

# NĚKTERÉ OTÁZKY VZTAHU KONKRETIZACE A OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD V ČR

JAN FILIP

Celá problematika konkretizace a zejména zásahů do základních práv a svobod je nesmírně aktuální a navýsost praktická záležitost. Souvisí s hodnocením situace, kdy orgán veřejné moci zasáhl do sféry regulované normou obsahující základní právo. Pokud např. šlo o demonstraci, při které dochází ke rvačkám, nerespektování pokynů pořadatelů, jde sice o zásah do shromažďovací svobody, ale o takový zásah, který není jejím porušením. To má zásadní dopad na možnost dovolat se ochrany před takovým zásahem do základních práv u Ústavního soudu cestou ústavní stížnosti.<sup>1</sup> Zde bych chtěl upozornit i na odpovídající formulace právních předpisů. Tak čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR hovoří o ústavní stížnosti v případě „zásahu do základního práva“. Jestliže však Ústavní soud shledá, že zásah se základního práva netýkal (cizinec si stěžuje, že nemohl založit politickou stranu) nebo že směřoval do oblasti sice regulované (např. svoboda pobytu, vlastnictví), ale nikoli chráněné (stěžovatel nelegálně překročil hranice, jde o majetek potřebný k rozvoji národního hospodářství), bude stížnost zpravidla odmítnuta jako podaná někým zjevně neoprávněným nebo jako zjevně neopodstatněná (§ 43 odst. 1 písm. c/ a d/ ZUS). Pokud však půjde o zásah do sféry regulované a chráněné základním právem, Ústavní soud posoudí, zda zásah výjimečně (v souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny) možný je a potom stížnost zamítne (§ 82 odst. 1 ZUS) nebo možný není, potom (to zdůrazňuji) nevysloví, že došlo k „zásahu“, nýbrž že do-

<sup>1</sup> Ať již nositelem základních práv a svobod podle čl. 87 odst. 1 písm. d) nebo územním samosprávným celkem podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. K tomu blíže Filip, J.: Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1995, č. 2.

šlo k „porušení“ základního práva.<sup>2</sup> Zásah může být výjimečně ústavní, kdežto porušení nikdy.

## 1. K OTÁZCE KONKRETIZACE ZÁKLADNÍCH PRÁV

Konkretizace základních práv patří ke sporným otázkám ústavní teorie a praxe v ČR. Souvisí to se zvláštní konstrukcí některých základních práv a svobod v Listině. Podle čl. 41 Listiny totiž platí, že některých základních práv a svobod uvedených v tomto ustanovení (viz níže) „je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.“

Proto je v ČR třeba odlišovat situace, kdy dochází k omezování základních práv za pomoci ústavně konformního obyčejného zákona a situace, kdy je třeba k aplikaci základního práva vydání zákona, na jehož základě se možno základního práva dovolat. To je něco jiného než běžná situace, kdy obyčejné zákony provádějí ústavní ustanovení tím, že blíže upřesňují ústavní pojmy a stanoví proceduru uplatnění základních práv.

### 1.1. KONKRETIZACE V PODOBĚ ÚSTAVNÍHO PŘEDPISU

Listina sama v původní podobě z roku 1991 nepočítala s možností své změny, a to ani ústavním zákonem. Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod v § 1 odst. 1 stanovil, že „ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod.“ Obecně se však uznávalo, že je možné ústavním zákonem obsah Listiny rozšířit a změnit ve prospěch jednotlivce, nikoli v jeho neprospěch.<sup>3</sup> Přímou to vyplývalo z čl. 3 odst. 1 tohoto ústavního zákona (č. 23/1991), kde bylo stanoveno, že „V Ústavě České republiky a v Ústavě Slovenské republiky mohou být základní práva a svobody rozšířeny nad míru upravenou Listinou základních práv a svobod.“

Výslovně Listina s konkretizací svého obsahu cestou ústavního zákona nepočítá. Není však vyloučeno, že ústavní zákony, které předpokládá Ústava ČR

<sup>2</sup> Lépe řečeno by to vyslovit měl, ale zpravidla to nečiní a výrok nálezu zní na pouhé zrušení např. soudního rozhodnutí. Zde je jedna z příčin střetů obecných soudů a Ústavního soudu o povahu vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu z hlediska jejich závaznosti (čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR). Tento problém však překračuje zvolené téma.

