření podstaty a smyslu omezovaných práv. Z judikatury Ústavního soudu není ovšem jasné, jaká je přesně funkce rozlišování principu minimalizace zásahů a obecně principem proporcionality. Zda je minimalizace zásahů součástí testu a tedy jakýmsi čtvrtým kritériem či se jedná o samostatný test vedle testu proporcionality. Ústavní soud nikde neodůvodňuje rozdílnost ve způsobech, jakými je zásada minimalizace zařazována do poměrování práv. Další otázkou je také vztah mezi třetím prvkem testu proporcionality – poměrování – a zásadou minimalizace zásahů.⁹⁹ Těmito nejasnostmi se budu zabývat v samostatné kapitole.*

Tři prvky testu proporcionality tvoří podmínky, které musí být splněny, aby jedno právo mohlo být omezeno ve prospěch druhého.¹⁰⁰ Je vhodné dodat, že při aplikování testu proporcionality Ústavní soud rozlišuje mezi řízením o kontrole ústavnosti norem a řízením o ústavní stížnosti. Tomuto jevu se budu také věnovat v samostatné kapitole.

4. 3. 1. Kritérium vhodnosti

Ústavní soud vyložil pravidla, kterými se řídil při poměrování těchto základních práv takto: „*Vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). V daném případě lze přisvědčit zákonodár-*

⁹⁶ nález ÚS ve věci Anonymní svědek

⁹⁷ TRYZNA: *Právní principy...*, s. 305.

⁹⁸ nález ÚS ve věci Anonymní svědek

⁹⁹ KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 9 - 10.

¹⁰⁰ TRYZNA: *Právní principy...*, s. 305.

ci, že institut anonymního svědka umožňuje dosáhnout cíl, tj. zabezpečit ochranu nedotknutelnosti jeho osoby.“¹⁰¹ Tedy Ústavní soud při aplikaci tohoto kritéria zjišťuje, zda zákonná úprava splňuje sledovaný cíl. Soud zkoumá, zda je zákon, ve kterém je vyjádřen upřednostněný princip – v konkrétním případě institut anonymního svědka, způsobilý k ochraně tohoto principu.¹⁰²

4. 3. 2. Kritérium potřebnosti

Dalším komponentem zásady proporcionality je kritérium potřebnosti. Podmínka potřebnosti formuluje postulát analýzy plurality možností normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiarity z hlediska omezení ústavou chráněné hodnoty.¹⁰³ Zjednodušeně řečeno, test potřebnosti by měl opovédět na otázku, zda by zamýšleného účelu nemohlo být dosaženo jinak.¹⁰⁴ Použitím jiného normativního prostředku, který by měl méně restriktivní dopad na ostatní v kolizi stojící základní práva. Na základě testu potřebnosti soud porovná normativní prostředek, který omezuje základní právo či svobodu s jiným opatřením, které by umožnilo dosáhnout stejného cíle, ale nedotklo by se základních práv a svobod.¹⁰⁵

Ústavní soud vyjádřil prvek potřebnosti takto: „*Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Odpověď na splnění kritéria potřebnosti v daném případě není jednoznačná: stát kromě legislativní konstrukce, umožňující anonymitu svědka, může k jeho ochraně použít i jiné prostředky (např. využití anonymní výpovědi pouze jako kriminalistického prostředku pro další vyšetřování, poskytnutí ochrany svědkovi atd.).*“¹⁰⁶ Toto kritérium tak není naplněno v případě, kdy existuje jiné řešení, než to které bylo zvoleno a které respektuje jeden z kolidujících principů, ale současně do druhého práva zasahuje s menší intenzitou než řešení zvolené právní úpravou institutu anonymního svědka. Při ochraně upřednostněného ústavního principu musí být zvolen takový prostředek, který současně minimálně zasahuje do ostatních principů ocitajících se v kolizi. Je také vhodné poznamenat, že namísto kritéria potřebnosti by bylo vhodnější použít termín *nezbytnost*, který lépe vystihuje smysl druhého bodu testu proporcionality.¹⁰⁷ Robert Alexy označuje toto kritérium pojmem „necessity“¹⁰⁸, jenž se překládá spíše jako *nutnost* či *nezbytnost*. Vyjadřuje tak lépe vlastní obsah druhého kritéria.

¹⁰¹ nález ÚS ve věci Anonymní svědek

¹⁰² MELZER: Metodologie nalézání..., s. 64.

¹⁰³ HOLLANDER: *Filosofie práva*. 161 s.

¹⁰⁴ TRYZNA: *Právní principy...*, s. 305.

¹⁰⁵ nález ÚS ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 16/98 (Bezúhonnost jako podmínka pro získání zbrojního průkazu - právo na sebeobranu)

¹⁰⁶ nález ÚS ve věci Anonymní svědek

¹⁰⁷ KOSAŘ: *Kolize základních práv v judikatuře...*, s. 7. Konkrétně uvedeno v Pl. ÚS 43/93 - v českém jazyce slovo potřebnost vyjadřuje menší intenzitu než slovo nezbytnost.

