

### 3.3. Nekvalifikovaná práva

Druhou skupinu tvoří práva nekvalifikovaná.<sup>48</sup> Nekvalifikovaná práva neobsahují v člancích, které je zakotvují, výslovné zmocnění k jejich omezení. Nikdo nesmí být mučen ani podroben krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu – tečka. Svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby je zaručena – tečka. Všichni účastníci jsou si v řízení rovni – tečka. Takto kategoričká formulace vybízí k předčasnému výkladovému závěru blízkému interní teorii, podle kterého jde zkrátka o práva neomezitelná, absolutní. Problém spočívá v tom, že nekompromisní ochrana nekvalifikovaných práv by podkopávala podstatu ústavy coby rámcového kompromisu mezi demokratickým principem, podřazujícím společenské otázky demokratickému diskursu a favorizujícím stanovisko většiny, a liberálním principem, vyžadujícím respekt k legitimním zájmům jednotlivce a menšin.

Model limitování počítající s nekvalifikovanými právy pak především jednak nedává žádný návod, jak vyřešit konflikty dvou nekvalifikovaných práv,<sup>49</sup> jednak vytlačuje specifické mimořádné okolnosti, za nichž práva veřejnému zájmu podle většiny prostě ustoupit musí (např. mučení nebezpečného teroristy), do sféry protiústavnosti. Za takových okolností musel Ústavní soud

---

<sup>48</sup> Přívlastek *nekvalifikovaná* je překladem anglického výrazu *unqualified*, který je dvousečný, neboť je používán jednak v pro nás intuitivním smyslu *nedostatečná, nehodící se*, jednak ve smyslu *nezatížená výhradami či omezeními*. Právě onen druhý význam nám umožňuje odlišit nekvalifikovaná práva od kvalifikovaných, která jsou zatížená buď výhradou zákona, anebo dokonce taxativním výčtem důvodů, pro které je možné právo omezit. Termín *nekvalifikovaná* u nás zavedl D. Kosař (Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, op. cit. sub 39, s. 5). Alexy používá ekvivalent *ústavní práva bez omezení*, který jsem pro tuto klasifikaci nezvolil jednoduše proto, že je delší a přitom označuje to stejné. ALEXY, R. *A Theory of Constitutional Rights*, op. cit. sub 3, s. 71–9.

<sup>49</sup> Při projednávání Listiny se zvažovala otázka, jestli u práv a svobod neomezitelných veřejnými statky (např. čl. 15 odst. 2) výslovně uvést možnost omezení jinými základními právy a svobodami. Nakonec to bylo vyhodnoceno jako nadbytečné. Viz FILIP, J. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení, op. cit. sub 27, s. 585.

absolutnost nekvalifikovaných práv – podobně jako zahraniční soudy<sup>50</sup> – překlenout výkladem.<sup>51</sup>

Nekvalifikovaná práva jsou podle ÚS předmětem tzv. ústavně imanentních omezení (nález *Svědkové Jehovovi*).<sup>52</sup> Zákon tato práva nemůže „omezit z jiných důvodů, než pro kolizi se základním právem jiného nebo pro kolizi s jiným ústavním pořádkem chráněným právním statkem“.<sup>53</sup> Co je ústavním pořádkem chráněným právním statkem, soud ani komentující literatura nerozvádí. To navozuje dojem, že do této kategorie spadají všechny jakkoliv chráněné právní statky, jako třeba přírodní zdroje (čl. 7 Ústavy), vyučování náboženství na státních školách (čl. 16 odst. 3), stejně jako všechny veřejné zájmy subsumovatelné pod legitimní cíle v omezujících klauzulích (např. veřejná bezpečnost podle čl. 17 odst. 4). Cílem této podkapitoly bude poukázat jednak na abnormalitu, s jakou se u nás doktrína ústavně imanentních omezení vyvinula, a jednak na neadekvátnost výkladových závěrů, které jsou s ní spojeny.