<sup>3</sup> Toto ustanovení bylo předmětem různých výkladů. Čl. 112 odst. 3 Ústavy ČR je však dekonstitucionalizoval, čímž ztratilo svůj význam.

(např. čl. 100 odst. 3), by mohly blíže upravit např. základní právo přímé účasti na správě veřejných záležitostí.

## 1.2. KONKRETIZACE FORMOU ZÁKONŮ

ČR nezná rozdíly v právní síle zákonů. Sice je zde určitá skupina zákonů, která vyžaduje náročnější proceduru přijetí<sup>4</sup> avšak nemá to vliv na to, že by s nimi musely být ostatní zákony v souladu. Problém, se kterým se budou muset zpracovatelé návrhu zákona o zásadách styku obou komor Parlamentu a o zákon o jednacím řádu Senátu vypořádat, je však otázka, zda pod tuto zvláštní proceduru bude spadat pouze zákon takto nazvaný (např. zákon o volbách do Parlamentu) nebo i každý jiný zákon, který materií (např. voleb do Parlamentu) uvedenou v čl. 40 Ústavy ČR upravuje, ačkoli jí není speciálně věnován.<sup>5</sup>

Jak bylo v úvodu uvedeno, je třeba rozlišit zákony, které provádějí jednotlivá ústavní ustavení o základních právech a svobodách a zákony, které jsou předpokladem, aby mohla být základní práva jedincem uplatněna. O zákonech, jejichž prostřednictvím dochází k omezení základních práv viz sub 2.

První skupina zákonů se ničem neodlišuje od situace v jiných státech. Je možno uvést např.:

- čl. 12 odst. 1 Ústavy ČR („*Nabývání a pozbývání státního občanství České republiky stanoví zákon.*“),
- čl. 20 Ústavy ČR a čl. 21 odst. 3 Listiny („*Další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon.*“),
- čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR („*Zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem.*“),
- čl. 11 odst. 1 Listiny („*Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.*“),
- čl. 15 odst. 3 Listiny („*Nikdo nemůže být nucen vykonávat vojenskou službu, pokud je to v rozporu s jeho svědomím nebo s jeho náboženským vyznáním. Podrobnosti stanoví zákon.*“)<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Konkrétně jde podle čl. 40 Ústavy ČR o volební zákon, zákon o zásadách styku obou komor Parlamentu a o zákon o jednacím řádu Senátu.

<sup>5</sup> Srov. v minulosti problém čl. 42 úst. zákona o čs. federaci (zákaz majorizace) nebo otázku tzv. ústavních ustanovení v obyčejných zákonech v Rakousku. Blíže Filip, J.: Ústavní systém Rakouska. In: Soudobé ústavní systémy. Brno 1996, s. 104 a tam uvedená literatura.

<sup>6</sup> Ústavní soud ČSFR v nálezu ze dne 10.12.1992 při výkladu tohoto ustanovení stanovil, že

Obdobná ustanovení obsahují č. 16 odst. 3, čl. 17 odst. 5, čl. 25, čl. 27 odst. 4, čl. 28, čl. 29 odst. 3, čl. 30 odst. 3, čl. 31, čl. 32 odst. 6, čl. 33 odst. 4 čl. 34, čl. 36 odst. 1 a 4, čl. 38 odst. 1 Listiny.