4. 3. 3. Kritérium poměrování

O komponentu poměrování můžeme hovořit také jako o principu proporcionality v užším smyslu. Ústavní soud sám označuje zásadu proporcionality jako zásadu přiměřenosti v širším smyslu.¹⁰⁹ Při testu poměrováním (nebo také porovnávání závažnosti¹¹⁰ či důležitosti¹¹¹) soud vychází z rovnosti poměrovaných práv. „*Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. V posuzovaném případě jedním z nich je právo na řádný proces, zabezpečující právo na osobní svobodu, druhým je právo na osobní nedotknutelnost. Tato základní práva jsou prima facie rovnocenná.*“ Ústavní soud zde porovnává chráněné zájmy stojící v konfliktu, posuzuje, zda jsou zájmy rovnocenné či nikoliv. Soud se zde s nejvyšší pravděpodobností nevyhne subjektivnímu hodnocení opírající se o celospolečenskou představu o tom, který zájem je důležitější.¹¹²

Při kontrole ústavnosti norem používá Ústavní soud v rámci třetího komponentu testu proporcionality systém založený na určitých skupinách argumentů. Ty byly vyloženy v případě anonymního svědka „*Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřeby) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat jako faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva (v posuzovaném případě jde o nárůst případů vybrožování a zastrasování svědků ze strany organizovaného zločinu).*“¹¹³ Empirický argument odráží momentální společenskou situaci. Zda v daném časové okamžiku je skutečné nutné chránit právo na úkor jiného. Posuzuje intenzitu ohrožení práva. „*Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod (právo na řádný proces je v této souvislosti součástí obecné institucionální ochrany základních práv a svobod).*“¹¹⁴ Pro používání systémového argumentu by jednou z možností mohla být Ústavním soudem vytvořena hrubá hierarchie základních práv, ovšem k tomuto kroku zatím nedošlo a základní práva a svobody obsažené v LZPS jsou tak při každé vzájemné kolizi podrobována tomuto argumentu znovu. „*Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného (v daném případě možnost zneužití institutu anonymního svědka v trestním procesu). Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.*“¹¹⁵

¹⁰⁸ ALEXYS: *The theory of ...*, s. 66 – 67.

¹⁰⁹ náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

¹¹⁰ náleží ÚS ze dne 30. 9. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 16/97

¹¹¹ TRYZNA: *Právní principy...*, s. 30.

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ náleží ÚS ve věci Anonymní svědek

¹¹⁴ Tamtéž.

¹¹⁵ Tamtéž

5. Problém testu minimalizace zásahu

Na zásadu minimalizace může být pohlíženo dvěma způsoby. Zprv jde o minimalizaci zásahů do práv a svobod, zvláště těch, které jsou uvedeny v Listině, a zadruhé je minimalizace zásahů užívána v souvislosti s principem právní jistoty ve významu minimalizace zásahů Ústavního soudu do právní úpravy. Vedle těchto rovin je minimalizace uplatňována Ústavním soudem ve vztahu k obecným soudům. V tomto případě zásadu Ústavní soud vyjadřuje jako zásadu self-restraint, jenž v podstatě znamená sebeomezení Ústavního soudu. Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a do jejich rozhodovací činnosti mu přísluší zasahovat jen tehdy, jestliže se soudy dopustí zásahu do ústavně zaručených základních práv nebo svobod a Ústavní soud zpravidla není oprávněn přehodnocovat dokazování, prováděné obecnými soudy. Je veden principem minimalizace zásahů do jejich činnosti.¹¹⁶ Pro tuto kapitolu ale budu pracovat jen se zásadou minimalizace ve smyslu minimalizace zásahu do základního práva. Budu se zabývat otázkou zařazení testu minimalizace v souvislosti s testem proporcionality a problémem jeho obsahu.

Princip proporcionality (test proporcionality) lze chápat jako proporcionalitu v užším smyslu, v širším smyslu a v nejširším smyslu. Pokud soud hovoří o principu proporcionality v užším smyslu, pak jde o třetí komponent testu, o přiměřenost.¹¹⁷ Princip proporcionality v širším smyslu je klasický test proporcionality se třemi komponenty a nakonec test proporcionality v nejširším smyslu v sobě zahrnuje nejen test proporcionality, ale i test minimalizace zásahů. Ústavní soud je při aplikaci testu proporcionality, co se týká zařazení testu minimalizace zásahů do základních práv při své rozhodovací činnosti, nejednotný.

Základem principu minimalizace zásahů, jak uvádí Ústavní soud v nálezu ve věci Anonymní svědek, je ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Ten stanoví podmínky pro omezení základních práv a svobod a to tak, že při jejich omezování musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a omezování nesmí být zneužíváno k jiným účelům, než pro které byla určena.

Na systému, který si Ústavní soud vytvořil pro řešení kolizí základních práv ve vztahu k testu minimalizace zásahů lze spatřovat několik nejasností. Jednou z nich je zařazení testu minimalizace zásahu. Zdá se, že v každém svém jednotlivém rozhodnutí Ústavní soud používá a zařazuje zásadu minimalizace zásahu jiným způsobem. Například v rámci aplikace testu proporcionality v rozhodování o ústavní stížnosti, Ústavní soud zařadil minimalizaci zásahu jako jeden z komponentů testu proporcionality.¹¹⁸ Na druhé straně při odůvodňování svých rozhodnutí v řízení o zrušení zákona, podmínka minimalizace zásahu byla zahrnuta pod komponent pomě-