Nález ve věci *Svědkové Jehovovi* zpravodajky Elišky Wagnerové, kde se o ústavně imanentních omezeních poprvé hovoří, nebyl prvním, kde měl ÚS

<sup>50</sup> Třeba 1. dodatek Ústavy USA zaručuje svobodu slova, tisku, shromažďovací a petiční bez možnosti omezení. Nejvyšší soud USA však judikoval, že do sféry absolutně chráněného projevu (*protected speech*) nespádají projevy spojené s podněcováním násilí, výhrůžkami, obscénním jazykem aj. Článek 56 odst. 3 Ústavy Ruské federace z 12. prosince 1993 obsahuje katalog práv, jejichž omezení je explicitně vyloučeno. To Ústavnímu soudu Ruské federace nebránilo absolutnost některých práv překlenout (SADURSKI, W. *Rights before courts: a study of constitutional courts in postcommunist states of central and eastern Europe*. Dordrecht: Springer, 2005, s. 410). Podle etablované doktríny implicitních omezení ESLP mohou být i nekvalifikovaná práva v Úmluvě předmětem četných omezení. KOSAŘ, D. a BOBEK, M. Omezení práv a svobod zaručených v Úmluvě. In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J. a BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 136–139.

<sup>51</sup> „*Constitution's silence regarding limitation clauses (general or specific) does not render the constitutional rights absolute, for it is open to the courts to read-in a limitation provision.*“ BARAK, A. *Proportionality*, op. cit. sub 1, s. 135.

<sup>52</sup> Nález sp. zn. I. ÚS 671/01 ze dne 11. 3. 2003 ve věci *Svědkové Jehovovi* se týkal kolize normy ukládající povinnou vojenskou službu se svobodou svědomí stěžovatele. Konkrétně je v něm řečeno, že „*při zvažování, zda se v případě takového konfliktu právní normy s konkrétně uplatňovanou svobodou svědomí má prosadit posléze jmenovaná svoboda svědomí, je třeba zvážit, zda by takové rozhodnutí nezasáhlo do základních práv třetích osob, anebo zda prosazení svobody svědomí nebrání jiné hodnoty či principy obsažené v ústavním pořádku České republiky jako celku (ústavně imanentní omezení základních práv a svobod)*“. Na ústavně imanentní omezení jsem narazil v kontextu bezprostředního vymezení základního práva coby jedné z forem vymezení.

<sup>53</sup> WAGNEROVÁ, E. et al. *Listina základních práv a svobod*, op. cit. sub 6, s. 23–8; BARTOŇ, M. et al. *Základní práva*, op. cit. sub 26, s. 87–9.

co do činění s nekvalifikovanými právy.<sup>54</sup> Soudkyně Wagnerová totiž navazovala na Pavla Holländera, který v nález *Rekognice fotografií* nejprve rozlišil „základní práva“ od „jiných ústavně chráněných hodnot“, aby následně usoudil, že „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. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku“.<sup>55</sup> Odkazoval přitom na plenární nález *Vojenské byty* z roku 1996. V něm tentýž soudce zpravodaj s odvoláním na nález *Anonymní svědek I* uzavřel, že „k omezení základního práva nebo svobody v demokratickém právním státě může dojít ve dvou případech. V případě kolize s jiným základním právem či svobodou nebo s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody (veřejný statek)“.<sup>56</sup> To však obsahem pilotního plenárního nálezu *Anonymní svědek I* z roku 1994, jehož byl Pavel Holländer rovněž soudcem zpravodajem, **nebylo**.

Naopak, Ústavní soud zde judikoval, že „k omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize“, přičemž „základní je v této souvislosti maxima, podle které **základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody**“.<sup>57</sup> Nález *Anonymní svědek I* byl postaven na střetu dvou (skupin) základních práv: práva na ochranu soukromí na jedné straně a práva na obhajobu v rámci principu spravedlivého trestního procesu na straně druhé. Přicházeli-li někdy při řešení problematiky anonymního svědka ke slovu veřejný zájem, stál tento spíše na straně stěžovatele, hájícího svá práva obviněného v trestním řízení, než na straně hypotetického anonymního svědka, jehož soukromí se zákonodárce pokoušel šetřit.

Co začalo jako omezitelnost základními právy třetích osob (jejichž katalog je uzavřený), se tak objevuje jako omezitelnost jak právy, tak veřejnými statky. Domnívám se, že pro pochopení příčiny, která k této zásadní koncepční změně vedla, je potřeba zaměřit se na povahu práv stěžovatelů, do nichž mělo (či nemělo) být v obou případech zasaženo. V rané kauze *Anonymní svědek I*. šlo především o **právo na obhajobu** podle čl. 40 odst. 3 Listiny, jehož jádro bylo (alespoň podle tehdejšího stavu judikatury ÚS) i s ohledem na dosud

<sup>54</sup> Nález je evidentně inspirovaný německým pilotním rozhodnutím k výhradě svědomí s č. BVerfGE 28, 243 (s. 261).