## 1.3. ZÁKONY STANOVÍCÍ OBSAH ZÁKLADNÍHO PRÁVA

Z těchto výše uvedených ustanovení Ústavy ČR a Listiny plyne, že podrobnosti využívání základních práv může upravit zákonodárce, aniž tím základní právo samotné omezí<sup>7</sup> **Kromě toho však existuje skupina zákonů, která nejen stanoví podrobnosti, nýbrž také vlastní obsah základního práva.**<sup>8</sup> To znamená, že tohoto základního práva se lze dovolávat jen v rámci toho, co stanoví tyto zákony. Konkrétně jde o základní práva v hospodářské, sociální a kulturní oblasti uvedená v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny<sup>9</sup> To znamená, že teprve zákon stanoví konkrétní obsah základního práva<sup>10</sup> Výklad tě-

v čl. 15 odst. 3 Listiny je sice zákonodárce zmocněn stanovit podrobnosti, avšak tyto podrobnosti musí být zřetelné, aby „*byla vyloučena odůvodněná pochybnost interpretovat takový zákon jako omezení nebo znemožnění základního ústavního práva.*“ Viz Ústavní soud ČSFR. Sbírnka usnesení a nálezů. Roč. 1992, č. 15. Tato situace je školním příkladem toho, že konkretizující zákon může být chápán i jako omezení, když srovnáme situaci „*odmítačů*“ před a po přijetí zákona č. 18/1992 Sb., o civilní službě.

<sup>7</sup> Viz výklad Ústavního soudu v této věci v nálezech ve Sb.n.u., sv. 5, č. 16 a č. 30, kde byl stanoven požadavek jasnosti a určitosti zákona, aby byla vyloučena odůvodněná pochybnost interpretovat takový zákon jako omezení nebo znemožnění základního ústavního práva. Blíže k tomu zejména Papier, H.-J., Möller, J.: Das Bestimmtheitsgebot und seine Durchsetzung. Archiv des öff. Rechts, roč. 1997, č. 2, s. 182n. Viz ale též pozn. č. 6.

<sup>8</sup> Upozorňuji v této souvislosti na zajímavou problematiku čl. 41 odst. 1 Listiny v podmínkách Slovenské republiky, kde přešel do čl. 51 Ústavy SR a byl dále rozšířen. K tomu zejména Barány, E.: Uplatnitelnost druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy SR. Právny obzor, roč. 1995, č. 1.

<sup>9</sup> Ústava SR v čl. 51 tento výčet rozšířila, takže se týká čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 33 a čl. 36 Listiny (pro naše podmínky). Důsledkem je, že ani občan SR, ani jiný oprávněný subjekt (skupina poslanců) nemůže před Ústavním soudem SR bojovat za ústavní hospodářská a jim podobná práva, může se jich domáhat *ex lege*, ne však *ex constitutione*. Blíže Barány, E.: cit. dílo, s. 16. Pozn. red. – Speciální příspěvek k této otázce připravuje redakce pro příští číslo tohoto časopisu z pera soudce Ústavního soudu SR J. Drgonce.)

<sup>10</sup> Např. čl. 26 odst. 3 Listiny stanoví, že „*Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.*“ Z příslušného zákona o zaměstnanosti ze dne 4.12.1990 (č. 1/1991 Sb.), v platném znění plyne, že jedinec nemá právo na to, aby mu stát zaměstnání opatřil a zajistil. Stát je pouze povinen vytvořit sítí úřadů práce a jejich pomocí získání zaměstnání zprostředkovat, popř. umožnit nezaměstnanému rekvalifikaci. K tomu závěru došel i Ústavní soud v nálezu ze dne 17.5.1994 (č. 132/1994 Sb., Sb.n.u., sv. 1, č. 24).

chto ustanovení je proto často předmětem řízení před Ústavním soudem. Ústavní soud se hned v prvním nálezu v této věci (nález ze dne 15.2.1994, Sb.n.u., sv. 1, č. 7) postavil na stanovisko, že i v těchto případech je možné se na Ústavní soud obrátit a takové právo vymáhat. Možnosti Ústavního soudu jsou však daleko užší než v případě jiných práv, neboť může přezkoumávat jen to, zda takový prováděcí zákon neporušil obecné meze základních práv, které stanoví zejména čl. 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 jaké byla stanovena.“). Kromě toho i v případech těchto ustanovení někdy Listina přímo stanoví jejich obsah, který nemůže takový prováděcí zákon překročit.<sup>11</sup>

