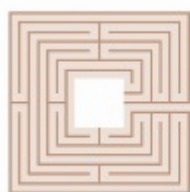


Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Ústavní soud a jeho role při posuzování zákonných omezení základních práv a svobod a výkladu těchto práv

V souvislosti s reformními zákony současné vlády je v poslední době v médiích i v odborných kruzích často diskutováno téma souladu zákonů s Listinou základních práv a svobod. Nejvíce byla tato otázka medializována v souvislosti se zavedením regulačních poplatků ve zdravotnictví v důsledku přijetí zákona č. [231/2001](#) Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, kdy se jak na půdě Parlamentu, v televizních diskusních pořadech, tak následně i na půdě Ústavního soudu řešila mj. otázka, zda je možné vybírat regulační poplatky, stanoví-li čl. 31 Listiny, že „Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči“. Kolize jednoznačně znějících ustanovení Listiny se zákony, které se na první pohled těmto ustanovením příčí, byla rovněž diskutována například v souvislosti s novelou trestního řádu provedenou zákonem č. [539/2004](#) Sb.



CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ A SPOL.

ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

Tento zákon transponoval Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie č. 2002/584/JVV o evropském zatýkáacím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy do českého právního řádu a na jeho základě lze předat českého občana k trestnímu stíhání v jiném členském státě EU, i když čl. 14 odst. 4 Listiny stanoví, že „**Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti**“. V obou zmíněných případech Ústavní soud rozhodl, že ustanovení Listiny zákonem porušeno nebylo, a to i přes absolutně znějící zákaz uvedený v Listině.[1] V médiích se pak často objevovala vyjádření odpůrců těchto rozhodnutí, že Ústavní soud rozhodoval nepochopitelně či dokonce protiprávně.

Listina ale výslovně uvádí, že některá základní práva mohou být omezena zákonem. Čl. 41 odst. 1 Listiny například uvádí, že „**práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí**“. Tato výjimka se vztahuje i na výše zmíněnou záruku bezplatné zdravotní péče podle čl. 31 Listiny. Čl. 4 odst. 4 Listiny pak stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být „**šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro jaké byla stanovena**“.

V případě ústavního soudnictví je tradiční rolí Ústavního soudu hledání kompromisu mezi základním právem občana na jedné straně a oprávněným zájmem společnosti na straně druhé, a to i pokud Listina výslovně neuvádí, že dané základní právo může být zákonem omezeno. Jde o klasický konflikt mezi právem jednotlivce a právem většiny. Ústavní soud ČR opakovaně vymezil několik podmínek, které musí být splněny, aby shledal, že omezení základního práva není v rozporu s Ústavou.

Při jakémkoli střetu mezi základním právem jednotlivce na jedné straně a oprávněným zájmem státu

(veřejným zájmem) na straně druhé, je dle Ústavního soudu nutné zvážit, zda veřejný zájem „**legitimizuje určité omezení privátní sféry jednotlivce**“[2]. Již toto samotné konstatování vychází z předpokladu, že práva jednotlivce mohou být omezena, převažuje-li nad takovým právem jiný, důležitější, to jest veřejný zájem. Proto musí každé omezení základního práva jednotlivce sledovat cíl, který souvisí s ochranou zájmu státu nebo veřejného zájmu, který legitimizuje omezení práva jednotlivce – v opačném případě je omezení protiústavní. Ústavní soud ČR již například shledal, že bezpečnostní zájmy státu představují tzv. zájem existenční, který takového omezení může legitimizovat[3]. Obecná definice či charakteristika státního nebo veřejného zájmu, který legitimizuje omezení privátní sféry (oprávněného státního zájmu), byla Ústavním soudem obecně formulována tak, že v každém případě musí jít o opatření, které je v demokratické společnosti nezbytné[4]. Pro srovnání lze poukázat i na obdobnou definici přijatou Nejvyšším soudem Kanady, že jen státní zájem, který je naléhavý a podstatný ve svobodném a demokratickém státu, může legitimizovat omezení privátní sféry jednotlivce[5].