¹¹⁶ I. ÚS 114/01, I. ÚS 339/01 bod 3, II. ÚS 489/01 bod 3; I.ÚS 2881/09 bod 50

¹¹⁷ náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

¹¹⁸ náleží ÚS ve věci Rekognice

řování jako zvažování využití právních institutů minimalizující argumenty podložený zásah do jednoho z práv.¹¹⁹

5. 1. Zařazení testu minimalizace zásahů

Z judikatury lze rozeznat čtyři různé způsoby, jakými je test minimalizace zásahů zařazován. Prvním způsobem je zařazení testu nezávisle na testu proporcionality v širším smyslu. Tak tomu bylo v kauze Anonymního svědka či v kauze Kolektivní smlouvy. V nálezu Kolektivní smlouvy nejdříve Ústavní soud podrobil kolizi práv testu proporcionality v širším smyslu, což znamená, že poměřoval v kolizi stojící základní práva a svobody na základě jednotlivých kritérií (vhodnosti, potřebnosti a poměřování v užším smyslu).¹²⁰ Až poté přistoupil k aplikaci principu minimalizace zásahů do základních práv.¹²¹ Za druhé je test minimalizace zásahů zařazován jako součást kritéria potřebnosti.¹²² Za třetí je začleněn do kritéria poměřování.¹²³ V kauze týkající se prodeje bytů ozbrojených složek byla opět zkoumána všechna tři kritéria a do posledního kritéria byl Ústavním soudem zařazen i samotný test minimalizace zásahů do základního práva: „*Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institut minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z nich.*“¹²⁴ Nadto ale následně Ústavní soud test neprovedl. K testu minimalizace zásahů se ani nedostal, protože bylo shledáno, že ustanovení zákona nesplňovalo podmínku potřebnosti, a bylo tak v rozporu s ustanovením Listiny a Ústavní soud rozhodl o jeho zrušení, aniž by se vypořádal s dalšími podmínkami omezení. Podle mého názoru by bylo vhodné, aby Ústavní soud například při řízení o kontrole norem podrobil omezení práva kompletnímu testu proporcionality i testu minimalizace zásahu do práv, ať už jej zařazuje kamkoliv. Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 konstatoval soud, že tam konkrétní zásah do práva neodpovídal kritériu potřebnosti, ale přesto uvedl za vhodné zabývat se i otázkou přiměřenosti v užším smyslu.¹²⁵ Takto komplexně aplikovaný test proporcionality by nepochybně přispěl k jeho lepšímu porozumění a vyjasnění způsobu aplikace principu proporcionality. Poslední způsob, kterým byl princip minimalizace zásahů aplikován, se objevil taktéž v kauze Anonymní svědek. Ústavní soud v tomto nálezu použil dvě metody zároveň v rámci jediného rozsudku, což svědčí o značné nekonzistentnosti při aplikaci testu, protože v téže kauze Ústavní soud označil

¹¹⁹ náleží ÚS ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96; náleží ÚS ve věci Anonymní svědek

¹²⁰ náleží ÚS ze dne 11. 6. 03, sp. zn. Pl. ÚS 40/02

¹²¹ Tamtéž. „...soud ve své judikatuře neaplikuje pouze postuláty vhodnosti, potřebnosti a proporcionality v užším smyslu, nýbrž také postulát minimalizace zásahu do základních práv.“

¹²² náleží ÚS ve věci Anonymní svědek; náleží ÚS ve věci Bezpečnostní prověrky advokátů ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02

¹²³ náleží ÚS ve věci Vojenské byty; náleží ÚS ve věci Výstavba rodinného domu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04 ; náleží ÚS ve věci Propadná zástava

¹²⁴ náleží ÚS ve věci Vojenské byty

¹²⁵ náleží ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

test minimalizace zásahů jako součást testu proporcionality, ne jako součást kritéria poměrování v užším smyslu, ale spíše jako další samostatné kritérium testu proporcionality a současně předtím než přistoupil k aplikaci testu proporcionality, stanovil dvě základní podmínky omezení: první podmínkou stanovil vzájemné poměrování (test proporcionality v širším smyslu) a jako druhou podmínku uvedl požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, což napovídá spíše myšlence samostatnosti obou podmínek, respektive testů.¹²⁶

Obecně bychom mohli shrnout, že při posuzování možnosti omezení základního práva ve prospěch jiného základního práva se Ústavní soud řídí dvěma podmínkami, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo. První podmínkou je vzájemné poměrování a druhou podmínkou je minimalizace zásahu do obou práv. Z takto formulované koncepce by bylo možné vyvodit, že obě zmíněné podmínky jsou na sobě vzájemně nezávislé. Ústavní soud ve skutečnosti opakovaně konstatoval, že test minimalizace zásahu do základních práv a svobod tvoří jeden z komponentů testu proporcionality v širším smyslu.¹²⁷

Dalším problémem principu minimalizace zásahů v judikatuře je jeho opomíjení. Například v nálezu, ve kterém je rozebírán návrh na zrušení ustanovení zákona o střelných zbraních, které stanovuje bezúhonnost jako podmínku pro získání zbrojního průkazu, Ústavní soud požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva uvedl než přistoupil k poměrování jako jednu z podmínek omezení práva, ale následně se jím vlastně vůbec nezabývá. Konstatoval pouze, že tři z kritérií testu proporcionality jsou naplněna a neshledává tak rozpor ustanovení s českým ústavním pořádkem.¹²⁸ Podle mého názoru je jeden z důvodů této nejednoty zařazení a samotné aplikace dán i značně nejasnou hranicí mezi druhým kritériem testu proporcionality – potřebnost a obsahem principu minimalizace zásahů do práva. Této obsahové podobnosti se věnuji v následující kapitole.