Někdy proto vznikají sporné situace.<sup>12</sup>

#### 1.4. ZÁKONY OBSAHUJÍCÍ ZVÝŠENOU OCHRANU ZÁKLADNÍCH PRÁV

Zvláštní povahu má ustanovení čl. 22 Listiny, které má obecný dopad na konkretizaci politických práv, když stanoví, že „Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou souměř politických sil v demokratické společnosti.“ Zde je třeba věnovat pozornost „obrácenému gardu“ čl. 22 Listiny oproti čl. 4 odst. 2 Listiny. Jde o zcela jinou povahu úpravy související s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 23 Listiny. Bohužel Ústavní soud tuto skutečnost v nálezu k volebním kaucím dostatečně nezohlednil na rozdíl od série nálezů, kterými rozhodoval o připuštění řady kandidátů pro volby do Senátu.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> V daném případě přímo Listina stanoví, že „Občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách...“, takže zákon na těchto školách nemůže zavést školné.

<sup>12</sup> Např. čl. 27 odst. 4 Listiny stanoví, že „právo na stávku je zaručeno za podmínek stanovených zákonem“. Jde o ustanovení v rámci dosahu čl. 41 odst. 1 Listiny. Znamená to, že legální jsou jen stávky předvídané zákonem (názor výkonné moci a části teorie) nebo zákon upravuje bližší podmínky jen některých stávek a ostatní lze organizovat přímo na základě čl. 27 odst. 4 Listiny (názor odborů a části teorie)? Tento spor je nyní řešen soudy a pravděpodobně se v budoucnosti dostane před Ústavní soud.

<sup>13</sup> Srov. nález č. 161/1996 Sb. oproti nálezům otištěným ve Sb.n.u.ÚS, sv. 6, č. 103–111.

## 2. FORMY A ZPŮSOBY OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD

Sub 1. byl vyložen problém konkretizace obsahu základních práv a svobod. Často se v ČR tato konkretizace stýká s problémem omezení základních práv, neboť k obojímu je třeba zákona. Rozdíl je však v požadavcích na takový zákon. Ty jsou obvykle podstatně složitější, když jde o omezení základního práva, zatímco konkretizace základního práva zákonem (pokud nejde současně o omezení) splnění zvláštních podmínek nevyžaduje.

Obecně pro tuto problematiku platí dvě obecná východiska. Prvním je uznání přirozenoprávního základu práv a svobod zakotvených v Listině. Stát je proto garantuje, nikoli poskytuje.<sup>14</sup> Listina to výslovně vyjadřuje v čl. 1 tím, že stanoví, že „Základní práva a svobody jsou nezadatelné, nezcižitelné, neproměnitelné a nezrušitelné.“ Čl. 23 Listiny pak umožňuje návrat do přirozeného stavu (*status naturalis*) v případě, že „činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny.“

Druhým východiskem jsou mezinárodní závazky ČR. Konkrétně z ustanovení čl. 6, čl. 7, čl. 8 odst. 1 b. 2, čl. 11, čl. 15, čl. 16, čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 2, čl. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 7 Evropské úmluvy pro ČR vyplývá, že nelze odstoupit od závazků ČR z těchto ustanovení. To znamená, že nelze ani za mimořádných okolností zrušit platnost následujících ustanovení Listiny:<sup>15</sup>

- čl. 5 (způsobilost k právům),
- čl. 6 odst. 1 (právo na život),
- čl. 7 odst. 2 (nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu),
- čl. 8 odst. 2 (nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku.),
- čl. 15 odst. 1 (svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání),

<sup>14</sup> Zvláštní povahu má v této souvislosti poskytování azylu v ČR. Ústavní soud dosud řešil pouze jednu ústavní stížnost v této věci. Protože však nebyla dodržena lhůta podle § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, nedošlo k posouzení toho, zda čl. 43 Listiny představuje subjektivní právo jedince nebo jen objektivní princip českého práva. V SR je totožné ustanovení čl. 53 Ústavy SR považováno za subjektivní právo. Viz Drgonec, J.: Základní práva a svobody podla Ústavy SR. Sv. 1, Bratislava 1997, s. 39–40.