<sup>55</sup> Nález sp. zn. III. ÚS 256/01 ze dne 21. 3. 2002, bod VII./d.

<sup>56</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996.

<sup>57</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994, část II.a/.

nezahojené rány uštědřené českému soudnictví z dob komunistického režimu chápáno takřka v absolutní rovině. Naopak v kauze *Vojenské byty* bylo předmětem řízení **vlastnické právo** města Kroměříž, které mělo být omezeno zákonem z důvodu veřejného zájmu v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny.

Když se však před soudce Holländera dostal další analyzovaný případ, *Rekognice fotografií*, kde stěžovatelé argumentovali svým právem na ochranu osobnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny, soudce Holländer se vrací ke koncepci z nálezu *Vojenské byty*, vztahující se k zákonem omezenému vlastnickému právu, namísto koncepce z nálezu *Anonymní svědek I*, zamýšlenou pro Listinou vysoce ceněná nekvalifikovaná práva. Vzhledem k zamítnutí ústavní stížnosti Ústavním soudem na základě závěru, že soudy v rozhodované věci „*nevybočily z kautel, jež na ni klade princip proporcionality*“, je proto zcela legitimní ptát se, **zda by Ústavní soud došel ke stejnému řešení, kdyby ctil strukturální odlišnosti jednotlivých článků Listiny plynoucí z nálezů *Anonymní svědek I a Vojenské byty***. Jinými slovy, byl by v kauze *Rekognice fotografií* zásah do práv stěžovatelů podle čl. 10 odst. 1 Listiny ospravedlnitelný v situaci, kdy by muselo být právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a ochrany jména člověka vyváženo toliko kolidujícím základním právem nebo svobodou (a ne veřejným zájmem)? Tento ústavní anachronizmus je o to zajímavější, že jej lze vysledovat v nápadu jediného ústavního soudce a nikoli ve vyvíjící se judikatuře jednotlivých senátů Ústavního soudu jako celku. Uvedený doktrinární posun se neobešel bez následků. Když se o pět měsíců později dostal k ÚS obdobný případ, odkázal *V. Klokočka* ve svém odmítavém usnesení na nálezu *Anonymní svědek I* ve znění převzatém z nálezu ve věci *Vojenské byty*.<sup>58</sup>

Navazující judikaturu Ústavního soudu lze charakterizovat jako oscilující. Ke koncepci uvedené v nálezu *Anonymní svědek* se ÚS ještě několikrát vrátil.<sup>59</sup> Tak tomu bylo už v roce 1999, kdy zamítl ústavní stížnost neúspěšného žadatele o zbrojní průkaz.<sup>60</sup> Ochrana jeho dobré pověsti byla vyvažována se základním

<sup>58</sup> Usnesení sp. zn. I. ÚS 625/01 ze dne 27. 8. 2002, část II.

<sup>59</sup> Na *Anonymního svědka I* navázaly nálezy sp. zn. IV. ÚS 37/01, sp. zn. III. ÚS 499/04 a sp. zn. I. ÚS 481/04. Dále viz nálezu k použití záznamů telefonických hovorů jako důkazních prostředků (sp. zn. I. ÚS 191/05).

<sup>60</sup> Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/98. Policejní orgány a soudy se v kauze opřely o ustanovení zákona o střelných zbraních, podle něhož se za bezúhonnou nepovažovala osoba po dobu deset let od pravomocného odsouzení nebo od ukončení výkonu trestu odnětí svobody v případě, že byl trest uložen. Stěžovatel byl však v roce 1991 uznán vinným ze spáchání trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele a odsouzen k peněžitému trestu 2.000 Kč. ÚS ve věci spatřoval kolizi základního práva na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst a ochranu jména (čl. 10 odst. 1) se základním právem na život (čl. 6 odst. 1

právem na život všech občanů. K *Vojenským bytům* se ÚS vrátil např. v plenárním nálezu z roku 2003 k závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně pro nečleny organizace zaměstnavatelů<sup>61</sup> nebo ve dvou pozdějších senátních nálezech k restitucím.<sup>62</sup>