Na základě čl. 4 odst. 4 Listiny je pak možné konstatovat, že konkrétní opatření, která omezují základní práva jednotlivce, musí vždy rozumně souviset s cílem ochrany oprávněného státního zájmu. Dále se Ústavní soud ČR již vyslovil, že při sledování oprávněného cíle „**nelze ovšem dovozovat, že se stát vůči svým občanům může chovat svévolně a že může přistupovat k omezování základních práv nad nezbytně nutnou mírou**“[6]. Jde o podmínku minimálního zásahu do základních práv, která zaručuje, že existuje-li důležitý veřejný zájem, je možné omezit příslušné základní právo jednotlivce, avšak pouze v nezbytně nutné míře.

Dále pak musí být zpravidla zachována proporcionalita, tj. zákonná úprava musí být v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je sledován.[7] V tomto směru je rozhodovací praxe Ústavního soudu ČR v souladu s ustálenou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která uvádí, že úmluva „**předpokládá nutnost spravedlivé rovnováhy mezi ochranou obecných zájmů společnosti a požadavkem na ochranu základních práv**“.[8]

Ústavní soud navíc judikoval, že v případě práv hospodářských, sociálních a kulturních se otevírá zákonodárci širší prostor při volbě nejrůznějších řešení, a to zejména s ohledem na výše citovaný čl. 41 odst. 1 Listiny, který stanoví, že práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Dle Ústavního soudu v takovém případě „**nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jak je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny...**“[9] Tento test, který je známý i z americké judikatury, nazval Ústavní soud testem rozumnosti, přičemž testem „**projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.**“[10] Dle ústavního soudu ale testem neprojde zákonná úprava, která se dotkne samotné existence sociálního práva (tzv. esenciálního obsahu).[11] Ústavní soud aplikoval tento test na otázku souladu regulačních poplatků s čl. 31 Listiny. Na jeho základě rozhodl, že zákonná úprava je rozumným prostředkem k dosažení legitimního cíle zabránění nadužívání systému veřejné zdravotní péče, přičemž se nedotýká samotné existence práva na zdravotní péči, nýbrž „**zvyšuje procento pravděpodobnosti, že se zdravotnická péče dostane opravdu těm skutečně nemocným**“[12].

Než však v konkrétním případě Ústavní soud přistoupí k řešení otázky, zda bylo zákonné omezení základního práva v souladu s výše popsáním testem proporcionality či testem rozumnosti, musí navíc nejprve rozhodnout, zda bylo zákonem základní právo vůbec dotčeno. V případě evropského zatýkacího rozkazu a čl. 14 odst. 4 Listiny dospěl Ústavní soud k závěru, že „**pojem zákaz „nucení**

k opuštění vlasti“ lze interpretovat jak extenzivně, tak restriktivně“[13]. Ústavní soud přijal restriktivní výklad ustanovení a rozhodl, že čl. 14 odst. 4 Listiny nelze vykládat tak, že by neumožňoval časově omezené předání občana do jiného členského státu EU za účelem trestního řízení.[14] Zejména v případech, kdy je zákonem transponován závazek vůči EU, je Ústavní soud připraven přiklonit se k takovému výkladu Listiny, který umožní transponovaný závazek realizovat. Jak píše Ústavní soud, **„pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.“** [15]

Je tedy zřejmé, že nelze vycházet z předpokladu, že všechna ústavou zaručená základní práva jsou absolutní, resp. že jejich přesný rozsah lze určit pouze s odkazem na text Listiny. Z výše uvedeného je zřejmé, že aplikace výše uvedeného rozhodovacího rámce, tj. testu proporcionality či testu rozumnosti, případně zvolení restriktivního či extenzivního výkladu příslušného ustanovení Listiny, může jistě vést i soudce Ústavního soudu ke zcela odlišným závěrům v každém konkrétním případě, což se ostatně také stává. Nejde však o nedostatek právního rámce pro rozhodování, ale o to, že Ústavní soud daleko více než jiné soudy spoléhá na profesionální a spravedlivý úsudek svých soudců při výkladu jednotlivých obecně formulovaných ustanovení Listiny a při aplikaci obecných zásad a postupů na konkrétní případy. Z povahy ústavního práva vyplývá, že zatímco ústava a ústavou stanovená práva mají být co nejpevněji zakotvena v právním řádu, konkrétní situace, které vyžadují aplikaci a výklad ústavou zaručených práv se časem mění a vyvíjí, a to i pro původního ústavodárce nepředvídanými směry (to je případ zavedení **„regulačních poplatků“** ve zdravotnictví nebo přijetí evropského zatýkacího rozkazu).