<sup>15</sup> Dále ČR nemůže umožnit existenci otroctví a nevolnictví, což již Listina ani výslovně v čl. 9 nezmiňuje.

- čl. 40 odst. 5 (zásada *ne bis in idem*)
- a čl. 40 odst. 6 (trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.).

Některá práva nelze omezit přímo proto, že s tím Listina výslovně nepočítá. Možno uvést např. čl. 5 Listiny (způsobilost k právům) nebo čl. 14 odst. 4 Listiny („každý občan má právo na svobodný vstup na území České republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.).

## 2.1. VÝSLOVNÉ OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV V TEXTU ÚSTAVNÍCH PŘEDPISŮ

### 2.1.1. Obecná pravidla pro zásah do základních práv

Listina obsahuje řadu ustanovení výslovně umožňujících omezení základních práv a svobod. Tato ustanovení možno rozdělit do dvou skupin. Prvou skupinu tvoří výslovná obecná pravidla pro omezení základních práv. Jde o taková ustanovení, která počítají s možností stanovit povinnosti.<sup>16</sup> Podmínkou však je (čl. 4 odst. 1 Listiny), že se tak stane „*toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“ Pokud by tedy měla být stanovena povinnost, která zasáhne do základního práva, nestačí splnění podmínek čl. 4 odst. 1 Listiny, nýbrž musí být splněny přísnější podmínky čl. 4 odst. 2 (viz níže). V této souvislosti třeba zdůraznit, že Ústavní soud ve své judikatuře vyžaduje speciální zmocnění nižšího normotvůrce ke stanovení povinností. Na tomto základě již v desítkách nálezů zrušil obecně závazné vyhlášky obcí, které podmínku čl. 4 odst. 1 Listiny nesplnily.<sup>17</sup>

**Další pravidlo již nevyžaduje zachování základních práv a umožňuje jejich omezení.** To je však možné podle čl. 4 odst. 2 Listiny jen zákonem za podmínek stanovených Listinou. Zde již nestačí pouhé zmocnění v zákoně pro nižšího normotvůrce (vláda, místní samospráva), nýbrž omezení musí být uvedeno přímo v zákoně a ten musí splňovat podmínky stanovené Listinou.

**Třetím obecným pravidlem je zákaz diskriminace při omezení základních**

<sup>16</sup> Blíže Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno 1997, s. 73–74.

<sup>17</sup> Poprvé v nálezu ze dne 19.1.1994 (č. 35/1994 Sb., Sb.n.u., sv. 1, č. 4). Judikatura ani již vcelku obsáhla literatura k problému není zcela jednotná. Nejnovější přehled této problematiky podává monografie Z. Koudelky: Obecně závazné vyhlášky obcí. MU Brno 1998 (v době napsání tohoto příspěvku v tisku).

**práv.** To znamená, že „Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.“<sup>18</sup>

**Konečně čtvrtým obecným pravidlem pro omezení základních práv a svobod v ČR je pravidlo zachování podstaty základního práva.** Podle čl. 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.*“<sup>19</sup>

### 2.1.2. KONKRÉTNÍ PRAVIDLA PRO ÚSTAVNÍ ZÁSAH DO ZÁKLADNÍCH PRÁV

Druhou skupinou jsou konkrétní pravidla pro omezení jednotlivých základních práv.<sup>20</sup> Ta jsou umístěna v textu Listiny u jednotlivých základních práv. Např. čl. 6 zaručuje právo na život. Jeho odstavec 4 však stanoví, že „*porušením práv podle tohoto článku není, jestliže byl někdo zbaven života v souvislosti s jednáním, které podle zákona není trestné.*“ Např. nutná obrana a krajní nouze podle § 13 a § 14 trestního zákona, oprávněné použití zbraně např. podle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, v platném znění). Obdobné předpisy platí pro obecní policii, celní službu, vězeňskou a justiční službu apod. Takovou otázku dosud Ústavní soud řešil výjimečně. Omezil se jen na dodržení ústavního rámce spravedlivého procesu před soudem, který danou otázku (meze nutné obrany) rozhodoval.<sup>21</sup> Možno obecně konstatovat, že základní práva a svobody zakotvené

<sup>18</sup> Poprvé vyloženo v nálezu ze dne 19.1.1994 (č. 34/1994 Sb., Sb.n.u., sv. 1, č. 3, dále Sb.n.u., sv. 1, č. 13, č. 24 atd.