Série rozhodnutí Ústavního soudu z let 2003 až 2009, v nichž se nálezy *Anonymní svědek I* a *Vojenské byty* sbíhají do nového pojetí, nazývaného „ústavně imanentní omezení“ mají dva společné jmenovatele – tím prvním je soudkyně Eliška Wagnerová, tím druhým úspěch stěžovatele. Když se soudkyně Vlasta Formánková obrací v roce 2011 k prejudikatuře v souvislosti s omezením svéprávnosti fyzických osob (a tedy i k teorii imanentních omezení základních práv), je už Eliška Wagnerová na samém sklonku svého funkčního období. Její přístup už lze považovat za etablovanou doktrínu v judikatuře ÚS.<sup>63</sup>

Vývoj doktríny ústavních omezení je tedy opředen patrnou nekonzistencí. To ale ještě nic nenasvědčuje o její opodstatněnosti, kterou je třeba vyhodnotit v kontextu celého modelu limitování. V následující podkapitole pojednávající o kvalifikovaných právech budou práva připouštějící možnost omezení rozdělena na práva s podmíněnou výhradou zákona a práva s prostou výhradou zákona. Podstatné je, že první skupinu práv lze v souladu s omezujícími klauzulemi Listiny omezit pouze z důvodu sledování uzavřeného výčtu legitimních cílů (veřejný pořádek, bezpečnost státu atd.), zatímco ve druhé skupině postačí legitimní cíl kterýkoli. Nabízí se otázka: připouští kategorie ústavně imanentních omezení i legitimní cíle omezující práva s podmíněnou výhradou zákona? Proč by nepřipouštěla? A pokud připouští, neznamená to, že nekvalifikovaná práva jsou omezení z většího množství důvodů než kvalifikovaná práva s podmíněnou výhradou zákona? A nedělá je to slabšími, přestože je ústavodárce komponoval jako *a priori* neomezená? Konečně, uvážíme-li abstraktní formulaci legitimních cílů omezení, pod něž lze subsumovat velmi široký počet politik,<sup>64</sup> nestírá se tím rozdíl mezi nekvalifikovanými právy a kvalifikovanými

---

a 2) a případně dalšími základními právy, jež by mohla být porušena použitím střelných zbraní. Protože základní právo nebo svobodu je možné omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody a protože tato kolidující práva a svobody v předmětné kauze převážila nad stěžovatelovým nárokem, Ústavní soud jeho ústavní stížnost zamítl.

<sup>61</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02, zpravodajem Pavel Holländer.

<sup>62</sup> Nálezy sp. zn. I. ÚS 581/14 a sp. zn. II. ÚS 536/14.

<sup>63</sup> Nálezy sp. zn. II. ÚS 934/16, sp. zn. I. ÚS 2903/14 nebo sp. zn. Pl. ÚS 3/14.

<sup>64</sup> Viz oddíly 3.4.2 až 3.4.4.

právy s prostou výhradou zákona, které kategorii legitimních cílů nezužují vůbec?<sup>65</sup>

Lze namítnout, že doktrína ústavně imanentních omezení poskytuje zákonodárci větší manévrovací prostor, který je kontrolován Ústavním soudem. Na druhou stranu, takový přístup může popírat úmysl ústavodárce, který chtěl jednotlivá základní práva odlišit nikoli intenzitou ústavního přezkumu, nýbrž kritérii omezení. V tomto ohledu formulace nekvalifikovaných práv představují silný impuls vyhýbat se jejich omezením, stejně jako omezující klauzule představují silný impuls vyhýbat se všem důvodům jejich omezení s výjimkou několika taxativně vypočtených.

Nutno přiznat, že všechny tyto pochyby vznikají až teprve po opuštění maximy v nálezu *Anonymní svědek I*, kde prostá úvaha ÚS vedla k jednoduchému pravidlu: základní právo lze omezit jen jiným základním právem.<sup>66</sup> Jeho přijetí nás však vrací na začátek problému: k absolutní dimenzi základních práv. Model limitování, který nepřipouští omezení základních práv ani v případě extrémně silných veřejných zájmů,<sup>67</sup> je model neužitečný, chce se říct nespravedlivý. V takovém případě by mohlo být ideálním řešením přijetí ústavního zákona, které je nejpřímočarejším a nejtransparentnějším způsobem změny skutkové podstaty základního práva. Zároveň způsobem obvykle nejsložitějším.