5. 2. Obsah testu minimalizace zásahů

Další problémem je vymezení obsahu testu minimalizace zásahů. Při užití testu v argumentaci Ústavním soudem není v některých případech jasné, jak se obsahově odlišuje od ostatních podmínek omezení základních práv. Vyjádření testu minimalizace zásahu se obsahově blíží vyjádření komponentu jak potřebnosti (Rekognice), tak i komponentu poměrování (proporcionalita v užším smyslu). Potřebnost je v nálezu ve věci *Anonymní svědek* vyjádřena jako „*porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jiným opatřením, umožňujícími*

¹²⁶ náleží ÚS ve věci *Anonymní svědek*

¹²⁷ KOSAŘ, David. *Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 10

¹²⁸ náleží ÚS ze dne 30. 9. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 16/98

dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod“.¹²⁹ V tom samém judikátu je pak test minimalizace zásahů vyjádřen jako jeden z komponentů testu proporcionality takto: „Lze tudíž konstatovat, že, v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich.“¹³⁰ Přitom za součást kritéria poměrování kromě čtyř vážících argumentů je v témže nálezu označeno rovněž zvažování využití právních institutů minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z práv. V podstatě jde o totožný obsah. Vyjádření komponentu poměrování se pak obsahově shoduje se zásadou minimalizace zásahu ještě patrněji: „Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizující argumenty podložený zásah do jednoho z nich. Tak například argument v neprospěch omezení jednoho základního práva možností zneužití této úpravy lze eliminovat minimalizováním tohoto negativního důsledku zakotvením dalších procesních podmínek rozhodování o něm.“¹³¹ Obsah kritéria poměrování a obsah testu minimalizace zásahu se v podstatě shodují. Není tedy jasné a Ústavní soud ani tento svůj postup neodůvodnil, jaký je přesný rozdíl při provádění testu minimalizace a při aplikaci testu proporcionality a v čem se při aplikaci kritérium potřebnosti a zásada minimalizace zásahů liší a je proč je nutné aplikovat obě zásady současně.

Co se týče otázky zařazení principu minimalizace, ale i vyjádření jeho obsahu v nálezech Ústavního soudu, lze si nejednotnost jeho aplikace vyložit tím, že Ústavní soud při počátcích uplatňování testu proporcionality nevnímal kritérium potřebnosti jako hledání nejšetrnějšího řešení, ale jen jako vyloučení přemrštěné disproportionality, a na základě tohoto přístupu bylo nezbytné zařadit test minimalizace zásahů do práv. Dalším možným vysvětlením je, že pod kritériem potřebnosti Ústavní soud našel určitá řešení, ale tato řešení nebyla způsobilá dosáhnout ve stejné míře cíle sledovaného zákonodárcem, a teprve až pod testem minimalizace zásahu do práv poměřoval relativní váhu větší šetrnosti jiného řešení s úbytkem míry dosažení sledovaného cíle.¹³² Ústavní soud by v zájmu důvěry ve svá rozhodnutí a v sebe jako instituci ochrany ústavnosti měl jasně vyložit, jakým způsobem bude zásadu minimalizace uvádět do praxe při jejím spojení s principem proporcionality. Nezbytné je, aby Ústavní soud zařazení zásady minimalizace zásahu ve své praxi ujednotil a současně tím jasně definoval, co je účelem každého jednotlivého kritéria testu proporcionality i zásady minimalizace. Vhodným řešením zařazení zásady minimalizace by mohlo být jeho jasné oddělení od principu proporcionality. Nejdříve by soud provedl test proporcionality se třemi všemi kritérii a poté, pokud by dospěl k názoru, že je prioritou jednoho

¹²⁹ náleží ÚS ve věci Anonymní svědek

¹³⁰ Tamtéž

¹³¹ Tamtéž

¹³² KOSARĚ: Kolize základních práv v judikatuře..., s. 10.

práva před druhým opodstatněná, na základě zásady minimalizace by využil všech možností snížení zásahu na nejnižší možnou míru.

6. Rozdíly v aplikační praxi testu proporcionality v rámci dvou typů řízení před ÚS

V rámci zkoumání použití testu proporcionality Ústavním soudem se zaměřují následující dvě kapitoly na praktické využití tohoto testu při dvou typech řízení. Respektive bude na konkrétních případech zkoumáno, zda se test používá ve všech případech, kde se dostávají do konfliktu základní práva a svobody totožně. Ústavní soud samozřejmě poměřuje základní práva při jejich střetu jak při kontrole norem, tak i při rozhodování o individuální ústavní stížnosti. Avšak obsah samotného způsobu, kterým tak činí, se u obou řízení liší.

Zatímco v rámci řízení o zrušení zákona je vytvořen poměrně propracovaný postup, který se také ovšem v některých kauzách liší, v řízení o ústavní stížnosti nepoužívá Ústavní soud jednotný postup při poměřování kolidujících práv a často řeší kolizi základních práv ad hoc poměřováním. Pravidla řešení střetu základních práv při řízení o ústavní stížnosti nejsou zdaleka tak konzistentní a potvrzují myšlenku nejednotnosti zásad poměřování práv Ústavním soudem.