<sup>19</sup> Rovněž toto pravidlo Ústavní soud používá od počátku své činnosti. Tak v nálezu z 15. 2. 1994 zrušil ustanovení školského zákona (zákon č. 29/1984 Sb., v platném znění), které umožňovalo placené základní a středoškolské vzdělání. Parlament poukázal na to, že jde o otázku, která je v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny (takových práv je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.). Ústavní soud však došel k závěru, že i když jde o právo podle čl. 41 odst. 1 Listiny, „*sotva lze mít za to, že s šetřením mezi základních práv a svobod by ještě byla slučitelná zákonnou výjimkou zpochybněná nepodmíněnost práva na bezplatné vzdělání.*“ Blíže Sb.n.u., sv. 1, č. 7.

<sup>20</sup> Výslovnou možnost omezení základního práva nalzáme již v 5. dodatku k Ústavě USA a v čl. 4 (práva druhých), čl. 5 (ochrana společnosti), čl. 10 (veřejný pořádek), čl. 11 (zákaz zneužití), čl. 17 (veřejný zájem) Prohlášení práv člověka a občana z roku 1789. S omezením základních práv a svobod výslovně počítají i základní mezinárodněprávní dokumenty jako Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pak o občanských a politických právech a Evropská úmluva. Blíže viz např. Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno 1997, s. 121n. (čes. překlad); Gibson, J.S.: Dictionary of International Human Rights Law. Landham-London 1996, s. 10n.

<sup>21</sup> Viz usnesení sp. zn. II ÚS 355/97 (nepublikováno), kde se Ústavní soud zabýval spornou otázkou (viz též Frowein, J.A., Peukert, W.: Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-

Listině (s výjimkou práv uvedených v čl. 41 – viz výše sub 1) jsou konstruovány tak, že je nejdříve právo obecně vymezeno a poté jsou stanoveny podmínky jeho omezení zákonem.

Takováto ustanovení nacházíme i na jiných místech Listiny jako např. v čl. 11 odst. 4, kde se výslovně stanoví podmínky pro omezení vlastnického práva nebo pro vyvlastnění.<sup>22</sup>

### 2.1.3. NEPŘÍMÁ MOŽNOST OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV

V jiných ustanoveních jsou možnosti omezení obsaženy nepřímo. Např. čl. 10 odst. 3 Listiny stanoví, že každý má právo na ochranu před „neoprávněným“ shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Čl. 19 odst. 1 chrání právo „pokojně“ se shromažďovat. Zde je v textu předpisu zakodována možnost omezení základního práva, které by bylo vykonáváno ke škodě třetích osob nebo nevhodným způsobem. Obecně je taková možnost zásahů pro ČR předvídána např. v čl. 17 Evropské úmluvy.

## 3. OMEZENÍ ZÁKLADNÍCH PRÁV BEZ VÝSLOVNÉHO ZMOCNĚNÍ

Ne všechna ustanovení Listiny obsahují výslovné zmocnění k omezení konkrétního práva zákonem za určitých podmínek nebo bez podmínek. Přesto nelze považovat omezení v takovém případě za neústavní zásah do základních práv. Jde např. o čl. 5 Listiny, který žádné omezení nepřipouští.<sup>23</sup> Takováto ustanovení nemohou být zrušena, nelze je však vykonávat ke škodě třetích osob a jejich základních