K úvaze se nabízí dvě z metod interní teorie popisované v první kapitole. Jmenovitě, pomocí metody subsumovatelnosti bychom mohli vyloučit z dosahu ústavní normy (nekvalifikovaného práva) ty pozice, které jsou neslučitelné s povahou základních práv coby definitivních požadavků spravedlnosti. Jinými slovy, i u nekvalifikovaných práv existují meze toho, co pod ně můžeme podřadit – např. zcela amorální nároky nebo triviální zájmy. Problém vyzdvižený v první kapitole je, že tzv. práh subsumovatelnosti dosud nebyl stanoven.

<sup>65</sup> KOSAŘ, D. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, op. cit. sub 39, s. 6. Krom toho, ÚS dosud nejudikoval, že by byl test proporcionality zásahu do nekvalifikovaných práv intenzivnější než v případě omezení práv kvalifikovaných (*ibid*, s. 8).

<sup>66</sup> David Kosař nachází důvody pro udržení pravidla v *Anonymním svědkovi I* ve výkladu čl. 4 odst. 4 Listiny, který je podle něj speciální omezující klauzulí, vztahující se jen k těm základním právům, u nichž se explicitně připouští možnost omezení. Úvodní slova čl. 4 odst. 4 „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod“ podle něj musí být čtena jako obdoba čl. 19 odst. 2 GG: „pokud Základní zákon umožňuje omezit základní právo...“. Protože na ostatní práva se toto aplikační vodítko nevztahuje, není pro možnost jejich omezení žádný ústavní základ (*ibid*, s. 5).

<sup>67</sup> Koneckonců, ani slavný obhájce deontologického pojetí práv Ronald Dworkin netvrdil, že za zvláště naléhavých okolností práva omezit nelze.

Druhá metoda vychází z teze kompletnosti, jež navrhuje modifikovat definici základního práva zákonem tam, kde to ústava předpokládá (viz kapitolu 1). Může být argumentováno, že přestože to ústava nepředpokládá explicitně, střet ústavních hodnot může být řešen kolizními pravidly v zákonech. Tím ale přestáváme být věrní strukturálním odlišnostem Listiny.

Docházím k závěru, že k současné koncepci nekvalifikovaných práv neexistuje alternativa. Ústavodárce sice odlišil práva nekvalifikovaná od práv kvalifikovaných, nemohl tím však sledovat zúžení podmínek o důvod veřejného zájmu, protože by tím vytvořil pro veškerou deliberaci o omezení nekvalifikovaných práv veřejným zájmem podmínku ústavní většiny, což by systém paralyzovalo a deliberaci přesunulo volně do rukou Ústavního soudu. Ústavodárce zamýšlel vyjádřit vysokou hodnotu nekvalifikovaných práv vyloučením prosazení jiných omezení než těch ústavně imanentních. Nedostatečná konceptualizace legitimních cílů je tudíž problém vedoucí k umělému rozšiřování podmínek omezení, avšak nepředstavující systémovou překážku k udržení stávající doktríny.

Proto shrnuji, že Listinou garantovaná základní práva, u nichž není uvedena možnost omezení zákonem, neboli nekvalifikovaná práva, lze omezit pro jejich střet s jinými základními právy nebo s jinými ústavním pořádkem chráněnými právními statky. Přístup Ústavního soudu byl zpočátku nejasný, protože nejprve v nálezu *Anonymní svědek I* o omezení ústavně chráněnými právními statky neuvažoval, posléze je doplnil v nálezu *Vojenské byty*. V navazující judikatuře oscilloval přístup Ústavního soudu mezi koncepcí zavedenou v nálezu *Anonymní svědek I* a koncepcí obsaženou v nálezu *Vojenské byty*, resp. v její „germanizované“ podobě v nálezu *Svědkové Jehovovi* (doktrína ústavně imanentních omezení základních práv, *Verfassungsimmanente Schranken*). Doktrína ústavně imanentních omezení se nakonec prosadila. Přestože je o tomto posunu možné uvažovat jako o snížení substantivní úrovně ochrany lidských práv, výsledný právní stav se jeví jako nejvhodnější, protože nejlépe balancuje demokratický a liberální princip, aniž by se zcela odloučila od úmyslu ústavodárce a aniž by se zcela odloučila od reality.