6. 1. Ústavní stížnost

Ústavní soud neaplikuje v řízení o ústavní stížnosti test proporcionality tak, jak jej poměrně pravidelně aplikuje v řízení o kontrole předpisů. Pravidla pro řešení střetů základních práv v řízeních o ústavních stížnostech nejsou fakticky žádná. Vyskytují se snad určité skupiny pravidel, které jsou aplikovány na jisté druhy řízení, ale ustálený test, který by byl aplikován v každém řízení o ústavní stížnosti, neexistuje. Toto tvrzení demonstrují dále na několika konkrétních kauzách, kterými se Ústavní soud zabýval. Nejfrekventovanějším způsobem, kterým je řešena kolize základních práv, je odvolávání se na takzvanou obecnou ideu spravedlnosti či obecný princip. V těchto rozhodnutích Ústavní soud uvádí, že při posuzování dvou základních práv stojících v kolizi, musí být dána přednost tomu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti (obecný princip).¹³³ Ústavní soud zde tak upouští od systému, který si propracoval v řízeních o zrušení předpisů. Žádnými dílčími podmínkami, které vystavěl jako součást komponentu poměřování základních práv pro řízení o kontrole norem (zvažování empirických, systémových, hodnotových a kontextových argumentů) se zde nezabývá. Ovšem i přiznání priority „obecné ideje spravedlnosti, resp. obecného principu“ přináší několik problematických otázek. Jednou z nich je problém, který by mohl nastat v případě, že by v konkrétní kauze oběma základním právům svědčil jiný obecný princip, a další otázkou je, jak by se Ústavní soud v odůvodnění vyrovnal s otázkou, pokud by ani jednomu základnímu právu nesvědčil žádný obecný princip. Tento případ zřejmě nastal v již zmiňované kauze Propadná zástava, kde Ústavní soud pravděpodobně nedo-

¹³³ náleží ÚS ve věci Propadná zástava

kázal určit obecný princip, který by svědčil jednomu právu, a tak raději tento krok vynechal a dále se jím nezabýval.¹³⁴ Ideu obecné spravedlnosti Ústavní soud použil také v kauze Výstavba rodinného domu,¹³⁵ kde se ve střetu ocitlo právo vlastnické a právo na ochranu legitimního očekávání nabytí majetku. Na rozdíl od předchozího případu, kde se Ústavní soud vyhnul určení obecného principu svědčícího pro jedno ze základních práv, v tomto případě dokázal označit za obecný princip, princip *pacta sunt servanda*, s kterým by se vlastnické právo dostalo do sporu. Ústavní soud zde představil myšlenku, kterou se pak řídil v dalších případech Ústavních stížností, kde užíval teorii svědčící ideje spravedlnosti: „Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip. (...) Bylo by tedy v rozporu s obecnou ideou spravedlnosti, tj. s obecným přirozenoprávním principem *pacta sunt servanda* poskytovat nositeli takovébo vlastnického práva ochranu na úkor toho, v jehož prospěch má být ze smlouvy plněno tak, aby vlastnické právo svědčilo jemu samotnému.“^{d36} Nezávažnějším problémem tohoto způsobu řešení střetů ale zůstává jeho velká míra obecnosti, subjektivity. Idea spravedlnosti je poněkud neurčitý pojem, který může být vykládán na základě osobních představ a mínění. Současně postavení celého tohoto testu na ideji spravedlnosti představuje nejistotu pro subjekty práv, spravedlnost není právním pojmem a nelze ji jednoznačně definovat. Ve srovnání s testem proporcionality, který je používán při kontrole předpisů, respektive pokud porovnáváme konstrukci poměrování v užším smyslu (komponent poměrování) základních práv při kontrole norem a konstrukci poměrování v řízení o ústavní stížnosti – ideou spravedlnosti, test proporcionality je o mnoho propracovanějším, přehlednějším systémem. Umožňuje tak lepší pochopení důvodů, pro které Ústavní soud dává v konkrétním případě přednost jednomu základnímu právu před druhým. Jinými slovy, idea spravedlnosti nemůže sloužit jako jediné kritérium pro přiznání přednosti jednomu z kolidujících práv, a tudíž vážící formule v řízení o individuální ústavní stížnosti jako test neobstojí.¹³⁷

V určitých typech kolizí Ústavní soud používá (ne však bezvýjimečně) odlišný způsob poměrování. Jedná se o případy, kdy se do sporu dostává právo na svobodu projevu s jinými hodnotami. Například v nálezech I. ÚS 394/04¹³⁸ a sp. zn. I. ÚS 156/99¹³⁹. Ústavní soud zde neaplikoval obecnou ideu spravedlnosti, ani žádným způsobem nepoměřoval právo svobody pro-

¹³⁴ KOSAŘ: Kolize základních práv v judikatuře..., s. 15 – 16.

¹³⁵ náleží ÚS ve věci Výstavba rodinného domu

¹³⁶ Tamtéž

¹³⁷ KOSAŘ: Kolize základních práv v judikatuře..., s. 16.