Kommentar. 2. vyd., Kehl-Strassburg-Arlington 1996, s. 29), zda lze čl. 6 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 2 Evropské úmluvy interpretovat jako přímé horizontální působení základního práva (v daném případě vztah mezi útočníkem a obráncem, který nebyl orgánem veřejné moci). Z těchto ustanovení však vyplývají přímé závazky mezi státní mocí a jedincem (např. použití zbraně příslušníkem policie), nikoli přímo mezi jedinci navzájem. Lze z nich pouze dovodit závazek státu zajistit ochranu života jedince. Pouze tam, kde tomuto závazku (tzv. mocenský monopol státu) dostát vzhledem k okolnostem nebude moci, je stát povinen upravit výjimečné podmínky, za nichž nebude trestat jednání, které by jinak bylo trestným činem. K tomu je samozřejmě oprávněn stanovit svými zákony (čl. 6 odst. 4 Listiny) podmínky a určit orgány, v jejichž kompetenci bude posouzení splnění těchto podmínek.

<sup>22</sup> K tomu viz zejména nálezy ve Sb.n.u., sv. 1, č. 25, sv. 4, č. 87, sv. 6, č. 118, č. 124, sv. 7, č. 31.

<sup>23</sup> Obdobně ustanovení o nezrušitelných právech jako čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 2, čl. 8 odst. 2, čl. 15 odst. 1 atd.

práv, pokud v jejich případě vůbec taková možnost přichází do úvahy.<sup>24</sup> Jako inherentní limitace tak do úvahy přichází v ČR zejména kolidující základní práva třetích osob. Např. čl. 15 odst. 2 Listiny zaručující vědeckého výzkumu nepředvídá výslovně možnost svého omezení. Není však pochyb o tom, že tato svoboda má své meze v právu na život, na lidskou důstojnost, svobodu, zákaz krutého nebo ponižujícího zacházení apod.<sup>25</sup>

Pravidlem je řešení tzv. nepravého konfliktu, tj. střetu základního práva s veřejným zájmem nebo jinou ústavní hodnotou, někdy však dochází i k pravému konfliktu mezi základními právy jednotlivců.<sup>26</sup> Jak složitá je to otázka dokazují i dva nálezy Ústavního soudu z oblasti pracovněprávní, z nichž první stojí na stanovisku plné použitelnosti čl. 2 odst. 3 Listiny (obecná svoboda jednání, pokud není omezena zákonem), druhý však vychází z toho, že pracovněprávní vztahy jsou specifické a blíží se veřejnoprávním. První nálezy (Sb.n.u., sv. 4, č. 73) přitom nevěnuje větší pozornost střetu se svobodou podnikání a nechává otevřená dvířka i jinému výkladu. Druhý nálezy (Sb.n.u., sv. 5, č. 59) neuznává použití nepojmenovaných smluv v oblasti pracovněprávních vztahů. Zde znovu potvrzuje stanoviska teorie pracovního práva.<sup>27</sup>

## 4. ZÁVĚREM

Výše uvedené poznámky zdaleka nevyčerpávají zde sledovanou problematiku. Do konce ani nepokrývají celou oblast omezení základních práv a svobod. Především bych chtěl pro úplnost konstatovat, že mimo tento příspěvek s ohledem na jeho omezený rozsah zůstala klíčová problematika klasifikace podmínek, které Listina stanoví pro zásah do základních práv a svobod.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Podobný problém dosud Ústavní soud ČR neřešil (např. případ výkonu svobody vyznání ve věznici nebo ve škole).

<sup>25</sup> Při projednávání Listiny se tato otázka zvažovala, nakonec výslovně upravena nebyla.

<sup>26</sup> Srov. nálezy ze dne 22.3.1994 k ústavnosti transformace práva osobního užívání bytu na nájem (č. 86/1994 Sb., Sb.n.u., sv. 1, č. 9), který však Ústavní soud řešil jako nepravý konflikt zájmů vlastníků bytů s právní jistotou nájemníků a odkazem na sociální funkci vlastnictví. Konstatoval, že znevýhodnění zájmů vlastníků soukromých domů je vyváženo veřejným zájmem na transformaci někdejších uživatelských vztahů k bytům v instituci chráněných zájmů.