Role Ústavního soudu při posuzování zákonných omezení základních práv a svobod a jejich výkladu za takovéto situace nemůže být omezena na aplikaci staticky definovaných práv s neměnným významem, ale naopak by měla zajistit obsahový vývoj právního rámce základních práv a svobod a jejich aplikaci s ohledem na vývoj ve společnosti. V tomto směru je vhodné poukázat zejména na judikaturu soudů ve státech, kde jsou aplikovány daleko starší ústavy, než v případě patnáctileté ústavy v ČR. Například britská Sněmovna lordů, jednající v roce 1930 ve složení Privy Council, v té době vykonávající pravomoci nejvyššího soudu Kanady, judikovala ve svém známém rozsudku ve věci Edwards v. Canada (Attorney General)[16] tzv. doktrínu živého stromu. Konstatovala, že kanadská Ústava[17] z roku 1867 byla **„zasazena v Kanadě jakožto živý strom, který je schopen růstu a vývoje v rámci svých přirozených mezí.“** V tomto ohledu pak stanovila, že **„Sněmovna lordů nepovažuje, že by mělo být její rolí, a zcela zřejmě ani není jejím úmyslem, omezit ustanovení ústavy úzkým a formálním výkladem, ale naopak je její rolí zajistit široký a liberální výklad“**[18]. V roce 1985 pak kanadský Nejvyšší soud zopakoval tuto doktrínu ve svém rozsudku ve věci Re B.C. Motor Vehicle Act[19] ve vztahu k nově přijaté kanadské Listině práv a svobod[20], která se stala součástí kanadského ústavního pořádku v roce 1982. Kanadský Nejvyšší soud zejména varoval před takovým výkladem kanadské Listiny práv a svobod, který by obsahový význam práv, svobod a hodnot, které jsou vyjádřené v tomto dokumentu, zmrazil v čase, tj. v roce 1982, **„s jen malou nebo žádnou možností růstu, vývoje a přizpůsobení s ohledem na měnící se potřeby společnosti“**. Soud naopak rozhodl, že **„má-li nově zasazený „živý strom“, kterým je Listina práv a svobod, mít možnost růstu a vývoje v čase, je nutné zajistit, že historické materiály, například Záznamy z jednání a materiály Společného výboru [jenž znění Listiny připravoval] nebudou brzdit její další vývoj... Úzký a formální výklad, který není modulovaný smyslem pro neznámou budoucnost, může brzdit vývoj práva a brzdit vývoj společnosti, již toto právo slouží. S [Listinou]... přichází nová dimenze, nový metr pro smíření vzájemných práv jednotlivce a práv společnosti, dimenze, která, tak jako rovnováha Ústavy, musí teprve být vykládána a aplikována Soudem.“**[21] Nejvyšší soud Spojených států

amerických přijal obdobný výklad americké ústavy ve známém rozsudku *McCulloch v. Maryland*[22] v roce 1819, v němž předseda soudu Marshall stanovil, že ústava „**byla zamýšlená, že bude platit na věky, a tudíž bylo zamýšleno, že bude přizpůsobována všem možným krizím ve společnosti. Pokud by měla přesně stanovit, jak bude vláda vykonávat své pravomoci ve všech budoucích časech, zcela by se změnila povaha dokumentu a z ústavy by se stal kodex.**“ To však neznamená, že by soudní moc byla zcela svobodná při výkladu jednotlivých ustanovení ústavy, neboť k vlastní normotvorné činnosti nemá politickou legitimitu, kterou má pouze zvolený zákonodárny sbor. Na tuto skutečnost upozorňuje kanadský Nejvyšší soud ve svém rozsudku ve věci *Canadian Western Bank v. Alberta*[23] z loňského roku, když připomíná, že cílem doktríny živého stromu, tj. uzpůsobování výkladu ústavy „**mění se politické a kulturní realitě kanadské společnosti**“, je dosažení toho, aby ústava v měnícím se kontextu vždy sloužila zásadním hodnotám, které ústava ztělesňuje.[24]