¹³⁸ náleží ÚS ve věci Právo novináře nezveřejnit svůj zdroj ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04

¹³⁹ náleží ÚS ve věci Střetu práva na svobodu projevu a informace a práva na ochranu osobnosti ze dne 8. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 156/99

jevu a právo na informace. Zabýval se přezkoumáváním podmínek, které jsou stanoveny zákonem pro omezení práva na svobodu projevu nebo omezení práva na přístup k informacím. Konkrétně k omezení práva na svobodu projevu je možno přistoupit za předpokladu, že je omezení dáno zákonem, jsou jím sledovány legitimní cíle a je v demokratické společnosti nezbytné

V nálezu sp. zn. IV. ÚS. 421/04 zabývající se omezením způsobilosti k právním úkonům Ústavní soud výslovně uvedl záměr aplikovat test proporcionality, ale následně ho postavil na kritériích, které se s původními kritérii jen podobali, ale pojmenoval je jako v klasickém testu proporcionality. Na druhé straně Ústavní soud uvažoval o legitimitě sledovaného cíle omezení práva, je-li sledován a prosazován cíl nezbytný ve svobodné demokratické společnosti, ale neoznačil to jako kritérium vhodnosti, kterému taková otázka odpovídá.¹⁴⁰ Dále zvažoval, zda je dáno racionální spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení a nakonec položil otázku, zda existují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo.¹⁴¹ Toto poslední kritérium by mohlo být přirovnáno ke druhému kritériu testu proporcionality, a sice k potřebnosti.¹⁴²

V některých rozhodnutích Ústavní soud aplikoval test proporcionality i v řízení o ústavní stížnosti. Respektive použil test proporcionality tak, jak je podobně užíván v řízeních o zrušení zákona. V kauze Rekognice fotografiemi Ústavní soud konstatoval nutnost užití testu proporcionality, označil ji dokonce jako standardní metodu, kterou Ústavní soud posuzuje kolizi základních práv a svobod, respektive jejich kolizi s jinou ústavně chráněnou hodnotou. Následně prošel všemi třemi komponenty testu proporcionality. V rámci posledního kritéria poměrování však nepodrobil omezení jednoho základního práva zvažování jednotlivých argumentů, které jsou jinak v kontrole norem součástí třetího kritéria testu proporcionality a za komponent metody proporcionality následně označil i minimalizace zásahů do omezovaného práva, což je jedna z dalších problematických otázek celé aplikace principu proporcionality v judikatuře Ústavního soudu.

6. 2. Kontrola ústavnosti předpisů

Na druhé straně pokud mluvíme o použití testu proporcionality při rozhodovací činnosti v rámci kontroly norem respektive v rozhodnutí o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, je Ústavní soud ve způsobu poměrování základních práv a svobod všeobecně konzistentní. Poprvé byl test proporcionality definován a použit v kauze Anonymní svědek. Lze omluvit některé

¹⁴⁰ viz nález ÚS ve věci Anonymní svědek: „...kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl.“

¹⁴¹ nález ÚS ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04

¹⁴² viz nález ÚS ve věci Anonymní svědek: „... potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod.“

nedostatky, jako je klasicky zařazení testu minimalizace tím, že se jednalo o první případ aplikace testu. Bylo by možné se domnívat, že v následujících rozhodnutích týkajících se kolize základních práv bude Ústavní soud svou myšlenku dále rozvíjet a zdokonalovat. Ale namísto toho Ústavní soud ve své praxi spíše věc více zkomplikoval. O otázce zařazení a obsahu testu minimalizace zásahu jsem se již zmínila. Dalším problémem judikatury s použitím principu proporcionality je jeho nesourodý obsah. V kauzách o zrušení předpisu je zpravidla postup založený na třech krocích spočívající v aplikaci tří základních kritérií dodržován, ale tak jak byl postup nastíněn v judikátu Anonymního svědka je užíván zřídka. Například v nálezu Pl. ÚS 40/02, který se věnuje otázce závaznosti kolektivním smluv pro nečleny organizace zaměstnavatelů, uvedl Ústavní soud použití principu proporcionality, zabýval se splněním jednotlivých kritérií testu v konkrétních podmínkách případu, ale už pouze konstatoval obecný obsah argumentů, které jsou součástí kritéria poměrování, a žádným způsobem je nerozebíral v souvislosti střetu konkrétního střetu základních práv.¹⁴³ Stejná nedůslednost se opakuje v jiných rozhodnutích.¹⁴⁴ V některých z těchto rozhodnutí nejsou v podstatě přiměřenostní argumenty ani zmiňovány.