<sup>27</sup> Viz k tomu např. Kostečka, J.: Pracovní právo a legislativní koncepce v oblasti soukromého práva. Právní praxe, roč. 1995, č. 1, s. 9 n., Beckův komentář k zákoníku práce (Praha 1995, s. 2n.).

<sup>28</sup> Konkrétně se jedná o svobody druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví, morálku, veřejný zájem, životní prostředí, potřeby společnosti.

Dále sem patří takové zásadní a často sporné<sup>29</sup> otázky jako je použití zásady přiměřenosti (proporcionality), zákazu nadbytečnosti (opak nedostatečnosti) zásahu veřejné moci, zásady zvažování hodnot. I zde alespoň „mapující“ analýza judikatury Ústavního soudu chybí, pokud za ni nepovažujeme různá polemická vystoupení soudců obecných soudů nejen na stránkách odborného tisku (kde jsou na místě), nýbrž i v úřední korespondenci a odůvodnění rozhodnutí.

Konečně nelze opomenout ani speciální problematiku Listiny, která se týká možnosti omezení základních práv a svobod v případě určitých skupin subjektů jako jsou např. vězni, nezletilí, soudci, státní zástupci, příslušníci ozbrojených sil, zaměstnanci zdravotních služeb, státní zaměstnanci atd. nebo otázka omezení základních práv v době mimořádných situací.<sup>30</sup>

## SUMMARY

The concretization of fundamental rights is one of the controversial issues of constitutional theory and practice in the Czech Republic. This controversy is fueled in part by special wording of certain fundamental rights in the Charter of the fundamental rights and freedom (Collection of Laws, Nr. 2/1993). In particular, Art. 41 of the Charter provides that certain of the fundamental rights „*may be claimed only within the confines of the statutes implementing these provisions*“. Therefore, it is necessary to distinguish the situation when fundamental rights are limited by means of a constitutionally conforming ordinary statute and the situation when, in order for a fundamental right to be asserted at all, it is necessary to adopt a statute on the basis of which respect of that fundamental right can be demanded. This is something quite different than the common situation when ordinary laws implement constitutional provisions in that they specify in more

<sup>29</sup> Viz Isensee, J.: Spolkový ústavní soude – quo vadis? Právník, roč. 1997, č. 10–11 a doslov k němu z pera soudce Ústavního soudu ČR V. Güttlera.

<sup>30</sup> Zde jen poznamenávám, že vládní návrh ústavního zákona o bezpečnosti České republiky (PS II. vol. období, tisk č. 282) je v tomto ohledu formulován neudržitelným způsobem a lze jen očekávat, že formule čl. 9 odst. 1 návrhu („*Po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu lze základní práva a svobody omezit jen v nezbytně nutné míře*“) bude přepracována a zpřesněna.

detail the constitutional concept and lay down the procedures for the assertion of basic laws.

The author deals with the problems of concretization of fundamental rights in the way of constitutional amendments (in its original form from 1991, the Charter itself did not make provision for that possibility) and legislative enactment (the statutes which implement individual constitutional provisions on fundamental rights must be distinguished from statutes which are the prerequisite for fundamental rights to be asserted by an individual). The special character possesses the Art. 22 of the Charter that is a mean for development, not for limitation of the fundamental rights („*Any statutory regulation of all political rights and freedoms, its interpretation and application shall make possible and shall protect free competition between political forces in a democratic society*“).

What concerns the question of limitation, two general considerations apply to this issue. First, it must be recognized that fundamental rights enshrined in the Charter rest on natural law foundation. Accordingly, the state guarantees them, it does not grant them. Second, in relation to its international commitments, certain articles of the Charter may not be annulled even during extraordinary circumstances. The Charter contains a number of provisions expressly authorizing limitations and further specific rules for the limitation. As special control yardsticks could be mentioned principles like as: essential content, proportionality, balancing test and grounds relating to the fundamental rights of others and to public interest or to the common good. The Charter provides special rules for limitation of the fundamental rights for persons in specific positions (students, officials, judges, attorneys, military personnel).