Skutečnost, že ústavou zaručená základní práva občanů jsou (a z povahy ústavního práva musí být) zákonodárcem formulována velmi obecně, jasně naznačuje, jak důležité postavení má Ústavní soud při posuzování zákonných omezení základních práv a svobod a výkladu těchto práv. V případech, kde se otevírá prostor pro různé výklady základního práva a zvážení důležitosti možných legitimních cílů a proporcionality či rozumné souvislosti zvolených prostředků k jejich dosažení, je zřejmé, že vlastní zkušenosti a názory ústavních soudců mají vliv na konečnou podobu rozhodnutí pléna, jenž v těchto věcech rozhoduje. Z toho, že Ústavní soud zveřejňuje i nesouhlasná stanoviska ústavních soudců (a že nesouhlasící soudci svá stanoviska podrobně sepisují) jasně vyplývá, že v ústavním soudnictví lze jen stěží hovořit o správném či nesprávném výkladu nebo aplikaci základního práva Ústavním soudem, ale pouze o různých přístupech soudců k řešení aktuálních společenských otázek při zachování základních ústavních hodnot. Otevřeně přiznaná argumentační různorodost ústavních soudců tak slouží jako přirozená brzda a protiváha v rozhodovací činnosti soudu, přičemž nesouhlasné menšinové stanovisko předkládá veřejnosti alternativní řešení k diskusi, na kterou bude muset i Ústavní soud reflektovat při rozhodování dalších sporů v budoucnu.

Martin Kavěna LL.B., B.C.L.

[CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ a spol.](#)

Advokátní kancelář / Cabinet d'avocats / The law office

Dlouhá 39

110 00 Praha 1

Tel: +420 224 827 884

Fax: +420 224 827 879

[1] Viz nález Ústavního soudu Pl. ÚS 66/04 ze dne 5.5.2006, nález Ústavního soudu Pl. ÚS 1/08 ze dne 20.5.2008.

[2] Nález Ústavního soudu č. [322/2001](#) Sb.

[3] Viz tamtéž.

[4] Pl. ÚS 1/08, odst. 92.

[5] R. v. Oakes, [1986] 1 SCR 103.

[6] Nález Ústavního soudu č. [322/2001](#) Sb.

[7] Pl. ÚS 1/08, odst. 92.

[8] Viz např. Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium ze dne 23.7.1968 (č. podání 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64), odst. 5.

[9] Pl. ÚS 1/08, odst. 92.

[10] Viz tamtéž.

- [11] Viz tamtéž, odst. 103.
[12] Pl. ÚS 1/08, odst. 107.
[13] Pl. ÚS 66/04, odst. 66.
[14] Pl. ÚS 66/04, odst. 72.
[15] Pl. ÚS 66/04, odst. 61.
[16] Edwards v. Canada (Attorney General) [1930] A.C. 124 (P.C.).
[17] The Constitution Act, 1867, 30 & 31 Victoria, c. 3.
[18] Edwards v. Canada, str. 136.
[19] Re B.C. Motor Vehicle Act, [1985] 2 S.C.R. 486 [1985] 2 S.C.R. 486.
[20] Constitution Act, 1982, Schedule B, Canadian charter of rights and freedoms.
[21] Re B.C. Motor Vehicle Act, odst. 53.
[22] McCulloch v. Maryland, 17 US (4 Wheat) 415 (1819).
[23] Canadian Western Bank v. Alberta, [2007] 2 S.C.R. 3, 2007 SCC 22.
[24] Viz tamtéž, odst. 23.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Určení nadřízeného orgánu magistrátu vykonávajícího dozor nad usneseními, rozhodnutími nebo jinými opatřeními učiněnými městskými obvody nebo městskými částmi v samostatné působnosti](#)
- [NSS sjednotil judikaturu ve věci odvodu za porušení dotačních pravidel](#)
- [Obnovení způsobilosti účastníka zadávacího řízení na veřejnou zakázku v rozhodovací praxi správních a soudních orgánů](#)
- [Otázka uveřejňování skutečně uhrazené ceny ve vztahu k zákonu o registru smluv a zákonu o zadávání veřejných zakázek](#)
- [K právu jiných osob nahlížet do spisů ve smyslu § 65 odst. 1 in fine trestního řádu](#)
- [Rozhodování o regresním nároku ručitele v rozhodčím řízení](#)
- [Nařízení \(EU\) č. 2018/389 - nová pravidla pro poskytovatele platebních služeb](#)
- [Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky je veřejnou institucí](#)
- [Jistota v zadávacím řízení ve formě bankovní záruky a možnost její autorizované konverze](#)
- [Malý dopravní význam aneb které komunikace \(chodníky\) nepodléhají povinné zimní údržbě?](#)
- [K postupu orgánů během řízení dle § 31a odst. 3 ZOŠ](#)