6. 3. Konkluze

V článku Davida Kosaře si autor tuto nejednotnost vykládá mimo jiné tím, že pokud bychom se zaměřily na praktické hledisko rozhodování střetů základních práv, lze konstatovat, že předseda a dva místopředsedové jako nejvýše postavení hodnostáři Ústavního soudu, se účastní na rozhodování o individuálních ústavních stížnostech v senátech pouze tehdy, pokud jednají jako soudci-zpravodajové, navíc mají tito soudci nápad věci o třetinu až polovinu menší než řadoví soudci, a tak je jejich vliv na judikaturu ve věcech ústavních stížností omezený.¹⁴⁵

Rozdílnost postupů při poměrování základních práv a svobod nepochybně nepříspěvá k věrohodnosti ÚS jako orgánu ochrany ústavnosti a základních práv a svobod vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky ani k ucelenosti a jednotnosti judikatury. Filip doporučuje k odstranění toho stavu nezbytnost zachovávat striktně stejný postup ve všech případech. To znamená, že ÚS by měl aplikovat všechna kritéria testu proporcionality, v daném pořadí, dokud nedospěje k závěru, že napadené ustanovení nebo rozhodnutí je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Tím se mají především na mysli všechna tři kritéria principu proporcionality v užším smyslu včetně argumentů obsažených v kritériu poměrování. Stejně tak jak jsem uvedla v příkladech zmíněných výše, Filip poukazuje především na absenci testu minimalizace zásahu do zakládajícího práva v nálezu zabývajícím se

¹⁴³ nálezu ÚS ze dne 11. 6. 03, sp. zn. Pl. ÚS 40/02

¹⁴⁴ nálezu ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03; nálezu ÚS ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/09; nálezu ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02

¹⁴⁵ KOSAŘ: Kolize základních práv v judikatuře..., s. 15.

právem vlastnit zbraň.¹⁴⁶ Například v kauze Propadná zástava se Ústavní soud nepokusil najít žádný obecný princip, či ideu spravedlnosti, kterou předtím uvedl jako zásadní pro stanovení přednosti jednomu ze základních práv v řízení o ústavní stížnosti.¹⁴⁷ Je jasné, že pokud Ústavní soud opomíjí jedno či více kritérií v systému, který sám deklaroval, jeho rozhodnutí ztrácí na své přesvědčivosti.

¹⁴⁶ nález ÚS ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 16/98

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 14.

7. Závěr

V této práci jsem se pokusila analyzovat aplikaci principu proporcionality Ústavním soudem a popsat test proporcionality jako metodu, kterou užívá soud pro řešení kolize základních práv mezi sebou navzájem či kolize základního práva a veřejného zájmu. Zaměřila jsem se na problematické aspekty objevující se v souvislosti aplikací testu proporcionality. Pro porozumění principu proporcionality jsem se před samotným jeho popisem zaměřila na problematiku teorie principů, jelikož mezi teoretickým vyjádřením principů a samotným principem proporcionality existuje úzká interakce – pro fungování právních principů je existence principu proporcionality nevyhnutelná a současně existence právních principů v sobě implikuje existenci principu proporcionality.

Třetí kapitola je věnována problematice základních práv, z jejichž povahy vyplývá nezbytnost užití principu proporcionality. Přiznání základních práv a svobod jednotlivci neznamená, že jeho chování nepodléhá žádným omezením, že je osvobozen od odpovědnosti vůči jiným lidem a společnosti, neboť realizace jeho práv a svobod se střetává v praxi s jinými individuálními i veřejnými zájmy. Kolize těchto zájmů lze dělit na pravé a nepravé. Střetává-li se základní právo s jiným právem, hovoříme o pravém konfliktu. Pokud se střetne s veřejným zájmem, jedná se o konflikt nepravý. Je nutné stanovit hranice práv jednotlivců vůči sobě navzájem, ale také ve vztahu k zájmům státu a společnosti. Část této kapitoly je věnována pojmu veřejný statek, jenž se v judikatuře Ústavního soudu často objevuje v kolizi s vlastnickým právem.

V prvním nálezu ve věci Anonymní svědek, o který se opírá velká část mé práce, Ústavní soud položil základ testu proporcionality, ale zároveň zde odhalil jeden z problémů – nejednotnost při uplatňování principu minimalizace zásahů. V judikatuře soudu lze nalézt až čtyři různé způsoby zařazení aplikace zásady minimalizace.

V rámci analýzy judikatury Ústavního soudu, kde byl užit princip proporcionality, jsem shledala nejednotnost přístupu soudu v aplikaci principu proporcionality v rámci dvou odlišných typů řízení - o ústavní stížnosti a kontrole ústavnosti norem. Zatímco v řízeních o kontrole ústavnosti norem je test proporcionality aplikován, ač s jistými odchylkami, vcelku ustáleně, v řízeních o ústavní stížnosti byl test proporcionality užit pouze menšině případů. Ačkoliv zde také dochází ke střetu ústavně zaručených práv, Ústavní soud v těchto případech řešil kolizi práv pomocí „obecné ideje spravedlnosti“. Ústavní soud v rámci této ideje zkoumá, jakému z práv proti sobě stojících svědčí takzvaná obecná idea spravedlnosti. Ze samotné formulace vyplývá těžká subjektivita takového východiska nehledě na to, že Ústavní soud toto rozlišování v použití testu proporcionality nikde neodůvodňuje. Vedle obecné ideje spravedlnosti, jsou střety práv v řízeních o ústavní stížnosti řešeny i dalšími způsoby. Celkově je Ústavní soud v řešení kolize

práv v řízení o ústavní stížnosti velmi nekonzistentní.

V nejnovější judikatuře lze nalézt test proporcionality v rozhodnutích o ústavních stížnostech častěji. Lze tak doufat, že Ústavní soud bude v tomto postupu pokračovat i nadále. Mimo to, že je Ústavní soud nejednotný v metodě v rámci jednotlivých řízení, je nejednotný i v rámci samotné metody. Test proporcionality není vždy aplikován shodně. V mnoha případech soud zanedbal nebo pominul některé ze tří kritérií testu. Často také ve svých rozhodnutích pouze test uvedl teoreticky, ale prakticky jej nepřenesl na konkrétní spor.

Rozdílnost řešení střetu práv v rámci zmiňovaných dvou typů řízení, kterou navíc Ústavní soud žádným způsobem nezdůvodňuje, zpochybňuje celou koncepci testu proporcionality. Je nezbytné, aby Ústavní soud sjednotil metody rozhodování střetů práv v obou typech řízení. Řešením je rozšíření použití testu proporcionality i na řízení o ústavní stížnosti a upustit od nejasné a subjektivní metody ideje spravedlnosti.

Použitá literatura a další informační zdroje

Monografie a odborné články

ALEXY, Robert. *The Theory of constitutional rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002. 462s.

BARAK, Aharon. Proportionality and Principled Balancing. *Law, Ethics and Human Rights*, Berkeley Electronic Press, 2010, vol. 4. 18 s.

DOSTÁL, Martin. *Ústavní soud České republiky v letech 1993-2000 : podstata ústavního soudnictví, procesní úprava, základní ústavněprávní doktríny a významné judikáty prvního Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2004. 157s.

FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 458s.

FILIP, Jan. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 4, s. 585.

FLEGL, Vladimír. *Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR*. Praha: C. H. Beck, 1997. 237s.

GERLOCH, Aleš. *Ústavní systém České republiky: základy českého ústavního práva*. Praha: Prospektum, 2002. 564s.

GOJOVÁ, Jiřina. *Působení obecných principů při nalézání spravedlivého řešení*. Právní fórum, 2010, č. 12, s. 623. Dostupné na ASPI ID: LIT37002CZ

HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda - II. díl*. Praha: Academia, 1991, 140s. (z anglického originálu přeložil Tomáš Ježek)

HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace: oblédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o, 2003. 103s.

HOLLÄNDER, Pavel. Deficit Dworkinovy a Alexyho koncepce logického vymezování právních principů. In. BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231.

HOLLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 303s.

HOLLÄNDER, Pavel. Problém spravedlnosti: úvaha strukturální. *Právník*, 1998, č. 6, s. 466

BARAK, Aharon. Proportionality and Principled Balancing. *Law, Ethics and Human Rights*, 2010, vol. 4, s. 18.

HOLLÄNDER, Pavel. Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky. In DANČÁK, ŠIMÍČEK (eds). *Základní lidská práva a právní stát v judikatuře Ústavních soudů*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2000. 141s.

HŘEBEJK, Jiří. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. Díl 1. Praha: Linde, 1998. 772s.

KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2009. 901s.

KLÍMA, Karel. Ústavněprávní audit Listiny. In JIRÁSEK, Jiří (ed.). *Listina a současnost*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2010. 263s.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní zřízení ČR*. Praha: Vyšehrad, 1997. 46s.

KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1.

KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium., 2006. 234s.

KÜHN, Zdeněk. Pojem a role právního principu. In BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231s.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010. 276s.

MILL, John Stuart.: *O svobodě II*. Praha: vlastním nákladem vydal J. Otto, 1913.

PINZ, Jan. Právní principy, zásady a legis ratio. In BOGUSZAK, Jiří. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231s.

TRYZNA, Jan. *Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva*. Praha: Auditorium, 2010. 332s.

VEČEŘA, Miloš. Právní principy a jejich funkce v právu. In BOGUSZAK, Jirí. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999.231s.

WEINBERGER, Ota. Formální charakteristika právních a právně- politických principů. In BOGUSZAK, Jirí. *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231s.

Judikatura

Nálezy senátů Ústavního soudu

nález ÚS ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 114/94

nález ÚS ze dne 4. 10. 1995, sp. zn. II. ÚS 22/94

nález ÚS ze dne 25. 1. 1995, sp. zn. II. ÚS 45/95

nález ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95

nález ÚS ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 425/97

nález ÚS ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

nález ÚS ze dne 8. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 156/99

nález ÚS ze dne 21. 4. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01

nález ÚS ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. I. ÚS 114/01

nález ÚS ze dne 5. 9. 2001, sp. zn. I. ÚS 339/01

nález ÚS ze dne 10. 9. 2001, sp. zn. II. ÚS 489/01

nález ÚS ze dne 3. 7. 2003, sp. zn. III. ÚS 737/02

nález ÚS ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04

nález ÚS ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04

nález ÚS ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04

nález ÚS ze dne 8. 8. 2006, sp. zn. IV. ÚS 383/05

Nálezy Pléna Ústavního soudu

nález ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp, zn. Pl. ÚS 19/93

nález ÚS ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

nález ÚS ze dne 7. 6. 1995, sp, zn, Pl. ÚS 4/95

nález ÚS ze dne 4. 6. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/96

nález ÚS ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96
nález ÚS ze dne 13. 8. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 19/97
nález ÚS ze dne 30. 9. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 16/97
nález ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
nález ÚS ze dne 17. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 16/98
nález ÚS ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02
nález ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02
nález ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03
nález ÚS ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07
nález ÚS ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08
nález ÚS ze dne 4. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09
nález ÚS ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09
nález ÚS ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09
nález ÚS ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/09

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů